

*Documentos 1*

# USAID EN EL DESARROLLO DE COSTA RICA

IMPACTO DE 50 AÑOS DE ACTIVIDADES

**James Fox / Ricardo Monge**



Agosto, 1999

# Índice

RESUMEN EJECUTIVO .....	5
INTRODUCCIÓN .....	9
<b>I.- EL DESARROLLO DE COSTA RICA ENTRE 1942 Y 1995 .....</b>	<b>13</b>
A. Tendencias macroeconómicas .....	13
1. Costa Rica antes de 1942 .....	13
2. Costa Rica entre 1942 y 1950 .....	14
3. Desarrollo entre 1950 y 1995 .....	15
4. Costa Rica en 1995 .....	17
B. Tendencias microeconómicas: Cambios en dos pueblos rurales .....	18
1. Cambios económicos .....	18
2. Cambios en las condiciones de vida .....	19
3. Pequeños agricultores independientes o agricultores asalariados. ¿Qué es mejor? .....	20
4. Los beneficios y problemas que conlleva el progreso .....	20
5. ¿Cuál ha sido el impacto de la USAID en Aquiares y San Juan Sur? .....	21
<b>II.- LA USAID EN COSTA RICA .....</b>	<b>22</b>
A. Propósitos y conceptos de la USAID .....	22
1. Propósitos de la ayuda de la USAID .....	22
2. Conceptos empleados por la USAID .....	25
B. ¿Cuáles costarricenses recibieron ayuda? Un enfoque de economía política .....	36
1. Primer período: Los últimos días del modelo agroexportador (1942-1962) .....	37
2. Segundo período: Costa Rica en el Mercado Común Centroamericano (1962-1970) .....	38
3. Tercer período: El nuevo modelo de desarrollo económico de Costa Rica (1970-1995) .....	42
<b>III.-LOS PROYECTOS DE LA USAID Y SUS RESULTADOS .....</b>	<b>44</b>
A. Evaluación en términos de política exterior .....	44
B. Evaluación del desempeño a nivel macro .....	44
C. Éxitos sectoriales: Problemas y buenos resultados .....	46
D. ¿Se hubiera desarrollado Costa Rica de todos modos? El reto de evaluar la historia .....	49
<b>IV.- LAS LECCIONES APRENDIDAS .....</b>	<b>53</b>
A. Lecciones para la USAID .....	53
B. Lecciones para Costa Rica .....	56
ANEXO 1: Investigadores costarricenses .....	67
ANEXO 2: Cuadros estadísticos .....	69

# USAID EN EL DESARROLLO DE COSTA RICA

## IMPACTO DE 50 AÑOS DE ACTIVIDADES\*

JAMES FOX\*\* / RICARDO MONGE\*\*\*

### Resumen Ejecutivo

**E**ste trabajo evalúa el impacto de los programas de la Agencia para el Desarrollo Internacional del Gobierno de los Estados Unidos de América (USAID) en Costa Rica, durante poco más de cincuenta años. Para ello se utilizó un enfoque multidisciplinario en virtud de la diversidad de actividades en que participara la USAID en este país. El propósito de la investigación fue obtener una lista de lecciones aprendidas de este esfuerzo binacional, tanto para la propia USAID como para Costa Rica. En este último caso, se espera que tales lecciones sean de utilidad para los diseñadores de políticas de desarrollo, así como para el público en general. Las conclusiones son importantes, toda vez que permiten, a la USAID, por un lado, diseñar y ejecutar mejores programas y proyectos en otras latitudes, y a Costa Rica, por otra parte, diseñar y ejecutar políticas de desarrollo en un entorno en el que este país ya no es depositario de ayuda internacional por organizaciones tipo USAID.

Entre las lecciones más importantes para la USAID están:

- **La ayuda externa puede producir resultados positivos** si el ambiente en el país beneficiario es favorable. Es decir, si las autoridades del país receptor están comprometidas con un crecimiento repartido y con el proceso democrático. Un estilo cooperativo y de decisiones compartidas es quizás la característica más sobresaliente de la ayuda de la USAID a Costa Rica.

---

\* Agradecemos a Enrique Angulo, Edna Camacho, Amilcar Castañeda, Rafael Celis, Cecilia Dobles, Ricardo Echandi, Juan Ml. Esquivel, Víctor Gómez, Kristin Goss, Kathleen Horkan, Daniel Masís, Carlos Pomareda, Ivelina Romagosa y Thelmo Vargas, quienes elaboraron los estudios sectoriales y otros que sirvieron de base al presente trabajo. Además, deseamos agradecer a Jorge Corrales y Eduardo Lizano por sus valiosos comentarios, así como a todos los asistentes de investigación que participaron en el proyecto de investigación. Un especial agradecimiento a todas las instituciones que proporcionaron información estadística.

\*\* Center for Development Information and Evaluation.

\*\*\* Academia de Centroamérica y Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo.

- **Larga estadía en el país receptor es importante.** La ventaja comparativa de la USAID provino, en el caso costarricense, principalmente de la confianza que los funcionarios costarricenses depositaron en el personal de la agencia. Confianza que se construyó durante una larga estadía en el país receptor.
- **La “ciencia del desarrollo” todavía está evolucionando.** Si bien hoy día se cuenta con un mayor entendimiento del proceso de desarrollo, éste sigue siendo rudimentario en muchas áreas. A pesar de esto, la USAID y otras agencias de desarrollo son más eficaces ahora que antes, porque trabajan a partir de una base de conocimientos más sólida.
- **El cambio institucional es clave para el desarrollo.** La experiencia de Costa Rica apoya la hipótesis planteada por el premio nobel de economía Douglas North, de que para lograr el desarrollo económico no sólo es necesario contar con políticas económicas correctas, sino garantizar un marco institucional eficiente y flexible, entendido éste como aquel conjunto de reglas formales e informales que rigen una sociedad. El apoyo de la USAID a políticos e intelectuales costarricenses, principalmente durante las dos últimas décadas, en su lucha por cambiar la manera en que los costarricenses perciben el entorno y la forma en que éstos deben aprender a enfrentar los retos cotidianos y futuros (cambio institucional), es quizás uno de los más grandes aportes de la USAID al desarrollo de Costa Rica.

Entre las lecciones más importantes para Costa Rica están:

- **El apoyo de la USAID fue abundante justamente cuando más se necesitó,** permitiendo al país enfrentar los costos sociales y económicos del doloroso ajuste que tuvo lugar entre 1982 y 1984, luego de la crisis de la deuda externa.
- **La USAID como “cascajón de proa”.** En varias oportunidades, la USAID sirvió como “cascajón de proa” al igual que ha ocurrido con el Fondo Monetario Internacional (FMI), para enfrentar con éxito la oposición de ciertos grupos políticos a los programas de estabilización y ajuste estructural propuestos, de hecho, por las autoridades costarricenses.
- **Consistencia de objetivos entre el donante y el beneficiario.** La ayuda de la USAID llegó en un momento cuando los objetivos de largo plazo de Costa Rica eran ampliamente consistentes con aquellos del gobierno de los Estados Unidos, en especial en lo que respecta a la conservación y fortalecimiento de la democracia, desarrollo económico y progreso social.
- **Ayuda puede ser negativa si es en exceso.** La única crítica que puede señalarse al trabajo de la USAID es que la ayuda pudo haber sido demasiado generosa, empujando a Costa Rica a un estado de “nación sin importantes reformas” durante la última década. De hecho, el informe del Banco Interamericano de Desarrollo (1997) señala a Costa Rica como un país que, a pesar de haber iniciado de primero reformas estructurales en América Latina a inicios de los 80, durante los 90 ha permanecido como uno de los países

más atrasados en la reforma estatal (incluyendo áreas como pensiones, sistema financiero, telecomunicaciones, energía eléctrica y seguros, entre otras).

- **El desarrollo depende principalmente de las políticas internas.** Si bien los resultados de los proyectos de la USAID en Costa Rica han sido, en términos netos, positivos para el desarrollo de este país, tal desarrollo (en lo social, político, económico y cultural) ha dependido más de la voluntad política y la cohesión social propia del pueblo costarricense, para tomar decisiones difíciles y ejecutar políticas, algunas veces, impopulares, que de la ayuda internacional recibida.

Los últimos acontecimientos, después de tres años de vida sin el apoyo de la USAID (1996 a 1998), parecieran indicar que Costa Rica está aprendiendo a caminar “sin muletas”, es decir, por su propia cuenta. Así, por ejemplo, se ha mantenido una importante disciplina fiscal, se reformó la ley de concesión de obra pública para permitir la participación del sector privado en el financiamiento, construcción y explotación de obras de infraestructura, todo lo cual muestra una voluntad política en la dirección correcta. Los retos son muchos y las soluciones no siempre claras, “pero todo está en manos de los costarricenses”.

En síntesis, si Costa Rica puede prescindir de la asistencia estadounidense y continuar su desarrollo en forma sostenida de ahora en adelante, ésta será la mejor prueba para el pueblo y el Congreso de los Estados Unidos de que la ayuda que se le brindó a este país fue exitosa. Si, más adelante, Costa Rica colabora con el desarrollo de sus vecinos más pobres, esta sería la prueba definitiva, de que la asistencia de los Estados Unidos cumplió su cometido.

## Introducción

Entre 1942 y 1996, el Gobierno de Estados Unidos entregó a Costa Rica más de \$1.700 millones de dólares en ayuda bilateral directa. En dólares constantes de 1994, esta suma equivale a \$2.900 millones de dólares. Además, los Estados Unidos canalizó ayuda a Costa Rica por otros medios. Unos \$150 millones provenientes de la Oficina Regional de la Agencia para el Desarrollo Internacional del Gobierno de los Estados Unidos de América (USAID) para Centroamérica y Panamá, y alrededor de \$100 millones más de USAID/Washington. Por otra parte, las contribuciones del Gobierno de los Estados Unidos a organizaciones multilaterales que realizaron proyectos en Costa Rica incluyeron \$903 millones en préstamos del Banco Mundial, \$1.720 millones en préstamos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y \$27 millones en donaciones de diferentes programas de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Todas estas agencias multilaterales dependen del aporte económico del Gobierno de los Estados Unidos, que constituye entre 20 y 25 por ciento del capital del Banco Mundial y de los programas de la ONU y 50 por ciento de los préstamos que otorga el BID a través de su Fondo para Operaciones Especiales. No obstante, según la definición comúnmente aceptada, la mayor parte de los fondos de los bancos multilaterales no se consideran ayuda económica externa, debido a que los bancos obtienen la mayoría de sus recursos usando garantías de países miembros para buscar fondos en los mercados de capital y luego otorgar préstamos, cobrando tasas de interés comerciales.

En conjunto, la ayuda bilateral de los Estados Unidos a Costa Rica suma más de \$2.000 millones en fondos aprobados por el Congreso, o sea, más de \$3.000 millones en dólares constantes de 1994, lo cual equivale a \$1.000 por cada costarricense vivo en 1994. La ayuda económica de Estados Unidos permitió financiar unas 1.000 actividades en muy diferentes áreas: desde pequeños proyectos de asistencia técnica, en áreas tan específicas como el afilamiento de sierras de aserradero y la perforación de pozos de agua, hasta esfuerzos masivos para incidir en la política macroeconómica de Costa Rica. Unos 300 empleados estadounidenses de la USAID vinieron a Costa Rica y la agencia trajo a miles de asesores para proyectos de corto y largo plazo. Más de 5.000 costarricenses fueron enviados a capacitarse al exterior, principalmente a los Estados Unidos, y un número aún mayor fue capacitado en Costa Rica, en cursos diseñados y financiados por la USAID.

En resumen, durante los últimos 50 años, el Gobierno de los Estados Unidos de América dio a Costa Rica \$2.000 millones en ayuda económica. ¿Fue ésta una buena inversión? A juzgar por algunos indicadores, sí. El centro del país, antes aislado, ahora está unido a las dos costas y a sus vecinos Nicaragua y Panamá por una red de carreteras. Los costarricenses viven más años, gozan de mejor salud, mayor educación y tienen una sociedad democrática. ¿Pero qué relación tienen estos logros tan positivos con la ayuda económica brindada a este país por los Estados Unidos? ¿Qué papel jugó esta ayuda?

Ante el eventual cierre de las oficinas de la Misión de la USAID en Costa Rica en el año 1997 y el interés de conocer las respuestas a las preguntas planteadas en el párrafo anterior, la USAID/Washington decidió realizar un proyecto de evaluación de los programas ejecutados por la Misión en Costa Rica desde 1942 hasta 1995, inclusive. El proyecto tendría como objetivo realizar una serie de estudios que reconstruyeran la historia económica de Costa Rica en diez sectores clave, rastreando al mismo tiempo las intervenciones sistemáticas de la USAID en tales sectores. Lo anterior con el propósito de determinar el impacto de tales intervenciones, en dos formas. Primero, determinar el verdadero papel de los programas de la USAID en cada uno de estos sectores y, segundo, la contribución de las intervenciones de la USAID al futuro desarrollo de Costa Rica.

Lo anterior justificó la contratación de la Academia de Centroamérica, un centro de investigación económica costarricense, por parte de la USAID/Washington, para ejecutar el proyecto “USAID Impact on Costa Rica Development during the last 50 years”, en forma conjunta con el Center for Development Information and Evaluation (CDIE) de la propia USAID. Los principales resultados de este esfuerzo constituyen la razón de ser de la presente publicación, los cuales se deben, no sólo al trabajo de los autores, sino, principalmente, a la excelente labor de un destacado grupo de investigadores costarricenses quienes realizaron los estudios sectoriales. A ellos deseamos externar nuestra sincera gratitud.<sup>1</sup>

Evidentemente, la gran cantidad de proyectos nos impidió analizar cada uno de ellos. Sin embargo, el presente trabajo reseña algunas de sus tendencias principales. Para garantizar una evaluación objetiva, la Academia de Centroamérica y el CDIE, emplearon varias fuentes. Primero, se recopilaron y analizaron los documentos disponibles sobre los programas de la USAID<sup>2</sup> y el desarrollo de Costa Rica entre 1942 y 1995. Desafortunadamente, los documentos correspondientes a la primera parte de este período estaban incompletos y con frecuencia no fue posible conseguir evaluaciones o informes de muchos de estos proyectos, incluso para los períodos más recientes. Para compensar parcialmente esta limitación, en segundo lugar, se solicitó a 100 costarricenses, bien informados sobre los programas específicos de la

---

<sup>1</sup> Véase el Anexo 1 para las respectivas referencias.

<sup>2</sup> En este trabajo, todos los programas de asistencia económica de los Estados Unidos a Costa Rica se agrupan bajo las siglas USAID. Esta aclaración es importante debido a que antes de la creación de la USAID en 1961, importantes proyectos fueron ejecutados en Costa Rica con la ayuda del Gobierno de los Estados Unidos, como por ejemplo, la Carretera Interamericana. Este proyecto fue administrado por una institución gubernamental del Gobierno de los Estados Unidos encargada de asuntos internos, la Oficina de Carreteras.

USAID, que dieran su criterio sobre los logros y fallas de dichos programas. También fueron entrevistados 25 estadounidenses que trabajaron para la USAID en Costa Rica.

En tercer lugar, tal y como fuera señalado anteriormente, se contrató a 12 expertos costarricenses para que estudiaran la incidencia de la USAID en cada uno de los siguientes 10 sectores: agricultura (Pomareda), democracia (Masís), educación (Esquivel y Dobles), salud (Mata), planificación familiar (Gómez), sistema financiero (Loría), infraestructura (Echandi y Angulo), política macroeconómica (Vargas), recursos naturales (Celis) y política comercial (Carmacho). Los borradores de estos estudios sectoriales se discutieron durante talleres realizados en Costa Rica y Washington D.C. Allí, cada estudio sectorial fue revisado y comentado por dos costarricenses y dos estadounidenses conocedores del tema, respectivamente, quienes sacaron conclusiones y pormenorizaron las lecciones aprendidas. Del material de los estudios sectoriales se desprenden la mayoría de las conclusiones del presente trabajo.

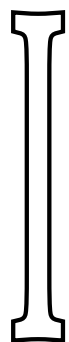
Adicionalmente, esta publicación se apoyó en tres estudios multidisciplinarios, a saber: un estudio comparativo de las condiciones económicas y sociales prevalecientes en 1950 y 1995 en dos comunidades rurales costarricenses (Romagosa y Castañeda), un estudio de casos que analiza la colaboración de la USAID a organizaciones privadas voluntarias (Goss) y un estudio de los efectos económicos y sociales del crecimiento de las exportaciones agrícolas no tradicionales en Costa Rica (Horkan).

Es imposible hacer generalizaciones sobre una asistencia tan variada y que involucra muy diversos elementos. Además, la asistencia de los Estados Unidos en la década de los 80 fue de mayor escala y contó con objetivos mejor estructurados que en años anteriores, por ello su evaluación resultó más completa y acertada. Durante los primeros 40 años, por otra parte, la ayuda de los Estados Unidos a Costa Rica –más modesta y dirigida a actividades más variadas– fue más bien un mosaico construido por las decisiones independientes de numerosas personas, tanto costarricenses como estadounidenses.

El documento se divide en cuatro partes. En la primera, se describe el desarrollo de Costa Rica desde dos perspectivas, una macro y otra micro. En la segunda parte, se analiza la ayuda de los Estados Unidos a Costa Rica, también desde dos perspectivas complementarias. Primero se discute desde el punto de vista de los Estados Unidos, el por qué este país dio ayuda a Costa Rica, y luego, desde la perspectiva costarricense y empleando un enfoque de economía política, el por qué de dicha ayuda y la forma en que ésta se otorgó a través de los años.

En la tercera sección, se presentan las conclusiones sobre todos los proyectos en general. En tanto, en la cuarta y última parte del libro, se presentan las lecciones aprendidas de la experiencia de la USAID en Costa Rica, tanto aquellas de importancia para la propia USAID como las lecciones para éste último país.





# El desarrollo de Costa Rica entre 1942 y 1995

*En esta primera parte del libro se describe el desarrollo de Costa Rica, durante la última mitad del presente siglo, desde dos perspectivas complementarias. Una en la que se analizan las tendencias de las principales variables macroeconómicas de este país y otra, en la cual se comentan los resultados económicos y sociales obtenidos por dos pueblos rurales durante el período en estudio.*

## A. TENDENCIAS MACROECONÓMICAS

### 1. COSTA RICA ANTES DE 1942

El gobernador de Costa Rica en 1718 en una carta dirigida al Rey de España manifiesta que: “Esta provincia es la más pobre y miserable de toda América... Sus habitantes se empobrecen más cada día... La moneda es el cacao y las monedas de plata son desconocidas... Ha sido imposible averiguar de dónde deriva el nombre de Costa Rica, pues es tan inmensamente pobre” (Jones). En ese entonces, 150 años después de la fundación del primer asentamiento español en el Valle Central de Costa Rica, vivían ahí 3.000 colonizadores españoles los cuales cultivaban la tierra. Estos colonizadores fueron diferentes de los que se asentaron en otras partes de Centroamérica, porque no había una abundante población indígena a la que se pudiera obligar a realizar los trabajos necesarios para mantener los asentamientos. La carta del gobernador continuaba diciendo: “cada vecino es preciso haya de sembrar y criar lo que ha de gastar y consumir en su casa al año, habiendo de ejecutar esto mismo el Gobernador, porque de lo contrario perecería” (Jones).

Un siglo más tarde, la Costa Rica recién independizada seguía siendo el Estado más pobre y aislado de Centroamérica. Las primeras exportaciones de café, realizadas cerca de 1830, marcaron el principio de una nueva era. A pesar de lo aislado del país y, en consecuencia, del elevado costo de transportar el grano, la exportación de café era un negocio rentable. Las exportaciones llenaron de monedas de plata algunos bolsillos costarricenses, creando mayores diferencias socioeconómicas de las que existían en los días anteriores al café, cuando la pobreza se distribuía equitativamente (Rottenberg). Más adelante, los ferrocarriles que comunicaron el Valle Central con las costas redujeron el aislamiento del país. La búsqueda de productos para transportar en tren, condujo al cultivo y exportación del banano, el segundo cultivo de exportación más importante del país en aquel entonces.

La promoción de la educación masiva en Costa Rica empezó en la segunda mitad del siglo XIX. Se estima que en 1864 el nivel de analfabetismo era de 89 por ciento.<sup>3</sup> Poco después, el gobierno convirtió la educación en una prioridad nacional, haciendo obligatoria y gratuita la educación primaria. Gracias al apoyo gubernamental a la educación, el nivel de analfabetismo disminuyó paulatinamente a 69 por ciento en 1892, 32 por ciento en 1927 y 21 por ciento en 1950.

Al terminar la Segunda Guerra Mundial, Costa Rica seguía siendo un país agrícola relativamente pobre. El aislamiento todavía limitaba sus posibilidades de crecimiento económico. No existían carreteras que unieran el Valle Central –donde se concentraba la mayoría de la población– con las costas, ni con los vecinos países de Nicaragua y Panamá. La exportación de café y banano seguía proporcionando la mayoría de las divisas. El crecimiento económico era muy limitado. Los datos disponibles sugieren que el ingreso per cápita se estancó entre 1920 y 1945 (Bulmer-Thomas).

Sin embargo, en comparación con el resto de Centroamérica, Costa Rica era un país próspero. La productividad en sus haciendas era, hacía tiempo ya, mayor que la de sus países vecinos, por lo cual el ingreso per cápita era de 15 a 40 por ciento mayor que en otros países centroamericanos. El gobierno era pequeño –tal y como venía siéndolo desde el siglo XIX– pero lograba mantener el orden público, proveer un sistema legal estable y financiar la educación. Su énfasis en la educación también separaba a Costa Rica de sus vecinos centroamericanos.

## 2. COSTA RICA ENTRE 1942 Y 1950

El papel del gobierno empezó a diversificarse a principios de la década de los cuarentas, con el establecimiento de un instituto de seguridad social para dar servicios de salud y pensiones a los trabajadores asegurados. La diversificación se aceleró a finales de la década, cuando la primera administración Figueres subió al poder, luego de una breve guerra civil. José Figueres Ferrer, líder de la guerra civil, dejó una huella profunda en la política económica y social. Figueres nacionalizó el sistema bancario, promovió el concepto de empresas estatales de servicios públicos (la primera de las cuales fue una compañía de electricidad) y abolió el ejército. El gobierno empezó a ocupar un lugar cada vez más preponderante en la sociedad, como guardián del Estado benefactor. Como consecuencia el porcentaje de empleados públicos creció regularmente durante tres décadas.

En 1950, más de la mitad de la fuerza laboral trabajaba en agricultura y 41 por ciento de toda la producción era agrícola. Más de la mitad de esta producción se exportaba. El banano y el café constituían el 90 por ciento del total de las exportaciones. La industria se circunscribía principalmente a pequeñas empresas procesadoras de alimentos y fabricantes de textiles y de zapatos.

Una tercera parte de la población vivía en zonas urbanas, mientras que las otras dos terceras partes residían en zonas rurales más o menos remotas. Mientras casi todos los habitantes de zonas urbanas tenían agua potable, escuelas fácilmente accesibles, servicios de salud, medios de transporte masivo y otras facilidades, la mayoría de los habitantes de zonas rurales carecían de estos servicios. La brecha en las condiciones de salud y niveles de educación entre unos y otros habitantes era significativa. La mortalidad infantil rural, por lo tanto, era probablemente varias veces mayor que la urbana. Más de

<sup>3</sup> Todos los datos anteriores a 1950 son de la Dirección General de Estadística y Censos (1953), p. 52.

la mitad de los residentes de zonas urbanas de 14 años de edad iban a la escuela, pero en las áreas rurales solo 17 por ciento de los niños de la misma edad lo hacían.

En promedio, los costarricenses eran pobres y su estado de salud era deficiente. La esperanza de vida era de 46 años, igual a la de los Estados Unidos en 1890. A pesar de que había mejorado durante varias décadas, la tasa de mortalidad infantil era de 100 por mil, es decir que uno de cada diez bebés moría durante su primer año. La fertilidad era alta: cada mujer tenía unos siete hijos.

Comparados con el resto de los centroamericanos, sin embargo, los costarricenses estaban bien educados. De acuerdo con el censo de 1950, 21 por ciento de la población adulta era analfabeta. La educación primaria, casi universal en zonas urbanas, se había extendido a áreas más remotas. De quienes nacieron entre 1940 y 1944, solo 9 por ciento carecían por completo de alguna educación formal.<sup>4</sup> Cerca de 33 por ciento tenían alguna educación primaria y 58 por ciento la habían completado. De estos últimos, 22 por ciento habían completado la educación secundaria y 15 por ciento tenían alguna educación universitaria. Solo había 17 escuelas secundarias públicas en el país, localizadas en los principales centros urbanos, por lo cual la educación secundaria era mucho más común entre los niños de zonas urbanas que en el campo. La educación superior era un fenómeno reciente en Costa Rica. La Universidad de Costa Rica había abierto sus puertas en 1941, aunque la escuela normal y algunas facultades de la universidad habían funcionado como unidades independientes antes de esa fecha.

El sistema educativo costarricense se caracterizaba no sólo por su amplia cobertura geográfica, sino además, por su accesibilidad y el relativamente alto nivel educativo alcanzado por las mujeres. En 1950, el porcentaje de mujeres en la educación secundaria era ligeramente más alto que el de hombres, así como a nivel universitario (en contraste con lo que sucedía en el resto de América Latina). El alto nivel educativo de las mujeres, contribuyó probablemente al rápido mejoramiento de las condiciones de salud de los costarricenses, así como al control de la natalidad.

### **3. DESARROLLO ENTRE 1950 Y 1995**

Desde 1950 la producción costarricense no ha cesado de aumentar. El país vivió una recesión severa entre 1980 y 1982, pero por lo demás, ha gozado de un crecimiento casi ininterrumpido en su producto interno bruto (PIB). La producción total se ha multiplicado por nueve, como resultado no sólo de un aumento en los niveles de empleo, sino principalmente de una mayor productividad de los factores de la producción. Así, el rendimiento de cada trabajador se ha multiplicado por más de dos, mientras la productividad de todos los sectores económicos ha mejorado como resultado de la aplicación más generalizada de conocimientos científicos, mejoras sustanciales en la infraestructura del país y la utilización de mejores técnicas organizativas.

Costa Rica siguió el camino que tradicionalmente han seguido los países en vías de desarrollo. La fuerza laboral se multiplicó por cuatro durante este período y su distribución entre los diferentes sectores productivos cambió notablemente.<sup>5</sup> La importancia relativa del sector agrícola, como empleador, bajó en forma continua y brusca: el sector primario pasó de tener 55 por ciento de la fuerza laboral empleada en 1950, a tener 21 por ciento en 1995. La fuerza laboral empleada en el sector industrial,

<sup>4</sup> Basado en los niveles de educación que aseguraron tener los encuestados durante el censo de 1984.

<sup>5</sup> El Cuadro 1, en el Anexo 2, resume las tendencias en la distribución del empleo por sectores, entre 1950 y 1995.

por otra parte, pasó de 11 a 18 por ciento. El cambio más evidente fue el del sector servicios, cuya contribución pasó de 34 a 60 por ciento. Los servicios gubernamentales florecieron principalmente entre 1950 y 1984; el porcentaje de la fuerza laboral empleado en ese sector durante este período pasó de 6 a 19 por ciento, bajando luego a 15 por ciento en 1995.

### **a) Infraestructura**

La red de transporte y comunicaciones de Costa Rica mejoró notablemente entre 1942 y 1995, lo mismo que la interacción del país con otros países. Pueblos aislados se unieron al resto del país por medio de nuevos caminos, que mejoraron la comercialización de productos agrícolas e industriales. Se establecieron las redes de electricidad y telefonía que hoy unen prácticamente a todos los poblados de Costa Rica. También se construyeron redes de agua potable y de alcantarillado sanitario en todo el país.

La obra de infraestructura más importante y más grande fue la Carretera Interamericana, la cual se empezó a construir en 1940. Esta carretera unió a Costa Rica con Panamá y Nicaragua y al Valle Central con el resto del país.

### **b) Servicios sociales**

Los servicios sociales se extendieron por el país aceleradamente, aunque con un retraso de una década, en comparación con el desarrollo de la infraestructura física. Desde finales de la década de los sesentas y durante los setentas, la seguridad social cubrió cada vez más trabajadores de los sectores económicos modernos. Los programas gubernamentales de salud pública, que combinaron la construcción de los sistemas de agua potable y alcantarillado sanitario con la multiplicación de servicios de salud mejorados, dieron como resultado la caída estrepitosa de la mortalidad infantil y mejoras en otros índices de salud (ver Cuadro 1 en el Anexo 2).

Los servicios de educación también se multiplicaron. Las brechas en la educación primaria se cerraron construyendo escuelas y enviando maestros a las zonas más alejadas. Las escuelas secundarias pasaron de 13, en 1950, a 230 en 1995. A pesar de estos esfuerzos, la educación secundaria aún no alcanza la cobertura que caracterizó a la educación primaria hace una generación. De hecho, hoy en día, sólo la mitad de los jóvenes costarricenses van al colegio. La educación universitaria, por su parte, pasó de ser del dominio exclusivo de una élite en 1950, a convertirse en una meta razonable para la mayoría de los graduados de la educación secundaria.

Igual como sucedió con el desarrollo de la infraestructura física, el aporte de la USAID al desarrollo de los servicios sociales fue importante durante sus primeras etapas: la agencia capacitó a costarricenses, trajo a expertos en el diseño de sistemas y financió programas que incrementaron el acceso a estos servicios. La ayuda de la USAID en este campo desapareció a medida que estos programas pasaron a manos de instituciones gubernamentales y recibieron financiamiento en mayores proporciones de bancos multilaterales.

### c) El tamaño y las funciones del gobierno

Los meritorios cambios en la infraestructura física y social del país se lograron, en gran medida, aumentando el tamaño del gobierno y diversificando sus funciones. La participación del gobierno en el PIB –menor a 10 por ciento en 1950– alcanzó 35 por ciento en 1980, porcentaje que se mantiene hasta 1995. El gobierno asumió nuevas funciones en dos áreas: lo que los economistas llaman “bienes públicos” (infraestructura y servicios sociales) y la ejecución de políticas y regulaciones que inciden en el sector privado. Así, por ejemplo, la política gubernamental se convirtió en una fuerza que incidió en la repartición del crédito y en la protección de diferentes sectores frente a la competencia extranjera, lo cual perjudicó la asignación de recursos en la economía costarricense. Finalmente, el gobierno incursionó como empresario en varios sectores.

## 4. COSTA RICA EN 1995

La Costa Rica de 1995 refleja los profundos cambios ocurridos durante medio siglo. Aunque la fertilidad disminuyó en 50 por ciento durante este período, la población se multiplicó por cuatro, produciendo un rápido crecimiento urbano y desplazando la actividad agrícola hacia áreas boscosas. El PIB per cápita real en 1995, rondaba los \$5.000, un monto 70 por ciento más alto que el promedio mundial.<sup>6</sup> El crecimiento de este ingreso per cápita sobrepasó con creces el pobre aumento que tuvo lugar en el resto de los países centroamericanos, durante el mismo período. El ingreso promedio en Costa Rica era dos veces el de Honduras, El Salvador y Nicaragua y superó también al de Panamá.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo ha creado un indicador compuesto del desarrollo socioeconómico llamado Índice de Desarrollo Humano (IDH). El objetivo del IDH es reflejar la dimensión social del desarrollo además de la económica, de la misma forma en que el PIB per cápita provee una estimación compuesta sólo de esta última variable. De acuerdo con este índice, en 1995 Costa Rica era el país más avanzado de América Latina.

En términos políticos, Costa Rica ha encabezado la lista de los países latinoamericanos. Su sistema democrático resistió las crisis económicas de los setentas y ochentas sin mayores conflictos sociales y sin la interrupción de los derechos y libertades individuales. Los costarricenses, al igual que los ciudadanos de cualquier democracia, mostraron su insatisfacción con diferentes aspectos de su sistema político económico dentro del marco democrático. Esta capacidad de criticar dentro del sistema no es más que una confirmación de lo que Winston Churchill una vez planteó: “la democracia es la peor forma de gobierno...una vez que se excluyen a todas las demás” (Eigen y Siegel, p. 109).

---

<sup>6</sup> Expresado en términos del poder de paridad de compra. En términos nominales, usando el tipo de cambio de ese año, el ingreso per cápita de Costa Rica era de US\$2.600.

## B. TENDENCIAS MICROECONÓMICAS: CAMBIOS EN DOS PUEBLOS RURALES

Con el fin de ofrecer una visión más concreta del cambio que ha ocurrido en Costa Rica durante los últimos 50 años, dos antropólogos investigaron las condiciones actuales de dos pueblos que fueron estudiados ampliamente a finales de los cuarentas. Los dos pueblos, San Juan Sur y Aquiares, están ubicados en la parte oriental de Costa Rica, cerca de Turrialba.<sup>7</sup>

### 1. CAMBIOS ECONÓMICOS

Durante el período estudiado, el ingreso y la población aumentaron en ambas comunidades. San Juan Sur fue más dinámica: su población aumentó en 167 por ciento, mientras que la de Aquiares aumentó en 34 por ciento. La posibilidad de emplearse en la producción de café probablemente explica, en gran medida, esta diferencia. En 1950, Aquiares ya estaba casi totalmente sembrada de café, por lo que el área para este cultivo aumentó poco durante el período que abarcó el estudio. En San Juan Sur, por el contrario, el área sembrada de café se multiplicó por seis, a medida que los agricultores fueron cultivando tierras antes destinadas a pastizales, bosques y otros cultivos. Este cambio es parcialmente reflejo de la creciente especialización que trajo consigo la siembra del café, especialización que condujo a los agricultores a abandonar la agricultura de auto abastecimiento. El aumento del **área** sembrada de café explica el aumento en los niveles de empleo, pero no el crecimiento de los ingresos, que se debió a una mayor **productividad**. El rendimiento de la actividad cafetalera se multiplicó por cuatro durante este período, al mismo tiempo que los precios reales del café descendían, contrarrestando las ganancias producidas por el aumento de la productividad. Aún así, una hectárea de café producía más del doble (i.e. 2,5 veces más) –en términos de poder adquisitivo– en 1995 que en 1950. Cabe destacar que los ingresos y salarios reales de los habitantes de ambos pueblos aumentaron en esa misma proporción durante el período de estudio.

En conclusión, Aquiares y San Juan Sur prosperaron económicamente de 1950 a 1995 porque lograron producir café más eficientemente. También progresaron porque el agua potable y la electricidad llegaron a sus comunidades, y la infraestructura de los servicios de salud y educación mejoraron significativamente. Aunque el bienestar a menudo se mide en términos de ingreso per cápita, éste no se correlaciona de manera clara con algunos de los cambios positivos en el nivel de vida. Así, por ejemplo, en ambos pueblos, los servicios de agua y electricidad resultaron mucho más baratos en 1995, en términos reales, porque estas comunidades contaban con redes públicas de abastecimiento. Las mejoras en las condiciones de salud se debieron, en gran medida, al cambio favorable en la disposición de los desechos, que eliminó una de las principales fuentes de muerte: la diarrea. El abastecimiento de agua y el alcantarillado sanitario fueron factores importantes para mejorar la salud, pero la educación fue todavía un factor más decisivo. Los pobladores estaban más saludables en 1995 porque estaban mejor preparados para evitar las enfermedades: medicina preventiva.

---

<sup>7</sup> Ambos pueblos fueron analizados a inicios de los años cincuenta por Loomis. Los resultados de este trabajo fueron utilizados en el estudio de Romagosa y Castañeda.

## 2. CAMBIOS EN LAS CONDICIONES DE VIDA

Los datos de 1950 reflejan unas condiciones de vida un tanto primitivas. La mayoría de los pobladores vivían, o en sencillas casas de madera de uno o dos cuartos o en ranchos.<sup>8</sup> De hecho, en San Juan Sur el 84 por ciento de sus pobladores carecían de servicio sanitario y letrina, en tanto esa misma situación la enfrentaban el 97 por ciento de los habitantes de Aquiares. Un tercio de las casas en cada uno de estos pueblos eran de piso de tierra. Menos del 5 por ciento de los hogares contaban con un radio.

El agua potable y la electricidad eran casi inexistentes en ambos pueblos. Menos de la mitad de las casas tenían algún libro, pocas tenían adornos, y los adornos que había eran retratos de santos o escenas llamativas, a menudo recortadas de periódicos o revistas.

El estudio coordinado por Loonis sobre San Juan Sur y Aquiares no incluyó datos sobre la salud de sus pobladores. Sin embargo, una encuesta de un área rural más amplia alrededor de Turrialba, realizada, en 1953, por los mismos autores, indica que las condiciones de salud eran muy precarias. Este estudio encontró una mortalidad infantil de 170 por cada mil nacimientos y señala, además, que 14 por ciento de los embarazos culminaban en abortos espontáneos o en el nacimiento de un feto muerto. Los investigadores encontraron que 96 por ciento de las muestras de eses que tomaron estaban infectadas con *Trichomonas* y 62 por ciento, con lombrices intestinales. La mayoría de los partos eran atendidos por parteras (66 por ciento) y sólo 2 por ciento eran atendidos por médicos.

Los ranchos desaparecieron mucho antes de 1995. La mayoría de las casas ahora son de concreto, con pisos de concreto o loza. Todas tienen electricidad y casi todas tienen agua potable entubada, así como servicios sanitarios dentro de la casa.

Como resultado de su ingreso a la red de servicios de salud modernos, los niveles de salud han mejorado admirablemente en ambos pueblos. Casi todos los partos se atienden en hospitales, principalmente del sistema de seguridad social, al cual están afiliadas 70 por ciento de las familias.

La comunicación con el resto del mundo ha cambiado radicalmente. Mientras que en 1950 sólo un 5 por ciento de los hogares tenían un aparato de radio, hoy en día más del 80 por ciento de los hogares en ambos pueblos tienen al menos un televisor a color. Los habitantes de ambos poblados se han integrado a un mundo más amplio. Están informados de lo que sucede en el resto del país y se mantienen al tanto de los acontecimientos, las modas y las normas que definen la cambiante cultura global.

Algunos valores sociales de ambos pueblos, como la cooperación y el respeto por el trabajo tesonero, se mantienen, mientras que otros han cambiado. El cambio más notorio es la tolerancia hacia personas que no se adecúan a las normas establecidas. Por ejemplo, la comunidad estigmatiza menos a los protestantes y a las parejas que viven en unión libre. Las mujeres han alcanzado una mejor posición social y mayor libertad durante el período. En 1950, una mujer generalmente debía pedir permiso para salir de la casa. En 1995, las normas sociales las restringen muchísimo menos. Por ejemplo, en ambos pueblos hay equipos femeninos de fútbol. Además, en 1995 las mujeres tienen mejores posibilidades de ocupar puestos de liderazgo dentro de sus comunidades que en 1950, aunque todavía no han alcanzado la igualdad social con respecto a los hombres.

---

<sup>8</sup> Un rancho –la vivienda más barata– era una construcción de un cuarto, con piso de tierra y techo de hojas.

Algunas costumbres han sido remplazadas por costumbres foráneas. Otras cambiaron a medida que las condiciones de vida variaron. Los rituales asociados a la muerte de los niños, por ejemplo, desaparecieron cuando las condiciones de salud mejoraron, haciendo de la muerte infantil algo inusual, en vez de un acontecimiento cotidiano.

### **3. PEQUEÑOS AGRICULTORES INDEPENDIENTES O AGRICULTORES ASALARIADOS. ¿QUÉ ES MEJOR?**

Similares en múltiples aspectos, los dos pueblos tienen, sin embargo, diferencias que ilustran el carácter multidimensional del desarrollo. Aunque, por lo general, se da por un hecho que las grandes plantaciones se caracterizan por la explotación de sus trabajadores, en el caso estudiado, los pobladores de Aquiares resultaron estar mejor que los de San Juan Sur en varios aspectos. En 1950, por ejemplo, la escuela de Aquiares ofrecía seis años de estudios a nivel primario, mientras la escuela de San Juan Sur ofrecía únicamente tres años. El agua potable, la electricidad y los servicios de salud llegaron primero a Aquiares que a San Juan Sur. Aún hoy, la disponibilidad de agua es mejor en Aquiares y todos sus habitantes están asegurados, mientras que algunas familias en San Juan Sur no lo están. No obstante, en San Juan Sur, el ingreso es mayor y el trabajo comunal y el activismo político están bien arraigados, lo cual redundará en una comunidad más autosuficiente.

En resumen, ambas comunidades han trazado caminos que conducen a sus miembros hacia el mejoramiento económico y social. Pero estos caminos recorren diferentes sendas de una misma colina que es el desarrollo. En general, incluso la organización del hogar varía de una comunidad a otra. En Aquiares, en 44 por ciento de los hogares, la mujer es la única administradora de los ingresos de la familia, mientras que el hombre los administra en solo el 19 por ciento de los casos. En San Juan Sur, por el contrario, el hombre es el único administrador de los ingresos en 48 por ciento de los hogares, en tanto la mujer lo es en 29 por ciento de ellos. El patrón de San Juan Sur podría deberse a que las finanzas del hogar están estrechamente relacionadas con la administración de la parcela y las decisiones de cuánto invertir en ella. O bien, este hecho podría indicar que cuando la familia es propietaria de una parcela, el sistema patriarcal es más común que cuando los ingresos provienen de un salario.

### **4. LOS BENEFICIOS Y PROBLEMAS QUE CONLLEVA EL PROGRESO**

Si bien los indicadores objetivos del desarrollo son positivos, no podemos concluir que el progreso ha traído solo bendiciones a San Juan Sur y Aquiares. No podemos asegurar que los pobladores están más contentos ahora que antes, aunque sí sabemos que ahora tienen más años para estar contentos o tristes, y si están tristes, por lo menos viven su tristeza en unas condiciones más cómodas.

Otros comentarios merecen ser anotados. Si bien ambos pueblos se han transformado profundamente, no se puede esperar que sus habitantes estén brincando de alegría. Bastantes preocupaciones y frustraciones les han de causar los retos que enfrentan todas las personas: el amor, el matrimonio, el dinero, la crianza de los niños. Hasta las comodidades modernas se pueden convertir en una fuente de frustraciones. La electricidad se torna "indispensable" y, por lo tanto, su ausencia causa preocupación, en lugar de dar pie a una reflexión sobre lo bueno que es tener fluido eléctrico la mayor parte del tiempo.



La facilidad con la que se accede al resto del mundo, debilita inevitablemente la función de la comunidad como red social y depositaria de valores. A través de la televisión y el cine, los jóvenes acceden ante ideas foráneas que reducen su voluntad de obedecer las normas y seguir las costumbres de su propia comunidad. Los maestros ya no son líderes comunales ni figuras de avanzada. Antes de que se construyeran las carreteras, no les quedaba más remedio que vivir en los pueblos; ahora viven en Turrialba y sólo van a los pueblos a dar clases.

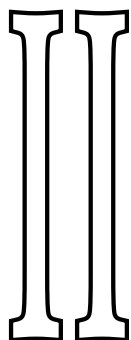
A los pobladores les preocupa el futuro. Se preocupan por los políticos en San José, los poderosos intereses económicos que podrían perjudicar a los pequeños productores o a los patronos, y el deterioro en la calidad de la educación que reciben sus hijos. En resumen, se preocupan hoy día por las mismas cosas que atribulan, por ejemplo, a la mayoría de los estadounidenses.

## **5. ¿CUÁL HA SIDO EL IMPACTO DE LA USAID EN AQUIARES Y SAN JUAN SUR?**

Cuando se trata de estudiar a los beneficiarios de la ayuda económica –en este caso, los habitantes de Aquiares y San Juan Sur–, la contribución de la USAID no se puede analizar desligada de otros factores. Sin embargo, podemos asegurar que las actividades de la USAID dejaron “huellas” reconocibles. El que se hayan cuadruplicado los rendimientos de los cultivos de café ciertamente se debe, en gran medida, a iniciativas promovidas por la USAID. Al identificar los nutrientes de los que carecía el suelo, fueron agrónomos estadounidenses quienes introdujeron criterios científicos en la producción de café. Este conocimiento aparentemente dio como resultado el rápido y significativo incremento de los rendimientos de este cultivo. Además, las contribuciones de la USAID y de otras instancias del Gobierno de los Estados Unidos a la investigación del café (como el financiamiento a los programas del Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza, CATIE), ayudaron a desarrollar y diseminar nuevas variedades que requerían menos cuidados y producían un rendimiento mayor. Estas mejoras probablemente fueron introducidas a estas comunidades por medio de diferentes canales: extensionistas agrícolas, clubes 4-S, vendedores de fertilizantes y por referencia de otros agricultores. San Juan Sur ha tenido por mucho tiempo un club 4-S, como resultado del esfuerzo organizado de asesores agrícolas estadounidenses en la década de los cincuenta, el cual dejó un saldo de 158 clubes en todo el país.

La cooperación de la USAID y del Gobierno de Costa Rica para construir caminos rurales, establecer los sistemas públicos de salud, educación, agua y alcantarillados sanitarios también tuvo un impacto, por lo menos indirecto, sobre estas comunidades. En todas estas áreas se dieron las mejoras que la USAID estaba promoviendo en cooperación con el Gobierno de Costa Rica. El reciente restablecimiento de la estabilidad macroeconómica en el país ha creado un ambiente más favorable para los habitantes de estos pueblos. La grave sobrevaluación del tipo de cambio antes de la estabilización que se llevó a cabo, con ayuda de los Estados Unidos, entre 1982 y 1984, castigó severamente a los productores de café y probablemente contribuyó en alguna medida, a la quiebra de la Hacienda Aquiares, ocurrida en esa época. La sobrevaluación del tipo de cambio, probablemente, fue una de las causas de la reducción temporal del número de personas que vivían y trabajaban en la hacienda.

La creación de una fábrica de bolas profesionales de béisbol en Turrialba, por otra parte, la cual emplea a una docena de mujeres de Aquiares y San Juan Sur, también es un legado del esfuerzo de la USAID al promover exportaciones no tradicionales costarricenses y la inversión en este tipo de regiones. Lo anterior, como apoyo a la política de apertura económica promovida por el Estado costarricense desde mediados de la década de los 80.



## La USAID en Costa Rica

*Para poder evaluar en forma correcta el papel de la USAID en Costa Rica, en esta segunda parte del documento, se presentan y discuten los propósitos y conceptos sobre el desarrollo empleados por la USAID, o bien, en boga en el período durante el cual determinados programas fueron diseñados y ejecutados en Costa Rica.*

### **A. PROPÓSITOS Y CONCEPTOS DE LA USAID**

El punto de partida para discutir los propósitos y conceptos seguidos por la USAID en Costa Rica, consiste en plantearse primeramente la pregunta del por qué este último país recibió ayuda de los Estados Unidos ¿Cuáles fueron las razones detrás de esta política estadounidense?

#### **1. PROPÓSITOS DE LA AYUDA DE LA USAID**

La asistencia económica a países extranjeros es un fenómeno posterior a la Segunda Guerra Mundial. Antes de la guerra, el Gobierno de los Estados Unidos proporcionaba ocasionalmente ayuda temporal a otros países para contrarrestar catástrofes naturales o creadas por el hombre, pero la asignación anual de recursos para obras “caritativas” en otros países ha sido casi inexistente durante la mayor parte de la historia de los Estados Unidos. Como parte de este fenómeno de la posguerra, entre 1945 y 1995, Estados Unidos le donó a Costa Rica \$2.000 millones en ayuda económica, lo cual equivale a \$40 millones por año, o \$667 por cada uno de los más de 3 millones de costarricenses. El ciudadano estadounidense promedio pagó \$40 (\$0,80 por año) en impuestos para proporcionar asistencia a los costarricenses, quienes están entre los más favorecidos por la ayuda económica de los Estados Unidos. Solo los ciudadanos de Israel, Vietnam, Egipto y Jamaica han recibido más ayuda per cápita que Costa Rica. ¿Qué fue lo que movió a diez presidentes de los Estados Unidos a tomar dinero de los ciudadanos estadounidenses para entregárselo a los costarricenses?

Tradicionalmente, dos argumentos han justificado el que los Estados Unidos brinden ayuda económica externa: la defensa de sus intereses y el altruismo. Expuestos de esta forma, estos argumentos parecieran ser excluyentes. Si una determinada acción se justifica por los beneficios concretos que aportará a los Estados Unidos, no puede, por definición, ser altruista. Por otro lado, una acción altruista es una de la que no se puede esperar otro beneficio más que la satisfacción de haber hecho lo

correcto. Los estadounidenses que están en favor de que los Estados Unidos brinde ayuda económica externa han intentado unir estas dos justificaciones, argumentando que la mejor forma de garantizar la seguridad nacional del país es financiando programas de asistencia económica que beneficien a las personas pobres de los países en vías de desarrollo.<sup>9</sup>

Desde 1945 y durante la mayor parte del período, la política exterior de los Estados Unidos se basó en la creencia de que el país estaba inmerso en una lucha global contra el comunismo internacional, una poderosa fuerza contraria a los objetivos e intereses estadounidenses. Hasta el colapso de la Unión Soviética, a principios de la década de los noventa, la política exterior de los Estados Unidos mantuvo una visión consistente y coherente del mundo, muy bien descrita por George Kennan en su famoso artículo "X", publicado en la revista *Foreign Affairs* en 1947. Aunque Kennan luego criticó algunos de los aspectos de esta política, diez presidentes estadounidenses la siguieron al pie de la letra. La política exterior de los Estados Unidos sostenía que para garantizar la seguridad nacional se debía ganar esta batalla y que la ayuda económica externa era un elemento de tal estrategia.

Una política de seguridad nacional sin más adornos no pondría énfasis en la forma en que el país beneficiario dispusiera de la ayuda económica. La política exterior de los Estados Unidos, en cambio, también definía la lucha contra la Unión Soviética en términos morales. Por esto se consideró que comprar a dictadores corruptos no sería una política eficaz en el largo plazo. A menos de que los Estados Unidos usara su política exterior para promover el desarrollo económico, el comunismo sería atractivo como fuerza modernizadora. Por este motivo, en un sofisticado marco teórico, se combinó el objetivo de seguridad nacional de los Estados Unidos con el progreso económico y social de los países que se beneficiarían con su ayuda económica externa. Estados Unidos garantizaría su propio bienestar haciendo el bien.

## ¿Por qué ayudar a Costa Rica?

Costa Rica fue un beneficiario importante de la asistencia económica de los Estados Unidos. Los costarricense recibieron, per cápita, ocho veces más de lo que recibieron otros países latinoamericanos entre 1945 y 1995, y muchísimo más de lo que recibieron los países de Asia y África. Costa Rica ocupó durante este período el **quinto** lugar entre los países subdesarrollados que recibieron ayuda económica de parte de los Estados Unidos. ¿Por qué?

### *i. Costa Rica antes de 1972: un país en desarrollo*

Antes de 1972, el monto de la ayuda económica que los Estados Unidos entregó a Costa Rica fue parecido al que recibieron otros países centroamericanos, y ligeramente superior, en términos per cápita, a la asistencia que recibieron los países más grandes de América Latina. Latinoamérica recibió más ayuda que otras regiones del mundo porque Estados Unidos la consideraba su "patio trasero". El compromiso de Costa Rica con la educación masiva y la democracia, así como la relativa alta calidad de sus instituciones gubernamentales, eran elementos que la favorecían para recibir ayuda de los Estados Unidos. Sin embargo, su nivel de desarrollo relativamente alto, hacía de Costa Rica un

<sup>9</sup> A pesar de esta última justificación para la presencia de la USAID en Costa Rica, los costarricense entrevistados coincidieron en que los empleados estadounidenses de la USAID estaban ahí por motivos altruistas.

beneficiario cuestionable, razón por la cual la USAID decidió eliminar paulatinamente la ayuda económica a este país a partir de 1970.

*ii. De 1972 a 1980:*

*Costa Rica se beneficia del dinero que otros países no podían administrar*

El cierre paulatino de la misión de la USAID en Costa Rica se reflejó en la reducción de su personal y del nivel de sus programas, pero la decisión de cerrar definitivamente la agencia en Costa Rica fue pospuesta una y otra vez. El vuelco de la política de la USAID hacia la satisfacción de las “necesidades humanas básicas” –una política que ponía énfasis en canalizar la ayuda hacia las personas más pobres de los países más pobres– debería de haber acelerado el cierre de la agencia en Costa Rica. No obstante, aunque los niveles de ayuda se redujeron, éstos lo hicieron en menos de lo que se hubiera esperado. Aunque los montos de ayuda que se planificaban para Costa Rica tendían a disminuir año con año durante este período, el país recibía siempre más de lo planeado. Cuando algún proyecto no podía llevarse a cabo en otro país, ya fuera por dificultades técnicas o políticas (como golpes de Estado), Costa Rica siempre era considerada como un lugar seguro para colocar recursos al final del año fiscal. Las instituciones costarricenses tenían la capacidad de desarrollar y administrar proyectos, hacerlos bien y hacer que estos proyectos beneficiaran a personas pobres. Costa Rica se convirtió, de este modo, en “beneficiaria del remanente” de los recursos destinados a América Latina.

*iii. Los 80: los sandinistas y la ganancia inesperada para Costa Rica*

La suerte de Costa Rica como beneficiaria de la ayuda económica externa de los Estados Unidos mejoró notablemente entre 1982 y 1992. En dólares constantes de 1994, Costa Rica recibió más de \$1.400 millones durante esa década, luego de recibir \$800 millones durante los 35 años anteriores. Si bien Costa Rica fue fuertemente golpeada por la crisis de deuda externa a principios de los 80, también lo fue la mayoría del mundo en vías de desarrollo. La justificación de la ayuda a Centroamérica fue el gobierno sandinista de izquierda en Nicaragua. La administración Reagan, que subió al poder en 1981, optó por una política de aislamiento y hostilidad hacia Nicaragua. La administración temía que el gobierno sandinista apoyara a grupos guerrilleros en otras partes de Centroamérica. Pruebas que indicaban que el gobierno sandinista estaba apoyando a la guerrilla salvadoreña llevaron al gobierno saliente del Presidente Carter a eliminar la ayuda de los Estados Unidos a Nicaragua. Estados Unidos le otorgó credibilidad al comandante nicaragüense que se jactó de que los países centroamericanos caerían, uno a uno, como frutas maduras, en los brazos de la revolución y que Costa Rica sería el postre.

La administración Reagan gestionó ayuda adicional para Centroamérica, y en 1983 creó una comisión bipartita dirigida por el ex Secretario de Estado Henry Kissinger, para que diseñara un programa de ayuda de largo plazo. La Comisión Kissinger propuso un plan de cinco años que otorgaría \$1.200 millones anuales en ayuda económica a la región, además de ayuda militar.<sup>10</sup> Durante el resto de la década, el Congreso de los Estados Unidos aprobó alrededor de \$1.000 millones anuales de ayuda económica.

<sup>10</sup> Conviene aclarar que en el caso costarricense, la ayuda de los Estados Unidos fue básicamente de tipo económica.

En los primeros años de la Comisión Kissinger, la USAID, la administración y el Congreso estadounidense estuvieron de acuerdo en proporcionar ayuda económica a Centroamérica. En 1987, aparecieron las primeras discrepancias. En ese año, la USAID propuso reducir los niveles de ayuda para Costa Rica, por dos razones: en primer lugar, el progreso que se estaba logrando y el temor de que continuos montos elevados de ayuda crearan dependencia. Sin embargo, los congresistas temían que estos recortes fueran interpretados como una señal de insatisfacción de los Estados Unidos con los esfuerzos del entonces presidente costarricense Oscar Arias por lograr la paz en Centroamérica, y solicitaron que se continuara proporcionando niveles altos de ayuda económica a Costa Rica. En segundo lugar, cuando los sandinistas perdieron las elecciones presidenciales en 1991, la reactivación económica estaba bien adelantada en el resto de la región y el monto de la ayuda económica de los Estados Unidos a Centroamérica empezó a caer vertiginosamente. En 1994, la USAID declaró que Costa Rica estaba lista para graduarse como beneficiaria de la ayuda económica de los Estados Unidos y estableció un cronograma para disminuir paulatinamente sus programas en el país y finalizar sus operaciones en menos de dos años. De hecho, la USAID cerró sus oficinas en Costa Rica en el mes de setiembre de 1996.

## 2. CONCEPTOS EMPLEADOS POR LA USAID

Debido a que la USAID empleó diversos enfoques y actividades para apoyar las iniciativas de desarrollo económico de Costa Rica, la evaluación de su labor en este país, puede hacerse siguiendo tales enfoques. Por ejemplo, podría evaluarse el impacto de las 1.000 actividades que promovió la USAID y combinar todos los impactos. O se podría usar un modelo econométrico para calcular su impacto. Este estudio rechaza ambas posibilidades; la primera, porque tomaría demasiado tiempo, y la segunda, porque es demasiado simplista. En su lugar, este estudio adopta dos estrategias más modestas. En esta sección se hace una reseña de los conceptos básicos que usó la USAID en sus programas, tratando de contestar la siguiente pregunta: ¿Fueron apropiados estos conceptos para las condiciones de Costa Rica, o se trató simplemente de modas ideológicas? En el Capítulo 3, se estudian los logros y fallas de las actividades y proyectos sectoriales, con base en los estudios preparados por los investigadores costarricenses (véase el Anexo 1).

Algunas personas creen que las estrategias de la USAID en cada país dependen de las ideas del director de la misión o de los planes del gobierno local de turno. En efecto, estos factores ejercen su influencia. Sin embargo, de la revisión de los documentos de la USAID en Costa Rica, se deduce que en la mayoría de los casos se aplicaron enfoques conceptuales amplios, durante períodos relativamente largos, los cuales reflejaban el paradigma del desarrollo vigente en ese momento en el mundo desarrollado. Desde el punto de vista conceptual, la estrategia de asistencia económica de los Estados Unidos a Costa Rica se puede dividir en cuatro fases. Lo que diferencia una fase de otra, es la respuesta que en ese momento se dio a la pregunta ¿qué es el desarrollo económico y cómo se alcanza?

**Asistencia técnica. 1946-61:** Los primeros programas partieron de la premisa de que la asistencia técnica era la clave del desarrollo y consistieron en capacitar costarricenses y transferir tecnología mediante expertos extranjeros.

**Desarrollo planificado. 1961-72:** En 1961, el concepto se amplió y se le dio importancia a la inversión gubernamental, a los conceptos macroeconómicos de ahorro, inversión y balances internos y ex-

ternos, así como a conceptos sociológicos sobre la modernización y el “despegue”. Es decir, se utilizaron algunos principios económicos, lo que dio origen a una era que bien puede llamarse “el economista como rey”.<sup>11</sup>

**Pobreza/necesidades básicas. 1972-81:** Los setentas se caracterizaron por la desilusión con los conceptos macroeconómicos y con la aparente imposibilidad de repartir la riqueza entre los pobres “por goteo”. Estados Unidos adoptó un concepto de desarrollo que ignoraba la macroeconomía e implicaba la ayuda directa de agencias gubernamentales a los más pobres, a menudo cooperando con las comunidades en “proyectos rurales integrados”.

**Estabilización y reestructuración. 1982-95:** La ola de desbalances macroeconómicos, en muchos países subdesarrollados, a principios de los 80, renovó el interés por el balance macroeconómico, esta vez aparejado a una preocupación por la eficiencia microeconómica, preocupación que no había existido antes. El gobierno grande, que en los sesentas se veía como una solución, ahora se consideraba como un obstáculo al desarrollo.

En los Cuadros 2 y 3 del Anexo, se muestran los montos de la ayuda bilateral de la USAID a Costa Rica durante cada una de las cuatro fases anteriormente descritas (por tipo de gasto y en dólares constantes).

### a) La época de la asistencia técnica (antes de 1961)

La ayuda oficial de los Estados Unidos a Costa Rica empezó en 1942 y estuvo a cargo del Instituto para Asuntos Interamericanos, afiliado al Departamento de Estado. Los primeros esfuerzos consistieron en asistencia técnica en salud pública y agricultura. La asistencia técnica en agricultura continuó de manera unilateral hasta 1948, cuando los gobiernos de Estados Unidos y Costa Rica firmaron el acuerdo bilateral que creó el Servicio Técnico Interamericano de Cooperación Agrícola (STICA). La asistencia en salud se formalizó en 1951, con la creación del Servicio Cooperativo Interamericano de Salud Pública (SCISP).

Ambos “servicios” operaron de acuerdo con los principios establecidos en la ley denominada Punto IV, aprobada por el Congreso de los Estados Unidos en 1951. Tenían personal costarricense y estadounidense y trabajaban en estrecha colaboración con los ministerios, sin pertenecer a ellos. De acuerdo con la ley Punto IV, la cooperación técnica debía ser formalmente solicitada por el gobierno participante –el cual compartía los costos– y debía seguir un cronograma predeterminado. Los recursos de Estados Unidos debían utilizarse para pagar los salarios y gastos de los técnicos estadounidenses, la capacitación de los técnicos costarricenses y los materiales usados en los proyectos piloto.

Un proyecto que se salió de la norma de la asistencia técnica fue el financiamiento de la porción costarricense de la Carretera Interamericana. Los recursos que aportaron los Estados Unidos a este proyecto no provinieron de ninguna de sus agencias de asistencia, sino de su Oficina de Carreteras. Los Estados Unidos aportaron \$50 millones, de los cuales más de \$36 millones fueron entregados durante los cincuenta. La mayor parte del saldo se destinó, a finales de los sesentas, a reconstruir algunos tramos de la carretera.

---

<sup>11</sup> Nos referimos aquí al papel de algunos economistas dentro de la USAID, no así a todo el pensamiento económico disponible en dicha época.

En sus inicios, el STICA se dedicó a crear servicios de extensión agrícola y clubes 4-S como medio para la transferencia de tecnología. En 1955, el manejo de las 30 oficinas de extensión que había en el país pasó de STICA al Ministerio de Agricultura. STICA también desarrolló proyectos de riego y de control de la erosión, y luego se dedicó a la investigación en agricultura, tanto directamente, como mediante un contrato con la Universidad de la Florida en que ésta se comprometía a colaborar en investigaciones y a capacitar costarricenses.

El SCISP por otra parte, trabajó en las áreas de agua potable y alcantarillados, centros de salud y control de epidemias. También colaboró con la formación de enfermeros y el diseño de mataderos. El aporte estadounidense sirvió para construir los dos primeros sistemas modernos de agua potable de Costa Rica, incluyendo el sistema de fluoración del agua de San José (el primero de América Latina), el diseño de un sistema integrado de agua para el Valle Central y diseños para sistemas comunales de agua que se construyeron, a un ritmo de 20 por año, a finales de los cincuentas.

Estados Unidos también financió estudios, la visita de asesores extranjeros y la formación de costarricenses en el exterior, en áreas como administración pública, educación, transporte, industria, vivienda y relaciones laborales. Con ayuda de los Estados Unidos, se estudió el sistema de administración de impuestos y de los gobiernos locales, se creó la oficina central de estadísticas y se brindó asesoría para el establecimiento del servicio civil. De 1959 a 1973, se llevaron a cabo los primeros programas de "seguridad pública", que abarcaron la formación de policías y el entrenamiento en asuntos de seguridad interna.

## *Evaluación*

Tanto la asistencia técnica del período 1946-61, como la construcción de la carretera interamericana, tuvieron un gran impacto sobre el desarrollo de Costa Rica. La carretera interamericana, la cual produjo cuantiosos beneficios para el país, fue probablemente la obra de infraestructura más importante que se llevó a cabo durante este período. Acabó con el aislamiento en que vivía la mayor parte del país y mejoró la comunicación interna. Si bien la carretera fue concebida por el gobierno estadounidense como parte de un proyecto para unir los países centromericanos por motivos de seguridad durante la Segunda Guerra Mundial, en el caso de Costa Rica, su importancia va más allá debido a que permitió unir áreas remotas de este país. Todavía es cuestionable si para los Estados Unidos valió la inversión construir el trecho de la carretera que conecta a Costa Rica con Panamá, especialmente tomando en cuenta que la idea inicial de unir a Alaska con la Tierra del Fuego se desechó en los setentas, cuando se decidió no terminar la parte de la carretera que atraviesa el Darién, en Panamá. De cualquier manera, la carretera adquirió para Costa Rica un significado inmediato y enorme.

Gran parte de la asistencia técnica de esa época dio frutos importantes para Costa Rica. Muchos funcionarios costarricenses de ese entonces la recuerdan como una época de mucha emoción y grandes logros. Las actividades de STICA fueron relativamente sencillas, pero difundieron varias técnicas que aumentaron las ganancias de los agricultores que las pusieron en práctica. Su uso se popularizó rápidamente entre los agricultores, debido a los beneficios económicos que producían. STICA identificaba y trabajaba con los agricultores más abiertos al cambio, siguiendo la premisa de que las innovaciones que resultaran exitosas serían copiadas por otros agricultores. Esta labor fue realizada en sus inicios por STICA como entidad independiente del Ministerio de Agricultura.

En general, la asistencia técnica parece haber alcanzado sus objetivos, ya que representó la primera aplicación de conocimientos y enfoques científicos a un ambiente tradicional. Esta estrategia de cooperación externa aportó a Costa Rica abundantes conocimientos, los cuales, de otro modo, no hubieran llegado al país, debido a su relativo aislamiento, su escasa comunicación con el resto del mundo y la carestía de medios alternativos de transferencia tecnológica.

Considerando que el funcionamiento de los servicios de STICA fuera de la estructura ministerial del país no era un enfoque sostenible en el largo plazo, STICA y sus programas fueron trasladados al Ministerio de Agricultura. La eficiencia de este nuevo enfoque de apoyo a la agricultura costarricense ha sido inferior a aquella alcanzada por las primeras labores de STICA.

## **b) Desarrollo planificado: La USAID y la Alianza para el Progreso (1961-72)**

A finales de los cincuentas llegó la era del desarrollo económico a la visión de la USAID. El Plan Marshall contribuyó parcialmente a revivir las economías de Europa Occidental mucho más rápido de lo que se esperaba. La integración económica estaba progresando en Europa Occidental y parecía que el libre comercio contribuía a la creciente prosperidad. El énfasis que, después de la Segunda Guerra Mundial, se le dio a la descolonización, se transformó en una guerra global contra la pobreza. La ONU llamó a la década de los sesentas la Década del Desarrollo.

En los Estados Unidos, la ayuda económica externa fue un tema de la campaña electoral de 1960. El entonces candidato John F. Kennedy hizo un llamado para que se incrementara la ayuda económica externa, con el fin de combatir la amenaza comunista, mediante la reducción de la pobreza en los países en vías de desarrollo. En marzo de 1961, el Presidente Kennedy propuso crear la Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID), una expansión importante en la ayuda internacional si se le compara con su predecesora, la Administración para la Cooperación Internacional. A los Estados Unidos le preocupaba especialmente América Latina: las manifestaciones durante la visita del Vicepresidente Nixon en 1958 y la Revolución Cubana, en 1959, habían impresionado al público estadounidense. Así, junto con su propuesta de crear la USAID, la administración Kennedy planteó una Alianza para el Progreso, un esfuerzo multilateral en el hemisferio occidental.

W.W. Rostow, asesor de Kennedy, cumplió un papel destacado. Rostow sostenía que las actitudes tradicionales y los grupos de interés imponían obstáculos serios al crecimiento económico. Se esperaba romper estas cadenas por medio de la promoción y establecimiento de gobiernos democráticos en los países de América Latina. Una vez que se acabara con estas barreras, la economía se dispararía hacia la modernización. La educación masiva y los avances tecnológicos resultantes harían que el crecimiento económico fuera casi automático. El éxito aparente de la Operación Bootstrap que el Gobierno de Estados Unidos realizó en Puerto Rico en los años cincuentas, afianzó esta visión optimista. Teodoro Moscoso, padre de la Operación Bootstrap, fue nombrado coordinador de la Alianza para el Progreso y director de la USAID para Latinoamérica.

La idea de una modernización rápida y fácil iba aparejada a la idea de que el gobierno tenía la capacidad de ser una fuerza modernizadora, que empujaría al sector privado para que éste se modernizara. Se consideraba que el sector privado por sí solo no tendría el interés de modernizarse, ya que estaba satisfecho con su *status quo*. Para Rostow –y muchos otros economistas, incluidos Hollis Chenery



y Alan Strout, economistas de la USAID en aquel entonces— la inversión era la clave del crecimiento económico. Los países en desarrollo eran pobres porque tenían niveles bajos de inversión, y se podía predecir sus tasas de crecimiento económico con base en sus tasas de inversión. La razón del incremento del capital a la producción parecía ligar de manera mecanicista la inversión y el crecimiento. Según esta fórmula, la inversión del gobierno en infraestructura sería el sector dominante y estimularía al sector privado.

El Programa de la Alianza para el Progreso solicitaba a los países latinoamericanos participantes, que llevaran a cabo una reforma agraria, aumentaran la inversión en educación y salud, y desarrollaran su capacidad de planificación. El desempeño de los países sería monitoreado por un comité de la Organización de Estados Americanos: el Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso (CIAP).

La teoría del desarrollo, especialmente dentro de la Alianza, estaba fuertemente influenciada por el concepto de “planificación del desarrollo”. El éxito aparente de la planificación de la economía en los países comunistas, los recuerdos de la Depresión y la fe en los tecnócratas hacían pensar que el desarrollo económico requería del liderazgo gubernamental y que el confiar en los mercados privados llevaría, si no al estancamiento, sí a la inestabilidad cíclica y al mantenimiento del “viejo orden” en que las oligarquías controlaban la mayor parte de los recursos.

Estas grandes ideas reemplazaron la idea de asistencia *in situ* que había caracterizado la época anterior. La USAID/Costa Rica reemplazó a sus expertos técnicos (que trabajaban directamente en diferentes actividades), por encargados de programas y algunos de los economistas que teorizaban sobre el desarrollo y lo promovían indirectamente ayudando a instituciones costarricenses. Según la jerga de la época, lo que sucedió fue que los “programadores” reemplazaron a los “excavadores de pozos”.<sup>12</sup>

Costa Rica reaccionó con entusiasmo. Estableció rápidamente una oficina de planificación y una agencia para la reforma agraria y amplió los programas gubernamentales encargados de la infraestructura social y económica, valiéndose de fondos de los recién creados Banco Interamericano de Desarrollo y Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE).

En materia de comercio exterior, Costa Rica se opuso en un inicio a la integración económica con Centroamérica mediante la creación del Mercado Común Centroamericano (MERCOSUR) y su aislamiento del resto del mundo. Sin embargo, presionado por el Gobierno de Estados Unidos y de los “integracionistas”, dirigidos por Raúl Prebisch, de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) de la ONU, Costa Rica se unió finalmente al MERCOSUR en 1963.

Los proyectos más importantes de la época incluyeron el financiamiento de la agencia para la reforma agraria, para que promoviera la colonización y entregara títulos de propiedad; la construcción de viviendas populares, por medio de la nueva organización gubernamental encargada de la vivienda; crédito para la agricultura y para la creación de un sistema de ahorro y préstamo en el sistema bancario nacional; el mantenimiento de carreteras y el establecimiento de un banco de inversión privada. Con la excepción de esto último, todos los proyectos de esta época tuvieron como meta el fortalecimiento de organizaciones gubernamentales existentes o la creación de nuevas entidades públicas. La

<sup>12</sup> Conviene aclarar que otros economistas de diferente ideología en boga en la USAID, también teorizaron sobre el desarrollo económico. Sin embargo, sus enfoques no fueron empleados en los programas de la Misión de la USAID en Costa Rica.

USAID también empezó a dar ayuda para la planificación familiar, en 1967, a través de la Asociación Demográfica Costarricense, un grupo privado que tenía temor a los efectos adversos del rápido crecimiento de la población. El proyecto más complejo fue el préstamo de \$20 millones para el sector agrícola, el cual financió a unas 12 entidades gubernamentales relacionadas con la agricultura, con el fin de que ampliaran sus programas y mejoraran la coordinación interinstitucional.

Costa Rica también recibió financiamiento del Programa Regional Centroamericano de la USAID (ROCAP). El programa financió carreteras, crédito para la industria, proyectos de telefonía y electricidad con el resto de Centroamérica, la expansión de instituciones regionales para la administración pública, la nutrición y la administración de negocios, así como una burocracia regional para la promoción de la integración económica.

## *Evaluación*

Costa Rica cumplió la mayoría de las metas establecidas por la Alianza para el Progreso. Desde casi todos los puntos de vista –incluyendo el de los indicadores sociales y el PIB–, Costa Rica excedió las metas establecidas por la Alianza durante los sesentas. Se crearon nuevas entidades públicas, los impuestos aumentaron para financiar niveles crecientes de inversión pública y Costa Rica rápidamente incrementó el volumen de comercio con el resto de Centroamérica. A finales de los sesentas, la USAID empezó a cuestionarse cuándo debía cerrar su oficina en Costa Rica.

Dos problemas internos y uno externo se combinaron más adelante y le restaron brillo al éxito costarricense. En primer lugar, el crecimiento del sector público no trajo consigo solo las bondades esperadas por los arquitectos de la Alianza. Resultó ser más fácil crear una nueva entidad gubernamental que eliminarla o cambiarla de acuerdo con las necesidades del momento. La USAID y el Gobierno de Costa Rica habían asumido que “sector público” era sinónimo de “bienestar público”. En particular, la suposición de que las oficinas de planificación eran necesarias para el desarrollo resultó ser equivocada. En Costa Rica, la Oficina Nacional de Planificación (ahora un ministerio), lejos de ser una entidad tecnocrática que planifica para el largo plazo, se convirtió, a menudo, en una oficina que respondía a los lineamientos cortoplacistas del Gobierno de turno.

En segundo lugar, el ingreso de Costa Rica al MERCOMUN incrementó probablemente, en un primer momento, la eficiencia industrial, al poner a las empresas nacionales a competir a nivel regional. Pero con el paso del tiempo, convirtió los sistemas de producción enfocados hacia el mercado regional en sistemas más caros, respecto a los estándares internacionales. Las estructuras de costos de las empresas y los aranceles elevados y variables –que constituyeron una eficaz barrera proteccionista– dificultaron la eventual exportación de productos fuera de la región. Los industriales se oponían a la reducción de los aranceles, lo cual hubiera promovido la competencia y abierto la posibilidad de que la región exportara bienes industriales al resto del mundo. La participación de Costa Rica en el MERCOMUN fue inicialmente considerada como favorable para el crecimiento económico.<sup>13</sup> Estudios más recientes sugieren que los beneficios del MERCOMUN en inversión y empleo fueron solo temporales y desembocaron en una calle sin salida. Al proteger a la región de la competencia internacional y ais-

<sup>13</sup> Nugent estima que el MERCOMUN aportó anualmente alrededor de un 0,6 por ciento al PIB centroamericano (es decir, más de un 7 por ciento entre 1960 y 1972), mientras que Cline y Delgado sugieren que el MERCOMUN aportó entre un 3 a 4 por ciento al PIB regional durante esa época.

larla de la evolución tecnológica, el MERCOMUN probablemente condujo, en el largo plazo, a un crecimiento económico más lento.<sup>14</sup>

El acontecimiento externo que cambió la percepción del desarrollo alcanzado por Costa Rica ocurrió en el este de Asia. Hasta cierto punto, el éxito y el fracaso son relativos y dependen de lo que se considera alcanzable. En los sesentas, la tasa de crecimiento del PIB per cápita costarricense, de alrededor de 2,5 por ciento anual, se consideraba altamente satisfactoria porque no se había demostrado que los países pudieran alcanzar un crecimiento más acelerado. Por ejemplo, en Estados Unidos, claramente un éxito en lo que a desarrollo económico se refiere, el PIB per cápita ha crecido de manera permanente, a una tasa anual de 1,7 por ciento, durante dos siglos. Durante los cincuentas y sesentas, Costa Rica excedió esta tasa en forma permanente. Pero esta meta cambió en Asia después de la Segunda Guerra Mundial. La experiencia de posguerra de Japón y el rápido crecimiento de otros países asiáticos (Corea del Sur, Taiwán y las ciudades estado de Hong Kong y Singapur) en los años sesentas, han establecido un nuevo estándar. El 2,5 por ciento de crecimiento alcanzado por Costa Rica ya no se considera una tasa de crecimiento rápida debido a que la experiencia del sureste asiático demostró que se pueden alcanzar tasas de crecimiento per cápita entre 6 y 8 por ciento por año.

### **c) Las necesidades básicas y la reducción de la pobreza (1972-81)**

En 1970, la USAID empezaba a considerar el desarrollo de Costa Rica como un éxito. Gracias al crecimiento rápido de la exportación de productos industriales a Centroamérica y de productos agrícolas tradicionales (café, banano, azúcar y carne) a Estados Unidos y a Europa, la economía había crecido relativamente rápido durante varios años. Las exportaciones de café, banano, azúcar y carne crecían a toda velocidad y se vaticinaba que el aluminio también se convertiría en un importante producto de exportación. La USAID/Costa Rica empezó a planificar el cierre de sus oficinas y comenzó a reducir su personal. Los informes a Washington hacían referencia al “programa por concluir” y se referían a las actividades que caracterizarían la relación con Costa Rica en la era posterior a la de la ayuda económica.

Durante la década que siguió a 1972, la USAID dejó a un lado los asuntos macroeconómicos y sectoriales y se concentró en los problemas de los sectores más pobres de la sociedad. En un principio, ésta fue la forma en que las oficinas de la USAID en Costa Rica respondieron a la idea, prevaleciente en Washington, de que la riqueza relativa de Costa Rica en comparación con la del resto de la región, hacía innecesaria la ayuda económica a este país. Más adelante, esta idea fue el reflejo del cambio ideológico de la USAID, la cual dirigía ahora sus esfuerzos hacia la reducción de la pobreza, uno de los elementos fundamentales del nuevo paradigma de desarrollo conocido como “necesidades humanas básicas”.

Este nuevo paradigma de desarrollo nació a mediados de los setentas. La Cámara de Representantes, desilusionada con la guerra en Vietnam y con la creciente concentración de la ayuda externa en el sureste de Asia, votó en contra de proporcionar recursos para la USAID. Quienes criticaban a la USAID argumentaron que la agencia estaba tomando recursos de los estadounidenses pobres para dárselos a los ricos de los países en desarrollo y ordenaron a la USAID que rediseñara sus programas, de forma tal que estos estuvieran dirigidos a reducir la pobreza, beneficiando principalmente a los pobres.

---

<sup>14</sup> Ver, por ejemplo, Sachs y Warner.

El programa de la USAID en Costa Rica cumplía con estos últimos requisitos. Al dar cuenta de su estrategia en un informe de 1976, la USAID/COSTA RICA menciona los siguientes obstáculos para alcanzar el desarrollo en Costa Rica: las desigualdades socioeconómicas, la pobreza urbana, el desempleo creciente, la debilidad institucional, el uso deficiente del suelo y las limitaciones financieras. Más adelante, la USAID se impuso la meta de reducir la brecha socioeconómica incrementando los ingresos reales de los pobres. Las lucubraciones sobre el impacto general que el desarrollo económico podía tener sobre la pobreza, eran calificadas de “economía por goteo” y por lo tanto, rechazadas.

Los proyectos más grandes de este período incluyeron un préstamo para el sector agrícola, similar al de 1970, un proyecto para el desarrollo de la ciencia y la tecnología, un préstamo para mejorar la nutrición, el establecimiento de un sistema nacional de información sobre pobreza, un proyecto de vivienda popular y de mejoramiento urbano, así como un proyecto de reforestación y conservación de los recursos naturales. Al igual que antes, la ayuda se canalizó por medio del sector público costarricense.<sup>15</sup>

Justo cuando la USAID empezó a darle la espalda a los asuntos de política económica, la estabilidad económica de Costa Rica empezó a deteriorarse seriamente, en especial después del alza de los precios del petróleo en 1973. Ante este *shock* externo, Costa Rica decidió financiar con ahorro externo los elevados costos del petróleo, en lugar de ajustar su economía a la nueva realidad. Además, la deuda externa creció vertiginosamente debido a un significativo incremento del gasto público, en contraste con el auge en la inversión que caracterizó la época de los inicios del MERCOMUN. Mientras se decía estar favoreciendo las exportaciones, las políticas económicas costarricenses eran inconsistentes con este propósito. Por ejemplo, se mantenía un tipo de cambio sobrevaluado, un significativo sesgo antiexportador como consecuencia del MERCOMUN<sup>16</sup> y serios obstáculos a las exportaciones producto de ineficiencias en las entidades públicas.

## *Evaluación*

Al igual que en otros períodos, la USAID financió los estudios de costarricenses en el exterior, proporcionó asesores en diferentes especialidades y financió numerosas actividades como la planificación familiar y la investigación en la agricultura. Sin embargo, el período 1972-81 fue el menos exitoso de la USAID en Costa Rica. La mayoría de los grandes proyectos no cumplieron sus metas, casi todos tenían que ver con la expansión de alguna entidad gubernamental, además de que se requería de una importante contrapartida del Gobierno de Costa Rica. Severas restricciones presupuestarias entre 1980 y 1982 dificultaron el aporte costarricense y atrasaron sustancialmente el inicio de los programas. Además, los proyectos fueron diseñados, a menudo, con la expectativa de que las entidades gubernamentales que los ejecutarían serían reestructuradas y convertidas en “agentes de cambio” dinámicas. Pero el resultado no fue el esperado, ya que los proyectos sólo aumentaron las responsabilidades de las entidades gubernamentales, las que de por sí eran incapaces de llevar a cabo en forma eficiente sus labores cotidianas.

<sup>15</sup> Algunos costarricenses cuestionan que esta ayuda realmente llegara a las clases más bajas de la sociedad, en su lugar, consideran que siempre ha tendido a beneficiar a la clase media.

<sup>16</sup> Véase por ejemplo, Monge y Corrales.

Si bien los proyectos de esta época encajaban con las prioridades del Gobierno de Costa Rica, dos problemas estratégicos los aquejaron. En primer lugar, el diagnóstico que indicaba cuáles actividades debían ser apoyadas, no se adaptaba a la realidad costarricense. A diferencia de otros países, en Costa Rica los pobres no constituían un segmento olvidado, ya que de hecho existían varias organizaciones cuyo objetivo era combatir la pobreza. La necesidad principal de Costa Rica era lograr un crecimiento económico, rápido y sostenido, no distribuir el ingreso. En segundo lugar, la USAID no comprendió las implicaciones del rápido deterioro de las finanzas del país: los emergentes problemas fiscales, sin lugar a dudas, dificultarían el gasto social en el futuro cercano.<sup>17</sup>

Funcionarios de la USAID y de la Embajada de los Estados Unidos en Costa Rica durante esta época, argumentaron que los recursos de la USAID eran escasos como para convertir a la agencia en actor de la política económica y actuaron de acuerdo con esta premisa, interesándose poco por tales asuntos.

#### **d) Reestructuración macroeconómica/reactivación (1982-92)**

A pesar de los buenos precios del café de finales de los setentas, el país estaba endeudándose fuertemente para financiar el déficit causado por las alzas en los precios del petróleo. Esta política se tornó insostenible en 1979, cuando las tasas de interés del Eurodólar (moneda en que estaban la mayoría de las deudas del país) pasaron vertiginosamente del 6 a 19 por ciento. Los precios mundiales de los principales productos de exportación de Costa Rica cayeron bruscamente después de 1980 y no se recuperaron durante más de una década. En 1981, se puso en evidencia el severo desbalance en los pagos del país en moneda extranjera y Costa Rica suspendió el pago del principal y los intereses de su deuda externa. Durante estos dos años el país sufrió su más profunda crisis económica desde la Gran Depresión de 1930.

Varios factores promovieron el aumento de la ayuda externa de la USAID a Costa Rica durante este período. En primer lugar, la administración Reagan, que acusaba a los demócratas de haberle dado la espalda a Latinoamérica, pretendía aumentar la ayuda a la región. En este contexto, Costa Rica suscitaba el interés del Congreso, el cual la veía como el experimento democrático más destacado de la región. En segundo lugar –y este es el argumento más importante– la oposición del Gobierno de los Estados Unidos al Gobierno sandinista comunista en Nicaragua, lo movió a brindarle apoyo al resto de Centroamérica, como estrategia para combatir la expansión del comunismo en la región. El Presidente Reagan y varios de sus ministros visitaron Costa Rica en 1982, con el propósito de prometerle ayuda al país. En 1983, el presidente Reagan estableció la Comisión Kissinger, la cual en su informe de 1984, concluyó que la región necesitaba ayuda masiva. El tercer factor que condujo al aumento en los niveles de ayuda fue el interés que tenían los Estados Unidos en que Costa Rica reanudara el pago de su deuda externa –gran parte de la cual mantenía con bancos comerciales estadounidenses–, lo cual serviría como modelo y contribuiría a que otros países también reanudaran el pago de sus deudas.

Después de 1982, el programa se concentró en brindar apoyo macroeconómico. Nueve programas anuales de estabilización económica y reestructuración, proporcionaron al Banco Central de Costa Ri-

<sup>17</sup> La crítica en este punto no va orientada a sugerir que la USAID debió dar más dinero a Costa Rica para solventar problemas de índole fiscal, sino a que no existieron programas de reforma estructural que solventaran de una vez por todas este tipo de problemas en la economía costarricense. Claro está, el anterior planteamiento económico no era el planteamiento en boga en la USAID durante estos años.

ca dólares para pagar las importaciones del país. Por otra parte, el financiamiento en colones de estos programas proporcionó a la USAID recursos adicionales, con los que la USAID pudo llevar a cabo ambiciosos proyectos en dicha moneda. Durante los sesentas y setentas, la mayoría de los recursos de la USAID se utilizaron para financiar directamente las actividades planeadas: la importación de equipo, el pago de salarios y otros costos de los proyectos. En los 80, por otra parte, tal y como se ha descrito, la forma de financiamiento cambió sustancialmente.

El Banco Central usaba los dólares de la USAID para financiar importaciones del sector privado. El importador le pagaba al Banco Central (o a un banco comercial que operara en su lugar) el equivalente en colones de los dólares que necesitaba para efectuar sus importaciones. La USAID podría haber ignorado estos colones, dando por terminada la ayuda cuando el Banco Central recibiera los dólares. En ese caso, los colones obtenidos a cambio de estos dólares, habrían pasado a formar parte de los recursos con los cuales el Banco Central fijaba los niveles de crédito y la política monetaria del país. Sin embargo, esto no fue así, ya que la USAID decidió usar estos colones para financiar proyectos de desarrollo. Es necesario aclarar que, estos colones eran un recurso adicional para financiar programas de la USAID, pero no constituían recursos adicionales para el país. La única transferencia de recursos a Costa Rica consistía en los dólares otorgados por la USAID, para el pago de la importación de bienes y servicios. La moneda local se usaba para financiar toda una gama de proyectos de la USAID. Estas cantidades masivas de colones daban a la USAID/Costa Rica los recursos necesarios para llevar a cabo numerosas actividades en pro del desarrollo económico y social del país. Por ejemplo, el financiamiento de la edición de una nueva serie de textos escolares para las escuelas públicas.

El uso de los recursos en moneda local era programado conjuntamente por la USAID y el Gobierno de Costa Rica. Las decisiones se tomaban a menudo a los más altos niveles gubernamentales, con poca discusión pública. Esto suscitó acusaciones de que la USAID se había convertido en un “Estado paralelo”.

El objetivo fundamental del programa de la USAID fue, primero estabilizar la economía, y luego transformar la política macroeconómica y las entidades gubernamentales encargadas de diseñarla. Para alcanzar su objetivo de estabilización, la USAID siguió un enfoque ortodoxo, que consistía en reforzar los esfuerzos del Fondo Monetario Internacional para controlar el déficit del sector público, los agregados monetarios y el balance externo.

La transformación económica que buscaba la USAID, se basaba en un diagnóstico que señalaba tres grandes problemas de la economía costarricense: el Gobierno era demasiado grande, el sector financiero no tenía la capacidad de ofrecer los servicios financieros necesarios para dinamizar la economía y el país tenía que pasar de un modelo de sustitución de importaciones a uno de promoción de exportaciones. El grueso de los recursos transferidos por la USAID, entre 1982 y 1992, fueron utilizados para apoyar grandes cambios en la política económica del país, consistentes con una verdadera respuesta a los problemas diagnosticados.

## *Evaluación*

Al igual que en períodos anteriores, el cambio del enfoque de la USAID fue acompañado por un cambio similar de parte del Gobierno de Costa Rica. La gravedad de la crisis de 1980-82 mostró la necesidad de un giro importante en la política económica costarricense, el cual incluyó el recorte del gas-

to público, el desmantelamiento de CODESA (el conglomerado de empresas del gobierno) y la devaluación de la moneda, acciones consideradas como necesarias y apoyadas por un amplio sector de la población del país.

En el nivel macroeconómico, la ayuda de la USAID durante los 80 fue un completo éxito. Esta conclusión se basa en tres características del ajuste estructural costarricense:

**El ajuste se hizo rápidamente y (comparativamente) sin dolor.** Ningún otro país latinoamericano llevó a cabo un programa de ajuste grande que lograra recuperar los niveles de empleo y los salarios reales de los obreros no calificados tan rápidamente. Con excepción de Chile, cuya crisis a principios de los 80 fue mucho más profunda que la de Costa Rica, el crecimiento económico de este último país durante el período 1982-1995 ha sido el más acelerado de toda América Latina. En 1982, la Administración Monge Álvarez actuó de manera expedita para reducir el déficit fiscal y devaluó el tipo de cambio. El ritmo de la inflación fue controlado rápidamente, y en 1983, la producción ya se estaba recuperando. En 1986, los salarios reales de los obreros no calificados habían regresado a los niveles que tenían antes de la crisis. La clave del éxito del programa de estabilización sin dolor, fue la elevada cantidad de recursos aportados por la USAID durante esos años. Unos \$200 millones por año –monto equivalente al 18 por ciento de las divisas generadas por los principales productos de exportación– amortiguaron el choque. Es importante resaltar que, Costa Rica es el único país en vías de desarrollo, que ha emprendido un importante y exitoso programa de estabilización y ajuste estructural dentro de un ambiente totalmente democrático.

**El ajuste favoreció a los trabajadores de bajos ingresos.** El cambio de modelo de desarrollo –de uno basado en la sustitución de importaciones a uno basado en el crecimiento de las exportaciones– creó muchos empleos para obreros no calificados, especialmente en las áreas rurales, ello debido a que las exportaciones no tradicionales costarricenses son relativamente intensivas en el uso de la mano de obra.<sup>18</sup>

**El ajuste fue política y económicamente sostenible.** Desde el punto de vista económico, la caída de los montos de ayuda de la USAID no tuvo como consecuencia la caída del crecimiento económico porque las divisas generadas por las nuevas exportaciones reemplazaron las divisas en moneda extranjera que se dejaron de percibir cuando la ayuda terminó. En términos políticos, las reformas fueron apoyadas ampliamente y las administraciones que siguieron a la Administración Monge Álvarez, las continuaron y ampliaron. En 1996, el Gobierno de Costa Rica finalmente permitió a los bancos privados manejar cuentas corrientes, completando de este modo el proceso de liberalización financiera apoyado por la USAID desde inicios de los 80.<sup>19</sup> Así, se acabó con el monopolio estatal sobre las funciones bancarias básicas.

La USAID cumplió, de varias maneras, una función de primer orden en la reestructuración económica de Costa Rica. Apoyó a un grupo de costarricenses en sus esfuerzos por convencer a líderes políticos de la necesidad de realizar importantes cambios en la política económica. En segundo lugar, los

<sup>18</sup> Para una discusión de las tendencias en la distribución de los salarios y el ingreso en Costa Rica, ver Céspedes y Jiménez, y Morley. Este último realiza un análisis comparativo en varios países latinoamericanos, lo cual permite documentar el éxito costarricense.

<sup>19</sup> Cabe aclarar que esto no significa que el país no requiera mayores reformas en este sector. De hecho, tal como lo expone Delgado, estas reformas son parte importante de una más profunda liberalización financiera en Costa Rica.

recursos que aportó la USAID de 1982 a 1985 fueron esenciales para minimizar el impacto del ajuste, tomando en cuenta que el flujo neto de las agencias multilaterales fue pequeño durante esta época.

El programa fue un éxito desde el punto de vista estratégico, pero la circulación de grandes cantidades de moneda local creó problemas. Si bien oficialmente el uso que recibirían estos recursos debían decidirlo la USAID y el Gobierno de Costa Rica, en la práctica, la USAID tomó la batuta. Durante los primeros años, los fondos se destinaron al programa de reforma económica, mediante el aporte de recursos para el desarrollo del sector privado, en particular las exportaciones no tradicionales. Con el paso del tiempo, la acumulación de recursos en moneda local dio como resultado un uso menos disciplinado de los recursos y una influencia importante de la USAID en la determinación de la política monetaria. El uso de moneda local redujo la eficacia de la política monetaria del Banco Central y aumentó la inflación (de no haber existido estos recursos, el Banco Central probablemente habría podido reducir el crecimiento de la base monetaria, controlando de este modo la inflación.) También permitió que los recursos se usaran en actividades poco rentables, las cuales quizás no pasarían la prueba, al ser analizadas cuidadosamente. La USAID construyó un espacioso y elegante edificio, financiado en gran parte con fondos en moneda local. Una institución de enseñanza superior en el área de la agricultura recibió el equivalente en moneda local de casi \$60 millones, a pesar de que su carácter regional pone en tela de duda su necesidad de depender de recursos de esta fuente.

## **B. ¿CUÁLES COSTARRICENSES RECIBIERON AYUDA? UN ENFOQUE DE ECONOMÍA POLÍTICA**

Para una mejor comprensión de los eventos que sucedieron en Costa Rica durante las últimas cinco décadas, se dividen estos cincuenta años en tres períodos específicos. El primer período va de 1942 a 1962, y puede ser llamado los últimos días del modelo de desarrollo agroexportador en Costa Rica. El segundo período (1962-82) se inicia con la ejecución de la estrategia de desarrollo de industrialización por medio de la sustitución de importaciones (ISI) y el acceso de Costa Rica al Mercado Común Centroamericano (MERCOMUN) como parte de la estrategia propuesta por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Este subperíodo es llamado ISI-1. En adición a éste primer subperíodo, entre 1970 y 1982, se da un segundo subperíodo el cual está caracterizado tanto, por un gran intervencionismo estatal como por dos choques externos fundamentales –una crisis petrolera y una bonanza cafetalera. Este subperíodo es llamado el dirigismo estatal dentro del modelo de sustitución de importaciones (ISI-2). Finalmente, el último período puede ser llamado el nuevo modelo de desarrollo económico de Costa Rica (NME). Aquí se adoptó un cambio de modelo, del ISI a uno basado en el crecimiento hacia afuera, es decir, basado en la apertura de la economía en vez de una simple liberalización de las barreras comerciales. Este modelo aún tiene, sin embargo, algunos elementos prevalecientes del modelo anterior, tales como los monopolios estatales y algunos esquemas proteccionistas que distorsionan los precios domésticos tanto para las actividades de producción de bienes como para las de servicios.<sup>20</sup>

<sup>20</sup> Damil y Keifman señalan que es importante distinguir entre “apertura” y “liberalización”, puesto que la primera aplica a un paquete de políticas diseñado para orientar una economía hacia los mercados internacionales como parte de un proceso dirigido hacia las exportaciones, mientras que el segundo concepto se refiere solamente al desmantelamiento de las barreras proteccionistas y otros controles gubernamentales como parte de un proceso dirigido hacia las importaciones.



Al tratar de entender las razones detrás de los cambios en el modelo económico, los indicadores cuantitativos de lo que ha sucedido, los principales pilares del desarrollo considerados por los políticos y otros (no economistas), así como las consideraciones de los grupos de interés en cada una de las fases del cambio, sugieren a manera de síntesis, que los cambios de modelo en Costa Rica han ocurrido solamente cuando se dan tres eventos simultáneamente: un choque externo, la imposibilidad del modelo vigente para sortear los efectos negativos de dicho choque, y la presencia de un grupo clave de tecnócratas que toman acciones de manera consistente con los cambios requeridos.<sup>21</sup>

Para cada uno de los períodos en estudio, se trata de responder a dos preguntas: ¿Qué papel desempeñó la USAID en medio de la lucha entre los diversos grupos de interés de Costa Rica? y, ¿A cuál bando apoyó en cada período?

## 1. PRIMER PERÍODO: LOS ÚLTIMOS DÍAS DEL MODELO AGROEXPORTADOR (1942-1962)

Durante el modelo de desarrollo agroexportador, dada la dotación de recursos naturales de Costa Rica, la abundancia relativa de mano de obra no calificada respecto al capital, y la demanda de los países industrializados por bienes primarios, el país utilizó sus ventajas comparativas para producir y exportar mercancías agrícolas que requerían un muy bajo grado de industrialización, tal es el caso del café, el banano, el algodón, el azúcar y la carne. Este patrón fue consistente con la teoría clásica del comercio internacional.<sup>22</sup>

En general, hasta 1962 la situación económica de Costa Rica era en varios aspectos mejor que doce años atrás: el PIB **real** per cápita era de US\$2.173, la inflación era muy baja (3,2 por ciento) y el déficit comercial representaba sólo 2,9 por ciento del PIB. Sin embargo, la deuda externa creciente, que contabilizó el 54 por ciento del total de ingresos externos del país, era un problema serio. Esta resultó del continuo déficit del gobierno.

Desde un punto de vista político, el comportamiento del gobierno de Costa Rica durante este período puede ser considerado consistente con lo que Rausser ha llamado PERT.<sup>23</sup> Además, el Gobierno jugó un papel importante en el desarrollo, evolución y fortalecimiento del modelo agroexportador, asegurando la disponibilidad de tierras y su uso para las actividades de exportación a través de una ade-

---

<sup>21</sup> Este enfoque incluye un punto de vista político, el cual va más allá del enfoque económico neoclásico –que se sustenta en la actuación egoísta individual–. Es decir, se estudia, entre otras cosas, los procesos sociales e institucionales a través de los cuales ciertos grupos de las élites económicas y políticas influyen sobre la distribución de los escasos recursos productivos, en el presente y en el futuro.

<sup>22</sup> Aunque no todo el mundo está de acuerdo sobre lo apropiado de tratar a la estrategia de desarrollo agroexportadora como un modelo, es comúnmente aceptado que las políticas económicas en Costa Rica, así como en la mayoría de países latinoamericanos, fueron guiadas por la teoría clásica del comercio internacional hasta la Gran Depresión (Corbo).

<sup>23</sup> Rausser ha diferenciado dos términos en el estudio del papel del gobierno en una economía: Transacciones políticas sobre recursos económicos (*Political Economic Resource Transactions, PERT*) y Transferencias económicas buscadas políticamente (*Political Economic-Seeking Transfer, PEST*). De acuerdo con él, las intervenciones del gobierno pueden ser llamadas PERT si son llevadas a cabo con el fin de reducir los costos de transacción del sistema económico y mejorar el bienestar de la población. En el caso de PEST, por otro lado, las intervenciones del gobierno son consistentes con la teoría del estado depredador, la cual considera al gobierno como un enorme mecanismo de transferencias de riqueza e ingresos entre los miembros de la sociedad. Esto es, el gobierno no tiene autonomía propia, sino es manipulado por poderosos grupos de interés que buscan su propio bienestar, en detrimento de la sociedad como un todo (North).

cuada definición de los derechos de propiedad. Adicionalmente, ayudó en la provisión de la infraestructura requerida por las actividades de exportación, tal como carreteras, vías ferroviarias, puertos, y similares (Lizano, 1992).

Toda esta conducta fue apoyada por ayuda proveniente del gobierno de los Estados Unidos, el cual brindó asistencia técnica a Costa Rica. Por ejemplo, en el caso de la agricultura, la USAID financió varios proyectos por medio de los programas de STICA y similares, los cuales promovieron la revolución verde en Costa Rica y la modernización de su economía. En el lado de infraestructura, la Oficina de Planificación Nacional fue creada en 1963 y luego, personal técnico fue capacitado en los Estados Unidos con la ayuda del programa Punto IV patrocinado por el gobierno de los Estados Unidos. Durante los siguientes cinco años, el Ministerio inició un programa para extender el sistema de caminos asfaltados y el sistema de carreteras secundarias.

Consecuentemente, el principal objetivo de la ayuda de la USAID durante este período fue, por tanto, reducir los costos de transacción asociados con la fragmentación natural o geográfica de la economía costarricense.<sup>24</sup> Así, la ayuda de la USAID le permitió a Costa Rica no sólo moverse hacia su frontera de posibilidades de producción (FPP) original, sino, además, incrementarla. Para ello, la ayuda de la USAID facilitó la división del trabajo y la especialización en la economía costarricense, impulsando el crecimiento económico, principalmente a través de proyectos de financiamiento que incluyen asistencia técnica.

El fin del modelo agroexportador se produjo al darse tres condiciones fundamentales: Primero, choques externos como la caída en los términos de intercambio; segundo, incapacidad estructural del modelo para enfrentar de forma exitosa tales eventos externos; y finalmente, un grupo de costarricenses que comprendió la situación y propuso soluciones, tratando de ponerlas en práctica. La última condición refleja una concepción más amplia de cómo el país podía resolver sus problemas económicos y sociales, junto con un importante grupo de personas creyendo en ello, aunque el enfoque pudiera ser incorrecto.

## 2. SEGUNDO PERÍODO:

### COSTA RICA EN EL MERCADO COMÚN CENTROAMERICANO (1962-1970)

Después de la guerra civil de 1948, algunos grupos de interés demandaron una nueva legislación para promover actividades más allá de las exportaciones tradicionales y se eligió una nueva estrategia de desarrollo: la sustitución de importaciones.<sup>25</sup> Tanto factores domésticos como externos contribuyeron al establecimiento de la estrategia de sustitución de importaciones en Costa Rica. Krueger (1991) señala que "... habían esencialmente tres ideas básicas sirviendo de soporte a la industrialización por medio de la sustitución de importaciones en los países en desarrollo. La primera era el argumento de la industria infantil. La segunda fue el pesimismo sobre la posibilidad de desarrollarse con

<sup>24</sup> Los economistas definen los costos de transacción como "aquellos costos diferentes al precio en los que hay que incurrir para transar bienes y servicios" (The MIT Dictionary of Modern Economics, p. 424, traducción de los autores). Comúnmente, se identifican dos fuentes principales de este tipo de costos. La primera, el propio subdesarrollo (fragmentación natural) y la segunda, la fragmentación producida por la ejecución de políticas erróneas.

<sup>25</sup> Para más detalles sobre estos sucesos, incluyendo la guerra civil, véase González Vega y Céspedes.

base en la exportación de bienes primarios. Y la tercera, relacionada a la segunda, fue la teoría de la oferta ilimitada de trabajo de Arthur Lewis” (p.5).

Por otro lado, de acuerdo con Corbo, Costa Rica se vio forzada a ajustarse a grandes choques externos y a la falta de financiamiento externo. Enfrentando la anterior situación, el país tenía tres políticas o combinaciones de políticas de ajuste disponibles para ello. Primero, podía reducir la oferta de dinero dentro del país –contracción monetaria– y utilizar la consecuente deflación doméstica para reducir las importaciones e incrementar las exportaciones. Segundo, podía alterar la tasa de cambio para acelerar el traslado del gasto, sin esperar la deflación doméstica. Y tercero, podía impulsar el traslado selectivo de recursos productivos por medio de restricciones a la importación, combinadas con controles cambiarios y políticas expansionistas de demanda.

Costa Rica, al igual que muchos países latinoamericanos, terminó aplicando la tercera opción, la cual discrimina a las importaciones por medio de restricciones comerciales; también empleó políticas expansionistas de demanda y controles cambiarios (sobreevaluación de la moneda). Aunque el último mecanismo estuvo en contra de la opción escogida, haciendo a las importaciones más baratas y más difícil exportar, el elevado nivel de barreras arancelarias y no arancelarias evitó el crecimiento en las importaciones, mientras garantizó el sesgo antiexportador del modelo.

Otros factores externos contribuyeron fuertemente a la adopción de la nueva estrategia de desarrollo (ISI): (a) movimientos hacia la industrialización se iniciaron en Guatemala y El Salvador en 1951; (b) la propuesta de CEPAL de considerar la formación de un MERCOMUN; (c) la tendencia descendente de los precios internacionales del café entre 1953 y 1961 y el consecuente deterioro en los términos de intercambio, y (d) la presión proveniente de los Estados Unidos para que Costa Rica formara parte del Mercado Común Centroamericano.<sup>26</sup> El gobierno de los Estados Unidos presionó a Costa Rica para que ingresara al MERCOMUN como una condición previa de acceso al programa de la Alianza para el Progreso. Todos estos factores no solamente favorecieron la aprobación de la nueva ley de promoción industrial en 1959 (proteccionismo), sino también el acceso de Costa Rica al Mercado Común Centroamericano a finales de 1963. El sector industrial costarricense, no obstante, estaba reacio a incorporarse al MERCOMUN, pues muchos de sus miembros sintieron que no podrían sobrevivir a la competencia de países como Guatemala o El Salvador.<sup>27</sup>

El gobierno de los Estados Unidos jugó un papel importante en la ejecución de la ISI en Costa Rica, no porque prestara dinero para desarrollar proyectos industriales, sino porque su ayuda hacia Costa Rica estuvo parcialmente aparejada con las ideas que sustentaban la nueva estrategia de desarrollo. Además, tal y como se discutiera al inicio del presente capítulo, durante este período en el cual el gobierno de los Estados Unidos creó la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), aquel apoyó la integración económica regional entre los países centroamericanos. Desde un punto de vista político, la necesidad de prevenir otra Cuba puede haber jugado un papel clave en conducir al gobierno de los Estados Unidos a promover la integración centroamericana, a sabiendas de que esta política podía perjudicar las exportaciones estadounidenses de manufacturas hacia la región. Además, también pudo ser posible que el gobierno de los Estados Unidos prefiriera ser parte del

<sup>26</sup> Aunque tal presión se dio únicamente a partir de 1961.

<sup>27</sup> Un argumento análogo ha sido utilizado por empresarios industriales durante la reciente reforma comercial en Costa Rica, esta vez en relación con terceros países (i.e. fuera del MERCOMUN).

proceso del MERCOMUN tratando de evitar altos niveles de proteccionismo en la región, aunque de acuerdo con la evidencia empírica, no tuvo éxito en dicho propósito.

En resumen, el traslado hacia la estrategia de desarrollo de sustitución de importaciones requirió una intervención gubernamental importante (es decir, un accionar tipo PEST). Sin lugar a dudas, durante este período, el comportamiento del Gobierno respondió a los grupos de presión, para:

- a) Aislar a la economía costarricense de la competencia externa, a través de barreras arancelarias y no arancelarias a la importación;
- b) Adoptar un conjunto de políticas adicionales para estimular la producción doméstica de bienes competidores de las importaciones, incluyendo exoneraciones tributarias sobre los insumos importados, exenciones del impuesto sobre la renta, subsidios directos, crédito preferencial y controles de precios;
- c) Promover programas de integración entre los países centroamericanos, con el fin de ampliar el relativamente pequeño y protegido mercado doméstico y, por tanto, incrementar las oportunidades para la inversión y la especialización; y
- d) Participar como productor directo en las llamadas actividades estratégicas, a través de una corporación de inversión pública (CODESA), la cual no sólo compitió con actividades privadas sino que también tuvo acceso irrestricto al crédito del Banco Central.<sup>28</sup>

La intervención del gobierno a través de la promulgación de nuevas leyes, controles regulatorios, y similares, generó oportunidades para el florecimiento de actividades buscadoras de rentas no directamente productivas (actividades DUP, según sus siglas en inglés), como lo muestran Krueger y Bhagwati (1980) en el caso de otros países. Las políticas adoptadas como resultado de estas actividades DUP introdujeron toda clase de distorsiones en la economía costarricense, resultando en una distribución ineficiente de los recursos y un impacto negativo sobre el crecimiento del producto, así como una reducción del bienestar para la mayoría de la población (Monge, 1994; Monge y González).

Cualquiera que fuese la composición de los nuevos grupos de interés que promovieron el nuevo modelo, éstos tuvieron éxito en cambiar la estrategia de desarrollo del país. Además, nuevos grupos de interés emergieron gradualmente como resultado de la nueva estrategia, tales como la fuerza de trabajo urbana (trabajadores en manufactura), la burocracia (impulsada por el crecimiento del sector público), la clase media industrial y la clase media profesional (gerentes, **algunos economistas de corte intervencionista**, abogados, técnicos); todos ellos intentaron capturar una porción más grande del pastel a través de su participación en el proceso político.<sup>29</sup> Un alto grado de participación de estos nuevos grupos en la arena política y en la distribución de las rentas económicas así creadas, caracterizó el sistema, además de un alto grado de mala asignación de los recursos y pérdidas de bienestar, especialmente para los pobres (Lizano, 1987).

<sup>28</sup> Una característica importante de este experimento gubernamental fue el hecho de que “entre 1976 y 1983 ninguna de las subsidiarias de CODESA generó beneficio alguno, mientras que la pérdida acumulada (¢2.059 millones) representaba un 35 por ciento de todos sus activos” (González Vega y Céspedes).

<sup>29</sup> En Costa Rica este proceso se caracteriza por procedimientos democráticos: rondas de negociación formales e informales son comunes, y nuevas organizaciones colectivas (uniones laborales, cámaras de empresarios, asociaciones profesionales, organizaciones comunales, cooperativas, y otras) participan cada vez más en las decisiones políticas.

Aunque el gobierno promovió, en cierto sentido, el desarrollo nacional durante este período, éste creció lo suficiente como para tener consecuencias no deseables para Costa Rica. Como lo señala Lizano (1995), la concepción de “democracia social” del gobierno fue presa de los grupos de interés, porque el gobierno era utilizado por estos grupos para su propio beneficio. Consecuentemente, el modelo original evolucionó hacia un modelo populista y gremial basado en el paternalismo; ya tenía, además, un conjunto muy amplio de instrumentos para controlar la economía. En síntesis, se convirtió en un **interventor, promotor, mecanismo distributivo de rentas y productor**, en contraste con el papel **regulador** que había desempeñado durante el modelo agroexportador. Aun peor, el gobierno no volvió a ser un elemento clave para el desarrollo porque se convirtió en un obstáculo y una traba para ello (Lizano, 1992).

### El dirigismo estatal dentro del modelo de sustitución de importaciones (ISI-2)

A pesar de algunos posibles resultados económicos, sociales y políticos positivos del modelo de sustitución de importaciones, esta estrategia de desarrollo promovió durante su segunda fase (1970-1982), una amplia y diversificada gama de grupos de interés específicos que buscaban rentas económicas.<sup>30</sup> De hecho, durante esta época el gobierno fue presionado por dos grupos de interés diferentes: la burocracia gubernamental y los sindicatos del sector público, por un lado, y las uniones laborales privadas y los empresarios por otro (Lizano, 1995). El gobierno se convirtió, en forma consistente con la teoría del estado depredador, en un **mecanismo gigantesco de transferencia** de riqueza e ingreso entre los diferentes miembros de la sociedad, manipulado por poderosos grupos de interés que buscaban su propio bienestar, en detrimento de la sociedad en conjunto (i.e. PEST).<sup>31</sup> Debido a todo lo anterior, es difícil poder afirmar si existió algún saldo neto positivo del modelo ISI-2 para Costa Rica.

A inicios de los años 80, Costa Rica enfrentó la más profunda crisis en su historia reciente, caracterizada por incrementos en los precios del petróleo y otros precios de importación, la caída de los precios de exportación, el incremento en las tasas de interés en los mercados de capital internacionales y los problemas de deuda relacionados. Asociado a estos eventos, se tuvo una política macroeconómica doméstica incorrecta y una estrategia de desarrollo equivocada. Esta crisis evidenció nuevamente la necesidad de revisar la estrategia de desarrollo.

Los principales indicadores macroeconómicos se deterioraron notoriamente. La inflación alcanzó el 80 por ciento anual, la tasa de desempleo abierto creció hasta el 9 por ciento de la fuerza de trabajo, el PIB cayó 10 por ciento en un año, hubo una fuerte devaluación del colón respecto al dólar estadounidense y un gran incremento en el déficit del sector público (Lizano, 1992). En resumen, a inicios de los 80, los defectos estructurales del modelo de sustitución de importaciones, junto con los factores externos adversos de corto plazo, generaron la crisis. Así, la necesidad de cambiar la estrategia nuevamente fue percibida por todos los grupos de interés que, hasta ese momento, se habían beneficiado del modelo de sustitución de importaciones.

<sup>30</sup> Lizano (1995) argumenta que el modelo operó satisfactoriamente durante algún tiempo, a los inicios del modelo ISI, produciendo un significativo progreso político en Costa Rica, así como el mejoramiento en los indicadores sociales y la estabilidad financiera. En todas estas áreas Costa Rica estaba a la cabeza de la mayoría de los países latinoamericanos.

<sup>31</sup> Por ejemplo, Monge (1994) estimó el límite superior de la pérdida en bienestar asociada con algunas actividades DUP puestas en marcha por el proteccionismo en Costa Rica entre 1986 y 1992. De acuerdo con sus investigaciones, las pérdidas en bienestar pueden representar hasta un 21 por ciento del PIB costarricense en 1986 y 18 por ciento en 1992.

Mientras en más círculos profesionales, académicos, y políticos las nuevas ideas eran gradualmente aceptadas, instituciones financieras y de ayuda internacional, tales como la USAID, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, y el Banco Interamericano de Desarrollo, dirigieron sus préstamos a proyectos que apoyaran la nueva estrategia de desarrollo.<sup>32</sup> Así, los nuevos intereses de los grupos dominantes, las ideas provenientes de la inteligencia y las condiciones de préstamo de los prestamistas internacionales, trabajaron lado a lado desde 1982 para cambiar el modelo de desarrollo (Lizano, 1992).

La USAID jugó un importante y positivo papel durante el período de la crisis, puesto que se convirtió en el donante internacional más importante de Costa Rica, concediendo más de la mitad del total de la asistencia multilateral entre 1982 y 1984 (i.e. 66 por ciento en promedio).<sup>33</sup> Algunos autores señalan que la ayuda de la USAID y la cooperación con el gobierno de Costa Rica se justificó por razones militares (Mata). Pero desde un punto de vista económico, tal asistencia resultó muy útil para apoyar las reformas de la Administración Monge Álvarez (1982-1986). Además, estas reformas fueron respaldadas por flujos de capital significativos, provenientes de otros organismos multilaterales, además de la USAID. Este influjo contribuyó a reducir el dolor (social) que los fuertes ajustes hubiesen implicado de otra manera.

Así, a inicios de los 80 la USAID favoreció a los reformadores y cambió su papel previo de ayudar a Costa Rica a luchar contra su fragmentación natural (i.e. a través de asistencia técnica, alivio de la pobreza y de necesidades básicas) y promover el modelo proteccionista. En este sentido, se puede argumentar que la USAID se involucró más directamente en el cambio del modelo de desarrollo, tal como lo hiciera durante la promoción de la integración regional a inicios de los 60 como parte de la Alianza para el Progreso y la estrategia ISI.<sup>34</sup>

### 3. TERCER PERÍODO:

#### EL NUEVO MODELO DE DESARROLLO ECONÓMICO DE COSTA RICA (1970-1995)

Por medio del NME las autoridades costarricenses buscaron una mayor inserción de la economía en el mercado mundial, dado que los mercados doméstico y centroamericanos no eran lo suficientemente grandes como para ofrecer una fuente de crecimiento a largo plazo. Con el fin de lograr este objetivo, la economía costarricense necesitaba hacerse más competitiva en los mercados internacionales, lo cual requería **corregir las distorsiones en los precios relativos**. Así, los diseñadores de política buscaron una reforma que incluyera:

- a) Reducción de la protección a las actividades competidoras de las importaciones por medio de una mayor apertura de la economía a la competencia externa. Esto significó la eliminación de las distorsiones asociadas y “rentas” en los mercados domésticos de factores y bienes;

<sup>32</sup> Es importante señalar que de acuerdo con Muench (Cuadro 16e), más de la mitad (53,3 por ciento) de toda la asistencia internacional para el desarrollo hacia Costa Rica fue brindada durante los últimos días del modelo ISI-2 y el nuevo modelo económico (i.e. de 1982 a 1995).

<sup>33</sup> De acuerdo con el Cuadro 10 de Muench.

<sup>34</sup> Hay quienes argumentan que este apoyo económico de la USAID en el cambio de modelo puede haberse debido a un reconocimiento por errores o malas políticas promovidas en el pasado.

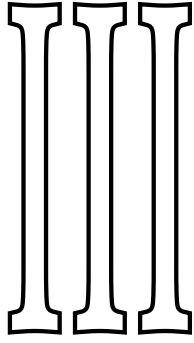
- b) Reducción del tamaño del estado y su modernización, de manera que no desplazara al sector privado, pero sí facilitara su desarrollo;
- c) Subsidios temporales compensatorios y otros incentivos a los exportadores no tradicionales con el fin de compensar el sesgo antiexportador generado por la estrategia de sustitución de importaciones; y
- d) Adopción de políticas macroeconómicas consistentes y estables.

La puesta en práctica del NME, sin embargo, está todavía incompleta, pues algunos grupos de presión (políticos y económicos) apoyan el cambio en la estrategia de desarrollo, mientras otros grupos quieren preservar el *status quo*, bajo una leve modificación del modelo original de sustitución de importaciones. Así, como Lizano (1992) señala, la puesta en práctica del NME requiere no sólo la eliminación de las restricciones comerciales sobre las importaciones y la corrección de los precios relativos, sino también la creación de nuevos grupos de interés para los cuales la estrategia de sustitución de importaciones sea incompatible con sus intereses. Por ejemplo, los nuevos exportadores de bienes no tradicionales deberían hallar la protección a las actividades competidoras con las importaciones inaceptable, puesto que ellos no pueden transferir a los consumidores extranjeros los mayores costos asociados con el proteccionismo doméstico y las ineficiencias gubernamentales.<sup>35</sup> tanto, la reducción o la eliminación del proteccionismo doméstico y la modernización del estado deberían ser del interés de este nuevo grupo de presión. Se espera que estos nuevos grupos promuevan el cambio institucional en la terminología de North, de manera que el crecimiento económico pueda llegar a ser sostenible en Costa Rica.

La USAID ha apoyado a los reformadores costarricenses que están en favor de la creación de nuevos grupos de interés para los cuales la estrategia de sustitución de importaciones es incompatible con sus intereses, tal como los exportadores no tradicionales y el sistema bancario privado. Como lo explica Camacho, en el caso de los exportadores no tradicionales, y Loría en el del sistema bancario, la USAID ha sido crucial en el apoyo al NME. Además, debe tenerse presente que la ejecución exitosa del NME requiere no solo un buen marco de política, sino también un apropiado marco institucional. De hecho, muchos de los programas y proyectos de la USAID durante este período se dirigieron a la reforma institucional, mediante la promoción y fundación de organizaciones no gubernamentales que respaldaran el NME (v.g. CINDE). Además, es importante recordar que durante este período, Costa Rica recibió más de la mitad (57,7 por ciento) del total de la asistencia de la USAID hacia este país entre 1942 y 1995.

---

<sup>35</sup> Cabe recordar que Costa Rica es una economía pequeña sin poderes monopólicos ni monopsonicos en los mercados internacionales; es un tomador de precios. No obstante, también debe tenerse presente que, mientras los sesgos antiexportadores sean compensados con subsidios o incentivos, es posible que los exportadores no tradicionales no constituyan realmente un grupo de interés eficaz contra el proteccionismo.



# Los proyectos de la USAID y sus resultados

*Las estrategias de la USAID y las prioridades costarricenses fueron generalmente compatibles, como se mostró en el Capítulo 2. Aparte de la discusión sobre el uso de los recursos en moneda local, la USAID y el Gobierno de Costa Rica no enfrentaron mayores conflictos estratégicos. Este capítulo discute los proyectos más exitosos de la USAID en Costa Rica. Exceptuando los 80, la asistencia de la USAID a Costa Rica entre 1945 y 1995 fue subsidiaria; la agencia siempre aportó un monto relativamente pequeño en comparación con los esfuerzos económicos costarricenses. Por lo tanto, la asistencia masiva de la USAID durante los 80 debe ser analizada en términos de los resultados globales que ésta produjo a Costa Rica.*

## A. EVALUACIÓN EN TÉRMINOS DE POLÍTICA EXTERIOR

¿Sirvió la ayuda de los 80 para cumplir con los objetivos generales de la política exterior de los Estados Unidos? Sí, definitivamente. Costa Rica continúa gozando de gobiernos elegidos democráticamente; las políticas económicas son, en general, satisfactorias; las tensiones sociales han disminuido y los conflictos armados han desaparecido en la región. En resumen, Centroamérica dejó de ser un dolor de cabeza desde el punto de vista político para el Gobierno de los Estados Unidos; es decir, se obtuvo el resultado que esperaban la mayoría de los congresistas que votaron en favor de la ayuda externa para la región centroamericana.<sup>36</sup>

## B. EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO A NIVEL MACRO

La ayuda durante los 80, además de combatir el comunismo, también tenía como objetivo promover el desarrollo de Centroamérica. La mejor forma de evaluar el impacto de la ayuda es comparar **lo que ocurrió con lo que hubiera ocurrido** sin la ayuda de la USAID. Aunque es imposible saber esto con certeza, se puede lograr una aproximación usando un modelo económico o comparando lo que sucedió en Costa Rica con lo que ocurrió en países parecidos que no recibieron ayuda de la USAID. La

<sup>36</sup> En general, todos coinciden en que el resultado es satisfactorio, aunque probablemente no haya consenso en torno a las razones por las que se llegó a la situación actual. Algunos probablemente argumentarían que la ayuda militar a los “contras”, en Nicaragua, fue una parte importante de la solución, mientras que otros dirían que se llegó a buen puerto porque el Congreso limitó la función de los “contras” y le dio importancia a las salidas pacíficas del conflicto.



primera opción no es factible, dado el nivel actual de conocimientos en el campo económico y lo sofisticado de los modelos económicos. Distintos modelos producen diferentes conclusiones, pero igualmente defendibles, sobre los efectos de la ayuda externa. Por esta razón, no se utilizó este procedimiento.

El segundo enfoque aunque también tiene sus problemas, es el que se utiliza en esta sección. Los países difieren en miles de formas y cada una de estas diferencias puede hacer que un país se desempeñe de forma distinta a otro. Sin embargo, este enfoque permite tener una apreciación sobre el desempeño de los países. Por ejemplo, todos los países centroamericanos comparten aspectos similares en su estructura económica, ubicación, historia y cultura. Por ello, se podría esperar que estos países tuvieran un desempeño económico parecido. Así, se puede concluir que cualquier país cuyo desempeño económico difiera significativamente del de los demás, está siguiendo diferentes políticas (mejores o peores) que los otros.

Comparar Costa Rica con los demás países centroamericanos es interesante porque la USAID le dio ayuda económica sustancial a todos, excepto a Nicaragua, durante los 80. Todos los países que recibieron ayuda de la USAID superaron por amplio margen a Nicaragua, en todos los indicadores que miden el desarrollo. Sin embargo, esta prueba peca por simple. La mayoría de los economistas, incluso los que simpatizan con el socialismo, consideran que las políticas seguidas por Nicaragua durante los 80 fueron bastante pobres. Por otra parte, Estados Unidos se comportó de manera abiertamente hostil hacia Nicaragua.<sup>37</sup>

Debido a que no es posible hacer la comparación a nivel centroamericano, lo que corresponde es comparar a Costa Rica con el resto de Centroamérica, excepto Nicaragua, así como con el resto de América Latina, a pesar de las enormes diferencias –empezando por el tamaño– que separan a aquel país de los otros. Casi todos los países latinoamericanos siguieron políticas parecidas durante los sesentas y setentas, promoviendo la sustitución de importaciones y construyendo grandes empresas públicas. A todos estos países los afectó profundamente la crisis de la deuda externa y la caída a principios de la década de los 80, en el mercado internacional, de los precios de sus principales productos de exportación. Como respuesta a la crisis, casi todos estos países adoptaron políticas como las que impulsó la USAID en Centroamérica: mayor apertura comercial, liberalización financiera, tipos de cambio realistas y recortes en el gasto del sector público, incluyendo privatización de empresas estatales.

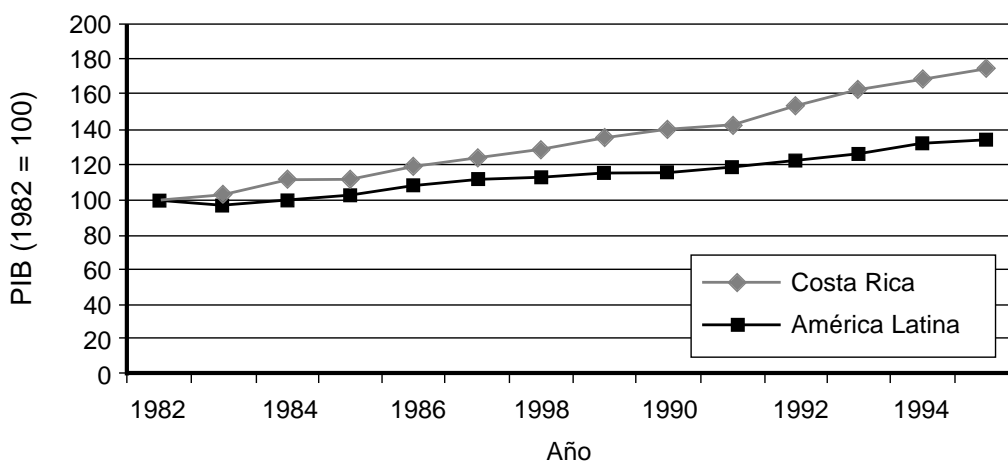
Si aceptamos que es de alguna utilidad comparar el desempeño de Costa Rica con el del resto de Latinoamérica, la pregunta que cabe hacerse es ¿cómo hacerlo? El indicador de crecimiento comúnmente aceptado es el PIB, el cual intenta medir toda la actividad económica en un año dado (i.e. toda la actividad realizada para la satisfacción de necesidades a través del mercado). En condiciones de ajuste estructural el crecimiento del PIB es difícil de medir. El PIB también se ve afectado por acontecimientos externos temporales, como la fluctuación de los precios mundiales de los productos de exportación. Por otra parte, lo mejor sería medir el PIB sostenible, ya que muchos países logran niveles de PIB artificialmente altos por medio de la hipoteca de su futuro –tal fue el caso de la mayoría de los países latinoamericanos a finales de los setentas–. Por este motivo, el PIB real puede no ser un dato

<sup>37</sup> En efecto, en el campo económico, este país fue excluido de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe, la cual facilitaba la entrada de productos centroamericanos al mercado de los Estados Unidos.

confiable para el análisis. Sin embargo, es el mejor indicador de que se dispone (ajustado por el poder de compra, según el índice de precios de cada país).

El Gráfico 1 compara el crecimiento general del PIB de Costa Rica con el crecimiento del PIB de América Latina como un todo, desde 1982, año en que empezó la ayuda de la USAID en gran escala a este país. La gráfica muestra que Costa Rica creció sustancialmente más rápido que el promedio latinoamericano. El PIB costarricense aumentó en 68 por ciento entre 1982 y 1995, mientras el PIB latinoamericano creció en 33 por ciento. En otras palabras, la economía costarricense produjo en 1995, 30 por ciento (o \$1.500 millones) de bienes y servicios más de lo que habría producido si hubiera crecido al ritmo del promedio regional entre 1982 y 1995.<sup>38</sup> Si esta estimación pudiera considerarse como indicador del impacto de la USAID en Costa Rica, se podría decir que la ayuda económica del Gobierno de los Estados Unidos produjo ganancias cuantiosas para Costa Rica.

Gráfico 1. Crecimiento del PIB real de Costa Rica y América Latina  
1982 - 1995



### C. ÉXITOS SECTORIALES: PROBLEMAS Y BUENOS RESULTADOS

Por lo general, la ayuda económica externa solo viene a contribuir con las actividades que ya están en marcha en los países beneficiarios, los cuales aportan el grueso de los recursos. Esto hace difícil aislar la contribución de la ayuda económica de los Estados Unidos. En casos como el otorgamiento de becas para estudios en el extranjero, por otra parte, un área en que la USAID invirtió una cantidad importante de recursos, los resultados son predecibles. Personas educadas en el extranjero que regresan a sus países, como es el caso de la mayoría de los costarricenses, tienden a alcanzar luego puestos de liderazgo.

<sup>38</sup> Estas valoraciones utilizan estimaciones del PIB medido en dólares. El valor agregado de la producción anual aumentaría mucho más si usáramos estimaciones basadas en la paridad del poder adquisitivo.

En algunos casos, un país donante se aparta de la norma y ejerce un liderazgo tan fuerte que sus contribuciones al país beneficiario (positivas o negativas) se tornan sustanciales. Los siguientes casos específicos ilustran las posibilidades mencionadas:

1. **El ajuste estructural.** Entre 1978 y 1981, Costa Rica puso en práctica una política económica equivocada. La situación económica en 1982 era catastrófica. Sin la ayuda masiva de los Estados Unidos, este país habría sufrido una depresión prolongada, en la que quizás todavía estaría sumergido. Las excelentes relaciones personales y profesionales entre funcionarios de la USAID y del Gobierno de Costa Rica, parecen haber sido un factor determinante del éxito logrado. Esto sugiere que la USAID tenía una ventaja relativa, en comparación con la estrategia un tanto fría de las agencias multilaterales, la cual a menudo causa conflictos y atrasa las reformas.
2. **La Carretera Interamericana.** Grandes proyectos de infraestructura pueden hacer contribuciones de primer orden al desarrollo nacional. Aunque no fue financiada por la USAID, la carretera es quizás la inversión del Gobierno de los Estados Unidos más importante en Costa Rica. La Oficina de Carreteras de los Estados Unidos invirtió \$60 millones en la carretera, entre 1942 y 1972, y Costa Rica aportó \$20 millones. Antes de que se construyera la carretera, el tráfico automotor sólo era posible en el Valle Central. La comunicación con los dos puertos se realizaba únicamente por tren y el transporte a Nicaragua y Panamá era por avión o barco. La Carretera Interamericana se convirtió en el eje central del sistema costarricense de transportes y puso fin al aislamiento de gran parte del país. Abrió un mercado nacional para los productos agrícolas y al hacerlo, diversificó la dieta de los costarricenses (Mata). Facilitó la participación de Costa Rica en el MERCOMUN. Además, el entrenamiento recibido por ingenieros costarricenses, permitió establecer los procedimientos que todavía hoy en día se usan para contratar empresas que construyen obras públicas en el país.
3. **El servicio agrícola.** La asistencia técnica de los Estados Unidos, durante los cuarenta y cinco años, tuvo un gran impacto. Los expertos que visitaron Costa Rica eran agrónomos con mucha práctica, a quienes les tocó trabajar en un ambiente donde no se habían hecho grandes esfuerzos por darle a la agricultura un enfoque científico. Los cambios introducidos fueron, la mayoría de las veces, sencillos, pero muy rentables para los agricultores, quienes los difundieron rápidamente. El costo del programa fue modesto; los agrónomos ganaban entre \$5.000 y \$10.000 por año y los costos organizativos fueron probablemente menores de lo que llegaron a ser cuando la USAID se burocratizó.
4. **Investigación sobre servicios financieros rurales en Costa Rica.** El “modelo Ohio State” de mercados financieros rurales, que enfatiza la movilización de depósitos y el análisis de los costos de las transacciones crediticias, le debe mucho a investigaciones realizadas en Costa Rica a finales de los sesenta y principios de los setenta, auspiciadas por la USAID. Claudio González Vega, un economista costarricense, asesor del sistema bancario nacional de Costa Rica, realizó investigaciones pioneras que mostraron lo caro que resultaban los trámites necesarios para obtener la mayoría de los préstamos (i.e. costos de transacción) considerados “baratos o subsidiados”. Las conclusiones de González Vega y otros, condujeron a profundos cambios en el enfoque de los servicios financieros rurales alrededor del mundo.

5. **Promoción de las exportaciones.** Algunos economistas consideran que la política económica, por sí sola, puede producir los efectos deseados, mientras otros, opinan que también deben realizarse actividades de promoción. En Costa Rica, la promoción fortaleció y aligeró el crecimiento y la diversificación de las exportaciones. Abundantes pruebas, indican que la USAID le ayudó a Costa Rica de manera decisiva, a acabar con la dependencia que éste tenía del café, el banano, el azúcar y la carne, como principales actividades generadoras de divisas. Hoy, la mayor fuente de moneda extranjera es la exportación de bienes industriales y productos agrícolas no tradicionales a países desarrollados, así como el turismo. En 1982, estas tres actividades eran incipientes y no existía la infraestructura necesaria para desarrollar estas exportaciones. La USAID ayudó a crear la infraestructura institucional para la promoción de las exportaciones no tradicionales y el desarrollo del sector turismo. Los resultados han sido extraordinarios. Las exportaciones costarricenses pasaron de \$870 millones en 1982, a \$2.842 millones en 1995. Aunque existió un aumento en los volúmenes exportados de café y banano, los sectores más dinámicos fueron los productos no tradicionales de exportación. (Ver Cuadro 4, en el Anexo 2).

El vehículo primario para la promoción de estas nuevas exportaciones fue la Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (CINDE), una organización privada, sin fines de lucro, establecida en 1984 para promover las exportaciones y la inversión extranjera. Su mayor éxito fue el programa de promoción de la inversión extranjera. CINDE ha traído a cientos de empresas extranjeras a las zonas francas costarricenses, donde la mano de obra local ensambla productos de exportación hechos de piezas importadas. Estas maquiladoras inicialmente se concentraron en la producción de ropa; luego incursionaron en la producción de aparatos electrónicos, electrodomésticos e implementos deportivos. Recientemente, CINDE ha logrado atraer inversiones de alta tecnología, como es el caso de la firma INTEL, la cual invirtió \$500 millones de dólares en Costa Rica (equivalente al 29 por ciento del promedio anual de inversión extranjera directa entre 1993 y 1995). También ayudó a promocionar varios productos agrícolas para la exportación, como la piña, el melón, las flores y las plantas ornamentales, que tienen un valor agregado muy elevado.

Al principio, el énfasis de la USAID en las maquiladoras y los productos no tradicionales de exportación causó controversia. En un informe de 1987, la Contraloría de los Estados Unidos criticó a la USAID por ser excesivamente optimista, al afirmar que las exportaciones costarricenses de productos no tradicionales a los Estados Unidos crecerían un 18 por ciento como promedio anual. La tasa de crecimiento de estas exportaciones, de hecho, resultó ser mucho mayor: el promedio anual hasta 1995, fue de 25 por ciento. Además, en un estudio del Banco Mundial de 1987, se planteaba que, siempre y cuando se efectuaran numerosos cambios de política, "no era inconcebible" que las exportaciones no tradicionales de Costa Rica a terceros mercados crecieran hasta 10 por ciento por año, en términos reales. Este pronóstico también resultó ser pesimista, ya que excluyendo las exportaciones de las maquiladoras, el crecimiento de las exportaciones no tradicionales costarricenses hasta 1995, fue de más de 12 por ciento por año.

Las actividades de CINDE para promover la inversión y las exportaciones fueron exitosas gracias a la estrecha colaboración entre los funcionarios de la USAID y líderes costarricenses. Se fijaron metas ambiciosas, pero monitoreables, y se promovió una administración flexible y creativa por parte de CINDE. En el resto del istmo, organizaciones similares a CINDE copiaron su

método de promoción de las maquiladoras y obtuvieron resultados parecidos. Las exportaciones de maquila de Centroamérica pasaron de \$100 millones, en 1982, a más de \$3.000 millones en 1995.<sup>39</sup>

- 6. Proyectos para combatir la pobreza.** A finales de los setentas, la meta de la USAID en Costa Rica era darle solución a la pobreza a través de programas gubernamentales. La agencia dejaba la política económica en manos de los organismos multilaterales y no se interesaba por asuntos macroeconómicos como la sostenibilidad del presupuesto del sector público y la balanza de pagos.

Este enfoque, basado en la expansión de programas gubernamentales, fue frenado por la crisis económica y la reducción de los presupuestos públicos entre 1980 y 1982. Casi todos los proyectos que se emprendieron en esta época fracasaron. Los proyectos combinaban el combate de la pobreza con la promoción de la ciencia y la tecnología y actividades ambientales. La USAID/Costa Rica no contaba con la infraestructura necesaria para hacer análisis macroeconómicos y le daba poca importancia al deterioro de las políticas económicas, especialmente aquellos relativos a las finanzas públicas y a la balanza de pagos. Los proyectos dependían demasiado de la capacidad y voluntad del Gobierno de Costa Rica para llevar a cabo actividades complejas e innovadoras. Por otra parte, debido al deterioro macroeconómico, el gobierno no podía cumplir con el aporte económico que le correspondía, ni mantener los niveles de financiamiento de los proyectos ya existentes, lo cual produjo la conclusión de éstos proyectos sin pena ni gloria.

- 7. Las organizaciones privadas sin fines de lucro.** Una revisión de tres estudios que evalúan la colaboración de la USAID/Costa Rica con organizaciones privadas sin fines de lucro, durante los 80, sugiere que estos experimentos fueron poco exitosos. El caso más grave fue el de una organización ambientalista, a la que la USAID destruyó sin proponérselo. La colaboración de la USAID convirtió a un grupo formado principalmente por voluntarios, que funcionaba con un pequeño presupuesto, en una organización con un presupuesto elevado y mucha visibilidad, aquejada por graves problemas internos y amenazas externas, la cual finalmente se dividió y desapareció.

## D. ¿SE HUBIERA DESARROLLADO COSTA RICA DE TODOS MODOS? EL RETO DE EVALUAR LA HISTORIA

Hoy día, Costa Rica es un éxito en materia de desarrollo. Sus ciudadanos viven más años, están más saludables, mejor educados y conservan su tradicional régimen democrático. Algunos han argumentado que el desarrollo costarricense era un resultado ineludible, en vista de la historia del país. Su larga tradición democrática, la importancia que le ha dado a la educación ininterrumpidamente durante más de un siglo y la relativa igualdad socioeconómica de sus hacendados, sustentan esta afirmación. Si aceptamos esta interpretación, organizaciones como la USAID serían inútiles y no habría lugar para líderes heroicos en Costa Rica, ya que no serían más que piezas en el engranaje de una historia predeterminada.

La limitación del enfoque determinista es que éste solo funciona cuando se hace un análisis retrospectivo. Al hacer un análisis determinista, se concluye que ciertas características históricas fueron las que

<sup>39</sup> Para descripción más amplia de la política de promoción de exportaciones en Costa Rica durante este período y sus efectos, véase Corrales y Monge, y Monge (1998).

moldearon el futuro y, por lo tanto, éste enfoque resta importancia a elementos que sugieren que el futuro pudo haber sido diferente. La guerra civil de 1948, por ejemplo, podría haber sido el principio de cinco décadas de violencia destructora, pero no lo fue. También es fácil olvidar lo impredecibles que son los eventos en el mundo. ¿Quién se hubiera imaginado que Beirut, considerado el “París del Medio Oriente” en los sesentas, un lugar donde musulmanes, cristianos y judíos vivían armónicamente, donde la prosperidad –basada en la riqueza petrolera de la región y el espíritu emprendedor de los libaneses– parecía estar asegurada, se convertiría en el símbolo mundial de la anarquía, la guerra étnica y la ley de la selva?

Lo ideal sería que el historiador o el evaluador de los programas de ayuda externa, trabajara con análisis comparativos en un número infinito de casos, los cuales se diferenciaran unos de los otros por medio de una o dos variables fáciles de aislar del resto. Es decir, que contara con un “grupo control”. Si esto fuera posible, los evaluadores de la USAID habrían tenido a su disposición un país que en 1945, hubiera sido igual a Costa Rica, pero que no hubiera recibido ayuda externa. Así, las diferencias entre ambos países se le podrían atribuir a la asistencia de la USAID.

Tales oportunidades de análisis, desafortunadamente, no existen. Un enfoque menos riguroso sería tomar un país que en 1945 hubiera sido similar a Costa Rica y observar su evolución. El país que en 1945, podría pensarse se parecía más a Costa Rica, es probablemente Uruguay. Este país, tenía una población igual a la de Costa Rica, una tradición democrática, niveles educativos similares, una tradición de gobiernos benignos y orientados hacia los programas sociales. A Uruguay a veces se le llamaba “la Suiza de Suramérica”, al igual que a Costa Rica se le llama, a veces, la Suiza centroamericana.<sup>40</sup> Las similitudes entre ambos países, condujeron a inicios de la presente década, a un estudio comparativo auspiciado por el Banco Mundial (Rottenberg).

Si el determinismo histórico fuera un concepto válido, las trayectorias de ambos países desde 1945 serían iguales, diferenciadas solo por el impacto de factores externos. Uno de los factores externos más importantes fue que Costa Rica recibió diez veces más ayuda económica de la USAID que Uruguay. Por supuesto que entraron en juego, además, muchos otros factores externos, como por ejemplo, las tendencias de los precios de los principales productos de exportación de ambos países, así como el comportamiento de sus vecinos.

En cualquier caso, Uruguay y Costa Rica se comportaron de manera diferente durante las cinco décadas que transcurrieron a partir de 1945. Uruguay no pudo manejar los conflictos sociales y económicos dentro de un ambiente que favoreciera el crecimiento económico.<sup>41</sup> Los impuestos que pesaban sobre los principales productos de exportación (carne y lana) poco a poco redujeron la prosperidad de este país, al reducir la producción y exportación de estos productos. Como resultado, el país no pudo seguir financiando el extenso sistema de bienestar social que había construido durante las décadas anteriores. Los conflictos políticos que surgieron en el proceso de búsqueda de soluciones, no pudieron ser resueltos de manera amistosa. Políticas populistas, como el control de precios (que afectaba hasta el precio de una tajada de pizza) y la fijación de tarifas eléctricas que no cubrían los

<sup>40</sup> Este calificativo también hacía alusión a asuntos raciales, dando a entender que una población de origen europeo se estableció y trabajó en tierras donde habían vivido antes pocos indígenas.

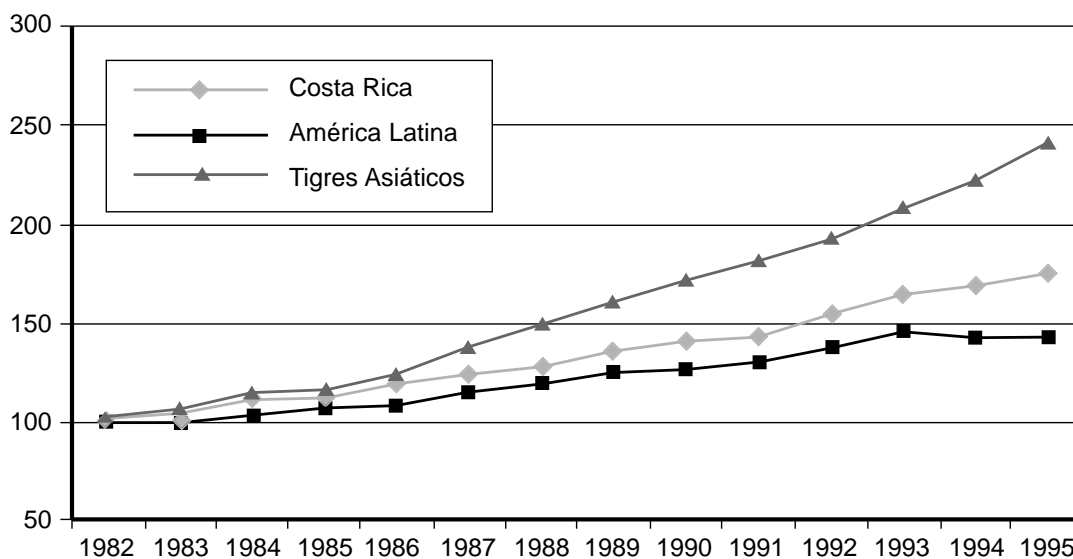
<sup>41</sup> Esta descripción se tomó, casi toda, de Alberto Bension, en *The Political Economy of Poverty, Equity and Growth*, Simon Rottenberg (ed.).

gastos de mantenimiento y la inversión para ampliar el servicio, erosionaron aún más la estructura productiva uruguaya.

Los conflictos sociales en Uruguay se agravaron durante la década de los sesentas. Estos conflictos se tornaron más abiertos y hostiles y condujeron a la formación de una guerrilla que se oponía al gobierno. Esto llevó a la represión, a un golpe de Estado protagonizado por los militares en 1973, al que siguió más represión, prisioneros políticos, tortura y exilio. La democracia fue finalmente restablecida en 1985, después de 12 años de gobierno militar. Ni durante el gobierno militar, ni durante la década que le siguió, hubo crecimiento económico, y los conflictos económicos y sociales siguieron caracterizando a este país.

El estudio de Rottenberg se basó en datos anteriores a 1985 y concluyó, con base en la "llamativa" semejanza de las políticas gubernamentales de ambos países, que a Costa Rica le esperaba un futuro económico poco alentador y quizás similar al de Uruguay. Ambos países protegían su sector industrial, ambos imponían impuestos a la zona rural para financiar a los pobladores urbanos, y ambos redistribuían el ingreso mediante una variedad de medios públicos, incluyendo el empleo en el sector público y sistemas de seguridad social redistributivos (y desfinanciados). La diferencia principal entre ambos países, de acuerdo con Rottenberg, era el momento en que cada uno había empezado a aplicar este conjunto de políticas. Uruguay adoptó este paquete de políticas en las décadas que siguieron a 1918 y su economía se estancó a principios de los cincuentas, mientras Costa Rica adoptó las mismas políticas, gradualmente, después de 1948 y, desde el punto de vista de Rottenberg, se estancó a finales de los setentas.<sup>42</sup>

Gráfico 2. Crecimiento del PIB real de Costa Rica, Tigres Asiáticos y América Latina 1982 - 1995



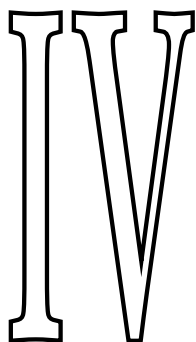
<sup>42</sup> En el modelo de Rottenberg, la rápida acumulación de deuda externa después de 1975, que condujo a la crisis económica de principios de los ochentas, fue un síntoma, no una causa, de los problemas económicos de Costa Rica en los ochentas. La deuda externa se adquirió porque el gobierno intentaba darle a la población más de lo que el país producía

La historia costarricense posterior a 1985 no cumplió el presagio de Rottenberg (por lo menos no lo ha hecho hasta ahora). Tal vez los diseñadores de política en Costa Rica fueron más sabios que sus colegas uruguayos, o quizás los ciudadanos costarricenses tuvieron una visión de más largo plazo. En cualquier caso, el estudio de Rottenberg es una prueba del positivo impacto de la ayuda de la USAID a Costa Rica durante los 80. Según su modelo, el Estado costarricense llegaría al límite de sus posibilidades, le sería imposible generar montos crecientes de divisas en moneda extranjera y sería incapaz de adaptarse a las nuevas circunstancias económicas. Además, la reducción de la ayuda económica de la USAID a Costa Rica (de \$200 millones al año, en 1985, a casi cero diez años después) intensificaría el estancamiento económico de éste país, a no ser que se diera un cambio profundo en el modelo económico costarricense. Tarea, esta última, en la cual la participación de la USAID fue determinante.

En síntesis, Costa Rica es muy diferente hoy en día de lo que fue hace diez años, entre otros factores, por la ayuda económica de la USAID. La pregunta es cuán diferente, y la respuesta depende de la evaluación que se haga de lo que sucedió y las razones por las que sucedió.

Mientras el desarrollo económico de Costa Rica puede considerarse un éxito, en términos relativos al resto de América Latina, también es cierto que América Latina como un todo, ha sido sobrepasada gradualmente por los países de Asia oriental. El Gráfico 2 agrega los cuatro “tigres asiáticos” al Gráfico 1. Como se notó anteriormente, el PIB de Costa Rica se incrementó en 68 por ciento durante el periodo 1982-95. Los tigres asiáticos incrementaron su PIB en 168 por ciento durante el mismo periodo. Esto sugiere que el crecimiento económico de Costa Rica posiblemente se podría incrementar en forma significativa, si se adoptaran políticas más orientadas al futuro (por ejemplo, incrementar la inversión social por parte del Estado, al mismo tiempo que se ejecuta la reforma estatal que este país requiere, según expertos nacionales y extranjeros). Un crecimiento económico más rápido permitiría a los costarricenses gozar de un estándar de vida más alto, así como proveer mayores recursos para satisfacer necesidades tanto públicas como privadas. En cuanto al sector público, si Costa Rica hubiera crecido entre 1982 y 1995 al ritmo de los tigres asiáticos, la economía costarricense hubiera permitido incrementar la inversión pública en un 50 por ciento, eliminar el déficit fiscal y reducir la pobreza y el nivel de los impuestos.





## Las lecciones aprendidas

*En esta última parte del estudio, se presenta una lista de lecciones, tanto para la propia USAID como para Costa Rica. En este último caso, tales lecciones se espera sean de utilidad para los diseñadores de políticas de desarrollo, así como para el público en general. Las conclusiones son importantes, toda vez que, permitirán, a la USAID, por un lado, diseñar y ejecutar mejores programas y proyectos en otras latitudes, y a Costa Rica, por otra parte, diseñar y ejecutar políticas de desarrollo en un entorno en el que este país ya no es depositario de ayuda internacional por instituciones tipo USAID.*

### A. LECCIONES PARA LA USAID

En esta sección se presentan algunas de las lecciones que dejó la experiencia de la USAID en Costa Rica, las cuales pueden resultar útiles para los programas de ayuda económica externa de los Estados Unidos en otros países. Además, se plantea la pregunta de si la ayuda de la USAID valió la pena desde la perspectiva de los Estados Unidos.

1. **La ayuda externa puede producir resultados positivos sin importar su propósito.** Aún cuando sean asuntos de política exterior los que motiven la ayuda económica externa, ésta puede tener un efecto positivo si el ambiente en el país beneficiario es favorable. El hecho de que consecutivas administraciones costarricenses estuvieran comprometidas con un crecimiento repartido y con el proceso democrático, hizo de la relación entre el Gobierno de Costa Rica y la USAID una de objetivos compartidos. Un estilo cooperativo y de decisiones compartidas es quizás la característica más evidente de la ayuda de los Estados Unidos a Costa Rica.
2. **USAID aventaja comparativamente a otros donantes extranjeros en lo que se refiere a la reforma de políticas.** Costa Rica es el caso más exitoso de ajuste estructural en América Latina y el único en el mundo que se ha llevado a cabo en un ambiente totalmente democrático, sin el apoyo de fuerzas militares. Si bien se dice que Chile tiene ahora el mejor conjunto de políticas, el costo social del cambio fue muy alto, posiblemente debido a la forma en que las políticas fueron ejecutadas (“enfoque shock”) u otras razones que no son objeto de análisis de este trabajo. Chile aplicó, con mucho mayor rapidez que Costa Rica, políticas económicas ortodoxas consistentes con los planteamientos del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, causando dolor

innecesario.<sup>43</sup> Quizás la clave del éxito en Costa Rica está en los cambios institucionales (i.e. en las reglas formales e informales de juego) adoptados por este país y apoyados, en la mayoría de los casos, por los programas de la USAID.

3. **Una larga experiencia en el país da frutos positivos.** La ventaja comparativa de la USAID proviene, en gran parte, de la confianza que los funcionarios costarricenses depositaron en el personal de la agencia. Esta confianza solo se construye durante una larga estadía en el país. En las oficinas técnicas, el personal que permaneció en el país de cinco a siete años, parece ser el que obtuvo mayores logros. De los cuatro directores de la agencia que tuvieron más éxito, tres eran “reciclados”, es decir que ya contaban con alguna experiencia en Costa Rica.
4. **Las malas políticas no se pueden ignorar.** El período más infructuoso de la historia de la USAID/Costa Rica fue el final de la década de los setentas, cuando los programas de la agencia tendieron a reforzar políticas gubernamentales insostenibles. La mayoría de los proyectos de esta época se ejecutaron sin pena ni gloria. Se daba por un hecho que los recursos del Gobierno de Costa Rica crecerían lo suficiente como para ser la contraparte de la USAID y financiar así los gastos posteriores de las actividades de los proyectos. Estas suposiciones no se justificaban. El gobierno de Costa Rica se vio obligado a recortar gran parte de los programas en marcha, y el bienestar de las personas pobres de Costa Rica disminuyó rápidamente hacia el final del período, cuando el compromiso de la USAID era, justamente, combatir en forma directa la pobreza.
5. **Edificar entidades públicas eficientes es más difícil de lo que parece.** Costa Rica tenía un ambiente favorable para el desarrollo, y sin embargo, la edificación de entidades públicas en pro del mismo, fue una tarea difícil. El Ministerio de Agricultura y Ganadería recibió grandes montos de ayuda durante tres décadas, pero no se convirtió en la entidad de desarrollo que la USAID había deseado. Los esfuerzos por modernizar el mantenimiento de las carreteras por parte del Ministerio de Transporte no fueron completamente exitosos. El Gobierno de Costa Rica recientemente decidió cerrar dos entidades públicas que la USAID contribuyó a crear: el IFAM y el CONICIT.<sup>44</sup> La asistencia de la USAID a una organización ambientalista no gubernamental consolidó sus finanzas mucho antes de que hubiera alcanzado la necesaria estabilidad organizacional. La organización se autodestruyó, en medio de luchas por el poder y discrepancias sobre el camino que se debía seguir. El fracaso en esta área parece deberse a ideas simplistas sobre cómo deben funcionar las organizaciones o entidades públicas o, más aún, cómo debe darse el cambio institucional en un país para su desarrollo sostenible. El personal de la USAID a veces daba por un hecho que si la estructura organizativa era adecuada, las discusiones se centrarían en lo técnico y no en lo político. A diferencia de las organizaciones, las instituciones incluyen, además de su estructura, reglas escritas y tácitas.
6. **El éxito lleva, a veces, al fracaso.** El esfuerzo de la USAID en promocionar las exportaciones no tradicionales durante los primeros años del ajuste estructural, fue decisivo para garantizar el éxito de la iniciativa. Sin embargo, el flujo continuo de abundantes recursos y el deseo de la USAID de afianzar el éxito del programa, llevó a la agencia a involucrarse demasiado en ello y durante

<sup>43</sup> Cabe aclarar que Chile aplicó tales políticas años antes de que el FMI y el BM llegaran a lo que se ha denominado el Washington consensus, un grupo de políticas en pro de la apertura económica y la reforma estructural.

<sup>44</sup> Instituto de Fomento y Asesoría Municipal; y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. Sin embargo a la fecha en que estas páginas se escriben ambas instituciones aún no se han cerrado.

más tiempo del que era adecuado. El esfuerzo de los primeros años sirvió de catalizador, pero el resultado final fue una organización (CINDE) demasiado grande y continuamente dependiente de los recursos de la USAID. En una escala más grande, esta lección se podría aplicar al programa de moneda local, que la USAID administró durante demasiado tiempo.

7. **El fracaso a veces tiene cara de éxito.** En 1970, la participación de Costa Rica en el MERCOMUN parecía un gran logro, sustentado por modelos diseñados por connotados economistas. Desde una perspectiva de largo plazo, sin embargo, pareciera que el mercado común entorpeció el crecimiento de Costa Rica. En lugar de las discusiones en la USAID y en Centroamérica para determinar si el MERCOMUN era útil, se debió de haber debatido sobre cuál era la estructura que el MERCOMUN necesitaba para promover el desarrollo. Esfuerzos de la USAID durante los setentas para bajar los aranceles (algo que el Banco Mundial promovió en los 80), hubieran ayudado a prevenir la aguda crisis regional de principios de los 80.
8. **La “ciencia del desarrollo” todavía está evolucionando.** Un vistazo a las recomendaciones y a los proyectos de la USAID a través del tiempo nos lleva a concluir que los expertos en desarrollo han afinado su entendimiento del proceso de desarrollo, aunque tal entendimiento sigue siendo rudimentario en muchas áreas. Muchos enfoques equivocados han sido identificados y desechados. Pero las políticas de desarrollo no se han convertido en una ciencia exacta. A pesar de esto, la USAID y otras agencias de desarrollo son más eficaces ahora que antes, porque trabajan a partir de una base de conocimientos más sólida.
9. **El cambio institucional es clave para el desarrollo.** La experiencia de Costa Rica apoya la hipótesis planteada por el premio nobel de economía Douglas North, de que para lograr el desarrollo económico no sólo es necesario contar con políticas económicas correctas, sino garantizar un marco institucional eficiente y flexible, entendido éste como aquel conjunto de reglas formales e informales que rigen una sociedad. El apoyo de la USAID a políticos e intelectuales costarricenses, principalmente durante las dos últimas décadas, en su lucha por cambiar la manera en que los costarricenses perciben el entorno y la forma en que éstos deben aprender a enfrentar los retos cotidianos y futuros (cambio institucional), es quizás uno de los más grandes aportes de la USAID al desarrollo sostenible de Costa Rica.
10. **Programas de salud.** Durante las décadas de los cuarentas hasta los setentas, la esperanza de vida y otros índices de salud no sólo mejoraron dramáticamente, sino también representaron el ideal de colaboración internacional. Sin duda, Costa Rica ha sido un líder mundial en este sector y lo que se aprendió en Costa Rica ha sido de mucha validez para reducir la mortalidad en otros países. Como Mata (1996) lo señala, los resultados en Costa Rica se debieron a un grupo de profesionales en las ciencias médicas, con una gran sensibilidad social, los cuales contaron con la ayuda de profesionales de la USAID y de otras instituciones como la Organización Panamericana de la Salud (OPS), también altamente dedicados a la solución de problemas en el sector salud. Más tarde, durante los 80, este esfuerzo perdió su mística y los organismos internacionales, así como las autoridades costarricenses, se dedicaron a la medicina curativa en lugar de la medicina preventiva.

## LA PREGUNTA ESENCIAL: ¿VALIÓ LA PENA?

La asistencia económica de los Estados Unidos a Costa Rica incrementó significativamente el bienestar de los costarricenses. Ahora son más saludables, más ricos y están mejor educados de lo que quizás estarían sin la asistencia de los Estados Unidos. El ingreso está distribuido de manera más equitativa de lo que estaría y la conservación del ambiente es mejor. La asistencia técnica temprana y la capacitación de miles de costarricenses, fueron vitales porque establecieron una relación de cooperación entre éstos y los estadounidenses, lo cual aceleró el flujo de ideas: ideas para mejorar la economía e ideas sobre formas más productivas de trabajo. Todo esto, a su vez, fue indispensable para fortalecer la capacidad de las entidades públicas costarricenses que ofrecen servicios básicos. Pero estos beneficios ocurrieron, en buena medida, a costa de los estadounidenses que pagan impuestos. ¿Valió la pena para ellos?

La mejor forma de contestar esta pregunta es comparando los logros alcanzados con las expectativas que el Congreso de los Estados Unidos tenía cuando aprobó la ayuda externa. En el nivel más general, Costa Rica satisfizo las expectativas. El país sigue siendo una democracia vibrante donde se respetan los derechos humanos –un modelo para otros países–. Después de un período de inestabilidad económica a principios de los 80, su economía se ha adaptado exitosamente a los cambios de la economía mundial, y el país es un líder en el manejo de ecosistemas. Si todos los países en desarrollo hubieran alcanzado niveles de desarrollo económico, social y político como los que tiene Costa Rica, habría menos pesimismo sobre la eficacia de la ayuda externa.<sup>45</sup>

Las conclusiones son todavía más positivas si se evalúa a gran escala la ayuda que dieron los Estados Unidos durante los 80 a este país. Costa Rica usó los recursos de los Estados Unidos de forma eficaz y sus líderes, principalmente el entonces Presidente Oscar Arias, formuló un plan que restableció la paz en Centroamérica.

Si Costa Rica puede prescindir de la asistencia estadounidense y continuar su desarrollo en forma sostenida, esta es la mejor prueba para el pueblo y el Congreso de los Estados Unidos de que la ayuda que se brindó a este país fue exitosa. Si, más adelante, Costa Rica colabora con el desarrollo de sus vecinos más pobres, esta sería la prueba definitiva, de que la asistencia de los Estados Unidos cumplió su cometido.

## B. LECCIONES PARA COSTA RICA

En esta sección se presentan las principales lecciones aprendidas para Costa Rica de su relación con la USAID; además, así como se plantea y trata de responder la pregunta ¿qué puede esperarse que pase con las posibilidades de desarrollo futuro de Costa Rica, ya que la USAID se ha ido de este país?

La ayuda de los Estados Unidos a Costa Rica durante cincuenta años, concluyó en 1996 con el cierre de la Misión de la USAID. El argumento esbozado por las autoridades estadounidenses para tomar

<sup>45</sup> No existe un consenso sobre el desarrollo de Costa Rica ni la contribución de la USAID a este país. Existen numerosos estudios económicos sobre el tema, la mayoría de los cuales coinciden en que Costa Rica ha mejorado de manera sustancial. No obstante, otros tales como Honey y Hansen (Development GAP), critican con vehemencia esta aseveración.

tal decisión fue que Costa Rica había alcanzado cierto grado de desarrollo económico y social que no requería que la USAID continuara brindando asistencia a este país.

Considerando los resultados de los proyectos de la USAID en Costa Rica y sus indicadores de desarrollo, cabe preguntarse si ¿se ha graduado Costa Rica realmente? Hasta cierto punto, el futuro desarrollo de este país (social, político, económico y cultural) depende más de la voluntad política y la cohesión social para tomar decisiones difíciles y ejecutar políticas impopulares, que de la ayuda internacional que reciba. Quizás sólo lo primero es necesario y suficiente para enfrentar con éxito los retos futuros y aprovechar al máximo las oportunidades que se presenten. Inclusive puede ser el momento para que Costa Rica comience a jugar un muy modesto papel como donante, ofreciendo cierto tipo de ayuda en áreas muy específicas a otros países menos desarrollados (v.g. asistencia técnica).

Otra importante pregunta surge ante estos hechos: ¿cuál será el impacto del cierre de la Misión de la USAID en Costa Rica sobre el futuro desarrollo de este país? En otras palabras, ¿pondrá en peligro el progreso de Costa Rica el cierre de la Misión de la USAID, o más bien lo promoverá? La respuesta a esta pregunta es multifacética. En primer lugar, existe cierto tipo de ayuda internacional que Costa Rica quizás no requiera más. Por ejemplo, este país seguramente no requerirá más ayuda internacional, en la forma analizada en este documento, para:

- **Balanza de Pagos.** No debe existir duda sobre el hecho de que Costa Rica puede y debe mantener por sí misma sus balances macroeconómicos (inflación, tipo de cambio, déficit fiscal y desempleo). El apoyo del Fondo Monetario Internacional, por ejemplo, debería reservarse únicamente para casos excepcionales, tales como ayuda en el momento de la crisis internacional de los precios del petróleo, repercusiones del “efecto tequila” o la crisis asiática, entre otros casos similares. Bajo circunstancias normales, Costa Rica debe vivir sin la ayuda internacional para este rubro y convertir la disciplina macroeconómica en parte vital de la toma diaria de decisiones.
- **Financiamiento de proyectos de inversión.** Costa Rica debería poder generar suficientes ahorros, tanto públicos como privados y atraer capitales extranjeros (inversión extranjera directa) sanos para financiar sus necesidades de inversión.
- **Integración a la economía mundial.** Este objetivo debe ser alcanzado día a día por Costa Rica sin la necesidad de ayuda financiera internacional. El país necesita tomar la responsabilidad de enfrentar por él mismo los costos del ajuste de su sistema productivo (i.e. capacitación laboral, reconversión agrícola e industrial, apertura del sector de servicios). Lo que realmente Costa Rica necesita es acceso a los mercados externos, tal como se explica más adelante.

En otras áreas, sin embargo, Costa Rica continuará necesitando asistencia y cooperación internacional, tales como en la apertura de mercados externos para sus productos de exportación. Es decir, la aplicación del enfoque de “comercio, no ayuda” es muy importante para un país pequeño como Costa Rica, el cual requiere penetrar los mercados externos en forma enérgica, dinámica y flexible. Con exportaciones crecientes, la economía costarricense se verá obligada a la especialización y a la asignación de recursos productivos en forma más eficiente. El producto de tales ventas permitirá a su vez contar con más recursos para importar. El influjo de productos extranjeros promoverá la competencia en el mercado doméstico, aumentará las fuentes de abastecimiento para consumidores y productores y con ello facilitará el conocimiento de nuevas tecnologías. Esta es una importante razón de por qué el libre

acceso a mercados externos es tan importante para Costa Rica. La mejor forma de ayuda internacional que éste país puede recibir hoy en día, de parte de países desarrollados, es el libre acceso de sus productos de exportación a tales mercados. Esto no es un juego de suma cero, ya que si Costa Rica desea sacar provecho de mercados más abiertos, debe también abrir el suyo y eliminar cualquier distorsión que exista e impida el desarrollo de su sector exportador.

Una economía internacional estable es de vital importancia para el desarrollo de Costa Rica, ya que de esto dependerá su crecimiento. Por ello, un crecimiento económico satisfactorio y una estabilidad financiera en cada uno de los países del denominado grupo de los G-7, constituye una de las mejores formas de ayuda internacional que Costa Rica puede recibir.

Adicionalmente, la inversión extranjera directa (IED) es extremadamente importante para Costa Rica. Cualquier ayuda en la promoción de ésta constituye otro tipo de ayuda internacional de gran valor. De hecho, no es secreto que la IED es un complemento de los ahorros domésticos y una fuente de acceso a nuevas tecnologías, habilidades empresariales y acceso a mercados externos. En al menos cuatro campos, la IED puede jugar un papel muy importante para el futuro inmediato de Costa Rica:

- infraestructura (carreteras, puertos, aeropuertos, electricidad, agua, telecomunicaciones, recolección y procesamiento de basura);
- recursos humanos (universidades y hospitales);
- producción de bienes y servicios para el mercado doméstico e internacional; y
- sistema financiero (banca, seguros y fondos de pensión).

En cualquier caso, es necesario tener presente que varias leyes deben ser cambiadas en Costa Rica para poder atraer exitosamente inversión extranjera en las áreas antes señaladas.<sup>46</sup> Para lograr estos cambios, Costa Rica debe adquirir el conocimiento (*know-how*) y estudiar la experiencia de otros países respecto a cómo llevar a cabo reformas estatales. En muchas áreas, el país deberá contratar expertos que suplan este *know-how*.

En tal entorno, sin embargo, Costa Rica no necesita de ayuda internacional en el sentido tradicional, dependiendo de donaciones de otros países u organismos internacionales para éstos propósitos. De hecho, Costa Rica debe poder generar los recursos financieros necesarios para adquirir el *know-how* a que nos referimos en el párrafo anterior. Esto es especialmente cierto, debido a que los beneficios de la reforma estatal más que compensarían los costos incurridos en la contratación de los expertos que se requieran.

En términos generales, el cambio en el tipo de ayuda internacional que Costa Rica puede requerir es significativo: la asistencia técnica y financiera de gobiernos amigos se irá reduciendo más cada día y será remplazada por ahorro doméstico, inversión extranjera directa y contratación de expertos extranjeros. Los programas de la USAID que prepararon a miles de costarricenses en muy diversos campos, facilitarán, sin lugar a dudas, el aprendizaje y la transferencia del *know-how*, así como la ejecución de las políticas que se requieran. Por ello, una lección aprendida de los programas de la USAID en Costa

<sup>46</sup> Cuando estas líneas se escribían, Costa Rica acababa de aprobar una nueva Ley de Concesión de Obra Pública, la cual constituye una reforma estatal en el campo de la infraestructura (i.e. cambio institucional).

Rica debe ser el continuar profundizando las facilidades de estudio y capacitación para todos los costarricenses, por parte de las autoridades de este país, algo que ha caracterizado a Costa Rica desde sus inicios y fue fortalecido con los programas y proyectos de la USAID.

Considerando todo lo anterior, ¿cómo afectará la salida de la USAID las posibilidades de desarrollo de Costa Rica? ¿será esto un obstáculo? ¿que perderá Costa Rica una vez que la USAID se haya ido? Estas preguntas no pueden ser respondidas satisfactoriamente sin tomar en cuenta las lecciones aprendidas y los beneficios obtenidos del trabajo de la USAID en Costa Rica durante los últimos años, especialmente entre 1982 y 1988, cuando la cantidad de recursos y las condiciones de la asistencia de la USAID fueron más significativas.

En primer término, debe destacarse que Costa Rica obtuvo grandes beneficios de la asistencia de la USAID.

- El apoyo de la USAID fue abundante justamente cuando más se necesitó, permitiendo al país enfrentar los costos sociales y económicos del doloroso ajuste que tuvo lugar entre 1982 y 1984, luego de la crisis de la deuda externa.
- La USAID proveyó recursos flexibles y expeditos para hacer frente a ciertos gastos que de otra manera hubieran requerido de procedimientos presupuestarios y administrativos muy difíciles, los cuales de hecho hubieran puesto en peligro la eficacia del programa de ajuste.
- Parte del papel de la USAID fue servir como “casarón de proa”, como también ha ocurrido con algunos acuerdos con el FMI, para enfrentar con éxito la oposición de ciertos grupos políticos a los programas de estabilización y ajuste estructural propuestos de hecho por las autoridades costarricenses.
- La USAID apoyó proyectos y programas que fueron bien concebidos y ejecutados. A pesar de algunos pocos fracasos, en términos generales, los programas y proyectos fueron bien diseñados, considerando la situación del país y los problemas que caracterizaban su estado de desarrollo en ese momento.
- La ayuda de la USAID llegó en un momento en que los objetivos de largo plazo de Costa Rica eran ampliamente consistentes con aquellos del gobierno de los Estados Unidos, especialmente en lo que respecta a la conservación y fortalecimiento de la democracia, desarrollo económico y progreso social.

En adición a todos estos beneficios, Costa Rica contó con una gran suerte. Especialmente, debido a que,

- Ciertos riesgos excepcionales fueron asumidos, tales como el posible surgimiento de un estado paralelo y el uso de moneda local, pero la estructura institucional del país superó el desafío y escapó sin ningún serio daño político o económico.
- En varias ocasiones, los intereses de Costa Rica fueron divergentes de aquellos del gobierno de los Estados Unidos; el caso más familiar fue aquel respecto del movimiento sandinista en Nicaragua. Sin embargo, el poder ejecutivo del gobierno de los Estados Unidos fracasó en imponer las condiciones que éste quería, ya que enfrentó una fuerte oposición de otros agentes que

influyen sobre la política exterior de éste país, tales como su Senado, la Cámara de Representantes y la prensa, cuya posición estuvo más en concordancia con los intereses de Costa Rica.

La USAID jugó en Costa Rica el papel de un donante benevolente y poderoso, dispuesto a suministrar abundantes recursos en el momento preciso. Esta agencia percibió correctamente los problemas más críticos de Costa Rica y sus programas fueron razonablemente eficaces. Su ayuda sirvió a propósitos políticos de dos maneras. En primer lugar, fue diseñada y ejecutada para apoyar un régimen democrático que estaba en un serio riesgo por factores externos (los sandinistas, por ejemplo). En segundo lugar, esta ayuda facilitó un proceso de cambio social y de desarrollo económico que por sí solo hubiera sido suficiente para alterar las relaciones de poder en la sociedad y sus bases democráticas. Utilizando la ayuda de la USAID como soporte financiero, fue posible adoptar decisiones de alto riesgo sin sufrir efectos adversos y evitar cierto tipo de condiciones o compromisos que hubieran ido en contra de los mejores intereses de Costa Rica.

En resumen, la ayuda de la USAID fue bien enfocada, en términos de orientación de los programas e imponiendo pocas condiciones. No hubo garantía de que los resultados fueran positivos, tal como ha sucedido en otros países donde la USAID ha ayudado. La única crítica que puede señalarse al trabajo de la USAID es que la ayuda pudo haber sido demasiado generosa, empujando a Costa Rica a un estado de **nación sin importantes reformas**. De hecho, este país fue capaz de posponer medidas necesarias para su desarrollo y en su lugar, construyó relaciones de dependencia temporal con los Estados Unidos que fueron innecesarias e inapropiadas. Más aún, la compensación de distorsiones a los nuevos exportadores y empresarios turísticos, por medio de incentivos fiscales, pudo haber producido el mismo efecto que el de un **anestésico** en un enfermo —el enfermo se siente bien, pero sigue enfermo— lo que evitó que tales sectores jugaran un verdadero papel de promotores de cambio, en especial, el lo que respecta a la reforma del Estado costarricense.<sup>47</sup>

No obstante la anterior crítica, Costa Rica posee ahora los recursos necesarios para agilizar su progreso económico y social, y por ende hacer su sistema democrático aún mas seguro. Costa Rica ahora cuenta con las herramientas necesarias para enfrentar sus propios problemas, mediante la consolidación de su sistema jurídico, superando ciertas patologías sociales, modernizando su economía y asegurándose un desarrollo sostenible. Todo ésto resulta de su historia y tradición política, su posición geográfica con respecto a los Estados Unidos, su dotación de recursos naturales y las características de su población. También es importante en este respecto, la experiencia acumulada por este país a través de los años, en especial, en el manejo de la política macroeconómica, lo cual será útil para el diseño de políticas que promuevan su crecimiento y desarrollo futuro, una área en la cual la ayuda de la USAID fue vital. Por ello, a las preguntas ¿podrá Costa Rica enfrentar exitosamente estos retos y aumentar sus oportunidades y posibilidades sin la ayuda de la USAID?, ¿aprenderá Costa Rica a caminar por cuenta propia?, la única respuesta es que esto dependerá de las decisiones de los **propios costarricenses** y sólo el tiempo podrá decirlo.

<sup>47</sup> En el informe anual del Banco Interamericano de Desarrollo, se señala a Costa Rica como un país que, a pesar de haber iniciado de primero reformas estructurales en América Latina, a inicios de los 80', durante los últimos diez años ha permanecido como uno de los países más atrasados en materia de reformas estructurales (incluyendo áreas como, pensiones, sistema financiero, telecomunicaciones, energía eléctrica, seguros, entre otras) Sin embargo, para 1998 el país logró la aprobación de una ley que permite la concesión de obras de infraestructura al sector privado, excepto en el caso de telecomunicaciones, energía eléctrica y muelles ya existentes.



Los últimos acontecimientos, después de tres años de vida sin el apoyo de la USAID (1996 a 1998), parecieran indicar que el país está aprendiendo a caminar “sin muletas”, es decir, por su propia cuenta. Así, por ejemplo, se ha mantenido una importante disciplina fiscal y se reformó la ley de concesión de obra pública para permitir la participación del sector privado en el financiamiento, construcción y explotación de obras de infraestructura, todo lo cual muestra una voluntad política en la dirección correcta. Más recientemente (1998), los resultados de un proceso de concertación, que permiten plantear reformas legales para el ajuste estructural en áreas de vital interés (por ejemplo, rompimiento de monopolios estatales), como son las telecomunicaciones, seguros y pensiones, entre otros, parecieran mostrar la misma tendencia antes señalada. No obstante, la oposición de los grupos de interés en el pro del *status quo* es aún importante. Los retos son muchos y las soluciones no siempre claras, **pero todo está en manos de los costarricenses.**

Varias lecciones han sido expuestas en esta sección, la mayoría de ellas, de importancia para la construcción de un mejor futuro para Costa Rica. Ello, debido a que el desarrollo sostenible de este país demandará cambios en actitudes, instituciones, organizaciones y leyes. Lecciones para mantener buenas relaciones con futuros donantes no son de tanto interés ahora, ya que como se ha planteado, Costa Rica debe enfrentar sus retos y aprovechar las oportunidades sin depender de donaciones de países amigos.

Dos observaciones finales son importantes: Primera, la próxima vez que Costa Rica enfrente una crisis significativa, es muy probable que no encuentre un poderoso donante que actúe como lo hizo la USAID en el pasado. Podría no haber un donante benevolente o quizás las condiciones para obtener la ayuda sean muy onerosas. En segundo lugar, la falta de donantes es la principal razón por la que Costa Rica debe aprender a andar por sus propios medios. Dentro de este mismo orden de ideas, cabe resaltar el hecho de que un país pequeño como Costa Rica no puede darse el lujo de un gobierno ineficiente e ineficaz. Las consecuencias de un mal gobierno en Costa Rica, bajo las condiciones antes señaladas, son extremadamente serias, debido a que las malas políticas alcanzan rápidamente a todos los sectores, actividades y regiones del país. En tal sentido, la reforma estatal que el país ha venido realizando en forma sumamente tímida, debe profundizarse.

Sobre este último punto conviene reiterar que, donde la información es imperfecta y los mercados incompletos, los mercados no alcanzan el óptimo de Pareto (Stiglitz). En otras palabras, tomando en cuenta los costos de adquisición de información y creación de mercados (por ejemplo telecomunicaciones), existe un papel importante para el Estado que, en principio, podrían hacer que algunos individuos lleguen a estar mejor sin necesidad de perjudicar a otros (Greenwald y Stiglitz, 1986, 1988; Arnott, Greenwald y Stiglitz). Este es el caso específico de la reforma estatal donde, como es sabido, la infraestructura institucional es un bien público, por lo que el sector privado no la proveería en condiciones adecuadas. El apoyo brindado por la USAID, en especial aquellos programas educacionales, ha permitido nutrir a Costa Rica con un significativo número de técnicos en diversas áreas, tales como economía, que entienden el concepto de reforma estatal y cómo llevar ésta a cabo. Todo este conocimiento facilitará la formulación de políticas que mejoren, en el largo plazo, las posibilidades de éxito de las actividades que comprenden la reforma (Krueger, 1993). Su ejecución o no dependerá, como siempre, de la voluntad política para llevar la reforma adelante.



# Referencias

- ANGULO, Enrique y Ricardo Echandi. 1996. "Infrastructure Programs". Mimeo. Proyecto "50 años de USAID" ejecutado por Academia de Centroamérica para la USAID.
- ARNOTT, Richard, Bruce Greenwald y Joseph E. Stiglitz. 1994. "Information and Economic Efficiency". *Information Economics and Policy* 6 (1): 77-88.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. 1997. *América Latina tras una década de reformas. Progreso Económico y Social en América Latina 1997*. Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- BANCO MUNDIAL. 1996. *World Development Report 1996. From Plan to Market*. New York: Oxford University Press.
- BHAGWATI, Jagdish. 1980. "Lobbying and Welfare". *Journal of Public Economics* XIV, No. 3 (Diciembre).
- BULMER-THOMAS, Víctor. 1987. *The Political Economy of Central America Since 1920*. Cambridge, Inglaterra: Cambridge University Press.
- CAMACHO, Edna. 1996. "Trade Policy and Programs". Mimeo. Proyecto "50 años de USAID" ejecutado por Academia de Centroamérica para la USAID.
- CELIS, Rafael. 1996. *Natural Resource Activities*. Mimeo. Proyecto "50 años de USAID" ejecutado por Academia de Centroamérica para la USAID.
- CÉSPEDES, Víctor Hugo; y Ronulfo Jiménez. 1995. *Apertura Comercial y Mercado Laboral en Costa Rica*. San José: Academia de Centroamérica.
- CLINE, William R. y Enrique Delgado. 1978. *Economic Integration in Central America: A Study*. Washington: Brookings Institution.
- CORBO, Vittorio. 1992. *Development Strategies and Policies in Latin America: a historical perspective*. San Francisco: International Center for Economic Growth.
- CORRALES Quesada, Jorge y Ricardo Monge González. 1990. "Exportaciones no Tradicionales en Costa Rica", San José: Econofin.
- DAMIL, M. y S. Keifman. 1992. "Liberalización del Comercio en una Economía de Alta Inflación: Argentina 1989-91". *Pensamiento Iberoamericano*, No. 21.
- Dirección General de Estadística y Censos. 1953. En *Atlas Estadístico de Costa Rica*. San José: Casa Gráfica.
- DELGADO, Félix. 1998. "La Agenda para la Política Monetaria y la Reforma Financiera en Costa Rica. *Estabilidad y Desarrollo Económico en Costa Rica: Las reformas pendientes*, editado por Ronulfo Jiménez. San José: Academia de Centroamérica.

- DOBLES, María Cecilia y Juan Manuel Esquivel. 1996. "Education Activities". Mimeo. Proyecto "50 años de USAID" ejecutado por Academia de Centroamérica para la USAID.
- EIGEN, Lewis D. y Jonathan P. Siegel. 1993. *Macmillan Dictionary of Political Quotations*.
- FAVARO, Edgardo y Alberto Bensión. 1993, "Uruguay." En *The Political Economy of Poverty, Equity, and Growth: Costa Rica and Uruguay*, editado por Simon Rottenberg. New York: Oxford University Press.
- GREENWALD, Bruce y Joseph E. Stiglitz, 1986. "Externalities in Economies with Imperfect Information and Incomplete Markets". *Quarterly Journal of Economics* 101 (3): 229-64.
- \_\_\_\_\_. 1988. "Pareto Inefficiency of Market Economies: Search and Efficiency Wage Models". *American Economic Association Papers and Proceedings* 78: 351-55.
- GÓMEZ, Víctor. 1996. "Family Planning Programs". Mimeo. Proyecto "50 años de USAID" ejecutado por Academia de Centroamérica para la USAID.
- GONZÁLEZ Vega, Claudio; y Víctor H. Céspedes. 1993. "Costa Rica." En *The Political Economy of Poverty, Equity, and Growth: Costa Rica and Uruguay*, editado por Simon Rottenberg. New York: Oxford University Press.
- GOSS, Kristin. 1996. USAID/Costa Rica and PVOs: Three Cases. Mimeo. Proyecto "50 años de USAID" ejecutado por Academia de Centroamérica para la USAID.
- HANSEN, Karen – Kuhn, 1996. "Structural Adjustment in Costa Rica: Eroding an Egalitarian Tradition" en *Structural Adjustment and the Spreading Crisis in Latin America*, Washington D.C.: the Development Group for Alternative Policies, Inc.
- HONEY, Martha. 1994. *Hostile Acts: U.S. Policy in Costa Rica in the 1980's*. Florida: U. Press of Florida, 1994
- HORKAN, Kathleen. 1996. "Impact of Costa Rican Non-traditional Agricultural Exports". Mimeo. Proyecto "50 años de USAID" ejecutado por Academia de Centroamérica para la USAID.
- KENNAN, G. 1947. "The sources of Soviet Conduct", en *Foreign Affairs*, Jul. 1947, pp. 566-82.
- KRUEGER, Anne O. 1974. The Political Economy of Rent-Seeking Society. *American Economic Review*, vol. 64, no. 3: 291-303.
- \_\_\_\_\_. 1991. *Ideas Underlying Development Policy in the 1950*. Washington D.C. Institute for Policy Reform
- \_\_\_\_\_. 1993. *Political Economy of Policy Reform in Developing Countries*. Massachusetts: Massachusetts Institute of Technology.
- LIZANO, Eduardo. 1987. *Desde el Banco Central*. San José: Academia de Centroamérica.
- \_\_\_\_\_. 1992. "Estado y Economía en América Central". Documento preparado para el "Congreso Internacional sobre Estado en América Latina: Orden Democrático, Cambio Sistemático y Perspectivas". Asociación Alemana de Investigación sobre América Latina (noviembre). Mimeo. Proyecto "50 años de USAID" ejecutado por Academia de Centroamérica para USAID.
- \_\_\_\_\_. 1995. "El Regionalismo Abierto". Mimeo.
- LOOMIS, Charles Price, ed. 1953. *Turrialba: Social Systems and the Introduction of Change*. Glenco: Free Press
- LORÍA, Miguel. 1996. "Financial Sector Programs". Mimeo. Proyecto "50 años de USAID" ejecutado por Academia de Centroamérica para la USAID.
- MASÍS, Daniel. 1996. "Democracy and Governance Activities". Mimeo. Proyecto "50 años de USAID" ejecutado por Academia de Centroamérica para la USAID.

- MATA, Leonardo. 1996. "Health Sector Activities". Mimeo. Proyecto "50 años de USAID" ejecutado por Academia de Centroamérica para la USAID.
- MIT Dictionary of Modern Economics, Third Edition, editado por David. W. Pearce, p. 424.
- MONGE González, Ricardo. 1994. *The Political Economy of Trade Reform in Costa Rica*. Ohio: The Ohio State University. Tesis de doctorado sin publicar.
- \_\_\_\_\_. 1998. "Costa Rica's experience in the area of Export Promotion". *Integration & Trade*. Intal No. 4/5 enero-agosto 1998 Volume 2, p. 147.
- MONGE González, Ricardo y Jorge Corrales Quesada. 1988. *Políticas de Protección e Incentivos a la Manufactura, Agroindustria y Algunos sectores Agrícolas en Costa Rica*. San José, Econofin.
- MONGE González, Ricardo y González Vega, Claudio. 1995. *Economía Política, Proteccionismo y Apertura en Costa Rica*. San José: Academia de Centroamérica y Centro Internacional para el Desarrollo Económico.
- MORLEY, Samuel A. 1995. *Poverty and Inequality in Latin America: The Impact of Adjustment and Recovery in the 1980s*. London: The Johns Hopkins University Press.
- MUENCH, Sasha. 1995. *AID and Multilateral Assistance to Costa Rica from 1946 to 1993*. Mimeo (Setiembre).
- NORTH, Douglas C. 1990. "Institutions, Institutional Change and Economic Performance". *Political Economy of Institutions and Decisions*. Cambridge: The Cambridge University Press.
- NUGENT, Jeffrey B. 1974. *Economic Integration in Central America: Empirical Investigations*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- POMAREDA, Carlos. 1996. "Agricultural Programs and Policies". mimeo. Proyecto "50 años de USAID" ejecutado por Academia de Centroamérica para la USAID.
- RAUSER, Gordon C. 1982. "Political Economy Markets: PERTs and PESTs in Food and Agriculture". *American Journal of Agricultural Economic*, vol. 64, No. 4 (Diciembre): 821-833.
- ROMAGOSA, Ivelina y Amilcar Castañeda. 1996. "Life in Two Costa Rican Villages", 1950-1995. Proyecto "50 años de USAID" ejecutado por Academia de Centroamérica para la USAID.
- ROTTENBERG, Simon, ed. 1993. *The Political Economy of Poverty, Equity, and Growth: Costa Rica and Uruguay*. New York: Oxford University Press, para el Banco Mundial.
- SACHS, Jeffery D. y Andrew Warner, 1995. "Economic Reform and the Process of Global Integration." En *Brookings Papers on Economy Activity*, 1:1-117.
- STIGLITZ, Joseph E. 1997. "An Agenda for Development in the Twenty-First Century. Keynote Address". Annual World Bank Conference on Development Economics.
- VARGAS, Thelmo. 1996. "Macroeconomic Policy." mimeo. Proyecto "50 años de USAID" ejecutado por Academia de Centroamérica para la USAID.
- WORLD BANK. 1992. "Costa Rica: Strengthening Links to the World Economy". Trade Policy Division, Country Economics Department. Washington.

# ANEXO 1

## INVESTIGADORES COSTARRICENSES

NOMBRE DEL CONSULTOR	AREA DE INVESTIGACION
CARLOS POMAREDA SIDE.	<i>Agricultura</i>
JUAN ML. ESQUIVEL A. Facultad de Educación, Universidad de Costa Rica.	<i>Educación y capacitación general</i>
CECILIA DOBLES Programa Doctorado en Educación, Universidad de Costa Rica.	<i>Educación y capacitación general</i>
DANIEL MASÍS CIAPA.	<i>Gobernabilidad y democracia</i>
RICARDO ECHANDI Bel Consultores.	<i>Infraestructura</i>
ENRIQUE ANGULO Bel Consultores.	<i>Infraestructura</i>
VÍCTOR GÓMEZ Escuela de Estadística, Universidad de Costa Rica.	<i>Población</i>
EDNA CAMACHO Academia de Centroamérica	<i>Política comercial</i>
THELMO VARGAS Academia de Centroamérica.	<i>Políticas macroeconómicas y ajuste estructural</i>
RAFAEL CELIS ProDesarrollo Internacional Ltda.	<i>Recursos naturales</i>
LEONARDO J. MATA Asociación para la Investigación de la Salud (ASINSA).	<i>Salud</i>
MIGUEL LORÍA Academia de Centroamérica.	<i>Sector financiero</i>

# ANEXO 2

## CUADROS ESTADÍSTICOS

Cuadro 1  
COSTA RICA: INDICADORES ECONÓMICOS Y SOCIALES

	1950	1995
INDICADORES ECONÓMICOS		
<b>Distribución de la fuerza laboral (porcentajes)</b>		
Agricultura	54,7	21,4
Manufactura	11,3	18,1
Servicios	34,0	60,5
TOTAL	100,0	100,0
<b>Distribución de producción (porcentajes)</b>		
Agricultura	40,9	18,3
Manufactura	13,4	21,9
Servicios	45,7	59,8
TOTAL	100,0	100,0
INDICADORES SOCIALES		
Mortalidad infantil (por mil)	110	13
Tasa de fertilidad	6,7	3,0
Muertos por malaria (por 100.000)	60	0
Desnutrición de 2 <sup>do.</sup> y 3 <sup>er.</sup> grado (porcentajes)	13,7	3,6
Adultos analfabetos (porcentajes)	27	7
Esperanza de vida al nacer (años)	51	76
Tasa de escolaridad primaria (porcentajes)	100	102
Tasa de escolaridad secundaria (porcentajes)	20	42

FUENTE: Elaboración propia con base en cifras de la Dirección General de Estadística y Censos.

Cuadro 2  
COSTA RICA: ASISTENCIA ECONÓMICA DE USA A COSTA RICA, 1946-95  
millones de dólares de 1994

SECTOR	1946-61	1961-72	1973-81	1982-95	TOTAL
Agricultura	20	164	57	57	298
Recursos naturales	0	0	19	32	51
Educación	4	16	13	64	97
Exportaciones	0	6	0	15	21
Finanzas e industria	5	48	11	71	135
Democracia	5	40	19	20	85
Salud	22	76	34	14	145
Infraestructura	195	120	9	27	350
Vivienda	2	16	12	2	31
Estabilidad macro*	0	4	0	1.409	1.413
Planificación Familiar	0	8	8	12	28
Escuela Agrícola regional	0	0	0	42	42
<b>Total</b>	<b>253</b>	<b>499</b>	<b>181</b>	<b>1.764</b>	<b>2.698</b>

\* Los colones resultantes de los dólares enviados por la USAID fueron usados, principalmente, para el pago de la importaciones del sector privado.

Cuadro 3  
COSTA RICA: PROGRAMACIÓN DE COLONES, 1982-95  
(US \$ millones equivalentes)

SECTOR	MONTO
Salud	9
Educación	32
Planificación Familiar	0
Media ambiente	23
Agricultura	78
Economía y comercio*	664
Infraestructura y vivienda	196
Administración Pública	73
Escuela Agrícola regional	122
Otros	72
<b>Total</b>	<b>1.268</b>

\* Incluye \$337 millones que se esterilizaron y \$227 millones para crédito, principalmente dirigido a la agricultura.

FUENTE: Elaboración propia con base en cifras de la Dirección General de Estadística y Censos.



Cuadro 4  
COSTA RICA: COMPOSICIÓN DE LAS EXPORTACIONES DE 1965 A 1995

AÑO	EXPORTACIONES TRADICIONALES		EXPORTACIONES NO TRADICIONALES						EXPORTACIONES TOTALES	
			AMÉRICA CENTRAL		TERCEROS MERCADOS		Totales	porcentaje		
	Mil. US \$	Porcentaje	Mil. US \$	Porcentaje	Mil. US \$	Porcentaje				
1965	83,9	75,0	16,7	14,9	11,3	10,1	111,9	100,0		
1968	117,9	69,0	37,1	21,7	15,8	9,3	170,8	100,0		
1969	132,7	69,8	39,8	20,9	17,5	9,2	190,0	100,0		
1970	162,2	70,2	50,6	21,9	18,3	7,9	231,1	100,0		
1971	149,5	66,3	52,5	23,3	23,4	10,4	225,4	100,0		
1972	200,0	71,2	57,2	20,4	23,7	8,4	280,9	100,0		
1973	251,4	75,2	67,6	20,2	15,5	4,6	334,5	100,0		
1974	276,3	62,7	111,3	25,3	52,8	12,0	440,4	100,0		
1975	302,6	61,3	115,8	23,5	75,2	15,2	493,6	100,0		
1976	371,6	62,7	143,3	24,2	78,0	13,2	592,9	100,0		
1977	551,7	66,6	183,8	22,2	92,8	11,2	828,3	100,0		
1978	534,1	64,7	195,2	23,6	96,8	11,7	826,1	100,0		
1979	614,8	65,8	174,8	18,7	144,7	15,5	934,3	100,0		
1980	581,0	58,0	270,3	27,0	150,4	15,0	1.001,7	100,0		
1981	599,1	59,4	238,0	23,6	171,0	17,0	1.008,1	100,0		
1982	545,0	62,6	167,1	19,2	158,3	18,2	870,4	100,0		
1983	532,7	61,1	198,1	22,7	141,7	16,2	872,5	100,0		
1984	604,7	60,1	192,9	19,2	208,8	20,7	1.006,4	100,0		
1985	601,0	61,6	143,5	14,7	231,4	23,7	975,9	100,0		
1986	694,0	61,9	100,5	9,0	326,0	29,1	1.120,5	100,0		
1987	643,9	55,6	109,3	9,4	405,1	35,0	1.158,3	100,0		
1988	607,4	48,8	129,8	10,4	508,5	40,8	1.245,7	100,0		
1989	639,5	45,2	144,1	10,2	631,0	44,6	1.414,6	100,0		
1990	635,5	43,9	134,6	9,3	678,0	46,8	1.448,1	100,0		
1991	754,7	47,2	177,7	11,1	665,2	41,6	1.597,6	100,0		
1992	797,6	43,1	148,3	8,0	905,2	48,9	1.851,1	100,0		
1993	852,1	42,4	267,8	13,3	888,6	44,2	2.008,5	100,0		
1994	948,1	40,6	288,1	12,3	1.099,8	47,1	2.336,0	100,0		
1995	1.190	41,9	347,8	12,2	1.304,6	45,9	2.842,4	100,0		

FUENTE: Elaboración propia con base en cifras de la Dirección General de Estadística y Censos.