

**UNIVERSIDAD INTERNACIONAL DE LAS AMÉRICAS**

**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**

**ESCUELA DE RELACIONES INTERNACIONALES**

**TRABAJO FINAL DE GRADUACIÓN**

Para optar por el grado de Bachillerato en Relaciones Internacionales

*La situación fiscal costarricense de cara al proceso de adhesión del país a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), durante el periodo 2012 – 2017*

**Verónica María Alvarado Vega**

AUTORA

**MSc. Paula Alfaro Flores**

DIRECTORA DE CARRERA

**MSc. Ubaldo García Ruíz**

DIRECTOR DE LA INVESTIGACIÓN

**Licdo. José Centeno Córdoba**

LECTOR

**17 de noviembre, 2017**

**San José, Costa Rica**

## RESUMEN EJECUTIVO

La situación fiscal costarricense desde hace más de 35 años se ha visto afectada por el aumento en los niveles del déficit fiscal, es decir un desbalance entre los gastos del Gobierno Central de Costa Rica y los ingresos que percibe el país. En los últimos años, el déficit fiscal ha tendido a aumentar, alcanzando un 5,2% del PIB en el 2016, previendo un 6% para el cierre del 2017.

Por lo que como parte del proceso de adhesión a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) que está llevando actualmente Costa Rica, esta ha recomendado al país tomar medidas lo antes posible para sanear las finanzas públicas. No obstante, tal recomendación no representa ninguna novedad, puesto que el Gobierno es consciente de la problemática fiscal que enfrenta en la actualidad.

Se debe tomar en consideración que, dentro del proceso de aplicación de las recomendaciones emitidas por este Organismo Internacional en materia de disciplina fiscal, en menos de seis meses el país estará celebrando elecciones nacionales, donde quedará en manos de la próxima administración y de los próximos miembros de la Asamblea Legislativa priorizar tanto el tema fiscal como el seguimiento del proceso de adhesión a la OCDE.

De modo que el Estado costarricense pueda cumplir con los estándares internacionales que establece la Organización, no sólo en materia fiscal sino en los asuntos competentes a los 16 Comités que aún esperan la aprobación formal favorable por parte del Foro para completar las evaluaciones técnicas, que finalmente permitan a la OCDE emitir un criterio en cuanto a la membresía de Costa Rica.

**PALABRAS CLAVE:** situación fiscal, modelos económicos, proceso de adhesión a la OCDE.

# CONTENIDO

RESUMEN EJECUTIVO .....	vi
CONTENIDO DE TABLAS.....	ix
CONTENIDO DE GRÁFICOS .....	ix
CONTENIDO DE FIGURAS .....	ix
INTRODUCCIÓN .....	x
CAPÍTULO I: ELEMENTOS HISTÓRICOS, EMPÍRICOS, TEÓRICOS Y METODOLÓGICOS DEL OBJETO DE ESTUDIO.....	1
1.1. JUSTIFICACIÓN .....	1
1.2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	3
1.3. OBJETIVOS .....	8
1.3.1. Objetivo general .....	8
1.3.2. Objetivos específicos.....	8
1.4. PERSPECTIVA TEÓRICA .....	9
1.4.1 Pilar general: Sistema Internacional.....	9
1.4.2. Pilares específicos .....	12
1.5. ESTRATEGIA METODOLÓGICA .....	21
1.5.1 Plan general .....	22
1.5.2. Operacionalización.....	25
CAPÍTULO II: EVOLUCIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (OCDE).....	26
2.1. ANTECEDENTES DE LA OCDE .....	26
2.1.1. Escenario Internacional: La Segunda Guerra Mundial y la Guerra Fría .....	26
2.1.2. Diseño del Plan Marshall .....	29
2.1.3. Creación de la Organización Europea para la Cooperación Económica (OECE) .....	31
2.2. LA OCDE.....	33
2.2.1. ¿Qué es la OCDE?.....	33
2.2.2. Estructura orgánica.....	35
2.2.3. Forma de trabajo y financiamiento.....	37
2.2.4. Sistema de toma de decisiones .....	39
2.3. PROCESO DE ADHESIÓN .....	41
2.3.1. Requisitos para entrar en el proceso de adhesión.....	42
2.4.1. Cooperación de alcance global.....	45

2.4.2. Más desarrollo para una mejor calidad de vida.....	47
<b>CAPÍTULO III: MODELOS ECONÓMICOS SEGUIDOS POR COSTA RICA, LA POLÍTICA Y LA SITUACIÓN FISCAL DEL PAÍS.....</b>	<b>51</b>
3.1. MODELOS DE DESARROLLO ECONÓMICO ADOPTADOS POR COSTA RICA .....	51
3.1.1. Modelo Agroexportador.....	51
3.1.2. Modelo de la Sustitución de Importaciones (MSI) .....	56
3.1.3. Modelo de la Promoción de Exportaciones de productos y mercados no tradicionales..	60
3.1.4. Modelo de Apertura Comercial.....	63
3.2. LA SITUACIÓN FISCAL COSTARRICENSE DESDE LA DÉCADA DE 1980 HASTA LA ACTUALIDAD .....	68
3.2.1. La situación fiscal y las medidas tomadas entre 1982 – 1990.....	68
3.2.2. La situación fiscal y las medidas tomadas entre 1990 – 2002.....	70
3.2.3. La situación fiscal y las medidas tomadas entre 2002 – 2010.....	72
3.2.4. La situación fiscal y las medidas tomadas entre 2010 – 2016.....	74
<b>CAPÍTULO IV: ANÁLISIS DEL PROCESO DE ADHESIÓN DE COSTA RICA A LA OCDE Y DE SUS RECOMENDACIONES EN MATERIA FISCAL .....</b>	<b>78</b>
4.1. PROCESO DE ADHESIÓN DE COSTA RICA A LA OCDE .....	78
4.1.1. La negociación y el Plan de Acción .....	78
4.1.2. Invitación al proceso de adhesión .....	79
4.1.3. Ventajas y desventajas de ingresar a la OCDE .....	79
4.2. LINEAMIENTOS GENERALES DE LA HOJA DE RUTA.....	81
4.2.1. Valores fundamentales .....	81
4.2.3. Adhesión a los instrumentos y normas.....	83
4.3. EVALUACIONES TÉCNICAS DE ADHESIÓN.....	84
4.3.2. Los Comités.....	87
4.4. SITUACIÓN ACTUAL DEL PROCESO DE ADHESIÓN.....	89
4.4.1. Evaluaciones de ingreso aprobadas.....	89
4.4.2. Comités por aprobar .....	93
4.4.3. Estado del proceso.....	94
4.5. RECOMENDACIONES DE LA OCDE EN MATERIA FISCAL .....	96
<b>CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....</b>	<b>98</b>
<b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>98</b>
<b>RECOMENDACIONES .....</b>	<b>101</b>
<b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>103</b>

ANEXOS.....	110
-------------	-----

## **CONTENIDO DE TABLAS**

Tabla 1. Instituciones involucradas en el proceso de adhesión de Costa Rica a la OCDE ....	5
Tabla 2. Estado del proceso de adhesión a octubre 2017 (1/2) .....	95
Tabla 3. Estado del proceso de adhesión a octubre 2017 (2/2) .....	95

## **CONTENIDO DE GRÁFICOS**

Gráfico 1. AOD como porcentaje del GNI.....	49
Gráfico 2. Vencimiento de la deuda pública del Gobierno Central a julio 2017 .....	76
Gráfico 3. Distribución del presupuesto del Gobierno Central 2017 .....	77

## **CONTENIDO DE FIGURAS**

Figura 1. Estructura de la OCDE .....	36
Figura 2. Forma de trabajo de la OCDE.....	39
Figura 3. Dinámica de Evaluación de Adhesión .....	88
Figura 4. Cronograma de las evaluaciones aprobadas a octubre 2017 .....	90

# INTRODUCCIÓN

Después de la Segunda Guerra Mundial se dio un cambio en el orden internacional con acontecimientos como la reconstrucción de Europa, el nacimiento de las Naciones Unidas y el proceso de descolonización. Dichos sucesos dieron paso al surgimiento de nuevos actores en el Sistema Internacional, a saber, nuevos Estados soberanos y Organizaciones Internacionales. Asimismo, la cooperación internacional empezó a ser un elemento clave para buscar el desarrollo de las naciones y la ansiada paz duradera.

Es dentro del contexto de la cooperación que el Gobierno de los Estados Unidos de América (EE.UU.) diseñó el Plan Marshall con el objetivo de reconstruir Europa. La ejecución del Plan Marshall estuvo a cargo de la Organización Europea para la Cooperación Económica (OECE), reemplazada a principios de los años 1960 por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Un organismo mundial que vela por la promoción de políticas diseñadas para mejorar las políticas públicas tanto de los países miembros como de terceros en el proceso de desarrollo económico.

La OCDE es una organización abierta de carácter intergubernamental, pero antes de que un país sea miembro de esta, debe pasar por un riguroso proceso de revisión. Actualmente, diversos Estados se encuentran en proceso de adhesión, uno de ellos es Costa Rica, el cual, en el 2012, mostró su interés por formar parte de la Organización, a la que fue invitada a iniciar el proceso de adhesión durante el 2015. Esto significó el primer paso en la ruta hacia un cambio relevante en la estructura de las políticas económicas y sociales del país.

Como parte de las revisiones previas que realizó esta Organización sobre las políticas públicas de Costa Rica, estableció una serie de recomendaciones en cuanto a gobernanza pública, entre ellas la disciplina fiscal. Tal recomendación resulta ser un desafío indiscutible para el Gobierno costarricense, el cual, pese a los esfuerzos, enfrenta retos en materia fiscal sumamente urgentes de resolver para, así, encontrar la estabilidad económica y avanzar en el camino hacia la adhesión a la OCDE.

En ese sentido, el papel de la política fiscal es fundamental para lograrlo. La política fiscal es una variable macroeconómica cuyo fin radica en la regulación de los gastos e ingresos del Estado. En ella se refleja el contrato social entre el Gobierno y los ciudadanos

(si la población tributa lo establecido, el primero tiene la capacidad de brindar bienes y servicios de calidad y redistribuir justamente los ingresos), Además, la política fiscal promueve el desarrollo económico y social, igualmente busca la sostenibilidad económica.

Al contrario, una mala gestión de la regulación de las finanzas públicas genera una insostenibilidad económica, la cual provoca la falta de liquidez en el Gobierno, y, por ende, la disminución de la calidad de los servicios brindados por este, la reducción de la inversión en infraestructura y el aumento en la brecha de la desigualdad socioeconómica. Justo lo anterior es lo que está sucediendo en Costa Rica, razón por la cual es urgente realizar un cambio en la situación fiscal actual.

En virtud de ello, esta investigación pretende analizar el desafío que representa la situación fiscal según las recomendaciones en materia fiscal, establecidas por la OCDE en el Plan de Ruta para la Adhesión de Costa Rica a la Convención de dicha Organización. Para lo cual, es necesario el estudio de la OCDE propiamente como organización internacional y de la situación fiscal de Costa Rica. De esta manera, explicar la evolución y funcionamiento de este organismo y las políticas fiscales adoptadas por diversos Gobiernos costarricenses desde la década de 1980 según la situación fiscal del momento.

Igualmente, la investigación brinda un análisis del proceso de adhesión de Costa Rica a la OCDE. Este le permite al lector tener una visión clara tanto de la actual situación fiscal como del proceso que está llevando a cabo el país para adherirse a la OCDE, en su afán por implementar las buenas prácticas y las recomendaciones de la Organización para, de tal forma, cumplir con los estándares internacionales de esta.

# **CAPÍTULO I: ELEMENTOS HISTÓRICOS, EMPÍRICOS, TEÓRICOS Y METODOLÓGICOS DEL OBJETO DE ESTUDIO**

## **1.1. JUSTIFICACIÓN**

El cambio constante en el escenario internacional, la creciente diversidad de nuevos asuntos por tratar, problemas por resolver y desafíos que superar, hacen de la cooperación internacional un factor fundamental para el buen desarrollo del sistema internacional. Si entendemos al actual sistema internacional como un escenario globalizado, en el cual los problemas de unos afectan a otros, la acción en conjunto resulta esencial para diseñar políticas que permitan contribuir al desarrollo.

Es gracias a esa interconexión que el Gobierno estadounidense, luego de ver la destrucción europea causada por la Segunda Guerra Mundial, se percibió que la cooperación era necesaria para contribuir al desarrollo de Europa y que por sí solo no sería capaz de conservar: (1) su rol como país vencedor de las dos grandes guerras, (2) su nuevo papel como líder económico mundial y (3) la propagación de la democracia frente al fascismo y el comunismo. Así fue cómo extendió ayuda financiera a los aliados europeos a través del Plan Marshall.

De tal manera, nace la Organización Europea para la Cooperación Económica, convertida en la actual Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. La OCDE es un foro que reúne a las mayores economías del mundo, en el cual se discuten las políticas públicas de los países miembros y de los interesados para así mejorarlas y ponerlas en práctica, con el fin de que mejore la calidad de vida de las personas. Además, esta se ha caracterizado por su rigurosidad a la hora de aceptar nuevos Estados miembros.

Costa Rica actualmente se encuentra llevando a cabo su proceso de adhesión, por lo que está siendo evaluada a profundidad por 22 comités de la OCDE. Dicha organización ha establecido una serie de recomendaciones en las que el país debe trabajar, entre ellas asuntos de Gobernanza Pública. Este es uno de los aspectos en el que el país enfrenta varios desafíos,

principalmente en materia fiscal, debido a la situación económica que está atravesando actualmente.

Se escogió el área fiscal primero porque la estabilidad fiscal es fundamental para el desarrollo económico y social de cualquier país, y segundo, porque la inestabilidad fiscal ha sido una de las problemáticas que ha prevalecido a lo largo de la historia económica costarricense. Con respecto de esto, la OCDE ya ha expresado su preocupación por la situación fiscal de Costa Rica, por ello recomienda realizar cambios en las políticas públicas que le permitan al Estado alcanzar la estabilidad económica y aumentar el desarrollo socioeconómico.

En ese sentido, los problemas fiscales afectan al desarrollo económico del país y el bienestar social de la población costarricense. Por ello, la cooperación internacional viene a ser parte de esta investigación, porque las recomendaciones hechas por la OCDE a partir de las evaluaciones de las políticas públicas costarricenses es cooperación técnica que ofrece la Organización. Dentro del marco de las Relaciones Internacionales, las políticas en las que se basa la cooperación han de estar guiadas hacia el desarrollo, justamente eso es lo que busca la OCDE con sus buenas prácticas.

Por lo tanto, la idea de desarrollar esta investigación se debe, por un lado, al deseo de entender la situación fiscal y de cómo esta impide el desarrollo del país. Por otro, a la necesidad de conocer cómo los distintos Gobiernos costarricenses han manejado las políticas fiscales para controlar la situación fiscal. De tal forma, que la importancia del desarrollo de esta investigación para Costa Rica radica en el ofrecimiento de un análisis de la actual situación fiscal y del proceso de adhesión del país a la OCDE.

Asimismo, se debe tomar en cuenta la importancia de las recomendaciones emitidas por la Organización en materia fiscal para que Costa Rica tome las medidas y acciones correspondientes y acate los consejos del Plan de Ruta. Cabe señalar que únicamente se expresa lo tocante gobernanza pública, propiamente a los asuntos fiscales, puesto que es el enfoque principal de la presente indagación.

## 1.2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

A lo largo de la historia han existido varias denominaciones para referirse al espacio donde se desarrollan las relaciones internacionales tales como sociedad internacional, orden internacional, comunidad internacional, sistema internacional, entre tantos otros. Sin embargo, sistema internacional es el término que más allá de describir, explica la estructura, las partes y el funcionamiento de los diversos elementos que lo componen. Asimismo, estudia el impacto de estos dentro de este.

De igual forma, han existido diferentes sistemas internacionales, debido a la evolución a la que están sujetas las relaciones establecidas dentro del sistema. Por ello, cada uno de ellos ha contado con una forma propia de funcionamiento. Bien lo expresa Velázquez F. (2011) cuando señala que *los sistemas internacionales no son estáticos, sino que están expuestos a un proceso de continuidad y transformación constante.* (pág. 159).

En ese sentido, el cambio continuo de los sistemas internacionales ocasiona variaciones dentro de estos, por lo cual constantemente deben transformarse para adoptarse al nuevo sistema internacional. En 1945, las consecuencias de la Segunda Guerra Mundial ocasionaron un cambio en el orden del sistema internacional con el surgimiento de nuevos actores internacionales y nuevas dinámicas de relación. Fue así como con la emersión de nuevos Estados y la proliferación de las Organizaciones Internacionales se originó la cooperación internacional.

Después de dos grandes Guerras Mundiales, los Estados observaron en la cooperación una oportunidad para resolver los problemas mundiales desde una acción multilateral. Aquellos países quienes comparten la existencia de intereses, objetivos o necesidades comunes presentan las condiciones apropiadas para el establecimiento de relaciones de cooperación que permita el alcance de beneficios para todos.

Precisamente, alcanzar beneficios para todos es uno de los objetivos de la OCDE. Una organización intergubernamental, creada en la década de 1960, que busque promover buenas políticas que permitan mejorar el bienestar económico y social de las personas alrededor del mundo. Actualmente la Organización reúne a 35 países Miembros de diferentes regiones geográficas en un foro, en el cual los Gobiernos trabajan en el enfrentamiento de los

retos económicos, sociales y de gobernanza pública, así como en la búsqueda de soluciones a los problemas comunes.

Uno de las temáticas tratadas por la OCDE en cuanto a gobernanza pública es el buen diseño de las políticas fiscales para que estas sean disciplinarias. La política fiscal se entiende como un elemento del presupuesto del Estado, que permite el control tanto del gasto público como de la recaudación de impuestos para influir, de una u otra manera, en la economía del país. En ese sentido, la política fiscal es sumamente controversial.

Algunos expertos suponen que los impuestos frenan el crecimiento económico; otros señalan que la política fiscal es un mecanismo de estabilidad económica. No obstante, la OCDE tiene una perspectiva distinta sobre esta variable macroeconómica puesto que, además de valorarla como un motor en crecimiento, considera que esta contribuye al desarrollo económico y social de los países.

Siguiendo lo anterior, en América Latina el manejo de las políticas fiscales no ha tenido el resultado esperado, pese a los esfuerzos por tener un eficiente control del gasto y mejorar los sistemas de recaudación de impuestos, los países latinoamericanos continúan estando lejos de los estándares de la OCDE en materia fiscal. Uno de ellos es Costa Rica, quien presenta serias deficiencias en esta área que, según la Organización, deben ser atendidas como parte del cumplimiento de la hoja de ruta para la adhesión del país al Convenio de esta.

Si bien, desde la década de 1980, distintas administraciones han planteado propuestas para concretar el cambio de la situación fiscal, estas no han tenido el alcance deseado. Recientemente, la administración Chinchilla Miranda (2010 – 2014) y la administración Solís Rivera (2014 – 2018) intentaron apresurar la aprobación legislativa de la reforma fiscal. Sin embargo, sus intentos se vieron paralizados por la Asamblea Legislativa. Por lo tanto, las acciones por acatar las recomendaciones de la OCDE y del mismo Ministerio de Hacienda en materia fiscal no avanzan.

Actualmente, para entender el reto que representa la situación fiscal en el proceso de adhesión de Costa Rica a dicha entidad hay que tomar en cuenta aspectos como: las instituciones o entes involucrados, el rol que estos tienen, el contexto político que vive el país

en los próximos meses, y, por último, las posibles decisiones de la OCDE ante un probable rezago en la atención del déficit.

Hay poco más de 35 instituciones que actualmente participan en la implementación de la hoja de ruta para el proceso de adhesión de Costa Rica a la OCDE (**Ver Tabla 1**). No obstante, como no todas se ocupan propiamente de los asuntos pertinentes al objeto de estudio de esta investigación, los implicados de la presente son el Ministerio de Comercio Exterior (COMEX), el Ministerio de Hacienda, la Asamblea Legislativa y el Poder Ejecutivo.

**Tabla 1**  
**Instituciones involucradas en el proceso de adhesión de Costa Rica a la OCDE**

Ministerio / Entidad			
Ministerio de Comercio Exterior	Ministerio de Agricultura y Ganadería	Banco Central de Costa Rica	Comisión Nacional del Consumidor
Ministerio de la Presidencia	Ministerio de Salud	Consejo Nacional para la Supervisión del Sistema Financiero	Contraloría General de la República
Ministerio de Hacienda	Ministerio de Economía, Industria y Comercio	Superintendencia General de Entidades Financieras	Procuraduría General de la República
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica	Superintendencia General de Valores	Instituto Costarricense de Turismo
Ministerio de Justicia y Paz	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	Superintendencia General de Seguros	Instituto Nacional de Estadística y Censos
Ministerio de Ambiente y Energía	Ministerio de Obras Públicas y Transportes	Superintendencia de Pensiones	Instituto Nacional de Aprendizaje
Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones	Ministerio de Seguridad Pública	Servicio Fitosanitario del Estado	Instituto Nacional de la Mujer
Ministerio de Educación Pública	Comisión para Promover la Competencia		

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Comercio Exterior. (s7f). OCDE. *Preguntas Frecuentes*. Obtenido de: <http://www.comex.go.cr/OCDE/preguntasfrecuentes.aspx>

El Ministerio de Hacienda es una institución encargada, según su misión, de la recaudación de impuestos, de la rectoría de la Administración Financiera, de la asignación de los recursos financieros a las entidades públicas y la administración de la deuda pública. De esta manera, dicho Ministerio tiene la responsabilidad de velar por la sostenibilidad y estabilidad de las finanzas públicas del país.

La Asamblea Legislativa tiene entre sus competencias, de acuerdo con el art. 121 de la Constitución Política, dictar las leyes y reformarlas; aprobar o improbar los convenios internacionales o tratados públicos; dictar los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República; establecer los impuestos y contribuciones nacionales. Tales atribuciones convierten a la Asamblea Legislativa en la principal institución involucrada de la investigación. Por lo tanto, corresponde a la Asamblea agilizar las medidas para mejorar la situación fiscal.

Por su parte, el Poder Ejecutivo está involucrado en razón del art. 177 de la Constitución Política, el cual establece que *la preparación del proyecto ordinario corresponde al Poder Ejecutivo por medio de un Departamento especializado en la materia.* (pág. 51). De manera tal que este poder puede contribuir con la reducción de los gastos y el uso transparente de los ingresos. Además, la Constitución señala, en el art. 140, que el Presidente de la República tiene dentro de sus funciones, *ejercer iniciativa en la formación de leyes.* (pág. 41). Es en razón de lo anterior que el Presidente puede presentar iniciativas sobre nuevas leyes tributarias.

En cuanto al Ministerio de Comercio Exterior, al establecer el art. 2, inciso d) de la Ley de Creación del Ministerio de Comercio Exterior y de la Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica, Ley N° 7638 del 30 de octubre de 1996, como una de sus atribuciones la representación del país en los foros comerciales internacionales donde se discutan temas de comercio e inversión, es la institución encargada de manejar el proceso de adhesión de Costa Rica a la OCDE y todo lo que ello conlleve.

Estas instituciones resultan fundamentales para el acatamiento de las sugerencias de la Organización en cuanto a disciplina fiscal. Cada una de las entidades mencionadas es consciente de las recomendaciones de la OCDE en materia fiscal y de la urgencia de solucionar el aumento del déficit fiscal. Pero la problemática no se soluciona con que sólo

una de estas entidades cumpla con su función para alcanzar la disciplina fiscal, debe existir coordinación entre ellas para que la presión ejercida por los avances de una, lleve a la otra a continuarlos; incluso, en ocasiones tendrán que trabajar de forma simultánea.

Ahora, es menester tener en consideración el contexto político que vive el país. El 2018 es año electoral, situación política que usualmente ha provocado una reducción en la inversión debido a la especulación y, por ende, una disminución en los ingresos. Además, los Gobiernos entrantes suelen tomar decisiones a corto plazo con el cambio de mando como la adopción de políticas económicas que estabilicen la economía y la aprobación de más compromisos estatales de carácter social. Tales acontecimientos pueden incrementar el gasto público y así aumentar el déficit y la deuda pública, agravando la situación fiscal

En caso de que aumente el déficit público por encima del 6%, la OCDE tendría diversas opciones en cuanto a la adhesión del país a la Organización, las principales que se deducen de este estudio serían dos: no aceptar a Costa Rica o hacerlo y dejar el tema fiscal pendiente para ser tratado con eventualidad. De todas maneras, si no se actúa en brevedad para resolver el nivel del déficit fiscal la economía costarricense se encontraría en riesgo.

Pero mientras la reforma fiscal siga estando atascada dentro del Poder Legislativo, poco pueden hacer el resto de las instituciones involucradas; motivo por el cual se plantea la necesidad de realizar un análisis que permita tener clara la situación fiscal dentro del proceso de adhesión de Costa Rica a la Organización. Por ello surge la siguiente pregunta de investigación: ¿Es la situación fiscal un desafío que enfrenta Costa Rica de cara a su proceso de adhesión a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, en el periodo de 2012 – 2017?

## **1.3. OBJETIVOS**

### **1.3.1. Objetivo general**

Analizar la situación fiscal de Costa Rica de cara a su proceso de adhesión del país a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, en el periodo de 2012 – 2017.

### **1.3.2. Objetivos específicos**

**1.3.2.1.** Examinar los componentes empíricos, teóricos, históricos y metodológicos del objeto de estudio.

**1.3.2.2.** Describir la evolución y el funcionamiento de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico desde su creación hasta la fecha.

**1.3.2.3.** Estudiar los modelos económicos seguidos por Costa Rica, la política y la situación fiscal desde la década de 1980 hasta la actualidad.

**1.3.2.4.** Analizar el proceso de adhesión de Costa Rica a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico y las recomendaciones recibidas por esta en materia fiscal.

## **1.4. PERSPECTIVA TEÓRICA**

Para dar sustento científico a esta investigación se hace uso de una perspectiva teórica, lo anterior se debe a la gran variedad de teorías, corrientes y conceptos que abarca el estudio de las Relaciones Internacionales.

Por lo tanto, para analizar la situación fiscal de Costa Rica y su proceso de adhesión a la OCDE, se utiliza como pilar general al sistema internacional y como pilares específicos al concepto de organización internacional, la cooperación internacional, la interdependencia, y, por último, se menciona la definición de desarrollo económico y de la política fiscal. Estos dan validez a la presente indagación.

### **1.4.1 Pilar general: Sistema Internacional**

El sistema internacional está compuesto por actores, quienes entre ellos mantienen cierto nivel de interacción, dando paso a las relaciones internacionales dentro de las cuales se desarrollan dos interacciones básicas en la que se ha basado la dinámica del sistema internacional que son: la cooperación y el conflicto. En razón de ello, Konary, B. expresa que el concepto del sistema internacional es, sin duda, el que puede unificar el análisis en las relaciones internacionales. (Barbé, E., 2007, pág. 149).

Así, las relaciones internacionales se llevan a cabo dentro de un todo, o bien, dentro del sistema internacional, siendo este considerado como una totalidad conformada por partes que, a la vez, son una totalidad por sí mismas. Barbé (2007) señala que *el sistema internacional está constituido por un conjunto de actores, cuyas relaciones generan una configuración de poder (estructura) dentro de la cual se produce una red compleja de interacciones (proceso) de acuerdo a determinadas reglas.* (pág. 151).

De lo anterior, se deduce que el sistema internacional contiene una amplia variedad de elementos quienes se interrelacionan o interactúan formando con ello un todo. Dentro de dicha totalidad se manifiesta cierta estructura, o bien, una organización de la cual todos los elementos deben participar, ninguno queda excluido y ha de respetarse un mínimo de normas comunes del derecho internacional.

Por otro lado, Merle (1997) considera a un sistema internacional como un sistema político, definido como un *conjunto de relaciones entre determinados actores situados en un medio específico y sometidos a un modo adecuado de regulación*. (pág. 480), según Merle, el sistema internacional carece de dos aspectos fundamentales: el primero es un entorno externo en el que los actores puedan relacionarse y el segundo es un ente con autoridad suficiente para regular el funcionamiento del sistema.

En esa línea, el sistema internacional abarca todas las relaciones, todos los flujos y todos los intercambios que se desarrollan entre la incontable cantidad de actores que están dispersos en la superficie del planeta, o sea es un sistema global que funciona en un espacio física y políticamente delimitado, siendo él mismo quien debe buscar su propio equilibrio y su supervivencia.

Ambos autores parten de una teoría sistémica puesto que permite una mejor comprensión de la dinámica de las relaciones entre las unidades, en este caso entre los actores y el equilibrio de poder existente dentro del conjunto de las unidades siendo este el sistema mismo. ¿Pero quiénes son los actores del sistema internacional? Muchos autores consideran que el único actor del sistema internacional es el Estado, para otros la lista de actores se extiende desde pueblos, naciones y razas hasta las individualidades.

Mansbach, R. W. et al, citado por Barbé, E., señala que hay seis tipos de actores divididos entre los gubernamentales y los no gubernamentales. Dentro de los públicos se encuentran los actores gubernamentales interestatales u organizaciones intergubernamentales (AGI), los Estados y los actores gubernamentales no centrales (AGNC); los actores no gubernamentales interestatales (ANGI), los actores intraestatales no gubernamentales (AING) y el individuo conforman a los privados. (págs. 156 – 157).

Cada uno de los actores mencionados por Mansbach, R. W. et al se puede agrupar según una situación específica, puesto en su afán por alcanzar objetivos propuestos estos pueden formar alianzas flexibles. En otras palabras, los actores internacionales ejercen su poder de acuerdo con sus intereses propios o a las necesidades que ocupen un lugar dentro de la agenda internacional.

En cierta medida, de la premisa anterior, el análisis del concepto de actor internacional se torna un poco complejo tomando en consideración, en primer lugar, que su tipología está separada según su carácter estatal y no según su función o alcance dentro del sistema internacional, y, en segundo lugar, que imaginar las diferentes interacciones que podrían desarrollarse entre los seis tipos resulta bastante tedioso.

Sin embargo, se ha hablado de los tipos de actores internacionales dentro del sistema, pero no se ha hecho mención al concepto de actor internacional. Merle (1997), en su obra "*Sociología de las relaciones internacionales*", define al actor internacional como:

(...) Toda autoridad, todo organismo, todo grupo e, incluso, en el caso límite, toda persona capaz de desempeñar una función en el campo social; en nuestro caso concreto, en la escena internacional. Tener una función puede consistir en tomar una decisión, iniciar una acción e incluso, simplemente, ejercer una influencia sobre los detentadores del poder decisorio y de la fuerza material. (pág. 341).

De manera tal que Merle parte desde el papel que desempeña el actor en el estadio internacional. Asimismo, siguiendo esa misma línea, Barbé define al actor internacional como *aquella unidad del sistema internacional (entidad, grupo o individuo) que goza de habilidad para movilizar recursos que le permitan alcanzar sus objetivos, que tiene capacidad para ejercer influencia sobre otros actores del sistema y que goza de cierta autonomía.* (pág. 153).

Se observa, entonces, que tanto Merle como Barbé aportan un concepto de actor internacional apto para el desarrollo de esta investigación, puesto que no se limitan ni en el Estado ni en actores según su carácter público o privado, sino que toman en cuenta a los actores según la habilidad y la capacidad de sus funciones, las cuales deben ser continuas y significativas dentro del sistema internacional. Por lo tanto, el actor será considerado en la elaboración de la política interna y externa de los Estados y deberá disfrutar de cierta autonomía o libertad para tomar decisiones.

En ese sentido, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) es una entidad que tiene la posibilidad de crear mejores políticas para optimizar el

bienestar económico y social de las personas alrededor del mundo a través del trabajo en conjunto con los Gobiernos, tiene la capacidad de influir a otros actores del sistema gracias a la alta calidad de sus datos e indicadores internacionalmente comparables, y estadísticas clave en una gran área de asuntos de interés, además, goza de la autonomía brindada por los Estados al reconocerla como una organización internacional.

El Estado es considerado como el principal actor del sistema internacional debido al territorio, la población, el Gobierno con autoridad para administrar los dos anteriores y la soberanía de la que goza, por tanto, la República de Costa Rica también es parte de ese todo. Cabe señalar que la soberanía diferencia al Estado de cualquier otro autor y lo iguala – en teoría – a los otros Estados pese a las múltiples diferencias.

Tales diferencias entre los Estados en cuanto a la igualdad (social, económica, política o de otra índole) y a la soberanía son las que permiten que exista una jerarquía entre ellos mismos, lo cual conduce a la existencia de potencias en el sistema internacional. Ese mismo sistema jerárquico se ve presenta en las Organizaciones Internacionales y en las fuerzas transnacionales.

Retomando la teoría de los sistemas, es conveniente acá, siendo consecuente con lo anterior, que cualquier sistema tiene un proceso cíclico de autoajuste compuesto por *inputs* y *outputs* que le permiten realimentar a todo el sistema y, en caso de ser necesario, realizar los cambios pertinentes.

Por lo tanto, analizar al sistema internacional como un todo, donde sus actores están sumamente interrelacionados, principalmente las organizaciones internacionales con los Estados, y el desarrollo económico de las naciones con el diseño y manejo de la política fiscal. De modo que, el concepto de sistema internacional, esclarece la vinculación de los pilares específicos con el pilar general de esta investigación.

#### **1.4.2. Pilares específicos**

##### ***a) Organización Internacional***

La aparición de las organizaciones internacionales se da con mayor intensidad después de la Segunda Guerra Mundial, luego de que se creará la Organización de las

Naciones Unidas (ONU). Empero, los fines que perseguían estas, en las décadas de los años cincuenta y sesenta, iban más orientados a impulsar el desarrollo de las naciones menos favorecidas en cuanto a recursos y al desarrollo por sí mismo.

De manera que, con una importante cantidad de organizaciones internacionales, es natural esperar que existan múltiples definiciones de lo que es una organización internacional. La definición más precisa que se adapta a esta investigación es la que brinda Diez de Velasco, M. (2003) puesto que señala a las organizaciones internacionales como *asociaciones voluntarias establecidas por acuerdo internacional, dotadas de órganos permanentes, propios e independientes, los cuales están encargados de gestionar los intereses colectivos y tienen la capacidad de expresar una voluntad jurídicamente distinta a la de sus Miembros.* (pág. 41).

Como se puede observar el diseño de tal definición está basado en elementos comunes, tomados en consideración por otros autores como Calduch, R. (1991), Merle, M. (1997), y Barbé, E. (2007). Tales rasgos, de acuerdo con Pastor, R. J citado por Barbé, E. (2007), son seis: *carácter interestatal, base voluntaria, órganos permanentes, voluntad autónoma, competencia propia, y cooperación entre sus Miembros a efectos de la satisfacción de intereses comunes.* (pág. 192).

De manera tal que una organización internacional debe de estar compuesta por más de tres Estados, que la conforman voluntariamente. Además, debe contar con órganos permanentes encargados de llevar a cabo el trabajo de la misma, quienes, a su vez, tienen autonomía para dictar las normas jurídicas, estas le dan las facultades para actuar según sus objetivos, los cuales son perseguidos por todos los Miembros razón por la que cooperan entre ellos. Lo anterior, muestra que la OCDE cumple con cada uno de los rasgos mencionados, para calificarla como una organización internacional.

En relación a la tipología de las organizaciones internacionales, los autores supracitados coinciden con una clasificación de estas según: la extensión de su campo de acción, los fines que persigue, la metodología de funcionamiento, y las modalidades de organización interna, o bien, la estructura orgánica. La primera clasificación, la «*extensión de su campo de acción*», las divide en: (1) organizaciones universales, porque están

compuestas por la mayoría de los Estados del globo, y (2) regionales, porque están conformadas por países de una región geográfica determinada.

En cuanto a los «*finés*» se habla de dos tipos: las primeras son aquellas que persiguen fines generales, estas están dotadas de capacidad para abordar un conjunto de temas internacionales, y las segundas son las que tienen fines específicos. Es decir, estas últimas tienen una competencia limitada para, por ejemplo, asuntos únicamente económicos, sociales, culturales, militares, técnicos, entre otros. Así, la OCDE es una organización con fines económicos.

La clasificación de acuerdo a la metodología funcional, hay organizaciones que funcionan como un foro, el cual se basa en la discusión, negociación y adopción de textos, convenciones, resoluciones y/o decisiones. Otras funcionan proporcionando servicios específicos. Pero como señala Merle, M. (1997) *la mayor parte de las organizaciones participan en el ejercicio de estas dos funciones*. (pág. 390). El funcionamiento como tipo foro es precisamente, como se verá más adelante, el caso de la OCDE.

Por último, las modalidades de organización interna, o bien, la estructura orgánica de las organizaciones vuelve un poco más difícil el establecimiento de una clasificación, puesto que cada organización sigue una determinada modalidad de organización interna. Sin embargo, Merle intenta explicarla en cuatro modelos, referenciados en el modelo de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), el de las instituciones especializadas de Naciones Unidas, el del Consejo de Europa y el de la Comunidad Económica Europea.

Asimismo, los sistemas de voto en las organizaciones internacionales son múltiples y variados, y, además, reflejan el nivel de compromiso de los Estados en un marco de cooperación, al haber mayor compromiso se verá una unanimidad de voto. El tema de la financiación también es relevante puesto que la mayoría depende las contribuciones de sus Miembros.

### ***b) Cooperación Internacional***

La cooperación internacional es, actualmente, el eje conductor de las relaciones internacionales considerando que, generalmente, los actores del sistema internacional persiguen metas universales. Estos tienden a agruparse en organizaciones internacionales

cuyos objetivos son de interés común como la seguridad, el bienestar económico y social, la protección del medio ambiente, autodeterminación de los pueblos, desarrollo, entre tantos otros. (Ripoll, A., 2007)

Por cooperación internacional se entiende un conjunto de acciones que intentan coordinar políticas y unir esfuerzos para alcanzar objetivos comunes en el plano internacional, siempre con miras de contribuir al progreso y de generar beneficios mutuos. La cooperación internacional es un componente fundamental de las relaciones internacionales, la cual se fundamenta en la política exterior, el derecho internacional, la solidaridad y los temas de interés mundial.

Al mismo tiempo, la definición de la cooperación ha ido evolucionando a lo largo de su corta historia y ha tenido nuevas connotaciones. De cualquier modo, según Duarte, L. y González, C. (2014), se pueden identificar ciertos elementos inherentes a la cooperación internacional, tales como: la corresponsabilidad; la respuesta a prioridades; la existencia de metas y estrategias en común; la participación de actores tanto públicos como privados; y, la búsqueda de la existencia de un diálogo claro y constante entre las partes que permita armonizar intereses.

Siguiendo lo señalado por Duarte, L. y González, C. (2014), la cooperación internacional, idealmente, no debe implicar intromisión del cooperante en la política interna ni externa del país receptor. De ahí que esta se basa en la solidaridad entre los pueblos, el respeto y protección de los derechos humanos y en la búsqueda incesante de mejores condiciones y mayores recursos que brinden al hombre una situación de bienestar conforme con su dignidad humana. (pág. 118).

Estas características brindan un mejor panorama de la cooperación internacional que ofrece la OCDE tanto a sus países Miembros como a terceros con el fin de apoyar el desarrollo económico y social equilibrado de países en desarrollo, por medio de diversos mecanismos como la transferencia de capacidades tecnológicas, de conocimientos, habilidades, buenas prácticas o experiencias por parte de países, organismos multilaterales u bloques económicos, asociaciones y proyectos del contexto internacional. De dicha cooperación Costa Rica se vería beneficiada en mayor medida si llega a ser Miembro.

### ***c) Interdependencia***

El concepto de la interdependencia caracteriza precisamente al sistema internacional actual puesto que, con el paso del tiempo, la agenda de las relaciones internacionales se plantea problemas a medida que se transforma la sociedad internacional, lo cual demuestra que la teoría va evolucionando de acuerdo con las nuevas problemáticas que surgen. Así, entre la década de los sesenta y los setenta, se inicia una transición de un mundo simple a un mundo complejo.

Para esa época, la teoría realista ya no iba acorde con la práctica, debido a que mientras los teóricos seguían con la vista fija en las cuestiones de militares, los decisores políticos ya tenían sus agendas guiadas por los temas socio – económicos y ecológicos. Efectivamente, las condiciones mundiales habían cambiado en gran medida, se reduce la tensión político militar, hay nuevas realidades (más actores en el sistema internacional, un crecimiento económico en Europa) y problemas (desequilibrio Norte – Sur, la crisis energética, crisis del sistema monetario de Bretton Woods), asuntos para los cuales el realismo desde la dimensión político – militar no tenía respuesta, por lo que surge la teoría del transnacionalismo. (Merle, M., 1997).

Los trabajos de Robert O. Keohane & Joseph S. Nye, padres de la teoría del transnacionalismo, posteriormente denominada como la teoría de la interdependencia compleja, de acuerdo con Tokatlian, J. G., & Pardo, R., critican a los supuestos realistas de las Relaciones Internacionales, cuestionando su postura ante el sistema de Estados como la única estructura del sistema internacional, debido a que, en efecto, como ya se mencionó, el sistema internacional no sólo está compuesto por Estados, sino por una pluralidad de actores vinculados y relacionados entre sí.

La teoría de la interdependencia realiza un análisis descriptivo más completo de la realidad del sistema internacional puesto que, en primer lugar, considera las interacciones desarrolladas entre los actores y la interdependencia que de ellas se genera, y, en segundo lugar, otorgó una relevancia significativa a la formulación de las políticas exteriores de los Gobiernos, tomando en consideración la pugna de diversos intereses, las presiones internas y externas en distintas modalidades y los grados de influencia de los actores. (Tokatlian, J. G., & Pardo, R., s/f, pág. 344).

Todo lo anterior tiene un rol primordial en el comportamiento de los protagonistas del sistema internacional ante temas y problemas que no necesariamente implican la existencia de conflictos militares, dentro de la interdependencia, también hay espacios para la cooperación y la armonización de intereses. De acuerdo a Keohane, R. O. & Nye, J. S. (1977), citados por Tokatlian, J. G., & Pardo, R, por interdependencia se entiende lo siguiente:

En el lenguaje común, dependencia significa un estado en el cual se está determinado o significativamente afectado por fuerzas externas. Interdependencia, en su definición más simple, significa dependencia mutua. Interdependencia en la política mundial se refiere a situaciones caracterizadas por efectos recíprocos entre los países o entre actores de diferentes países. (pág. 8).

La interdependencia siempre contendrá costos, sin embargo, determinar *a priori* si los beneficios excederán los costos resulta casi imposible, esto dependerá en gran medida de la naturaleza de la relación, si es simétrica o asimétrica. Así pues, para entender el poder de la interdependencia se debe hacer mención a dos factores fundamentales de la ecuación costo/beneficio: la sensibilidad y la vulnerabilidad.

La sensibilidad es una contingencia ante los efectos de costo impuestos desde afuera sin oportunidad de reaccionar para cambiar la situación. La vulnerabilidad se puede considerar como la capacidad de un actor para soportar los costos impuestos de acontecimientos externos aún después de haber modificado las políticas para reducir el impacto. (Dougherty, J. E., Pfaltzgraff, Jr., R. L., 1993, págs. 148 - 149).

Aun así, la vulnerabilidad no sólo comprende la posesión o no de ciertos atributos de poder para alterar los efectos negativos de una acción emprendida por una contraparte. Implica, además, la posibilidad de modificar las relaciones entre dos partes, es decir, temporalmente uno de los actores tiene la capacidad de transformar su debilidad original y generar una nueva posición menos vulnerable e incluso puede revertir totalmente la situación a su favor.

Otra característica importante dentro de esta teoría es el papel de las organizaciones internacionales en la política mundial gracias su multilateralidad y su posibilidad de impacto a nivel global, es por ello que pueden conformar coaliciones, mediar ante la confrontación de intereses y crear acuerdos entre las partes, de tal manera, en dichas situaciones, los Estados más débiles pueden interactuar en forma de bloque y así avanzar en la obtención de sus objetivos más prioritarios. También, allí los países podrían encontrar soluciones operativas y conjuntas a problemas comunes que afectan por igual a todos los Estados, tanto a los del centro como a los de la periferia. (Tokatlian, J. G., & Pardo, R., s/f, pág. 352).

Evidente la teoría mencionada pone en contexto la interdependencia que se genera entre los países al formar una organización internacional y posteriormente de la organización en sí con el resto de los países interesados en formar, de una u otra manera, parte de ella. En ese sentido, la OCDE depende de los países Miembros para mantener el prestigio que posee, así como sus integrantes dependen de ella para cumplir con políticas cuyo fin es beneficioso para el país. Cabe aclarar que cuanto más alto es el nivel de interdependencia, mayor es la interacción dada entre las partes.

Además, tal Foro al abarcar una gran variedad de áreas se adapta a lo expuesto por Keohane y Nye acerca de la carencia de una rígida jerarquía de asuntos temáticos en las relaciones internacionales, de cualquier modo, se toman en consideración cuestiones relacionadas con la actividad humana en un mundo sumamente desarrollado e interconectado en una red de compleja de interacciones.

Como se indicó en líneas anteriores, hay dos tipos de interacción dentro del sistema internacional, la cooperación y el conflicto, en este punto se puede divisar el ánimo transnacional de cooperación que contiene la teoría de la interdependencia. También, pone en perspectiva el ambiente de paz que emana de esa dependencia mutua entre los Estados gracias a la formación de un tipo de alianza que, de cierta forma, le protegerá. Pese a ello, la interdependencia puede dar origen a la manipulación de situaciones por cualquiera de las partes para beneficio propio de sus intereses internos o externos.

#### ***d) Desarrollo económico***

El desarrollo de un país puede medirse de acuerdos a sus indicadores económicos. Pero es importante señalar que el desarrollo económico no el único tipo de desarrollo que se

toma en consideración al momento de medirlo, y que, además, este por sí mismo no genera bienestar en términos generales. No obstante, sí genera bienestar económico, el cual produce, consecuentemente, otros tipos de bienestar.

No debe confundirse desarrollo económico con crecimiento económico. Si bien se relacionan, son conceptos diferentes. De acuerdo a Castillo, M. P. (2011) el crecimiento económico es el *cambio cuantitativo o expansión de la economía de un país*. (pág. 3). Por otro lado, el desarrollo económico es (...) *el proceso en virtud del cual la renta real per cápita de un país aumenta durante un largo período de tiempo*. (pág. 2)

Así, el crecimiento económico es una variación del porcentaje anual ya sea del Producto Interno Bruto (PIB), o del Producto Nacional Bruto (PNB), y el desarrollo es un proceso integral, que además implica un mejoramiento de la sociedad en sí, puesto que, al haber una constante expansión del crecimiento económico, la sociedad se encuentra con mejores servicios públicos que permiten mejorar su calidad de vida.

Por lo que entonces entendido el desarrollo económico como un nuevo proceso que transforma la base económica de un país, la siguiente la definición de desarrollo que ofrece Escribano, G. (2010) explica de una mejor forma qué aspectos abarca este proceso:

(...) el desarrollo [...] abarca crecimiento económico y modernización económica y social, consistente ésta en el cambio estructural de la economía y las instituciones (económicas, políticas, sociales y culturales) vigentes en el seno de una sociedad, cuyo resultado último es la consecución de un mayor nivel de desarrollo humano y una ampliación de la capacidad y la libertad de las personas. (pág. 11).

De manera tal, el desarrollo económico, tomando en consideración el impacto que causa en el bienestar de la población, es uno de los indicadores más relevantes, así como también es un indicador polémico debido a que el nivel de desarrollo económico es lo que ha dividido al mundo entre países desarrollados y subdesarrollados. Es allí donde surge la interdependencia, explicada en el apartado anterior.

Para terminar, el desarrollo económico también desempeña un papel importante dentro de la política fiscal, pues esta última permite que el Gobierno tenga los recursos para efectivamente mejorar los servicios públicos y por ende la calidad de vida de los ciudadanos

### ***e) Política fiscal***

Como se señaló, ya política fiscal es un elemento esencial para el desarrollo de un país, puesto que a través de esta se determinan los recursos con los que contará el Estado y la forma en la que se administrarán tales recursos, así como también cómo se rendirán cuentas a la población de lo anterior. Por lo tanto, los Gobiernos deben diseñar un plan fiscal que basado en el presupuesto anual del Estado para que guíe su acción según sus ingresos y sus gastos.

Pero ¿qué es la política fiscal?, siguiendo los lineamientos de la OCDE. (2009), la política fiscal es una variable macroeconómica cuyo fin radica en la regulación de los gastos e ingresos del Estado. Cabe señalar que la política fiscal es una rama de la política económica, puesto que dicha política está compuesta por varias ramas, entre ellas, la política monetaria y la política exterior.

Según el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (s/f), la política fiscal está compuesta por tres elementos: (1) los ingresos públicos, (2) los gastos del Estado y (3) la deuda pública. En primer lugar, los ingresos provienen de los impuestos que pagan las personas físicas y las personas jurídicas por el uso de propiedades estatales y los servicios públicos. En segundo lugar, los gastos son utilizados para pagar bienes y servicios públicos, así como las obligaciones propias del Estado. En cuanto al tercer elemento, la deuda pública se da cuando los ingresos no son suficientes para hacer frente a los gastos del Estado, por lo que este recurre a préstamos.

De modo que puede haber dos tipos de política fiscal: la expansiva y la restrictiva. Por un lado, la política fiscal expansiva tiende a aumentar el gasto público y bajar los impuestos, generando teóricamente un déficit. Por otro, la política fiscal restrictiva utiliza mecanismos contrarios a la expansiva pues reduce el gasto y sube los impuestos, provocando generalmente un superávit.

Pero la administración de la política fiscal no depende únicamente del Ministerio de Hacienda – en el caso de Costa Rica –, o bien, del de Finanzas Públicas, sino que otras

acciones son realizadas por otros ministerios e instituciones. Además, el Poder Legislativo desempeña un rol importante dentro de la aprobación de la política fiscal.

Entonces la política fiscal, como parte de la política económica, utiliza el gasto público y los impuestos como mecanismos de control que aseguren y mantengan la estabilidad económica. Así la situación, cualquier sociedad necesita que el aparato estatal fomente el diálogo con la sociedad civil y el sector empresarial y productivo para que se diseñe una política fiscal adecuada, que le permita a esta alcanzar las metas de desarrollo que estableció el país y, a su vez, mejorar su calidad de vida.

## **1.5. ESTRATEGIA METODOLÓGICA**

En la metodología, se aborda de manera sistemática y relacionada la orientación del estudio, tomando en cuenta los elementos necesarios para comprender los criterios que contribuyen a estructurar formalmente el proceso de la investigación que se realizará, puesto que de esta manera se brindará mayor confiabilidad de la información recolectada a lo largo de toda la indagación.

Según lo indica el autor Barrantes (2007), el marco metodológico se entiende de la siguiente manera:

Este dirá cómo y con qué, se realiza la investigación. Es importante señalar que esta parte de la investigación debe describirse detalladamente, pues es la que le da validez al estudio, la que demuestra la profundidad con que se realizó la investigación, la que nos dice el tipo de enfoque, el tipo de estudio y las técnicas utilizadas. (pág. 130).

De esta manera, la metodología es el conjunto de métodos que se utilizan para llevar a cabo una investigación científica, permitiéndole al lector determinar cómo se abordó la información para alcanzar los objetivos propuestos.

## **1.5.1 Plan general**

### ***1.5.1.1. Tipo de investigación***

La presente investigación, referente a la situación fiscal costarricense de cara al proceso de adhesión del país a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, durante el periodo 2012 – 2017, emplea el diseño de una investigación de tipo analítica que permite, mediante el método deductivo, puesto que se parte de lo general a lo particular, realizar un estudio de la OCDE. De esta forma se puede deducir la exclusividad de la Organización y los estándares que Costa Rica tiene que alcanzar antes de ser aceptada como Miembro, especialmente en materia fiscal.

Asimismo, se pretende, por medio del método explicativo, conocer el proceso de adhesión de Costa Rica a la OCDE, desde sus negociaciones iniciales hasta lo acontecido a en el transcurso del 2017 y presentar la situación fiscal del país desde su origen hasta la actualidad, poniendo en perspectiva, una vez analizada la forma en la que funciona la OCDE, el desafío que representa tal situación ante el proceso de adhesión del país a la Organización. Tanto el método deductivo como el explicativo se utilizarán constantemente a lo largo de esta investigación en el desarrollo de cada uno de sus capítulos.

El diseño analítico permite distinguir los elementos y correlacionarlos. Por su parte, la investigación explicativa busca expresar propiedades, características y rasgos importantes de una población, lugar o proceso social, económico, ambiental, cultural o político (Hernández, et al, 2014), en este caso expresa las características más relevantes de la situación fiscal y proceso de adhesión de Costa Rica.

### ***1.5.1.2. Delimitación temporal y espacial***

La investigación se limita al análisis del objeto de estudio durante el periodo del 2012 al 2017 puesto que es dentro de dicho lapso que Costa Rica se acerca a la OCDE con el fin de plantear oficialmente su interés por iniciar su actual proceso de adhesión a esta. Además, durante este periodo la situación fiscal ha empeorado debido a que la relación ingresos/gastos del Gobierno Central ha sido deficitaria a causa de una lenta y deficiente recaudación tributaria y del aumento de los gastos, razón por la cual la deuda pública se ha incrementado aceleradamente.

De acuerdo con lo mencionado anteriormente, este objeto de estudio se limita geográficamente a la región centroamericana, particularmente en el territorio de la República de Costa Rica. Tal limitación se da en razón de que la situación fiscal analizada es precisamente la de este país, como el reto principal que enfrenta ante su proceso de adhesión a la OCDE, una de las organizaciones internacionales más relevantes dentro del sistema internacional.

### ***1.5.1.3. Tipo de fuentes***

Para llevar a cabo los objetivos planteados en esta investigación, se ha recurrido a diversas fuentes de información con el fin de presentar datos e información que argumenten la validez de las premisas realizadas a lo largo de la indagación. Las fuentes de información utilizadas que estudian a la OCDE indican datos sobre la situación fiscal de Costa Rica y determinan la inherencia de la problemática del déficit fiscal ante el proceso de adhesión del país a esta.

Para la recopilación de datos de la presente investigación se hizo uso de las fuentes primarias, secundarias y terciarias. Principalmente se emplean las fuentes primarias y secundarias, mientras las fuentes primarias contienen información original, es decir que no ha sido interpretada por nadie más; las fuentes secundarias son las que contienen información primaria, que sí es sintetizada y reorganizada. Estas fuentes contienen información y datos referentes al objeto de estudio recolectados en libros, artículos de revistas especializadas, noticias de relevancia, documentos elaborados por teóricos especializados en materia de cooperación internacional y materia económica, vídeos y diccionarios, que confirman que la información recaudada es confiable.

Cabe señalar que, como parte de las fuentes primarias, se han llevado a cabo entrevistas semiestructuradas de tipo abiertas a expertos en el tema fiscal y de cooperación internacional. Además, indicar el valioso aporte del Programa del Estado de la Nación con los datos de los principales indicadores económicos, sociales y políticos del país. Asimismo, como ya se mencionó, se incluye en la investigación información proveniente de fuentes terciarias, donde unos autores se apoyan en otros, citándolos, para darle sustento a su análisis.

#### ***1.5.1.4. Tipo de técnica***

El método de investigación que está plasmado en este trabajo es de carácter deductivo, pues se realiza un análisis a partir de la recolección de datos. La revisión de la literatura sobre el tema ha sido provechosa para el estudio de la problemática fiscal y también para deducir la traba que representa dentro del proceso de adhesión de Costa Rica a la OCDE.

El análisis objetivo del objeto de estudio brinda al lector una perspectiva general de la situación fiscal costarricense y le permite, en primer lugar, establecer el papel que juega la OCDE dentro del sistema internacional y, en segundo lugar, el impacto externo que produce un elevado nivel de déficit fiscal dentro la comunidad internacional, en especial con un mundo cada más globalizado y liderado por la economía de mercado liberal.

#### ***1.5.1.5. Unidad de análisis***

La unidad de análisis de la presente investigación es la situación fiscal costarricense de cara al proceso de adhesión del país a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

#### ***1.5.1.6. Contexto de significación***

Inicialmente, la OCDE fue creada a partir de la cooperación internacional como una organización internacional sustentada en el Plan Marshall con el objetivo de administrar la ayuda financiera de los Estados Unidos para la reconstrucción de Europa. Con el cambio de la situación europea, la Organización se transformó en lo que es actualmente, una entidad que busca la creación de políticas públicas eficientes que sirvan como herramientas para mejorar el desarrollo de los países.

La OCDE brinda un tipo de cooperación un poco diferente a la que ofrecen otras organizaciones internacionales, pues esta no es de carácter financiero o económico como sí lo son el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), sino que compone un foro en cual los países Miembros e incluso terceros trabajan en la búsqueda de buenas prácticas y soluciones a los problemas globales, que contribuyan al desarrollo económico y bienestar social.

Este Foro está conformado por 35 países, caracterizados por sus altos índices de desarrollo económico. Varios países se encuentran cautivados por la visión de esta

Organización debido a que su forma de trabajo constituye una herramienta para alcanzar una mayor eficacia en la acción de los Gobiernos, propiamente en el diseño de una política pública que permita el crecimiento del desarrollo socioeconómico.

Costa Rica forma parte de esos países, de manera tal que actualmente está llevando a cabo su proceso de adhesión a la OCDE. Como parte del proceso, la este Organismo ha establecido una serie de recomendaciones en diversos aspectos para que Costa Rica se alinee con los estándares internacionales de esta, entre ellas se encuentra la disciplina fiscal de la gobernanza pública. Esto significa un verdadero desafío para la economía costarricense especialmente la situación fiscal que enfrenta el país.

### **1.5.2. Operacionalización**

#### ***a) Variable independiente: Situación fiscal de Costa Rica***

La variable independiente de esta investigación es la situación fiscal de Costa Rica. La operacionalización de esta variable se llevará a cabo mediante la consulta y el estudio de las fuentes primarias y secundarias existentes con un análisis de carácter cuantitativo y cualitativo, pues hay que analizar datos numéricos y textos referentes a la situación fiscal costarricense desde la década de los ochenta. Tal análisis se realiza en busca ampliar el panorama del objeto de estudio y de permitir la generación de las hipótesis deductivas. Dicha variable se desarrolla en la presente investigación en el tercer capítulo.

#### ***b) Variable dependiente: Proceso de adhesión de Costa Rica a la OCDE***

La variable dependiente es el proceso de adhesión de Costa Rica a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. Lo anterior debido a que la situación fiscal costarricense significa una traba en el proceso de adhesión del país a la mencionada Entidad. La operacionalización de esta variable se desarrolla a partir de la información de las fuentes de esta investigación, principalmente de la información brindada por la OCDE. Esta variable se lleva a cabo en el cuarto capítulo.

## **CAPÍTULO II: EVOLUCIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (OCDE)**

En este capítulo se describe a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico en sí misma, tomando en cuenta sus objetivos, funcionamiento, estructura organizacional y el proceso para que los países se adhieran como Miembros de la Organización. Asimismo, se analiza el papel que juega la OCDE en el sistema internacional.

Para ello, antes es menester analizar el escenario internacional en cual los Estados Unidos muestran interés por ayudar a la reconstrucción de Europa. Dicho interés se plasma mediante el Plan Marshall, donde se planteó la necesidad de crear una organización que administrara la implementación del Programa de Recuperación Europea. Por tanto, nace la Organización Europea para la Cooperación Económica, antecesora de la OCDE.

### **2.1. ANTECEDENTES DE LA OCDE**

Para entender el papel de la OCDE dentro del sistema internacional es necesario hacer un repaso de la historia, especialmente del contexto internacional en el que la OECE se funda. Por lo que las consecuencias de la Segunda Guerra Mundial y de la Guerra Fría, especialmente la ruptura de coalición de los países aliados, son fundamentales para comprender el interés del Gobierno estadounidense por colaborar en la reconstrucción del continente europeo.

#### **2.1.1. Escenario Internacional: La Segunda Guerra Mundial y la Guerra Fría**

La Segunda Guerra Mundial fue un conflicto bélico que empezó en 1939, con la invasión de Alemania a Polonia y finalizó en 1945, con el estallido de las bombas atómicas estadounidenses en Hiroshima y Nagasaki, momento en que Japón acepta la derrota y Alemania se rinde. Esta guerra es conocida como el peor conflicto bélico de la historia de la humanidad, no sólo por el gran número de muertes sino también por el exterminio a comunidades enteras.

Además, la Segunda Guerra Mundial tuvo un gran impacto en el mundo de la posguerra, especialmente en el orden del sistema internacional. Los cambios que surgieron a raíz de las decisiones tomadas, por las grandes potencias, durante las conferencias interaliadas dieron paso al sistema bipolar, según el cual se desarrolló el Plan Marshall y nació la OECE, posteriormente reemplazada por la OCDE.

Durante la Segunda Guerra Mundial, Alemania volvió a luchar contra la coalición liderada por los Estados Unidos, Reino Unido, Rusia como la antigua Unión de las Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) y China, tal como lo hizo en la Primera Guerra Mundial. Motivo por el que la Segunda Guerra Mundial es considerada como la continuidad de la Primera. Sin embargo, la Segunda Guerra Mundial tuvo una particularidad que la hacía diferente de cualquier otro conflicto anterior: los aliados habían establecido el nuevo orden del sistema internacional en la posguerra, antes que la guerra misma terminara.

Las principales decisiones fueron tomadas por Franklin Roosevelt, presidente de los Estados Unidos, Winston Churchill, primer ministro de Reino Unido, y Iosif Stalin, en representación de la URSS. Entre los objetivos que perseguían estos tres países se encontraban: (1) ganar la guerra contra las potencias del Eje, a saber, Alemania, Japón e Italia; (2) la creación de una organización mundial que velara por la paz duradera, la cual, según Naciones Unidas, únicamente podía ser alcanzada por medio de la cooperación; y (3) ofrecer al mundo la oportunidad de desarrollarse libremente y en igualdad de condiciones.

En 1941 los países aliados, además de haberse planteado obtener la victoria frente a las potencias del Eje (Alemania, Japón e Italia), buscaban mejorar las condiciones del mundo al terminar la guerra. Tal como lo expresan las Naciones Unidas en su sitio web *ya entonces se miraba más allá de la victoria militar en busca de un porvenir más estable para los años de la posguerra*. Por ese motivo, se realizó una serie de conferencias en las cuales se discutió sobre las medidas que se iban a tomar cuando la guerra finalizara.

En 1943, según Truyol, se reúnen, en plena guerra, en la Conferencia de Teherán los representantes de los EE.UU., Reino Unido y la URSS para decidir sobre aspectos militares que garantizaran la victoria. En 1945, a finales de la guerra, de acuerdo con las Naciones Unidas, en la Conferencia de Yalta, Roosevelt, Churchill y Stalin resolvieron el procedimiento de votación en el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones

Unidas (ONU) y acordaron la convocatoria a la Conferencia de San Francisco para trabajar en la redacción final de la Carta de la ONU y el estatuto de la Corte Internacional de Justicia. También concordaron sobre la distribución, entre ellos y Francia, del control de Alemania.

En la Conferencia de Potsdam, después de la derrota de la Alemania Nazi y Japón, estos tres países concretaron las decisiones sobre el futuro de Alemania y el nuevo orden de paz en Europa. Además, Truyol señala que en Potsdam se posicionaron los Estados Unidos, con Harry S. Truman como presidente tras la muerte de Roosevelt y la Unión Soviética como potencias hegemónicas. Cada una con un sistema ideológico, social y económico contrarios. Los EE.UU. guiados por el capitalismo y la URSS por el comunismo.

Truyol expresa que incluso con la “Gran Alianza”, para finales de 1945, Europa estaba dividida en dos. Razón por la cual el continente fue influido en Occidente por el capitalismo y en Oriente por el comunismo. La división de Alemania entre la República Federal de Alemania y la República Democrática Alemana ejemplifica la división del mundo entre dos potencias. Bien lo señala Bosen (2015) cuando expresa (...) *con esto comenzó en Potsdam el póker de poder entre las potencias occidentales y la Unión Soviética (...)*. Lo anterior significó el primer paso a la disputa entre este – oeste por liderar al mundo.

La Segunda Guerra Mundial finaliza para dar inicio a otro conflicto: la Guerra Fría. La Guerra Fría se entiende como una contienda entre los EE.UU. y la URSS por obtener la hegemonía mundial, la cual inicia en 1947 con la ruptura de la coalición entre los aliados vencedores y finaliza en 1991 con la caída de la URSS. Este nuevo orden del sistema internacional de carácter bipolar, de acuerdo con Barbé (2007), está determinado por el equilibrio entre dos potencias que gozan de capacidades equivalentes y son superiores a los demás Estados juntos, rigió al orden mundial por más de cinco décadas.

De acuerdo con Truyol, A. (1991) las conferencias interaliadas, realizadas durante la Segunda Guerra Mundial, fueron fundamentales para la elaboración de una nueva configuración no sólo de Europa sino también del mundo político en la posguerra. Es debido a lo mencionado por Truyol que se argumenta el cambio del orden del sistema internacional, porque se pasa de una multipolaridad, donde varios países son considerados como potencias, a una bipolaridad en la cual dos países se disputan la hegemonía mundial.

Fue precisamente dentro de tal contexto que los Estados Unidos diseñan el Plan Marshall y de este nace la Organización Europea para la Cooperación Económica. A través del Plan Marshall los Estados Unidos ofrecieron su ayuda económica al continente, sin embargo, no todos los países europeos aceptaron la asistencia estadounidense, sólo aquellos que seguían los ideales occidentales.

### **2.1.2. Diseño del Plan Marshall**

El 5 de junio de 1947 en la Universidad de Harvard, el general George Marshall pronunció un discurso que sentó las bases para dar inicio a la reconstrucción de la Europa de la posguerra a través de la ayuda estadounidense. Con este discurso inició el Programa de Recuperación Europea, conocido como el Plan Marshall, el cual dio a conocer la nueva política exterior de los Estados Unidos en el periodo de la Guerra Fría, dicha política estableció relaciones entre Europa y los EE.UU.; que aún se mantienen.

Las palabras del señor Marshall dejaron clara su preocupación por la situación económica que estaba atravesando el continente. No obstante, de acuerdo con la U.S. Mission to France (2017) más allá de la generosidad de los Estados Unidos, el Plan Marshall se diseñó para convertir a Europa Occidental en un instrumento para la retención de la expansión del comunismo a través de su recuperación como una región democrática.

De acuerdo con el texto del discurso, los Estados Unidos pronto empezaron a enviar dinero, alimentos y suministros de energía, sin embargo, los principales responsables de la reconstrucción eran los mismos europeos. La ayuda brindada por el Gobierno estadounidense no tendría el efecto deseado si los países europeos no tomaban las medidas políticas, económicas y comerciales que permitieran su crecimiento económico.

Con respecto de lo anterior, el general Marshall señaló que los Estados Unidos se comprometían a ayudar a la reconstrucción de Europa según les fuera práctico, pero que la responsabilidad de la recuperación era de la misma Europa. Esto se ve reflejado cuando el General expresa lo siguiente:

No sería ni apropiado ni eficaz que este Gobierno se comprometa a elaborar unilateralmente un programa destinado a situar a Europa sobre sus pies

económicamente. Este es asunto de los europeos (...) El papel de este país debería consistir en una ayuda amistosa en la redacción de un programa europeo y en el apoyo posterior de un programa de este tipo en la medida en que pueda ser práctico para nosotros. El programa debe ser un conjunto (...)¹.

De manera tal que los países europeos también debían comprometerse con su recuperación. Así, tanto los estadounidenses como los europeos podían cooperarse económicamente el uno al otro, puesto que el Programa de Recuperación Europea no sólo resurgió la economía europea, sino también la estadounidense porque, según la información de la U.S. Mission to France (2017), *la mayor parte del dinero asignado se destinaba a los bienes suministrados por fábricas y proveedores estadounidenses*². Por lo tanto, tal Programa efectivamente fue más que práctico para el país norteamericano

El discurso del general Marshall cautivó a un grupo de países europeos occidentales, al que posteriormente, en 1949, se sumaría Alemania; motivo por el cual, en septiembre del mismo año, de acuerdo con la U.S. Mission to France (2017) los representantes de los países aliados presentaron al Gobierno de los Estados Unidos sus carencias principales, para que el diseño del Plan Marshall estuviera orientado según las necesidades.

Un año después de que el general Marshall pronunció su contundente discurso, el presidente de los EE.UU., Harry S. Truman, firmó el 3 de abril de 1948 la Ley de Asistencia Extranjera, dando paso a la puesta en marcha del Plan Marshall. Según Clifton, J. & Díaz F. D. (2011) las acciones del Plan pronto dieron los resultados esperados y Europa se recuperó mucho antes de lo previsto.

El Plan Marshall, así como muchos otros proyectos de la política exterior estadounidense, estuvo sujeto a distintas interpretaciones. Para unos significó comida,

---

¹ Cita original en inglés: *It would be neither fitting nor efficacious for this Government to undertake to draw up unilaterally a program designed to place Europe on its feet economically. This is the business of the Europeans. (...). The role of this country should consist of friendly aid in the drafting of a European program and of later support of such a program so far as it may be practical for us to do so. The program should be a joint one (...).* OCDE. (2017). *The "Marshall Plan" speech at Harvard University, 5 June 1947.*

² Cita original en inglés: *the bulk of the money given was allocated to goods being provided by American factories and providers.* U.S. Mission to France. (2017). *Postwar Marshall Plan that rebuild Europe marks 70<sup>th</sup> anniversary.*

herramientas, una oportunidad de trabajo, una nueva esperanza para revertir la pésima condición económica en la que se encontraban los europeos desde hacía más de 35 años. No obstante, para otros fue simplemente un mecanismo político de los Estados Unidos con claros intereses de por medio.

Pese a las diferentes conclusiones a las que se pueden llegar después de haber estudiado el Plan Marshall y a los distintos puntos de vista sobre la efectividad de este, no cabe duda de que los Estados Unidos demostraron que la cooperación internacional, la liberación económica y los principios de la democracia reactivaron, de una u otra forma, la economía del Continente y contribuyeron no sólo al desarrollo de Europa, sino también a la posterior integración europea.

### **2.1.3. Creación de la Organización Europea para la Cooperación Económica (OECE)**

El Plan Marshall establece la creación de la Organización Europea para el Crecimiento Económico (OECE), organismo antecesor de la OCDE. Esta se crea bajo el escenario internacional del fin de la Segunda Guerra Mundial y del conflicto bipolar. La OECE nace de la Conferencia de los Dieciséis, conocida también como la Conferencia de Cooperación Económica Europea y basó sus acciones en las disposiciones del Plan Marshall.

Tal como lo expresan Clifton, J. & Díaz F. D. (2011) cuando señalan que *el antecedente directo de la OCDE, la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE), surgió en la posguerra mundial como un club de países capitalistas de Europa Occidental que se encargó de gestionar el Plan Marshall.* (pág. 115). Además, mencionan que el Plan fue un proyecto de “realpolitik” de los EE.UU. Es decir, se basó en los intereses prácticos del Gobierno estadounidense durante la Guerra Fría para limitar el alcance multilateral de sus aliados.

Así, la OECE se crea el 16 de abril de 1948, con sede en el Castillo de la Muette, en París, Francia, cuyo propósito fue trabajar en la reconstrucción económica de una Europa devastada por la guerra. De acuerdo con Clifton, J. & Díaz F. D. (2011) *el objetivo central de la OECE fue el control directo por parte de EE.UU. del Plan Marshall para la reconstrucción de Europa Occidental* (pág. 121). Siguiendo esa idea, el fin principal de la

OECE radicó, principalmente, en la administración de los recursos financieros brindados por los Estados Unidos.

Los países de Europa Occidental: Austria, Bélgica, Dinamarca, Francia, Grecia, Islandia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Noruega, Portugal, Suecia, Suiza, Turquía, Reino Unido y las zonas de Alemania ocupadas por los aliados, fueron acogidos por la ayuda del Plan Marshall a través de la OECE, quedando excluidos aquellos países que no aceptaron las condiciones de los Estados Unidos, principalmente los de Oriente. Por lo que tal ayuda sirvió, a su vez, como retén frente a la expansión del comunismo de la URSS liderada por Iosif Stalin.

Dentro de sus objetivos, según la OECD (2017b), se encontraba la promoción de la cooperación entre los países participantes y sus programas nacionales de producción para la reconstrucción de Europa, impulsar el desarrollo del comercio entre los países europeos a través de la reducción de aranceles y otras barreras a la expansión del comercio, el estudio de la viabilidad de crear una unión aduanera o una zona de libre comercio (actual Unión Europea), así como de la multilateralización de los pagos y, finalmente, brindar las condiciones para una mejor utilización de la mano de obra.

De esta manera, la OECE buscaba ofrecer las herramientas para que Europa Occidental se levantara de las ruinas económicas en las que quedó a causa de la guerra. Por lo que esta Organización hubo de planificar la entrega de la ayuda tanto financiera como de materia prima. Para ello, conforme con la OECD (2017b), las acciones se distribuían entre el Consejo; encargado de la toma de decisiones por unanimidad; la Secretaría General, donde se llevaban a cabo las direcciones alineadas con el trabajo de los Ministerios de los países Miembros y los Comités Técnicos; el Comité Ejecutivo, con poderes parciales entre las sesiones plenarias del Consejo; y los Comités Técnicos, a cargo de la gestión de las diversas temáticas atendidas por la OECE para la reconstrucción europea.

Como consecuencia de las acciones de cooperación de la OECE, de acuerdo con la OECD (2017b), el comercio intraeuropeo se liberó en un importante porcentaje, se equilibraron los déficits y Europa se integró económicamente. Para el año 1952, antes de lo previsto, se da por concluido el Plan Marshall. Por lo que se analiza el futuro de OECE y se concluye que la Organización ya no iba a hacer exclusiva para los países de Europa

Occidental, sino que iba a ser un organismo mundial en busca del desarrollo a través de la cooperación.

## **2.2. LA OCDE**

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) es resultado tanto del Plan Marshall como del éxito de la OECE, ente al cual reemplaza el 30 de septiembre de 1961 cuando entra en vigor la Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico – en adelante la Convención –, con la cual nace la OCDE.

### **2.2.1. ¿Qué es la OCDE?**

A la OCDE se le conoce como “el club de los ricos” debido a que está conformada por las mayores economías del mundo, o bien, como “el club de las buenas prácticas” puesto que comparte su experiencia con la comunidad internacional en cuanto a buenos métodos de medición, buenas herramientas analíticas, buenas políticas y buena gobernanza pública.

La OCDE es, tal como lo señala la misma Entidad, (...) *un foro en el que los Gobiernos pueden trabajar juntos para compartir experiencias y buscar soluciones a problemas comunes*<sup>3</sup>. Se entiende a partir de esto que es una organización que trabaja de forma conjunta con los países para enfrentar los desafíos globales desde una acción multilateral basada en la experiencia adquirida.

Inicialmente estuvo compuesta por los Miembros originales de la OECE más dos países no europeos: los Estados Unidos y Canadá, posteriormente, en 1964, se sumó Japón. Así la Organización empezó a ampliar su horizonte de cooperación más allá de Europa para abrirse al mundo.

Actualmente está conformada por 35 países Miembros de diferentes zonas geográficas, a saber, Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Chile, Corea, Dinamarca, Eslovenia, España, Estados Unidos, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia,

---

<sup>3</sup> Cita original en inglés: (...) *a forum in which governments can work together to share experiences and seek solutions to common problems*. OECD. (2011). *Better policies for better lives: The OECD at 50 and beyond*. Obtenido de: <https://www.oecd.org/about/47747755.pdf>

Hungría, Irlanda, Israel, Islandia, Italia, Japón, Letonia, Luxemburgo, México, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, República Checa, República Eslovaca, Suecia, Suiza, Polonia, Portugal, Turquía y Reino Unido. Aspirando a 38, puesto que Colombia, Costa Rica y Lituania se encuentran en proceso de adhesión.<sup>4</sup>

La Organización al ser un actor del sistema internacional se ha visto sujeta a los cambios de una economía globalizada y sumamente interdependiente, razón por la que, desde la apertura de su cooperación a otras regiones geográficas, ha impulsado el acercamiento con países No Miembros, especialmente con países estratégicos como Brasil, China, India, Indonesia y Sudáfrica, conocidos como economías emergentes de gran importancia. Además, la OCDE colabora con países No Miembros cuyas economías aún se encuentran en proceso de desarrollo.

Dicho Organismo establece estándares internacionales y los respectivos procesos que aseguren la implementación de estos globalmente, para así cumplir con su misión: *promover políticas que mejoren el bienestar económico y social de las personas alrededor del mundo*<sup>5</sup>. De manera que lo que busca es mejorar la calidad de vida de las personas por medio de políticas eficaces y efectivas que hagan posible lo anterior, como bien se refleja en su lema “mejores políticas para mejores vidas”.

Para lograr su misión, la OCDE se ha basado en su propia Convención en la cual, el 14 de diciembre de 1960, se establecieron aspectos fundamentales de la Organización como sus objetivos, su estructura, las competencias de sus órganos y su funcionamiento. Asimismo, se señalan los compromisos de los países Miembros para alcanzar los objetivos.

En el artículo primero de la Convención se mencionan los objetivos de la Organización, los cuales buscan la creación de políticas públicas dirigidas a:

- a) lograr el crecimiento económico y el empleo más sostenibles y un nivel de vida cada vez mayor en los países Miembros, manteniendo la estabilidad

---

<sup>4</sup> Las discusiones de adhesión con Rusia se pusieron en pausa desde el año 2014.

<sup>5</sup> Cita original en inglés: *is to promote policies that will improve the economic and social well-being of people around the world*. OECD. (2017c). *The Organisation for Economic Co – operation and Development (OECD)*. Obtenido de: <http://www.oecd.org/general/conventionontheorganisationforeconomicco-operationanddevelopment.htm>

financiera y contribuyendo así al desarrollo de la economía mundial; b) contribuir a una sólida expansión económica tanto en los países Miembros como en terceros países en el proceso de desarrollo económico; y c) contribuir a la expansión del comercio mundial sobre una base multilateral y no discriminatoria, de conformidad con las obligaciones internacionales.

De lo mencionado, se puede observar que los objetivos están dirigidos a asuntos económicos, sin embargo, hay que tomar en cuenta que el crecimiento económico de forma sostenible genera crecimiento y desarrollo en otras áreas. Pese a su enfoque económico, dichos objetivos se relacionan con una amplia variedad de asuntos que contribuyen a alcanzar no sólo el bienestar económico sino también el social.

Por ello, la OCDE trabaja en la investigación y análisis de las políticas y prácticas de 15 temas de trabajo: agricultura y comercio; asuntos financieros y empresariales; ciencia, tecnología e innovación; cooperación y desarrollo; desarrollo; economía; educación; empleo, asuntos sociales y laborales; emprendimiento, PYMES y desarrollo local; energía; estadísticas; gobernanza pública y desarrollo territorial; medio ambiente; política fiscal y administración y transporte.

Si bien es cierto la Organización persigue objetivos económicos, su labor no estriba en la proporción de recursos financieros, sino que se orienta en asesorías a los países Miembros y a terceros que lo soliciten, basadas en el intercambio de experiencias a partir de la implementación de los estándares establecidos sobre las políticas públicas de las temáticas que abarca la OCDE. Dichos estándares, han colaborado al progreso económico y social y a la efectividad y transparencia de las acciones de los Gobiernos.

### **2.2.2. Estructura orgánica**

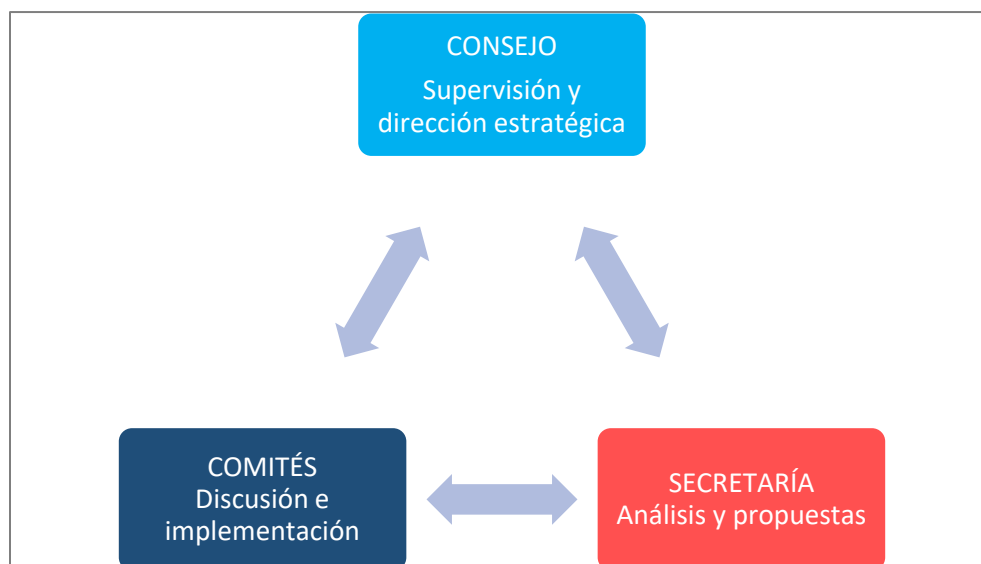
La estructura orgánica de la OCDE es piramidal (**Ver Figura 1**), la cual está compuesta por el Consejo, los Comités, el Secretariado y demás órganos subsidiarios que defina la Organización, quienes son los responsables de que este Foro funcione efectivamente. Cada uno de los órganos que la componen está encargado de una tarea específica y es por medio de ellos que el trabajo de este Organismo Internacional es posible.

El Consejo está conformado por un representante de cada país Miembro, más uno de la Comisión Europea, cada uno de los cuales cuenta con un voto. El Consejo es el órgano encargado de supervisar a la Organización, de tomar las decisiones y de emitir recomendaciones sobre los temas que trabaja la OCDE, por lo que se reúne regularmente para tratar asuntos claves y establecer las prioridades de su labor.

Habitualmente se reúne a nivel de los representantes permanentes, dicha reunión es presidida por el Secretario General. Además, se reúne una vez al año a nivel ministerial con los Ministros o Secretarios de Estado de Economía o de Asuntos Exteriores. Esta reunión Ministerial se celebra en mayo de cada año y es presidida por un representante de un país Miembro, el cual es elegido por el Consejo.

En cuanto a los Comités, estos están conformados por representantes de cada país Miembros, quienes se reúnen en comisiones especializadas. Los Comités se ocupan de promover ideas y analizar los avances de las políticas en su área de trabajo. Por tanto, gracias a la interacción de temas y áreas se da el diseño y difusión de las políticas de este Foro. Cabe señalar que los Comités tienen un rol fundamental en el proceso de adhesión de nuevos países y en el funcionamiento de la Organización.

**Figura 1.**  
**Estructura de la OCDE**



Fuente: Elaboración propia con información de la OCDE (2017d). *Who does what? About the OECD*. Obtenido de: <http://www.oecd.org/about/whodoeswhat/>

La Secretaría está conformada por especialistas que apoyan las actividades de los Comités y realizan el trabajo asignado al Consejo. Lo anterior con la dirección de un Secretario General, quien cuenta con la asistencia de uno o más Subsecretarios Generales y también preside el Consejo. Actualmente el Secretario General es el señor Ángel Gurría.

De lo mencionado anteriormente, se pueden observar dos aspectos: en primer lugar, que la organización interna se divide en tres órganos principales: el Consejo, los Comités y la Secretaría, los cuales se interrelacionan entre sí. En segundo lugar, que el trabajo en conjunto entre estos tres órganos y la capacidad especializada de sus funcionarios en las áreas de trabajo, así como los aportes de cada uno de los países Miembros, hacen posible que la Organización funcione adecuadamente.

### **2.2.3. Forma de trabajo y financiamiento**

La OCDE hace uso de su amplia información sobre una variedad de temas para ayudar a que los Gobiernos, tanto de sus países Miembros como de terceros, fomenten la prosperidad económica y social a través del diseño de mejores políticas públicas en cada uno de las áreas de trabajo de la Organización, para que estas contribuyan al desarrollo económico sostenible con su práctica.

La principal función de la OCDE es estudiar e intercambiar las diferentes experiencias de los Miembros sobre temas de interés común. Para lograrlo, de acuerdo con el sitio web de la Organización, la Secretaría realiza una recolección de datos y su respectivo análisis. Después, los Comités discuten las políticas de esta información y, finalmente, el Consejo toma las decisiones respectivas y hace recomendaciones a los Gobiernos con el propósito de que apliquen sus sugerencias. **(Ver Figura 2).**

Esta forma de trabajo aplica para cualquier temática que estudie la OCDE. De ahí surge la alta calidad técnica de sus estudios, motivos por el cual es reconocida a nivel internacional como una de las fuentes de mayor importancia en datos e información económica y social. Precisamente porque los encargados de llevar a cabo el análisis de los datos y la información son personas especializadas en la materia que se está estudiando. De

manera que las decisiones tomadas y las recomendaciones emitidas tienen un sustento válido que provoca que los países estén dispuestos a buscar el modo para aplicarlas.

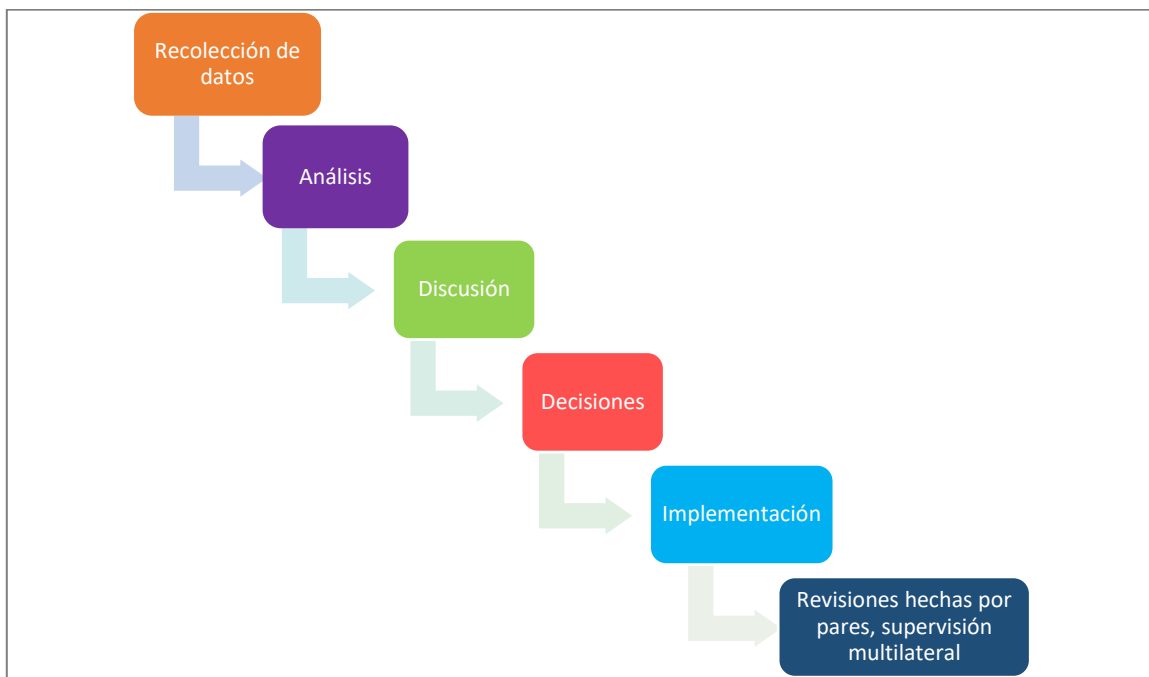
Además, la Organización realiza “revisiones por pares”, en las cuales los Gobiernos se examinan unos a otros por medio de los Comités, creando así una supervisión multilateral. En ese sentido cabe decir que la “presión de los pares” contribuye al éxito de la aplicación de los instrumentos puesto que existe *el deseo de ser visto por otros haciendo lo que se estima correcto*. (Webb, M, C. citado por Clifton, J. & Díaz F. D., 2011, pág. 127). También lleva a cabo debates a nivel de los Comités, de los cuales surgen nuevas reglas para la cooperación internacional, que pueden dar paso a acuerdos formales, normas y modelos e incluso a directrices sobre algún tema en particular

Cabe hacer mención a que la OCDE como parte de su trabajo publica periódica o anualmente sus datos estadísticos e información, que sirven como herramientas para mejorar las políticas públicas. Dentro de sus publicaciones se encuentran análisis comparativos entre los países Miembros y las principales economías No Miembros, análisis individuales, recomendaciones de políticas, indicadores comparativos y evaluaciones de desempeño nacional.

En cuanto al financiamiento, la OCDE es financiada por las contribuciones obligatorias de sus países Miembros. Estas se basan en una cuota fija e igual para todos los Miembros y en otra cuota proporcional al tamaño de la economía de cada Miembro. Igualmente, los países pueden hacer aportaciones voluntarias para apoyar financieramente el programa de trabajo de este Organismo.

El presupuesto de este Foro está compuesto por los programas de trabajo de las Partes I y II. La primera parte es financiada por todos los Miembros y cubre los gastos estructurales y de las actividades principales de la OCDE en todas sus áreas de trabajo. Por ejemplo, para la Parte I del año en curso (2017) países como los Estados Unidos y Japón brindaron un 20.6% y 9.4%, respectivamente, mientras que pequeñas economías como Islandia apenas aportó un 0.5%. La segunda parte cubre los programas que son de interés sólo para algunos de los Miembros y se financian como así lo determine el Consejo. (OECD, 2017d).

**Figura 2.**  
**Forma de trabajo de la OCDE**



Fuente: Elaboración propia con información de la OECD. (2017e). *What we do and how*. About the OECD. Obtenido de: <http://www.oecd.org/about/whatwedoandhow/>.

De acuerdo con el sitio web de la Organización, el presupuesto y el programa de trabajo son establecidos por los países Miembros para un periodo de dos años. No obstante, se reconfirma cada año, puesto que el sistema de planeamiento, presupuesto y administración de la OCDE se basan en un sistema de obtención de resultados y puede variar según estos. Para el presente año el presupuesto global ascendió a 374 millones de euros.

Por lo dicho anteriormente, se entiende que el trabajo de la Organización es sumamente minucioso y está orientado a la búsqueda de resultados. Así, busca que sus estándares verdaderamente sean aplicados en las políticas públicas de sus Miembros y ayuda a los No Miembros para que los implementen. Siguiendo esa línea, los órganos internos y los países Miembros trabajan juntos en la supervisión del Foro.

#### **2.2.4. Sistema de toma de decisiones**

Conforme con lo relacionado con el funcionamiento de este Organismo, en la Convención se establecieron las facultades de la Organización para que alcance sus objetivos

a través de distintos instrumentos jurídicos que permiten su misión, a saber: Decisiones, Recomendaciones, Declaraciones, Arreglos y Entendimientos y Acuerdos Internacionales.

Considerando el párrafo anterior, el artículo 5 de la Convención menciona que la Entidad podrá: *a) adoptar decisiones que, salvo disposición en contrario, serán vinculantes para todos los Miembros; b) formular recomendaciones a los Miembros; y c) celebrar acuerdos con los Miembros, los Estados No Miembros y las organizaciones internacionales.*

Para ello, según el artículo 6 de la Convención, las decisiones se tomarán y las recomendaciones se harán por consenso o mutuo acuerdo. Los casos especiales como la adhesión de un nuevo país o el establecimiento de excepciones requieren de la aprobación por unanimidad. Cada Miembro del Consejo, como ya se mencionó, cuenta con un voto y además tiene derecho a abstenerse en caso de no estar de acuerdo con una decisión o recomendación.

En ese sentido, el efecto jurídico de carácter vinculante de las decisiones puede o no ser de acatamiento obligatorio. Es decir, un país Miembro puede hacer caso omiso a una decisión si éste se abstuvo en el momento de la adopción. Por lo tanto, el efecto vinculante de la decisión no aplica para ese país en particular. Así lo expresa la Organización en su sitio web: *las decisiones son jurídicamente vinculantes para todos los países Miembros que no se abstengan en el momento de su adopción.*<sup>6</sup>

Si bien las decisiones no son tratados internacionales, tienen las mismas obligaciones legales que estos, motivo por el cual, de no abstenerse, los países Miembros se encuentran obligados a aplicar las decisiones. De manera que, los Gobiernos deben tomar las medidas necesarias que permitan la aplicación de estas, tal como procede con un tratado internacional.

Contrario a las decisiones, las recomendaciones no son jurídicamente vinculantes, son sólo eso: recomendaciones. Pero como los países no se ven forzados a aplicar dicho instrumento jurídico, representan la voluntad política de los países Miembros por adoptar las

---

<sup>6</sup> Cita original en inglés: *decisions are legally binding on all those Member countries which do not abstain at the time they are adopted.* OECD. (2017c). *OECD Legal Instruments*. Obtenido de: <http://www.oecd.org/legal/legal-instruments.htm>

sugerencias de la Organización. Por ello, se espera que el país haga lo posible por emplear las recomendaciones, y en caso de que no esté interesado, que lo manifieste en el momento en que esta se acuerde.

En cuanto a las declaraciones y los arreglos y entendimientos, estos no son actos formales de la Organización, pese a que se supervisan, ni tienen el propósito de ser vinculantes. Las declaraciones son textos solemnes suscritos por los Gobiernos de los países Miembros que establecen determinados compromisos políticos. Los arreglos y entendimientos son instrumentos adoptados en el marco de la OCDE. (OECD, 2017c).

Por último, los acuerdos internacionales celebrados con los países miembros, los No Miembros y con otras organizaciones internacionales sí son jurídicamente vinculantes para los países miembros, por lo que los Estados Miembros deben implantar dentro de su legislación el acuerdo.

Así, a través de tales instrumentos jurídicos, se establece un compromiso ya sea legal, en caso de que el instrumento sea jurídicamente vinculante, o moral, en caso de que no lo sea, entre los países Miembros y la OCDE, o bien, entre países No Miembros y este Organismo Internacional, para juntos lograr la misión de la Organización.

Propiamente con respecto de las recomendaciones, es importante señalar que éstas no son vinculantes para los países en proceso de adhesión. Sin embargo, el cumplimiento a plenitud de las sugerencias emitidas por la OCDE muestra el interés del país no sólo por ingresar a ella, sino también por adoptarse a sus estándares internacionales.

### **2.3. PROCESO DE ADHESIÓN**

Cuando la OCDE se creó se percibió como un foro internacional exclusivo, puesto que, en un inicio los países que la conformaban eran únicamente aquellos que poseían altos niveles de ingresos por lo que se le consideró como el “club de los países ricos”. No obstante, luego la Organización empezó a abrirse a otras economías que no precisamente contaban con un elevado porcentaje del PIB, sino que eran economías en vías de desarrollo o emergentes.

Se debe hacer hincapié a que la OCDE se encuentra sujeta a los cambios presentados en la economía mundial por lo que ésta se ha ido transformando conforme estos acontecen. En el 2007, la Organización inició las discusiones de adhesión con Chile, Estonia, Israel, la

Federación de Rusia y Eslovenia, con lo cual se refuerza su proceso de apertura tanto territorial como económicamente, puesto que hay más países OCDE alrededor del globo y por el peso económico de los nuevos Miembros.

Siendo consecuente con lo anterior, la Resolución del Consejo sobre la Ampliación y el Compromiso Reforzado, del mismo año, expresa la necesidad de expandir el alcance global de este ente internacional, el impacto de sus políticas y su relevancia. Además, se señaló que debido a dicha ampliación cada nuevo Miembro deberá pagar un monto anual para cubrir los costos de su participación en las actividades del programa de trabajo de la Parte I.

El fortalecimiento de su cooperación con Brasil, China, India, Indonesia y Sudáfrica, con el propósito de establecer una posible integración como Miembros y la apertura de las discusiones sobre la membresía de países latinoamericanos en proceso de desarrollo económico como Colombia y Costa Rica son, sin duda, parte de ese cambio en la visión de la Organización.

De manera que tal como lo indican J. & Díaz F. D. (2011) *Todos estos cambios en las funciones y actividades reflejan una visión renovada con la que la Organización pretende garantizar su supervivencia como un agente clave de la gobernanza de la economía mundial.* (pág. 115). Por tanto, más allá de ampliar su alcance global, la OCDE busca afianzar su estatus como una organización internacional fundamental dentro del sistema internacional, razón por la cual se explica la variación en cuanto a las relaciones con países No Miembros y al ingreso de nuevos Miembros.

Empero, no porque el Consejo decidió darle mayor apertura a la Organización esto significa que se volvió universal, al contrario, la apertura resalta la misión de la OCDE través del interés de que sus políticas y estándares se apliquen e implementen globalmente. Razón por la cual deben asegurarse de que un nuevo Miembro efectivamente esté al nivel de la Organización. Por ello, las evaluaciones rigurosas para ingresar a este foro han sido una característica que permite mantener vivo el prestigio de la OCDE.

### **2.3.1. Requisitos para entrar en el proceso de adhesión**

Para ingresar a la OCDE no existe una lista taxativa de requisitos formales. Cada país pasa por un proceso sumamente particular. Por ello, cada caso se estudia y resuelve uno por

uno y se parte desde las condiciones propias del Estado. No obstante, el país debe cumplir con los estándares del Foro, razón por la cual el Gobierno costarricense está llevando a cabo un vasto trabajo para lograrlo.

No obstante, de acuerdo con el *Framework for the Consideration of Prospective Members* de la OCDE, el «Informe Noboru», del año 2004, definió cuatro criterios fundamentales considerados por el Consejo en el momento de valorar la adhesión de posibles nuevos Miembros, los cuales son: (1) *la persecución de ideas afines*, (2) *actor significativo en el sistema internacional*, (3) *la obtención de beneficios mutuos* y (4) *las consideraciones globales*. (pág. 2).

Si bien, como se señala en dicho documento, los dos primeros criterios son relativos a la elegibilidad individual, los dos últimos ofrecen una mejor perspectiva de la composición de la Organización en cuanto a los beneficios que obtienen tanto la OCDE como el país al contar con la membresía de este al Foro. Desde entonces, los criterios mencionados por el “Informe Noboru” siguen siendo utilizados por el Consejo, aplicados simultáneamente. (OECD, 2017h, pág. 4).

Partiendo de lo señalado anteriormente, las decisiones sobre la membresía son competencia única del Consejo, el cual controla todos los aspectos relacionados con los procesos de adhesión. Como ya se mencionó cuando se hizo alusión a la estructura orgánica de la OCDE, este órgano es el encargado de tomar las decisiones de la Entidad. Por tanto, este es quien decide si se abren o no las discusiones de adhesión con un nuevo Miembro.

El proceso está compuesto por varios pasos. El primero consiste en la presentación de una solicitud al Consejo por parte del país interesado en integrarse a la Organización, o bien, en la invitación por parte del Consejo a un país. Luego, el Secretario General provee al Consejo la información general del país en cuestión, donde se plasman aspectos como los indicadores económicos y la relación del país con la OCDE.

Además, según la OCDE (2017g), en este paso se establecen los Comités de la Organización que estarán a cargo de llevar a cabo las evaluaciones en las que se examinará la situación del país en diversas áreas. También, se indica cuál es el compromiso que debe

tener un posible Miembro hacia un instrumento jurídico de la Organización, información en cuanto a la adhesión del instrumento y sobre cómo las políticas, leyes, reglamentos y prácticas del país deben alinearse con las exigencias expresadas en los instrumentos.

Seguidamente, el Consejo debe acordar de forma unánime abrir discusiones de adhesión con un posible Miembro. Una vez tomada la decisión, el Secretario General procede a comunicar lo discutido por el Consejo al país interesado. Posteriormente, de ser una decisión con resultado positivo, la Secretaría inicia la preparación de una “hoja de ruta” (Accession Roadmap) que debe seguir este Estado para ingresar a la OCDE.

Como ya se expresó, los procesos no son iguales para todos los países. Por lo tanto, la “hoja de ruta” y las evaluaciones son exclusivas para ese país en particular. En ese sentido, tanto el proceso de adhesión que actualmente está llevando a cabo Costa Rica para adherirse a la OCDE como la “hoja de ruta” que sigue para lograrlo se tratarán, ampliamente, en el cuarto capítulo de esta investigación.

Luego de pasar por las revisiones de los Comités y acatar las recomendaciones emitidas, los Comités brindan un informe oficial al Consejo, este lo analiza y toma por decisión unánime si acepta o no al país en cuestión. Si es aceptado, el país debe firmar el Acuerdo de Adhesión, donde se aceptan los estándares de la Organización y depositar, una vez que se aprobó en su orden jurídico, el instrumento de adhesión a la Convención. Así, el país formalmente se convierte en Miembro de la OCDE.

De lo anterior se deduce que tanto los Comités como el Consejo son fundamentales dentro del proceso de adhesión. El primero porque hace el trabajo de campo, del cual resultan las revisiones técnicas, los estudios y las evaluaciones que permiten a todos los países Miembros analizar si el país alcanza los estándares de la Organización. El segundo porque es quien toma la decisión, en base con el trabajo de los Comités, de aceptar o no a un nuevo Miembro.

Asimismo, se observa que el proceso de adhesión no es sencillo ni fácil y su duración depende de qué tan rápido el país adquiere la capacidad de adaptarse a las disposiciones de la OCDE, por eso es que un país puede tardar más tiempo en ingresar que otros. De tal forma que el interés del país por ingresar a la Organización se ve reflejado, nuevamente, en la

rapidez y efectividad de las acciones que tome el Gobierno. Además, valorar la adhesión caso por caso representa el respeto de OCDE por las diferencias políticas, económicas, sociales y culturales que tiene cada país.

## **2.4. PAPEL DE LA OCDE EN EL SISTEMA INTERNACIONAL**

La OCDE como actor del sistema internacional juega un rol importante dentro este, no solo por sus estándares reconocidos a nivel mundial, sino también por su papel como ente emisor de cooperación internacional. La cooperación ofrecida por la Organización no se limita únicamente a los Miembros, va más allá, puesto que el principal interés de este foro es el alcance global de sus instrumentos.

### **2.4.1. Cooperación de alcance global**

Durante mucho tiempo la cooperación internacional se ha visto sesgada por los intereses de los países donantes – claro ejemplo fue el desarrollo del Plan Marshall o el Programa de la Alianza para el Progreso –, razón por la cual los países receptores de cooperación internacional han tomado iniciativas para impulsar su propio desarrollo, fomentando nuevas formas de cooperación Sur – Sur y triangular. (OECD, 2016b, párr. 2).

En vista de este nuevo rol que asumieron los países del Sur, los países más desarrollados han apoyado este papel de liderazgo a través del compromiso por mejorar la eficacia de su cooperación para el desarrollo. (OECD, 2016b, párr. 2). En ese sentido, la OCDE, caracterizada por estar compuesta por las mayores economías del mundo, se ha propuesto mejorar el impacto de cooperación internacional que brinda y asegurarse de que su alcance sea a nivel mundial.

Partiendo de lo establecido en la misión de la OCDE, su acción, como se ha reiterado a lo largo de la investigación, pretende mejorar la calidad de vida de todas las personas alrededor del mundo, por medio de políticas públicas destinadas al desarrollo y crecimiento económico. El trabajo de la Organización también busca ofrecer las herramientas para que los países, tanto Miembros como No Miembros, tengan la capacidad de hacer frente a los retos de la globalización.

En la actualidad, los principales problemas que aquejan a los países no afectan únicamente a unos cuantos, quedando otros ajenos a estas situaciones. Al contrario, en un mundo globalizado e interdependiente, tales problemáticas trascienden los límites nacionales y se convierten en asuntos de interés común para la sociedad internacional, puesto que el impacto de estos retos repercute globalmente. Tal como lo señala la OCDE (2016a):

Los mayores desafíos que hoy enfrentan los países trascienden las fronteras nacionales. Las amenazas planteadas por el cambio climático, las epidemias de salud, el terrorismo, la evasión fiscal, los flujos financieros ilícitos, así como las crisis sociales y económicas tienen todas causas y efectos globales. Un enfoque multilateral es esencial para ofrecer una economía mundial sostenible.<sup>7</sup> (pág. 3).

En esa línea, la OCDE ha sido enfática en la necesidad del trabajo en conjunto por parte de la sociedad internacional para que, efectivamente, las personas vivan mejor, y de esta manera cumplir con su cometido. Pero dicha necesidad no es una novedad, ya desde 1947, con la pronunciación del discurso del General Marshall, se hacía referencia a la importancia de la acción multilateral.

De otra forma, no sería posible luchar contra los desafíos globales, los cuales representan un problema para los Gobiernos y perjudican, directa o indirectamente, el bienestar de la sociedad mundial. Mucho menos se podría avanzar hacia un mundo pacífico y sostenible si no hay responsabilidades compartidas, claro diferenciadas, puesto que hay países que tienen mayor responsabilidad y más capacidad en cuanto a recursos que otros.

Consciente de ello y de su papel como ente de cooperación internacional, la Organización colabora con las diversas regiones del orbe, estratégicamente con el Sudeste

---

<sup>7</sup> Cita original en inglés: The greatest challenges countries face today transcend national borders. The threats posed by climate change, health epidemics, terrorism, tax evasion, illicit financial flows, as well as social and economic crises all have global causes and effects. A multilateral approach is essential in delivering a sustainable world economy. OECD. (2016a). *International Regulatory Co-operation: The Role of International Organisations in Fostering Better Rules of Globalisation*. OECD Publishing. Paris. Obtenido de: [http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/international-regulatory-co-operation\\_9789264244047-en#page4](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/international-regulatory-co-operation_9789264244047-en#page4)

Asiático, América Latina y el Caribe, Eurasia, el Medio Oriente y África del Norte, y el Sudeste europeo, en las temáticas de trabajo de la OCDE mencionadas con anterioridad.

De manera tal que su rol dentro del sistema internacional se muestra, en gran parte, por medio de la adopción de sus instrumentos legales, normas, estándares y asesoramiento en materia de políticas públicas no únicamente por parte de sus países Miembros sino también de países No Miembros.

La OCDE desde hace unos años atrás ha trabajado en el principio de la inclusión, lo anterior en virtud del artículo primero inciso b) y el artículo segundo inciso e) de la Convención, que ha permitido la apertura de la Organización. Se puede observar entonces que el fortalecimiento de las relaciones con las economías emergentes y los países en vías de desarrollo se convirtió en una prioridad para este Organismo Internacional.

#### **2.4.2. Más desarrollo para una mejor calidad de vida**

Al tomar en cuenta la inclusión de otros actores del sistema internacional no únicamente en el Consejo, sino también en sus múltiples departamentos, Comités, cuerpos y entidades especiales, la OCDE ha fortalecido su compromiso con el desarrollo de aquellos países menos favorecidos.

Es por ello que como parte de las acciones que lleva a cabo la Organización para ofrecer a los países Miembros y terceros mejores herramientas y así cumplir con su propósito:

(...) ayuda a los Gobiernos a promover la prosperidad y a combatir la pobreza a través del crecimiento económico, la estabilidad financiera, el comercio y la inversión, la tecnología, la innovación, el estímulo empresarial y la cooperación para el desarrollo. Procura que se tomen en cuenta las implicaciones ambientales del desarrollo social y económico. Otros objetivos incluyen la creación de empleos para todos y la equidad social, así como lograr una gobernanza transparente y efectiva. (OCDE., s/f., pág. 7).

Como prueba fehaciente de ello, esta Entidad a través de sus órganos colabora con varias regiones geográficas, ya mencionadas, en temas específicos. Para efectos de este apartado se hará mención al Comité de Ayuda para el Desarrollo (CAD). Esto permitirá comprender de una mejor manera la labor de la OCDE en cuanto a cooperación al desarrollo.

En primer lugar, el Comité de Ayuda para el Desarrollo es un foro internacional encargado de promover la ayuda al desarrollo y de dar seguimiento a los flujos económicos destinados a los países en vías de desarrollo por parte los países Miembros, tanto de la OCDE como del CAD. Asimismo, valora las políticas de desarrollo de sus Miembros y alienta el intercambio de buenas prácticas en cuanto a la cooperación al desarrollo.

Se creó en 1962 como parte de la Organización, pero goza de un estatuto semiautónomo. Actualmente está conformado por 30 Miembros<sup>8</sup>, 29 de los cuales son países de la OCDE. Además, cuenta con países asociados y participantes. En este punto es importante señalar que no necesariamente porque un país sea Miembro de la OCDE, significa que forme parte del CAD, ni que, por integrar al CAD, es Miembro de la OCDE.

Para ingresar al CAD, ya sea como Miembro (en caso de que sea Miembro de la OCDE) o como asociado (otras economías) hay que cumplir con los siguientes requisitos, establecidos en el sitio web de la Organización: (1) tener políticas, estratégicas y marcos institucionales apropiados para guiar y apoyar las actividades de cooperación al desarrollo del país; (2) una medida de esfuerzo aceptada para proporcionar Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD)<sup>9</sup> y (3) haber establecido un sistema de monitoreo y evaluación del desempeño. (OECD, 2017j). En cuanto a los participantes, no hay condiciones específicas.

Estos requisitos permiten que la cooperación al desarrollo brindada por los países del CAD, sea mucho más efectiva puesto que cada país Miembro o asociado cuenta con los recursos y capacidades necesarias, además, puede supervisar el destino de la AOD. El porcentaje de los flujos brindados es establecido por la OCDE, por ejemplo, para el 2014 se

---

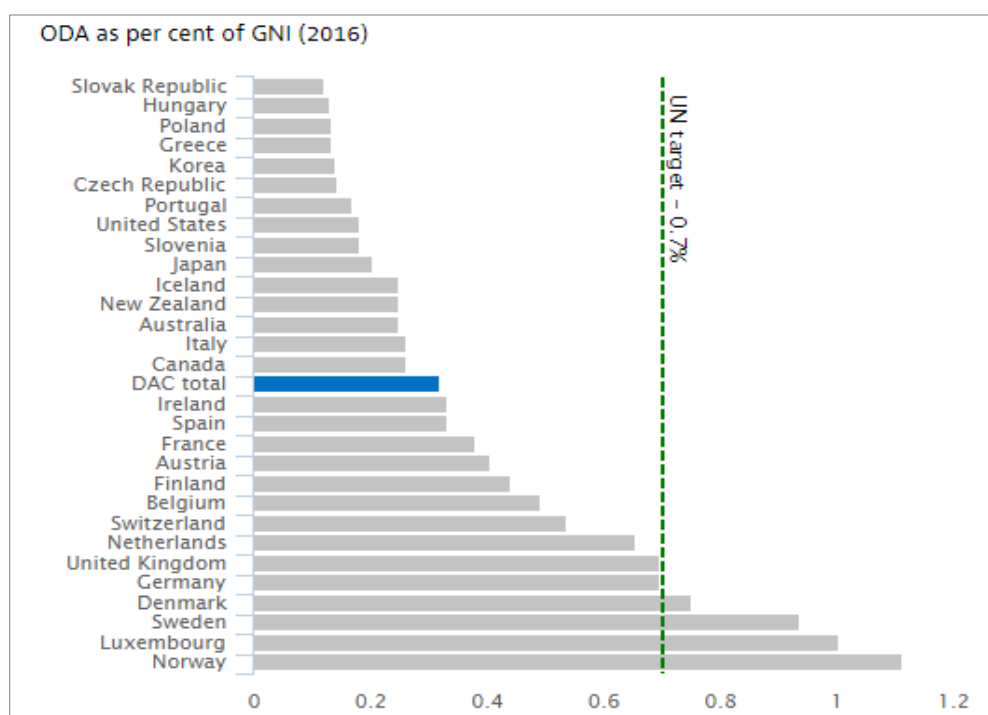
<sup>8</sup> Países Miembros del CAD: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Corea, Dinamarca, Estados Unidos, Eslovenia, España, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Islandia, Irlanda, Italia, Japón, Luxemburgo, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca, Suecia, Suiza y la Unión Europea. OECD. (2017i). *DAC Members*. Development Co-operation Directorate (DCD-DAC). Obtenido de: <http://www.oecd.org/DAC/DACmembers.htm>

<sup>9</sup> Definida por la OCDE en su sitio web como “subvenciones o préstamos a países y territorios de la lista DAC de beneficiarios de la AOD (países en desarrollo) y a organismos multilaterales que son: (a) emprendido por el sector oficial; (b) con la promoción del desarrollo económico y el bienestar como objetivo principal; (c) en condiciones financieras concesionarias (si un préstamo tiene un elemento de subsidio de al menos el 25%). Además de los flujos financieros, la cooperación técnica se incluye en la ayuda. Se excluyen subvenciones, préstamos y créditos para fines militares. Los pagos de la transferencia a los individuos privados (e.g. pensiones, reparaciones o pagos del seguro) no se cuentan en general.” OECD. (2017l). *DAC Glossary*. Obtenido de: <http://www.oecd.org/dac/dac-glossary.htm#ODA>

destinaron 137 439 USD millones y para el 2015 el monto de AOD fue de 131 433 USD millones por parte del CAD. Tal disminución se debe a las variaciones en el dólar, puesto que el porcentaje del ingreso nacional bruto (GNI, por sus siglas en inglés) en total fue de 0,30% para ambos años.

Pese a los esfuerzos del CAD, aún hay países que no logran brindar el 0,7% del GNI, tal como lo establecieron, en 1980, las Naciones Unidas. **(Ver gráfico 1)**. Aun así, hay 147 países receptores de AOD<sup>10</sup>, quienes reciben asistencia en materia de: educación; salud; población; abastecimiento de agua y saneamiento; Gobierno y sociedad civil; infraestructura y servicio; infraestructura económica; transporte y comunicaciones; energía; producción (agricultura, industria, minería y construcción; comercio y turismo) y asuntos relacionados con la asistencia del programa de ayuda, ayuda de la deuda y ayuda humanitaria.

**Gráfico 1**  
**AOD como porcentaje del GNI**



Fuente: OECD. (2017k). *Official Development Assistance 2016*. Obtenido de: <http://www2.compareyourcountry.org/oda?cr=oe&lg=en>

<sup>10</sup> La lista de los receptores de AOD del CAD para 2014, 2015 y 2016 se encuentra disponible en el sitio web: <https://www.oecd.org/DAC/stats/documentupload/DAC%20List%20of%20ODA%20Recipients%202014%20final.pdf>

Cabe hacer mención a que la cooperación del CAD va más allá de la membresía. Esta es guiada por la “Estrategia de Relaciones Globales”, la cual es apoyada por: países de la OCDE y del CAD; países en vías de desarrollo; organizaciones internacionales; el sector privado; fundaciones privadas y organizaciones de la sociedad civil que ofrecen cooperación para el desarrollo.

Recapitulando, se puede deducir que las repercusiones de la Segunda Guerra Mundial y la creación de la ONU han sido acontecimientos importantes que influyeron en la cooperación de una forma positiva. Desde finales de 1945, con la creación de nuevos Estados, debido a los principios de la ONU y la proliferación de nuevas organizaciones internacionales, la cooperación internacional empezó a tomar fuerza.

Como resultado de ello, nace la OCDE. Un Foro Internacional de cooperación para el desarrollo, que, si bien tiene un matiz económico, con el paso del tiempo ha ido incluyendo otros componentes del desarrollo fundamentales para optimizar la calidad de vida de las personas. Esto a través de un *think tank* que le permite sugerir mejores prácticas y políticas públicas en una amplia variedad de temáticas.

También, ha ido expandiendo sus relaciones con economías emergentes y en proceso de desarrollo, lo cual muestra que la Organización no es un “club de ricos” puesto que algunos de sus Miembros son países aún en vías de desarrollo. Paralelo a ello, para lograr el bienestar económico y social de todas las personas se debe de trabajar con los países menos favorecidos. Por lo que, la OCDE, mediante el CAD, busca mejorar la efectividad de la AOD por medio del intercambio de experiencias y del mecanismo de la supervisión.

Precisamente, la forma de trabajo de la OCDE es la que genera una mejoría en las acciones del Gobierno por impulsar el bienestar económico y social. Una de las temáticas que abarca este Foro es la gobernanza pública, en la cual se encuentra la disciplina fiscal del Gobierno. Esto es uno de los principales desafíos que enfrenta Costa Rica de cara a su adhesión a la Organización, motivo por el cual en el siguiente capítulo se estudiarán los modelos de desarrollo y las políticas fiscales costarricenses implementadas desde 1980 hasta la actualidad.

## **CAPÍTULO III: MODELOS ECONÓMICOS SEGUIDOS POR COSTA RICA, LA POLÍTICA Y LA SITUACIÓN FISCAL DEL PAÍS**

Para comprender las causas de la actual situación fiscal que está atravesando Costa Rica, es fundamental estudiar los modelos de desarrollo económico seguidos por el país, principalmente las medidas fiscales implementadas por los diferentes Gobiernos en respuesta a la coyuntura que vive la economía costarricense. Por ello, en este capítulo se hará una breve descripción de los diversos modelos económicos que se han adoptado a lo largo de la historia económica del país como un Estado independiente, a las situaciones fiscales y las medidas de política fiscal tomadas desde la década de 1980 hasta el año 2017.

### **3.1. MODELOS DE DESARROLLO ECONÓMICO ADOPTADOS POR COSTA RICA**

Los modelos de desarrollo económico están orientados a potenciar el crecimiento económico de un país basándose en una determinada forma de producción, la cual será impulsada por quien gobierne según sus ideales y la presión del grupo oligárquico. De acuerdo con Guillén, A., *cada “modelo de desarrollo” involucra una inserción específica de cada país en la división internacional del trabajo (...), lo que determina la configuración de su sistema productivo; define (...), las modalidades específicas de su estructura social y del “bloque en el poder” (...) que domina y ejerce el poder político.* (pág. 1).

Por lo que representan, entonces, un cambio en términos estructurales para el país y tienden a agotarse debido a la constante transformación en el mercado internacional. Costa Rica ha basado su economía en los siguientes modelos de desarrollo - todos de carácter liberal - a saber: el Modelo Agroexportador (1822 - 1950), el Modelo de la Sustitución de Importaciones (1950 - 1982) y el Modelo de Apertura Económica, este último dividido en la Promoción de Exportaciones de Productos y Mercados No Tradicionales (1982 - 1995) y el actual modelo de Apertura Comercial (1995 – actualidad).

#### **3.1.1. Modelo Agroexportador**

A grandes rasgos se puede argumentar que el Modelo Agroexportador comprendió un extenso periodo que va desde los años desde 1822 hasta 1950. La estrategia de desarrollo

se caracterizó por la exportación de productos del sector primario al continente europeo y los Estados Unidos de América, principalmente de dos productos: café y banano; con ello Costa Rica se insertó en el mercado internacional. Para esa época, el sector agropecuario fue el eje central del desarrollo económico y social del país.

El primer producto clave en este modelo fue el café, el cual fue traído de Cuba y se empezó a cultivar en el país, posteriormente se inició su exportación. La primera exportación de café tuvo como destino Chile, y luego, con la construcción del ferrocarril al Atlántico, se exportó hacia Europa. De modo que las medidas tomadas por el Estado en cuanto a infraestructura fueron fundamentales para exportación de los productos nacionales.

Prueba del rol que jugó el Estado para promover el crecimiento y desarrollo económico, de acuerdo con León, J., fue la estimulación de la siembra de café a través de la concesión de tierras y la exoneración de impuestos. Otra fue, en la década de 1840, la construcción de carreteras y su respectivo mantenimiento para facilitar el transporte del café desde la zona central del país al puerto del Pacífico.

Además, siguiendo lo señalado por León, J., el establecimiento de la Fábrica Nacional de Licores (FANAL) como un monopolio ayudó al país a generar más recursos para así financiar los gastos del Gobierno. No obstante, la mayor acción del Estado para la exportación de productos agrícolas fue la construcción del ferrocarril al Atlántico, iniciativa que nació en 1860 y se materializó entre 1870 y 1910. Sin duda alguna, la intervención del Estado fue fructífera, puesto que, como ya se señaló, gracias a ello Costa Rica entró al mercado internacional.

La construcción de las vías férreas desde el centro del país hasta al Atlántico fue financiada, inicialmente, por bonos de deuda interna pero el presupuesto de la obra fue mayor. En su afán por continuar con su significativa obra en infraestructura, el Gobierno de Tomás Guardia recurrió a la deuda externa a través de préstamos realizados a bancos ingleses. El endeudamiento no sirvió de mucho, puesto que la construcción del ferrocarril de toda manera quedó inconclusa.

Por este motivo, el Gobierno de Fernández Oreamuno firmó en 1884 el contrato Soto – Keith para la concluir la realización de las obras del ferrocarril. Como parte del contrato,

el Estado, que anhelaba finiquitar la vía férrea que conectaba San José con Limón, como lo menciona Rovira, M., J. (2000), (...) *entregó a Keith, además de otros derechos, inmensas cantidades de tierras a cambio de que [é]ste se hiciera cargo de unas deudas que el Gobierno tenía pendientes con banqueros ingleses y condujera a buen término los trabajos del ferrocarril.* (págs. 25 – 26). Así, se logró concluir la construcción del ferrocarril al Atlántico.

Esto no sólo incrementó los niveles de las exportaciones e importaciones, mejorando así la economía del país, sino también significó el impulso del segundo producto clave de este modelo: el banano. Con las tierras que fueron concedidas al estadounidense Minor Keith, este desarrolló una fuerte producción bananera en Limón. De manera tal que, para la década de 1890, poseía en el Caribe tres empresas productoras y exportadoras de frutas, acogidas bajo el nombre de “Tropical Trading and Transport Company”. (Rovira, M., J., 2000).

Luego de las pérdidas que tuvo en 1889, Keith negoció, con su compatriota Andrew. W. Preston, la fusión entre la Tropical Trading and Transport Company y la Boston Fruit Company, dando como resultado a la creación de la United Fruit Company (UFCO) en 1899. La UFCO, empresa comercial multinacional estadounidense, se dedicó a administrar la producción y comercialización de frutas tropicales, principalmente del banano.

El periodo de 1888 – 1896 se caracterizó por la bonanza económica que experimentó el país debido a dos factores: primero, por el importante aumento en los precios del café entre 1888 y 1896, y, segundo, por el rápido crecimiento en los niveles de la exportación bananera. Ambos elementos contribuyeron a dinamizar la economía costarricense. Como se puede observar, el crecimiento económico del país dependía de los precios de dichos productos y de los flujos de estos en el exterior.

A inicios de la década de 1900, se establece el patrón oro basado en la moneda nacional: el colón. Esto coincidió con el crecimiento económico que se mencionó en el párrafo anterior, lo cual provocó que la adaptación al colón fuera más fácil. Se dio, también, un crecimiento desmedido del crédito basado en hipotecas que ocasionó un incremento en los niveles de endeudamiento en la sociedad, motivo por el cual, con la caída de los precios del café en 1887, muchos tuvieron que entregar sus tierras.

Gracias a la situación económica y al establecimiento del patrón oro, el Estado pudo hacerse cargo de la deuda interna y externa. Por un lado, el aumento en los recursos del Estado contribuyó a que la deuda interna financiara la construcción del ferrocarril al Pacífico, como una ruta alterna que conectará al país con el mercado internacional; y al proceso para establecer el patrón oro. Por otro, la deuda externa inglesa, utilizada para la construcción del ferrocarril al Atlántico, se logró reducir sustancialmente. (León, J., s/f., pág. 5)

Después de la Primera Guerra Mundial la economía del país se vio perjudicada, pues esta también dependía los ingresos generados por los impuestos a las importaciones, las cuales cayeron a causa de las repercusiones de la guerra. La administración González Flores estableció nuevos impuestos y recortó el gasto del Gobierno para hacer frente a las consecuencias económicas que impactaron a Costa Rica.

Posteriormente entre 1917 y 1919, las malas decisiones tomadas por el Gobierno de facto de Federico Tinoco empeoraron la situación económica, ejemplo de ello fue la devaluación de la moneda que provocó: (1) un alza en el costo de la deuda interna y externa, (2) el aumento en el precio de los bienes, y (3) una disminución en el valor de los salarios. Luego, las administraciones de Acosta (1920 – 1924) y Jiménez (1924 – 1928) trabajaron por sanear la política monetaria y las finanzas públicas.

Con la Crisis de 1929 y la Depresión de los años 30 se crearon movimientos especulativos y hubo mayor endeudamiento. Esto se sumó a la crisis interna que empezó a atravesar el país en la década de 1930, como consecuencia del mal manejo de la política económica en la década pasada.

Lo anterior causó que, pese a los intentos del Gobierno por aliviar el escenario, la banca presionará a sus deudores y redujera el crédito; disminuyeran los ingresos; e incrementaran los gastos del Gobierno (León, J., s/f.). Por ello, nuevamente, se aumentaron los impuestos y los niveles de endeudamiento.

La economía de la década de 1930 fue un reflejo del acontecer en las décadas anteriores. Esta, particularmente, estuvo caracterizada por: la incoherencia entre las políticas económicas, puesto que unas eran contrarias a otras; y por el nuevo papel que tomó el Estado como interventor de la economía, a través del aumento en la institucionalidad del Estado. En

1939 cuando inicia la Segunda Guerra Mundial, Costa Rica vivía un ambiente de incertidumbre debido a que no se sabía la magnitud de las repercusiones económicas y comerciales de la guerra.

Durante la década siguiente, el país se preocupó por mejorar las condiciones de vida y la economía. Sin embargo, las medidas que se habían adoptado a lo largo de este periodo no fueron suficientes para mejorar el déficit fiscal, la deuda externa y el desempleo. Esto, aunado a la fuerte vulnerabilidad del país frente a asuntos externos, al cuestionamiento sobre el futuro productivo y comercial de país y a las presiones sociales, ocasionó, en 1950, el agotamiento del Modelo Agroexportador. Tal como lo expresa Villasuso, J. M. (2000):

Las limitaciones que imponía el modelo agroexportador, y en particular su acentuada vulnerabilidad externa, indujo a que se planteara un cambio sustancial en el esquema de desarrollo del país. Esto comenzó a vislumbrarse desde finales de los años cincuenta, y desembocó, a principios de la década de los sesenta en la promoción de un amplio proceso de industrialización y de integración económica. Fue en esos años que se inició en Costa Rica la implementación del llamado Modelo de Sustitución de Importaciones (MSI) (...). (pág. 5).

De forma que el Modelo Agroexportador contribuyó a que el país ingresará al mercado internacional como un actor exportador de productos del sector primario, rezagado en materia industrial y dependiente de los precios en el exterior del café y el banano.

El lapso comprendido por este modelo fue testigo de un marcado descontento social ante la situación económica y de una tensa situación política, esta última concluyó en la Guerra Civil de 1948. En este punto cabe hacer mención a tres acontecimientos relevantes: (1) la alianza entre Calderón, los comunistas y la Iglesia Católica, (2) el establecimiento de la Constitución Política de 1949 y (3) la abolición del ejército por mandato constitucional.

En cuanto al primer acontecimiento, esta alianza entre el Dr. Rafael Ángel Calderón Guardia, el líder del partido comunista, Manuel Mora Valverde y el arzobispo Víctor Sanabria Martínez dio paso al establecimiento de las garantías sociales y la creación del Código del Trabajo. En ella se vio reflejada la reforma social más importante del país, la cual

promovió el progreso costarricense durante la segunda mitad del siglo pasado y el rol preponderante que tiene la Iglesia Católica en el país.

Seguidamente, el segundo hecho ha dado estabilidad al país, puesto que representa el Estado de Derecho del cual goza Costa Rica. Además, la Carta Magna costarricense es una de primera generación, puesto que incluye la protección de los Derechos Humanos y el Principio de la Legalidad. Asimismo, dicha Constitución fortalece el contrato social entre el Gobierno y sus ciudadanos.

Por último, el tercer suceso, además de ser una acción reconocida a nivel internacional, muestra la vocación pacífica del país, la cual se ve reflejada en los objetivos nacionales. De modo que los recursos que se deberían destinar al ejército, se invierten en el desarrollo del ser humano, particularmente en educación, salud y ayuda a los menos favorecidos.

Asimismo, fue testigo de una amplia construcción de carreteras, vías férreas, escuelas y edificios públicos, entre los últimos cabe resaltar a la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) y de la fina intervención del Estado para impulsar no sólo el bienestar social sino también la economía mediante las pocas políticas económicas que fueron favorables. No obstante, lo dicho hasta el momento no alcanzaba las metas de desarrollo establecidas en ese tiempo.

### **3.1.2. Modelo de la Sustitución de Importaciones (MSI)**

El Modelo de la Sustitución de Importaciones (MSI) inicia a mediados del siglo XX, en 1950 y se extiende en el tiempo dos décadas, hasta 1980. El MSI fue impulsado por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL)<sup>11</sup> con el propósito de promover el desarrollo nacional a través de la producción manufacturera de los productos que eran importados, es decir, un modelo de desarrollo hacia adentro.

Gracias al impulso de la CEPAL otros países de América Latina iniciaron su proceso de industrialización antes que se empezará a desarrollar esta nueva estrategia en Costa Rica.

---

<sup>11</sup> La Comisión Económica para América Latina (CEPAL) es una de las cinco comisiones regionales de Naciones Unidas, fundada en 1948. La Comisión se encarga coordinar la promoción del desarrollo económico y social de América Latina y el Caribe, y de reforzar las relaciones económicas de los países de la Región entre sí y con los demás Estados del mundo.

Debido al objetivo que perseguía este modelo también es conocido como el “modelo de la industrialización por la sustitución de importaciones”, o bien, como el “modelo cepalino”, debido al empeño de la CEPAL con este.

#### ***a) Transición entre el Modelo Agroexportador y el Modelo de Sustitución de Importaciones***

Durante los primeros diez años de este modelo, los cambios en cuanto a industrialización no fueron muy significativos. La economía costarricense aún dependía de la situación externa y apenas se estaba iniciando un proceso de transición entre el modelo agroexportador y el MSI. No obstante, ya se empezaban a implementar medidas proteccionistas con el propósito de incentivar la sustitución de importaciones y la industrialización.

Las medidas del Gobierno de Otilio Ulate se limitaron a estabilizar las finanzas públicas y el valor del colón frente al dólar, lo cual, junto con el aumento en los precios del café, provocó una bonanza económica. Si bien durante la administración de Ulate y la de Figueres (1949 – 1958), según Rovira, M., J. (2000), se llevaron a cabo reuniones para incitar la integración de Centroamérica y el proceso de industrialización en los países de esta zona, no se materializó ninguno de los dos hasta la década de 1960. (pág. 137).

No fue hasta 1959, con la aprobación de la Ley de Protección y Desarrollo Industrial, que la economía costarricense percibió un cambio en el modelo de desarrollo. El inicio formalmente del fomento industrial se dio a raíz de un conglomerado de factores: la fuerte caída en los precios del café, el banano y el cacao; el movimiento de integración centroamericana; el aumento en la tasa de natalidad; la presión en la Asamblea Legislativa por parte del Partido Liberación Nacional – para tramitar una ley que incentivara la industria – y al arduo trabajo de la Cámara de Industrias. (Rovira, M., J., 2000, pág. 151).

El conjunto de instrumentos establecidos en tal Ley tuvo un efecto casi inmediato, como parte de lo estipulado en esta, se creó el Ministerio de Industrias en 1960. De la misma manera, el crecimiento en este sector no se hizo esperar puesto que entre 1965 – 1973 la industria creció en un promedio anual de 9.4%. No se debe interpretar que el dinamismo en la economía únicamente provino de la industria, el sector agroexportador también tuvo, si bien en menor medida, un protagonismo.

### ***b) Incorporación al Mercado Común Centroamericano (MCCA)***

En lo tocante al proceso de integración centroamericana, el país estuvo indeciso por varios años, pero finalmente, en 1963, Costa Rica se incorpora al Mercado Común Centroamericano (MCCA). Esto implicaba la eliminación de barreras arancelarias al comercio dentro la Región, es decir de modo intrarregional, pero se establecieron altas barreras comerciales a las importaciones procedentes de países no centroamericanos. Según Rodríguez-Clare, A., Sáenz, M., & Trejos, A. (2003), lo anterior: *afianzó el modelo de sustitución de importaciones y permitió aprovechar algunas economías de escala por el acceso al mercado ampliado del MCCA.* (pág. 9).

Sin embargo, la posición del país al respecto se mantuvo recelosa, pues los productores industriales se sentían en desventaja frente a la potencia de las industrias de los otros países del Istmo, aún con la aprobación de la Ley de Protección y Desarrollo Industrial, a la que se ha venido haciendo mención.

### ***c) Proceso de industrialización e intervención estatal***

En la administración de Trejos Fernández (1966 – 1970) el país atravesó una contienda ideológica entre el liberacionismo y la corriente socialdemócrata. Esta última tomó el Poder Ejecutivo, pero la primera lideraba a la Asamblea Legislativa. Aún con el Parlamento en contra, Trejos dirigió sus esfuerzos a: ordenar la hacienda pública; crear estímulos para la empresa privada, principalmente para la banca; limitar el gasto del Estado y a atender la deuda externa.

En este periodo el proceso de industrialización y la intervención estatal generaron un dinamismo en la economía costarricense, el sector secundario y terciario tuvieron mayor protagonismo, e incluso otras actividades comerciales surgieron a causa de esto. (Villasuso, J. M., 2000, pág. 7). Durante estos años, Costa Rica desarrolló una vasta red de comunicación nacional e internacional y mejoró sus índices en educación, expectativa de vida y mortalidad infantil. De manera que parecía que el MSI estaba cumplimiento con su cometido.

### ***d) Señales de la crisis a finales de 1970***

Pese a los buenos resultados obtenidos para finales de la década de 1970, una combinación entre asuntos internos y externos produjeron una grave crisis económica en el país. Precisamente para comprender la crisis es menester hacer mención a que, durante esta

década, se empezó a debilitar la disciplina fiscal y el sector público recurrió cada vez más al endeudamiento externo proveniente de las instituciones financieras internacionales. (Rodríguez-Clare, A., et al, 2003, pág. 10). Lo expresado en la cita demuestra los mayores obstáculos económicos que han preocupado al país: la disciplina fiscal y la deuda. De lo primero se hablará más en el cuarto capítulo.

Además, con el establecimiento de la Cooperación de Desarrollo S.A. (CODESA)<sup>12</sup> el Estado tuvo que aumentar la inversión pública, de modo que el déficit fiscal y la deuda se incrementaron. Asimismo, contribuyendo negativamente a situación económica del país, se dio una reducción en la tasa de crecimiento en la región centroamericana; el MCCA no brindó tanto dinamismo como en los años anteriores; y los países desarrollados desaceleraron su economía como consecuencia de los *shocks* petroleros, el primero en 1973 y el segundo en 1979. Igualmente, no puede dársele menos importancia a los conflictos políticos que se presentaron en Centroamérica que también influyeron en la crisis costarricense.

Lo que terminó por detonar la crisis fue el alza en las tasas de interés, esto provocó que los niveles de la deuda se volvieran insostenibles, al punto que el Gobierno tuvo que declarar en 1980 la moratoria en el pago del servicio de la deuda. (Villasuso, J. M., 2000, pág. 8). Así las cosas, durante la primera mitad de los años ochenta, el país experimentó una de las peores crisis económicas del siglo XX y un profundo proceso de estabilización; este último acompañado de importantes ajustes estructurales.

Haber contrarrestado el déficit comercial y el desequilibrio de las finanzas públicas por medio de la deuda externa cuando no había ingresos suficientes para atenderla, fue sin duda una gran problemática la administración de Rodrigo Carazo, cuyo Gobierno tuvo que lidiar en dos años (1980 – 1982) con la devaluación del colón cerca del 600%; altos niveles de inflación y desempleo; una contracción en la producción; disminución del PIB en un 10%; una paralización en la inversión pública; crecimiento acelerado de los precios y una reducción en los ingresos de la población. Un panorama socioeconómico bastante complejo para la Nación.

---

<sup>12</sup> Ente, fundado en 1972 por Ley, encargado de crear y administrar empresas estatales dirigidas a promover el desarrollo de determinadas áreas productivas.

### ***e) La etapa de estabilización***

Ante tal situación, cuando llega al Gobierno Luis Alberto Monge, a mediados de 1982, este propone implementar una política económica orientada a lograr un equilibrio en las variables macroeconómicas y sociales, que se vieron perjudicadas durante la crisis. Para ello, de acuerdo con Villasuso, J. M. (2000), se establecieron tres objetivos: (1) la estabilización en materia de precios, cambiaria y fiscal; (2) la renegociación de la deuda externa y (3) la creación de reformas de políticas que hicieran posible recuperar el crecimiento en el mediano y largo plazo.

Con lo anterior se planteó la necesidad de poner en marcha un nuevo modelo de desarrollo que hiciera posible las metas propuestas para recuperar la estabilidad económica y social en el país. Esto, aunado a las drásticas consecuencias de la crisis, marcaron el agotamiento del Modelo de Sustitución de Importaciones, dando paso a partir de 1982 al Modelo de la Promoción de Exportaciones, lo cual significó el primer paso de Costa Rica para abrirse al comercio internacional.

### **3.1.3. Modelo de la Promoción de Exportaciones de productos y mercados no tradicionales**

El Modelo de la Promoción de Exportaciones se desarrolló desde 1982 hasta el 2000. Este fue parte de una estrategia económica global en la que también para sanear las finanzas públicas se implementó un plan de estabilidad y los programas de ajuste estructural (PAEs) para, por un lado, como ya se dijo, lograr la estabilización económica y la apertura comercial. Dichas iniciativas estuvieron apoyadas por organismos internacionales y pretendían, como se verá a continuación, brindarles un mayor protagonismo al mercado y al sector privado.

El plan de estabilización, como se señaló, contó con el apoyo de distintos actores del sistema internacional en particular del Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID). Asimismo, otros entes como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Gobiernos acreedores y bancos comerciales ofrecieron asistencia financiera al país.

Lo anterior demuestra la dependencia exterior que continuaba teniendo Costa Rica, en esta ocasión para acceder a recursos externos. De modo que la dirección económica del país se vio limitada por las condiciones impuestas por tales organismos internacionales

financieros. En ese sentido, como lo expresa Villasuso, J. M, (2000), *durante la década de 1980 se firmaron cinco convenios con el FMI, dos Programas de Ajuste Estructural con el BM y varios acuerdos de donación y empréstitos (en condiciones preferenciales) con la USAID.* (pág.12).

El texto supracitado también permite observar el peso del papel que jugaron los organismos internacionales mencionados en la etapa de estabilización, pero también su injerencia en la dirección económica del país durante este modelo. Si bien los efectos de las medidas adoptadas por el Gobierno no se reflejaron hasta aproximadamente tres años después, la situación económica se logró estabilizar en el corto plazo, es decir en el primer quinquenio de la década de los años ochenta. Mientras que, en el largo, en el segundo quinquenio de esa misma década, se aseguró el crecimiento económico.

Así, se realizaron reformas en el área comercial, financiera y en el sector público. Se firmaron entonces los Programas de Ajuste Estructural, el primero en 1985 (PAE I) por un monto de 80 millones de USD, el segundo en 1987 (PAE II) por 200 millones de USD y el tercero y último en 1991 (PAE III) por 280 millones de USD, los cuales incluyeron políticas orientadas a la flexibilidad del tipo de cambio, la liberación comercial y a la apertura mediante el incentivo a las exportaciones a través del establecimiento de Zonas Francas, por medio de la Ley N°. 7210 y de la inversión extranjera directa (IED).

En el área comercial, ante la imperante necesidad de reinsertar a la economía costarricense en el mercado internacional, el Estado tuvo que ocuparse de mejorar la eficacia de su productividad y su competitividad a nivel mundial. Pero antes de ello debía estabilizar las variables macroeconómicas, por lo que se unificó el tipo de cambio y se implementaron mini devaluaciones para mantener constante el tipo de cambio.

En cuanto a lo financiero, como lo señala Villasuso, J. M. (2000), la USAID desempeño un rol relevante a través del otorgamiento de prestaciones para fortalecer el proceso gradual del funcionamiento de la banca privada, que empezó a operar con totalidad a mediados de los años noventa y sanear la situación financiera del Sistema Bancario Nacional. Esto, más lo expresado en el párrafo anterior, contribuyó a incrementar la competencia en la banca.

Como parte de las medidas, se incluyeron políticas para aumentar la captación y asignación de los recursos financieros con tal de reducir las pérdidas financieras del Banco Central. Esto conllevó a limitar la intervención política del Estado en las decisiones pertinentes a los bancos estatales, lo cual permitió: (1) que el establecimiento de los precios del mercado se guiará más por la oferta y la demanda de los servicios financieros y menos por decisiones administrativas y (2) la entrada de capital extranjero.

Con respecto de esto último, el capital extranjero dio paso a una mayor inversión extranjera directa (IED) gracias a la apertura comercial y a los incentivos para mejorar las exportaciones que establecieron este modelo de desarrollo. La promoción de exportaciones redujo en dos años (1985 – 1987) el arancel de un 53% a un 16,4% y, posteriormente, en el 2000, se volvió a reducir a un 6,1%. (Rodríguez-Clare, A., et al, 2003, pág. 12).

Tales reducciones estuvieron acompañadas por dos elementos: un techo arancelario y la incorporación de Costa Rica en 1989 al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) – actual Organización Mundial del Comercio –, con lo cual se varió la estructura arancelaria mediante la eliminación de cuotas y de las licencias de exportación. Cabe destacar que la incorporación del país al GATT era uno de los requisitos solicitados por los Estados Unidos para aceptar a un país como miembro de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe<sup>13</sup>, a la cual ingresa Costa Rica en 1983.

En relación con el sector público, se establecieron medidas de shock a través del Programa de Movilidad Laboral para reducir el gasto del aparato estatal y el déficit fiscal. Así como también se redujo el empleo público, se determinó que era necesaria la retención de personal más calificado e idóneo para eliminar la duplicidad de funciones, por lo que se evaluaron los programas de las todas las instituciones del Gobierno. Lo anterior con el propósito de hacer que el Estado fuera más efectivo en el cumplimiento de sus funciones.

Además, se dio el desmantelamiento de lo fue el concepto de “Estado Empresario”, a través del cierre de las empresas de CODESA, las cuales generaron grandes pérdidas y se discutió acerca de su venta hacia la privatización. Dentro de las discusiones se encontraban

---

<sup>13</sup> La Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC) es un programa económico establecido por los Estados Unidos en 1983 para impulsar la economía de los países de la Cuenca que se incorporaran al programa, quienes se beneficiarían con incentivos al comercio, la ayuda financiera y la inversión de empresarios estadounidenses.

también algunas de instituciones del Estado como el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) – a cargo de las telecomunicaciones y la electricidad – y el Instituto Nacional de Seguros (INS).

Paralelo a lo mencionado en este apartado, de acuerdo con Arias, R. R. & Muñoz, J. (2007), el periodo en el que se aplicó el plan de estabilización y se realizaron las reformas, en otras palabras, el lapso comprendido por el Modelo de la Promoción de Exportaciones, estuvo caracterizado por los siguientes tres factores.

Primeramente, hubo una organización sindical del sector público la cual, ante el miedo de verse afectada por el plan de estabilización, solicitó una serie de negociaciones para tratar el tema de la privatización. El segundo factor se da por la preocupación del sector industrial frente a los efectos, en la producción nacional, de la competencia externa. Por lo tanto, para contrarrestar los peligros de la apertura comercial, este *demandó un proceso gradual y selectivo de reducción de tarifas y devaluación de la moneda nacional*. (pág. 10).

Por último, el tercer factor está relacionado, por un lado, con las tensiones políticas en los países de Centroamérica para los años ochenta; y, por otro, con las ideologías democráticas de Costa Rica y la declaración de neutralidad del Gobierno costarricense en 1984 frente a los conflictos políticos y militares. Lo anterior *contribuyó para que Costa Rica recibiera un trato preferencial no sólo de parte del Gobierno de Estados Unidos, sino también del FMI y el Banco Mundial*. (pág. 11). De manera tal que la cita explica el motivo por el cual el país recibió empréstitos en condiciones preferenciales.

### **3.1.4. Modelo de Apertura Comercial**

El modelo de desarrollo actual, como ya se mencionó, está caracterizado por el respeto de los principios fundamentales de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y la suscripción de Tratados de Libre Comercio (TLCs). Este modelo ha impulsado importantes beneficios no sólo económicos y sociales, sino también ambientales; al punto que, en la región de América Latina y el Caribe (ALC), Costa Rica ha sobresalido en las variables de crecimiento económico, los indicadores de desarrollo humano y los niveles de conservación ambiental.

Tal estrategia económica utiliza como soportes la democracia permanente, la solidez del pacto social y la protección ambiental. Costa Rica desde 1953 se ha consolidado como un promotor de estos principios. Claro ejemplo de ello es la decisión que tomó el Gobierno, posteriormente a la Guerra Civil de 1948, de abolir el ejército, Asimismo, como se pudo notar, cuando Centroamérica atravesó un periodo de conflicto armado a causa de las turbulencias políticas, únicamente Costa Rica se mantuvo al margen como resultado de su declaración de neutralidad.

En relación con la democracia, en el país se han celebrado cerca de 15 elecciones, estas de modo pacíficas y consideradas como transparentes, la más reciente fue en el 2014. Este sistema ha llevado a fortalecer el contrato social entre el Estado y la población, reflejo de ello es el título quinto de la Constitución Política costarricense, el cual hace alusión a los derechos y garantías sociales, muchos de estos se instituyeron en las últimas dos décadas del Modelo Agroexportador (1940 – 1950). Tales como:

(i) la implementación del Código Laboral y el establecimiento de un servicio civil profesional que da autonomía a los funcionarios frente a los cambios en el Ejecutivo; (ii) la garantía de los derechos sociales básicos en la Constitución y la adopción de la legislación de beneficios sociales básicos; (iii) el establecimiento de un sistema de salud universal bajo la gestión de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS); y (iv) una educación pública garantizada para todos. (Oviedo, A. M., et al., 2015, pág. 1).

De lo mencionado por A. M., et al. (2015) se deduce que el compromiso del Estado se refleja entonces en el porcentaje del PIB que define el Gobiernos Central en el presupuesto público para el gasto social, cuyo valor, en el presente año, es de 12,6% del PIB. Ese porcentaje se distribuye entre educación, salud, vivienda, entre otros; siendo el sector de la educación el que más recursos recibe.

Además, gracias al compromiso social del Gobierno y los avances en salud y educación particularmente, los índices de desarrollo humano se han mantenido estables (a excepción de su caída a finales de los setenta e inicios de los ochenta a causa de la crisis) y han ido mejorando a lo largo de historia costarricense. Como muestra de ello, la esperanza de vida al nacer está cerca de alcanzar los 80 años, muy similar a la edad promedio de los

países OCDE; la tasa de mortalidad infantil y la tasa de analfabetismo han disminuido en grandes proporciones y la educación básica acoge a más niños, niñas y jóvenes.

Propiamente en el ámbito económico, la apertura al mercado internacional ya se daba en el Modelo de la Promoción de Exportaciones. La diferencia se encuentra en que en este modelo se da una consolidación de la apertura. Esto sin restarle importancia a lo alcanzado por la estrategia anterior, que sin duda fue fundamental para lograrlo, puesto que el establecimiento de Zonas Francas (ZF) favoreció el aumento de la IED, especialmente en el sector de tecnología tanto baja como alta.

Actualmente, las exportaciones que ofrece el país no son limitadas a un solo sector de la economía. Al contrario, las exportaciones costarricenses se han diversificado sumamente en todos los sectores de la economía, entiéndase el sector primario, secundario y terciario de esta. Lo anterior muestra el avance económico que ha tenido Costa Rica desde el Modelo Agroexportador hasta este modelo de desarrollo.

La apertura económica como tal se materializó con la firma de Tratados de Libre Comercio (TLC) con varios países del globo, entre ellos Canadá, China, México, Perú, Singapur y la Unión Europea. Uno de los más polémicos fue el TLC con los Estados Unidos, América Central y República Dominicana (CAFTA – DR, por sus siglas en inglés), no sólo por el discurso político con el que se le vendió a los costarricenses en el 2007, sino por lo que implicaba para la producción nacional en cuanto a competencia.

De modo que la discusión que se tuvo, en años pasados, por la eliminación de los monopolios del Estados, en el sector de las telecomunicaciones y los seguros, (que fue un requisito para suscribir el CAFTA) llegó a su fin con la ruptura de estos. Además, el CAFTA – DR diseñó un mejor marco para las relaciones comerciales entre Costa Rica y los Estados Unidos, quien es su principal socio comercial.

Por último, la marca país que ha construido como un Estado conservador del medio ambiente le ha dado renombre mundialmente. Pero ¿qué relación tiene el medio ambiente con el modelo de desarrollo económico? Pues, la respuesta a esta pregunta se resume en la amenaza que representa el cambio climático, especialmente para los países tropicales. De

igual manera, dentro del modelo de desarrollo económico se debe tomar en cuenta el daño ambiental que este cause, particularmente si se cuenta con una amplia biodiversidad.

Por lo tanto, Costa Rica destina una cuarta parte de su territorio al mantenimiento, conservación y preservación de los recursos naturales, lo cual le ha traído grandes reconocimientos de la comunidad internacional. De manera tal que el país ha cumplido con las disposiciones de las Naciones Unidas en materia de cambio climático, ejemplo de ello es el papel protagónico que tuvo en la Conferencia de París sobre el Clima (COP21), que concluyó con la firma del controversial Acuerdo de París.

Adicionalmente, Costa Rica se ha propuesto ser el primer país del mundo carbono neutral para el año 2021, lo cual deja ver que el modelo de desarrollo costarricense es un modelo sostenible, basado en el aprovechamiento y protección de los recursos naturales con los que cuenta. Si bien, aún se está lejos de alcanzar la neutralidad nacional de carbono y queda mucho por realizar en cuanto a la gestión de los desechos sólidos y el tema del transporte, Costa Rica se ha ganado el título de “país verde”.

Sin embargo, como lo expresa Oviedo, A. M., et al. (2015), pese a los notorios logros, *hay una serie de retos emergentes que deben ser abordados para que el país se mantenga dentro del camino de un desarrollo exitoso.* (pág. 4). Los retos indicados – los cuales coinciden con los señalados por la OCDE – se encuentran en tres grandes áreas que deben imperantemente ser mejoradas: (1) pobreza, desempleo y desigualdad, (2) crecimiento económico y competitividad y (3) la disciplina fiscal.

En ese sentido, la crisis financiera mundial del 2009, conocida como la Gran Recesión, que luego en 2011 volvió a provocar estragos en la economía internacional, tuvo inherencia, de una u otra manera, en tales desafíos. Cabe traer a colisión que la economía costarricense debido a su tamaño y su apertura es vulnerable a las situaciones financieras externas, principalmente de las estadounidenses.

Para entonces Costa Rica sufrió dos impactos importantes: la disminución del financiamiento externo y el derrumbamiento en sus niveles de exportación. Lo primero afectó, por un lado, el otorgamiento de crédito a los bancos y a las empresas, y, por otro, el nivel de IED en inmobiliaria (residencias, condominios y hotelería) e industria (zonas

francas) se redujo ante la marcada disminución de la demanda en los Estados Unidos, China y la Unión Europea. Esto permite comprender el porqué del derrumbamiento en los niveles de exportación costarricense. (Lizano, E., 2009, págs. 9 – 10).

En suma, este modelo actual ha sido el resultado de las decisiones tomadas en el modelo anterior y de su mejoramiento. Hasta el momento el país ha gozado, en los últimos 25 años, de un fuerte contrato social, estabilidad política, disminución de la pobreza y de un crecimiento económico sostenido, este último en un promedio de 4,0 por ciento.

Así, partiendo de que se consideran los modelos de desarrollo como estrategias que pretenden potenciar la economía de un país, Costa Rica ha experimentado diversos modelos de desarrollo económico: un primer modelo basado en la exportación de productos agrícolas, principalmente café y banano; un segundo donde el Estado tiene una mayor intervención, convirtiéndose en empresario, invirtiendo, regulando y planificando la economía del país con el fin de contribuir a un *desarrollo hacia dentro* basado en la protección de la producción nacional.

Seguidamente, un tercer modelo de *apertura económica* que buscaba (1) el equilibrio macroeconómico; (2) reducir la tasa de inflación y el nivel del déficit fiscal; (3) disminuir la intervención del Estado en asuntos económicos y dejar que éstos se guiaran de acuerdo con las fuerzas del mercado; (4) aumentar las exportaciones; (5) elevar la competitividad de los productos nacionales, eliminando las políticas proteccionistas y modernizando el aparato público.

De modo que este último modelo se ve impulsado por la expansión de las relaciones económicas del país con otros Estados y refleja, claramente, la interdependencia económica existente dentro del sistema internacional. Por otro lado, también muestra la evolución económica que ha tenido Costa Rica, en su proceso a la adaptación de nuevos mecanismos económicos que han surgido como parte de la globalización. Así como el compromiso costarricense con la protección del medio ambiente.

## **3.2. LA SITUACIÓN FISCAL COSTARRICENSE DESDE LA DÉCADA DE 1980 HASTA LA ACTUALIDAD**

Ahora bien, una vez estudiados los modelos de desarrollo que han dirigido la economía costarricense, para poder comprender el motivo por el cual la OCDE recomienda a Costa Rica tomar acciones para atender la actual situación fiscal que atraviesa el país, en el siguiente apartado se estudiarán la situación fiscal y las medidas tomadas por los distintos Gobiernos electos para hacerse cargo de los asuntos fiscales, desde 1982 hasta 2016.

Este extenso periodo se dividirá en cuatro subperiodos. El primero de 1982 a 1990, comprendiendo la administración de Luis Alberto Monge Álvarez (1982 - 1986) y la primera de Oscar Arias Sánchez (1986 - 1990); el segundo de 1990 al 2002, con la de Rafael Ángel Calderón Fournier (1990 - 1994), José María Figueres Olsen (1994 - 1998) y la de Miguel Ángel Rodríguez Echeverría (1998 - 2002); el tercero del 2002 al 2010, bajo el mandato de Abel Pacheco De la Espriella (2002 - 2006) y el segundo mandato de Oscar Arias Sánchez (2006 - 2010); finalmente, el cuarto subperiodo del 2010 al 2016, bajo la presidencia de Laura Chinchilla Miranda (2010 - 2014) y dos años de los cuatro de Luis Guillermo Solís Rivera (2014 - 2016).

### **3.2.1. La situación fiscal y las medidas tomadas entre 1982 – 1990**

#### ***3.2.1.1. Administración de Luis Alberto Monge Álvarez (1982 - 1986)***

Las medidas tomadas ante la situación fiscal de la administración de Luis Alberto Monge, época en la que el país vivía un crítico escenario económico, se orientaron a: reducir el gasto del Gobierno y a aumentar los ingresos fiscales. Esto puesto que el presidente Monge se enfrentó a las consecuencias económicas que causó la crisis de la deuda a finales de los setenta e inicios de los ochenta. Además, tuvo bajo su responsabilidad la renegociación de la deuda con las organizaciones financieras internacionales y la implementación del primer PAE.

Por ello se creó un nuevo sistema arancelario y un nuevo régimen de incentivos fiscales: se eliminaron los impuestos a la exportación de productos no tradicionales, destinados a nuevos mercados; se aumentó la tarifa de los servicios públicos y se congeló el número de empleados públicos. Así, como resultado de las medidas ejecutadas, la economía

costarricense logró una importante recuperación, controló la inflación y redujo drásticamente el déficit fiscal, al 2,5% del PIB. (Villasuso, J. M., 2000).

Una vez alcanzada cierta parte de la estabilidad económica del país, es cuando el FMI, el BM y la USAID intervienen para acelerar el proceso de ajuste estructural y orientar al modelo de desarrollo económico más en la corriente liberal. No obstante, las políticas fiscales de Monge eran políticas a corto plazo, por lo que la administración de Oscar Arias tuvo que aplicar las medidas a mediano plazo que habían sido decididas, motivo por el cual las medidas fiscales de Arias dieron seguimiento a las de Monge.

### ***3.2.1.2. Primera Administración de Oscar Arias Sánchez (1986 - 1990)***

Durante su primer Gobierno, Arias racionalizó el gasto público; estableció nuevos impuestos para gravar más la riqueza y el consumo; continuó la disminución del déficit fiscal; e incentivó la exportación. Esto, más la dinamización de las exportaciones, principalmente de las no tradicionales, del sector turismo y de servicios, permitió que la economía creciera anualmente a un 5% del PIB. Ello aunado a la conflictiva situación centroamericana de esa época, hizo que el país sobresaliera en la Región no sólo por su progreso económico sino también como un Estado promotor de la paz y la democracia.

Sin embargo, la política fiscal no iba de acuerdo con el proceso de apertura, puesto que las exportaciones más significativas no generaban nuevos ingresos debido a que estuvieron acompañadas por incentivos fiscales y una importante reducción arancelaria. De modo que, pese a las disposiciones y la creación de nuevas leyes fiscales y reformas, la situación fiscal no cambió significativamente, como sí sucedió en la administración de Monge.

Es importante hacer hincapié en este punto, antes de avanzar con el siguiente subperiodo, que durante este primero se crearon dos leyes de gran relevancia en el sistema tributario costarricense: la Ley del Impuesto General sobre las Ventas (LIGV), Ley N. 6826, y la Ley del Impuesto sobre la Renta (LISR), Ley N. 7092. La primera, creada en 1982, consiste en el establecimiento de un impuesto sobre el valor agregado en la venta de determinadas mercancías y servicios, especificados en el artículo 1 de esta, que deben pagar los contribuyentes.

La segunda, se crea en 1988, con el propósito de gravar las utilidades generadas por alguna actividad o negocio lucrativo realizado por personas físicas o jurídicas dentro del territorio nacional durante el periodo fiscal ordinario o especial, ambos comprenden un lapso de 12 meses. Ambas, como se verá más adelante, presentarán reformas que suben de forma temporal sus tasas.

### **3.2.2. La situación fiscal y las medidas tomadas entre 1990 – 2002**

#### ***3.2.2.1. Administración de Rafael Ángel Calderón Fournier (1990 - 1994)***

El segundo subperiodo inicia con la administración de Rafael Ángel Calderón Fournier, la cual, al igual que las dos administraciones pasadas, tuvo que aplicar las medidas del FMI y del BM para mantener la estabilidad económica del país. Por ende, redujo el gasto público, particularmente mediante la disminución de la cantidad de empleados públicos; aumentó las tarifas de los servicios públicos y de los impuestos, para generar más ingresos; restringió el crédito bancario y recortó las ayudas sociales.

Cabe señalar que el Gobierno de Calderón Fournier experimentó un alza el petróleo, debido al conflicto en Kuwait y una importante caída en los precios del café. Ambos factores perjudicaron sensiblemente la economía del país, por lo que el Gobierno incentivó al sector agroexportador, a través de la exportación de banano y de otros productos agrícolas no tradicionales y al sector turístico, promoviendo el ecoturismo del país. Lo último contribuyó a posicionar al turismo costarricense y su esencia verde a nivel internacional.

Además, fue Calderón Fournier quien, como parte de la apertura comercial, suscribió los primeros Tratados de Libre Comercio (TLCs) de Costa Rica, primero con Panamá y luego con México, en 1993 y 1994, respectivamente. Este último fue considerado como uno de los grandes logros de su administración pues asoció al país con uno de los tres firmantes del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA, por sus siglas en inglés). Asimismo, fue quien incorporó a Costa Rica a distintos mercados regionales e internacionales.

Propiamente en el ámbito fiscal, si bien hubo un crecimiento económico, las cargas sociales del país no permitieron la reducción del déficit fiscal. Las presiones sociales - provocadas por el descontento de la población debido a los ajustes financieros - fueron

atendidas mediante el incremento del gasto público, llevando el nivel del déficit fiscal a un porcentaje mayor al 5% del PIB al final de su mandato.

### ***3.2.2.2. Administración de José María Figueres Olsen (1994 - 1998)***

La siguiente administración fue la de José María Figueres Olsen, bajo la cual se implementó el tercer PAE. De modo que nuevamente se redujo el gasto del aparato estatal, ajuste que, como ya se señaló, provocó gran impopularidad entre la sociedad. Este PAE, al igual que los anteriores, comprendió un importante componente de liberalización, pero particularmente se caracterizó por la reforma financiera, la cual puso fin al monopolio del sistema bancario público.

En términos fiscales, Figueres Olsen tuvo que enfrentar las consecuencias del ciclo político electoral y al tomar posesión se encontró con una situación económica y financiera bastante comprometida, gracias a una desaceleración en el crecimiento económico y al elevado porcentaje del PIB de déficit fiscal, que había heredado de su antecesor. Esta disminución económica significó menos ingresos para el fisco, motivo por el cual tomó medidas de ajuste macroeconómica, a corto plazo con tal de estabilizar los desbalances.

Es menester indicar que el cierre del Banco Anglo Costarricense aumentó en dos puntos porcentuales del PIB, agravando la situación fiscal. Posteriormente a mediados de 1995 se establece una dirección más clara en la política fiscal, especialmente a través de la firma del acuerdo entre Figueres y el expresidente Calderón Fournier, el cual tuvo como resultado la aprobación de un paquete de tributario, que incluyó el aumento al 15% del impuesto de ventas y creó un impuesto del 1% a los activos de las empresas.

Luego del cambio en la política monetaria, pasando de una política restrictiva a una más flexible, de acuerdo con Jiménez, R. (1998), se empezaron a ver los frutos de los ajustes que se habían realizado desde 1982. Además, siguiendo lo señalado por el autor supracitado, dos factores fueron fundamentales en este proceso de recolección de frutos: (1) la declaración de la no realización del “ciclo político electoral” y (2) la instalación de INTEL de una planta de microprocesadores en Costa Rica. (pág. 94).

Gracias a ello, hubo una relativa recuperación económica y una mejora en el déficit, pese a la tardía acción del Gobierno ante la situación económica, los efectos de la crisis del tequila en México, la recesión del país hasta alcanzar niveles negativos y el alto nivel de la

inflación y de la devaluación de la moneda, para finales de la administración de Figueres Olsen el déficit disminuyó a un nivel cercano al 4% del PIB.

### ***3.2.2.3. Administración de Miguel Ángel Rodríguez Echeverría (1998 – 2002)***

Este subperiodo termina con la administración de Miguel Ángel Rodríguez Echeverría quien topó con una economía más estable en comparación con la situación de los pasados cuatro años. El Plan de Gobierno del Dr. Rodríguez Echeverría se centró en la rehabilitación económica, en el establecimiento de un desarrollo sostenible y en un amplio compromiso social.

Apoyó la liberalización de los seguros, la electricidad y las telecomunicaciones puesto que argumentó que con la venta de los activos estatales se obtendrían mayores ingresos y se reducirían los gastos del Gobierno, disminuyendo así la deuda tanto interna como externa. Empero, tales propuestas de apertura no contaron con la aprobación de la población, motivo por el cual el Gobierno tuvo que dar marcha atrás.

## **3.2.3. La situación fiscal y las medidas tomadas entre 2002 – 2010**

### ***3.2.3.1. Administración de Abel Pacheco De la Espriella (2002 – 2006)***

Para el 2002 el déficit fiscal que recibió el Gobierno de Abel Pacheco De la Espriella fue de un 4,5% del PIB. Como bien lo expresa él mismo en su Informe Presidencial del 08 de mayo del 2006, durante los cuatro años de su mandato tuvo que gobernar con *un clima fiscal precario y un contexto internacional difícil*. Este último debido a que el desbalance comercial afectó la economía costarricense, principalmente por el auge en los precios del petróleo.

Pacheco logró una reducción del gasto público y del déficit fiscal, ello se debió al crecimiento económico, que a su vez contribuyó a reducir la deuda interna. En lo tocante particularmente a las medidas fiscales, se le presentó, en agosto del 2002, a la Asamblea Legislativa una propuesta de reforma total de la Ley del Impuesto sobre la Renta y la Ley del Impuesto de Ventas para pasar de, según lo señala el Viceministro de Hacienda, Fernando Rodríguez Garro, un sistema cedular de renta a un sistema de renta global y modificaba al impuesto de ventas para convertirlo en un impuesto de valor agregado (IVA).

Si bien, la reforma no fue aprobada por la Asamblea Legislativa, la efectividad de las políticas fiscales llevó al déficit fiscal a un 2,2% del PIB durante el 2005 y a un 1,10% en el 2006, las cifras más bajas desde hacía siete años. (Pacheco, A., 2006). Cabe señalar que los únicos recursos fiscales adicionales que se le dieron al Gobierno de Pacheco fueron los que aprobaron el 2003, por lo que los ajustes para mantener una relativa estabilidad económica fueron fundamentales en la reducción del déficit fiscal.

Fuera del campo fiscal, destacó por proteger al medio ambiente; promover la propia generación eléctrica del país a partir de las fuentes naturales con las que cuenta Costa Rica, como el agua, el viento, la geotermia y la luz solar; incrementar la eficacia en el uso de los combustibles fósiles en el sector de la industria y el transporte; aplicó políticas de para impulsar el papel de la mujer en el ámbito público y mejoró indicadores de desarrollo.

### ***3.2.3.2. Segunda Administración de Oscar Arias Sánchez (2006 - 2010)***

Durante el segundo mandato de Oscar Arias, la economía costarricense experimentó durante el bienio 2008 – 2009 las consecuencias de la crisis financiera pero antes de ello, el Gobierno se había comprometido a aumentar la recaudación de impuestos para dotar de capital al Banco Central y reducir en forma sostenible el déficit fiscal. No obstante, este último no se dio, al contrario, el nivel del déficit de Costa Rica a finales de 2010 era el más alto de América Latina, con un 5,5% del PIB. (Hidalgo, J. C., 2011, párr. 2).

Tal situación, fue sin duda lamentable pues durante el 2007 y el 2008, como se mencionó anteriormente, el país disfrutó de un superávit fiscal. Si bien fueron porcentajes muy bajos, del 0,6% y 0,2% del PIB respectivamente, fue un superávit, el cual se le atribuye a las buenas gestiones en materia fiscal de la administración de Pacheco. No obstante, la atención del Gobierno la recibió el referéndum de la firma del CAFTA.

En adición a lo anterior, el segundo mandato de Arias es caracterizado como la administración que más gasto público tuvo, alcanzando un 14,6%, siendo financiado incluso por medio de la deuda externa. Pese a que se argumentó que para contrarrestar los efectos de la crisis se tuvo que recurrir al alza de los gastos, los gastos no se dieron en infraestructura, ni en seguridad, ni para disminuir el nivel de la pobreza. De modo que, de acuerdo con Hidalgo, J. C. (2011), el gasto se destinó a más recurso humano del sector público y al aumento salarial del aparato estatal.

Ese aumento en el gasto significó un grave malestar para la economía costarricense, especialmente para las finanzas públicas y no sólo para el déficit fiscal sino también para la deuda pública del Gobierno Central con los organismos financieros internacionales, la cual hubo de aumentar para hacer frente al incremento de los gastos. Ahora, si bien la situación fiscal y la situación de la deuda se interrelacionan, es importante aclarar que son dos variables macroeconómicas distintas.

### **3.2.4. La situación fiscal y las medidas tomadas entre 2010 – 2016**

#### **3.2.4.1. Administración de Laura Chinchilla Miranda (2010 - 2014)**

La administración de Laura Chinchilla se encuentra con un país aún afectado por la crisis financiera mundial, con una vasta deuda pública, un importante porcentaje de déficit fiscal, altos niveles de inseguridad, violencia y desempleo, así como una contracción en la producción. Sin embargo, logró mejorar la producción, el empleo, las exportaciones y la inversión extranjera, así como también mantuvo la inflación en bajos niveles. No así, el déficit fiscal que para finales del 2013 fue de un 5,4% del PIB.

El déficit fue atendido mediante la leve retención de su aumento. Además, la administración Chinchilla Miranda representó ante la Asamblea Legislativa una reforma fiscal, que, en este caso, según el actual Viceministro de Hacienda (s/f), *proponía pasar del sistema cedular de renta a un sistema de renta dual modificado y reformaba el IGV para convertirlo en un IVA*. Pero igual que la reforma de Pacheco, esta fue rechazada por el Poder Legislativo.

#### **3. 2. 4. 2. Administración de Luis Guillermo Solís Rivera (2014 - 2017)**

Tras la herencia de unas finanzas públicas comprometidas y un desbalance financiero en el Gobierno Central no atendido en su oportunidad, la actual administración ha presionado a los miembros de la Asamblea Legislativa para que se dé una pronta aprobación de la reforma fiscal y ha tenido incluso que alertar a la opinión pública sobre la difícil situación fiscal que enfrenta el país y la necesidad imperante de hacer frente de modo eficaz a este problema.

La reforma consiste en modificar la LIGV y la LISR. En cuanto a la primera, según Bermúdez, M. (2017), *se propone pasar del actual impuesto de ventas a un impuesto de valor agregado (IVA)*. Además, *[ampliar] la base de recaudación al incluir servicios que*

*actualmente no tributan*. La modificación de la segunda ley supracitada, como lo indica Bermúdez, pretende:

(...) llenar vacíos que existen en la actual legislación y eliminar la dispersión que existe en el tratamiento de las rentas de capital, por medio de una tasa única. [Impulsar] un esquema más progresivo en las rentas salariales y personales, y [establecer] un gravamen a las ganancias de capital, y una forma de gravar las rentas de costarricenses en el exterior (renta mundial).

Ambos proyectos de reforma se presentaron el 11 de agosto del 2015 por el Poder Ejecutivo. No obstante, al presidente Solís Rivera se le reclama el aumento del gasto y su nula acción para atender el déficit durante el primer año de su mandato, puesto que se considera que, si se hubiese actuado desde el 2014, los resultados en la agenda fiscal serían todavía más provechosos.

Actualmente, dentro de dicha agenda de esta Administración se encuentran 13 proyectos de ley, de los cuales el 61,5% de estos han sido aprobados. En ese sentido, el mismo Presidente reconoció que este avance en la Comisión Hacendaria ha contribuido a aliviar la presión fiscal que tenía su administración al iniciar. Este 61,5% representa la aprobación de ocho leyes, no obstante, quedan otras cinco pendientes, fundamentalmente la aprobación de la reforma. Bien lo menciona Ruiz, R. G. (2017) cuando expresa que *el presidente de la República (...) insistió en que esa pomada no curará la herida en las finanzas públicas que heredará a la administración 2018-2022*.

Precisamente, la próxima administración deberá hacerse cargo de costos importantes en el vencimiento de la deuda pública (**Ver Gráfico 2**). Así como también, deberá gobernar con un limitado presupuesto, puesto que: (1) hay una proyección de alza en el déficit fiscal por parte del FMI, (2) las leyes tributarias (LIGV y LISR) están desactualizadas, (3) las obligaciones estatales están creciendo y (4) el presidente Solís ha pronunciado la falta de liquidez en las finanzas estatales.

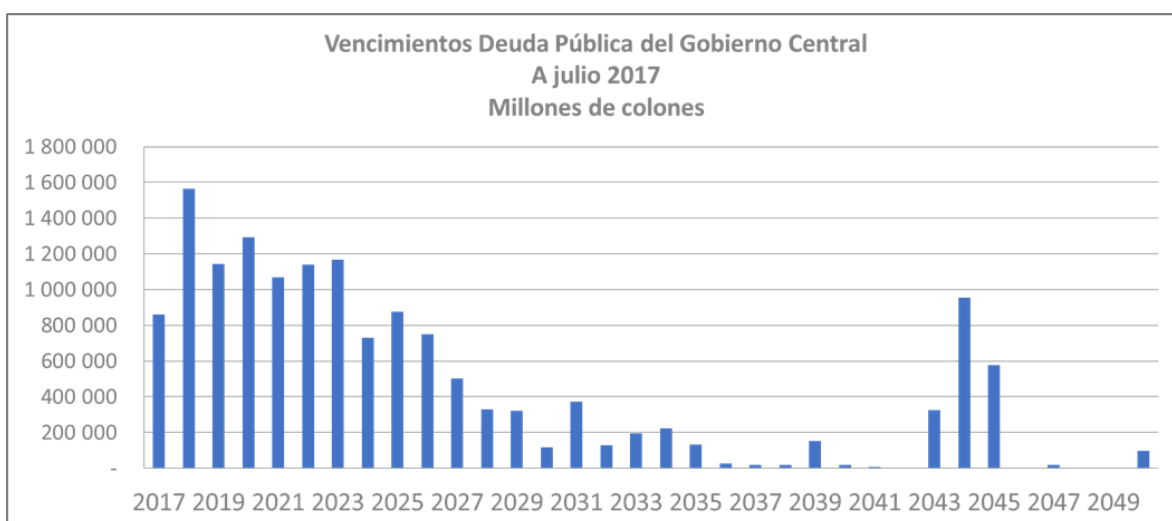
En vista de ello la reforma fiscal resulta fundamental para que el país cuente con nuevos recursos que permitan el pago de la deuda, las obligaciones en inversión humana, y la contención del déficit fiscal. En cuanto a la deuda, los distintos gobiernos lo que han hecho

es financiar el gasto con más deuda y no con una reforma integral que verdaderamente le dé al Estado más recursos que le permitan hacerse cargo de este en su carácter de Estado social y de las obligaciones que por ley debe cumplir.

Entonces lo que sucede es un aumento en los intereses, que ya de por sí ocupan un elevado porcentaje del presupuesto nacional, tal como se puede observar en el gráfico 3. **(Ver Gráfico 3)**. Tal porcentaje afecta de cierta manera la capacidad del Gobierno para distribuir de una mejor manera tantos sus gastos como sus ingresos.

**Gráfico 2.**

**Vencimiento de la deuda pública del Gobierno Central a julio 2017**



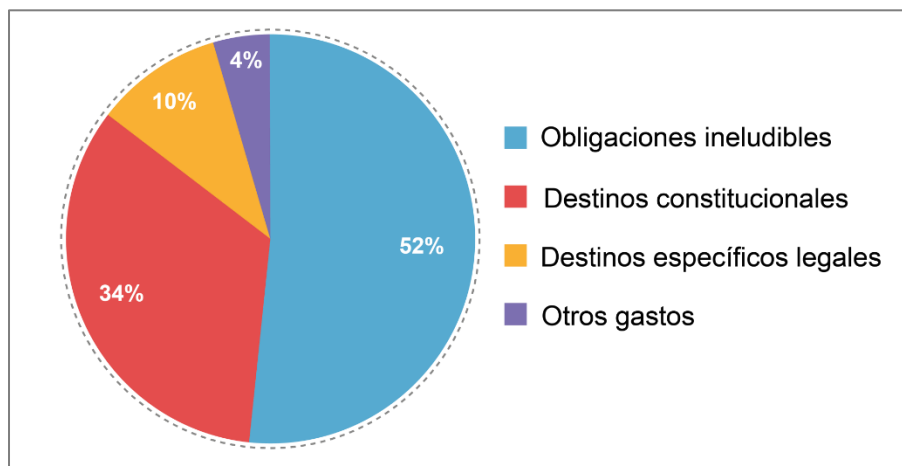
Fuente: Ministerio de Hacienda. (2017). *Presupuesto Nacional 2018*.

Según lo expresado en la entrevista realizada al Sr. Leonardo Salas Quirós, General Mayor del Despacho del Ministro, del Ministerio de Hacienda, tomando en cuenta que, según la normativa vigente del país, al 2017, un 52% de los ingresos totales que percibe Costa Rica se destinan al pago de obligaciones ineludibles, un 34% se destina a los mandatos constitucionales, un 10% a destinos legales, sobrando un 4% para pagar otros gastos. **(Ver Gráfico 3)**.

Por lo que, si poco más de la mitad del presupuesto ya se encuentra comprometido para hacer frente a los costes de la deuda pública que mantiene el país con distintos organismos financieros internacionales,

**Gráfico 3.**

**Distribución del presupuesto del Gobierno Central 2017**



Fuente: Ministerio de Hacienda. (2017). *Presupuesto Nacional 2018*.

Actualmente, el déficit fiscal del Gobierno Central durante la administración de Luis Guillermo Solís fue de 5,4% en el 2014, para el 2015 alcanzó un 5,6% y en el 2016 cerró con un 5,2% del PIB, como se puede ver no hay una mayor variación. Incluso el FMI prevé a dicho déficit en un 6,1% para finales del 2017, en caso de que no se apruebe la reforma fiscal propuesta.

Por lo tanto, la problemática del déficit fiscal si no se entiende con prontitud, puede agravarse hasta sumergir al país en una crisis fiscal. Pero aún se está a tiempo de solucionarlo, especialmente si Costa Rica está interesado en formar parte del Foro de las mejores políticas y buenas prácticas públicas.

## **CAPÍTULO IV: ANÁLISIS DEL PROCESO DE ADHESIÓN DE COSTA RICA A LA OCDE Y DE SUS RECOMENDACIONES EN MATERIA FISCAL**

En este capítulo se abordará un análisis de cómo y cuál ha sido el proceso de adhesión de Costa Rica a la OCDE. Tomando en consideración las evaluaciones a las que se ha sometido el país con tal de obtener la aprobación final del Consejo para adherirse a este foro. Una vez realizado lo anterior, se analizarán las recomendaciones de la Organización en el campo fiscal.

### **4.1. PROCESO DE ADHESIÓN DE COSTA RICA A LA OCDE**

Para empezar, es importante traer a colación que el proceso está acompañado de una importante serie de evaluaciones y misiones de campo en cada una de las diversas materias que a las se somete a revisión Costa Rica y de reuniones en el Castillo de la Muette. Asimismo, es relevante mencionar, nuevamente, que, para ingresar a la OCDE están trabajando más de 35 instituciones públicas, quienes guían su actuar de acuerdo con lo establecido en la hoja de ruta.

#### **4.1.1. La negociación y el Plan de Acción**

El primer paso se dio en el 2010, cuando el país tomó la decisión de iniciar un proceso de acercamiento con la Organización. Posteriormente, en mayo del 2012 la expresidenta Laura Chinchilla Miranda presentó formalmente el interés del país por ser parte de la OCDE, desde ese momento se empezó un intenso trabajo técnico para mejorar la condición del país.

Un año después, para finales de mayo del 2013, el Consejo Ministerial decidió trabajar de la mano con Costa Rica para preparar el camino en su proceso de adhesión al Organismo, y luego se procedió a implementar el Plan de Acción, el cual guió el trabajo del país con la OCDE desde el 2013 hasta el 2015, cuando, tras una revisión de la situación costarricense, se abren las negociaciones de adhesión.

El Plan, según el Ministerio de Comercio Exterior (2013b), abarcó tres áreas principales: (i) la participación del país en distintos Comités y grupos de trabajo, lo que permitió el acceso a la discusión y análisis, entre pares, de las mejores prácticas en varias

temáticas; (ii) la adopción de instrumentos jurídicos de la organización en diversos campos, explicados más adelante; y (iii) la realización de estudios y revisión de políticas públicas, a través de una valoración sistemática, con el fin de apoyar al país en el mejoramiento de las políticas y de encaminar su acercamiento a las mejores prácticas de la Organización.

#### **4.1.2. Invitación al proceso de adhesión**

En abril del 2015, el Consejo invitó formalmente al país a iniciar las discusiones del proceso de adhesión. Igualmente invitó al Secretario General a diseñar la hoja de ruta que seguiría Costa Rica para adoptar los estándares internacionales de la Organización y las disposiciones legales y administrativas propias del proceso mismo. La hoja de ruta que sigue cada país en proceso de adhesión, como ya se mencionó, es diferente, por ello, en su debido tiempo, esta se le entrega al país.

Para julio de ese año, la Secretaría General ya había entregado al país la hoja de ruta, donde se diseñaron los términos y las condiciones que deberá seguir Costa Rica para llegar a ser miembro de la Organización. Además, la hoja de ruta señala que la adopción tanto de los términos como de las condiciones le permite al Consejo tomar la decisión sobre si invita o no a Costa Rica a adherirse a la Convención de la OCDE y, por ende, pasar a ser miembro de esta. (párr. 2).

#### **4.1.3. Ventajas y desventajas de ingresar a la OCDE**

En caso de que los Miembros del Consejo acuerden extender una cordial invitación a Costa Rica para que se adhiera a la Organización, desde ya, e incluso desde que se inició el proceso para ingresar a la OCDE, se comentaba y se cuestionaba cuáles serían las ventajas y desventajas que ello traería al país. Incluso, la noticia en sí generó mucha polémica a nivel político y social.

##### **4.1.3.1. Ventajas**

Las ventajas que obtendrían los costarricenses del ingreso a este renombrado organismo, de acuerdo con lo señalado por el Ministerio de Comercio Exterior (2017), se basan en tres pilares generales: (1) se establecería un compromiso con los altos estándares de las mejores políticas públicas, (2) se fortalecerían las áreas que contribuyen al crecimiento

inclusivo y sostenible del país y (3) se participaría en la búsqueda de soluciones a problemas comunes.

En relación con el primer pilar, Costa Rica efectivamente tendría acceso a la información y los datos de su principal interés para determinar basada en ello cuáles son las mejores recomendaciones de política pública y así debatir las medidas que se podrían tomar para generar un cambio en sus políticas públicas. Tal variante iría guiada por la opinión de los expertos y técnicos de la Organización mediante la realización de evaluaciones, que, como se verá más adelante, conducen a la emisión de recomendaciones.

Las evaluaciones, que se hacen periódicamente, permitirían identificar a tiempo problemáticas para diseñar de forma temprana un plan de acción que las solucione y, a su vez, abrirían paso a la modernización de las estadísticas. Es decir, la constante evaluación le permitiría al país determinar qué se podría mejorar para una incrementar la calidad del análisis de las políticas, para un posterior mejor diseño de estas y qué se podría cambiar antes de que ello cause un cuello de botella.

El segundo pilar va de la mano con los objetivos económicos, sociales y ambientales nacionales, por lo que esto significaría un impulso para alcanzarlos; incluso tanto la OCDE como Costa Rica se beneficiarían mutuamente en este aspecto, puesto que las garantías sociales y la protección del medio ambiente ha hecho destacar al país centroamericano no sólo a nivel regional sino también internacional.

Además, como parte de la membresía, el país tendría que adoptar los estándares internacionales y las mejores prácticas del foro, lo cual contribuiría a reformar el aparato estatal. Así, mejorar la efectividad de este con principal propósito de mejorar la calidad de vida de los costarricenses, así como de optimizar la competitividad, atraer inversión, aumentar la producción y el empleo.

Por último, el tercer pilar hace referencia a la riqueza de la Organización y a lo que significa ser un país Miembro de esta. La capacidad técnica de su *staff*, la experiencia de los 35 países que la conforman y el intercambio de conocimiento permiten que la búsqueda de soluciones a las problemáticas que aquejan, en una u otra medida, a todas las naciones del mundo, sea mucho abierta e inclusiva.

#### **4.1.3.2. Desventajas**

En cuanto a las desventajas de ingresar a la OCDE únicamente se encuentra un posible no aprovechamiento por parte de Costa Rica de las reuniones, las evaluaciones, las recomendaciones y del proceso de adhesión en sí mismo. Esto debido a que los actores involucrados pueden no comprender que, más allá de ser un objetivo plasmado en el Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018, es un objetivo país. De esta manera, se demuestra que las ventajas de ingresar a la OCDE son mayores que las desventajas.

### **4.2. LINEAMIENTOS GENERALES DE LA HOJA DE RUTA**

La hoja de ruta establece diversos aspectos del proceso de adhesión que explican cuáles son los valores fundamentales de la Organización y las obligaciones generales de membresía; cómo se llevan a cabo las revisiones técnicas de los Comités y cómo procede la revisión técnica de la Secretaría. Asimismo, hace referencia al rol de esta última instancia dentro del proceso de adhesión de Costa Rica.

También, se menciona invitación a la participación opcional en órganos o programas de la OCDE y el inicio de un diálogo del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) con Costa Rica para discutir su posible unión a dicho Comité. Por último, se indican los procedimientos de la conclusión del proceso de adhesión; los recursos a los que está obligado pagar el país; y las disposiciones prácticas.

Adicionalmente, se adjunta a la hoja de ruta un apéndice con la lista de los Principios Fundamentales para las Revisiones Técnicas de los Comités de la Organización, donde se señalan los temas por evaluar, los cuales están sujetos a variaciones según así lo dispongan estos entes.

#### **4.2.1. Valores fundamentales**

En cuanto a los valores fundamentales de este organismo internacional, estos deben tener una confirmación de adhesión, al igual que una aceptación de estos por parte del país. Tales valores incluyen (...) *un compromiso con la democracia pluralista basada en el estado*

*de derecho y el respeto a los derechos humanos, la adhesión a los principios de economía de mercado abiertos y transparentes y un objetivo común de desarrollo sostenible.*<sup>14</sup>

De modo que, como se explicó en el segundo capítulo, todos los países Miembros tengan una afinidad de pensamiento, o bien, un *like-mindedness*. De esta manera, la Organización garantiza la existencia de objetivos comunes entre los Miembros y un mayor compromiso de estos por lograrlos.

#### **4.2.2. Obligaciones generales de membresía**

En relación con las obligaciones generales, además de adherirse a la Convención de la OCDE, de acuerdo con lo establecido en el párrafo siete de la hoja de ruta, el país debe aceptar y cumplir con lo siguiente:

i) los objetivos de la Organización; ii) todos los compromisos establecidos en los artículos 2 y 3 de la Convención; iii) los Protocolos Complementarios I y II de la Convención; iv) todas las decisiones resoluciones, normas, reglamentos y conclusiones adoptadas por la Organización; v) los estados financieros de la Organización; vi) los métodos de trabajo de la Organización; vii) todos los instrumentos jurídicos todos los instrumentos jurídicos sustantivos de la Organización en vigor al momento de la decisión del Consejo de la OCDE de invitar al país candidato a adherirse a la Convención, sin perjuicio de excepciones acordadas.

Aunado a ello, también se incluye lo estipulado en el párrafo ocho, donde se hace alusión a la celebración de un Acuerdo sobre los Privilegios e Inmunidades de la Organización. Todo el conjunto de obligaciones generales pretende asegurar el adecuado funcionamiento del foro, así como también busca dotarlo de independencia.

---

<sup>14</sup> Cita original en inglés: (...) *a commitment to pluralist democracy based on the rule of law and the respect of human rights, adherence to open and transparent market economy principles and a shared goal of sustainable development*. OECD. (2015). *Roadmap for the Accession of Costa Rica to the OECD Convention*. Obtenido de: [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=C\(2015\)93/FINAL&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=C(2015)93/FINAL&docLanguage=En)

### **4.2.3. Adhesión a los instrumentos y normas**

La adhesión del conjunto de instrumentos y normas de la Organización vigentes en el momento en el que Costa Rica inició el proceso para integrarse como Miembro a la OCDE son un requisito para la membresía, motivo por el cual la primera fase del proceso de adhesión radica en la presentación por parte de Costa Rica de un Memorándum de Entendimiento Inicial.

Este debe indicar claramente la postura del país en relación con los cerca de los 260 instrumentos y actos jurídicos de la OCDE.<sup>15</sup> En ese sentido, el país puede tomar, según su voluntad y capacidad de implementar los instrumentos legales sustantivos de la Organización, cuatro posiciones iniciales:

1. la aceptación;
2. la aceptación con un plazo determinado para la implementación;
3. la aceptación sujeta a reservas u observaciones; o
4. el rechazo.

Por lo general, los países en proceso de adhesión buscan posicionar su aceptación en la mayoría de los instrumentos legales, puesto que, si se acepta con reservas o si se rechazan, puede influir en la decisión final del Consejo. Pero si Costa Rica llega a hacer una aceptación con reservas o, bien, si llega a rechazar algún instrumento, debe explicar y justificar de forma clara sus motivos.

En caso de que el país considere que debe solicitar un plazo para llevar a cabo alguna implementación, se menciona en el párrafo 18 de la hoja de ruta lo siguiente:

El plazo debe ser razonable y Costa Rica debe proporcionar detalles suficientes de los elementos clave que se incluirán en las modificaciones o en las nuevas leyes, regulaciones o políticas que sean necesarias para alinearse con los instrumentos jurídicos de la OCDE. Además, para cada plazo de implementación solicitado, Costa Rica deberá proporcionar un plan de acción

---

<sup>15</sup> Lista completa de los instrumentos y actos jurídicos de la OCDE disponible en el sitio web: <http://www.oecd.org/acts>

detallado que establezca el calendario de cómo y cuándo se tomarán las acciones<sup>16</sup>.

De modo que la Organización observe que realmente hay un compromiso por parte del Estado costarricense por aceptar determinado instrumento y lo haga mostrar mediante un cronograma de acción, que le permita dar seguimiento a la implementación. Igualmente, si así lo desea, Costa Rica podrá modificar su posición de un instrumento en cualquier momento durante el proceso de adhesión a través de una notificación por escrito a la Secretaría.

### **4.3. EVALUACIONES TÉCNICAS DE ADHESIÓN**

Ahora bien, una vez presentado el Memorándum de Entendimiento, se da paso a la realización de múltiples revisiones técnicas por parte de los expertos de la OCDE, encargados de obtener la mayor información de Costa Rica a través de cuestionarios y misiones de campo. Ello, con el objetivo de que el Consejo pueda tomar una decisión fundamentada en la realidad costarricense.

Cabe señalar que uno de los aspectos que se evalúan es precisamente las posiciones adoptadas por el país en los instrumentos jurídicos competentes a cada Comité y estos tienen la potestad de solicitar cambios en cuanto a ellas. (OECD, 2015). Tal potestad se da debido a que la opinión formal que emiten los Comités incluye: la voluntad y capacidad del país de aplicar los instrumentos legales y una evaluación comparada entre las políticas y prácticas de Costa Rica y las de la Organización.

#### **4.3.1. Duración y costo de las evaluaciones**

Las evaluaciones técnicas pueden variar su lapso de duración, unas serán más rápidas que otras, pese a que se realizan de forma paralela. Tal como se expresa en el párrafo 22 de la hoja de ruta del proceso de adhesión de Costa Rica a la OCDE:

---

<sup>16</sup> Cita original en inglés: The timeframe must be reasonable and Costa Rica must provide sufficient details concerning the key elements that will be included in new or modified legislation, regulations or policies that are needed to bring them into line with the OECD legal instruments. In addition, for each implementation timeframe requested, Costa Rica should provide a detailed action plan setting out the schedule for how and when the actions will be taken. OECD. (2015). *Roadmap for the Accession of Costa Rica to the OECD Convention*. Obtenido de: [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=C\(2015\)93/FINAL&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=C(2015)93/FINAL&docLanguage=En)

El plazo para las revisiones técnicas está en manos del país candidato y depende de una serie de factores, en particular, del ritmo al que Costa Rica brinde información a los Comités y responda a las recomendaciones formuladas y a la retroalimentación proporcionada por los Comités con respecto a cambios de legislación, políticas y prácticas.<sup>17</sup>

Se deduce de la cita anterior, que la duración de las revisiones técnicas depende entonces de la velocidad con la que Costa Rica coopere con lo estipulado por los Comités. Por tanto, no hay manera de saber, a ciencia cierta, cuál es la duración exacta de cada una de las revisiones, al igual como sucede con la incógnita que representa la extensión del proceso de adhesión en sí.

En lo tocante al costo, el monto que paga el Ministerio de Comercio Exterior (COMEX) ha ido aumentando desde el 2013, que se inició el Plan de Acción. El gasto que realiza este Ministerio para sobrellevar el proceso de adhesión del país a la OCDE se divide en: las cuotas de participación en dicho Organismo, estudios sobre la situación del país en las materias de interés del Foro y un aporte anual para cubrir los costos del proceso en sí.

Este aporte anual permite que los Comités técnicos de la OCDE realicen revisiones de fondo sobre la legislación, políticas y prácticas de Costa Rica e incluye costos como el tiempo del personal de la Organización, costos de misiones al país, reuniones, documentación, coordinación y administración, comunicación, entre otros.

En el párrafo 40 de la hoja de ruta se expresa que no es posible definir el costo total final de la adhesión de Costa Rica a la Organización puesto que:

El costo total de la adhesión puede en última instancia, ser mayor o menor que la cantidad estimada puesto que el progreso del proceso de adhesión depende de una serie de factores, en particular, el ritmo al que Costa Rica brinde

---

<sup>17</sup> Cita original en inglés: The timeline for the technical reviews is in the hands of the candidate country and depends on a number of factors, in particular the pace at which Costa Rica provides information to the committees and responds to recommendations made, and feedback provided, by committees for changes to legislation, policy and practice. OECD. (2015). *Roadmap for the Accession of Costa Rica to the OECD Convention*. Obtenido de:

[http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=C\(2015\)93/FINAL&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=C(2015)93/FINAL&docLanguage=En)

información a los Comités y responda a las recomendaciones hechas por los Comités.<sup>18</sup>

Para el 2016, de acuerdo con los datos del Presupuesto de ese año de COMEX, se asignaron ₡313.200.000 que pretendían cubrir los gastos de la contratación de asesores expertos en materia económica y social, así como los costos de una serie de estudios y revisiones de políticas de inversión relacionadas con el Plan de Acción de la OCDE.

Por otro lado, se estimaron ₡452.950.014 para el pago de: (1) la cuota ordinaria anual por participar en el Consejo Directivo del Centro de Desarrollo de la Organización, para contribuir con el análisis técnico que promueve el debate sobre políticas de desarrollo; (2) la cuota anual de participación en el Comité de Inversión y el Comité de Industria, Innovación y Emprendedurismo; (3) la cuota de participación en la Red de Cadenas Globales de Valor (CGV, por sus siglas en inglés) del Centro de Desarrollo; y (4) para cubrir los aportes relacionados con las revisiones de políticas públicas pendientes del Plan de Acción.

De modo que se destinó para cubrir los costes del proceso de adhesión, en el 2016, un total aproximado de ₡766.150.014. Se observa a partir de lo anterior que una importante cantidad del total se dirige a pagar los gastos que se hicieron para la implementación del Plan de Acción, y que el monto restante lo ocupan gastos propios del proceso de las evaluaciones.

Cabe señalar que una vez que Costa Rica logre tener la opinión formal favorable de los 22 Comités que la evalúan, algunos de los costes del proceso serán omitidos, puesto que la cuota de membresía los comprende, la cual ronda los \$2,5 millones por año, uno de ellos son los cerca de \$300.000 que se pagan por cada uno de los 12 estudios individuales en materias específicas. (Rodríguez, A., 2016).

Ahora, si bien el proceso *per se* tiene un costo relativamente elevado, el beneficio que ha obtenido el país en cuanto a un asunto de autoevaluación ha sido muy provechoso, ello

---

<sup>18</sup> Cita original en inglés: The total cost of accession may ultimately be greater or less than the amount estimated since the progress of the accession process depends on a number of factors in particular the pace at which Costa Rica provides information to the committees and responds to recommendations made by committees. OECD. (2015). *Roadmap for the Accession of Costa Rica to the OECD Convention*. Obtenido de: [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=C\(2015\)93/FINAL&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=C(2015)93/FINAL&docLanguage=En)

gracias a la rigurosidad de las evaluaciones a las que se ha sometido. Además, en caso de que el Consejo de la Organización tomará una decisión negativa en relación con el ingreso de Costa Rica, lo valioso ha sido aprender del “club de la experiencia”, por lo que no habría un desperdicio de recursos.

### **4.3.2. Los Comités**

Los Comités que realizan las gestiones de evaluación, o bien, revisión, están conformados, cada uno de ellos, por expertos del foro competentes en el área por tratar. Es un total de 22 Comités, designados en la hoja de ruta, encargados en materia de:

inversión; lucha contra el cohecho en las transacciones comerciales internacionales; gobierno corporativo; mercados financieros, seguros y pensiones privadas; competencia; fiscalidad; medio ambiente; productos químicos; gobernanza pública; política reguladora; estadística; economía; educación; empleo y asuntos sociales; salud; comercio; ayudas a la exportación; agricultura; pesca; ciencia y tecnología; política de la economía digital y política de consumo. (OCDE, 2015).

Es decir, en cada uno de los temas arriba citados hay un Comité competente para llevar a cabo un estudio, para posteriormente hacer las recomendaciones del caso con el propósito de que las leyes, políticas y prácticas costarricenses estén debidamente armonizadas, o bien, lo más cerca posible de los estándares e instrumentos de la Organización. Una vez hecha la revisión, el Comité procede a dar la opinión formal, a la cual se hizo referencia anteriormente. **(Ver Figura 3)**.

Como se puede observar en la figura 3, la dinámica de evaluación de adhesión, si bien parece sencilla, es sumamente rígida en cuanto a cómo se obtiene y se analiza la información detallada que brinda Costa Rica como parte de su proceso para ingresar a la OCDE. Asimismo, es menester indicar que la dinámica resulta ser bastante enriquecedora en cuanto a términos de una autoevaluación del país.

**Figura 3.**  
**Dinámica de Evaluación de Adhesión**



Fuente: Ministerio de Comercio Exterior. (2017). *Proceso de Adhesión de Costa Rica a la OCDE*.

Las evaluaciones técnicas de adhesión funcionan mediante la respuesta a los cuestionarios muy densos, donde se hacen preguntas muy específicas sobre temas particulares que deben ser contestadas con fundamentos. Posteriormente, vienen al país los técnicos, expertos o consultares del *staff* de la Organización a verificar si lo que se respondió en los cuestionarios efectivamente es cierto y cómo eso se aplica, por lo que se reúnen con las entidades competentes, el sector privado, el sector público, los sindicatos y la sociedad civil.

A partir de esa la información recolectada en las misiones exploratorias, el *staff* de la Organización redacta un borrador de informe, el cual se le presenta al país con el fin de que este pueda hacer observaciones, actualizar datos o información o afinar detalles para luego, entregarlo a los Miembros de la Organización, quienes también dan un *feedback*.

Una vez compartido el informe con los Miembros, Costa Rica lo presenta ante ellos, explicando que, si bien en el informe la Organización emitió ciertas recomendaciones o hizo determinadas señalizaciones, el país muestra que es consciente de tal problemática y las acciones que está realizando para abordarla.

Se da una deliberación entre los Miembros sobre la voluntad del país para hacer frente a los retos a partir de lo que expuso y es ahí donde se pueden presentar dos escenarios: (1) el Consejo considera que el país está acatando las disposiciones de la OCDE y da una aprobación formal al Comité o (2) el Consejo indica que aún falta trabajar algunos aspectos y señala un lapso para aplicar lo indicado.

De manera que cada Comité de la OCDE analiza primero lo que ofrece el país, luego hace visitas de especialistas para revisar en el sitio cómo se realizan las prácticas, plantea ajustes y luego vuelve a valorar, de ser necesario. Así es como, a través de las evaluaciones técnicas de los Comités, el país va avanzando en su proceso para convertirse en miembro de este organismo internacional.

Entonces, la dinámica de las evaluaciones técnicas no sólo consiste en la examinación y estudio de la situación del país, sino que también, en el proceso le dejan ver al Estado que no porque en Costa Rica determinada política esté diseñada de cierta manera, o bien, que alguna práctica sea aplicada de esa forma, es la mejor en una relación proporcional con la obtención de resultados que efectivamente conduzcan a una mejor calidad de vida.

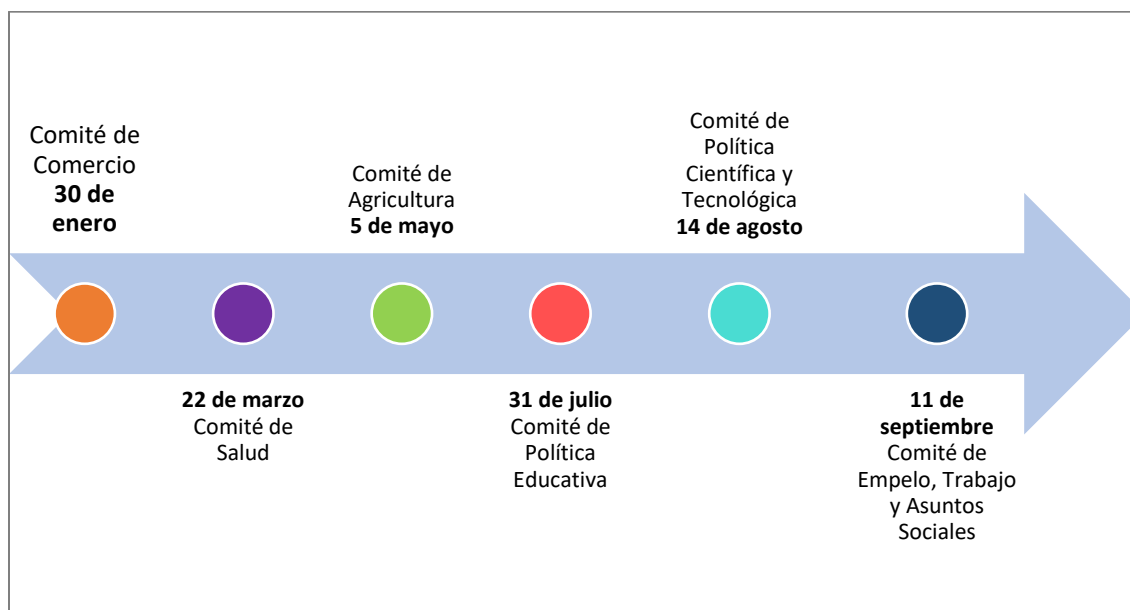
#### **4.4. SITUACIÓN ACTUAL DEL PROCESO DE ADHESIÓN**

El proceso de adhesión de Costa Rica a la OCDE ya pasó por varias etapas, a saber: la invitación del Consejo a Costa Rica a iniciar el proceso para ingresar; la aprobación por parte del Consejo de la hoja de ruta; la llegada de la Misión de inicio del proceso de ingreso y la presentación del Memorándum Inicial por parte del país. Además, contó con la visita del Secretario General de la Organización al país, la cual le dio mayor formalidad al proceso.

##### **4.4.1. Evaluaciones de ingreso aprobadas**

Actualmente de la evaluación de los 22 Comités, mencionados con anterioridad, a octubre del 2017 seis de ellos han tenido una opinión formal favorable: (1) el Comité de Comercio; (2) el Comité de Salud; (3) el Comité de Agricultura; (4) el Comité de Política Educativa; (5) el Comité de Política Científica y Tecnológica y (6) el Comité de Empleo, Trabajo y Asuntos Sociales, en ese orden de aprobación. **(Ver Gráfico 4).**

**Figura 4.**  
**Cronograma de las evaluaciones aprobadas a octubre 2017**



Fuente: Elaboración propia.

La primera opinión formal favorable que recibió el país fue en materia de comercio en enero del 2017. El Comité competente evaluó el impacto de las políticas y prácticas comerciales de Costa Rica dentro del sistema multilateral de comercio, las cuales, de acuerdo con el Ministerio de Comercio Exterior (2017), fueron consideradas como consistentes y transparentes. Igualmente, los técnicos reconocieron el esfuerzo del país por respetar las reglas del comercio global y las reglas de sus acuerdos plurilaterales y bilaterales.

De manera tal que, tras el minucioso examen, que inició en el 2014 el Comité de Comercio, la Organización le deja saber al país que está haciendo bien las acciones en esta temática y que, además, está apegado a sus disposiciones internacionales. Este aval por sí mismo significó el primer paso de Costa Rica en su proceso para adquirir la experiencia en de la OCDE en buenas prácticas y mejores políticas.

Como parte de la dinámica de las evaluaciones, los expertos de la Organización hicieron un análisis de la política comercial costarricense considerando aspectos tales como: la transparencia y apertura en las decisiones comerciales; acceso a los mercados de bienes, servicios y agricultura; protección y cumplimiento de los derechos de propiedad intelectual; y las políticas y prácticas de créditos a la exportación. (OECD, 2015, pág. 17).

La segunda aprobación la obtuvo, en marzo del presente año, el Sistema de Salud del país. Después de un meticuloso proceso, el Comité de Salud del Organismo reconoció, como lo señala el comunicado del Gobierno (2017c), los altos estándares de las políticas públicas de salud de Costa Rica y la calidad de los servicios que brindan las distintas instituciones del Sistema.

En materia de salud el país ha sobresalido en la Región, tanto que su Sistema sirve como un modelo del cual otros países pueden aprender, incluso los países de la OCDE. Por ejemplo, de acuerdo con tal comunicado, Costa Rica maneja un 8,9% en cuanto al porcentaje de fumado en adultos – menor al 19% de la Organización –, ofrece accesibilidad a la atención de primer nivel en las zonas rurales gracias a los Equipos Básicos de Atención Integral en Salud (EBAIS) y es el único país del mundo que utiliza los años de vida saludable como indicador, el cual, a su vez, es uno de los más altos.

Se evaluaron por parte de este Comité, entre otros, los siguientes aspectos: la gobernanza del sistema de salud; la eficiencia y sostenibilidad financiera; el uso de la información y gestión de rendimiento; la escogencia y participación de los pacientes; y, la capacitación de la fuerza laboral en salud. Además, se examinó la coordinación y continuidad de los servicios; dando mayor importancia a la calidad en éstos.

No se puede omitir en este punto que el reconocimiento a las políticas públicas de salud es un resultado de la lucha por las garantías sociales, a las cuales se hizo referencia anteriormente, del esfuerzo de los distintos gobiernos y de la contribución de la población costarricense para conservar un servicio de salud gratuito a nivel nacional. Si bien, este ha sido sumamente criticado, la calidad es realmente significativa.

El tercer visto bueno lo dio el Comité de Agricultura en mayo de este 2017, luego de haber iniciado en el 2015 la evaluación de las políticas, regulaciones y prácticas de Costa Rica en tal materia. Dentro de la evaluación, se ve reflejado el compromiso del país por implementar mejoras dentro del marco institucional y normativo del agro que permitan, entre otros, la aplicación de políticas agrícolas y agroalimentarias transparentes, específicas, adaptadas, flexibles y equitativas; la efectiva penetración de los productos agrícolas costarricenses en los mercados y el apoyo a la sostenibilidad ambiental.

La cuarta calificación favorable se le otorgó a la política educativa del país, en julio del año en curso, en donde, de acuerdo con la hoja de ruta, se examinaron la calidad y eficacia de los programas de educación y formación; la mejora de los resultados del aprendizaje; la equidad en las oportunidades educativas; la habilidad para recopilar y usar datos que guíen el diseño de la política; el uso eficaz del financiamiento para el desarrollo de reformas y la inclusión de todos los grupos interesados en el diseño e implementación de las políticas.

A mediados de agosto de este 2017, el Comité de Políticas en Ciencia y Tecnología recibió la quinta aprobación del proceso de adhesión, un año después de haber iniciado la evaluación en esta materia. Los aspectos que se estudiaron fueron las políticas y buenas prácticas sobre: la accesibilidad, uso y manejo de los datos de investigación; la protección a la propiedad intelectual, la ciencia abierta y la construcción de indicadores y de información estadística comparativa; el fomento de la innovación e investigación; el apoyo a la difusión y el acceso al conocimiento científico y tecnológico.

Asimismo, se examinó la promoción de la cooperación tecnológica internacional que aplica el país para la atención de los grandes retos globales, los intercambios científicos y tecnológicos de mutuo beneficio y para la eliminación de las barreras que tienen efectos nocivos sobre el progreso científico y tecnológico

Como bien lo señala la Ministra de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones, Carolina Vásquez Soto, el fortalecimiento de la política científica y tecnológica es un pilar esencial dentro del impulso del crecimiento económico del país, por lo que la opinión positiva hace un reconocimiento del esfuerzo de Costa Rica para establecer un ambiente propicio para la promoción del conocimiento científico y tecnológico. (Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones, 2017).

Finalmente, el último aval se dio en septiembre 2017 a las políticas laborales, de mercado de trabajo y asuntos sociales del país. El Comité encargado de evaluar las políticas y las prácticas de tales áreas examinó la capacidad de Costa Rica para asegurar que, según la OCDE (2015), el mercado laboral, las instituciones, la formación, la protección social y la política migratoria faciliten el ajuste económico y promuevan la prosperidad económica para todos a través de los lineamientos establecidos en la hoja de ruta.

Conforme con lo anterior, el Ministro de Trabajo y Seguridad Social, Alfredo Hasbun Camacho, señaló que el trabajo interinstitucional que se ha venido realizando el Estado en educación y formación técnica, así como en la modernización de la legislación laboral – particularmente con la entrada en vigor de la Reforma Procesal Laboral y el aumento del acceso a la seguridad social de grupos históricamente excluidos – fue reconocido por este Foro. (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 2017)

Pero, si bien se ha progresado en esas temáticas, tener la aprobación de la OCDE no significa precisamente que no hay que mejorar ciertos aspectos. Al contrario, el aval positivo representa que sí se cumple con lo establecido pero que aún las políticas públicas y las prácticas costarricenses en las áreas evaluadas se pueden, sin duda alguna, mejorar.

Así, la Organización al compartir las experiencias de sus Miembros y contar con una importante fuente de datos, información y estadísticas, más los estándares internacionales diseñados a partir de estos – en todos los temas que aborda tal Organismo –, le ha brindado la oportunidad a Costa Rica de darse cuenta de que hay otras metodologías que han sido implementadas con éxito en otros países. Es ahí donde radica la riqueza de esta entidad.

Al presente, aún se está realizando la implementación de las recomendaciones dadas, así como también se siguen llevando a cabo las evaluaciones de los 16 Comités restantes. Todo lo anterior en síntesis muestra que el país ha realizado un arduo trabajo para alcanzar los altos estándares de la OCDE.

#### **4.4.2. Comités por aprobar**

Como ya se mencionó, aún falta la aprobación de 16 Comités. Entonces surge la pregunta de por qué hay unos Comités que han tenido un desarrollo del proceso más rápido que otros, hasta el punto de contar ya con el aval de la Organización, la respuesta a ello se fundamenta en que hay medidas administrativas, regulatorias y legales que el Estado debe tomar para poder implementar las recomendaciones que ha dado el foro.

De forma que se han diseñado planes de acción que conduzcan el trabajo que se está realizando para lograr el visto bueno, así como herramientas de monitoreo. Igualmente, se han establecido diálogos políticos como un medio que permita formular las propuestas del país y alcanzar un consenso con otros sectores involucrados.

Por tanto, a como puede requerirse un cambio administrativo muy fácil de realizar que depende únicamente de la acción de una institución o un ente, puede requerir de una reforma legal mucho más compleja que escapa de la decisión de un solo actor. En este último caso, el rol que desempeñe el Poder Legislativo es fundamental para el avance en las recomendaciones. Así, se muestra la complejidad del proceso de adhesión.

Precisamente, por ello la meta del presidente Luis Guillermo Solís de completar las revisiones técnicas de los Comités antes de mayo del 2018, periodo en el que termina su mandato, es considerada bastante ambiciosa. Lo anterior debido a que la aplicación de las indicaciones de la OCDE no está en manos exclusivamente del Poder Ejecutivo, sino que como el proceso incluye a tantos entes y sectores, es dependiente de la acción en conjunto del todos los involucrados.

#### **4.4.3. Estado del proceso**

El estado del proceso para ingresar a la OCDE no sólo está conformado por la calificación favorable, como ya se indicó en párrafos anteriores, comprende toda una dinámica. La mayoría de los Comités ya han avanzado en: (1) la respuesta de los cuestionarios, (2) la realización de las misiones exploratorias y (3) han llevado a cabo la primera discusión de adhesión y se encuentran implementando las recomendaciones. **(Ver Tabla 2 y 3).**

Incluso algunos de los Comités que ya cuentan con la correspondiente aprobación continúan realizando gestiones propias de las observaciones de la Organización como es el caso del Comité de Política Científica y Tecnológica y su Grupo de Trabajo en Biotecnología, y el del Comité de Empleo, Trabajo y Asuntos Sociales.

A pesar de que a ambos Comités se les dio el visto bueno, el Foro consideró que hubo aspectos en los que el país aún no estaba al alcance de los estándares internacionales. Ante tal situación, el Organismo procede a otorgar un tiempo prudencial para que el país pueda concretar las medidas y, posteriormente, el Comité las examina con las entidades competentes y emite un criterio.

**Tabla 2.**  
**Estado del proceso de adhesión a octubre 2017 (1/2)**

ID	Comité	Institución responsable	Respuesta de cuestionarios	Misiones exploratorias	I Discusión de Adhesión	Implementación de recomendaciones	II Discusión de Adhesión	Opinión formal
1	Comité de Comercio	COMEX	▶	▶	▶		▶	▶
2	Comité de Salud	Salud	▶	▶	▶		N/A	▶
3	Comité de Agricultura	MAG	▶	▶	▶		N/A	▶
4	Comité de Política Educativa	MEP	▶	▶	▶		N/A	▶
5	Comité de Política Científica y Tecnológica	MICITT	▶	▶	▶	▶	N/A	▶
5.1	Grupo de Trabajo en Biotecnología	MICITT	▶	▶	▶	▶	N/A	▶
6	Comité de Empleo, Trabajo y Asuntos Sociales	MTSS	▶	▶	▶		N/A	▶
7	Comité de Inversión	COMEX - BCCR	▶	▶	oct-17	▶	mar-18	
7.1	Grupo de Trabajo sobre Estadísticas de Inversión	BCCR	▶	▶	▶	▶	▶	
8	Grupo de Trabajo sobre Cohecho	M. Justicia	▶	▶	▶	▶		
9	Comité de Gobierno Corporativo	Presidencia	▶	▶	▶	▶	mar-18	
9.1	Grupo de Trabajo sobre Empresas del Estado	Presidencia	▶	▶	▶	▶	oct-17	
10	Comité de Mercados Financieros	BCCR	▶	▶	oct-17	▶	apr-18	
							▶	Completado
							▶	En progreso

Fuente: Ministerio de Comercio Exterior. (2017). *Proceso de Adhesión de Costa Rica a la OCDE*.

**Tabla 3.**  
**Estado del proceso de adhesión a octubre 2017 (2/2)**

ID	Comité	Institución responsable	Respuesta de cuestionarios	Misiones exploratorias	I Discusión de Adhesión	Implementación de recomendaciones	II Discusión de Adhesión	Opinión formal
11	Comité de Seguros y Pensiones Privadas	BCCR	▶	▶	▶	▶	dic-17	
12	Comité de Competencia	MEIC	▶	▶	▶	▶		
13	Comité de Asuntos Fiscales (8 grupos de trabajo)	Hacienda	▶	N/A	▶	▶	feb-18	
14	Comité de Política Ambiental	MINAE	▶	▶	oct-17	▶		
14.1	Grupo de Trabajo sobre Manejo de Residuos	Salud	▶	▶	dic-17	▶		
15	Comité de Químicos	Salud	▶	▶	feb-18	▶		
16	Comité de Gobernanza Pública	MIDEPLAN	▶	▶	▶	▶	nov-17	
17	Comité de Política Regulatoria	MIDEPLAN	▶	▶	▶	▶	nov-17	
18	Comité de Estadística	INEC - BCCR	▶	▶	▶	▶	jun-18	
19	Comité de Análisis Económico	BCCR - Hacienda	▶	▶	dic-17	▶		
20	Comité de Pesca	MAG	▶	▶	nov-17			
21	Comité de Economía Digital	MICITT	▶	▶	▶	▶	nov-17	
22	Comité de Políticas del Consumidor	MEIC	▶	▶	▶	▶	nov-17	
							▶	Completado
							▶	En progreso

Fuente: Ministerio de Comercio Exterior. (2017). *Proceso de Adhesión de Costa Rica a la OCDE*.

Asimismo, hay Comités que han avanzado mientras que aún tienen en proceso la respuesta de los cuestionarios como sucede con el Grupo de Trabajo sobre Cohecho, el Comité de Asuntos Fiscales y el Comité de Política Ambiental. O bien, el caso del Comité

de Análisis Económico, que igualmente ha adelantado pasos de la dinámica de las evaluaciones, pero todavía no ha tenido la visita de la misión exploratoria.

Como se puede ver, Costa Rica va a buen paso y el Gobierno ha dado prioridad a la implementación de las recomendaciones de la OCDE. De modo que la mayoría de las modificaciones en las políticas públicas que se han realizado en los últimos dos años, pese a que generalmente no es percibido por la población, se entrelazan con el proceso de adhesión al mencionado organismo internacional.

Por tanto, en este punto es menester hacer alusión a que este proceso ha dotado al Estado costarricense de la capacidad necesaria no sólo para proporcionar datos, estadísticas e información comparable a nivel internacional, sino también para que el trabajo de todo el aparato estatal se dé de forma coordinada y sistemática. Es entonces donde se valora la riqueza de haber iniciado el proceso de adhesión.

#### **4.5. RECOMENDACIONES DE LA OCDE EN MATERIA FISCAL**

Ante la actual situación fiscal, explicada en el capítulo anterior, la OCDE, así como otros organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial, han emitido recomendaciones para mejorar la estabilidad económica del país, puesto que se considera que el déficit presupuestario en los términos que hoy se encuentra no es sostenible.

De esta manera, luego de haber realizado las evaluaciones y de analizar la política fiscal costarricense, la OCDE determinó que los ingresos fiscales son bajos y el gasto del Gobierno se encuentra rápidamente en aumento, llevando a la deuda pública a niveles insostenibles. Por lo tanto, recomiendan tres acciones fundamentales para restaurar la sostenibilidad fiscal, a saber:

1. Reducir el déficit del Gobierno Central en un 2% del PIB durante el bienio 2016 – 2017, y en 1,5% adicional posteriormente, aprobando e implementando la reforma fiscal propuesta, combatiendo la evasión fiscal, eliminando las exoneraciones fiscales que no tengan una justificación económica o social, y conteniendo el crecimiento de los gastos.
2. Introducir un marco fiscal a mediano plazo con una regla de gastos clara y verificable.

3. Mejorar la eficiencia en el gasto público reforzando la autoridad del Ministerio de Hacienda para controlar el gasto global del sector público e introduciendo un presupuesto basado en resultados.

Así, la Organización ha expresado que la aprobación de la reforma fiscal propuesta por el gobierno del presidente Solís sería un paso importante para reducir el déficit del Gobierno Central. (López, R., 2016). Además, por otro lado, el Ministerio de Hacienda ha mencionado que para resolver la problemática en el déficit fiscal se debe recortar el gasto público, especialmente el en pensiones, en reducción de exoneraciones y en combate a la evasión.

Por lo que el Gobierno ha orientado su accionar, como se notó, en la reducción del gasto y en el mejoramiento de la recaudación de los impuestos. Sin embargo, esto no parece ser suficiente debido a que el crecimiento económico del país no ha sido muy significativo y los compromisos sociales que tiene Costa Rica son muchos. De modo que no hay una relación lógica entre los ingresos y los gastos.

Además, esta desestabilización fiscal repercute no sólo en el desarrollo del papel del Gobierno, sino también en el nivel de IED que recibe el país, puesto que las calificadoras de riesgo han disminuido la calificación de Costa Rica, reduciendo la confianza en los inversores.

Siguiendo la visión de la OCDE, el buen manejo de los gastos públicos, los ingresos tributarios y de la gestión de la deuda la política fiscal puede ser la herramienta para sanear el contrato social entre el Gobierno y los ciudadanos costarricenses.

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Una vez realizada la investigación sobre *La situación fiscal costarricense de cara al proceso de adhesión del país a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), durante el periodo 2012 – 2017*, en este último apartado se abarcan las conclusiones y las recomendaciones que se emiten de acuerdo con el tema analizado.

### CONCLUSIONES

1. Dentro del sistema internacional actual, entendido este como un conjunto de actores que interactúan entre sí, de acuerdo con los temas que copan la agenda internacional, se observa un creciente protagonismo de las organizaciones internacionales en cuanto a la influencia que estos agentes desarrollan, incluso sobre los Estados. Un ejemplo de ello es la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) sobre todo por su fomento de buenas prácticas y políticas económicas para el mejoramiento de la calidad de vida de la población mundial.
2. La razón de ser de las organizaciones internacionales es la cooperación entre los Estados, independientemente de los fines que estas persiguen. De allí que, el accionar de éstos dentro de las organizaciones está fuertemente vinculado a colaborar y asistirse mutuamente, un ejemplo de ello es la labor que realizan los países Miembros de la OCDE.
3. La OCDE se posiciona como una organización de renombre a nivel mundial, gracias a su amplia base de datos y estadísticas en políticas y prácticas públicas en materia que va desde la calidad de los productos agrícolas hasta la innovación tecnológica. Así como a la información sobre la experiencia de otros países en diversos campos.
4. El funcionamiento de la OCDE está basado en un sistema de evaluación de la información, el cual le brinda reconocimiento internacional debido a los altos estándares que fija este Organismo a partir del análisis y comparación de la información. De ahí la gran cantidad de profesionales y técnicos que validan las

revisiones, los estudios y las recomendaciones que realizan a los Estados a quienes dirigen su actividad.

5. La política fiscal es un elemento fundamental para el buen desarrollo económico de los países, pues permite una mejor administración de los ingresos y los egresos. De modo que, en el caso de Costa Rica, mantener una adecuada habilidad fiscal redundará en beneficios para la población, derivados de la mejora de los servicios públicos, y además le permitirá al Estado realizar las necesarias obras en infraestructura que el país demanda.
6. Contrario a lo que usualmente se comenta que la OCDE es un “club de ricos”, la nueva política de apertura de esta Organización, que ha iniciado con las negociaciones de adhesión de países tales como Estonia y Eslovenia, ahora con Colombia, Costa Rica y Uruguay desmitifica tal aseveración.
7. Dentro de las políticas públicas que ocupan la atención de la OCDE se hallan las finanzas públicas y la imperiosa necesidad de que los Estados, de modo general, mantengan un sano equilibrio en sus cuentas nacionales para evitar desequilibrios macroeconómicos que al final perjudicarán, más allá del prestigio de la Organización, a la población mundial.
8. Costa Rica ha sido un país reconocido a nivel internacional por sus altos indicadores sociales, producto de una inversión adecuada en el ser humano; sin embargo, dada sus características de país en vías de desarrollo, estas conquistas sociales también le han traído problemas fiscales que el país debe atender urgentemente.
9. Los esfuerzos por mejorar la situación fiscal no han sido realmente suficientes, por lo que el déficit fiscal se ha convertido en el principal problema macroeconómico del país. Precisamente, por esto las recomendaciones de la OCDE van en ese sentido, debido a que el desbalance de las finanzas públicas está llegando a niveles insostenibles.

10. El proceso de adhesión a la OCDE que está desarrollando Costa Rica ha avanzado en buenos términos, el país ha ido implementando las recomendaciones emitidas por este Foro, lo cual le ha permitido contar con la opinión formal favorable a octubre del 2017, de seis Comités, quedando pendiente la aprobación y aplicación de medidas administrativas, regulatorias y legales. Además, el delicado tema de las finanzas públicas en espera de que la próxima administración adopte, en la mayor brevedad, las recomendaciones en ese sentido.
11. Dentro del balance entre las ventajas y desventajas del ingreso de Costa Rica a la OCDE el país se vería beneficiado por una amplia red de conocimiento y experiencia en mejores políticas públicas y buenas prácticas; mayor eficacia y transparencia del Estado para satisfacer las demandas de la población; mayor credibilidad y confianza en las políticas costarricenses; mayor grado de competitividad a nivel de los mercados comerciales y mayor participación en la búsqueda de soluciones a los problemas en común entre los países. Por otro lado, el proceso de adhesión por sí mismo ha sido una oportunidad para que el aparato estatal trabaje de forma coordinada y sistemática.
12. Dentro de las desventajas que encuentran los que se oponen al ingreso de Costa Rica a la OCDE, es que al ser Miembro el país va a mermar la cooperación que recibe. Sin embargo, desde hace ya varios años, Costa Rica, al ser un país de renta media alta, se ha graduado de la cooperación internacional, principalmente de la cooperación financiera no reembolsable. Por lo que la adhesión o no del país de la OCDE de ningún modo perjudicará la ya, de por sí, reducida asistencia internacional.

## RECOMENDACIONES

1. La comunidad internacional debe, necesariamente, primar la cooperación internacional como una dinámica que promueve la paz, la seguridad internacional y el desarrollo compartido. Ello gracias a la solidaridad de todos los actores que, a su vez, contribuye al fortalecimiento de las buenas relaciones entre los países. De allí que Costa Rica como parte de esta aldea global debe luchar en todos los foros por tal premisa.
2. Aprovechar el proceso de adhesión, incluyendo la dinámica de las evaluaciones. En el sentido de que el Estado costarricense logre seguir una línea de trabajo en donde el aparato público trabaje según los lineamientos de la OCDE, esto independientemente de si se ingresa o no a la Organización.
3. Actualizar el sistema tributario costarricense para poder mantener la inversión en el ser humano, acción que ha caracterizado a Costa Rica debido a su alta inversión del presupuesto en educación gratuita, seguridad, servicios universales de salud y en ayuda a las personas con muy bajos ingresos. Por lo que es esencial continuar con el buen recaudamiento de los impuestos, de manera que tal inversión pública siga siendo causa del renombre del país.
4. En vista de que en menos de seis meses Costa Rica celebrará elecciones presidenciales, los candidatos a la presidencia deberán incluir dentro de su Plan de Gobierno la adhesión del país a la OCDE como una prioridad. De esta manera, el proceso para ingresar a dicha Organización seguirá ocupando la prioridad que ha ocupado las últimas dos administraciones.
5. Realizar un compromiso obligatorio para los partidos políticos que disputarán la próxima elección nacional y que conformarán la nueva Asamblea Legislativa para aprobar en la próxima legislatura una reforma fiscal de consenso, primando el interés supremo del Estado costarricense, y apegada a las recomendaciones de la OCDE.

6. Una vez siendo Miembro, Costa Rica puede fortalecer su política de triangulación y de cooperación Sur – Sur, estrategia llevada a cabo por el país ante la reducción de los niveles de cooperación recibida, incentivando proyectos dentro del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) dirigidos a aquellos países que se encuentran en niveles más rezagados de desarrollo.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arias, R. & Muñoz, J. J. (2007). *La Reforma Económica y su impacto social en Costa Rica durante el periodo de Ajuste Estructural: Apuntes críticos para el análisis*. Economía y Sociedad. No. 31 y 32. Págs. 5 – 34. Escuela de Economía.
- Arias, J. P. (2017). *OCDE aprueba entrada de Costa Rica al comité agrícola*. CRhoy. Obtenido de: <https://www.crhoy.com/economia/ocde-aprueba-entrada-de-costa-rica-a-comite-agricola/>
- Barbé, E. (2007). *Relaciones Internacionales*. Ed. Tecnos, Madrid, España.
- Barquero, M. (2017a). *OCDE da opinión favorable a las políticas públicas de salud de Costa Rica*. La Nación. Obtenido de: <http://www.nacion.com/economia/politica-economica/ocde-da-opinion-favorable-a-politicas-publicas-de-salud-de-costa-rica/WNSBOXCOKNHX5F47AWZBROU4IE/story/>
- Barrantes, R. (2007). *Investigación: un camino al conocimiento*. San José, Costa Rica. Editorial Universidad Estatal a Distancia. (EUNED).
- Bayard, H. (1955). *The Marshall Plan and Its Meaning*. Governmental Affairs Institute. Vail-Ballou Press, Inc. Binghamton, New York.
- Bermúdez, M. (2016). *Las diez advertencias de la OCDE que Costa Rica no puede ignorar*. Gobierno de la Republica de Costa Rica. Obtenido de: <http://gobierno.cr/las-diez-advertencias-de-la-ocde-que-costa-rica-no-puede-ignorar/>
- Bermúdez, M. (2017). *Reforma fiscal en administración Solís: proceso ha sido trabajo de meses, que ya tiene ocho leyes aprobadas*. Gobierno de la Republica de Costa Rica. Obtenido de: <http://gobierno.cr/reforma-fiscal-en-administracion-solis-proceso-ha-sido-trabajo-de-meses-que-ya-tiene-ocho-leyes-aprobadas/#more-26811>
- Bosen, R. (2015). *La Conferencia de Potsdam: buscando el orden la posguerra*. Deutsche Welle. Obtenido de: <http://www.dw.com/es/la-conferencia-de-potsdam-buscando-el-orden-de-la-posguerra/a-18590555>
- Buonocore, D. (1980). *Diccionario de Bibliotecología*. (2da ed.). Buenos Aires, Argentina: Marymar.
- Calduch, R. (1991). *Relaciones Internacionales*. Edit. Ediciones Ciencias Sociales, Madrid.
- Cascante, S. (2017). *Ministra: Costa Rica pasa la prueba en materia de educación en OCDE*. La Prensa Libre. Obtenido de: <https://www.laprensalibre.cr/Noticias/detalle/117804/ministra-costa-rica-pasa-la-prueba-en-materia-de-educacion-en-ocde>

- Castillo, M. P. (2011). *Política económica: crecimiento económico, desarrollo económico, desarrollo sostenible*. Revista Internacional del Mundo Económico y del Derecho. Vol. III. Págs. 1 – 12. Obtenido de: <http://www.revistainternacionaldelmundoeconomicoydelderecho.net/wp-content/uploads/RIMED-Pol%C3%ADtica-econ%C3%B3mica.pdf>
- Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques. (2015). *70 Aniversario de la Carta de la ONU*. Senado de la República de los Estados Unidos Mexicanos. Obtenido de: [http://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/docs/300615\\_70\\_CARTA\\_ONU.pdf](http://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/docs/300615_70_CARTA_ONU.pdf)
- Clifton, J. & Díaz F. D. (2011). *La nueva política de la OCDE ante el cambio en la economía mundial*. Revista de Economía Mundial 28. Págs. 113 – 142.
- Constitución Política de la República de Costa Rica. (1949). Ley de iniciativa popular. Ed. 34. IJSA.
- Cruz, L. A. (2002). *Neoliberalismo y globalización económica: Algunos elementos de análisis para precisar los conceptos*. Revista Contaduría y Administración. No. 205. Págs. 13 – 26.
- Diez de Velasco, M. (2003). *Las organizaciones internacionales*. 3 ed. Tecnos, Madrid.
- Dougherty, J. E. & Pfaltzgraff, Jr., R. L. (1993). *Teorías en pugna en las relaciones internacionales*”. Colección de Estudios Internacionales. Grupo Editor Latinoamericano.
- Duarte, L. & González, C. (2014). *Origen y Evolución de la Cooperación Internacional para el Desarrollo*. Panorama. Vol. 8. No. 15. Págs. 117 – 131.
- Escribano, G. (2010). *Teorías del Desarrollo Económico*. Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED). Obtenido de: [http://sistemaucem.edu.mx/bibliotecavirtual/oferta/licenciaturas/derecho/LDE318/teorias\\_del\\_desarrollo\\_economico.pdf](http://sistemaucem.edu.mx/bibliotecavirtual/oferta/licenciaturas/derecho/LDE318/teorias_del_desarrollo_economico.pdf)
- Fallas, H. (2015). *Causas estructurales del déficit fiscal*. Ministerio de Hacienda del Gobierno de la República de Costa Rica. Noticias. Obtenido de: <http://www.hacienda.go.cr/noticias/13337-causas-estructurales-del-deficit-fiscal>
- Fernández S. A. (2009). *Ranking del gobierno más Gastón*. El Financiero. Obtenido de: [http://www.elfinancierocr.com/ef\\_archivo/2011/febrero/13/economia2669568.html](http://www.elfinancierocr.com/ef_archivo/2011/febrero/13/economia2669568.html)
- Gobierno de la República de Costa Rica. (2017a). *Hacienda presenta estimaciones de nueva propuesta para reformar Renta y Ventas*. Obtenido de: <http://presidencia.go.cr/comunicados/2017/02/hacienda-presenta-estimaciones-de-nueva-propuesta-para-reformar-renta-y-ventas/>
- Gobierno de la República de Costa Rica. (2017b). *OCDE resalta sentido de urgencia necesario para concretar reformas en temas fiscales*. Obtenido de: <http://presidencia.go.cr/comunicados/2017/03/ocde-resalta-sentido-de-urgencia-necesario-para-concretar-reformas-en-temas-fiscales/>

- Gobierno de la República de Costa Rica. (2017c). *Diagnóstico de OCDE para Costa Rica: reforma fiscal es necesaria para crecimiento inclusivo*. Obtenido de: <http://gobierno.cr/diagnostico-de-ocde-para-costa-rica-reforma-fiscal-es-necesaria-para-crecimiento-inclusivo/>
- Gobierno de la República de Costa Rica. (2017d). *BID y FMI respaldan esfuerzos para reforma fiscal en Costa Rica*. Obtenido de: <http://gobierno.cr/bid-y-fmi-respaldan-esfuerzos-para-reforma-fiscal-en-costa-rica/>
- Granados, G. (2017). *Proceso de adhesión de Costa Rica a OCDE tardaría hasta tres años más*. La Prensa Libre. Obtenido de: <https://www.laprensalibre.cr/Noticias/detalle/107960/proceso-de-adhesion-de-costa-rica-a-ocde-tardaria-hasta-tres-anos-mas->
- Guillén R., A. (s/f). *Modelos de Desarrollo y Estrategias Alternativas en América Latina*. Red de Estudios para el Desarrollo Celso Furtado. Obtenido de: [http://centrocelsofurtado.com.br/arquivos/image/201108311505340.A\\_GUILLEN3.pdf](http://centrocelsofurtado.com.br/arquivos/image/201108311505340.A_GUILLEN3.pdf)
- Gurría, A. (2016). *El acceso de Costa Rica a la OCDE: Un camino de mutuo continuamente*. OCDE. Obtenido de: <https://www.oecd.org/centrodemexico/el-acceso-de-costa-rica-a-la-ocde-un-camino-de-mutuo-enriquecimiento.htm>
- Gutiérrez, T. (2016). *Helio Fallas: CR no entrará a la OCDE con un déficit del 6%*. CRHoy. Obtenido de: <http://www.crhoy.com/archivo/helio-fallas-cr-no-entrara-a-la-ocde-con-un-deficit-del-6/economia/>
- Hernández, S. R, Fernández, C. C, & Baptista, L. P. (2014). *Metodología de la Investigación*. McGraw-Hill Education 6°
- Hidalgo, J. C. (2011). *Cómo Oscar Arias casi quiebra a Costa Rica*. La Nación. Disponible en: <http://www.nacion.com/archivo/como-oscar-arias-casi-quiebra-a-costa-rica/TJU55YSYQFFRZOBG5YR5RGCKIQ/story/>
- Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales. (s/f). *Capsulas fiscales*. Obtenido de:
- Jiménez, R. (1998). *Estabilidad y desarrollo económico en Costa Rica. Las reformas pendientes*. San José, C. R.: Academia de Centroamérica. 672 p.: cuadros; 24 cm.
- León, J. (s/f). *Las Políticas Económicas en Costa Rica 1890 – 1950: La Primera Mitad del Siglo XX*.
- Mendoza, R. (2006). *Investigación cualitativa y cuantitativa: Diferencias y limitaciones*.
- Merle, M. (1997). *Sociología de las relaciones internacionales*. Ed. Cast.: Alianza Editorial, S.A.
- Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones. (2017). *Costa Rica recibe aprobación de la OCDE sobre políticas en ciencia y tecnología*. Historia de Noticias. Obtenido de: [https://micit.go.cr/index.php?option=com\\_content&view=article&id=10210:costa-rica-](https://micit.go.cr/index.php?option=com_content&view=article&id=10210:costa-rica-)

recibe-aprobacion-de-la-ocde-sobre-politicas-en-ciencia-y-  
tecnologia&catid=40&Itemid=630

Ministerio de Comercio Exterior. (s/f). OCDE. *Preguntas Frecuentes*. Obtenido de:  
<http://www.comex.go.cr/OCDE/preguntasfrecuentes.aspx>

Ministerio de Comercio Exterior. (2013a). *Costa Rica y la Organización para la Cooperación y  
Desarrollo Económico (OCDE)*. Vigésimo Informe del Estado de la Nación en Desarrollo  
Humano Sostenible, Costa Rica. Obtenido de:  
[https://estadonacion.or.cr/files/biblioteca\\_virtual/020/economia/Comex\\_OCDE.pdf](https://estadonacion.or.cr/files/biblioteca_virtual/020/economia/Comex_OCDE.pdf)

Ministerio de Comercio Exterior. (2013b). *Costa Rica define plan de acción que guiará trabajo con  
la OCDE*. Comunicados. Obtenido de:  
[http://www.comex.go.cr/sala\\_prensa/comunicados/2013/octubre/CP-1686.aspx](http://www.comex.go.cr/sala_prensa/comunicados/2013/octubre/CP-1686.aspx)

Ministerio de Comercio Exterior. (2016). *Programa Presupuestario 2016*. Presupuestos. Obtenido  
de:  
<http://www.comex.go.cr/Transparencia/Presupuestos/Historico%20de%20presupuestos/2016/Presupuesto/DOC12.Presupuesto%202016.pdf>

Ministerio de Comercio Exterior. (2017). *Costa Rica recibe primera aprobación en su proceso de  
adhesión a OCDE*. Comunicados. Obtenido de:  
[http://www.comex.go.cr/sala\\_prensa/comunicados/2017/enero/CP-2104.aspx](http://www.comex.go.cr/sala_prensa/comunicados/2017/enero/CP-2104.aspx)

Ministerio de Hacienda. (2015). “Hacienda reitera llamado al país para resolver déficit fiscal  
estructural”. República de Costa Rica. Obtenido de:  
<http://www.hacienda.go.cr/noticias/13320-hacienda-reitera-llamado-al-pais-para-resolver-deficit-fiscal-estructural>

Ministerio de Salud. (2017c). *Costa Rica logra aval en materia de salud para ingreso a OCDE*.  
Comunicado de Prensa. Obtenido de:  
<https://www.ministeriodesalud.go.cr/index.php/noticias/noticias-2017/1109-costa-rica-logra-aval-en-materia-de-salud-para-ingreso-a-la-ocde>

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. (2017). *Costa Rica obtiene aval en materia de trabajo y  
asuntos sociales*. Comunicados. Obtenido de:  
[http://www.mtss.go.cr/prensa/comunicados/2017/septiembre/Costa\\_Rica\\_obtiene\\_aval\\_materia\\_trabajo\\_%20asuntos\\_sociales.html](http://www.mtss.go.cr/prensa/comunicados/2017/septiembre/Costa_Rica_obtiene_aval_materia_trabajo_%20asuntos_sociales.html)

Organización de las Naciones Unidas. (2017). *1943: Las Declaraciones de Moscú y Teherán*.  
Historia de las Naciones Unidas. Obtenido de: <http://www.un.org/es/sections/history-united-nations-charter/1943-moscow-and-teheran-conferences/index.html>

Organización de las Naciones Unidas. (2017). *1944 – 1945: Conferencia de Dumbarton Oaks y  
Yalta*. Historia de las Naciones Unidas. Obtenido de: <http://www.un.org/es/sections/history-united-nations-charter/1944-1945-dumbarton-oaks-and-yalta/index.html>

- Organización de las Naciones Unidas. (2017). *1945: Conferencia de San Francisco*. Historia de las Naciones Unidas. Obtenido de: <http://www.un.org/es/sections/history-united-nations-charter/1945-san-francisco-conference/index.html>
- OCDE. (s/f). *La OCDE*.
- OCDE. (2008). *La política fiscal como herramienta de desarrollo en América Latina*. Publicaciones de la OCDE. Obtenido de: <https://www.oecd.org/dev/41578326.pdf>
- OCDE. (2009). *Perspectivas Económicas de América Latina 2009*. Publicaciones de la OCDE. Obtenido de: [http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/development/perspectivas-economicas-de-america-latina-2009\\_leo-2009-es#page17](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/development/perspectivas-economicas-de-america-latina-2009_leo-2009-es#page17)
- OECD. (2007). *Council Resolution on enlargement and enhanced engagement*. Obtenido de: <http://www.oecd.org/legal/41462458.pdf>
- OECD. (2010). *DAC Mandate 2011 – 2015*. Obtenido de: [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DCD/DAC\(2010\)34/FINAL&doclanguage=en](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=DCD/DAC(2010)34/FINAL&doclanguage=en)
- OECD. (2011). *Better policies for better lives: The OECD at 50 and beyond*. Obtenido de: <https://www.oecd.org/about/47747755.pdf>
- OECD. (2014). *DAC List of ODA Recipients*. Development finance statistics. Obtenido de: <https://www.oecd.org/dac/stats/documentupload/DAC%20List%20of%20ODA%20Recipients%202014%20final.pdf>
- OCDE. (2015). *La OCDE establece la hoja de ruta para la adhesión de Costa Rica*. Obtenido de: <http://www.oecd.org/newsroom/la-ocde-establece-la-hoja-de-ruta-para-la-adhesion-de-costarica.htm>
- OECD. (2015). *Roadmap for the Accession of Costa Rica to the OECD Convention*. Obtenido de: [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=C\(2015\)93/FINAL&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=C(2015)93/FINAL&docLanguage=En)
- OECD. (2016a). *International Regulatory Co-operation: The Role of International Organisations in Fostering Better Rules of Globalisation*. OECD Publishing. Paris. Obtenido de: [http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/international-regulatory-co-operation\\_9789264244047-en#page4](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/international-regulatory-co-operation_9789264244047-en#page4)
- OECD. (2016b). *DAC Global Relations Strategy*. Development Assistance Committee. Obtenido de: [http://www.oecd.org/dac/dac-global-relations/DCD-DAC\(2016\)28\\_FINAL\\_DAC\\_Global\\_Relations\\_Strategy%20\(3\).pdf](http://www.oecd.org/dac/dac-global-relations/DCD-DAC(2016)28_FINAL_DAC_Global_Relations_Strategy%20(3).pdf)
- OECD. (2017a). *The “Marshall Plan” speech at Harvard University, 5 June 1947*. Obtenido de: <http://www.oecd.org/general/themarshallplanspeechatharvarduniversity5june1947.htm>

- OECD. (2017b). *Organisation for European Economic Co – operation*. Obtenido de: <https://www.oecd.org/general/organisationforeuropeaneconomicco-operation.htm>
- OECD. (2017c). *OECD Legal Instruments*. Legal Affairs. Obtenido de: <http://www.oecd.org/legal/legal-instruments.htm>
- OECD. (2017d). *Who does what? About the OECD*. Obtenido de: <http://www.oecd.org/about/whodoeswhat/>
- OECD. (2017e). *What we do and how*. About the OECD. Obtenido de: <http://www.oecd.org/about/whatwedoandhow/>
- OECD. (2017f). *Budget*. About the OECD. Obtenido de: <http://www.oecd.org/about/budget/>
- OECD. (2017g). *The Accession Process*. Legal Affairs. Obtenido de: <http://www.oecd.org/legal/accession-process.htm>
- OECD. (2017h). *Framework for the Consideration of Prospective Members*.
- OECD. (2017i). *DAC Members*. Development Co-operation Directorate (DCD-DAC). Obtenido de: <http://www.oecd.org/dac/dacmembers.htm>
- OECD. (2017j). *Joining the Development Assistance Committee (DAC)*. DAC global relations. Obtenido de: <http://www.oecd.org/dac/dac-global-relations/joining-the-development-assistance-committee.htm>
- OECD. (2017k). *Official Development Assistance 2016*. Obtenido de: <http://www2.compareyourcountry.org/oda?cr=oecd&lg=en>
- OECD. (2017l). *DAC Glossary*. Obtenido de: <http://www.oecd.org/dac/dac-glossary.htm#ODA>
- Oviedo, A. M., et al. (2015). *Costa Rica's Development: From Good to Better*. Systematic Country Diagnostic. Washington, DC: World Bank. License: Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO.
- Pacheco, A. (2006). *Informe del Presidente de la República de Costa Rica, Dr. Abel Pacheco de la Espriella, sobre los asuntos de la Administración y el estado político de la República y medidas de importancia para la buena marcha del Gobierno y el progreso y bienestar de la Nación*.
- Ripoll, A. (2007). “La cooperación internacional: Alternativa interestatal en el siglo XXI”. *Revista de la Facultad de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*. Vol. 1. No. 3.
- Rodríguez G. F. (s/f). *Reformas fiscales recientes: el caso de Costa Rica*. Ministerio de Hacienda.
- Rodríguez-Clare, A., Sáenz, M., & Trejos, A. (2003). *Análisis del Crecimiento Económico en Costa Rica*. Banco Interamericano de Desarrollo.

- Rodríguez, A. (2016). *OCDE pule a Costa Rica*. El Financiero. Obtenido de: <http://www.elfinancierocr.com/economia-y-politica/ocde-pule-a-costarica/GA2CA7ZFVZFIBAUH6CQB4CA35U/story/>
- Rovira, M., J. (2000). *Estado y política económica en Costa Rica: 1948 – 1970*. 1. Ed. San José, Costa Rica.: Editorial de la Universidad de Costa Rica.
- Ruíz, R. G. (2017). *Luis Guillermo Solís admite que se desvanece su plan de subir impuestos*. La Nación. Obtenido de: <http://www.nacion.com/el-pais/politica/luis-guillermo-solis-admite-que-se-desvanece-su-plan-de-subir-impuestos/4EA57FO6ARHPJL7MT2XUB5MCWQ/story/>
- Salto, D. (2013). “OCDE: ¿qué significa fiscalmente para Costa Rica?”. El Financiero. Obtenido de: [http://www.elfinancierocr.com/blogs/tribuna\\_fiscal/OCDE-Costa\\_Rica-Convenios\\_de\\_Doble\\_Imposicion-Transparencia\\_Fiscal\\_7\\_319838014.html](http://www.elfinancierocr.com/blogs/tribuna_fiscal/OCDE-Costa_Rica-Convenios_de_Doble_Imposicion-Transparencia_Fiscal_7_319838014.html)
- Sistema Costarricense de Información Jurídica. Normativa. (2014). *Reglamento de la Delegación Permanente de Costa Rica ante la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)*. Obtenido de: [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=77147&nValor3=96559&strTipM=TC#up](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=77147&nValor3=96559&strTipM=TC#up)
- Tokatlian, J. G., & Pardo, R. (s/f). *La Teoría de la Interdependencia: ¿Un Paradigma Alternativo Al Realismo?*. Estudios Internacionales
- Truyol, A. (1991a). *La Europa de Yalta*. Fundación Juan March. Ciclo: El fin del Yalta. Obtenido de: <https://www.march.es/conferencias/anteriores/voz.aspx?p1=21986>
- Truyol, A. (1991b). *El fin de Yalta*. Fundación Juan March. <https://recursos.march.es/culturales/documentos/conferencias/resumenes-bif/548.pdf?v=22892083>
- U.S. Mission to France. (2017). *Postwar Marshall Plan that rebuild Europe marks 70<sup>th</sup> anniversary*. Obtenido de: <https://fr.usembassy.gov/postwar-marshall-plan-rebuilt-europe-marks-70th-anniversary/>
- Velázquez, F. R. (2011). *Cambios y continuidades del sistema internacional*. Revista en Relaciones Internacionales – N° 41.
- Villasuso, J. M. (2000). *Reformas estructurales. Proyecto Crecimiento, empleo y equidad: América Latina en los años noventa*. Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad de Costa Rica.

# **ANEXOS**



---

## ENTREVISTA DEL TRABAJO FINAL DE GRADUACIÓN

Para optar por el grado de Bachillerato en Relaciones Internacionales

*La situación fiscal costarricense de cara al proceso de adhesión a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), durante el periodo 2012 – 2016*

**Verónica M<sup>a</sup>. Alvarado Vega. Carné: 154834**  
AUTORA

---

### ENTREVISTA 4. Funcionario (a) del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto

1. ¿Cómo define usted a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)?
2. ¿Qué significa para Costa Rica ingresar a este organismo internacional?
3. ¿Considera usted que es una buena práctica pública el ingreso de Costa Rica a esta organización? ¿Por qué?
4. ¿Qué piensa usted que podría acontecer con la cooperación internacional que recibe Costa Rica si se materializa el ingreso del país a la OCDE?
5. ¿En qué estado quedan iniciativas como el “Consenso de Costa Rica” de cara a la membresía de Costa Rica en la OCDE?

A handwritten signature in blue ink, appearing to be the initials 'EA'.



---

## ENTREVISTA DEL TRABAJO FINAL DE GRADUACIÓN

Para optar por el grado de Bachillerato en Relaciones Internacionales

*La situación fiscal costarricense de cara al proceso de adhesión de Costa Rica a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), durante el periodo 2012 – 2016*

**Verónica M<sup>a</sup>. Alvarado Vega. Carné: 154834**

AUTORA

---

### ENTREVISTA 1

Natalia Blanco Córdoba  
Asesora del Foro OCDE  
Dirección General de Comercio Exterior  
Ministerio de Comercio Exterior (COMEX)

1. ¿Qué es la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)?
2. ¿En qué consiste el proceso de adhesión de Costa Rica a la OCDE?
3. ¿Qué significa para Costa Rica ingresar a la OCDE?
4. ¿Cuáles son los beneficios que adquiere Costa Rica al adherirse a esta organización?
5. ¿Hay alguna desventaja para Costa Rica al ser miembro de este organismo?
6. ¿Cuáles son las áreas en las que el país debe de trabajar con mayor urgencia para poder alcanzar los estándares internacionales de la organización?
7. ¿Actualmente cuál es el estado del proceso de adhesión? ¿Vamos a buen paso?

*Natalia Blanco C.  
26.10.17*

R/ 31-10-2017  
fuf



---

## ENTREVISTA DEL TRABAJO FINAL DE GRADUACIÓN

Para optar por el grado de Bachillerato en Relaciones Internacionales

***La situación fiscal de cara al proceso de adhesión de Costa Rica a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), durante el periodo 2012 – 2016***

**Verónica M<sup>a</sup>. Alvarado Vega. Carné: 154834**  
AUTORA

---

### ENTREVISTA 3

Leonardo Salas Quirós  
Oficial Mayor y Gerente de Despacho  
Despacho del Ministro  
Ministerio de Hacienda

1. ¿Por qué es importante la política fiscal?
2. ¿Cuáles son las reformas fiscales más importantes que ha realizado el país para avanzar en política fiscal?
3. ¿A qué se debe la situación fiscal que está atravesando Costa Rica? ¿Por qué?
4. ¿Cuáles son los principales retos o desafíos que enfrenta el país en materia fiscal? ¿Qué acciones se han tomado para hacerles frente?
5. ¿Qué opina usted sobre el proceso de adhesión de Costa Rica a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)?
6. ¿Cuáles son las medidas fiscales que debe tomar Costa Rica para atacar las recomendaciones de la OCDE?
7. ¿Cómo se beneficiaría el país en materia fiscal si ingresa a la OCDE?
8. ¿Cree usted que la OCDE aceptaría a Costa Rica como miembro de su organización con un elevado porcentaje de déficit fiscal? ¿Por qué?