

Estructura productiva y crecimiento de Costa Rica

Hacia una estrategia alternativa

Francisco Esquivel Villegas



*Estructura productiva y
crecimiento de Costa Rica
Hacia una estrategia alternativa*

Francisco Esquivel Villegas

Agosto 2025

Índice

Introducción	4
1.- El crecimiento en las primeras etapas de exportación	7
1.1.- El enfoque conservador sobre el desarrollo económico	7
1.2.- Las Etapas I y II del proceso exportador	10
1.3.- ¿Fracasó el modelo?	13
2.- La Etapa III del proceso exportador: el crecimiento basado en el modelo aperturista	26
2.1.- El patrón productivo	28
2.2.- El crecimiento de la demanda agregada	37
<i>La expansión del mercado externo</i>	37
<i>El crecimiento fluctuante del mercado interno</i>	40
2.3.- El crecimiento resultante	55
2.4.- El cambio de la estructura productiva	59
2.5.- La pandemia y el período posterior	66
3.- Hacia la Etapa IV del proceso exportador: una estrategia de crecimiento e inclusión social	70
3.1.- Los retos del desarrollo futuro: hacia una Etapa IV del proceso exportador	71
3.2.- Las oportunidades futuras de una Etapa IV de exportación	81
Síntesis y conclusiones	87
Bibliografía	93

Introducción

La exportación de un país pequeño como Costa Rica es una base muy importante para el crecimiento y la estabilidad macro financiera. Pero, también el mercado interno aporta estímulos esenciales a la expansión productiva. Cualquier economía requiere de sectores que operen como una locomotora que impulsa al resto de los vagones. Tales sectores aportan los estímulos de demanda que se transmiten, con mayor o menor intensidad, hacia el resto de los sectores productivos. Cuando se trata de una economía pequeña, como la costarricense, ese papel lo juegan las actividades productivas que se dedican a la exportación y los sectores que abastecen a los residentes del país.

Luego de cuatro décadas, la estrategia exportadora de Costa Rica, basada en la apertura de la economía, no ha creado la estructura productiva que garantice un crecimiento elevado, capaz de incrementar el ingreso por habitante del país. Ha sido una locomotora insuficiente. De esa manera, la economía nacional sigue rezagada si se compara con las economías más avanzadas del mundo.

El nuevo sector exportador ha desarrollado una producción de ensamblaje que es limitado para ofrecer un crecimiento relevante a la economía. No genera los encadenamientos apropiados para darle estímulos de expansión al resto de la economía. Se trata de un tipo de producción que está focalizado en algunas zonas de la región central del país. No tiene capacidad de extenderse al resto del país porque ocupa una mano de obra especializada que sólo se encuentra en el centro de la nación. En ese sentido, el crecimiento de las últimas décadas ha generado opciones de prosperidad a ciertos segmentos jóvenes de la población, con educación profesional o técnica acorde a las necesidades de ese tipo de ensamblaje. Pero, la prosperidad no llega al resto de la población, de ahí que la concentración del ingreso se ha profundizado.

La estructura productiva de la estrategia de apertura se produjo de manera dispersa, atendiendo a las oportunidades de cada momento. En ese sentido, la nueva expansión productiva, orientada por la exportación, fue típicamente liberal, sin plan. Además, no existió interés en la producción para el mercado local. Por lo tanto, se produjo un divorcio entre la expansión exportadora y el dinamismo de la producción que se orientaba a las necesidades del comprador local. El mercado interno interesó sólo como nicho para el comercio importador, por lo que la demanda interna se abrió, con bastante amplitud, de tal forma que los productos que venían del exterior pudieron entrar al país, cada vez con menos aranceles y menos restricciones aduaneras, además de disponer de un tipo de cambio complaciente con las importaciones. El productor para el mercado interno fue relegado a un segundo plano, en la medida en que la apertura del mercado no fue acompañada de un verdadero programa de reconversión productiva. Las instancias estatales, que pudieron sustentar tal programa, fueron desmanteladas o disminuidas en sus funciones.

La acumulación de malas experiencias aplicando estrategias de apertura orientadas por el enfoque neoliberal, y el desarrollo de procesos políticos nacionales que han reclamado por un cambio de enfoque económico que permita un verdadero desarrollo productivo, ha propiciado una discusión más amplia sobre estrategias de desarrollo en las últimas décadas.

Considerando que ya pasó el tiempo del neoliberalismo, es la hora de repensar la inserción al mercado internacional de las economías latinoamericanas. Reconociendo que muchos procesos de exportación, de las últimas décadas, generaron una expansión incompleta, desequilibrada, sin visión de desarrollo, estamos frente al reto de impulsar una nueva etapa de exportación, orientada por nuevos conceptos.

Una estrategia alternativa es posible en Costa Rica, aprovechando sectores que han sido olvidados. Si se aprovecha el potencial de la agricultura, la agroindustria, la ganadería y sus derivados industriales, el turismo y la construcción, la economía puede ampliar los encadenamientos de la estructura productiva y generar altas tasas de crecimiento que reduzcan la brecha del ingreso por habitante respecto a los países más avanzados.

Un ingrediente fundamental de la estrategia alternativa debe ser la recuperación del mercado interno, lo que fortalecería la capacidad de crecimiento de la economía. En particular, debe reactivarse el consumo privado mediante políticas distributivas y la inversión privada mediante la creación de estímulos apropiados a las empresas nacionales y extranjeras.

1.- El crecimiento en las primeras etapas de exportación

“No se trata de terminar con el café ni aun de negarle el apoyo sólo de emprender una campaña decidida para crearle al país nuevas fuentes de riqueza de mercado externo e interno, que hagan posible que Costa Rica prosiga su desarrollo de sociedad democrática y nación independiente”¹

Rodrigo Facio

El crecimiento de Costa Rica se ha desarrollado como una sucesión de etapas exportadoras, a partir de la mitad del siglo XIX. Al respecto, consideramos que se han producido tres etapas del proceso exportador nacional, hasta el presente. Este libro realiza un análisis del crecimiento alcanzado en la tercera etapa, desarrollada desde mediados de la década del 80. Para exponer de manera más clara las características de esta etapa III, se describe brevemente lo que fueron las etapas I y II de dicho proceso exportador. Asimismo, al final, se presenta un esbozo de lo que podría ser una etapa IV del proceso exportador, a efectuarse en el futuro, si existiera la voluntad política para corregir las insuficiencias de la Etapa III, buscando un mejor desarrollo nacional.

1.1.- El enfoque conservador sobre el desarrollo económico

El debate del siglo XX, sobre el desarrollo de economías capitalistas atrasadas, se concentró en el análisis de propuestas sobre la forma más adecuada de lograr una estructura productiva que permitiera una expansión constante, incorporando una base empresarial amplia, con capacidad para generar suficiente empleo, e incluir a los diversos sectores

¹ Rodrigo Facio: “Estudio sobre economía costarricense” en Obras de Rodrigo Facio. Tomo I. Editorial Costa Rica. San José, Costa Rica. 1972. Página 106

de la población en el aprovechamiento de los “frutos” del crecimiento. En ese contexto, el crecimiento debía conducir a una diversificación significativa de la estructura productiva. Dicha diversificación debía permitir una base apropiada para el desarrollo de la salud, la educación y la vivienda de calidad, además de posibilitar el incremento del consumo para el desarrollo cultural y recreativo.

Tal expansión debía acompañarse de un adecuado equilibrio de las “cuentas externas” de la economía, lo que denominamos la dimensión macro financiera de un país. Es decir, el crecimiento tenía que generar un balance entre las entradas y las salidas de divisas, lo que, operativamente, significaba una balanza de pagos estable. También, se consideraba muy importante una tercera dimensión relativa al comportamiento de los precios de la economía. En ese sentido, es vital, para el buen desempeño de una economía, que los precios no aumenten más allá de cierto nivel aceptable; esto es, que no exista inflación.

En toda economía, el proceso de expansión productiva está asociado al desempeño de sectores “líderes” cuyo dinamismo se transmite al resto de sectores. Tales líderes operan como la locomotora de un tren que arrastra a los vagones. Lo que suceda con los líderes influye el funcionamiento del resto de la economía. Esto será aplicable a una economía desarrollada como a una economía atrasada.

En las economías atrasadas es frecuente encontrar que una buena parte de los sectores líderes, o la totalidad de éstos, estén orientados a la producción para el exterior; lo que se denomina “desarrollo hacia afuera”. Conforme más pequeño sea el tamaño de la economía, será más necesario dedicar una parte relevante de la producción para la exportación. Esto quiere decir que las economías atrasadas de mayor tamaño pueden ser menos dependientes de la exportación. Sin embargo, eso va a depender del grado de desarrollo productivo que hayan alcanzado.

En cualquier caso, siempre, en la economía atrasada se observarán sectores líderes que exportan y transmiten los estímulos al “resto” de la economía. Asimismo, existen otros sectores líderes orientados a satisfacer

las necesidades internas de la economía, es decir, de los residentes del país; que también producen estímulos al “resto” de la economía. Esto corresponde al “desarrollo hacia adentro”. Al respecto, el debate de mediados del siglo XX se concentró en establecer cuál era la fórmula adecuada para transmitir los estímulos de los sectores líderes hacia el resto de la economía. En consecuencia, el debate giraba en torno a la definición de una manera apropiada de articular el desarrollo hacia afuera con el desarrollo hacia adentro.

En Latinoamérica, se inició, en el siglo XIX, un enfoque conservador que defendía el carácter “natural” de la exportación, desarrollada normalmente desde la segunda mitad del siglo XIX. Al respecto, se consideraba que los sectores líderes, que habían surgido en el siglo XIX, como el café y el banano, en Centro América, tenían una capacidad inagotable de generar riqueza. Por lo tanto, los líderes podían abastecer al país de todo lo que necesitara, sin generar el desarrollo hacia adentro. En ese sentido, la articulación de lo externo con lo interno no era a través de la estructura productiva, sino mediante el financiamiento que harían las exportaciones de todas las importaciones necesarias. En términos productivos, este enfoque concebía que no era necesaria la diversificación, por lo que no tenía sentido articular a los sectores líderes exportadores con el resto de la estructura productiva. El desarrollo productivo, como articulación progresista entre el desarrollo hacia afuera y el desarrollo hacia adentro, no era necesario.

Rodrigo Facio, el estratega del desarrollo más connotado del siglo XX, en Costa Rica, describía este enfoque de la siguiente manera:

“El fenómeno monocultista del café, ... es profundamente antieconómico desde el punto de vista nacional, y no como se sostiene por algunos, que es consecuencia, no solo natural, sino saludable, de la división internacional del trabajo, según la cual, obedeciendo a razones geográficas, económicas y de otra índole, la producción de cada país debe especializarse hasta el último grado. Así, los mantenedores de tal tesis, sostienen que Costa Rica debe estimular y proteger la producción del café, sin preocuparse por la

producción de otros artículos, ya que, por la calidad del grano y su renombre en el mercado mundial, le resulta más productivo adquirir esos otros artículos en el exterior con el oro importado por éste, que dedicarse a producirlos aquí directamente. De modo que hasta propugnarían, si fuese el caso, inundar de cafetales todo el territorio nacional y comprar con el oro que teóricamente esa producción nos reportara todas las cosas que necesitamos para vivir.²

1.2.- Las Etapas I y II del proceso exportador

El enfoque conservador sustentó lo que denominamos la Etapa I del proceso exportador de Costa Rica. Tal etapa se inició, a mediados del siglo XIX, con la exportación del café; lo que se completó, al final de ese siglo, con el surgimiento del enclave bananero, que también producía para la exportación. De esta manera, se estableció un modelo exportador bicéfalo que condicionó todos los mecanismos de crecimiento de la economía nacional. El mercado interno se amplió de manera muy limitada, generando un rezago productivo importante y configurando un patrón social que imposibilitaba la inclusión de los sectores mayoritarios de la población. Se trató de un modelo oligárquico, en la medida en que fue liderado por el grupo empresarial dominante de la producción cafetalera.

La crisis mundial, iniciada en 1929, se encargó de eliminar la base de sustentación del enfoque conservador del desarrollo. La estrategia exportadora del siglo XIX y de inicios del siglo XX experimentó fuertes críticas, luego de esa crisis, ya que la caída de los ingresos externos, derivada de la enorme contracción de los mercados mundiales, generó un impacto devastador en las economías atrasadas como las latinoamericanas. Así, surgió otro enfoque de desarrollo, partiendo de que la expansión exportadora no aportaba los elementos suficientes para que las economías de la región se pudieran desarrollar productivamente. De esta manera, el nuevo enfoque propuso un modelo económico alternativo

² Rodrigo Facio: “Estudio sobre economía costarricense” en Obras de Rodrigo Facio. Tomo I. Editorial Costa Rica. San José, Costa Rica. 1972. Página 110.

basado en el impulso al mercado interno, como opción de desarrollo productivo. El análisis comprobó que las economías grandes de la región (Brasil, Argentina y México) habían experimentado un crecimiento de la producción local que abastecía al mercado interno, ante la dificultad para comprar productos importados (derivada de la limitación de los recursos generados por la exportación). Tal expansión productiva se había producido por iniciativa del sector privado, sin ninguna política nacional que la estimulara. En consecuencia, se promovió el establecimiento de una política estatal que impulsara ese proceso mediante diversos estímulos que estaban al alcance de las instancias gubernamentales. Se trataba de promover una política de sustitución de importaciones. Una parte de lo que antes se compraba en el mercado externo sería producido mediante la capacidad productiva local: se sustituiría el producto importado que atendía la demanda interna por producto local. El crecimiento resultante aportaría una oportunidad de recuperar la senda de expansión del empleo y del ingreso, en un marco de equilibrio externo (porque reducía la dependencia de las fluctuaciones del mercado externo y de las compras de productos importados).

Este enfoque permitía una articulación progresista entre el desarrollo hacia afuera y el desarrollo hacia adentro. En el caso de Costa Rica, el enfoque influyó significativamente la toma de decisiones de mediados del siglo XX. En la década del 30, la Etapa I del proceso exportador sufrió problemas serios, tanto en el plano económico como en el social. Esto propició el inicio de un proceso de cambios políticos que permitió el paso a una nueva etapa. Los cambios condujeron a la aplicación de una estrategia de crecimiento que impulsó el desarrollo del mercado interno, buscando ampliar los beneficios de la expansión económica a diversos sectores de la población.

En la medida en que se trataba de una economía pequeña, el impulso a la industrialización significó establecer una dependencia de nuevas importaciones para el proceso productivo. De esa manera, surgió un primer ensamblaje en aquellas ramas industriales que generaban productos originalmente diseñados en el exterior, cuya elaboración requería de una magnitud importante de insumos y materias primas

importadas. Por lo tanto, esta Etapa II dependió apreciablemente del fortalecimiento del sector exportador para mantener el equilibrio de la balanza de pagos. La exportación de productos agrícolas financiaba la expansión de las importaciones industriales. Se amplió y se hizo más eficiente el tradicional modelo de exportación, además de que se diversificó moderadamente el proceso exportador. Así, la prosperidad del sector exportador, en el marco de un entorno económico mundial favorable, permitió las condiciones externas que generaron un espacio productivo y macro financiero, apropiado para el crecimiento del mercado interno. El desarrollo hacia adentro se complementó con el desarrollo hacia afuera. Este proceso se extendió a lo largo de las décadas del 40, del 50 y del 60 del siglo XX, llegando a un límite en la década del 70.

Lo que pasó en la Etapa II del proceso exportador no es posible entenderlo sin la dimensión política. Se produjo una reforma social, en la década del 40, que estableció el inicio de una forma de organización estatal que regulaba y estimulaba el desarrollo de beneficios para amplios sectores de la población. Luego, a partir de la década del 50, el impulso de la política industrial se combinó con la recreación de aquella reforma social, para generar políticas distributivas que estimularon el crecimiento de la demanda para el mercado interno, mejorando la capacidad de compra de los grupos sociales más rezagados. Para que se desarrollara la oferta era necesaria la demanda, que no se crea automáticamente. En el contexto latinoamericano de aquella época, sólo se podía crear la demanda del mercado interno mediante la voluntad política. Para que pudiera existir macroeconómicamente el modelo costarricense, de la mitad del siglo pasado, fue fundamental la visión y la decisión política de las grandes figuras de aquel momento: Calderón Guardia, Monseñor Sanabria, Mora Valverde, Figueres Ferrer, Rodrigo Facio, entre otros. La combinación de la expansión productiva con la distribución hizo muy particular al modelo costarricense.

El desarrollo productivo generado por la Etapa II fue un avance; en particular, si se compara con lo que sucedió en la Etapa I. Pero no resolvió todos los problemas del desarrollo. Al respecto, es importante definir que,

al llegar a la década del 70, existían problemas macroeconómicos fundamentales que no estaban resueltos.

La Etapa II fue ampliamente estable en términos macro financieros. Pero, dicha estabilidad se terminó en la década del 70, con los aumentos de precios del petróleo que cambiaron la historia de la economía mundial. Mientras el mercado mundial permitió un balance apropiado entre el crecimiento del sector agrícola exportador y las necesidades de importación del resto de la economía, la expansión se produjo de manera estable en términos macro financieros. El shock del petróleo terminó con esa armonía. El margen externo de la Etapa II se acabó. Lo que se exportaba, golpeado por la contracción mundial, no alcanzaba para comprar todos los productos importados que se necesitaban, en ese momento más caros por la inflación mundial. Por lo tanto, había que realimentar la dinámica económica con un nuevo esfuerzo exportador. Es decir, había que reorganizar la relación del desarrollo hacia afuera con el desarrollo hacia adentro, buscando preservar lo básico del legado: la expansión de la base material de la sociedad para mejorar el nivel de vida de todos. El proceso de desarrollo productivo que se extendió de la década del 40 hasta la década del 70 fue una forma determinada de combinar el desarrollo hacia afuera con el desarrollo hacia adentro. Luego de eso, no quedaba más opción que repensar esa relación y diseñar una nueva etapa, siempre marcada por ambos factores. Sin embargo, esto no se hizo.

1.3.- ¿Fracasó el modelo?

Lo anterior, ¿significó el fracaso de la estrategia de desarrollo de la Etapa II? No, como opción de desarrollo. Llegó a un límite. Una etapa puede llegar a un límite; pero, eso no significa que se terminen las opciones para continuar el proceso de desarrollo. Sin embargo, sí es fundamental comprender que se llegó a ese límite, lo que obliga a determinar las características de ese límite, así como es imprescindible conocer las insuficiencias de la Etapa II. Conociendo las características de ese límite, se puede definir una estrategia, que reconstituya las bases del proceso de desarrollo productivo en una nueva etapa exportadora.

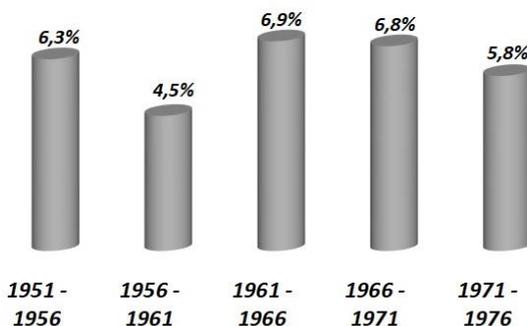
En primer lugar, procede la reflexión sobre el significado del impulso al mercado interno. En aquel momento, ahora, y siempre, este tema, ¿es simplemente una valoración cuantitativa o una definición estratégica de desarrollo? Para el enfoque liberal-conservador, el mercado local no ofrece opciones de “crecimiento” en una economía pequeña por el tamaño de dicho mercado. Por lo tanto, se renuncia a su desarrollo. Como se observa en la referencia anterior al pensamiento de Rodrigo Facio, para esta visión sería mejor poner hasta el último metro cuadrado del territorio a producir artículos de exportación. Para esta visión con los ingresos que producen las exportaciones se compra “todo lo necesario”, sin que se deba producir en el territorio nacional. En la época de Facio se trataba de llenar el país de cafetales. Ahora, se podría pensar en llenar el país de zonas francas. Pero, el tema no es el crecimiento, en sí mismo. El gran reto es cambiar la estructura económica para que maximice los estímulos de expansión y permita los mejores niveles de inclusión. Esa es una aspiración estratégica que no se mide en tasas de crecimiento. Lograr una **estructura que desarrolle productivamente al país** es un objetivo estratégico. Se opta por ella. **La opción no se mide, es una decisión ética.**

En este contexto, el dilema entre desarrollo hacia afuera y desarrollo hacia adentro es falso. Esa discusión conduce a un enfoque incorrecto del desarrollo productivo. La experiencia de la Etapa II del proceso exportador reveló que, en economías pequeñas, se impulsa el mercado interno en la medida en que el sector externo lo permita. De ahí que el problema a resolver es cómo articular el crecimiento interno con la dinámica del comercio externo, buscando maximizar las oportunidades de expansión de todos los sectores productivos y propiciando la mejor inclusión posible de los diversos sectores sociales. El reto es cómo generar una **estructura que desarrolle al país productivamente.**

Como resultado de esta transformación productiva, el Producto Interno Bruto (PIB) creció de manera acelerada durante las décadas del 50 y del 60, y el primer quinquenio de la década del 70, según lo muestra el gráfico 1. En ese período, la economía aumentó dos veces y medio respecto al tamaño que tenía en 1950. La mayor parte de los quinquenios del período 1951 – 1976 tuvieron tasas promedio de crecimiento superiores al 6%

anual. Los quinquenios de 1956 – 1961 y de 1971 – 1976 también experimentaron un crecimiento importante fluctuando entre el 4,5% y el 5,8% anual. Esto no se ha repetido en la historia macroeconómica del país, como se indica más adelante, aunque existieron períodos posteriores de crecimiento relevante.

Gráfico 1
Costa Rica: Tasa geométrica de variación anual del PIB
Períodos quinquenales de 1951 a 1976
En porcentajes



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central de Costa Rica

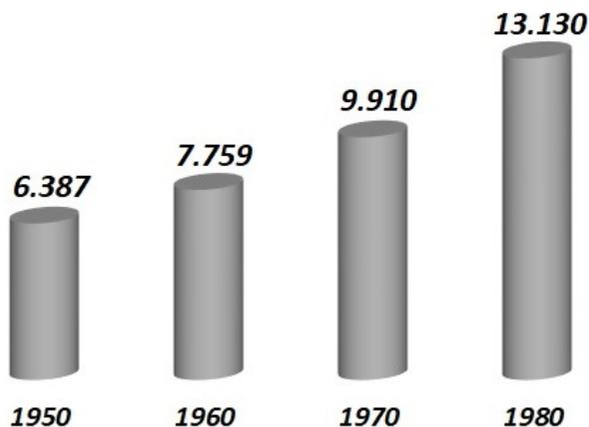
El impacto en el nivel de riqueza promedio del país fue importante: el PIB por habitante se duplicó al pasar de la década del 50 a la década del 70, según se observa en el gráfico 2.³

El crecimiento experimentado durante la Etapa II del proceso exportador se correspondió con un cambio de la estructura de la demanda agregada. La ampliación del mercado interno generó un crecimiento del gasto realizado por los residentes en el país: el consumo privado, la inversión privada y el gasto de gobierno. Una parte importante del gasto se destinó a la compra de productos locales, que eran suministrados por la agricultura

³ La paridad de poder adquisitivo (PPA) es un método de medición de los valores monetarios que elimina el efecto de las diferencias de precios entre los países. De esta manera, cuando se usa la PPA para comparar los valores monetarios de diferentes países se puede tener seguridad que los datos son comparables, en la medida en que se ha eliminado el efecto de las diferencias de los precios.

dedicada al mercado interno y la industria que se expandía para atender las necesidades del demandante local.

Gráfico 2
Costa Rica: PIB por habitante
1950, 1960, 1970, 1980
En dólares de paridad de poder adquisitivo de 2025



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central de Costa Rica y del Fondo Monetario internacional

El gráfico 3 muestra, mediante la línea continua, que la producción para el mercado local creció de manera acelerada, principalmente en la década del 60. La producción de las empresas que atendían el mercado local aumentó su tamaño en dos veces y medio, durante los años 50 y 60.

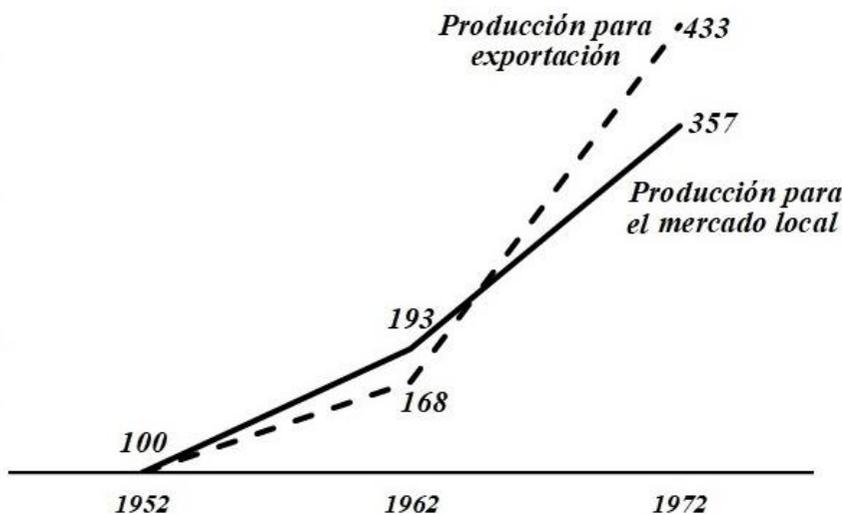
En términos macroeconómicos, dicho resultado fue completamente manejable, gracias al desempeño del sector exportador agrícola. En ese sentido, el pensamiento de Rodrigo Facio era claro en cuanto a la necesidad de una complementariedad entre el mercado interno y el sector exportador:

“No se trata de terminar con el café ni aun de negarle el apoyo nacional – bien comprendemos que debe continuar siendo nuestra principal actividad económica –; sólo de emprender una campaña decidida para crearle al país nuevas fuentes de riqueza de mercado

externo e interno, que al restarle a la del café su preeminencia absoluta, ... hagan posible material y espiritualmente que Costa Rica prosiga, o más bien, reanude su desarrollo de sociedad democrática y nación independiente.

Conste claro: apoyaríamos, incluso, nuevas medidas de estímulo y protección para el café, siempre que fuesen ideadas como parte de un gran plan de reorganización y vigorización racionales y democráticas de la economía nacional.”⁴

Gráfico 3
Costa Rica: Índice de crecimiento del producto
según el mercado de destino
1952, 1962, 1972
1952 = 100



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central de Costa Rica

El hecho de que una economía pequeña decida ampliar su desarrollo productivo, impulsando el mercado interno, no significa que se aíle del mundo. Por el contrario, debe revitalizar el vínculo con el exterior, para hacer viable el “desarrollo interno”. Debe existir complementariedad entre el desarrollo hacia adentro y el desarrollo hacia afuera.

⁴ Facio: documento citado. Página 106

En consecuencia, durante las décadas del 50 y del 60, el proceso de expansión del mercado interno no limitó el crecimiento del sector exportador. Por el contrario, se estimuló la ampliación de las actividades tradicionales (café y banano) y se agregaron nuevos productos de exportación, incluyendo los productos industriales que se exportaron a Centroamérica. El gráfico 3 reporta, a través de la línea discontinua, que el dinamismo de la exportación fue menor al de la producción para el mercado local, durante la década del 50. Sin embargo, en la década del 60, la expansión exportadora fue notoria, mostrando un ritmo de crecimiento superior al de la producción para el demandante local. Así, el tamaño de la producción para exportación aumentó en más de tres veces, durante las décadas citadas.

Lo anterior revela que no existió contradicción entre el crecimiento del mercado interno y la expansión exportadora. Por el contrario, el incremento de las exportaciones, desde el punto de vista de la generación de ingresos externos, fue el gran complemento de la expansión industrial. Una parte importante del crecimiento de las importaciones obedecía a las necesidades del dinamismo industrial. De ahí que, al crecer las exportaciones agrícolas, el proceso exportador generó el financiamiento en dólares que se necesitaba para mantener el equilibrio de la balanza de pagos.

Definido lo anterior, ¿por qué llegó a un límite la Etapa II? Y, ¿qué dejó pendiente de hacer dicha etapa, en términos macroeconómicos?

En primer lugar, la expansión fue muy dependiente de las importaciones. Es imposible aspirar, en un país tan pequeño, a evitar la dependencia de las importaciones. Sin embargo, las características del modelo exacerbaron esa dependencia. Mientras el mercado mundial permitió un balance apropiado entre el crecimiento del sector agrícola exportador y las necesidades del resto de la economía, la expansión se produjo de manera estable en términos macro financieros. El shock del petróleo terminó con esa armonía. El margen externo se acabó.

Por eso se abrió la discusión sobre lo que se debía hacer. En términos generales, podemos decir que existían tres opciones. La primera, fue asignarle la culpa de la crisis al “desarrollo hacia adentro” y llamar a “restablecer” el predominio del “desarrollo hacia afuera”. Eso, por lo visto antes, era falso. Pero, más allá de la falsedad, esta opción abrió el camino para que el enfoque liberal-conservador tomara fuerza y ganara el espacio político necesario para conducir una nueva etapa del desarrollo exportador, por la vía regresiva. El péndulo de la historia cambiaba de dirección y favorecía una opción conservadora, en el tanto renunciaba al desarrollo productivo. No se trataba de la vieja oligarquía de la primera mitad del siglo XX, cuyo tiempo de gloria se había disminuido. Se trataba de una articulación de nuevos intereses, que combinaba a diversos sectores productivos, comerciales y financieros. Como esta opción tomó fuerza el dogma de la “superioridad” del “desarrollo hacia afuera”, renegando de los “atrasos” del “desarrollo hacia adentro”. De nuevo, se negaba la visión del desarrollo productivo como combinación progresista de lo externo con lo interno.

La segunda opción era lamentar el límite de la Etapa II y comenzar a defender los “logros del pasado”, “producto” del desarrollo hacia adentro, renegando del desarrollo hacia afuera como opción para generar una alternativa a la crisis. Esto también era falso, porque la expansión de la segunda mitad del siglo XX no fue un puro desarrollo del mercado interno, sino, como se planteó antes, fue una articulación progresista del desarrollo hacia afuera con el desarrollo hacia adentro. Pero, esta opción, al interpretar de esa manera sesgada la crisis, impidió recrear la visión de desarrollo productivo, en sentido amplio, porque se aferró al dogma del desarrollo hacia adentro “puro”, que no existió. De esta manera, cualquiera que planteara algo sobre la necesidad del cambio podía ser considerado traidor de los logros del desarrollo hacia adentro “puro”. Como consecuencia, se incrustó en la discusión del desarrollo, efectuada en el país, una resistencia grave a aceptar las cosas mal hechas durante la Etapa II, y una dificultad seria para revisar los aspectos que dejó pendientes de realizar tal etapa. El resultado final de esta segunda opción fue la inexistencia de propuestas efectivas de cambio.

Luego de un período de mutuas recriminaciones entre los dos enfoques anteriores, intenso en la década del 80, en toda Latinoamérica, comenzaron a surgir reflexiones interesantes que abrieron caminos a la formulación de alternativas de cambio, en el marco de una opción real por el impulso del desarrollo productivo de una manera amplia e inclusiva. Así, comenzó a formularse una vía alternativa. Como parte de la nueva discusión sobre el desarrollo, hay dos aspectos, que no agotan el listado de temas, pero que deben mencionarse. En primer lugar, la importancia de apreciar el desarrollo de las economías pequeñas como un proceso de articulación de la dinámica interna con la inserción en la economía mundial. Esto suponía superar el falso dilema entre desarrollo hacia afuera y desarrollo hacia adentro. Como resultado se planteó la necesidad de asumir un enfoque de gestión de ventajas competitivas, tanto para la producción destinada al mercado interno como para la orientada a la exportación. Dicho enfoque acepta la existencia de rezagos en la preparación de los recursos humanos y materiales, así como en la organización económica, a todo nivel. Para resolver los rezagos se requiere un cambio integral que mejore el desempeño de las empresas y del Estado, en el marco de un proceso profundo de inversión en el capital humano y en todo tipo de infraestructura que apoye el desarrollo social y productivo del país.

El segundo aspecto estratégico se refiere a la relación entre el individuo y el Estado. La tradición de la teoría del desarrollo de la segunda mitad del siglo XX ubicó al Estado en un papel predominante. Algunos interpretaron que eso se traducía en subordinación de las empresas privadas, de los trabajadores, de los consumidores, y de cualquier individuo económico que participara del proceso de desarrollo. El enfoque neoliberal, criticando la intervención del Estado, quiere el desmantelamiento de las diversas funciones públicas y el establecimiento de una libertad económica abstracta, independiente de la realidad de los individuos y del funcionamiento real de los mercados, cuya mayoría no son competitivos. Pero, una economía libre, entendida de esa manera, reproduce y amplía las desigualdades y se convierte en el mejor mecanismo de la involución social. Un enfoque alternativo no comparte esta visión del enfoque liberal. Sin embargo, sí es necesario aclarar que la intervención del Estado generó

muchas ineficiencias, así como desequilibrios financieros. Asimismo, debe aceptarse que las experiencias más extremas, basadas en el totalitarismo de Estado, fracasaron, en sus diferentes variantes, durante el siglo XX. Hoy, es más claro, que no existe una estrella absoluta del progreso social manejada por el Estado, que se define, mesiánicamente, el poseedor de la verdad absoluta sobre lo que le conviene a cada individuo.⁵

Por lo tanto, un nuevo concepto de desarrollo pasa por la aceptación del individuo como actor principal del proceso económico. Las empresas, los trabajadores, los consumidores, y todo individuo económico, deben disponer de un espacio apropiado de acción, que les permita hacer realidad sus aspiraciones, en el marco de una visión de progreso e inclusión, liderada por el Estado. Es necesaria la presencia del Estado como regulador, como inversionista, como conciliador de las acciones estratégicas del desarrollo, pero sin secuestrar al individuo. Se trata de una nueva relación Estado-individuo. En tal relación el Estado debe tener la capacidad para establecer los límites de la acción individual, porque la etapa actual del desarrollo de la humanidad está plagada de desigualdades y de rezagos que imposibilitan una libre acción, irrestricta, como la quiere el enfoque neoliberal.

Amartya Sen, Premio Nobel de Economía, ha influido significativamente en este enfoque mediante su concepto de “desarrollo como libertad”. En ese sentido, Sen cambió los términos de la discusión. Es claro que el desarrollo no es regalar la riqueza. Pero el desarrollo no es poner al individuo rezagado frente a su realidad, sin medios para resolver su rezago. El desarrollo es lograr que la persona “crezca” mediante un proceso de cambio. Es decir, el cambio necesita un tiempo de maduración y una serie de mecanismos de cambio, orientados por una estrategia de desarrollo. ***El populismo frena el desarrollo de la persona en la medida en que no genera el proceso de cambio. El neoliberalismo imposibilita el desarrollo de la persona en la medida en que no le da el tiempo ni los medios para enfrentar su rezago. Es decir, tampoco contiene un proceso de cambio.***

⁵ Esta es una expresión aproximada a la utilizada por José Mujica, expresidente de Uruguay, en una entrevista realizada por Ismael Cala, de CNN, en diciembre de 2013.

Para el liberalismo la persona “libre” debe reaccionar inmediatamente frente a las exigencias del mercado. Para Sen, lograr que la persona sea libre requiere un proceso de construcción que necesita mucho tiempo. Por eso, el desarrollo es un proceso que se construye a lo largo del tiempo. Esto es lo opuesto al concepto neoliberal de “cambio instantáneo”, que se logra con el shock. En consecuencia, hay que preparar las condiciones para que la persona pueda ser libre. Parte de esto es la salud y la educación. Pero también cuentan, por ejemplo, las libertades políticas. La persona debe tener la libertad de organizarse y de participar ampliamente en los procesos democráticos. En ese sentido, el desarrollo es limitado cuando el individuo está en una sociedad que le da ciertas ventajas materiales pero que no le da libertad política, que no le deja disentir. Ninguna dictadura puede ser considerada como desarrollo.⁶

En este contexto, Sen afirma que el desarrollo se logra cuando la persona logra la libertad de escoger la forma en que va a cumplir sus funciones vitales. Dichas funciones pueden ser económicas; también pueden ser sociales, políticas o culturales. Las funciones vitales de un pueblo, de un grupo de población, de una minoría, de un individuo son tan variadas que no se pueden definir de manera mecánica en un “nivel central” de gestión gubernamental. ***El desarrollo es lograr que la persona pueda decidir qué hacer con su vida libremente.***

Como el desarrollo requiere de la construcción de múltiples elementos, para hacer que el individuo rezagado pueda avanzar, se hace necesaria la participación del Estado. Al respecto, el Estado entra en el proceso organizando y concertando la estrategia de desarrollo, invirtiendo en los aspectos claves y regulando la acción de los individuos. Esto es lo contrario a la pretensión neoliberal de desmantelamiento del estado. Pero, se trata de una estrategia y de un Estado que estén en función del desarrollo del individuo. El Estado juega un papel positivo como herramienta para propiciar el desarrollo de la persona, pero no es un fin en sí mismo.

⁶ Amartya Sen: “Desarrollo y libertad”. Editorial Planeta. Barcelona, España. 2000. El título del original en inglés es “Development as freedom”, lo que es más preciso que el título de la versión en español.

Entonces, ¿hacia dónde debíamos ir? ¿Realmente el modelo económico de la Etapa II fue exclusivamente un “desarrollo hacia adentro” (un puro desarrollo del mercado interno)? ¿Es posible para un país tan pequeño como Costa Rica, tener una economía orientada sólo hacia adentro? La esencia de la estrategia de un desarrollo inclusivo, ¿es orientar todos sus recursos hacia lo interno, sin importar la realidad de la balanza de pagos? ¿O es que nuestra realidad económica siempre pasa por garantizar una balanza de pagos equilibrada, combinando adecuadamente el “desarrollo hacia adentro” con el “desarrollo hacia afuera”? ¿Hay que “defender” al Estado a ciegas, aunque sean evidentes las ineficiencias y el desequilibrio fiscal? ¿O es que se debe realizar una reorganización de las funciones estatales buscando eficiencia y equilibrio financiero?

La estrategia de desarrollo de la Etapa II del proceso exportador, fue una combinación del “desarrollo hacia adentro” con el “desarrollo hacia afuera”. Para un país como Costa Rica escoger entre el “desarrollo hacia adentro” o el “desarrollo hacia afuera” es un falso dilema. La industria costarricense se desarrolló en las décadas del 50 y del 60, “vendiendo en colonos”, porque dispuso del soporte, en dólares, de la agroexportación tradicional y de la cooperación para el desarrollo, en un marco de crecimiento mundial estable. Cuando esas condiciones se perdieron, había que pensar en reconstituir las bases del desarrollo, mediante una nueva etapa exportadora.

Además, debe considerarse que la Etapa II fue posible por la dinámica política que experimentó el país. El crecimiento industrial no fue automático porque existía el “margen externo” citado. Los frutos del crecimiento exportador fluyeron “hacia adentro” porque existieron mecanismos que impulsaron un proceso redistributivo que sustentó al mercado interno. Esos mecanismos fueron realidad por decisiones políticas. Es decir, el desarrollo hacia afuera se “encadena” con el desarrollo hacia adentro siempre que exista la mediación política que está asociada a la política pública.

La década del 70 dejó claro que se había acabado el margen externo. Por lo tanto, había que realimentar la dinámica económica con un nuevo esfuerzo exportador. Es decir, había que reorganizar la relación del desarrollo hacia afuera con el desarrollo hacia adentro, buscando preservar lo básico del legado: la expansión de la base material de la sociedad para mejorar el nivel de vida de todos. El proceso de desarrollo que se extendió de la década del 40 hasta la década del 70 fue una forma determinada de combinar el desarrollo hacia afuera con el desarrollo hacia adentro. Luego de eso, no quedaba más opción que repensar esa relación y diseñar una nueva etapa, siempre marcada por ambos factores.

Al respecto, es importante definir cuáles eran los temas macroeconómicos críticos que no estaban resueltos al iniciarse la nueva etapa. En ese sentido, al comenzar la etapa exportadora III era necesario resolver, al menos, lo siguiente:

- La ampliación del sector exportador, superando la dependencia de los productos agrícolas tradicionales, buscando opciones que generaran amplios encadenamientos productivos. Al respecto, la agroindustria y el turismo se mantenían como referentes básicos, pero no necesariamente como los únicos
- La modernización del sector agrícola para mercado local y del sector industrial, que habían producido para el mercado interno con altos niveles de protección, lo que había propiciado la falta de esfuerzo por buscar la eficiencia productiva
- La modernización del sector estatal que había jugado un papel importante, pero que no se había preocupado por la eficiencia ni por la calidad del servicio. El crecimiento de las entidades estatales no se acompañó de una evaluación del costo de los servicios ni del tipo de atención que se la daba a la población. Tampoco se tenía una visión de largo plazo que permitiera planificar la producción de los servicios básicos como la salud, la educación, la energía y el agua. La evaluación de la calidad y el costo, en el marco de un enfoque de crecimiento a largo plazo, era crucial considerando que

la población había crecido, lo que generaba una presión por el aumento del volumen de los servicios, sin dejar de lado la calidad de los mismos

- El establecimiento de una estructura de financiamiento sostenible del Estado, que garantizara la captación de los recursos necesarios para el buen funcionamiento de las entidades públicas. Tal estructura debía ser progresiva, de acuerdo al ingreso de los contribuyentes, de tal forma que el mecanismo impuesto – gasto fuera una herramienta realmente distributiva
- La eliminación de la pobreza, que se había reducido durante la Etapa II del proceso exportador, pero que no estaba erradicada
- La eliminación de los rezagos regionales que se expresaban en una geografía del desarrollo que partía al país en dos zonas: el centro con mayor desarrollo productivo y una mayor urbanización, frente a la periferia (ubicada en las costas y las zonas fronterizas) que no lograba disponer del dinamismo adecuado para generar el empleo y los ingresos suficientes que permitieran eliminar la pobreza
- El restablecimiento del equilibrio de la balanza de pagos, que se había perdido por la crisis de la década del 70 y por los efectos del endeudamiento excesivo de finales de dicha década

2.- La Etapa III del proceso exportador: el crecimiento basado en el modelo aperturista

“Estimado colega, usted está equivocado, trabajando en algo que no tiene sentido (elaborar el Plan Nacional de Desarrollo); no hay que hacer un plan, en realidad, el “plan” lo dicta el mercado”

Funcionario de las misiones al país de una institución financiera multilateral (en la sede de MIDEPLAN, 1990)

La Etapa II del proceso exportador llegó a un límite a mediados de la década del 70. Luego de que se reflejó tal límite, se produjo un período de transición que abarcó la segunda mitad de los años 70 y la primera mitad de la década del 80. Al inicio de esa transición se dudó sobre la necesidad de un cambio, por lo que, durante algunos años, la economía vivió del financiamiento externo. Esa incorrecta decisión condujo a una aguda contracción a inicios de la década del 80. El severo endeudamiento externo y las consecuencias de la contracción obligaron a un período de ajuste, durante la primera mitad de los años 80. Una vez estabilizada la economía, se inició la aplicación de una nueva estrategia exportadora, buscando la reactivación productiva y la corrección de los desequilibrios macro financieros.

El enfoque liberal-conservador predominó en la definición de esta estrategia. Durante la década del 80 las ideas liberales tenían mucha aceptación en el mundo. Los organismos financieros internacionales impulsaban esta forma de pensamiento económico, además de que centros académicos de relieve mundial tomaron el enfoque como el correcto para resolver los problemas de los países atrasados. También influyó en este predominio liberal la presencia de gobiernos conservadores en los principales países desarrollados.

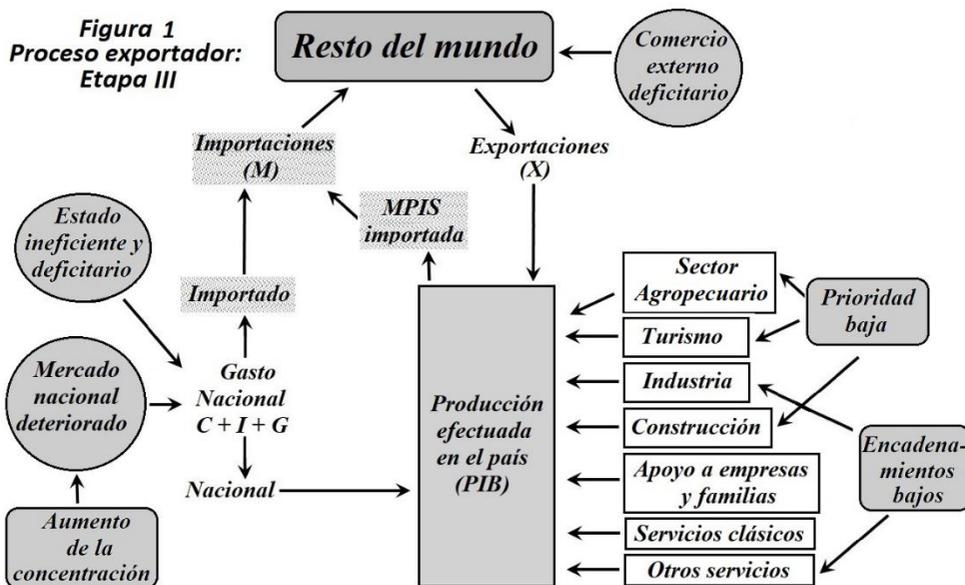
La base de la “victoria conceptual” del enfoque liberal-conservador fue un diagnóstico falaz, pero ampliamente aceptado, de las causas de la contracción productiva y de los desequilibrios macro financieros de la década del 80. Asumiendo que la Etapa II había sido un período gobernado por la expansión del mercado interno, deprimiendo al sector exportador, se planteaba que debía olvidarse el papel del mercado interno y volver a la “esencia” de una economía pequeña que debía ser la exportación. La información aportada por el capítulo anterior demuestra que esto fue una falacia. No es cierto que la Etapa II deprimió a la exportación; por el contrario, fue el fortalecimiento del sector exportador lo que generó el “margen económico”, principalmente en lo externo, haciendo posible la expansión del mercado interno. Existió un funcionamiento articulado entre lo externo y lo interno, que permitió un mejor desarrollo nacional y una etapa de inclusión social. Sin embargo, el resultado de esa Etapa II fue incompleto; aunque debe aceptarse que generó más desarrollo productivo, superando la obsoleta visión oligárquica de la ventaja exclusiva del proceso exportador.

Lo adecuado era plantearse los retos que se enumeraron al final del capítulo anterior. Se trataba de revitalizar el proceso exportador para mantener y ampliar lo alcanzado en la Etapa II, mediante la reconstitución del mercado interno, sobre una nueva base de eficiencia económica y una profundización de los mecanismos de inclusión. Pero, ***aceptado el diagnóstico liberal-conservador, se hizo lo contrario***. La falacia del diagnóstico, convertida en dogma, permitía desacreditar el papel del mercado interno, como el causante de la crisis, llamando a poner en su “justa dimensión” la acción del sector exportador. En cierta forma renació el enfoque oligárquico de la Etapa I: maximizando la exportación, mediante la masificación de los espacios exportadores, hasta el último metro cuadrado de la geografía nacional, recordando la expresión de Rodrigo Facio, se tendrían los ingresos para comprar “lo necesario”, que no debe producirse en el país porque resulta ineficiente. ¿Cómo llegaban esos productos necesarios a los sectores amplios de la población? No se definía. De alguna forma habría goteo hacia todos. En esencia, se reproducía el enfoque de la Etapa I: el desarrollo no es necesario, como articulación progresista de lo interno y lo externo, en el marco de un

enfoque de inclusión. Lo importante era crecer mediante la exportación. El resto se vería después. Desde luego, el riesgo de que no sucediera el derrame era muy amplio; y, de hecho, nunca llegó el goteo.

2.1.- El patrón productivo

La figura 1 presenta los componentes de la estrategia impulsada por el enfoque liberal-conservador. La denominamos Etapa III del proceso exportador porque buscó, como mencionamos, un nuevo período de dinamización de las ventas al exterior. Esto se orientaba en la dirección correcta, en la medida en que la economía necesitaba revitalizar los ingresos externos, ante el colapso de la balanza de pagos en la década del 70. Sin embargo, el tema central es conocer si el tipo de proceso exportador que se generó, pudo resolver los problemas básicos de la expansión productiva. Eso es lo que analizamos a continuación.



La estructura productiva de esta nueva etapa exportadora basó su dinamismo en una reorganización de la industria, y en una nueva participación de la agricultura. El surgimiento de las nuevas áreas de producción se produjo de manera dispersa, atendiendo a las oportunidades de cada momento. En ese sentido, la nueva expansión

productiva, orientada por la exportación, fue típicamente liberal, sin plan. Se aprovecharon oportunidades que eran estimuladas por el ingreso de nuevos flujos de inversión extranjera. Al respecto, la industria y la agricultura se reorganizaron para atender nuevos nichos de mercados que ofrecía el mercado mundial, basado en las orientaciones de la inversión externa. Esto permitió la mayor diversificación de las exportaciones desde el siglo XIX. Se logró exportar una gran variedad de productos agrícolas e industriales, con lo que las exportaciones retomaron la senda de la expansión. Conforme el proceso fue avanzando, se descubrió que había nichos de mercado en el área de servicios basados en nuevas tecnologías de información, que se podían desarrollar con mano de obra de calificación mediana. En la figura mencionada, en la parte derecha, esta línea de producción aparece en el segmento denominado “otros servicios”. Dicha variante productiva terminó de diversificar las exportaciones. En síntesis, se aprovechó lo que aparecía, momento a momento. No se trataba de un plan de desarrollo de las exportaciones a mediano y largo plazo.⁷

El crecimiento exportador benefició con mayor intensidad al sector industrial y a los servicios de exportación. El sector agrícola exportador creció con la nueva etapa exportadora, pero a un ritmo más lento. Además, la parte del sector agrícola que producía para el mercado local fue atacada sistemáticamente, por lo que varios productos experimentaron reducciones significativas. Por esta razón, el sector agrícola continuó perdiendo importancia relativa en el total de la producción.

Las áreas de apoyo a las empresas y las familias, así como la construcción, respondieron al estímulo expansivo generado por los sectores exportadores de punta.⁸ Varias de estas áreas se refieren a segmentos de la estructura productiva que, en sí mismos, no tienen la capacidad de liderar el crecimiento en su conjunto, de economías pequeñas como el tipo

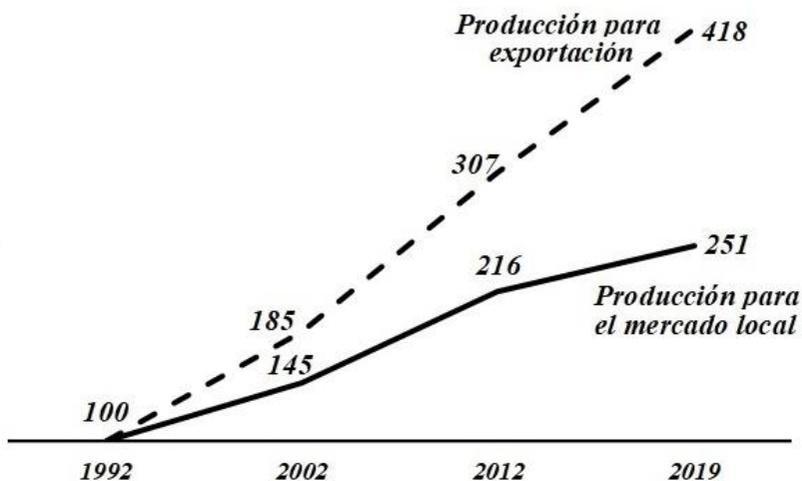
⁷ En 1990, mientras participaba en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 1990 - 1994, un jefe de misión de una institución financiera multilateral me decía, siguiendo su doctrina liberal: “usted está equivocado, trabajando en algo que no tiene sentido, no hay que hacer un plan, en realidad, el “plan” lo dicta el mercado”.

⁸ En el apartado 2.4 se muestra el detalle de las ramas que conforman estas áreas.

costarricense.⁹ Por el contrario, son segmentos productivos que dependen del estímulo de los sectores dinámicos. Algunas de estas áreas son el comercio, el transporte, el suministro de agua y electricidad, entre otras.

El área de servicios clásicos, que incluye los diversos servicios del gobierno y los servicios sociales (ofrecidos por los sectores privado y público), también respondió al crecimiento generado por los sectores dinámicos. Pero, se redujo su importancia en la estructura productiva, en la medida en que los servicios sociales no dispusieron de una prioridad clara, y en el tanto en que no se resolvieron los problemas financieros del sector público, que impidieron una expansión sólida de este sector.

Gráfico 4
Costa Rica: Índice de crecimiento del producto
según el mercado de destino
1992, 2002, 2012, 2019
1992 = 100



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central de Costa Rica

La expansión exportadora ha sido considerada, en algunos análisis, como un milagro de crecimiento. Desde luego, se trató de un incremento notable

⁹ Desde luego hay otros tipos de economías pequeñas que se organizan alrededor de sectores líderes diferentes a los de Costa Rica. Un ejemplo es Panamá cuyo dinamismo depende de los servicios financieros, comerciales y de transporte.

de los ingresos externos de la economía. Ese es un dato muy importante de la historia macroeconómica de las últimas décadas. El gráfico 4 muestra, a través de la línea discontinua, que la producción para la exportación aumentó tres veces, desde inicios de la década del 90 hasta el final de la década de 2010. Éste fue el principal estímulo para que la economía creciera durante las últimas décadas. Si embargo, reducir el análisis al simple hecho de la exportación es limitado, sin considerar los otros aspectos del crecimiento.

La estrategia que impulsó la Etapa III no tenía interés en la producción para el mercado local. Este mercado está constituido por el consumo privado (C), la inversión privada (I) y el gasto del gobierno (G). Lo que se buscaba era el crecimiento, basado en la exportación, sin importar los efectos desestimulantes sobre amplios sectores productivos nacionales, en particular las pequeñas y medianas empresas. En el gráfico 4 se observa, a través de la línea continua, que la producción para el mercado local creció de manera más lenta, comparada con el crecimiento de la exportación. En ese sentido, existió un divorcio entre la expansión exportadora y el dinamismo de la producción que se orientaba a las necesidades del comprador local.



Por esa razón, se observa en el gráfico 5 que durante las últimas décadas se profundizó la pérdida de la importancia relativa de la producción nacional orientada hacia el mercado local. Lo contrario sucedió durante la Etapa II del proceso exportador, ya que el mercado externo y el mercado interno crecieron en armonía, como lo muestra el gráfico 3. Esto se aprecia mejor si se comparan los gráficos 3 y 4.

De esta manera, la expansión productiva no generó encadenamientos relevantes, como lo indica la figura 1. Desde luego, hay ciertos tipos de producción agrícola que se usaron para desarrollar producto exportable que escapa a esta observación. Sin embargo, el sector agrícola, aunque exportó, nunca fue una prioridad de la estrategia de crecimiento. Así, la expansión industrial para exportación se ha desarrollado como un nuevo proceso de ensamblaje. Algunos casos representativos han sido la producción de componentes para equipos de computación y la producción de equipo médico. Estos sectores generan crecimiento y empleo, pero reducido al ámbito cercano a su producción. No generan encadenamientos relevantes, hacia el conjunto de la estructura productiva. Más adelante mostramos información sobre este aspecto. Reconocer esto, no significa ocultar el hecho de que tales sectores generan expansión. Lo que se destaca con este reconocimiento es lo limitado del tipo de expansión.

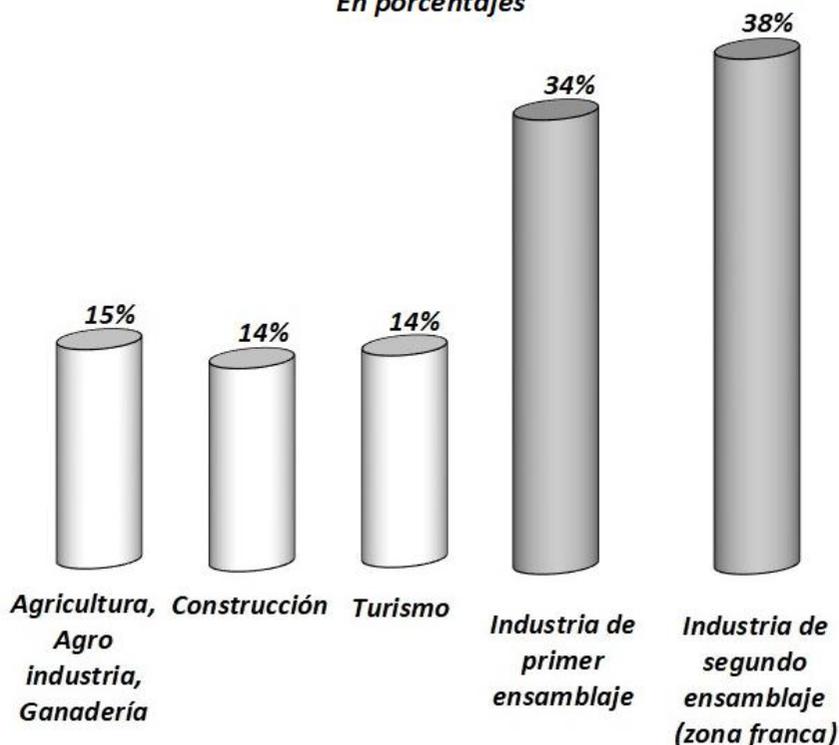
Por otra parte, el área de servicios para la exportación también se presenta como una especie de ensamblaje, sólo que en este caso es un “ensamblaje intelectual”. Dicha área desarrolla en el país etapas de un proceso que pueden “desprenderse” de su dinámica productiva original, como ha sido dar asistencia técnica elemental, por teléfono, a un usuario ubicado en el exterior, o administrar mecanismos contables mediante el procesamiento de facturas generadas fuera del país, aprovechando los desarrollos de la tecnología de la información.

Si el crecimiento hubiera sido un desarrollo dinámico de la agroindustria para exportación la historia habría sido diferente; pero no fue así. Tampoco se aprovechó en todo su potencial el turismo como factor de generación de encadenamientos hacia la pequeña y la mediana empresa.

Algo similar se podría mencionar de la producción de servicios de alto valor agregado asociados a la calidad de los recursos humanos profesionales y técnicos, como es el caso de los servicios de educación, de salud y de informática. Se pueden citar contra ejemplos en estas áreas, pero son casos aislados sin que exista una estrategia nacional, complementaria a la producción de ensamblaje. Asimismo, algunas entidades relacionadas con la exportación podrían mencionar los programas de “compras nacionales” como un esfuerzo para revertir la tendencia de la producción de “toque final”. Pero eso todavía luce como un esfuerzo remedial y no como una estrategia productiva integral, que impulse vigorosamente los encadenamientos productivos. De cualquier forma, por razones técnicas, es muy difícil lograr en el país un abastecimiento amplio de materias primas e insumos a los procesos de ensamblaje. Las especificaciones técnicas y los volúmenes de producto requeridos no están al alcance de la economía nacional.

Lo anterior ha producido una nueva dependencia de las materias primas, los insumos y los servicios importados (MPIS_m) que se observan en la figura 1. Esto genera uno de los factores más importantes de la aceleración de las importaciones que se presentan en la Etapa III del proceso exportador. El gráfico 6 muestra el grado de dependencia de las importaciones de algunos sectores productivos. La agricultura y la agroindustria, así como la ganadería, son los segmentos productivos menos dependientes de las importaciones, ya que sólo el 15% de su valor producido corresponde a productos intermedios traídos del exterior. Por esto, se convierte en el área productiva que produce más encadenamientos, como se presenta en el gráfico 21. En este segmento se encuentran la producción de café y azúcar, así como la producción de diversos tipos de carne y sus embutidos, y los productos lácteos. Se trata de procesos productivos que compran la mayor parte de sus materias primas e insumos adentro de la economía, por lo que necesitan un nivel bajo de importaciones. Algo similar sucede con la actividad de la construcción y el turismo, que también reportan una significativa cantidad de encadenamientos. Tales áreas productivas se muestran mediante cilindros blancos.

Gráfico 6
Costa Rica: Dependencia de importaciones
En porcentajes



Fuente: elaboración propia con datos del Banco Central de Costa Rica

La situación contraria se observa en los diversos procesos de ensamblaje, dibujados en el gráfico 6 mediante cilindros grises. La vieja industria, surgida durante la Etapa II del proceso de crecimiento, necesita el 34% de su valor producido en productos importados. La industria de segundo ensamblaje, correspondiente a la Etapa III, tiene el nivel más alto de dependencia de las importaciones: las compras de productos del exterior llegan al 38% de su valor de producción. Como consecuencia de esta dependencia de las importaciones, las industrias de ensamblaje generan la menor cantidad de encadenamientos, como se muestra en el gráfico 21.

Lo delicado de este tipo de apertura de la producción, basada en los procesos de ensamblaje, es que limita considerablemente las posibilidades

de desarrollo de un país. La producción de ensamblaje normalmente obedece a la acción de una empresa externa al país, que busca reducir los costos que tiene en el lugar original en donde se elabora el producto o el servicio. Al respecto, las formas más típicas de reducción de costos, al trasladar partes de los procesos productivos a otro país, son el pago de menores salarios y la reducción del pago de impuestos. Por esta razón, un país que estimula el proceso exportador, basado en el ensamblaje, debe pagar un precio alto por la atracción de la inversión extranjera de este tipo: debe garantizar salarios menores que los que se pagan en el lugar de origen de la producción y ofrecer “estímulos” tributarios mediante la exención de impuestos. Pero, aceptar esto significa limitar las posibilidades de expandir la demanda orientada al mercado interno (a través de la expansión del empleo en todo el país) y condenar a las finanzas públicas a una permanente anemia de ingresos tributarios, porque el sector dinámico de la exportación no paga, o paga pocos impuestos. Estos aspectos son trabas fundamentales al desarrollo del país. Además, se tiene un riesgo permanente de fuga de la inversión extranjera, cuando encuentra otro país en donde le ofrecen salarios menores de la mano de obra. Esto sucedió con Intel en 2014 y 2025.

René Villarreal y Rocío Ramos, economistas mexicanos, han estudiado este problema, llegando a conclusiones importantes, desde el punto de vista de estrategia de desarrollo. Al respecto, Villarreal y Ramos formulan lo siguiente, a partir de la experiencia mexicana, considerando que es válida para muchos de los procesos exportadores latinoamericanos:

“El modelo industrial exportador se basó en tres pilares fundamentales: 1) la apertura comercial y financiera y la inversión extranjera; 2) la liberalización de los mercados internos, y 3) una política de fomento industrial pasiva: “la mejor política industrial es la que no existe”.

En los años noventa el modelo industrial exportador fue exitoso, en tanto que desarrolló una locomotora dinámica exportadora en México y algunos países de la región, como Chile. Actualmente esa locomotora presenta limitaciones importantes que habrá que corregir en el futuro.

En lo fundamental, la locomotora exportadora tiene un motor dinámico de crecimiento, pero con bajo poder de arrastre.... La locomotora se mueve sobre rieles cuya construcción depende más del empleo de mano de obra barata y abundante que del empleo de trabajo productivo y la innovación....

¿Cuáles son los efectos palpables de este desarrollo primario del modelo exportador?...

1) La desarticulación de cadenas productivas... Es decir, el desempeño exportador no incide en el fortalecimiento del aparato productivo interno. Por ello la industria maquiladora tiene poco arrastre y por sí sola será incapaz de generar los empleos necesarios para un crecimiento dinámico y sustentable en las próximas décadas...

2) La concentración de las ventas externas...

3) Baja participación tributaria... puesto que las importaciones de maquila están exentas de aranceles y el resto paga aranceles bajos, el crecimiento hacia afuera basado en el comercio exterior puede ser dinámico, pero no permite elevar el coeficiente tributario...

Es necesario avanzar en una etapa de la industrialización exportadora con la articulación de cadenas productivas que disminuyan el coeficiente de importaciones y generen un nuevo proceso de sustitución competitiva de importaciones; ello permitiría relajar la restricción de la brecha externa al crecimiento.”¹⁰

Un país como Costa Rica debe superar estos problemas impulsando una estrategia exportadora basada en áreas productivas con capacidad de generar encadenamientos relevantes, que propicien el desarrollo de la productividad del factor laboral y que paguen impuestos para apoyar la sostenibilidad de las finanzas públicas. En el capítulo 3 se analiza este tema, ratificando la importancia, para Costa Rica, de impulsar opciones productivas como la agricultura, la agroindustria, la ganadería y sus

¹⁰ René Villarreal, Rocío Ramos de Villarreal: “La apertura de México y la paradoja de la competitividad: hacia un modelo de competitividad sistémica” en la revista Comercio Exterior, setiembre de 2001. México. Páginas 777, 778.

derivados industriales, el turismo, la construcción y la producción de servicios de alto valor agregado, entre otros.

2.2.- El crecimiento de la demanda agregada

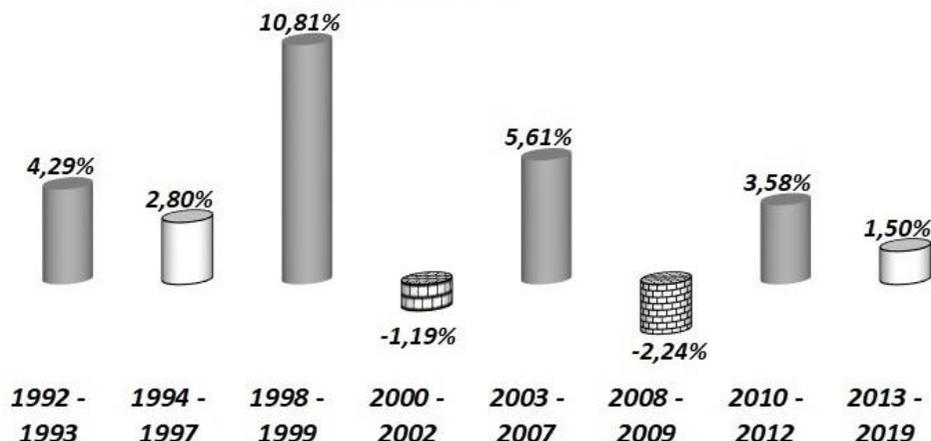
La expansión del mercado externo

Desde el punto de vista de la demanda agregada el factor dinámico del nuevo modelo productivo fue la exportación, de acuerdo a lo indicado antes. Por eso, la figura 1 muestra que el principal estímulo de mercado, que orientó la expansión productiva, fueron las ventas al exterior. Sin embargo, esto se produjo de manera fluctuante, como se nota en el gráfico 7. En dicho gráfico se muestra lo que conocemos como tasa de contribución de la exportación. Tal medición corresponde a los puntos porcentuales que le aporta la exportación a la tasa de crecimiento del PIB total. Por ejemplo, en el período 1992 – 1993 la exportación le aportó 4,29 puntos porcentuales al crecimiento total del PIB.

Al inicio de la década del 90 y al final de ésta, la exportación aumentó de manera significativa, generando un estímulo de crecimiento importante al PIB. Algo similar sucedió hacia la mitad de la década de 2000. Estos períodos se representan en el gráfico mediante cilindros grises. Pero, también, en algunos períodos el estímulo exportador decayó, como lo muestran los cilindros blancos. Incluso, en dos períodos críticos, 2000 – 2002 y 2008 – 2009, la exportación le quitó puntos porcentuales de crecimiento al PIB. Tales momentos se muestran a través de cilindros con trama de ladrillo.

Es importante notar que, en las décadas de 2000 y 2010, el aporte de las exportaciones al aumento del PIB fue decreciente. De hecho, en la década de 2010 se muestra cierto agotamiento del proceso exportador, aportando poco a la expansión de la producción nacional.

Gráfico 7
Costa Rica: Tasa de contribución de las exportaciones
a la variación del PIB
1992 – 2019
En porcentajes



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central de Costa Rica

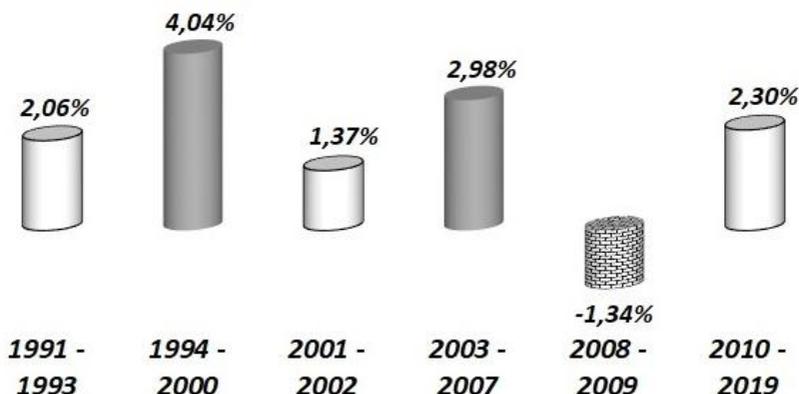
El estímulo de las ventas al exterior está relacionado con lo que sucede en los dos mercados principales en donde se exporta el producto nacional: Estados Unidos y Centro América. El primero absorbe el 40% de las exportaciones totales, mientras el segundo representa un poco más del 20% de las ventas al exterior.

La economía de Estados Unidos nunca recuperó el dinamismo que se observó en las décadas del 50 y del 60. El shock de precios del petróleo, y sus efectos derivados, provocaron lo que se denominó “estanflación”, a partir de la década del 70. Es decir, una situación en donde se combinan la inflación con el estancamiento de la producción. Como consecuencia, el mercado norteamericano ha tenido momentos de expansión aceptable, pero que no se sostienen a lo largo del tiempo. Así, se combinan períodos de expansión mayor con períodos de crecimiento menor.

El gráfico 8 revela que la economía norteamericana ha crecido de manera fluctuante, desde la década del 90. Los períodos de mayor crecimiento se dibujan con cilindros grises, mientras que los períodos de menor expansión

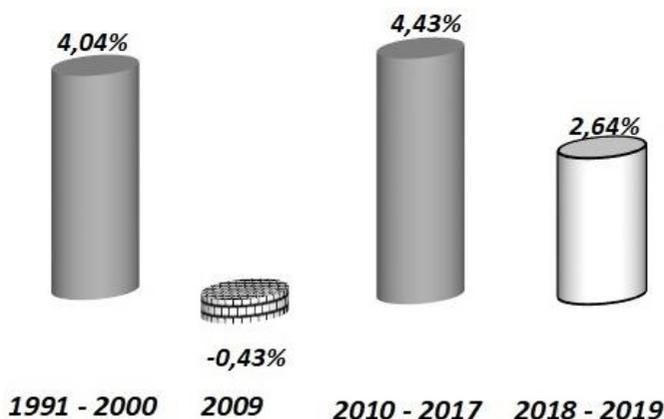
se trazan mediante cilindros blancos. Incluso, durante la gran contracción mundial de 2008 – 2009, la economía bajó su nivel de producción (representado con el cilindro de trama de ladrillo).

Gráfico 8
Estados Unidos: Tasa de variación del PIB
1991 – 2019
En porcentajes



Fuente: Elaboración propia con datos del Fondo Monetario Internacional

Gráfico 9
Centro América: Tasa de variación del PIB
1991 – 2019
En porcentajes (promedio ponderado)



Fuente: Elaboración propia con datos del Fondo Monetario Internacional

La economía centroamericana ha mostrado un mayor crecimiento durante las últimas tres décadas, como lo reporta el gráfico 9. Los períodos de expansión han sido más largos, con tasas de crecimiento anual levemente superiores al 4%. Esto se representa mediante cilindros grises. Desde luego, la contracción mundial de 2008 – 2009 se tradujo en una reducción del nivel de producción en 2009, como lo muestra el cilindro de trama de ladrillo. Sin embargo, al final de la década de 2010, Centro América comenzó a experimentar una reducción del proceso expansivo.

Este panorama poco estable del crecimiento externo, principalmente en Estados Unidos, influyó los resultados que muestra el gráfico 7. Desde luego, hay aspectos del proceso exportador del país que aportan contra tendencias a la influencia de los mercados externos; pero, esto sólo amortigua la tendencia principal.

En este proceso, debe notarse la influencia de la desaceleración norteamericana en la década de 2010, reforzada por el menor crecimiento centroamericano al final de esa década, en el pobre desempeño de las exportaciones costarricenses de la segunda mitad de tal década. Es decir, en la segunda mitad de la década de 2010 se notaba cierto agotamiento del proceso exportador costarricense debido a la falta de dinamismo de los mercados principales en donde coloca sus productos.

La nueva estrategia no consideró importante la diversificación de los mercados de exportación, por lo que se consolidó la dependencia del mercado norteamericano. Avanzada la Etapa III se ha generado cierta preocupación por diversificar los mercados, pero mediante un esfuerzo que luce tardío y lento.

El crecimiento fluctuante del mercado interno

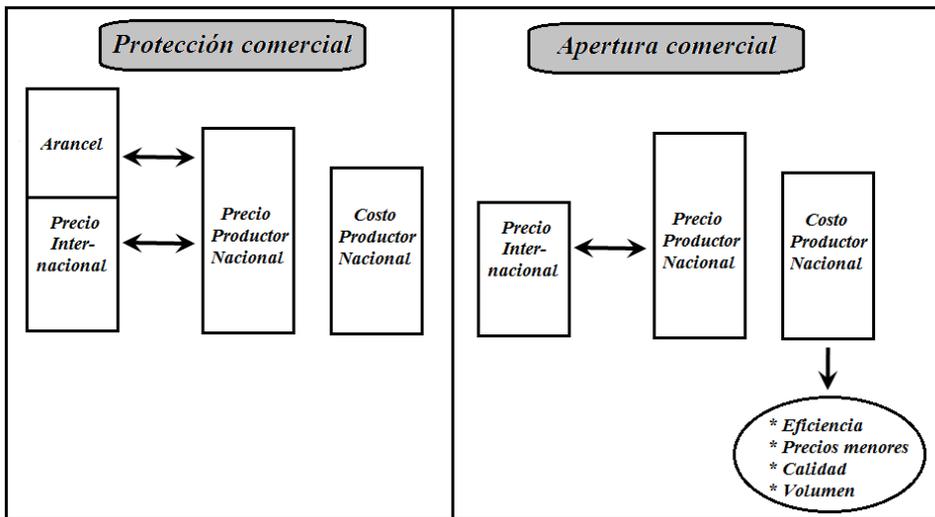
La estrategia de la Etapa III no tenía interés en el mercado interno como factor estimulante del crecimiento productivo. El modelo expansivo que impulsó la Etapa II había generado un sistema proteccionista, basado en aranceles altos (impuestos de importación), que generaron ineficiencia de las empresas que abastecían el mercado interno. Esto fue criticado por la

nueva estrategia de desarrollo, pero no para reconvertir la capacidad productiva de las empresas nacionales; sino para propiciar la eliminación de la protección arancelaria, de tal forma que los productos del exterior entraran al país libres de todo pago de impuestos y de cualquier restricción aduanera. Desde el punto de vista de una buena opción de desarrollo, el tema estratégico era generar una reconversión productiva que estimulara la capacidad competitiva, a mediano y largo plazo, para que las empresas nacionales pudieran competir frente al reto generado por la apertura comercial. Sin embargo, a la estrategia esto no le interesaba. Como consecuencia, el mercado interno se abrió, con bastante amplitud, de tal forma que los productos que venían del exterior pudieron entrar al país, cada vez con menos aranceles y menos restricciones aduaneras. Esto no fue acompañado de un verdadero programa de reconversión productiva. Las instancias estatales, que pudieron sustentar tal programa, fueron desmanteladas o disminuidas en sus funciones.

Cuando se impulsa un proceso de crecimiento, orientado hacia el mercado interno, podría suceder que las empresas constituidas bajo ese sistema no tengan la capacidad para competir adecuadamente, en el corto plazo, con las empresas que están fuera del ámbito nacional. Por eso, la estrategia que impulsó la Etapa II del proceso exportador estableció un sistema proteccionista, basado en aranceles altos (impuestos de importación). La figura 2 esquematiza el papel de un arancel de importación, como herramienta de protección, en el cuadro de la izquierda. La empresa nacional que comienza a operar no tiene la experiencia, y probablemente tampoco tiene el financiamiento apropiado, para establecer un proceso productivo eficiente. Por lo tanto, si esta empresa nacional intenta competir contra una empresa extranjera, que envía sus productos desde el exterior, resultará una competencia desigual entre ambas. El precio del producto de la empresa extranjera (lo que la figura llama precio internacional) será menor que el precio del producto de la empresa nacional (mencionado en la figura como precio del productor nacional). Esta diferencia se explica por la diferencia de eficiencia entre ambas empresas. La empresa extranjera tiene años de experiencia, y mejores condiciones previas de desarrollo porque está ubicada en una economía más avanzada. Además, en el caso de los productos agropecuarios, es

normal que la empresa del exterior disfrute de subsidios. Esto profundiza las diferencias de los precios en el comercio exterior, a favor del productor extranjero. Por eso, el costo del productor nacional es significativamente superior al de la empresa extranjera. En consecuencia, el productor nacional debe fijar un precio más alto de su producto ante esta situación de costo. Si el comercio internacional opera sin restricciones, la empresa nacional ofrecerá, en el mercado nacional, su producto a un precio superior en comparación al precio (internacional) de la empresa que está ubicada fuera del país.

Figura 2
La apertura comercial



Dada esta desigualdad de precios, la estrategia de la Etapa II estableció un arancel, o impuesto de importación, que compensaba y superaba ampliamente, las diferencias entre la empresa nacional y la empresa ubicada fuera del país. Así, el consumidor nacional encontraba que la mejor opción de compra era la adquisición del producto nacional, que salía más barato en relación al producto importado. El arancel operaba como una barrera de entrada de los productos del exterior, ya que hacía más caros estos productos mediante la aplicación de un “sobre precio artificial” al producto importado.

Ubicada en una estrategia de desarrollo correcta, la protección comercial, mediante el arancel de importación, es una herramienta transitoria, que da el tiempo necesario al empresario nacional para alcanzar la maduración apropiada de los procesos productivos. Una vez que la producción nacional está en condiciones de competir con la producción del exterior, se puede abrir el comercio internacional, con la confianza de que se competirá adecuadamente contra el producto importado, y que será posible penetrar otros mercados externos, basados en la eficiencia de los procesos productivos nacionales. En buena medida, ésta fue la experiencia de los tigres asiáticos, principalmente de Corea del Sur y Taiwán.

Sin embargo, la experiencia costarricense y centroamericana fue muy diferente. Las empresas pensaron que la protección comercial era eterna. Y las acciones estatales confirmaron esta apreciación. Por lo tanto, las empresas que abastecían el mercado interno no generaron la eficiencia necesaria para competir con los productos que podrían venir del exterior.

La estrategia de desarrollo que impulsó la Etapa III del proceso exportador criticó, correctamente, la ineficiencia que fue estimulada por la protección comercial. Pero, tal crítica no se hizo para reconvertir la capacidad productiva de las empresas nacionales. Por el contrario, lo que interesó, exclusivamente, fue la eliminación de la protección arancelaria, de tal forma que los productos del exterior entraran al país libres de todo pago de impuestos y de cualquier restricción aduanera. La crítica no estaba orientada a mejorar la producción local, sino a eliminarla, asumiendo que lo mejor es exportar lo máximo posible, y con esos recursos “comprar lo necesario”. Esto es lo que la figura 2 presenta a la derecha del esquema. Se trató de una simple apertura comercial, que eliminó la protección comercial que sostenían los aranceles de importación. De esta manera, al eliminar el arancel de importación, el precio del producto importado es menor que el precio del producto producido en el país, por lo que el consumidor nacional prefiere comprar el producto importado, lo cual se profundizaba si el producto traído del exterior es de mejor calidad.

Desde el punto de vista de una buena opción de desarrollo, el tema estratégico era lograr una reconversión productiva que generara la

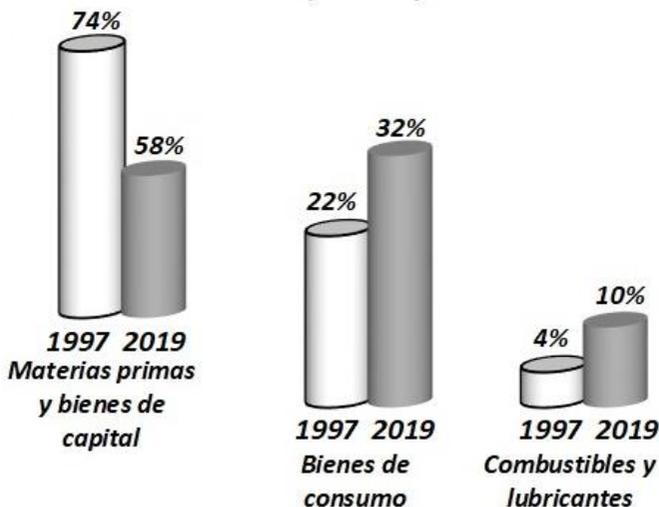
capacidad competitiva, a mediano y largo plazo, para que las empresas nacionales pudieran competir frente al reto generado por la apertura comercial. En tal caso, como lo indica la figura 2, el costo de producción nacional debería bajar gracias al aumento de la eficiencia, y eventualmente, a la reducción de los precios de los proveedores locales. Además, una reconversión productiva conduce a la mejora de la calidad de los productos y a la creación de una capacidad productiva que permita elaborar volúmenes de producto apropiados para el abastecimiento del mercado local e internacional, en el caso en que se avance hacia la exportación por parte de los sectores reconvertidos. Pero, la estrategia que se aplicó en el país no tenía interés en esto.

Dado lo anterior, los productos importados entraron al país con mayor facilidad gracias a un proceso de apertura que fue instrumentalizado por dos factores simultáneos. Por una parte, la reducción de los aranceles, y de los procedimientos aduaneros, hace menor el precio de los productos del exterior, independientemente de que se produzcan o no en el país. Es decir, se facilitó la entrada de productos importados del exterior que eran producidos en el país; pero también, fue más fácil importar productos no producidos en el país. Simplemente, se estimuló el consumo de productos importados. Por otra parte, a partir de octubre de 2006, se estableció un sistema de fijación flexible del tipo de cambio que también facilitó la importación de productos del exterior. La fluctuación del tipo de cambio, en una situación superavitaria de dólares, generó una tendencia a la estabilidad o a la baja del tipo de cambio. Esto ha hecho aún más barato el producto importado.

En síntesis, no sólo se pagaban menos impuestos de importación, sino que también se reducía, o al menos se mantenía igual, el tipo de cambio al cual se valoraban los dólares. El resultado fue claro: se reducían los precios de los productos importados. Como resultado, cambió la estructura de las importaciones de bienes. El gráfico 10 muestra que los bienes de consumo absorbieron una proporción mayor de las importaciones de bienes, en las décadas de 2000 y 2010. También, en este período, el consumo de combustibles y lubricantes aumentó su importancia relativa, lo que podría estar asociado a un mayor uso de bienes de consumo duradero, como los

automóviles. Esto demuestra la vocación consumista del modelo de apertura aplicado con la Etapa III del proceso exportador.

Gráfico 10
Costa Rica: Distribución de las importaciones de bienes
1997, 2019
En porcentajes



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central de Costa Rica

¿Quién perdió en esta situación? Desde el punto de vista microeconómico, el perdedor fue el empresario que producía para el mercado local, dado que no existió una estrategia de reconversión productiva. Desde el punto de vista macroeconómico, el perdedor fue la economía, porque no sólo se importaban productos que se producían en el país, sino que también se importaban productos que no se elaboraban en el territorio nacional. Es decir, se estimuló el consumo importado, independientemente de que fuera competencia o no para el productor nacional. Esto impactó negativamente la balanza de pagos.

¿Quién ganó en esta situación? El comerciante importador, que trae del exterior lo que quiera, a precios muy bajos, estimulando el consumo de los diversos sectores de la población nacional. No importaba si eran grupos de ingreso alto, medio, o bajo. Lo real era que todos podían comprar

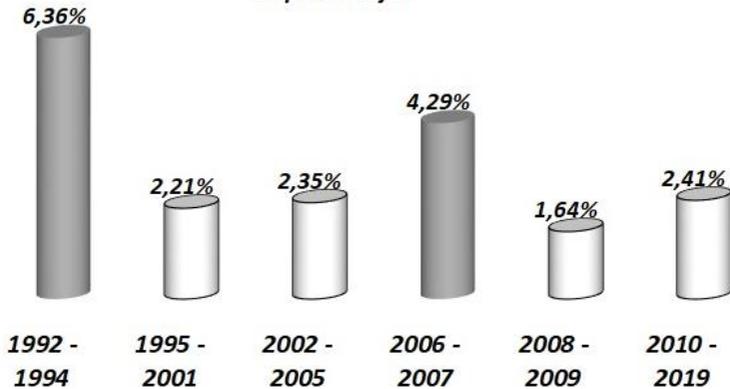
productos más baratos traídos del exterior. El liberalismo exalta esto como una bondad del modelo que beneficia al consumidor; sin embargo, no aprecia el impacto sobre el comercio internacional que puede afectar la estabilidad externa de la economía.

Por lo tanto, no interesaba la demanda interna como mercado para la producción local, sino como espacio para el comerciante importador. De esta manera, se produjo una ampliación de la demanda interna pero basada en importaciones.

En este contexto, el consumo privado comenzó la nueva etapa de crecimiento con un buen dinamismo, como se aprecia en el gráfico 11. A inicios de la década del 90, el consumo privado, daba un aporte al crecimiento del PIB que superaba los seis puntos porcentuales. Pero, conforme avanzó la Etapa III, este componente de la demanda agregada fue reduciendo su capacidad de expansión, debido a varios factores. Hacia el inicio de la década del 2010, el aporte del consumo privado al PIB apenas llegaba a un nivel alrededor de los dos puntos porcentuales. La falta de encadenamientos productivos limitó la expansión sostenida del empleo. Y cuando los empleos crecen lentamente, lo mismo sucede con el ingreso de la población, lo que limita la capacidad de consumo. Además, la política social selectiva, que debería atender a la población más rezagada, no operó adecuadamente. Por lo tanto, el desempleo no fue mitigado con la acción estatal.

Así, la combinación de estos factores redujo significativamente la capacidad de compra de amplios sectores de la población. De esta manera, la ganancia de algunos sectores de ingreso medio y alto, que resultaron beneficiados con la nueva etapa de crecimiento, se mezcló con el rezago de los grupos sociales de menores ingresos, dando como resultado un incremento de la concentración del ingreso.

Gráfico 11
Costa Rica: Tasa de contribución del consumo privado
a la variación del PIB
1992 – 2019
En porcentajes

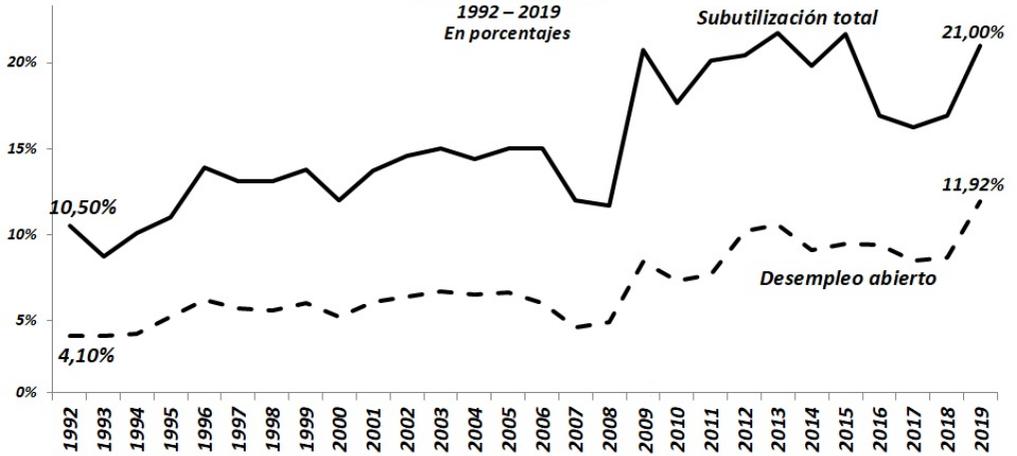


Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central de Costa Rica

En consecuencia, los factores determinantes del consumo se deterioraron, generando un menor dinamismo de este aspecto de la demanda, como se observa en el gráfico 11. Hacia mediados de la década del 90, el consumo privado perdió fuerza como factor de expansión del PIB. Y luego de ese momento su contribución al crecimiento del PIB quedó limitada a unos dos o tres puntos porcentuales. Hubo algunos momentos en los que el aporte al crecimiento del PIB fue levemente superior, pero estas ganancias no se sostuvieron, a lo largo del tiempo. Este aspecto es muy relevante para el crecimiento porque el consumo privado aporta más del 60% de la demanda agregada.

Por el papel estratégico del empleo en la configuración del consumo privado es importante profundizar en dicho tema. El gráfico 12 ilustra el impacto del modelo de crecimiento en el desempleo de la fuerza de trabajo.

Gráfico 12
Costa Rica: Desempleo abierto y subutilización total
de la fuerza de trabajo
1992 – 2019
En porcentajes



Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos

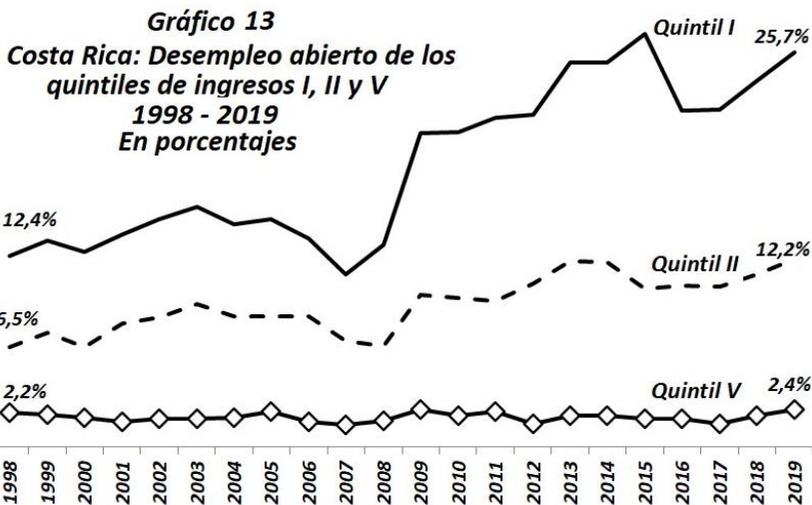
El desempleo abierto, que se refiere a los casos de personas que no obtienen ningún tipo de trabajo, aumentó lentamente, pero de manera sostenida, durante las últimas décadas, hasta situarse en un nivel cercano al 12% de la fuerza de trabajo (que es la parte de la población que busca trabajo). Este aspecto del desempleo se reporta en el gráfico mediante la línea discontinua. Se trató de una primera manifestación de la dificultad de creación de empleos por parte del proceso de expansión.

Sin embargo, se ha producido otra manifestación, igualmente grave, que es el empleo parcial. Este fenómeno surge por la dificultad de las personas de encontrar un empleo acorde con la jornada que desean laborar, o por la aceptación de un empleo de menor calidad, considerando la preparación profesional o técnica de la persona. Si al desempleo abierto se le agrega el efecto del desempleo parcial se obtiene lo que se denomina subutilización total de la fuerza de trabajo. En el gráfico 12 se aprecia, a través de la línea continua, que la subutilización se ha incrementado de manera sostenida desde la década del 90, agravándose el problema con la contracción de 2009 y la pérdida de dinamismo de la economía durante la década de 2010. De esta manera, una quinta parte de la fuerza laboral no

conseguía un empleo de calidad, lo que afectaba directamente su capacidad de consumo.¹¹

El desempleo aparece como un problema más grave cuando se analiza desde el punto de vista de los grupos de ingreso de la población. En ese sentido, el gráfico 13 aporta información esencial sobre el desempleo abierto, desagregándolo por grupos de ingreso. Los datos mostrados ahí revelan que el desempleo golpea con mayor fuerza a los grupos más rezagados de la población. La técnica estadística acostumbra dividir a la población de un país en cinco grupos de igual tamaño, llamados quintiles. El quintil I contiene a las personas con menores ingresos. Luego, el quintil II agrupa a las personas con un poco más de ingresos, respecto al quintil I, pero que son menores a los ingresos de los otros tres quintiles. Y así sucesivamente, se llega al quintil V que contiene a las personas con los mayores ingresos del país. El gráfico en mención indica que, de acuerdo a la línea continua, el desempleo abierto del quintil I era de 12% al final de la década del 90. Pero, conforme avanzó la nueva etapa de expansión, el desempleo de este quintil fue aumentando hasta llegar al 25%. Es decir, una cuarta parte de la población del quintil I, en condición de trabajar, no trabaja en nada. En consecuencia, la Etapa III no le ha dado oportunidades de empleo apropiadas a la población más pobre. La producción de ensamblaje no aportó opciones para este segmento de la población.

¹¹ Los datos del gráfico 12 de subutilización total no son completamente comparables en todo el período mostrado. Hasta el 2008 el INEC medía el subempleo como puestos de trabajo completos que se perdían en el año respectivo. A partir de 2009, por una mejora introducida en la medición del desempleo, el cálculo del desempleo se refiere a personas que están desempleadas parcialmente porque no pueden trabajar toda la jornada que quieren laborar. Por eso, la curva de la subutilización total aparece con cierto desplazamiento hacia arriba, porque se miden personas y no puestos completos de trabajo perdidos. Sin embargo, es claro que la contracción del 2009 agravó la situación del desempleo, y que, luego, ha existido una tendencia al aumento de la subutilización, combinando problemas de desempleo abierto y de subempleo.



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos

La situación de desempleo abierto del quintil II también es seria, pero no tan grave como la del quintil I. Este quintil se representa mediante la línea discontinua. Luego, los otros tres quintiles reportan menores niveles de desempleo abierto, que fluctúan poco, a lo largo del tiempo. Por ejemplo, en 2019, fue llamativa la diferencia abismal del desempleo abierto del quintil V (dibujado mediante una línea continua con rombos blancos) respecto a la situación del quintil I: 2% del grupo de población de mayores ingresos frente a 25% del grupo de menores ingresos. Además, la brecha del desempleo lleva una tendencia a la ampliación, lo que revela que la expansión productiva tiene dificultades serias para generar empleo de los más rezagados, mientras mantiene el beneficio de la población de mejores ingresos.

La acción del Estado pudo amortiguar este problema. En ese sentido, es importante mencionar que la política social selectiva fue tímida y con una capacidad de acción limitada por su ineficiencia y falta de visión estratégica. En particular, es fundamental apreciar la incapacidad del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), y de los programas que se financian con éste, para llegar a la población pobre. El FODESAF es un fondo que manejaba el 2% del PIB, con recursos nacionales; es decir, no depende de préstamos externos ni de ninguna ayuda

internacional, como sucede usualmente en los países latinoamericanos. Teniendo los recursos para cambiar drásticamente la situación de pobreza de la población más rezagada, el Estado costarricense ha sido incapaz de articular un programa sólido, con un subsidio eficaz que tenga presencia masiva en la población necesitada. Esto lo han hecho, con menos recursos, en términos relativos, otros países de la región, como Brasil, Chile, Uruguay y Ecuador, entre otros.

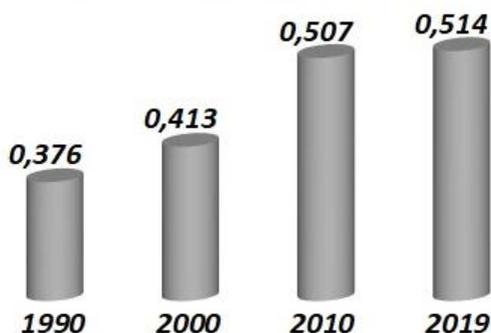
Desde luego, la eliminación de la pobreza mediante los subsidios se refiere a la insuficiencia de ingresos en el corto plazo. La superación de la pobreza, de manera estructural, en el mediano y en el largo plazo, depende de la construcción de capital humano y de la generación de empleos de calidad.

Para lograr un trabajo más efectivo de la política social selectiva se necesitan al menos dos cosas. Por una parte, definir un esquema de subsidio concentrado, mediante una especie de ventanilla única, que llegue directa y eficazmente a la población pobre. Por otra parte, el subsidio debe articularse con la gestión de una serie de acciones que permitan la superación estructural del rezago, como es la beca Avancemos. Mediante el subsidio, la política social puede generar una puerta de entrada de la población pobre a diversas acciones en salud, en educación, en generación de empleo, en mejora de la vivienda y otras similares. Esto es lo que se conoce como transferencia condicionada, en donde el subsidio ayuda a reducir la pobreza de ingreso, en el corto plazo, pero a la vez incorpora a las familias pobres a una serie de acciones orientadas al desarrollo a mediano y largo plazo. Es decir, el subsidio ataca dos problemas simultáneamente: la insuficiencia de ingreso en el corto plazo, y sirve de puerta de entrada de la política social para enfrentar estructuralmente el rezago.

En consecuencia, en la medida en que no se han resuelto los problemas citados, la concentración del ingreso expresa el fracaso del proceso de expansión para mejorar la situación de la población pobre. El gráfico 14 muestra que el Índice de Gini se ha deteriorado durante las últimas décadas. Este índice es una medida de la concentración del ingreso de un país. Su valor fluctúa entre 0 y 1. Si el indicador se mueve hacia 0, a lo largo

del tiempo, se trata de un país que ha logrado reducir la concentración del ingreso. Por el contrario, si el índice se mueve hacia 1, se trata de un país en el que está aumentando la concentración del ingreso.¹²

Gráfico 14
Costa Rica: Índice de Gini
1990, 2000, 2010, 2019



Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos

Los datos del gráfico 14 sugieren que la expansión de la Etapa III del proceso exportador ha estimulado la generación de ingresos mejores para los grupos de la población como los quintiles IV y V; mientras que los quintiles I, II y III se han quedado rezagados en la generación de ingresos, por la insuficiencia del empleo y por la inoperancia de las políticas dedicadas a la reducción de la pobreza de ingresos.

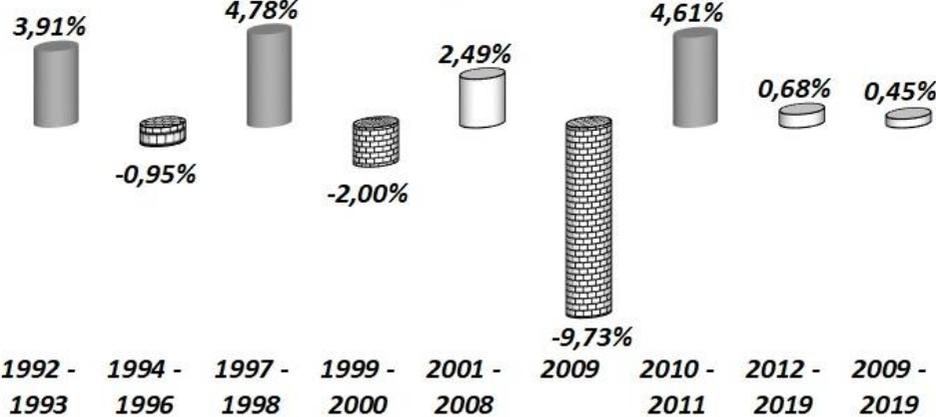
Los otros componentes de la demanda interna - la inversión privada y el gasto de gobierno - también presentaron problemas que limitaron su aporte al proceso de expansión del PIB.

En un proceso de crecimiento se espera que la inversión acompañe a la expansión productiva. El gráfico 15 indica que la inversión le aportó estímulos al crecimiento del PIB. Sin embargo, tales estímulos operaron de

¹² En este caso, de manera similar a lo citado para el desempleo, es posible que los valores del índice a partir de 2010 sean menos comparables con el resto de los datos mostrados en el gráfico, debido a la mejora introducida por el INEC para la medición del ingreso de los hogares.

manera fluctuante. Durante las últimas décadas, la inversión aumentó significativamente en algunos años aislados, lo que influyó en el crecimiento de la producción nacional de esos años. Sin embargo, luego de realizada la inversión, en los años siguientes, decaía el estímulo de inversión. En esa dirección, también influía la incapacidad del Estado para generar un proceso de inversión pública con metas claras a mediano y largo plazo.

Gráfico 15
Costa Rica: Tasa de aporte de la inversión al incremento del PIB
1992 – 2019
En porcentajes



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central de Costa Rica

En el gráfico es posible identificar tres períodos en donde un aumento de la inversión fue seguido por un debilitamiento de su aporte al crecimiento, finalizando con un porcentaje negativo de variación; es decir, se terminaba en una contracción de la inversión. En ese sentido, el gráfico muestra, mediante cilindros con trama de ladrillo, que los períodos de 1994 – 1996, 1999 – 2000 y el año 2009 fueron momentos que culminaron ciclos cortos de baja de la inversión. Además, debe notarse que la mayor parte de la década del 2010, mostró un crecimiento de la inversión muy débil.

Aunque la inversión fluctuó, a lo largo de la Etapa III del proceso exportador, siempre existió interés de la inversión extranjera por participar en el dinamismo de la economía nacional. En un país pequeño la

inversión extranjera juega un papel importante en el proceso de crecimiento. Esto quiere decir, que la falla de los estímulos de inversión se ubicó en las decisiones nacionales. O, en otras palabras, si no se hubiera producido el monto de inversión extranjera citado, las fluctuaciones de este rubro de la demanda agregada habrían sido más intensas. Por lo tanto, desde una perspectiva de futuro, se genera el reto de lograr una inversión mayor con financiamiento nacional, para que el proceso de inversión refleje una participación armoniosa de la inversión extranjera y de la inversión nacional.

Para el enfoque liberal-conservador, que impulsó la nueva fase de expansión, el Estado es un factor distorsionante de la economía. Se interpretó que la participación del Estado en la economía fue excesiva, durante la Etapa II, lo que limitaba el accionar de la empresa privada. En particular preocupaba que el “exceso” de Estado significaba el pago de impuestos, más allá de lo que esta visión consideraba apropiado. En la versión más extrema de este enfoque, el ideal habría sido dismantelar por completo las funciones del estado, excepto las tareas básicas de gobierno y de defensa nacional. Los representantes de este extremismo no llegaron a tener posiciones de poder nítidas para lograr su objetivo, pero permearon el ambiente de la toma de decisiones, contando con el apoyo de diversas instancias de presión que sistemáticamente han buscado influir el curso de la dinámica política. En los últimos años este panorama ha cambiado, fortaleciéndose la presencia del enfoque neoliberal extremo en el sector económico del gobierno.

Como resultado de esta visión conservadora del Estado, sucedieron dos hechos, durante el período en que se ha desarrollado la Etapa III. Por una parte, nunca existió voluntad para realizar una verdadera reforma del Estado. A lo largo de la Etapa II, no se aplicó ningún programa de eficiencia estatal, produciéndose diversos casos de ineficiencia que generaban mal servicio al usuario. Además, tales servicios se producían a un costo que podría ser más elevado de lo correcto. Sin embargo, en la Etapa III, nunca se desarrolló una revisión integral de cada entidad pública con el fin de avanzar hacia una prestación eficiente del servicio. Como el Estado no jugaba un papel estratégico, en tal enfoque de desarrollo, no interesaba

su cambio hacia una mayor eficiencia. Por otra parte, la resistencia a pagar impuestos de parte de diversos grupos, en parte alimentada por la ineficiencia del gasto, sumada a la incapacidad de la administración pública de cobrar bien la carga tributaria, generó diversas situaciones de déficit. De esta manera, como lo indica la Figura 1, se generó un Estado ineficiente y desequilibrado financieramente.

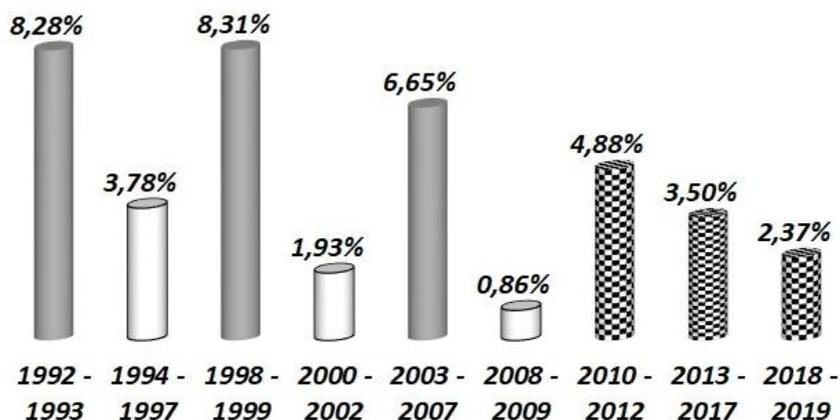
En términos de demanda agregada, lo anterior significó que el gasto de gobierno no fue factor de expansión. El aporte del gasto de gobierno a la tasa de crecimiento del PIB, normalmente no superó un punto porcentual. Ante un déficit financiero recurrente era difícil que este componente de demanda pudiera convertirse en un estímulo para el crecimiento productivo.

Por lo tanto, el comportamiento débil y errático, de los tres componentes de la demanda interna (el consumo privado -C-, la inversión privada -I- y el gasto de gobierno -G-), generó un crecimiento moderado del mercado interno durante las últimas décadas. Ese crecimiento sólo sirvió para alimentar la expansión comercial-importadora, antes que impulsar la producción local, que no se consideraba una prioridad para la estrategia de desarrollo vigente.

2.3.- El crecimiento resultante

La Etapa III del desarrollo exportador generó crecimiento. La producción para la exportación aumentó, siendo el motor principal de la expansión. También lo hizo la producción para el mercado interno, pero de forma moderada. La combinación de estos elementos generó una expansión global del PIB, como lo muestra el gráfico 16. Sin embargo, el crecimiento fue fluctuante. En algunos períodos la tasa de crecimiento anual del PIB fue considerable, con tasas cercanas o superiores al 5%. Dichos momentos se representan en el gráfico mediante cilindros grises. Sin embargo, no se pudo sostener tal desempeño permanentemente, ya que, luego de los períodos de crecimiento alto, que fueron cortos, se producían años con bajo crecimiento, dibujados con cilindros blancos.

Gráfico 16
Costa Rica: Tasa de variación del PIB
1992 – 2019
En porcentajes

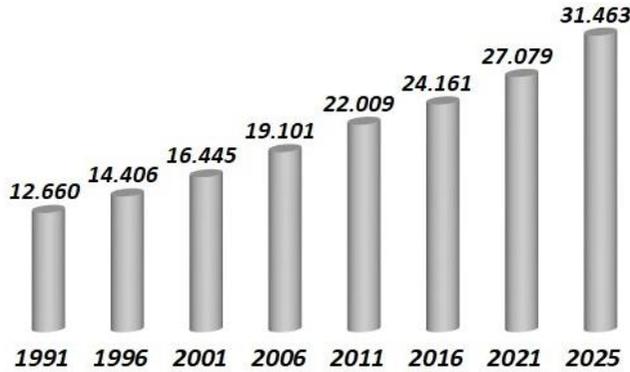


Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central de Costa Rica

Luego de la contracción mundial de 2008 – 2009, el crecimiento fue perdiendo dinamismo, hasta experimentar tasas anuales de expansión cercanas al 2%, como se observa en el gráfico mediante los cilindros con trama de ladrillo. Esto revelaba signos de agotamiento explicados por los diversos factores, mencionados antes, que afectaron la producción para el mercado externo y la producción para el mercado interno.

Sin embargo, debe aceptarse que hubo crecimiento. No fue el que se deseaba, pero sí se generó una expansión productiva importante. Esto produjo un aumento significativo del producto por habitante, como lo reporta el gráfico 17. El ingreso por habitante aumentó dos veces y media durante las décadas del 90, de 2000 y de 2010. Así, algunos segmentos de la población lograron importantes beneficios de la Etapa III. Pero, los frutos del crecimiento no llegaron a todos los sectores, como se observó antes. En particular, los quintiles I y II no lograron opciones de empleo que les permitiera un progreso adecuado. Como resultado, aumentó la concentración del ingreso, de acuerdo al gráfico 14.

Gráfico 17
Costa Rica: PIB por habitante
1991, 1996, 2001, 2006, 2011, 2016, 2021, 2025
En dólares de paridad de poder adquisitivo de 2025

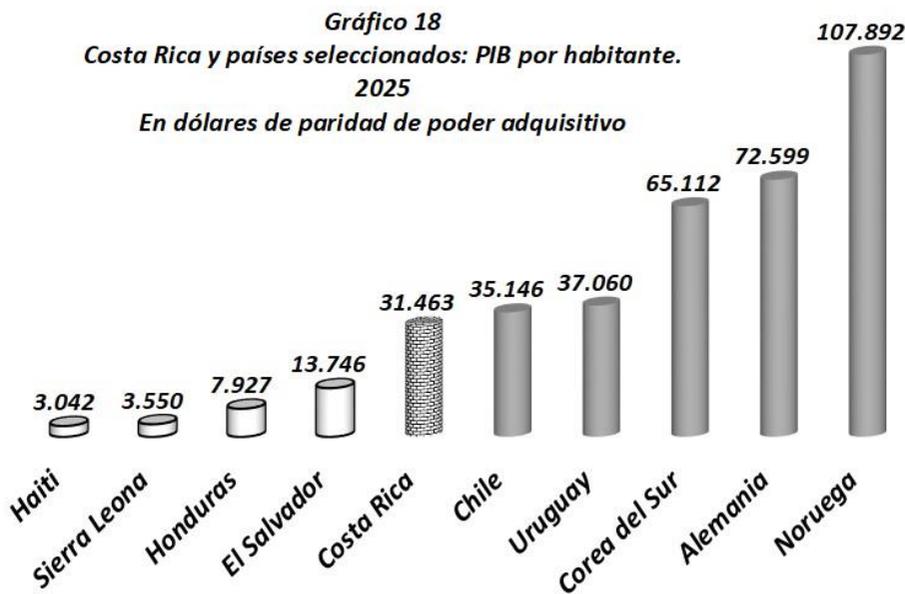


**Fuente: Elaboración propia con datos
del Banco Central y del Fondo
Monetario Internacional**

Este tipo de expansión le permitió al país mantenerse en una situación privilegiada de riqueza promedio en el área centroamericana y del Caribe, tal como se presenta en el gráfico 18. Asimismo, el nivel del producto por habitante hizo posible que el país superara a una buena parte de los países subdesarrollados de los otros continentes. Sin embargo, la ganancia generada por la Etapa III del proceso exportador no le permitió a la economía superar el nivel de ingreso promedio de los países mejor posicionados de la región, como Uruguay y Chile, según los datos del gráfico.

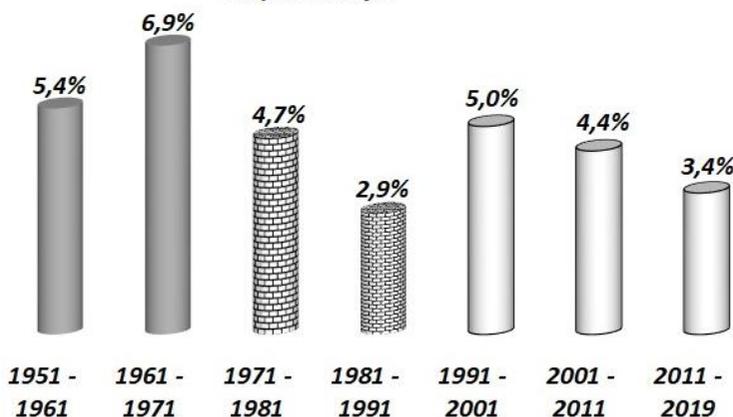
El rezago es mayor si se compara la situación con lo que pasa en algunos de los países que han sido más exitosos en el aprovechamiento de los mercados mundiales, como el caso de Corea del Sur. Respecto a este país la desventaja es de aproximadamente 2 a 1. En ese sentido, es importante recordar que Corea del Sur, como los llamados tigres asiáticos, estaba más atrasado que el país, en la década del 50. Estos países aplicaron estrategias certeras de desarrollo productivo, con períodos de preparación de varias décadas, lo que les permitió disponer de procesos de exportación que se articularon con el mercado interno, en el marco de un proceso de inclusión

social. Desde luego, la brecha respecto a los países avanzados de Europa es aún mayor que la observada en los otros casos, principalmente si se considera la situación de los países nórdicos, como se aprecia en el gráfico citado.



Fuente: FMI, World Economic Outlook Database, April 2025

Gráfico 19
Costa Rica: Tasa geométrica de variación anual del PIB
Periodos decenales de 1951 a 2019
En porcentajes



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central de Costa Rica

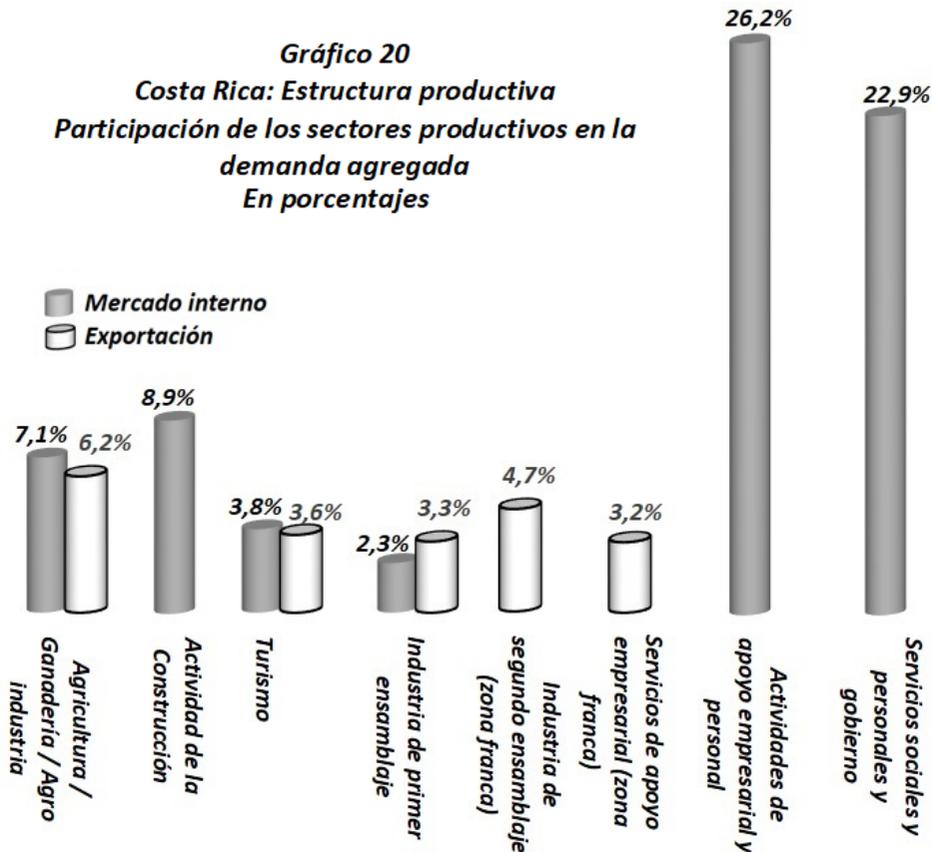
También es importante ubicar históricamente el crecimiento de la Etapa III. En el gráfico 19 se observa que el crecimiento anual, en promedio, de esta etapa fluctuó entre el 5,0% y el 3,4%, lo que se muestra a través de cilindros blancos. Esto fue un crecimiento aceptable, pero no el mejor posible, por lo que se ha mencionado antes. Debe notarse que, conforme avanzó el tiempo, el crecimiento fue cada vez menor, llegando al final de la década de 2010 a una mediocre tasa anual promedio de 3,4%. De hecho, en la Etapa II del proceso exportador se lograron mejores tasas de crecimiento, como se muestra en el gráfico mediante cilindros grises. En la década del 60 el crecimiento llegó al 7% anual.

2.4.- El cambio de la estructura productiva

A pesar del énfasis dado a la producción de ensamblaje, la vocación agraria del país se mantuvo en la estructura productiva. Además, las actividades surgidas bajo el estímulo de la segunda etapa de exportación mantuvieron su presencia en la organización económica. La construcción y las actividades para el apoyo de las empresas y las familias (como el transporte, las finanzas, el comercio y otros similares) y los servicios sociales siguen ocupando un lugar importante en la estructura productiva. Los componentes nuevos, que aparecieron en la Etapa III, fueron las actividades dedicadas al ensamblaje y los servicios de apoyo a empresas radicadas afuera del país, lo que se ubica en las zonas francas. También se cuenta el turismo entre las nuevas actividades. Desde antes, existió el turismo, pero, en la nueva etapa productiva, ocupó una posición más importante.

En el gráfico 20 se observa que la producción agrícola, la agroindustria y la ganadería atienden una parte importante de la demanda agregada que se produce en la economía. La producción dedicada al mercado interno se representa mediante cilindros grises; mientras que la producción exportada se muestra a través de cilindros blancos. El 13% de la demanda generada por el mercado interno y el mercado externo es producido por este segmento productivo. Este aporte se reparte de manera parecida entre ambos mercados, lo cual es muy característico de una economía con vocación agrícola. La actividad de la construcción también aporta una

porción relevante de la producción nacional, llegando al 9%. En este caso, por su naturaleza, se trata de una actividad dedicada al mercado interno.



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central de Costa Rica

Por su parte, el turismo genera un poco más del 7% de la producción que atiende la demanda agregada. Dicha actividad también se reparte de manera parecida entre ambos mercados, revelando que además del dinamismo que suministran las visitas del exterior, es importante el estímulo que producen los residentes del país.

La modernización producida por la Etapa II del proceso exportador incrementó considerablemente la prestación de los servicios básicos que son demandados por las empresas y las familias. En la Etapa III continuó la ampliación de esos servicios, por lo que ahora representan una parte muy

elevada de la producción que se destina a la satisfacción de la demanda agregada. Se trata de actividades dedicadas al mercado interno porque son servicios diseñados para satisfacer las necesidades de los residentes del país.

En el gráfico se reporta que estas actividades generan una cuarta parte de la producción, lo que se coloca en el mercado interno. Este tipo de producción involucra actividades como las siguientes:

- Telecomunicaciones
- Energía eléctrica
- Agua potable y evacuación de aguas residuales
- Gestión de desechos
- Transporte
- Servicios financieros
- Servicios inmobiliarios
- Comercio

Los servicios sociales, como la educación y la salud, así como los servicios de gobiernos (central y local), la recreación y la prestación de servicios a personas y familias (como el trabajo doméstico) también aportan una parte importante de la producción nacional. El gráfico 20 indica que estas actividades generan un poco más de la quinta parte de la producción. Por su naturaleza, estas actividades están destinadas al mercado interno.

Las actividades de apoyo, los servicios sociales y de gobierno y los servicios para personas y familias son sectores que dependen del empuje de los sectores “líderes” como la agricultura, la agroindustria, la ganadería y sus derivados industriales, el turismo, la construcción y la producción de ensamblaje. Son actividades que se dinamizan cuando la población tiene ingresos y las empresas están en crecimiento. También la demanda externa, las exportaciones, estimulan a estas actividades. En una economía como la costarricense la locomotora es el estímulo que aportan los sectores líderes. Las actividades de apoyo y similares son los vagones que son movidos por el empuje de la locomotora. Sin embargo, como lo demuestra el gráfico 20, el tamaño de estos vagones es muy significativo

por lo que forman una parte esencial del crecimiento cuando la economía está en expansión. En ese sentido, una clave del crecimiento reside en la capacidad que tenga la locomotora para “arrastrar” a los vagones, tal como lo mencionan Villarreal y Ramos, en el apartado 2.1. En la medida en que los encadenamientos generados por la locomotora sean más fuertes, así se obtendrá una mayor expansión.

Finalmente, el gráfico 20 muestra el aporte a la producción de la industria tradicional, que viene de la Etapa II del crecimiento, y de la nueva industria de ensamblaje y de los servicios de exportación de zona franca. La industria tradicional aporta un poco más del 5% de la producción para atender la demanda agregada. Atiende el mercado nacional, así como la exportación (principalmente para Centroamérica, como herencia del viejo Mercado Común Centroamericano). Es una industria que generó lo que denominamos el primer ensamblaje.

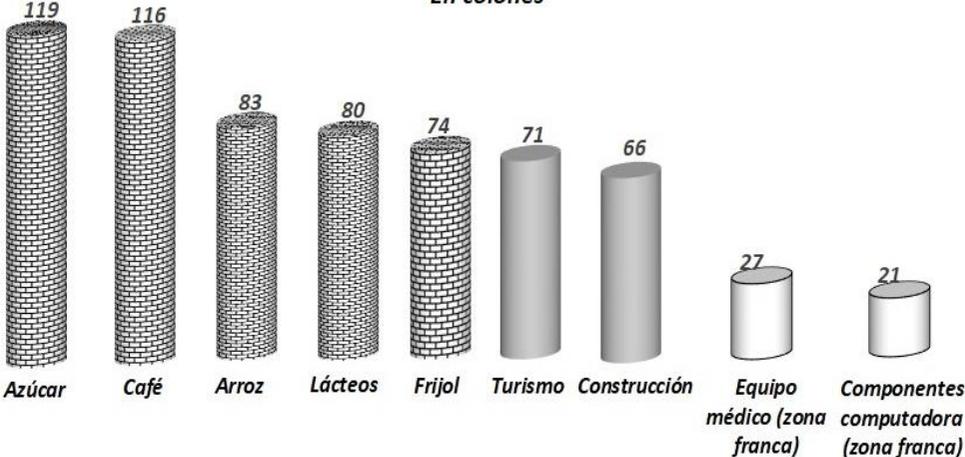
La nueva industria de ensamblaje y los servicios de exportación, ambos ubicados en zonas francas, son los nuevos componentes de la estructura productiva. Aportan el 8% de la producción, lo que es un monto importante para el crecimiento, pero todavía no es algo que cambie radicalmente el papel de los sectores dinámicos mencionados: lo agrícola y pecuario, el turismo y la construcción. El aporte de los nuevos sectores de crecimiento ha sido darle un mayor dinamismo a la exportación. Como se observa en el gráfico, su producción está destinada al mercado externo, por lo que complementa el aporte que suministran la agricultura, la agroindustria, la ganadería y sus derivados industriales, el turismo y la vieja industria. La suma de los diversos componentes exportados llega a un 21% de la producción que abastece la demanda agregada de la economía.

Mostramos antes, que la expansión exportadora de la Etapa III no se articuló adecuadamente con el mercado interno, por lo que se rompió la armonía entre lo externo y lo interno, que fue característica de la Etapa II. Una parte del divorcio de lo externo con lo interno se relaciona con la capacidad de la locomotora de arrastrar a los vagones. El gráfico 21 presenta la capacidad de generación de encadenamientos de los principales sectores productivos de la economía. Ahí se muestra el

multiplicador de tales sectores. Tal cálculo es un indicador que mide cuántos colones adicionales se generan en la economía, por cada 100 colones producidos en cada sector.

Los mejores encadenamientos se producen en la agricultura, la agroindustria y la ganadería y sus derivados industriales. En esta área productiva se puede llegar a tener un multiplicador de hasta 119. Es decir, por cada 100 colones que se produce ahí, la economía genera 119 colones adicionales. En el sector más dinámico de la producción agropecuaria (representado con cilindros con trama de ladrillo) encontramos la producción de café y azúcar, la producción de diversos tipos de carne y sus embutidos, así como la elaboración de productos lácteos. Se trata de procesos productivos que compran la mayor parte de sus materias primas e insumos adentro de la economía, requiriendo un nivel pequeño de importaciones, usualmente cercano al 15% del valor de lo producido.

Gráfico 21
Costa Rica: Multiplicadores de los principales sectores productivos
En colones



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central de Costa Rica

Hay otras áreas productivas que muestran un buen nivel de encadenamientos, aunque no tan intensas como el anterior. Este segundo grupo se muestra mediante cilindros grises, reportando multiplicadores

entre 65 y 70. Pertenecen a dicho grupo la actividad de la construcción y el turismo.

Estos dos grupos son el segmento de mayor dinamismo en la economía. Sin embargo, no han sido la prioridad de la estrategia productiva de la Etapa III del proceso exportador. Una buena parte de las actividades contenidas en estos grupos se dedican al mercado interno, por lo que no han sido prioritarios. Son locomotoras que hubieran aportado al crecimiento, pero fueron despreciadas.

Las nuevas actividades, impulsadas por la Etapa III, muestran una capacidad limitada de generación de encadenamientos, como se observa en el gráfico 21. Dichas actividades se representan con cilindros blancos. La producción industrial de zona franca, liderada por la producción de equipos e implementos médicos, la joya de la corona, tiene los multiplicadores más bajos. Esto se debe a que se trata de un ensamblaje altamente dependiente de las importaciones de materia prima. Tal producción requiere de un nivel de importaciones cercano al 40% del valor de lo producido. En consecuencia, esta área productiva compra poco adentro de la economía. Por lo tanto, su multiplicador fluctúa entre 27 y 20. Es decir, significativamente más pequeño que lo mostrado por los multiplicadores de los sectores dinámicos.

Los servicios de zona franca tampoco tienen un buen encadenamiento con la economía. Al ser actividades intensivas en recursos humanos generan pocas compras adentro de la economía, mostrando un multiplicador de 30. Este valor es mayor que el mostrado por la producción de ensamblaje gracias a que se realizan ciertas compras al área de apoyo: telecomunicaciones, alquileres y servicios financieros, entre otros.

La producción de la vieja industria tiene una estructura productiva similar a la industria de zona franca. Sin embargo, muestra una mayor capacidad de generación de encadenamientos, reportando un multiplicador de 39. Esto se explica por tener una menor dependencia de las importaciones, por lo que compra un poco más adentro de la economía.

En consecuencia, tenemos dos tipos de locomotoras. Un tipo más dinámico, que no ha sido prioritario en las últimas décadas. Produce el 30% de lo necesitado para abastecer la demanda agregada, con mayor énfasis en el mercado interno. En todo caso, debe notarse que la producción exportada por este grupo productivo representa el 10% de la producción total. El otro tipo es menos dinámico, pero sí ha sido la prioridad de la Etapa III. Genera el 8% de la producción y está completamente orientado a la exportación.

El crecimiento generado durante la Etapa III no es despreciable, como se mostró en el apartado anterior. Sin embargo, los datos que mostramos aquí revelan que se desaprovecharon diversas oportunidades de expansión, al despreciar el papel del mercado interno y al subvalorar la importancia de la capacidad de exportación de las actividades que están afuera de las zonas francas. Es decir, el crecimiento no fue optimizado.

El principal motor de la economía es el mercado interno que genera el 72% de la demanda agregada. Ahí destaca el papel del consumo privado que aporta 45 puntos porcentuales de esa porción. Tal componente, en conjunto con la inversión se convierten en una herramienta muy fuerte para impulsar el crecimiento. Eso fue despreciado, por lo que encontramos en este aspecto una de las explicaciones del desempleo estructural que se produjo en la Etapa III.

La exportación, atendiendo un poco menos del 30% de la demanda agregada, es un motor muy importante del crecimiento. En ese sentido, debe aclararse que toda estrategia de expansión debe contemplar el estímulo al sector exportador. Sin embargo, reducir el crecimiento a un mero proceso exportador, sin contar con el mercado interno, es un grave error estratégico. Esa falla la sufrió la Etapa III.

Un nuevo proceso exportador, que sustituya al presente modelo, debe aprender esta lección. La optimización del crecimiento necesita combinar los estímulos a la exportación y a la expansión del mercado interno. Con esto, se producirá un proceso de expansión en donde el mercado externo crezca en armonía con el mercado interno. En el capítulo 3, que propone

la aplicación de una Etapa IV, con un nuevo proceso exportador, retomamos esta conclusión.

2.5.- La pandemia y el período posterior

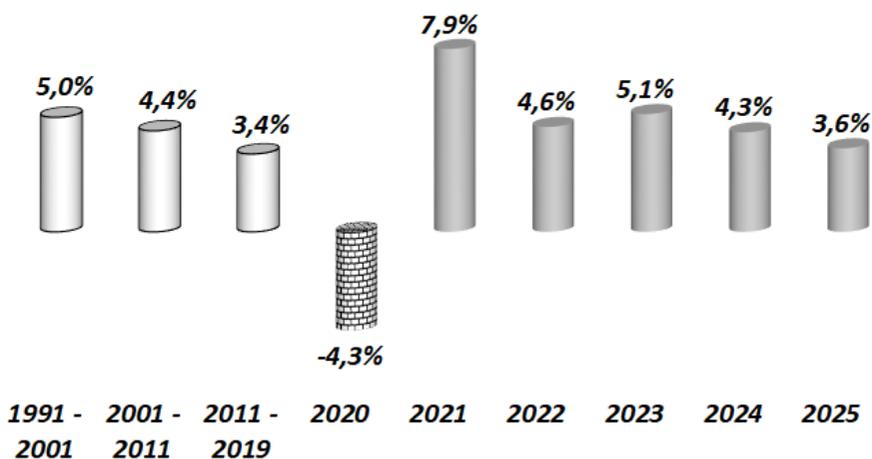
En 2020 la pandemia afectó el funcionamiento macroeconómico. El crecimiento de la economía se detuvo, y los desequilibrios macro financieros se ampliaron. Lo que sucedió no fue algo nuevo; simplemente se intensificaron los desequilibrios que se habían producido a lo largo de tres décadas y media. La pandemia no creó los desequilibrios de la tercera etapa de exportación. Esto debe quedar claro. Asistimos a una manifestación más grave de lo que ya existía. Quienes querían tapar la existencia de los desequilibrios, tomaron la pandemia como excusa para impulsar la idea de que se trataba de problemas económicos de ese momento. A continuación, mostramos que lo acontecido fue una prolongación de las tendencias que hemos analizado a lo largo de este libro. Superado el período crítico de la pandemia, los desequilibrios siguieron operando. Nada cambió. Hubo una pausa y luego las tendencias de las décadas anteriores volvieron a manifestarse.

El gráfico 22 presenta el crecimiento de la economía durante el período de la Etapa III del proceso exportador. Habíamos observado que, desde el inicio de esta etapa y hasta 2019, la economía mostró una creciente desaceleración. Se pasó de crecer a un ritmo del 5% anual a una expansión mediocre del 3,4% anual. Tal período es representado por el gráfico mediante cilindros blancos. Esto fue producto del limitado crecimiento del sector exportador y del pobre desempeño del consumo privado y de la inversión, que frenaron el crecimiento del mercado interno.

La pandemia agravó esta situación, pasando de la desaceleración a una caída del nivel de producto generado por la economía, con lo que el PIB bajó 4,3%. Esto se representa en el gráfico con un cilindro de trama de ladrillo. El sector exportador colapsó ante la caída de los mercados mundiales. Se redujeron las ventas de bienes y de servicios. En particular, el turismo recibió un impacto muy fuerte debido a las normas que impidieron los viajes a nivel mundial. De manera similar, la exportación

agrícola y agroindustrial se afectó. La producción de las zonas francas no fue la excepción, aunque el efecto se limitó al segundo y al tercer trimestre de 2020.

Gráfico 22
Costa Rica: Tasa de variación del PIB
1991 – 2025
En porcentajes



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central de Costa Rica

El mercado interno también se contrajo debido a las limitaciones impuestas al movimiento de la población. El impacto más fuerte recayó en los servicios que son actividades basadas en los recursos humanos. Al impedirse la presencia del trabajador en su puesto de trabajo, los servicios detuvieron bruscamente su producción. El turismo local, los servicios recreativos urbanos y el comercio fueron los más afectados.

La producción de bienes, agrícolas e industriales, también experimentó una caída, pero menos intensa que lo observado en los servicios. Al ser actividades con menor contacto físico entre personas, basadas en la relación del trabajador con el medio de producción, la limitación de movimiento afectó con menor fuerza.

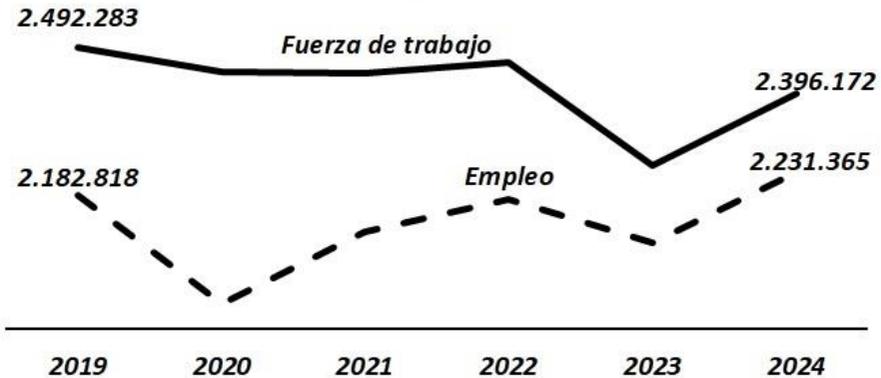
De esta manera, al colapsar la producción de bienes y servicios, para exportación y para el mercado interno, se activó el mecanismo

multiplicativo de la contracción. La parálisis de la producción contrajo el empleo, lo que redujo la capacidad de compra de sectores importantes de la población. Esto se transmitió a otros sectores como menor demanda de productos, lo que amplió la reducción del empleo. Y así, se produjeron diversas cadenas de contracción que se extendieron a lo largo de la economía.

La suma de los efectos contractivos, en el mercado externo y en el mercado interno, generó la fuerte caída del PIB como lo reporta el gráfico 22. Esta caída superó a la sucedida en 2009 cuando la contracción mundial de ese momento bajó el PIB en 1%. Durante tres décadas y media el desempleo creció como resultado de la incapacidad del modelo exportador de dar suficientes oportunidades de trabajo a la población, como lo indicamos antes. En 2020, debido a la contracción productiva, el problema se agudizó. La tasa de desempleo abierto se duplicó y la tasa de subutilización aumentó considerablemente, llegando al 40% de la fuerza de trabajo. La pandemia no creó el desempleo estructural, sólo le agregó un desempleo coyuntural ocasionado por la contracción de 2020.

Conforme la producción volvió a los niveles pre pandemia, mantuvo un nivel de crecimiento similar al de las décadas anteriores. El gráfico 22 muestra que en 2021 se produjo un rebote que compensó lo perdido en 2020, mediante una tasa de crecimiento del 7,9%. Sin embargo, al pasar el rebote, la economía volvió a los niveles de actividad previos a la pandemia, mostrando tasas de crecimiento decreciente, como lo evidencian los cilindros grises del gráfico en mención. El desempleo coyuntural fue desapareciendo, pero se mantuvo el desempleo estructural, generado a lo largo de tres décadas y media. En 2025 apareció de nuevo una tasa de crecimiento del 3,6%, que revela la pobreza del ritmo de expansión productiva, lo que mantiene estancado el empleo.

Gráfico 23
Costa Rica: Fuerza de trabajo y empleo
2019 - 2024
A diciembre de cada año
En personas



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos.

El gráfico 23 muestra la situación del mercado de trabajo en el período posterior a la pandemia. La fuerza de trabajo, que es la parte de la población que desea trabajar, ha bajado de manera constante desde la pandemia. De esta manera, se observa en el gráfico que 100.000 personas abandonaron el mercado de trabajo, en el período 2019 – 2024. El desánimo prevalece en el mercado de trabajo. Probablemente, los que abandonan el mercado de trabajo han buscado formas de subsistencia que no son captadas por el sistema estadístico del país.

Por otra parte, las personas que se mantienen en el mercado de trabajo, logran mantener su empleo a duras penas. El gráfico reporta que, de 2019 a 2024, apenas se crearon 50.000 empleos, lo que equivale a un pírrico promedio de 10.000 empleos por año.

En consecuencia, la suma del fracaso del modelo exportador en materia de empleo y el impacto de la pandemia generaron un problema grave de empleos de calidad. Esto no se ha superado. Conforme ha pasado la pandemia, se mantiene la incapacidad de la estrategia de crecimiento de crear los empleos necesarios para darle oportunidades apropiadas a la población en capacidad de trabajar.

3.- Hacia la Etapa IV del proceso exportador: una estrategia de crecimiento e inclusión social

“Un sistema económico que no puede brindar ganancias a la mayoría de sus ciudadanos, y en el cual una proporción creciente de la población se enfrenta a una inseguridad cada vez mayor, es, de manera fundamental, un sistema económico fracasado.”¹³

Joseph Stiglitz

La Etapa III del proceso exportador generó un crecimiento moderado, basado en un modelo desequilibrado. En primer lugar, se logró una expansión exportadora importante pero incompleta, ya que se desaprovecharon oportunidades de crecimiento hacia el exterior, en sectores como la agroindustria, la ganadería y sus derivados industriales, el turismo y la producción de servicios de alto valor agregado. Asimismo, la expansión exportadora no se acompañó de una revitalización del mercado interno, que fue relegado a un papel de menor importancia como nicho de crecimiento del comercio importador. En segundo lugar, el crecimiento se combinó con una apertura amplia del mercado interno y de la producción, por lo que en la cuenta corriente de la balanza de pagos se generó una quiebra constante, con un déficit equivalente al 4% ó 5% del PIB. Esta característica no se manifestó en un desequilibrio externo gracias al comportamiento de los flujos de financiamiento provenientes del exterior, principalmente de la inversión extranjera directa. Finalmente, la economía logró una reducción apreciable de la inflación, hasta alcanzar un nivel de incremento de precios que se estabilizó alrededor del 0% anual.

¹³ Joseph Stiglitz: “La edad de la vulnerabilidad”. 13 de octubre de 2014.
<http://www.project-syndicate.org/commentary/economic-failure-individual-insecurity-by-joseph-e--stiglitz-2014-10/spanish>

Es decir, la inflación se eliminó. Sin embargo, dicha estabilidad se sustentó en el excedente de dólares de la balanza de pagos, generado por el financiamiento externo, lo que eliminó la principal presión de inflación por empuje de costos, que es el comportamiento del tipo de cambio. Si en algún momento se perdiera el excedente de dólares, la estabilidad de precios se desplomaría.

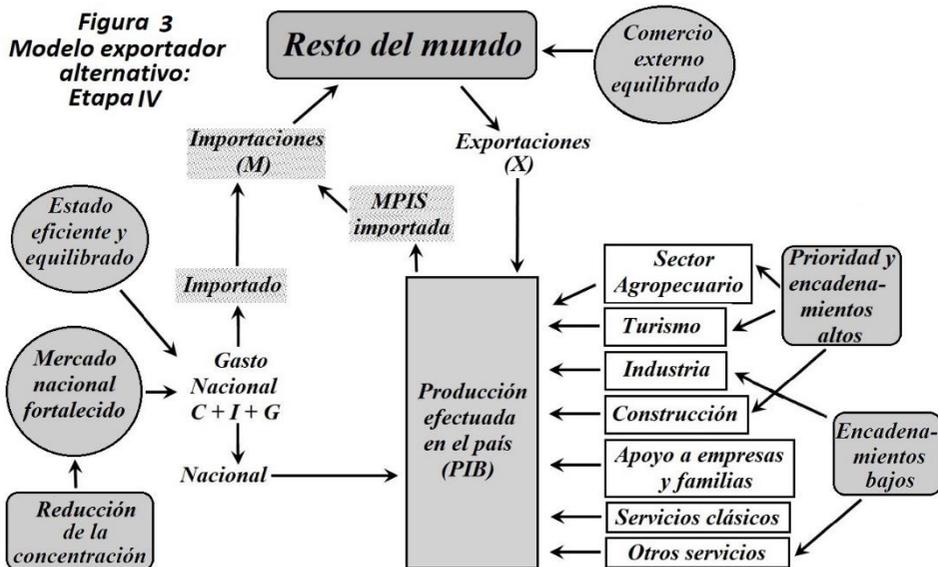
Por lo tanto, es necesario un cambio de estrategia. Al respecto, es importante revisar las formulaciones alternativas que se han presentado en las últimas dos décadas, que están orientadas a impulsar un modelo de exportación basado en una estrategia de desarrollo más amplia, de tal forma que se pueda aspirar a un crecimiento productivo adecuado y a etapas superiores de inclusión social.

3.1.- Los retos del desarrollo futuro: hacia una Etapa IV del proceso exportador

La Etapa III del proceso exportador no se preocupó por el desarrollo. Generó crecimiento, pero no propició el desarrollo. Se produjo una expansión exportadora significativa, pero no óptima, porque se desaprovecharon oportunidades de crecimiento hacia el exterior. Además, el crecimiento frenó el desarrollo del mercado interno. Con voluntad política y con una estrategia claramente definida, es posible lograr un resultado macroeconómico diferente a lo sucedido en la Etapa III. En ese sentido, la figura 3 esquematiza lo que podría ser una estrategia alternativa que oriente una nueva fase exportadora.

La estrategia impulsaría un modelo productivo que incremente la producción exportadora aprovechando el potencial que tiene el país para generar encadenamientos productivos relevantes. En ese sentido, la prioridad la tendrían sectores como la agroindustria, la ganadería y sus derivados industriales, el turismo y la producción de servicios de alto valor agregado, entre otros. La producción de ensamblaje, material e intelectual, ubicada en zona franca, podría continuar con el ritmo de crecimiento que ha tenido hasta el presente, considerando que tiene un efecto en la generación de empleo, aunque limitado. Pero, tal expansión

no debería afectar la prioridad de los sectores estratégicos que generan encadenamientos, ni debería existir un impacto negativo en las finanzas públicas a largo plazo.



Tal estrategia debería generar un proceso de gestión de ventajas competitivas que contenga, al menos, el desarrollo tecnológico para el crecimiento eficiente de los sectores productivos estratégicos, la formación de los recursos humanos que requerirá ese crecimiento eficiente, el desarrollo de la infraestructura necesaria y la formación de una estrategia comercial que optimice el acceso a los mercados internacionales, mediante un esquema apropiado de diversificación.

Varios estudios elaborados en la década del 90, sugirieron la selección de sectores estratégicos como los mencionados. El Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE) y el Harvard Institute for International Development prepararon un detallado estudio sobre la situación competitiva de Centroamérica, a mediados de la década del 90. Para realizar esta labor, dichas instituciones contrataron a los reconocidos estrategas del desarrollo, Michael Porter y Jeffrey Sachs. El fundamento de la propuesta realizada por estas entidades académicas fue el concepto de conglomerados empresariales:

“La productividad es el concepto clave para la búsqueda de la competitividad y el progreso económico. Se entiende, en primer lugar, que son las empresas mismas las que logran generar ventajas competitivas en los mercados internacionales, cuando consiguen aumentar la productividad en el uso de los recursos que emplean. Es posible que una empresa se vuelva más productiva, cuando logra aumentar la productividad de la fuerza de trabajo, cuando reduce insumos y desechos innecesarios o reduce los costos de la logística, de administración o financieros, cuando consigue elevar los precios unitarios de sus productos al mejorar su calidad o al diferenciarlos con respecto a los de la competencia, y también cuando aumenta la productividad de la maquinaria, el equipo y demás bienes de capital que emplea en sus procesos productivos...

Los estudios más avanzados han encontrado que en todo el mundo, las empresas más productivas y más exitosas internacionalmente se agrupan en espacios geográficos determinados, en los cuales se desarrollan las condiciones más favorables para que las empresas mejoren su productividad de manera sostenida, y alcancen ventajas competitivas de primer orden. A estas agrupaciones de empresas se les llama clusters (en español, se les llama aglomerados empresariales). En la estrategia de competitividad... la promoción de los clusters de alto potencial competitivo es un objetivo central.”¹⁴

Estos especialistas concluyeron que existen sectores productivos, como los citados antes, con capacidad para liderar una expansión productiva basada en el potencial natural de estos países, mediante la estrategia de los conglomerados empresariales:

“El cluster de los agronegocios (agroindustria de alto valor agregado) ha sido el eje tradicional de la economía de la región y

¹⁴ Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE) / Harvard Institute for International Development: “Centroamérica en el siglo XXI. Una Agenda para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible.” Alajuela, Costa Rica. 1999. Páginas 4 y 5.

basa su potencial en las excepcionales condiciones climáticas del Istmo. Es aquí donde se encuentran los clusters más importantes de Centroamérica. ***Su verdadero potencial, sin embargo, permanece bastante inexplorado.*** Las tendencias de los mercados mundiales y la experiencia ya acumulada guardan oportunidades al alcance de la región. (El INCAE) propone una estrategia para acelerar el avance de este cluster por caminos que le permitan intensificar los niveles de inversión y de innovación productiva, para que las empresas que lo forman alcancen posiciones más ventajosas en los mercados internacionales, y para multiplicar sus frutos económicos y sociales para todos los centroamericanos”¹⁵

Este análisis consideró otros conglomerados. Al respecto es interesante observar el papel que le asignaron al turismo, pensando en el enfoque de conglomerados, que es la base para impulsar los encadenamientos productivos:

“El cluster de turismo basa su gran potencial en la ubicación geográfica de la región, su dotación de recursos naturales y su clima. Esas condiciones le están permitiendo ofrecer un tipo particular de turismo basado en la naturaleza que está teniendo una demanda fuerte y creciente. Otras categorías de turismo -la arqueología, las ciudades coloniales, el buceo y las culturas vivas- son un fabuloso complemento. Las propuestas estratégicas de (INCAE) sobre este cluster buscan convertir al turismo en la mayor fuente de divisas de la región... en llevarlo a una posición única en el mundo y en alcanzar estándares de calidad mundial.”¹⁶

Por otra parte, varios economistas centroamericanos prepararon propuestas, en un sentido similar al de INCAE, para impulsar el desarrollo de la región con base en la agroindustria, la actividad pesquera y la

¹⁵ Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE) / Harvard Institute for International Development: documento citado. Página 13. El texto destacado es del autor.

¹⁶ Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE) / Harvard Institute for International Development: documento citado. Página 12.

producción forestal. Al respecto se destacó la formulación de Salvador Arias Peñate (salvadoreño) y Juan Jované (panameño). Estos especialistas plantearon, a inicios de la década del 90, que existe una base natural para el desarrollo de los países centroamericanos:

“La fuerza de la región del Istmo Centroamericano reside en sus recursos naturales y en su gente. En la abundancia de sus recursos naturales sobre todo agrícolas, forestales y piscícolas; una enorme diversidad genética vegetal y animal; sus condiciones climáticas y ambientales que permiten un gran potencial para la producción de biomasa; y en una fuerza de sus recursos humanos, compuesta por una base de trabajo abundante, potenciabile en el contexto de un mejoramiento en la formación de los recursos humanos especializados, técnicos y científicos...

La articulación sinérgica (sic) entre agricultura e industria se plantea como el camino idóneo para lograr procesos acumulativos de valorización de una producción que sea crecientemente competitiva en el marco regional e internacional; se posibilitaría a partir de una mayor productividad, la disminución de costos (optimizando la relación suelo, agua, clima, planta, animal) a nivel agrícola, y el desarrollo de una plataforma agroindustrial de carácter polivalente...

Una estructura productiva polivalente se compone de cadenas productivas capaces de fabricar bienes diversos de manera simultánea y alterna...

Así las ventajas comparativas de la región serían más dinámicas y estarían fundamentadas en: la diversidad genética; la enorme capacidad de producir grandes volúmenes de biomasa en ciclos cortos y de forma continua; una capacidad agroindustrial de múltiples salidas en sus cadenas productivas, que formarían una red integrada transversalmente; la abundancia de su fuerza de trabajo; y una diversificación productiva de bienes finales e

intermedios, fundamentalmente a partir de su **estructura productiva agroindustrial**.¹⁷

Un aspecto central de esta propuesta es el desarrollo de la tecnología en la región centroamericana, con énfasis en la biotecnología, aprovechando la capacidad instalada en las universidades e institutos de investigación y en diversas instancias gubernamentales y privadas. De esta manera, se planteó lo siguiente:

“El uso racional del suelo, en combinación con la introducción de insumos tecnológicos externos a los ecosistemas que no los desestabilicen, es el camino para aumentar los rendimientos y la competitividad de los productos vegetales y animales...

Esta estrategia propone el desarrollo de una estructura científico-técnica regional que permita no sólo ser capaz de captar y asimilar tecnología desarrollada en otros países, sino además mejorar y transformar el material genético utilizado localmente en la agricultura y ganadería, como también obtener avances en el control biológico de plagas, en la fertilización, en la reproducción y alimentación animal, en la preservación del medio ambiente, etc., de manera tal que se optimice la relación entre los diferentes factores de la producción.”¹⁸

Arias y Jované concluyen algo similar a lo manifestado por el INCAE y Harvard: hay áreas productivas de los países centroamericanos que pueden tomar el liderazgo de un desarrollo basado en el potencial natural de la región:

“A nivel de rama o cadena productiva, se considera que el impulso inicial de profundización para la industrialización de la agricultura

¹⁷ Salvador Arias Peñate, Juan Jované: "La transformación e industrialización de la agricultura del Istmo Centroamericano como eje de una nueva estrategia de desarrollo" en Eduardo Stein, Salvador Arias Peñate: Democracia sin pobreza. Alternativa de desarrollo para el istmo centroamericano. DEI/SELA-CADESCA. San José, Costa Rica. 1992. Páginas 88, 99, 100. El texto destacado es del autor.

¹⁸ Salvador Arias Peñate, Juan Jované: documento citado. Páginas 114, 115.

debería centrarse en las cadenas (relevantes) A partir de éstas se conformarían complejos industriales, donde las diferentes cadenas se cruzarían formando una matriz industrializadora de la agricultura. A la vez, ésta se interrelacionaría con el resto de la matriz productiva de la economía en su conjunto y con los diferentes mercados de consumo final.”¹⁹

En la propuesta de la figura 3 el sector exportador costarricense crecería de manera armónica con la producción para el mercado local. En ese sentido, la producción local debería ser generada con estándares de eficiencia y de calidad mundial. Recuperar la capacidad productiva para el mercado interno no significa volver al viejo esquema paternalista del pasado que estimuló la ineficiencia productiva. Al respecto, se estimularía la capacidad de consumo de las familias, mediante la política salarial y la política social selectiva. La política salarial debería responder a criterios de productividad y de coherencia con la estabilidad macroeconómica, evitando presiones inflacionarias por empuje de costos y evitando presiones sobre la balanza de pagos. La política social selectiva se basaría en una revitalización del FODESAF para que cumpla un doble papel. Por una parte, el Fondo sería el eje de la reducción de la pobreza, llegando efectivamente a la población pobre. Por otra parte, al generar capacidad de consumo de los grupos de menor ingreso se generaría una especie de “encadenamiento social” que impulsaría el mercado interno. Para que esto sea eficaz es importante crear una transferencia unificada, basada en los recursos del FODESAF, pero ejecutada por el IMAS, que es la entidad encargada de los programas de reducción de la pobreza.

Por lo tanto, hay que rescatar al FODESAF para que juegue un papel central en una nueva estrategia de desarrollo, que integre lo social con lo económico, atacando la desigualdad, en un proceso sólido de expansión del mercado interno. El enfoque neoliberal generó un temor generalizado a discutir claramente los temas de desigualdad. Pero, como se observó antes, la Etapa III del desarrollo exportador generó un incremento de la desigualdad. En ese sentido, una estrategia alternativa debe enfrentar

¹⁹ Salvador Arias Peñate, Juan Jované: documento citado. Página 136.

directamente este tema. De hecho, la discusión que se desarrolla hoy, en el mundo, debate abiertamente el tema:

“La mayoría de los países afrontan un trío de desigualdades –de renta, riqueza y oportunidades–, que, si no se contrarrestan, se refuerzan mutuamente, con consecuencias de gran alcance. De hecho, aparte de sus consecuencias morales, sociales y políticas, ese trío entraña una preocupación económica seria: en lugar de crear incentivos para el trabajo denodado y la innovación, la desigualdad empieza a socavar el dinamismo económico, la inversión, el empleo y la prosperidad.

Como los hogares opulentos gastan una parte menor de sus ingresos y riqueza, una mayor desigualdad se plasma en un menor consumo total, con lo que entorpece la recuperación de unas economías que ya cargan con una demanda agregada insuficiente.”²⁰

Desde su constitución se pensó que el FODESAF tendría como uno de sus ejes el otorgamiento de una “asignación familiar”. Esto era muy lógico, a inicios de la década del 70 cuando todavía prevalecía la Etapa II del proceso exportador. Es decir, una herramienta para “encadenar” lo social con el mercado interno era dicha asignación familiar. De hecho, debe observarse que el nombre del fondo rescata este subsidio monetario: Fondo de desarrollo social y **asignaciones familiares**. La ley 5662 de 1974, que estableció originalmente el FODESAF, lo definía con claridad:

“Artículo 5º— Del fondo se otorgarán prestaciones en dinero efectivo, **como asignación familiar**, a los trabajadores de bajos ingresos y que tengan hijos menores de dieciocho años o inválidos, o mayores de dieciocho años y menores de veinticinco, siempre y cuando sean estudiantes de una institución de educación superior... En ningún caso las prestaciones, que se otorguen en

²⁰ Mohamed A. El-Erian: “La triplicidad de la desigualdad”. 17 de octubre de 2014.
<http://www.project-syndicate.org/commentary/imf-world-bank-annual-meetings-and-inequality-by-mohamed-a--el-erian-2014-10/spanish>

dinero efectivo, podrán ser superiores al 20% del total recaudado al año.

Artículo 6º— Las sumas que se llegaren a pagar por concepto de asignación familiar, en dinero -efectivo, en ningún caso ni para efecto alguno, se tendrán como parte integrante del salario y no podrán ser embargadas, cedidas ni traspasadas bajo ningún título.”

Una modificación a esta norma legal, efectuada en 2009, desdibujó notoriamente el concepto de asignación familiar, limitando los recursos que establecía la ley inicialmente para este fin.

Una estrategia alternativa haría lo contrario de lo hecho en 2009. Sin negar, las asignaciones a temas básicos como los de salud, educación, vivienda y similares, el FODESAF financiaría una “asignación familiar” moderna. Operaría bajo el concepto de transferencia condicionada. En principio, la transferencia ataca la pobreza de ingreso, en el corto plazo, buscando la reducción de dicha pobreza. Pero, el carácter condicionado de la transferencia permitiría que el conjunto de la política social pueda llegar a las familias pobres, mediante las acciones que enfrentan las bases estructurales de la pobreza. Así, una transferencia condicionada permite que la familia reciba una gran variedad de servicios sociales en temas como la salud, la educación, la vivienda de calidad y la generación de empleo, entre otros.

Varios países latinoamericanos han aplicado una transferencia unificada que ha funcionado exitosamente. El caso más reconocido es el de Bolsa Familia de Brasil, que durante los gobiernos de los presidentes Lula da Silva y Dilma Rousseff, sacó a 40 millones de brasileños de la pobreza. Pero también han operado exitosamente, entre otros, la Tarjeta Uruguay Social, el Ingreso Ético Familiar en Chile y el Bono de Desarrollo Humano de Ecuador.

A mediano plazo debería crearse el Ministerio de Desarrollo Social, como la instancia máxima de conducción de la política social selectiva. Esto superaría la figura inoperante de “ministros de desarrollo social” que no tienen estructura institucional ni financiamiento. Al respecto, al momento

de crear este Ministerio se le debería traspasar el FODESAF, para que esté ubicado correctamente en la instancia máxima de conducción del tema para el que fue creado. En este momento el FODESAF está en el Ministerio de Trabajo, mal ubicado, lo que convierte a dicho Ministerio en una instancia tramitadora de órdenes de financiamiento de los programas dedicados a la reducción de la pobreza.

La política macroeconómica jugaría un papel esencial en esta estrategia. En particular, la política cambiaria debería generar un tipo de cambio apropiado con el fin de moderar el nivel de apertura del mercado local. Se podría mantener un sistema de fluctuación del tipo de cambio, pero con un ajuste de los límites de variación que evite el estímulo excesivo del consumo importado. Desde luego, esto supone aceptar cierta pérdida del control inflacionario, por empuje de costos; pero, se entiende que es necesario con el fin de corregir los excesos provocados por el aperturismo.

De esta manera, con las políticas mencionadas, aumentaría el gasto de los generadores de demanda nacional: el consumo privado más la inversión privada más el gasto de gobierno, creando un incremento equilibrado del gasto dedicado a los productos de origen nacional con el gasto destinado a los productos importados.

El Estado jugaría un papel importante en esta estrategia, aplicando el concepto de apoyo a la gestión de ventajas competitivas. Desde el punto de vista financiero, se trataría de alcanzar el equilibrio financiero, o excepcionalmente, una situación deficitaria que no presione sobre la estabilidad macroeconómica. Este proceso tendría dos ingredientes principales. Por una parte, se aplicaría una política tributaria progresiva pero simple, basada en un impuesto renovado sobre la renta, que recupere la capacidad de cobro sobre los grupos de mayor ingreso, y en un impuesto al valor agregado que incorpore mecanismos que permitan amortiguar su regresividad natural. El sistema tributario debería tener la capacidad de castigar de manera significativa al evasor, en particular al gran evasor. Por otra parte, se aplicaría una administración del gasto basada en la presupuestación por resultados de tal forma que la asignación de recursos a los Ministerios refleje claramente el costo unitario, el impacto y la calidad

de los servicios prestados. Con esto se superaría el efecto destructivo impulsado por el neoliberalismo a través de la regla fiscal. Se trata de recuperar los lineamientos estratégicos sobre gestión presupuestaria establecidos en la ley 8131, aprobada a inicios del presente siglo.

Una estrategia productiva de esta naturaleza generaría exportaciones crecientes que sustentarían la expansión de las importaciones, cuyo aumento sería adecuado a la estabilidad de la cuenta corriente de la balanza de pagos. De esta manera, se esperaría que la cuenta corriente pueda llegar a niveles apropiados de superávit en los momentos favorables de la economía mundial. En los momentos desfavorables se esperaría que las situaciones deficitarias sean manejables, gracias a las correcciones que se realizarían en el grado de apertura del mercado interno y de la producción, con base en las políticas citadas. Además, en estos casos se debería aplicar una política macroeconómica estricta de control de la demanda agregada, con énfasis en la política monetaria y en la política cambiaria.

3.2.- Las oportunidades futuras de una Etapa IV de exportación

La Etapa III del proceso exportador generó crecimiento productivo. No fue lo mejor que se podía lograr, pero produjo cierta expansión. Sin embargo, se perdieron oportunidades que habrían estimulado un mejor proceso de crecimiento. La estrategia liberal y los desequilibrios producidos limitaron la expansión productiva. Lo sucedido es historia, no se puede reconstruir. Pero, considerando la reflexión estratégica de este capítulo, es posible estimar el desempeño económico del futuro, cuantificando las oportunidades que aportaría una IV etapa de exportación.

En el plano del crecimiento es posible aspirar a un ritmo de expansión mayor que el observado en las décadas anteriores, cuando se mostró el peor desempeño de la producción nacional. Si se logra una nueva articulación de lo externo con lo interno, puede generarse un período de crecimiento en donde la expansión del mercado externo esté en armonía con la expansión del mercado interno. Esto producirá tasas de crecimiento del PIB superiores a las reportadas en las décadas anteriores.

Por su parte, la dimensión macro financiera mostraría un mejor desempeño, en la medida en que la nueva expansión se basaría en un nivel más controlado de la apertura, de tal forma que el crecimiento de la exportación se acompañaría de un aumento adecuado de la importación. No se cometería el error de la III Etapa, que dilapidó los frutos de la diversificación exportadora, incrementando de manera rápida las importaciones, principalmente las de consumo.

Dado lo anterior, se simuló la senda de crecimiento que podría tener el PIB en una eventual Etapa IV. Esta etapa mejoraría el desempeño de los mercados a los que se orienta la producción, y la estructura productiva. En ese sentido, el mercado interno y el sector exportador crecerían a tasas anuales muy superiores a las que se experimentan en el presente. Tal crecimiento se orientaría al aprovechamiento de los sectores con mayor capacidad de encadenamientos. De esta manera, el aumento de la demanda interna, así como la demanda externa, propiciaría la expansión de los sectores con los multiplicadores más elevados. En promedio los sectores dinámicos tendrían, al menos, un multiplicador de 70. Es decir, por cada 100 colones producidos en estos sectores, el resto de la economía generaría 70 colones adicionales. Estos sectores son la agricultura, la agroindustria, la ganadería y sus derivados industriales, el turismo y la construcción.

Lo anterior supone un comportamiento mejorado de los componentes del mercado interno, así como del mercado externo. Las principales acciones a desarrollar en la cada componente serían las siguientes.

- El crecimiento del consumo privado se basaría en una reconstrucción total de los instrumentos de acción social selectiva del Estado; principalmente creando el Ministerio de Desarrollo Social (a partir de la reorganización del IMAS) y reconstruyendo integralmente el FODESAF (que debería ubicarse en ese nuevo Ministerio). Asimismo, se buscarían nuevos esquemas de financiamiento del gasto social selectivo, basados en un efectivo mecanismo redistributivo que toque a los percentiles más altos de

ingreso. Se trata de recuperar los conceptos de Piketty en relación a la concentración del ingreso y la formulación de una renta básica que reduzca la pobreza y estimule la expansión del mercado interno.²¹ Tal mejora estatal se complementaría con una política de incrementos salariales, más allá de los ajustes por costo de vida, que retribuirían los aumentos de productividad

- La expansión de la inversión privada se fundamentaría en el establecimiento de un clima de inversión privada favorable para el desarrollo de las actividades orientadas al mercado interno y al mercado externo, basadas en un fortalecimiento de los encadenamientos productivos, en un contexto de mejora de la pequeña y mediana empresa. Al respecto, la agroindustria, la ganadería y sus derivados industriales, el turismo (orientado al consumidor extranjero y al consumidor local) y la construcción jugarían un papel esencial. Por su parte, la inversión pública mejoraría sustancialmente la capacidad de ejecución de obras de infraestructura, maximizando el potencial del ahorro interno (por ejemplo, de los fondos de pensiones), el financiamiento multilateral, la concesión de obra y las alianzas público – privadas. El esfuerzo de mejora de la inversión privada se apoyaría en un nuevo esquema de atracción de inversión extranjera que supere la actual visión estrecha que se basa en la promoción de la producción de ensamblaje, incorporando a los sectores dinámicos a la atracción de inversión (sin menoscabo de lo que se hace en relación al ensamblaje).
- El crecimiento de la exportación sería posible si la reactivación de la economía mundial supera la desaceleración de las últimas dos décadas. No está garantizado este supuesto porque depende de la dinámica mundial que está fuera del control del país. Tal expansión fortalecería el comercio con Estados Unidos y Centro América, que son los destinos principales de la producción exportada. Pero, avanzaría hacia la diversificación de los mercados, mejorando sustancialmente la presencia en Europa, Asia y Suramérica. La

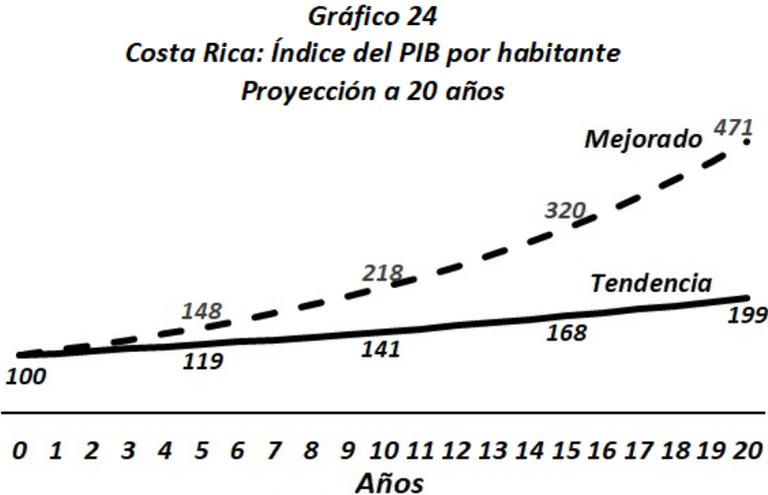
²¹ Thomas Piketty: “El capital en el siglo XXI”. Fondo de Cultura Económica. 2014.

Etapa III no aportó nada significativo en términos de diversificación de mercados.

- El nuevo proceso de crecimiento estaría apoyado en una mayor capacidad de arrastre de la demanda agregada. Como se moderaría el grado de apertura, habría un menor impacto relativo del contenido importado en la expansión productiva. De esta manera, el crecimiento de la demanda agregada, tanto para el mercado interno como para el mercado externo, estimularía con mayor intensidad el aumento de la producción.
- El comportamiento del gasto de gobierno mantendría una tendencia similar a la mostrada antes de la pandemia, al inicio del período. Y, luego, aumentaría de acuerdo a las condiciones financieras del sector. Es decir, crecería de manera gradual. Las políticas de ajuste fiscal requerirían de este supuesto, principalmente en la primera década de la proyección. Una expansión moderada del gasto de gobierno no significa inacción gubernamental. Por el contrario, el nuevo período de crecimiento se acompañaría de una reorganización completa de la acción de las entidades del gobierno central, buscando un mayor impacto en el proceso de distribución del ingreso y un apoyo más efectivo a los diversos procesos de producción privada.
- La estrategia de atracción de la inversión extranjera se mejoraría diversificando las fuentes de la misma. En particular, se estimularía la atracción de inversión de Europa, China, Brasil y México. Se estimularía el fondeo de empresas extranjeras para la inversión en infraestructura y proyectos de desarrollo sostenible mediante el Banco de los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) -Nuevo Banco de Desarrollo (NDB)-. Asimismo, se estimularía la inversión extranjera en los sectores dinamizadores de la producción citados ampliamente en este libro.

El gráfico 24 muestra el crecimiento del PIB por habitante que resultaría en una Etapa IV del proceso exportador. El gráfico muestra la simulación del crecimiento en un período de 20 años. Con la nueva estrategia el PIB crecería a una tasa promedio del 8% anual, superando la tendencia actual que no permite a la economía una expansión mayor al 3% – 4% anual.

Si la Etapa III del proceso exportador se mantuviera a lo largo de las dos décadas siguientes, reproduciendo los problemas analizados en el capítulo 2, el PIB por habitante aumentaría lentamente, de acuerdo a lo que se presenta en el gráfico 24 como “Tendencia” (representada mediante una línea continua). El índice del PIB por habitante aumentaría pobremente de 100 en el año cero a 199 en el año 20. Se trata de un resultado muy pobre para un período de 20 años.



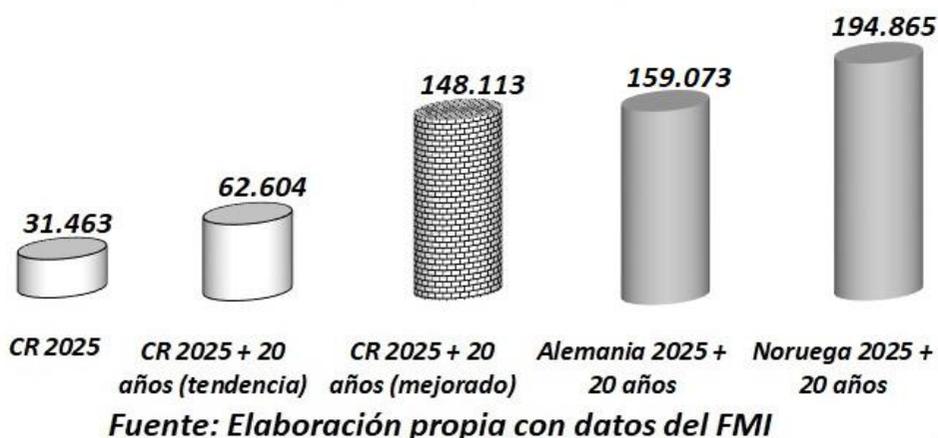
Fuente: Elaboración propia

Sin embargo, si se lograra desarrollar la Etapa IV, con los supuestos mencionados, el PIB por habitante experimentaría un aumento sustancial que se denomina como “Mejorado” en el gráfico (mostrado a través de una línea discontinua). El dinamismo del mercado interno y del mercado externo, con los supuestos mencionados, expresando armonía entre lo interno y lo externo, aportaría un incremento importante de la riqueza producida en un período de 20 años. El PIB por habitante aumentaría 3,7 veces en dicho período.

El gráfico 25 expresa esas diferencias en términos de valores absolutos. El PIB por habitante actual es de US\$31.463, lo que se muestra mediante un cilindro blanco, ubicado a la izquierda del gráfico. La expansión de acuerdo a la tendencia, es decir, manteniendo las bases de la etapa III, produciría

un crecimiento limitado que aumentaría el PIB por habitante a US\$62.604, representado con el segundo cilindro blanco, a la izquierda del gráfico. El resultado de un crecimiento basado en la propuesta de etapa IV generaría un aumento del PIB por habitante muy superior: luego de 20 años este indicador llegaría a US\$148.113, lo que se representa con un cilindro con trama de ladrillo.

Gráfico 25
Costa Rica y países seleccionados: PIB por habitante
Proyección a 20 años
En dólares de paridad de poder adquisitivo de 2025



Tal nivel de ingreso reduciría la brecha con los países más avanzados. El gráfico muestra el ingreso por habitante proyectado de Alemania y Noruega, en el mismo período. Estos países se grafican a través de cilindros grises. Estas proyecciones aplican un supuesto optimista, utilizado las mejores tasas de crecimiento que proyecta el FMI para el final de la década de 2020.

En consecuencia, poniendo en ejecución la etapa IV se logra un crecimiento con armonía entre lo externo y lo interno, con inclusión, en un ambiente de apertura controlada. El resultado es un salto de calidad del proceso de crecimiento. Sería un logro superior de riqueza respecto a lo que obtendría el país, si se mantiene aplicando la estrategia que ha sustentado la etapa III del crecimiento exportador.

Síntesis y conclusiones

La exportación en un país pequeño como Costa Rica es una base muy importante para el crecimiento y la estabilidad macro financiera. Pero, también el mercado interno aporta estímulos esenciales a la expansión productiva. Cualquier economía requiere de sectores que operen como una locomotora que impulsa al resto de los vagones. Tales sectores aportan los estímulos de demanda que se transmiten, con mayor o menor intensidad, hacia el resto de los sectores productivos. Cuando se trata de una economía pequeña, como la costarricense, ese papel lo juegan las actividades productivas que se dedican a la exportación y los sectores que abastecen a los residentes del país.

El análisis de la evolución económica del país pasa por establecer la forma en que se han transmitido los estímulos del sector exportador al resto de la economía, a lo largo de las etapas que se han generado desde que se produjo una inserción sostenida en el comercio internacional, hacia mediados del siglo XIX. En ese sentido, afirmamos que han existido tres etapas del proceso exportador, desde que se produjo una inserción relevante de la producción nacional en la economía mundial.

La Etapa I del proceso exportador se inició, a mediados del siglo XIX, con la exportación del café; lo que se completó, al final de ese siglo, con el surgimiento del enclave bananero, que también producía para la exportación. El mercado interno se amplió de manera muy limitada, generando un rezago productivo importante y configurando un patrón social que imposibilitaba la inclusión de los sectores mayoritarios de la población. Se trató de un modelo oligárquico, en la medida en que fue liderado por el grupo empresarial dominante de la producción cafetalera.

La crisis mundial, iniciada en 1929, se encargó de mostrar la debilidad de este proceso de crecimiento. La estrategia exportadora del siglo XIX y de inicios del siglo XX experimentó fuertes críticas, luego de esa crisis, ya que

la caída de los ingresos externos, derivada de la enorme contracción de los mercados mundiales, generó un impacto devastador en Costa Rica y en las economías atrasadas como las latinoamericanas.

De esta manera, surgió un nuevo enfoque que propuso un modelo económico alternativo basado en el impulso al mercado interno, como opción de desarrollo productivo. Así surgió la Etapa II del desarrollo nacional. El nuevo enfoque permitía una articulación progresista entre el desarrollo hacia afuera y el desarrollo hacia adentro. Se aplicó una estrategia de crecimiento que impulsó el desarrollo del mercado interno, buscando ampliar los beneficios de la expansión económica a diversos sectores de la población.

Esta etapa fue un avance importante, pero no logró resolver todos los rezagos de la economía. Sin embargo, como resultado de esta transformación productiva, el PIB creció de manera acelerada durante las décadas del 50 y del 60, y el primer quinquenio de la década del 70. El impacto en el nivel de riqueza promedio del país fue importante: el PIB por habitante se duplicó al pasar de la década del 50 a la década del 70.

En términos macroeconómicos, existió una complementariedad entre el proceso exportador y el desarrollo del mercado interno. Eso fue completamente manejable, gracias al desempeño del sector exportador agrícola. La estrategia de desarrollo de la Etapa II del proceso exportador, fue una combinación del “desarrollo hacia adentro” con el “desarrollo hacia afuera”.

Sin embargo, el aumento del precio del petróleo, de la década del 70, terminó con esa armonía. El margen externo de la Etapa II se acabó. Lo que se exportaba, golpeado por la contracción mundial, no alcanzaba para comprar todos los productos importados que se necesitaban, en ese momento más caros por la inflación mundial. Por lo tanto, había que realimentar la dinámica económica con un nuevo esfuerzo exportador.

La definición estratégica de la nueva etapa exportadora, que se produjo a partir de la década del 80, fue realizada mediante un enfoque liberal-

conservador. La base de la “victoria conceptual” de este enfoque fue un diagnóstico falaz, pero ampliamente aceptado, de las causas de la contracción productiva y de los desequilibrios macro financieros de la década del 80. Asumiendo que la Etapa II del desarrollo exportador había sido un período gobernado por la expansión del mercado interno, deprimiendo al sector exportador, se planteaba que debía olvidarse el papel del mercado interno y volver a la “esencia” de una economía pequeña que debía ser la exportación. Esto fue una falacia. No es cierto que la Etapa II deprimió a la exportación. En realidad, hubo un funcionamiento articulado entre lo externo y lo interno, que permitió un mayor desarrollo productivo y una etapa de inclusión social. El resultado de esa Etapa II fue incompleto; sin embargo, debe aceptarse que produjo más desarrollo, superando la obsoleta visión oligárquica de la necesaria exclusividad del proceso exportador.

De esta manera, surgió la Etapa III del proceso exportador nacional, impulsada por el enfoque liberal-conservador. Esta etapa se orientaba en la dirección correcta, en la medida en que la economía necesitaba revitalizar los ingresos externos, ante el colapso de la balanza de pagos en la década del 70. Pero, la forma en que se reorganizó la economía no permitió resolver los problemas del rezago estructural.

La estructura productiva resultante se produjo de manera dispersa, atendiendo a las oportunidades de cada momento. En ese sentido, la nueva expansión productiva, orientada por la exportación, fue típicamente liberal, sin plan. Además, no existió interés en la producción para el mercado local. Por lo tanto, se produjo un divorcio entre la expansión exportadora y el dinamismo de la producción que se orientaba a las necesidades del comprador local. El mercado interno interesó sólo como nicho para el comercio importador, por lo que la demanda interna se abrió, con bastante amplitud, de tal forma que los productos que venían del exterior pudieron entrar al país, cada vez con menos aranceles y menos restricciones aduaneras, además de disponer de un tipo de cambio complaciente con las importaciones. El productor para el mercado interno fue relegado a un segundo plano, en la medida en que la apertura del mercado no fue acompañada de un verdadero programa de reconversión

productiva. Las instancias estatales, que pudieron sustentar tal programa, fueron desmanteladas o disminuidas en sus funciones.

De esta manera, la expansión productiva no generó encadenamientos relevantes. Esto condujo a la estructura productiva a un proceso de ensamblaje, que reprodujo la dependencia de las materias primas, los insumos y los servicios importados. Así, el grado de apertura de la producción ha sido mayor: para realizar la producción se necesita una cantidad mayor de compras de productos traídos del exterior.

La acumulación de malas experiencias aplicando estrategias de apertura orientadas por el enfoque neoliberal, y el desarrollo de procesos políticos nacionales que han reclamado por un cambio de enfoque económico que permita un verdadero desarrollo productivo, ha propiciado una discusión más amplia sobre estrategias de desarrollo en las últimas décadas.

De esta manera, se ha formulado una propuesta que acepta el fracaso de las políticas neoliberales, pero que plantea la necesidad de participar activamente en el comercio internacional, mediante una estrategia de gestión de ventajas competitivas sustentada en el avance tecnológico y en el desarrollo humano.

Considerando que ya pasó el tiempo del neoliberalismo, es la hora de repensar la inserción al mercado internacional de las economías latinoamericanas. Reconociendo que muchos procesos de exportación, de las últimas décadas, generaron una expansión incompleta, desequilibrada, sin visión de desarrollo, estamos frente al reto de impulsar una nueva etapa de exportación, orientada por nuevos conceptos.

Si surgiera una voluntad política, en el caso costarricense, que afirme la decisión de buscar el desarrollo, podría pensarse en la posibilidad de avanzar hacia una Etapa IV del proceso exportador que produzca desarrollo realmente. La estrategia impulsaría un modelo productivo que incremente la producción exportada aprovechando el potencial que tiene el país para generar encadenamientos productivos relevantes. En ese sentido, la prioridad la tendrían sectores como la agricultura, la

agroindustria, la ganadería y sus derivados industriales, el turismo y la construcción. La producción de ensamblaje, material e intelectual, ubicada en zona franca, podría continuar con el ritmo de crecimiento que ha tenido hasta el presente, considerando que tiene un efecto en la generación de empleo, aunque limitado. Pero, tal expansión no debería afectar la prioridad de los sectores estratégicos que generan encadenamientos, ni debería existir un impacto negativo en las finanzas públicas a largo plazo.

Tal estrategia debería generar un proceso de gestión de ventajas competitivas que contenga, al menos, el desarrollo tecnológico para el crecimiento eficiente de los sectores productivos estratégicos, la formación de los recursos humanos que requerirá ese crecimiento eficiente, el desarrollo de la infraestructura necesaria y la formación de una estrategia comercial que optimice el acceso a los mercados internacionales, mediante un esquema apropiado de diversificación.

En esta propuesta el sector exportador crecería de manera armónica con la producción para el mercado local. En ese sentido, la producción local debería ser generada con estándares de eficiencia y de calidad mundial. Recuperar la capacidad productiva para el mercado interno no significa volver al viejo esquema paternalista del pasado que estimuló la ineficiencia productiva. Al respecto se estimularía la capacidad de consumo de las familias, mediante la política salarial y la política social selectiva. La política salarial debería responder a criterios de productividad y de coherencia con la estabilidad macroeconómica, evitando presiones inflacionarias por empuje de costos y evitando presiones sobre la balanza de pagos. La política social selectiva se basaría en una revitalización del FODESAF para que cumpla un doble papel. Por una parte, el Fondo sería el eje de la reducción de la pobreza, llegando efectivamente a la población pobre. Por otra parte, al generar capacidad de consumo de los grupos de menor ingreso se generaría una especie de “encadenamiento social” que impulsaría el mercado interno. Para que esto sea eficaz es importante crear una transferencia unificada, basada en los recursos del FODESAF.

La etapa IV del proceso exportador permitiría crecer al 8% anual, superando las tasas de crecimiento de la etapa III que, en su momento de

maduración, no pasan del 3% - 4%. Con dicho crecimiento, el ingreso por habitante podría aumentar 3,7 veces en 20 años, reduciendo la brecha que separa al país de los países con mejor ingreso promedio.

La posibilidad de que la Etapa IV se haga realidad dependerá de las personas que componen la sociedad costarricense. Al respecto, el presente documento trata de aportar elementos de juicio para que las personas valoren de manera más profunda lo que ha pasado en la Etapa III y se motiven a impulsar un cambio de la estrategia de desarrollo.

Bibliografía

Arias Peñate, Salvador; Jované, Juan: "La transformación e industrialización de la agricultura del Istmo Centroamericano como eje de una nueva estrategia de desarrollo." en Eduardo Stein, Salvador Arias Peñate: Democracia sin pobreza. Alternativa de desarrollo para el istmo centroamericano. DEI/SELA-CADESCA. San José, Costa Rica. 1992.

Arias Peñate, Salvador: "Biotecnología. Amenazas y perspectivas para el desarrollo de América Central." DEI/SELA-CADESCA. San José, Costa Rica. 1990.

Banco Mundial: "Informe sobre el desarrollo mundial 1997. El estado en un mundo en transformación". Oxford University Press. Nueva York. 1997.

___ "The east asian miracle. Economic growth and public policy." Oxford University Press. Nueva York. 1993.

Bodenheimer, Susanne Jonas: "El Mercomún y la ayuda norteamericana" en La inversión extranjera en Centroamérica. EDUCA. San José, Costa Rica. 1974 (Compilación de Rafael Menjívar).

Camacho, Edna; González Vega, Claudio: "Apertura comercial y ajuste de las empresas." Academia de Centro América. 1992

Cecchini, Simone; Madariaga, Aldo: "Programas de transferencias condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe." Cuadernos de la CEPAL. Número 95. Santiago de Chile. Junio de 2011.

CEPAL: "Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado." Santiago de Chile. Febrero de 1996.

___ "Fernando Fajnzylber. Una visión renovadora del desarrollo de América Latina." Santiago de Chile. Noviembre de 2006.

___ “Transformación productiva con equidad.” Santiago de Chile. Marzo de 1990.

El-Erian, Mohamed A.: “La triplicidad de la desigualdad.” 17 de octubre de 2014. (<http://www.project-syndicate.org/commentary/imf-world-bank-annual-meetings-and-inequality-by-mohamed-a--el-erian-2014-10/spanish>)

Esquivel, Francisco: “El desarrollo del capital en la industria de Costa Rica. 1950 – 1970.” Editorial de la Universidad Nacional. Heredia, Costa Rica. 1985.

Facio, Rodrigo: “Estudio sobre economía costarricense” en Obras de Rodrigo Facio. Tomo I. Editorial Costa Rica. San José, Costa Rica. 1972.

Fajnzylber, Fernando: “Industrialización en América Latina: de la “caja negra” al “casillero vacío.” Cuadernos de la CEPAL. Número 60. Santiago de Chile. Agosto de 1990.

Ffrench-Davis, Ricardo: “Entre el neoliberalismo y el crecimiento con equidad. Tres décadas de política económica en Chile.” Dolmen Ediciones S.A. Santiago de Chile. Octubre de 1999.

___ “Macroeconomía, comercio y finanzas: para reformar las reformas en América Latina.” McGraw Hill. 1999.

Friedman, Milton: “Capitalism and Freedom” University of Chicago Press. Chicago. 2002

Gómez, Carlos; Piñeiro, Rubén: “La estrategia comercial de Corea del Sur: una retrospectiva.” en Comercio Exterior. México. Diciembre de 1996.

Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE) / Harvard Institute for International Development: “Centroamérica en el

siglo XXI. Una Agenda para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible.” Alajuela, Costa Rica. 1999.

Kalecki, Michal: “Ensayos escogidos sobre la dinámica de la economía capitalista.” Fondo de Cultura Económica. México. 1977.

Keynes, John Maynard: “Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero.” Fondo de Cultura Económica. México. 1976.

Krugman, Paul: “Geografía y comercio.” Antoni Bosch Editor. Barcelona, España. 1992.

Leipziger, Danny; Thomas, Vinod: “Las bases del éxito de Asia oriental.” en Finanzas y Desarrollo. Fondo Monetario Internacional. Washington, D.C. marzo de 1994.

Lizano, Eduardo: “Desde el banco central.” Academia de Centroamérica. San José, Costa Rica. 1988.

___ “Mirar hacia adelante.” Academia de Centroamérica. San José, Costa Rica. 1990.

___ “Programa de ajuste estructural en Costa Rica.” Academia de Centroamérica. San José, Costa Rica. 1990.

Meller, Patricio (Editor): “El modelo exportador chileno. Crecimiento y equidad.” CIEPLAN. Santiago de Chile. Mayo de 1996.

Meller, Patricio; Sáez, Raúl (Editores): “Auge exportador chileno. Lecciones y desafíos futuros.” CIEPLAN / Ediciones Dolmen S.A. Santiago de Chile. Octubre de 1995.

Musik, Guillermo; Romo, David: “Sobre el concepto de competitividad.” en Comercio Exterior. México. Marzo de 2005.

Orozco, Carlos: “Ciencia, tecnología y recursos humanos en la industrialización de Corea del Sur.” en Comercio Exterior. México. Diciembre de 1992.

Ortiz, Guillermo: “América Latina y el consenso de Washington. La fatiga de la reforma” en Finanzas y desarrollo. Fondo Monetario Internacional. Washington, D.C., setiembre de 2003.

Page, John: “El milagro de Asia oriental: creación de una base para el crecimiento” en Finanzas y Desarrollo. Fondo Monetario Internacional. Washington, D.C. marzo de 1994.

Piketty, Thomas: “El capital en el Siglo XXI.” Fondo de Cultura Económica. México. 2014.

Prebisch, Raúl: “Capitalismo periférico. Crisis y transformación.” Fondo de Cultura Económica. México. 1987.

___ “Nueva política comercial para el desarrollo.” Fondo de Cultura Económica. México. 1964.

Porter, Michael: “La ventaja competitiva de las naciones.” Javier Vergara Editor S.A. Buenos Aires, Argentina. 1991.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): “Informe sobre Desarrollo Humano. 1990.” Mundi-Prensa Libros, S.A. Madrid, España. 1990.

___ “Informe sobre Desarrollo Humano. 1996.” Mundi-Prensa Libros, S.A. Madrid, España. 1996.

Ranis, Gustav; Stewart, Frances: “Crecimiento económico y desarrollo humano en América Latina” en Revista de la CEPAL. Número 78. Santiago de Chile. Diciembre de 2002.

Rodríguez, Octavio: “La teoría del subdesarrollo de la CEPAL.” Siglo XXI Editores. México. 1981.

___ “El estructuralismo latinoamericano.” Siglo XXI Editores. México. 2006.

Sachs, Jeffrey: “El fin de la pobreza: cómo conseguirlo en nuestro tiempo.” Editorial Debate. Barcelona, España. 2005

Sachs, Jeffrey; Vial, Joaquín: “Competitividad y Crecimiento Económico en los Países Andinos y en América Latina.” Corporación Andina de Fomento / Centro para el Desarrollo Internacional (CID) de la Universidad de Harvard. Cambridge, Massachusetts. Enero de 2002.

Sen, Amartya: “Desarrollo y libertad.” Editorial Planeta. Barcelona, España. 2000.

Soto, Ángel (Editor): “Un legado de libertad: Milton Friedman en Chile”. Fundación para el Progreso Jean Gustave Courcelle-Seneuil. Santiago de Chile. 2013.

Stiglitz, Joseph: “El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina” en Revista de la CEPAL. Número 80. Santiago de Chile. Agosto de 2003.

___ “La edad de la vulnerabilidad.” 13 de octubre de 2014. (<http://www.project-syndicate.org/commentary/economic-failure-individual-insecurity-by-joseph-e--stiglitz-2014-10/spanish>).

Taylor, Lance; Mehrotra, Santosh; Delamónica, Enrique: “The links between economic growth, poverty reduction and social development: theory and policy.” en Santosh Mehrotra; Richard Jolly: Development with a human face. Experiences in social achievement and economic growth. Oxford University Press. Nueva York. 1998.

Taylor, Lance: “Estabilización y crecimiento en los países en desarrollo: un enfoque estructuralista.” Fondo de Cultura Económica. México, 1992

___ “Modelos macroeconómicos para los países en desarrollo.” Fondo de Cultura Económica. México, 1986.

Turner, Ernesto: “El modelo de promoción de las exportaciones en Taiwán.” en Comercio Exterior. México. Diciembre de 1996.

Universidad de Costa Rica, Estación Experimental Fabio Baudrit Moreno y la Escuela de Estadística: “Diagnóstico nacional de la competitividad técnica del sector exportador de productos agrícolas no tradicionales.” San José, Costa Rica, 2009.

Villarreal, René: “Industrialización, Competitividad y Desequilibrio Externo en México: Un Enfoque Macro industrial y Financiero (1929-2010).” Fondo de Cultura Económica. México. 2005.

Villarreal, René; Ramos de Villarreal, Rocío: “La apertura de México y la paradoja de la competitividad: hacia un modelo de competitividad sistémica” en la revista Comercio Exterior, setiembre de 2001. México.

Weisenfeld, Lorin: “La Ley de desarrollo y protección industrial de 1959. El proceso de creación.” En Revista de Ciencias Jurídicas No. 14. Universidad de Costa Rica. 1969.

Wolfensohn, James: “La Otra Crisis. Discurso ante la Junta de Gobernadores del Banco Mundial.” Banco Mundial. Washington, D.C., 6 de octubre de 1998.

___ “Propuesta de un marco integral de desarrollo.” Banco Mundial. Washington, D.C., 21 de enero de 1999.



Sobre el autor

Francisco Esquivel Villegas es un economista costarricense con amplia experiencia profesional. Se ha dedicado a la consultoría internacional y a la docencia de grado y posgrado.

En la consultoría internacional ha trabajado durante varias décadas para organismos internacionales como la UNICEF, la UNESCO, la OPS-OMS, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Banco Centroamericano de Desarrollo (BCIE), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial.

En el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) trabajó para toda Centroamérica en la formulación de proyectos para el fortalecimiento del Desarrollo Humano, con sede en Tegucigalpa, Honduras, en el período 1991 – 1993.

En el Banco Centroamericano de Desarrollo (BCIE) trabajó en la formulación de proyectos para el fortalecimiento de la pequeña y mediana empresa y la mejora de los mecanismos de crédito para este sector. Además, fue analista de entorno macroeconómico y pequeña empresa. Esta labor la desarrolló en el período 1994 - 1995

En UNICEF y OPS-OMS trabajó modelos de costo de servicios y proyectos de financiamiento (finanzas públicas, estrategias de priorización de sectores, evaluación de la eficiencia y presupuestación por resultados). En Guatemala, El Salvador y Venezuela en el período 1993 – 2001. En Panamá en la Oficina Regional de UNICEF para América Latina en 2002.

En UNESCO formó parte del grupo de expertos para América Latina en políticas educativas de la Oficina Regional para América Latina con sede en Santiago, Chile, durante el período 2014 – 2015.

En el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial fue consultor y miembro de misiones de formulación de proyectos para el fortalecimiento sectorial y el financiamiento de las metas de los gobiernos respectivos. En Costa Rica, Guatemala, El Salvador, Honduras y República Dominicana, en el período 2002 – 2014. En El Salvador (2004 – 2009) fue asesor principal del despacho de la ministra de Educación. Como parte de esta labor formuló el Índice de Rezago Educativo y la Estrategia de financiamiento del Plan Educativo 2021 para El Salvador. El Índice también lo elaboró para Costa Rica y Guatemala.

En la docencia ha participado durante más de 40 años en diversas labores de enseñanza universitaria, de grado y posgrado, de universidades centroamericanas. El área de trabajo ha sido la macroeconomía de las economías de ingreso medio y bajo, así como la política económica. También su actividad docente se ha desarrollado en la economía gerencial, con énfasis en el análisis del entorno macroeconómico y su impacto en la dinámica financiera de la empresa.

Fue vice ministro de Planificación y Política Económica de Costa Rica (1990 -1992).

Publicaciones más recientes:

Análisis de la estrategia de desarrollo costarricense. Macroeconomía de un modelo desequilibrado. Libro Kindle Amazon (2021)

Los problemas actuales del desarrollo y la vigencia del pensamiento de Rodrigo Facio Brenes. Revista del Centro Internacional de Política Económica. Universidad Nacional (2020)

La empresa y el entorno económico. Libro Kindle Amazon (2019)

Aspectos económicos de la construcción de políticas públicas para el sector docente. UNESCO (2015)