

CATALOGADO

Distr.  
RESTRINGIDA

LC/MEX/R.233  
25 de junio de 1990

ORIGINAL: ESPAÑOL

---

C E P A L

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

**BIBLIOTECA NACIONES UNIDAS MEXICO**

COSTA RICA: EVOLUCION ECONOMICA RECIENTE Y LA COOPERACION  
INTERNACIONAL

---

Documento elaborado dentro del marco de actividades del proyecto CEPAL  
ITA/88/005 "Fortalecimiento de la cooperación internacional para  
Centroamérica, el Caribe y países seleccionados de Sudamérica".  
Este documento no ha sido sujeto a revisión editorial.

## INDICE

	<u>Página</u>
Aspectos generales	1
1. La evolución económica en la década de los años ochenta	2
2. Rasgos generales de la evolución económica reciente	4
3. La cooperación técnica internacional en la década de los años ochenta	7
4. El programa económico y social para 1990-1994 y el papel de la cooperación internacional	8
5. El marco institucional de la cooperación internacional	10

### Aspectos generales

Costa Rica es el segundo país más pequeño del Istmo Centroamericano, después de El Salvador. Su extensión territorial alcanza un total de 50,900 km<sup>2</sup>. En 1987 tenía una población total de 2.8 millones de habitantes, de los cuales el 49.6% se ubicaban en áreas urbanas. Este país, a pesar de su reducida extensión, no presenta problemas significativos de presión demográfica, puesto que el número de habitantes por kilómetro cuadrado es de 54 personas.

Al igual que los demás países centroamericanos, Costa Rica se encuentra dividida por un sistema orográfico que atraviesa al país del noroeste al sureste, generando dos vertientes hidrográficas, una que desemboca en el Atlántico, es decir, en la cuenca del Caribe, y otra que desemboca en el Pacífico. Su clima es caliente y húmedo en las tierras bajas, con una temperatura que oscila entre los 22 y 31 C. Cuenta con una estación lluviosa que abarca de mayo a diciembre y una estación seca que abarca de enero a abril.

Como todos los países del Istmo Centroamericano su principal actividad económica es la agricultura, la cual contribuye a la formación del PIB en una proporción similar a la de la industria manufacturera y el comercio. Estas tres actividades representan más de un 55% del PIB. Los productos de exportación más importantes continúan siendo los tradicionales, destacando el café, el banano y la carne. De estos tres productos, el más importante es el café, el cual contribuye en más de un 35% al valor de las exportaciones totales.

La tasa de crecimiento de la población es de las más bajas de la región, habiendo alcanzado en 1980-1985 un 2.7% de crecimiento promedio anual. Los indicadores sociales básicos muestran que Costa Rica se encuentra en una situación de privilegio respecto del resto de los países de la región. Por su parte, la expectativa de vida ha aumentado en forma por demás considerable, siendo así que en el período 1980-1985 llegó a los 73 años de edad. Respecto a la situación educacional, históricamente Panamá ha mostrado una permanente preocupación por ello, de manera que la tasa de analfabetismo para 1981 era del 10.2%, muy por debajo de las del resto de los países del Istmo Centroamericano.

### 1. La evolución económica en la década de los ochenta

Como consecuencia de los problemas económicos, comerciales y financieros internacionales de los primeros años de los ochenta, la economía costarricense se vio afectada por una vertiginosa inestabilidad y la peor crisis económica en los últimos 50 años.

En efecto, entre 1980-82 se contrajeron los niveles de actividad económica y formación de capital con el consiguiente aumento del desempleo, la tasa de inflación fue cercana al 100%, se depreció aceleradamente el tipo de cambio y se ampliaron considerablemente los desbalances del sector público y del sector externo para alcanzar magnitudes próximas al 14% del PIB. El endeudamiento externo se elevó apresuradamente hasta 3,200 millones de dólares para escalar niveles relativos entre los más altos del mundo (tres veces el valor de las exportaciones).

A raíz de los problemas mencionados, el gobierno adoptó sucesivos programas de estabilización y emprendió la reforma estructural de la economía, en colaboración estrecha y coordinada con el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la Agencia Internacional del Desarrollo de Estados Unidos. Estos programas estuvieron dirigidos principalmente a restaurar la estabilidad financiera y monetaria interna, enfrentar el problema del pago de la deuda y promover el crecimiento económico. <sup>1/</sup> El eje de la nueva estrategia de crecimiento descansa en la promoción de exportaciones destinadas a mercados extrarregionales.

En el período comprendido entre 1983-1989 la actividad económica se expandió a una tasa promedio del 4.6% anual y se progresó considerablemente en el proceso de estabilizar la economía. (Vease el cuadro 1.)

Las turbulencias cambiarias fueron controladas y se logró reducir la tasa de inflación a un rango manejable (12-17%). Asimismo, en respuesta a estrictas medidas de austeridad monetaria y presupuestaria, los déficits del sector público y del sector externo se recortaron en cerca de 10 punto

---

<sup>1/</sup> Las reformas estructurales adoptadas a partir de la segunda mitad de los ochentas involucraron una serie de modificaciones en los parámetros básicos del funcionamiento de la economía. Entre ellas destacan la reducción de los controles de precios, eliminación de subsidios y reducción de la intervención estatal en la vida económica. De otro lado, se estimuló la actividad privada a través de financiamiento de la AID explícitamente dirigido a este sector. Asimismo, se adoptó una progresiva apertura comercial, incluyendo la reducción arancelaria y eliminación de sobretasas.

porcentuales del PIB. A ello contribuyeron los acuerdos logrados con los acreedores internacionales, con lo cual a través de consecutivas reprogramaciones -y la acumulación recurrente de pagos en mora- se lograron reducir en parte las presiones sobre las finanzas externas del país.

Las exportaciones no tradicionales hacia mercados extrarregionales, apoyadas por un tipo de cambio subvaluado y un programa de agresivos estímulos gubernamentales, observaron un comportamiento muy favorable en la segunda mitad de los ochentas al casi duplicar su valor. En 1989 ya las exportaciones no tradicionales superaron a las ventas de café (300 millones de dólares), producto que constituye el principal rubro tradicional de exportación.

La inversión física, principalmente privada, adquirió también un gran dinamismo en la segunda mitad de la década pasada, sumándose al impulso de las exportaciones para dinamizar considerablemente la economía. A fines de los ochentas, los niveles de actividad superaron los registrados antes de la crisis, aunque no así el producto por habitante. La tasa de desempleo y el salario real recuperaron las magnitudes observadas en 1979.

Las transformaciones estructurales del aparato productivo observaron un avance notable en el sector agropecuario. Hacia fines de la década, el subsector agrícola produjo un volumen 30% mayor al registrado en 1980. La producción para la exportación, principalmente no tradicional, aumentó a tasas considerablemente altas, en respuesta a los diversos estímulos gubernamentales. En cambio, la producción para consumo interno, granos básicos fundamentalmente, mostró una tendencia a la contracción reaccionando así al cambio en el esquema de alicientes económicos. <sup>2/</sup>

De su parte, el sector manufacturero, después de acusar los efectos de la contracción del mercado centroamericano, mostró una importante adaptación a las nuevas circunstancias económicas. El valor agregado creció a tasas elevadas en la segunda mitad de la década con lo cual aumentó cerca de 25% respecto al nivel registrado en 1980-82. La liberalización de las importaciones y la reducción de aranceles impactó notoriamente a algunas ramas del sector; otras, sin embargo, observaron una evolución dinámica, en asociación a ventajas competitivas que les permitieron participar adecuadamente en los mercados externos, o gracias al efecto de arrastre de la

---

<sup>2/</sup> En 1986 se inició el retiro de los subsidios a la producción de granos básicos y la eliminación de control de precios.

actividad agroexportadora. En el primer caso se encuentran las industrias de muebles y madera, productos farmacéuticos y metalmecánicos. En el segundo caso se incluyen el papel y sus productos, relacionada con el empaque y embalaje de productos de exportación.

La industria maquiladora adquirió un gran dinamismo en los años recientes. En este comportamiento se han conjugado la creación de las zonas francas, las facilidades y estímulos otorgados a la inversión extranjera en este campo, y la oferta y calificación de la mano de obra costarricense.

Los servicios evolucionaron positivamente -entre ellos los transportes, comunicaciones y almacenamiento-, en respuesta a las actividades exportadoras y turísticas. Por su parte, los servicios financieros observaron importantes cambios debido a la reciente desregulación bancaria, evento vinculado al proceso general de transformación de la estructura productiva e inserción progresiva a la economía internacional.

## 2. Rasgos generales de la evolución económica reciente

En 1989 la economía creció 5%, con un comportamiento satisfactorio de todos los sectores de actividad. La dinámica evolución de las exportaciones, principalmente no tradicionales, siguió constituyendo un importante impulso a la economía. Las exportaciones de bienes crecieron 13%, a la par de importantes aumentos en los servicios de maquila y del turismo.

La inversión fija, principalmente privada, en donde destacó la dinámica construcción de vivienda, y el aumento del consumo debido a un menor aumento de precios y cierto aumento real de los salarios reales, contribuyeron asimismo al crecimiento.

La oferta del sector agropecuario mantuvo la tendencia de alto crecimiento (6%) registrada en los años recientes. A ello contribuyeron tanto la producción de productos de exportación no tradicional como los tradicionales, banano, principalmente. Los granos básicos, de su parte, acumularon un trienio de contracción persistente.

La industria manufacturera acusó un crecimiento comparativamente bajo (3%), en parte debido al avance experimentado en 1989 en la apertura comercial. Las ramas industriales que han experimentado un buen comportamiento en la exportación mantuvieron e incluso elevaron su ritmo de crecimiento. La actividad maquiladora mostró también fuerte dinamismo, según

se desprende del aumento en el consumo de energía eléctrica para uso industrial.

La evolución de la actividad sectorial redundó en una disminución de la ya baja tasa de desempleo abierto. En algunas actividades especializadas incluso se observó una escasez de mano de obra.

Sin embargo, durante 1989 también continuaron manifestándose las tensiones que han afectado persistentemente a distintas áreas de la economía. El crecimiento económico registrado incluso agravó algunas de ellas.

Por una lado, las presiones inflacionarias se mantuvieron latentes con tendencia a elevar significativamente los precios. En 1989, la inflación se logró contener a una tasa del 10% gracias a los menores ajustes devaluatorios y el desfasamiento para 1990 de correcciones de precios claves en la economía tales como los combustibles.

El crecimiento también fue acompañado por la agudización de los desbalances del sector externo y del sector público. En efecto, durante 1989 se continuó con el programa de apertura comercial iniciado en 1985, que tiene como meta el establecimiento de aranceles dentro del rango 5%-40%. Ello, aunado a los requerimientos de importaciones de insumos y equipo para la producción implicaron un fuerte aumento de las importaciones.

De esta manera, pese al aumento de los ingresos por exportaciones el saldo comercial se elevó notablemente en 1989 para alcanzar 233 millones de dólares. Tomando en cuenta el pago a factores del exterior, el déficit de la cuenta corriente se elevó a 535 millones de dólares. Es decir, la tercera parte del valor total de las exportaciones de bienes y servicios.

Los ingresos de capitales, principalmente por los eventos del vecino Panamá, moras en pago de la deuda y préstamos nuevos permitieron cubrir el déficit comercial y aún elevar las reservas internacionales. Con todo, el sector externo continuó siendo altamente vulnerable y dependiente del apoyo condicionado de organismos multilaterales y bilaterales.

Por otra parte, el aumento de los costos para el sector público tanto del financiamiento de sus propias operaciones como de la promoción de las exportaciones (a través certificados de abono tributario CATS), han tendido a aumentar las presiones sobre las cuentas públicas. En 1989 a aquellos factores se sumó el incremento de sueldos de la burocracia y la eliminación de los impuestos de la exportación del café, con lo cual se elevó considerablemente el déficit del gobierno.

En suma, las transformaciones estructurales logradas hasta ahora y el comportamiento de las exportaciones no tradicionales, han permitido una recuperación de los niveles de producción inversión y empleo registrados con anterioridad a la crisis de 1981-82, si bien sobre bases cualitativas distintas.

Sin embargo, el esquema aún presenta dificultades en su consolidación, mismas que se reflejan en tensiones de corto y de largo plazo en distintas áreas socio-económicas. En los últimos años el cierre de las brechas financieras con el exterior se ha logrado mediante el expediente de la reprogramación y los atrasos en el pago del servicio de la deuda y a las transferencias oficiales recibidas del exterior.

En el mediano plazo, al menos, el problema del endeudamiento externo se mantiene como una de las principales restricciones al crecimiento de la economía y principal fuente de condicionamiento de la política económica. En este contexto, la evolución de los acuerdos con los acreedores para reprogramar y reducir el monto y el peso del servicio de la deuda adquiere mayor importancia en un contexto en el que las transferencias oficiales presentan una tendencia a reducirse en el mediano plazo.

Por otro lado, el dinamismo de las exportaciones ha sido apoyado por fuertes sacrificios fiscales que gradualmente deberán ser desmantelados, lo cual imprime cierta incertidumbre sobre el futuro de los ingresos por ventas externas. Asimismo, el crecimiento económico es altamente dependiente de insumos y equipos importados. A ello hay que añadir la elevada propensión al consumo importado de la sociedad costarricense, que se mantuvo relativamente restringida durante la última década.

De esta manera, el sector externo continúa presentándose como la variable más vulnerable del nuevo esquema exportador en el que ha descansado el crecimiento de los años recientes.

Por su lado, las finanzas públicas muestran un notable tendencia al deterioro. Los ingresos se han visto debilitados debido a las reducciones arancelarias adoptadas recientemente y la eliminación de impuestos al café. Los gastos, por su parte, se incrementaron por el costo mismo del financiamiento contraído anteriormente. En la misma dirección apuntaron el costo creciente del fomento a las exportaciones. Finalmente, en 1989 se advirtió un aumento de los gastos en bienestar social, incluyendo los servicios básicos de educación y salud.



En el corto plazo se prevé un repunte de la inflación debido a la necesidad de ajustes en el precio de bienes de uso difundido -combustibles por ejemplo- y algunas tarifas rezagadas de bienes y servicios públicos. A ello puede contribuir el escaso control que ejercen las autoridades monetarias sobre algunos circuitos financieros, lo cual dificulta el manejo de la liquidez interna.

En contexto de más largo plazo se prevee que el desarrollo de la producción exportable impondrá nuevas exigencias sobre los servicios financieros y crediticios.

Por lo que se refiere al problema ambiental, la deforestación y degradación del ambiente, si bien ha merecido atención reciente de las autoridades, es grave y tienden a agudizarse.

En el área social, las restricciones presupuestarias de los programas de ajuste y estabilización descansaron fuertemente en el recorte de gasto públicos en infraestructura física y de los servicios sociales.

La caída del ingreso de la población en los años de crisis elevó la incidencia de la pobreza en el país, particularmente en el área rural. Ello se vio agudizado por la disminución en la calidad de servicios tales como la salud, educación y servicios sanitarios, con lo cual el bienestar de la población de menores ingresos se vio deteriorado. Esto fue particularmente severo en áreas geográficas de menor ingreso relativo.

De otra parte, la disminución del mantenimiento de la infraestructura vial y de servicios de comunicaciones durante casi una década, posiblemente comience a generar cuellos de botella al crecimiento en general de la economía, pero principalmente para la actividad exportadora. Ello puede imprimir una presión adicional sobre las finanzas públicas.

### 3. La cooperación internacional en la década de los ochentas

La cooperación internacional jugó un importante papel complementario en el programa costarricense de transformación de la estructura productiva emprendido en la década de los ochentas.

En efecto, en ese período la cooperación internacional captada por Costa Rica aumentó considerablemente. El número de proyectos y programas se elevó en forma sustantiva mientras que el monto de recursos involucrados en estas actividades se duplicó. Tanto las fuentes como las instituciones usuarias de la cooperación se diversificaron ampliamente.

Además de los sectores tradicionalmente receptores de cooperación (agricultura, educación y salud), durante la década pasada se beneficiaron de la transferencia de conocimientos y recursos materiales asociadas a la cooperación las áreas de Recursos Naturales, Ciencia y Tecnología, Vivienda y el sector cooperativo de la producción. En el área social, también se benefició al sector integrado por las mujeres.

Sin embargo, la expansión registrada en la transferencia de cooperación a Costa Rica distó de generar beneficios potenciales de una manera óptima. Ello se debió a la ausencia de un programa nacional que diera coherencia a la multiplicidad de programas y proyectos. A ello cabe añadir las dificultades institucionales para administrar y controlar un número creciente de programas. Entre las principales problemas que afectaron la cooperación se pueden mencionar la duplicación de programas dirigidas a los mismos objetivos y sectores, la falta de coordinación interinstitucional en la ejecución de proyectos y programas, la ausencia de complementariedad entre los mismos y la escasa compatibilización entre las prioridades nacionales del desarrollo social y económico y la cooperación internacional.

Frecuentemente, se negoció cooperación internacional dando prioridad a criterios financieros con el fin de elevar los recursos captados del exterior. Asimismo, ciertas instituciones receptoras de la cooperación carecieron de la infraestructura y los recursos necesarios para obtener los máximos beneficios de tales actividades.

#### 4. El programa económico y social de 1990-94 y el papel de la cooperación internacional

Si bien aún están en proceso de elaboración de manera detallada los programas económicos que adoptará la nueva administración que asumirá el poder en 1990, se han delineado a grandes rasgos las prioridades sectoriales y el papel que se considera puede desempeñar la cooperación internacional.

El crecimiento económico se continuará apoyando fundamentalmente en la expansión y diversificación de las exportaciones, en el marco de una estrategia de largo plazo que persigue la integración creciente en el mercado internacional en mejores términos de competencia. Ello significará la continuación de los esfuerzos iniciados durante la década anterior para transformar gradualmente la estructura productiva.

Asimismo, el programa económico involucra la continuación del programa de ajuste estructural, la política antiinflacionaria y la renegociación de la deuda externa.

En esta estrategia del desarrollo socioeconómico se han definido como prioritarias las siguientes grandes áreas, en donde se espera que la cooperación internacional desempeñe un papel relevante:

- la transformación de los sectores productivos orientados a la expansión de las exportaciones
- la mejora de los servicios sociales
- el uso racional del medio ambiente y los recursos naturales
- la mejora en la eficiencia del sector público.

La transformación del aparato productivo requiere la adopción de nuevas tecnologías y nuevos conocimientos técnicos tanto en la producción como en la organización y el mercadeo.

En el caso de la agroindustria se busca la continuación de los cambios ya introducidos en los años recientes para producir e industrializar nuevos productos destinados al mercado internacional. Ello exigirá esfuerzos adicionales en las áreas de extensionismo e investigación técnica.

En el terreno industrial la transformación tiene como objetivo mejorar las condiciones de competencia principalmente en los mercados internacionales. La reconversión del sector industrial contempla no sólo modernizar actividades industriales tradicionales sino además el desarrollo de nuevas actividades en campos tales como los plásticos, la electrónica y la química.

El análisis preliminar de las ramas manufactureras sobre la base de ventajas comparativas ha señalado a las siguientes industrias como potencialmente prioritarias.

- alimentos
- textiles
- calzador
- productos farmacéuticos
- metalmecánica

En el campo científico y tecnológico se busca fortalecer los vínculos entre el aparato productivo y la investigación científica y tecnológica. Las áreas de investigación que se prevee apoyar son el desarrollo del "software" en el campo computacional, sistemas informáticos y la biotecnología.

En los servicios sociales se trata de fortalecer los áreas que han sido mayormente afectadas por la reducción del gasto público que experimentaron estas áreas en la década pasada. Ello particularmente en el terreno de la educación, salud y servicios sanitarios. En el corto plazo se buscará reforzar los programas compensatorios destinados a mejorar el bienestar de los grupos más pobres de la sociedad, particularmente afectados por los propios programas de estabilización y ajuste estructural.

De hecho, el mejoramiento de los servicios sociales básicos de la población constituye una de los programas más relevantes de la nueva administración. Las actividades compensatorias estarán dirigidas a regiones geográficas deprimidas de menores niveles relativos de bienestar social.

Entre estos programas se encuentra el desarrollo del llamado "sector social productivo" a través del estímulo a los pequeños productores agrícolas y la población marginada urbana y rural que han sido particularmente golpeados por la crisis y la política económica. Para ello se buscará fortalecer el sistema informatizado tanto con fines de análisis y monitoreo de la política de desarrollo como para la toma de decisiones.

Se planea continuar con los programas de protección al medio ambiente y uso racional de los recursos naturales.

La mejora en la eficiencia global del sector público es pieza central de la instrumentación de la estrategia de desarrollo económico y social. El enfoque descansa tanto en la capacitación de la burocracia, a distintos niveles de responsabilidad, como en la introducción de sistemas informatizados necesarios para la toma de decisiones.

##### 5. El marco institucional de la cooperación internacional

El programa de trabajo de la nueva administración contempla el fortalecimiento tanto el marco institucional como los mecanismos de coordinación de la cooperación institucional.

El marco institucional de la cooperación internacional está integrado por el Ministerio de Planificación y Política Económica, el Ministerio de Relaciones Exteriores y las agencias o instituciones públicas y privadas usuarias de la cooperación. Las primeras dos instituciones tienen conjuntamente a su cargo la formulación, planificación y negociación de la cooperación internacional. Se buscará fortalecer la capacidad de control y administración de los programas y proyectos en ejecución.

Dado su nivel de desarrollo relativo y calidad del sistema educativo, comparado con los demás países de Centroamérica, Costa Rica posee una adecuada infraestructura de instituciones calificadas en la generación y análisis de proyectos. Sin embargo, la continuación del programa de transformaciones de la estructura productiva y su orientación a los mercados internacionales plantea nuevas exigencias sobre los procesos productivos la infraestructura financiera y bancaria, la mano de obra, la extensión e investigación agrícola y el mercadeo externo. En particular, la reconversión industrial exige mayor eficiencia para competir en mercados internacionales, impone exigencias tanto sobre la modernización de los procesos productivos como sobre la articulación con las industrias proveedoras de insumos.

El nivel relativo de la calificación básica de los recursos humanos se considera, a grandes rasgos, como adecuado en Costa Rica. De aquí que se impongan criterios de selectividad para la canalización de conocimientos especiales en distintos terrenos de la actividad productiva. Esta selectividad podría aplicarse para las industrias de punta en el comercio internacional, para las industrias tradicionales que cuentan con un potencial exportador, ciertas áreas educacionales y para el campo de la ciencia y tecnología.

El adiestramiento especializado estaría dirigido a fortalecer áreas como la siguiente:

- Nuevas estructuras y formas de organización de la producción
- Recursos humanos para la innovación tecnológica
- Capacidad de generación de proyectos de inversión en sectores sociales
- Capacidad y eficiencia en la prestación de servicios como la salud y la educación
- Capacidad de prestación de servicios públicos administrativos
- Capacidad en la administración de los recursos naturales.