

CATALOGADO

Distr.
RESTRINGIDA

LC/MEX/R.505
12 de enero de 1995

ORIGINAL: ESPAÑOL

BIBLIOTECA NACIONES UNIDAS MEXICO

C E P A L

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

LA ECONOMIA DE COSTA RICA: RETOS Y PERSPECTIVAS

95-1-3

INDICE

	<u>Página</u>
PRESENTACION	1
I. INTRODUCCION Y SINTESIS	3
1. Planteamiento general	3
2. Las prelacones inmediatas	5
II. EVOLUCION DE LA ECONOMIA	10
1. Balances de oferta-demanda global y crecimiento económico	10
2. Flujos de fondos, 1983-1993	12
3. Hacia una reinserción dinámica en la economía mundial: Política comercial y evolución del sector externo	15
4. Aspectos monetarios y fiscales	20
a) Finanzas públicas y ajuste fiscal	20
b) Política monetaria y el sector financiero	22
III. LA SITUACION MACROECONOMICA EN 1994	27
1. Indicadores principales	27
2. Las fuentes de desequilibrio macroeconómico	29
IV. EL SECTOR SOCIAL	32
1. Empleo, remuneraciones e ingresos	32
2. Orientación de la política social	33
a) Salud	35
b) Vivienda	35
c) Educación	36
V. EL SECTOR AGROPECUARIO	38
1. Tendencias del sector	38
2. La situación interna	38

	<u>Página</u>
3. La situación internacional	41
a) Los rubros tradicionales de exportación	41
b) Las exportaciones no tradicionales	42
4. La demanda del sector industrial	44
5. Incidencia de la agricultura en el empleo y en el comercio exterior	44
6. Perspectivas y recomendaciones	46
 VI. EL SECTOR INDUSTRIAL	 57
1. Antecedentes	57
2. El cambio estructural	57
3. Evolución reciente de la industria costarricense	60
4. La coyuntura industrial	60
5. La política industrial	62
a) Las políticas industriales de carácter horizontal	63
b) Las políticas activas de industrialización	66
 VII. RECOMENDACIONES	 70
1. Lineamientos generales	70
2. Cuestiones tributarias	74
 <u>Anexo estadístico</u>	 77

PRESENTACION

Este documento se elaboró a solicitud del Gobierno de Costa Rica y fue desarrollado en el mes de junio de 1994, al inicio de la gestión correspondiente al nuevo período presidencial. El trabajo contó con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

El objetivo del estudio es contribuir a la identificación de los desafíos y obstáculos que, hoy día, afronta la economía de Costa Rica para apuntalar las bases de su desarrollo sostenido y asegurar los equilibrios macroeconómicos fundamentales. En aras de proponer de manera oportuna medidas que ayuden a impulsar un crecimiento sólido y estable de la actividad productiva, se juzgó conveniente concentrar los esfuerzos en aquellos aspectos cruciales de la dinámica de funcionamiento de la economía costarricense.

En consecuencia, el diagnóstico que se expone a continuación no pretende en modo alguno tener un carácter exhaustivo. A la vez, no siempre fue posible alcanzar un tratamiento analítico igualmente profundo en todas las áreas y aspectos considerados relevantes para el estudio del proceso de desarrollo económico que está atravesando el país en la actualidad. Por último, vale aclarar que se utilizaron los datos disponibles en el primer semestre de 1994, que en algunos casos pueden haber sufrido correcciones.

I. INTRODUCCION Y SINTESIS

1. Planteamiento general

Hacia 1984 se sitúa el arranque de los programas de estabilización y cambio estructural. Los desajustes macroeconómicos de años previos, la crisis de la deuda y el agotamiento nacional y regional del modelo de sustitución de importaciones obligaron a hacer una revisión de fondo de las estrategias de desarrollo.

Siguiendo los enfoques doctrinarios dominantes internacionalmente, los esfuerzos se dirigieron a restablecer los grandes equilibrios macroeconómicos en materia de precios y finanzas públicas, instrumentando políticas monetarias y fiscales restrictivas. Del lado de la reforma estructural, se procedió a iniciar la apertura externa y a revisar, acotando o reduciendo, las funciones del Estado en la economía. Como es natural, los insoslayables **trade-offs** entre estabilización y cambio estructural tendieron a ser convergentes y a reforzar el saneamiento de las finanzas públicas; en cambio, tuvieron efectos encontrados en cuanto a corregir el estrangulamiento del balance de pagos. En efecto, la reducción de la demanda agregada alivió temporalmente la presión sobre las importaciones, pero el dismantelamiento de las medidas proteccionistas operó en dirección inversa. En igual sentido operaron los tiempos más pausados de reacción de la oferta exportable con respecto a los del abasto de bienes extranjeros. Como resultado, han tendido a persistir los problemas externos de deuda y de pagos, pese al extraordinario éxito de la promoción de exportaciones no tradicionales.

Crecer hacia afuera, trasbasar funciones del Estado al mercado, hacer de la competitividad el criterio de supervivencia de empresas y ramas de actividad, implica una importantísima renovación cultural y de la visión del desarrollo económico. Quiérase o no, dar cima a ese cambio obliga a emprender una profunda reorganización institucional y a reconfigurar, abierta o tácitamente, partes sustantivas del pacto social del país. De acuerdo con North, las instituciones integran el cuerpo de normas —formalizadas o no— en estatutos legales o en formas de organización— que estructuran la interacción de ciudadanos y agentes productivos y definen el conjunto de incentivos y desestímulos económicos. ^{1/} Alterar el orden institucional —aunque no se reconozca en los supuestos de los modelos económicos en boga— conlleva importantes costos de transición y transacción que difícilmente podrían pasarse por alto en la realidad, sobre todo cuando se expresan tanto en términos económicos —cambio de **status** entre ganadores y perdedores— como en oposiciones políticas manifiestas.

Piénsese en los enormes alcances de la transformación institucional y de las reglas de interacción social que está tomando cuerpo en Costa Rica, en términos de una lista ilustrativa —pero no exhaustiva— de alteraciones al orden jurídico y organizativo, que congestiona la agenda de acción política; se han modificado o se tienen que modificar las normas impositivas, los controles

^{1/} Véase, D. North, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

aduaneros, las regulaciones sobre inversión extranjera, regalías, franquicias y propiedad intelectual (a fin de adaptarlas a las prácticas internacionales); afinar las normas y crear los organismos de vigilancia y corrección de las prácticas de comercio desleal; eliminar los resabios del proteccionismo; adaptar las leyes laborales y los contratos de obras públicas a un régimen abierto y equitativo de competencia; administrar y vigilar el cumplimiento de los múltiples tratados comerciales con el exterior —incluyendo el Convenio Centroamericano de Integración— y crear o manejar los organismos de solución de conflictos; reformar y liberalizar al sector financiero; acrecentar la intensidad de la concurrencia interna y regular las imperfecciones que surjan por razones del tamaño de mercado o de la privatización de empresas elaboradoras de bienes públicos; racionalizar las finanzas públicas del lado impositivo y también del tamaño y la estructura del gasto; apoyar la readaptación empresarial a la nueva estrategia de desarrollo y equilibrar las condiciones de competencia foránea; sostener la transformación del sector exportador, etc.

Además, adviértase cómo con anterioridad —con sus ventajas e inconvenientes— el Estado suplía muchas de las fallas de los mercados o su misma ausencia, típicas de economías en desarrollo de tamaño pequeño. Hoy es indispensable comprometer los mayores esfuerzos en crear o perfeccionar el funcionamiento de esos mercados, por cuanto el sector público dejará de cumplir muchas atribuciones coordinadoras y reguladoras. Y aquí se encuentra un vacío conceptual, ya que la teoría económica dominante explica el trabajo de los mercados, pero nada dice sobre cómo desarrollarlos; y mucho menos cómo acortar los tiempos de construcción de sus instituciones, que en otras latitudes demandó una prolongadísima evolución histórica.

Por lo demás, los nuevos enfoques conducen a alterar también el papel de los principales actores en la economía. La estrategia de crecimiento hacia afuera es incompatible con la protección estatal generalizada de los productores nacionales. Salvo excepciones, los empresarios han de demostrar la capacidad de subsistir y abrirse camino en la competencia internacional. El apoyo gubernamental ya no puede otorgarse automáticamente, hay que ganarlo primero en la concurrencia y luego a través del cabildeo organizado de grupos de interés.

Apertura y concurrencia provocan casi necesariamente conjuntos nuevos de ganadores y perdedores. Los ganadores del nuevo modelo económico son, claramente, los exportadores de productos no tradicionales y, en general, las empresas grandes con mayor capacidad de adaptación; y los que han resentido más el cambio se ubican entre los productores de bienes no comercializables, y sobre todo si son negocios comparativamente pequeños. 2/ Lo anterior implica no sólo la reconfiguración de las fuerzas sociales, sino también la aceptación de un mayor grado de polarización económica entre actores, empresas y ramas económicas.

2/ En todos esos casos, los costos del acomodo no son desdeñables y con frecuencia reflejan **trade-offs** entre objetivos. Tómese el caso del Consejo Nacional de la Producción. Más allá de corregir problemas inobjetables de ineficiencia, la reducción de operaciones del Consejo ciertamente ha contribuido a contraer el gasto público y a mejorar la asignación (estática) de recursos. En contrapartida, sin embargo, eso mismo ha propiciado el ensanchamiento de la brecha externa, y a la vez ha acrecentado los costos privados del ajuste, expresados en desempleo y destrucción, acaso innecesaria, de capacidad productiva en las fincas granaleras.

De otro lado, también se altera el papel del Estado como protector tutelar de los trabajadores. Al elevarse la competitividad a criterio rector de la economía, el empleo y las remuneraciones salariales resultarán determinadas mucho más por razones de costos y de eficiencia que por consideraciones de equidad o igualdad. El ajuste microeconómico queda necesariamente asentado en la racionalización del factor trabajo —aparte de la modernización tecnológica— y en prácticas que ligan el salario al comportamiento de la productividad, factor determinante del éxito o fracaso de las empresas.

La raigambre y fuerza de las instituciones democráticas de Costa Rica han diluido algunos de los costos sociales del cambio económico. En primer término, la disponibilidad de cuadros técnicos y mano de obra calificada facilitó acomodos y adaptaciones. En segundo lugar, el régimen legal vigente impidió el deterioro tajante de los niveles de salarios con respecto a las fluctuaciones del costo de la vida, aun a costa de que ello dificultase en algunos momentos los procesos de estabilización o crease mayor desempleo. En tercer lugar, los ajustes estructurales no han ocurrido abruptamente, sino que se han implantado hasta ahora con parsimonia, a modo de diluir sus repercusiones negativas polarizadoras en el tiempo. Como resultado, después de la crisis de 1980-1982 (el producto cayó casi 10%), se observa un crecimiento sostenido y una ascendente adaptación del sistema productivo —sobre todo del sector exportador— al cambio estructural. Puesto en otros términos, los efectos recesivos y los costos de transacción al cambio han resultado menores a los de la gran mayoría de los países latinoamericanos. De alguna manera, el sostenimiento de los salarios y la demanda agregada, la ayuda externa y el impulso (incluyendo medidas heterodoxas) a la modernización exportadora, vienen configurando un proceso expansivo de ajuste estructural, casi único en América Latina.

2. Las prelacións inmediatas

No obstante los aciertos de las políticas costarricenses, todavía resta un largo camino por recorrer. Apenas se ha iniciado la transformación del complejo institucional y se perfilan escollos en conciliar desarrollo sostenido con las normas tradicionales de equidad que están en la base de los equilibrios políticos del país.

El Primer Programa de Ajuste Estructural (PAE I), convenido en 1985 con el Banco Mundial, contempló la reducción de aranceles y del proteccionismo, y el impulso a nuevas exportaciones —incluyendo medidas activistas, como la concesión de estímulos fiscales— y la

renegociación de la deuda, del lado del sector externo; la reducción del gasto y del empleo en el sector público, así como el reordenamiento de las empresas gubernamentales. 3/

El Segundo Programa de Ajuste Estructural (PAE II), siguiendo también los lineamientos del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional (FMI), estuvo orientado a profundizar las reformas emprendidas, en particular a: reducir el nivel y la dispersión del arancel de importaciones, sobre todo tratándose de insumos adquiridos fuera de la región; la supresión progresiva de los certificados de abono tributario; fijar metas al ahorro público; avanzar en el proceso de desregulación, de privatización y de enjutamiento del tamaño del sector público; 4/ iniciar la reorganización del sector financiero; 5/ alinear los precios oficiales de los granos a las cotizaciones internacionales y suprimir buena parte del costo de manejo del Consejo Nacional de la Producción; eliminar muchos subsidios y exenciones, 6/ así como las sobretasas a la importación.

Son muchos los resultados positivos de esos dos programas de ajuste estructural: lanzamiento exitoso de la primera generación de exportaciones no tradicionales; renegociación de la deuda externa y aseguramiento de recursos financieros frescos; saneamiento de las finanzas públicas 7/ y amortiguamiento de las presiones inflacionarias y, principalmente, reactivación del proceso de inversión y de crecimiento.

3/ Las medidas concertadas comprendían: la reducción de las tarifas a la importación de los bienes de consumo, intermedios y de inversión al rango del 5-10%, a los no producidos en Centroamérica, y al 20% a los elaborados regionalmente; supresión de los incentivos a la inversión regional; sostenimiento de una paridad cambiaria flexible, sin sobrevaluación; reducción de los impuestos a la exportación; concesión de estímulos a las ventas foráneas de artículos no tradicionales; congelamiento del empleo del sector público; retiro obligatorio a los 65 años; autorización de indemnizar anticipadamente a los servidores públicos; reestructuración de CODESA; reducción de operaciones y pérdidas del Consejo Nacional de Producción; supresión de los impuestos con asignaciones específicas; reducción de la inversión pública, y elevación de las tarifas de los servicios públicos para evitar pérdidas.

4/ Las privatizaciones de FERTICA y CEMPASA (fertilizantes y cemento) ya fueron concluidas, y en materia regulatoria se expidió la Ley de Concesión de Obra Pública que norma los contratos estatales sobre bases competitivas.

5/ Con ese objeto se liberalizó la participación de la banca privada en la captación de fondos a plazo (más de 31 días, en vez del mínimo de 180 días anterior), se eliminó el monopolio estatal en el mercado de divisas, se dio acceso a los bancos privados al crédito del Banco Central, y se permitió la emisión de títulos de inversión en el exterior o la contratación de créditos en el mercado internacional de capitales.

6/ La Ley Reguladora de todas las Exoneraciones eliminó muchas subvenciones y endureció las sanciones a los evasores de las obligaciones tributarias.

7/ A diferencia de otras experiencias nacionales, la mejora en las finanzas gubernamentales es atribuible más al alza de los ingresos —incluyendo el de las tarifas de los bienes y servicios del sector público— que a la reducción de los gastos. Asimismo, diversas exigencias de regulación monetaria mantienen altas las pérdidas del Banco Central (1.5% del producto en 1993). En este último aspecto, con excepción de algunos subsidios, el grueso de las economías se sitúa en el recorte de las erogaciones de formación de capital.

Pero también hubo costos y se dejaron tareas inconclusas. Entre los primeros se anotan tendencias favorables a la concentración del ingreso y la riqueza; el decaimiento de la agricultura de consumo interno y la menor capacidad de la industria de generar empleos o sostener la actividad de pequeñas y medianas empresas; la dolarización de la economía y el deterioro del ahorro nacional.

Por lo que hace a las tareas inconclusas, cabría señalar a escala macroeconómica la corrección incompleta del estrangulamiento de pagos, y en materia microeconómica, la ausencia de programas de reconversión industrial que reduzcan los costos de transacción de las transformaciones estructurales. A nivel más detallado también habría que apuntar rezagos en la instrumentación de acciones comprometidas en el PAE II, o incorporadas al PAE III en proceso de negociación, que se refieren a los proyectos de ley sobre eficiencia tributaria, reforma financiera y del Banco Central, al Plan de Movilidad Laboral o a la Ley de Promoción de la Competencia Económica, así como muchos otros temas interrelacionados.

Sin embargo, más que acelerar el paso en un orden preestablecido de planteamientos doctrinarios de las reformas por instrumentar, se debería evaluar los problemas, aclarar prelaciones y secuelas en el tiempo, y definir flexiblemente conjuntos de acciones asimilables políticamente, sin riesgo de derruir todo lo construido hasta ahora. Hay aquí un delicado equilibrio a alcanzar entre los estándares y las condicionalidades de la comunidad internacional y los intereses nacionales o las posibilidades reales de acción a la luz de las demandas y restricciones de una sociedad de manejo democrático. Ciertamente, la conclusión del Tercer Programa de Ajuste Estructural facilitaría enormemente dar continuidad a la cooperación externa y rebasar algunos problemas que recargan el erario público y que tienen efectos distorsionadores en el sector financiero. La consolidación y reducción del endeudamiento bien podrían aliviar las presiones sobre la tasa de interés, liberar recursos fiscales a la inversión y cancelar desincentivos a la formación privada de capital.

Con todo, las cuestiones más apremiantes hoy día no consisten en multiplicar los convenios bilaterales de libre comercio, ni siquiera en redoblar la marcha de la transferencia de funciones del Estado al mercado. Acaso seguir esa línea de acción congestione todavía más una compleja agenda política al punto de impedir la formación de otros consensos políticos necesarios, ^{8/} o la consolidación misma de tareas emprendidas con anterioridad. Tómese a título ilustrativo la exigencia de ganar mayor coherencia entre las políticas macroeconómicas y los tiempos y capacidades de acomodo real de las empresas y sectores productivos. Aquí, apresurar los ajustes sin estrategias especiales podría fácilmente agravar el desplazamiento destructivo de industrias y de actividades agrícolas, que luego tornaría en extremo difícil corregir las inestabilidades de la balanza de pagos. Dicho en otras palabras, al elevarse la propensión a importar se impondría un tope a los ritmos asequibles de desarrollo, sin producir desequilibrios externos que se trasmarían a los sectores privado y público de las más diversas maneras. Por eso, la consolidación de la nueva estrategia de desarrollo exige señalar una doble prioridad: de un lado, preparar una nueva generación de productos exportables y, del otro, impulsar también deliberadamente un programa selectivo de

^{8/} En rigor, el debate político y legislativo de Costa Rica es intenso y suele ser prolongado cuando comprende reformas básicas a las leyes nacionales. Por lo demás, en el terreno económico lo central en estos momentos consiste en volcar los esfuerzos privados a impulsar una ola de nuevos proyectos, más que en dirigir esas energías a hacerse cargo de empresas o a manejar activos viejos.

reconversión tecnológica en la industria y la agricultura que les coloque en situación menos desventajosa frente a la competencia externa. Consolidar los avances modernizadores alcanzados hasta ahora debiera apreciarse como una prioridad fundamental.

No sólo razones económicas aconsejan esa línea de política, sino también consideraciones de orden social. La agricultura y la industria de consumo interno comprenden al grupo más numeroso de empresarios y forman quizás el mercado laboral más importante del país. Importa, en consecuencia, brindarle el respaldo público y de las empresas de mayor tamaño a fin de que cumpla satisfactoriamente funciones económicas importantes y no se convierta en fuente de inestabilidad social o de polarizaciones distributivas. En todo caso, no se trataría de transferir recursos de cualquier dimensión a fondo perdido. Por el contrario, se otorgarían apoyos razonables dentro de los programas estabilizadores de las finanzas públicas o del sistema financiero, con carácter estrictamente temporal, y en función de compromisos expresos del sector empresarial.

Otra tarea vertebral en materia microeconómica reside en avanzar en la corrección de los desequilibrios de pagos, imprimiendo continuidad a las políticas promocionales de productos no tradicionales, en vez de seguir el camino alterno de la contracción económica, como vía de restringir las compras al exterior. Aquí no se justificaría dismantelar estrategias que han tenido éxito considerable, sino afinarlas para reducir el costo fiscal e impedir prácticas abusivas. En cualquier caso, lo importante reside en preparar una nueva generación de productos exportables, si es posible con mayor grado de procesamiento y valor agregado, más vinculados al aprovechamiento de las ventajas competitivas nacionales que nacen de la abundancia de mano de obra calificada.

Análoga prioridad debería recibir la reforma del sistema financiero. En torno a este tema, las cuestiones más apremiantes se refieren a crear o suplir la ausencia de un mercado de financiamiento a la inversión de mediano o largo plazo. Las distorsiones en las tasas de interés, la estructura y las fluctuaciones en el fondeo bancario tornan demasiado dilatado esperar que el desarrollo evolutivo del sector financiero llegue a suplir tales necesidades. Una manera de acortar los tiempos de gestación consistiría en crear un banco de desarrollo o transformar en ese sentido a alguna de las instituciones financieras públicas, sin perjuicio de alentar paralelamente a la bolsa de valores. La reforma debiera comprender, además, acciones encaminadas a atender algunos problemas relacionados con los altos costos de la intermediación —carteras vencidas, reservas por pérdidas cambiarias, proliferación de bancos pequeños—, lo mismo por su influencia en elevar las tasas de interés que en preparación del régimen abierto de liberalización financiera que habrá de implantarse como producto de los tratados con el exterior. Sin dar marcha atrás en la supresión de trabas a la libre asignación de los recursos crediticios, convendría que el Banco Central implantase —al menos transitoriamente— mecanismos, como los redescuentos o los fondos de garantía en beneficio de los pequeños y medianos productores. La desregulación ha excluido en grado exagerado a esos segmentos de la economía real del acceso a los recursos del crédito, reasignándolos al comercio, las importaciones, el consumo personal o los negocios de mayor tamaño. Más adelante podrían examinarse y plantearse temas como el de la autonomía del Banco Central o el régimen funcional entre las instituciones bancarias públicas y privadas.

Por lo que concierne al sector público, son varias las tareas que deberían ocupar la atención de gobierno y legislatura. Resalta, en primer término, el imperativo de revisar a fondo las estructuras administrativas con el propósito de suprimir funciones obsoletas o ya innecesarias —por

ejemplo, las especializadas en administrar el proteccionismo— y asumir o concentrar las que surgen del nuevo orden institucional (regulación competitiva de mercados, reforma financiera, mecanismos de solución de conflictos comerciales con el exterior).

En el proceso conviene eliminar duplicaciones de organismos y de erogaciones, como las que se dan en materia de vivienda popular, ciencia y tecnología, y otras áreas del sector público. Hasta ahora, la composición y estructura del gasto gubernamental no ha sido objeto de escrutinio ni depuración detallados. Y en situación similar se encuentra la calificación de muchas partidas presupuestarias y de la calidad de los servicios públicos. No cabe aplazar más esos trabajos por la doble razón de liberar recursos susceptibles de destinarse a la inversión de infraestructura y la de compensar el deterioro previsible del ahorro público en este ejercicio. Por último, en este orden de ideas, cabría explorar las posibilidades de descargar las funciones estatales e imprimir mayor flexibilidad presupuestaria, mediante la desincorporación de algunos servicios de apoyo (conservación y mantenimiento, mensajería, ejecución de obras públicas por administración directa, transporte, almacenaje, proveeduría, entre muchos otros).

La reforma del Estado debiera comprender, al propio tiempo, la revisión del régimen impositivo, a fin de modernizarlo y adecuarlo a estándares generalizados en el mundo, suprimiendo la multiplicidad de gravámenes menores, exoneraciones y obligaciones innecesarias al contribuyente. Eso mismo facilitaría reducir el burocratismo y dotar de eficiencia y equidad al sistema nacional de tributación.

Como última reflexión vale abordar un tema que trasciende la esfera económica, pero que es relevante para el sistema democrático e igualitario de Costa Rica. La liberación de las fuerzas económicas, la apertura al comercio internacional y el énfasis en el mercado como mecanismo esencial de coordinación de la economía garantizan eficiencia productiva, pero pueden ocasionar polarizaciones sociales crecientes que separen al desarrollo de las metas de equidad y de perfeccionamiento de las instituciones democráticas. Se trataría de prever y aliviar posibles tensiones originadas por la confluencia de demandas económicas (eficiencia) y políticas (igualdad) no siempre coherentes, que conviene combinar y dosificar, en particular cuando se producen transformaciones de envergadura en las estrategias de desarrollo y el entorno institucional, pero de las que poco se conoce y donde las experiencias son escasas o están alejadas en el tiempo. Todo apunta, sin embargo, a la conveniencia de robustecer las fuerzas contrabalanceadoras de la sociedad civil que busquen deliberadamente hacer compatible los objetivos del desarrollo con la equidad. ^{9/} En ese sentido, acaso a las formas tradicionales de representación ciudadana y de separación de poderes habrá que agregar mecanismos complementarios de arbitraje consensual entre los agentes productivos y el Estado, del tipo que han desarrollado muchas democracias europeas en el manejo de sus economías.

^{9/} Véanse, CEPAL, *Equidad y transformación productiva: Un enfoque integrado* (LC/G.1701 (SES.23/3)), Santiago de Chile, 1992, y *Transformación productiva con equidad* (LG/G.1601-P), Santiago de Chile, 1990.

II. EVOLUCION DE LA ECONOMIA

1. Balances de oferta-demanda global y crecimiento económico

En los últimos 10 años la economía de Costa Rica, al igual que la de otras naciones de América Latina, ha estado marcada por esfuerzos encaminados a lograr la estabilización y una inserción dinámica en la economía mundial. Dicho proceso ha implicado introducir reformas en el tipo de injerencia del Estado en la economía, en el saneamiento de las finanzas públicas, en la liberalización de los mercados internos, además de replantear los alcances y las limitaciones de buena parte de los instrumentos de política económica.

Costa Rica en los ochenta enfrentó serias dificultades económicas y sociales. Con todo, en los años noventa el desempeño de su economía muestra avances notables en la transformación de las estructuras productivas, logros que podrían contribuir a sentar las bases de un crecimiento sólido y persistente. En años recientes se ha alcanzado un ritmo sostenido de expansión de la actividad productiva —impulsada por las exportaciones— y una caída de la tasa de inflación anual hasta ubicarse en niveles de un dígito. ^{10/}

Sin negar la relevancia de las transformaciones conseguidas, el patrón de crecimiento de la economía de Costa Rica presenta algunos elementos de fragilidad. El ajuste y la estabilización de la economía aún están en proceso de consolidarse. Se requieren mayores esfuerzos para aumentar el ahorro interno, reorientar el gasto público a la inversión, tanto física como en capital humano, y mejorar la infraestructura dentro de esquemas de racionalización del presupuesto fiscal. Ciertas necesidades económicas y sociales se encuentran atendidas de manera insuficiente, siendo notorios algunos desequilibrios macroeconómicos en el primer semestre de 1994.

A fin de comprender mejor la situación presente, conviene revisar los rasgos principales de la evolución de la economía de Costa Rica en los últimos 10 años.

En los ochenta, al igual que la gran mayoría de países de América Latina, Costa Rica inició la transformación de su estructura productiva y de los estilos de conducción de la política económica. Como es conocido, entre 1981-1982 su economía enfrentó la crisis más profunda de su historia contemporánea. Afectado por el alto precio del petróleo, las elevadas tasas de interés en los mercados financieros internacionales y la caída en la demanda externa, el producto interno bruto (PIB) se contrajo más del 10% en términos reales. Además, la inflación anual ascendió a porcentajes cercanos a los tres dígitos y hubo que postergar los compromisos de servicio de la deuda externa.

A fines de 1982 el gobierno puso en marcha un programa de estabilización, que en menos de 12 meses logró reducir las presiones inflacionarias e interrumpir la caída de la actividad económica. Desde entonces, la evolución de la economía costarricense ha sido sujeta de la aplicación

^{10/} En ese mismo sentido, destaca el repunte de los precios de los pagarés de la deuda externa en el mercado secundario, que en enero de 1991 se cotizaban al 34% de su valor nominal, y en octubre de 1993 al 77%.

—con desigual persistencia y firmeza— de medidas orientadas a alcanzar los equilibrios macroeconómicos fundamentales y a reconvertir el aparato productivo dentro de una estrategia de crecimiento hacia afuera. Entre esas medidas se cuentan los programas asociados a acuerdos con organismos financieros internacionales, como son los Préstamos de Ajuste Estructural (PAE I y II)¹¹ del Banco Mundial.

En el lapso 1981-1990 el producto de Costa Rica registró un incremento real acumulado de 25.1%, duplicando al de América Latina y muy por encima del promedio de 9.7% de los países del Mercado Común Centroamericano (MCCA). Ese mejor desempeño comparativo no evitó que en 1990 el producto por habitante se encontrara 5% por debajo de su valor 10 años atrás. 11/

En el tiempo transcurrido de la década actual, Costa Rica se coloca una vez más entre las economías con mayor crecimiento en América Latina. En 1991-1993 acumuló un alza de 8% del producto por habitante en términos reales —logrando finalmente rebasar el nivel de 1980— frente al 4.3% de América Latina y 3.1% de Centroamérica. Sin embargo, los resultados económicos costarricenses están siendo superados por varios países en la región (Chile 17.9%, Argentina 21%, Uruguay 10.7% y Panamá 17.4%). Además, aunque sigue siendo la economía de mayor dinamismo en Centroamérica, su diferencial con El Salvador se está reduciendo.

El desenvolvimiento de la economía costarricense ha estado acompañado de una modificación radical de su estructura productiva. Llama la atención la enorme y creciente relevancia del sector externo como motor del crecimiento económico. En los setenta el impulso principal a la expansión de la demanda provenía de las ventas en el mercado interno; ahora, de las exportaciones.

Si bien Costa Rica tradicionalmente ha sido una economía abierta, el proceso de "orientación hacia afuera" de su sector productivo se ha intensificado mucho en años recientes. Las exportaciones explican casi tres cuartas partes del aumento real de la demanda global entre 1991 y 1993, frente al 43% que aportaban en 1984-1989, y muy por encima del 20% registrado en los setenta. (Véase el cuadro 3.) Si se valúan a precios constantes, las ventas externas representaron en 1993 un 51% del producto, frente al 40% alcanzado en 1990, y prácticamente el doble de la de 1980 (26%).

Asimismo, las importaciones contribuyeron con el 43% de la expansión de la oferta real en la segunda mitad de los setenta. Su significancia en este campo declinó a partir de 1982, y sólo comenzó a repuntar hacia fines de los ochenta, reflejo parcial de la mayor apertura de la economía. De hecho, desde 1987 —con la excepción de 1991 en que cayeron 10%— su ritmo anual de expansión en términos reales más que duplicó al de la oferta interna.

Medida en términos de volumen, la evolución de las exportaciones ha sido más intensa que la de las compras en el exterior (67 y 41%, respectivamente entre 1987 y 1992). Mientras que en 1986 el de las exportaciones casi coincidía con el de las importaciones, hoy se encuentra por abajo (en un monto equivalente a 10% del producto). El sensible deterioro de los términos del intercambio

^{11/} En América Latina dicha pérdida fue de 8.9%, y en Centroamérica de 15%. En este lapso sólo tres países en el continente latinoamericano lograron aumentar su producto real por habitante: Chile (12.2%), Colombia (17.9%) y Paraguay (0.5%).

comercial ha impedido cerrar la brecha comercial. En el lapso 1991-1993 dicho deterioro ha sido más agudo que en el del resto de la región centroamericana. En efecto, la caída acumulada en los términos de intercambio en esos años fue de 13% en Costa Rica, una de las más altas en la región: ^{12/}

Otro rasgo relevante en la evolución reciente de la economía de Costa Rica es el retraimiento de la inversión pública en cuanto factor de expansión de la demanda y de impulso al mejoramiento de la infraestructura básica. Precisamente, desde la segunda mitad de los ochenta su contribución al crecimiento de la demanda ha sido prácticamente nula (debajo del 1%). Su peso es actualmente apenas superior al 4% del producto, menos de la mitad del registrado en 1981. (Véase el cuadro 3.)

La atonía de la inversión pública ha sido parcialmente compensada por el repunte de la del sector privado. Así, la formación de capital ha mantenido un nivel de participación de 20-23% en la demanda, una de las más altas en América Latina. La tendencia descendente de la inversión pública es preocupante por las complementariedades inescapables con la formación privada de capital en los países en desarrollo. El tipo de proyectos que impulsa y las necesidades sociales y económicas que satisface la tornan insustituible en la tarea de apuntalar la competitividad global y el desarrollo de Costa Rica.

Hay consenso en que la infraestructura de transportes, puertos y comunicaciones del país demanda con urgencia considerables ampliaciones y un serio esfuerzo de modernización. Más aún —ya se verá más adelante—, el angostamiento de la inversión pública ya repercute también en empobrecer la formación de capital humano. En los hechos, parece haberse invertido el orden natural de las prelación en el fomento de largo plazo del desarrollo, al concentrarse la contracción del gasto público, no en las erogaciones de consumo, sino en los proyectos de inversión.

Con objeto de completar una primera evaluación de la dinámica de funcionamiento de la economía de Costa Rica, conviene examinar el comportamiento de los flujos de fondos entre los sectores privado, público y externo.

2. Flujos de fondos, 1983-1993

En los últimos 10 años Costa Rica ha recibido considerables flujos de ahorro del exterior. Aun en 1986 —su punto mínimo— el ahorro externo fue equivalente al 3.1% del producto. En la segunda mitad de esa década, dichas corrientes de recursos ascendieron sistemáticamente hasta representar más de 10% del producto en 1990. Diversas medidas instrumentadas en 1991 redujeron su participación a 3.6%; el repunte de 1992-1993 las ha vuelto a colocar cerca del 8% del producto. (Véase el cuadro 4.)

^{12/} Como referencia al mismo lapso, la pérdida en los términos de intercambio fue de 8.3% en el conjunto de Centroamérica y el Caribe, y de 9.1% en los países sudamericanos no exportadores de petróleo.

Conforme a ciertos analistas, la presencia del ahorro externo, aunque elevada, no constituye necesariamente motivo de alarma; consideran que el país tiene capacidad de recibir ahorro del exterior en proporciones incluso mayores, en ocasiones por encima del 10%. Desde esta perspectiva, en Costa Rica, al igual que en muchos países de América Latina, el flujo de recursos del exterior ha servido de complemento a la insuficiencia del ahorro interno. Por lo demás, la cooperación financiera externa ha facilitado la adquisición de maquinaria y equipo para enriquecer la base productiva y elevar el potencial de expansión de la economía. Sin embargo, el análisis de los balances ahorro/inversión en Costa Rica de los últimos 10 años revela ciertos desajustes que merecen examinarse con atención.

Un primer punto tiene que ver precisamente con la evolución reciente del ahorro del exterior. Si bien su magnitud relativa (7.7% del producto) en 1992-1993 parece manejable, debe señalarse que en 1991 era inferior a 4%. En todo caso, es de subrayar que la experiencia latinoamericana muestra que cualquier aumento del ahorro externo (déficit de cuenta corriente de balance de pagos), como proporción del producto que se prolonga por varios años, tiende a desembocar en una crisis de balance de pagos. En este sentido, las cifras del Ministerio de Planificación (MIDEPLAN) indican que el monto de reservas internacionales netas del Banco Central, de ser equivalente a 4 meses de importaciones en 1991, se redujo a 3.7 meses en 1992 y a 3.1 en 1993.

Además, todo apunta a que las donaciones oficiales a Costa Rica continuarán disminuyendo en los noventa. Con ello el flujo de capitales al país estará determinado cada vez más por la intensa competencia puesta en atraer recursos foráneos, que ha sido un rasgo central en la evolución reciente de América Latina. De hecho, en Costa Rica —al igual que prácticamente en el resto de los países de la región— muchas de las presiones al alza en las tasas domésticas de interés se asocian a la necesidad de sostener el flujo de capitales de corto plazo con que financiar el déficit en cuenta corriente del balance de pagos.

Una segunda consideración se refiere al papel del ahorro externo *vis à vis* al generado internamente como fuente de financiamiento de la inversión. ¿En qué grado se complementan o, más bien, se sustituyen? De 1986 a 1993, el ahorro externo se incrementó 4.6 puntos porcentuales en términos del producto, y la inversión fija 3.4 puntos. Así, el ahorro interno registró una caída de más de un punto con relación al producto. Al menos en este lapso, parte del ahorro externo simplemente sustituyó al ahorro de origen interno. (Véase de nuevo el cuadro 4.)

El retraimiento del ahorro interno comienza a tener impacto en la estructura de financiamiento de la inversión. Así, en 1992-1993 la formación de capital fijo se financió en un 36% por medio del ahorro externo, mientras que en 1991 apenas lo hizo en 18%. El porcentaje actual se encuentra por encima del observado en otras fases recientes de expansión en la actividad económica: en 1984 fue de 33%, y en 1986-1987 menor a 35%. Además, nótese que cuando el ahorro externo fue equivalente al 45% de la inversión fija (1989), en seguida tuvieron que aplicarse medidas para ajustar la economía y corregir esa, entre otras distorsiones.

El debilitamiento del ahorro interno resulta de comportamientos dispares en el gasto de los sectores público y privado: tradicionalmente, la generación neta de ahorro interno tenía lugar de modo exclusivo en el sector privado, pero desde 1991 en adelante esa situación comienza a revertirse. De hecho, en el período 1992-1993 el ahorro del sector público representó 15% del

ahorro interno total y alrededor de 2% del producto, contrastando con los déficits de entre 2 y 4, puntos, típicos de los ochenta.

En contraposición al saneamiento fiscal, se observa un debilitamiento del ahorro privado, que durante 1992-1993 se ubicó en uno de sus niveles más bajos de los últimos 15 años. Ello equivale al 11-12% del producto, esto es, alrededor de seis puntos abajo de los niveles de seis años antes. Adviértase que dicha caída es casi igual al total del ahorro externo absorbido por Costa Rica en 1993. Así, en este bienio la propensión media al ahorro privado se encuentra en una de sus proporciones más deprimidas de los últimos años. Un posible factor explicativo es que la mayor apertura del mercado interno y el acceso ampliado a bienes del exterior acrecentó la propensión a consumir.

En todo caso, un factor que también pudiera estar detrás del desempeño diferencial del ahorro público y del privado se asocia a la corrección de las finanzas presupuestarias. En rigor, desde la segunda mitad de los ochenta, el déficit fiscal —si bien con fluctuaciones— pasó de representar 12% en 1985 a sólo 1.8% del producto en 1993. Luego, no es improbable que algunas de las medidas del saneamiento de finanzas públicas hayan repercutido —al menos temporalmente— en el ahorro privado. El menor gasto gubernamental en servicios —como los educativos o de salud— o el alza en las tarifas de los que se cobran pudieron obligar a la sociedad civil a elevar compensatoriamente sus erogaciones, utilizando recursos que antes dedicaba al ahorro.

Por último, dada la presencia de la inflación en Costa Rica —en porcentajes anuales usualmente de dos dígitos—, se juzgó necesario profundizar el análisis de los flujos de fondos sectoriales. En tal sentido, se estimó el peso del impuesto inflacionario como fuente de ingreso del sector público. Las estimaciones indican que a partir de 1983 el impuesto inflacionario ^{13/} ha tenido una magnitud entre 3 y 6% del PIB. ^{14/} En 1991 la contención de las presiones inflacionarias redujo su importancia. No obstante, en 1993 todavía significó una transferencia de recursos al sector público equivalente a 2.7% del producto. (Véase el cuadro 5.)

Los balances corregidos por el efecto directo de la inflación sobre el valor de los activos financieros revelan, en esencia, los mismos problemas arriba señalados. Además, al ajustar el balance financiero del sector público con las percepciones reales ligadas al impuesto inflacionario —obteniendo el llamado balance operativo—, se observa que la política fiscal fue sumamente restrictiva durante 1991-1993, generando un superávit operativo de entre 1 y 2% del producto. (Véase el cuadro 20.)

La corrección de las finanzas públicas se ha visto acompañada por la desacumulación neta de activos financieros del sector privado que, básicamente, apunta hacia un intenso proceso de endeudamiento externo de este sector. Si bien parte de la afluencia de fondos oculta la repatriación de capitales de costarricenses en el extranjero, otra responde a las mejores condiciones del financiamiento extranjero con respecto a las del crédito en el interior del país. Las cifras disponibles claramente lo indican así.

^{13/} Calculado a partir de datos de la base monetaria y de los de deuda pública interna.

^{14/} En 1982 alcanzó niveles superiores al 10% del PIB.

En conclusión, no podría afirmarse que el país se encuentre inmerso en otro ciclo de endeudamiento externo excesivo o insostenible. Con todo, se está llegando a límites peligrosos por cuanto los desajustes de pagos externos se sitúan tanto en la cuenta comercial como en la de factores.

La necesidad de cubrir la brecha externa ya ha forzado a elevar las remuneraciones al capital de corto plazo del exterior. Y eso mismo acarrea el efecto de empujar hacia arriba las tasas internas de interés, desalentando a la inversión y sobre todo la de proyectos esenciales al cambio estructural por su maduración comparativamente larga. ^{15/}

Más aún, en el futuro será difícil sostener los ritmos excepcionales de expansión de las exportaciones de los últimos cuatro años. Y cuando las tasas de interés de los préstamos foráneos excedan el ritmo de aumento de las ventas al exterior, la economía puede encontrarse fácilmente en un sendero insostenible.

En más de un sentido, los avances en materia de educación, seguridad social y salud, que distinguen a Costa Rica como una sociedad igualitaria ejemplar, no son compatibles con patrones enteramente laxos de consumo privado, en especial el de carácter suntuario que ha de abastecerse y financiarse a costos crecientes en el exterior.

3. Hacia una reinserción dinámica en la economía mundial: Política comercial y evolución del sector externo

Uno de los aspectos más destacados de la evolución de la economía de Costa Rica a partir de la crisis de los ochenta ha sido la transformación y el fortalecimiento de sus capacidades exportadoras. En el presente es uno de los países latinoamericanos con mayores avances en la reorientación de su actividad productiva y en ganar creciente competitividad internacional.

El diseño de una inserción más sólida en el comercio mundial es una consecuencia de las medidas adoptadas en el ámbito de la política comercial y también de la estrategia macroeconómica, que han alterado radicalmente el sistema previo de incentivos, típico de las estrategias de sustitución de importaciones. Conviene, entonces, hacer una revisión somera de las medidas más importantes que se han adoptado en este campo.

i) Liberalización comercial. A mediados de la década pasada se comenzaron a reducir las barreras a la importación, procurando incrementar la competencia en los mercados internos, eliminar el sesgo antiexportador del proteccionismo en su mercado interno y promover una más eficiente asignación de recursos. Al igual que otros países, en Costa Rica el proceso de apertura comercial tuvo un arranque lento, y sólo cobró fuerza a principios de los noventa. Inclusive, en su

^{15/} Los intermediarios financieros nacionales seguramente tienen resistencias a hacer préstamos de mediano o largo plazo, cuando su fondo está integrado por una proporción alta de recursos foráneos a término más corto. Y los empresarios, a su vez, procurarán reducir incertidumbre y ganar flexibilidad, dando preferencia a proyectos de corto plazo.

primera fase, la trayectoria del tipo de cambio atenuó el impacto de la reducción de las barreras comerciales en el mercado doméstico.

El arranque de la nueva orientación estratégica de la política económica estuvo constituido por los esfuerzos comprometidos entre 1982 y 1985 por recuperar los grandes equilibrios macroeconómicos y hacer manejable el problema de la deuda externa.

Por lo que atañe propiamente al proceso de apertura comercial, su comienzo se asocia a la firma del primer Programa de Ajuste Estructural (PAE I) de 1985; ahí se incorporó el compromiso de emprender una reforma arancelaria, cuyo propósito, más que reducir los niveles tarifarios, era el de racionalizar el esquema de protección comercial. Transitoriamente se pretendía brindar mayor protección a los productores locales de bienes de uso final, dejando más abiertos a la competencia externa los mercados de bienes intermedios y de materias primas (Monge y Corrales, 1986).

En 1986, las importaciones de Costa Rica estaban sujetas a tres tipos de impuestos ad valorem sobre su cotización cif:

1) Arancel común centroamericano. En el caso de Costa Rica las excepciones incluían textiles, confección y productos de cuero. Los aranceles a las importaciones de origen centroamericano oscilaban en el rango de 0 a 100%.

2) Sobretasa a las importaciones. Establecidas por el Banco Central con el propósito de mitigar dificultades temporales en el balance de pagos, y con tasas en igual rango al arriba estipulado.

3) Impuesto de 3% (ley 6966). En principio este gravamen se utilizaba exclusivamente con el propósito de resolver problemas coyunturales de las finanzas públicas.

En cuanto a las barreras no arancelarias a la importación, cabe anotar las siguientes:

1) Permisos de importación. Afectaban principalmente la compra de granos básicos en el exterior por el Consejo Nacional de Producción.

2) Depósitos previos en moneda nacional. Los importadores estaban obligados a depositar en el Banco Central montos que podían llegar hasta el 100% del valor de los bienes importados.

En 1987 se modificó el régimen de protección comercial, poniendo énfasis en liberalizar las medidas de orden no arancelario. Las sobretasas de importación se redujeron a un rango de 1-12%, con excepción de vehículos automotores (con tasa máxima de 150%). También se disminuyeron los depósitos previos, de 100 al 10% del valor de las importaciones, aunque después volvieron a elevarse. En cuanto a la protección arancelaria, el cambio fue de menor significación, bajándose 10% la tarifa de algunos productos.

En 1989, con la firma del PAE II se dio nuevo impulso a la apertura comercial. Entre los objetivos figuraba reducir, en menos de dos años, los aranceles de los bienes de consumo, hasta situarlos en un rango de 5-40%, y de los insumos y los bienes de capital, a otro de 5-20%. El arancel tope a la importación se situó por debajo de 50%, entonces aceptado por el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), organismo al que adhirió Costa Rica a fines de 1989.

Las metas del PAE II fueron alcanzadas en noviembre de 1990, conviniéndose además que se eliminarían todas las excepciones sujetas a tarifas más altas de las enunciadas.

En 1992, la política de apertura comercial volvió a cobrar intensidad. Se eliminaron los depósitos previos y las sobretasas a las importaciones, y se anunció la racionalización arancelaria, buscando reducir su dispersión y bajar su nivel en un rango entre 10 y 20% a partir de 1993. Las nuevas tasas ya están vigentes, aunque todavía no se eliminan todas las excepciones (aranceles más elevados subsisten, por ejemplo, en la confección, el calzado, los textiles, las llantas y carrocerías, mientras que la importación de equipo, maquinaria, medicamentos y algunas materias primas se beneficia de tarifas por debajo del mínimo fijado del 5%).

ii) Promoción de exportaciones. La liberalización del comercio se acompañó también de políticas activas de fomento a la exportación, compensadoras de las desventajas competitivas propias de los países del Tercer Mundo. En un principio, las orientaciones estratégicas se centraron en otorgar incentivos a la exportación de productos no tradicionales. Al efecto, se buscó fomentar la inversión en dichas actividades mediante regímenes fiscales especiales, como: 1) el de importación temporal (existente desde 1976, orientado sobre todo a promover la maquila); 2) el de zonas francas (en operación desde 1981), y 3) los contratos de exportación (desde 1984).

El estímulo más importante otorgado a las empresas signatarias de los contratos de exportación fue expedirles Certificados de Abono Tributario (CAT) cuando desarrollasen ventas extrarregionales de productos no tradicionales. Se trata de un subsidio directo de entre 15 y 30% del valor fob, tomando en cuenta el valor agregado nacional incorporado al producto exportado.

En 1989 el gobierno comenzó a restringir la expedición de los CAT, reflejando parcialmente un cambio de orientación en cuanto al otorgamiento de incentivos directos. Los argumentos oficiales se sustentaron en la necesidad de recortar subsidios a fin de aliviar presiones sobre las finanzas públicas y al hecho de que los CAT comenzaron a ser considerados como práctica de competencia desleal en el exterior. En la misma línea de política, en 1991 se impuso un gravamen a los beneficios directos de los CAT, y a partir de diciembre de 1992 se suspendió el otorgamiento de nuevos certificados. Al mismo tiempo, se eliminaron alrededor del 40% de las exenciones arancelarias de que gozaban ciertos fabricantes.

La eliminación de los incentivos a la exportación, o la perspectiva de que no se renovarían, puede ocasionar problemas para inducir inversiones en áreas que dependían hasta cierto grado de ese apoyo, especialmente si se considera la creciente competencia en sus principales mercados externos.

iii) Desempeño del sector externo. Costa Rica tradicionalmente se ha organizado como una economía bastante abierta al comercio mundial, aun antes de la fase reciente de liberalización de importaciones. Esta última ha servido más bien para profundizar dicha orientación.

Así, en los últimos 10 años el volumen de importaciones de bienes y servicios ha crecido a razón de 11% anual. Claramente, ello es una resultante de la conducción de la política macroeconómica y sectorial. En particular, el acelerado repunte de las importaciones en 1992-1993 coincide con la profundización de la liberalización comercial, la reactivación acelerada de la producción y la apreciación cambiaria. En cuanto a esta última, es evidente que el deslizamiento de la cotización del dólar se ha rezagado en el bienio y sólo parcialmente se ha compensado la pérdida de competitividad provocada por el diferencial entre las tasas internas y externas de inflación. En todo caso, el coeficiente de importaciones respecto del PIB fue de 38% en 1993, superior al 34% registrado en 1980.

Como se mencionó, la mayor parte de los estímulos fiscales a la producción se dirigieron a ampliar y diversificar la exportación de bienes o servicios, particularmente de los llamados no tradicionales. Los resultados parecen haber sido favorables. El volumen de las exportaciones de bienes y servicios creció a 9% anual medio entre 1983 y 1993 y, entre ellas, el de los productos no tradicionales lo hizo aun con mayor celeridad. (Véanse los cuadros 9 y 10.) En términos de divisas, las ventas al exterior de productos tradicionales pasaron de 532 millones de dólares a 829 millones en ese lapso. A su vez, las colocaciones de productos no tradicionales se multiplicaron cuatro veces, y de 340 millones de dólares en 1983, 10 años después alcanzaron 1,117 millones. Con ello, su participación en la exportación total de mercancías subió de 37 a 60% en este lapso.

Entre las actividades más dinámicas sobresalen la maquila, que de ser casi inexistente a principios de los ochenta, generó exportaciones por más de 100 millones de dólares en 1992-1993. También destaca el aumento de las exportaciones de servicios de turismo, particularmente a partir de 1988. Hoy día Costa Rica recibe al año más de 600,000 turistas del exterior.

Un factor altamente positivo en el desempeño exportador fue la iniciativa de la Cuenca del Caribe (Caribbean Basin Recovery Act), que abrió el mercado estadounidense a una lista importante de productos. Ello complementó los esfuerzos de promoción y diversificación de las exportaciones, beneficiando a Costa Rica en dos aspectos interrelacionados: 1) concesiones arancelarias otorgadas por los Estados Unidos, y 2) incentivos a la inversión nacional y extranjera en una región de importancia estratégica para los Estados Unidos.

El cambio tecnológico mundial y la reestructuración de la industria textil y de confección en los Estados Unidos también tuvieron impactos alentadores. Las nuevas cuotas a los productores de Asia y las exigencias de flexibilidad y producción en lotes pequeños abrieron espacio a las empresas instaladas en Costa Rica.

El desplazamiento de recursos productivos en la agricultura hacia nuevas actividades orientadas a los mercados mundiales fue alentado por la coyuntura desfavorable por la que atravesaron los precios de las exportaciones tradicionales del país, en especial del café y del azúcar. Se trata de un fenómeno general que, por otro lado, ha marcado negativamente la evolución económica de toda América Latina, al traer consigo un marcado deterioro de los términos del

intercambio. No sólo se trata de absorber pérdidas sustantivas en los flujos de divisas del ingreso nacional, sino también de debilitar el proceso doméstico de generación de ahorro y con ello el potencial de desarrollo de los países.

En el trienio 1991-1993 Costa Rica registró un fuerte aumento en el déficit comercial, que se ubicó en un 5.5% del PIB. En igual lapso, el saldo negativo en el intercambio de bienes más que se triplicó, pasando de 200 a 660 millones de dólares. De hecho, la variación relativa fue la mayor en Centroamérica en ese mismo período. ^{16/} Parte de la evolución del déficit comercial de Costa Rica se explica por el intenso crecimiento de su economía, y el elevado coeficiente inversión/producto del país. Sin duda, se percibe un esfuerzo notable de modernización y ampliación del aparato productivo: el valor total de las importaciones de bienes de capital aumentó 70% en 1992-1993; en cambio, las compras de bienes intermedios lo hicieron en 27%. (Véase el cuadro 11.)

Sin embargo, paralelo al esfuerzo de reconversión productiva, Costa Rica atraviesa un auge en la adquisición de bienes de consumo importados. El aumento acumulativo en el valor de las importaciones de bienes de consumo en este período fue de más de 80%. Así, en 1993 su participación en el total de importaciones fue tres puntos superior a la correspondiente a bienes de capital, cuando en 1990 eran prácticamente iguales. Como se vio, es probable que el más fácil acceso a bienes manufacturados en el exterior esté afectando, al menos temporalmente, la propensión al ahorro del sector privado.

La transformación de Costa Rica se asocia a una tendencia a concentrar sus exportaciones al mercado de los Estados Unidos. Esa tendencia inicialmente se fortaleció durante los años ochenta por las dificultades enfrentadas por el MCCA, aunque más recientemente las corrientes de ese comercio han vuelto a fortalecerse. Así, los Estados Unidos absorben 45.3% del total de exportaciones de mercancías de Costa Rica. Los mercados que le siguen en importancia serían Centroamérica (13.6%) y Alemania (9.4%).

La concentración geográfica del intercambio podría generar algunos problemas asociados al funcionamiento del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Además, puede resultar desalentadora para los inversionistas en Costa Rica, nacionales e internacionales, la erosión de las preferencias relativas en el mercado estadounidense, debido a la puesta en marcha de dicho Tratado que da ventajas a México en una serie de productos, en particular agrícolas no tradicionales y algunos textiles.

iv) Financiamiento de la brecha comercial y de cuenta corriente. Desde fines de los ochenta se ha generado un saldo negativo de cuenta corriente que, en general, oscila entre los 400 y 570 millones de dólares. Los resultados recientes provienen de tendencias encontradas: por un lado, los mayores déficit en el comercio de bienes y, por otro, un descenso en el pago a factores externos, sobre todo a partir de la renegociación de la deuda con los bancos comerciales de 1989.

^{16/} Si se excluye a Costa Rica, el déficit en el balance de bienes para el conjunto de Centroamérica y el Caribe pasó de 3,700 millones de dólares en 1991 a 5,700 en 1993.

En el financiamiento del déficit en cuenta corriente han ido perdiendo importancia las transferencias unilaterales y los préstamos de largo plazo del sector oficial, como reflejo de la menor ayuda externa a la región. Ambas fuentes cubrían una porción considerable de las necesidades financieras. Y si bien constituyeron una respuesta un tanto forzosa a la acumulación de atrasos en los pagos de amortización de la deuda externa, permitieron mantener un flujo positivo de recursos foráneos al país. ^{17/}

Paralelamente, la inversión directa y los flujos de capital de corto plazo están ganando presencia como fuentes primordiales del ahorro externo, junto con los préstamos de las instituciones multilaterales de crédito. Los flujos de capital privado de corto plazo asumen una enorme importancia funcional. De un lado, se ven atraídos por diferenciales apreciables en las tasas de interés y constituyen la variable central de ajuste en las transacciones externas y en la política de revitalización de las reservas del Banco Central. De otro, impulsan al alza las tasas de interés internas y en ocasiones causan disturbios de alguna significación que obligan a realizar operaciones de esterilización monetaria.

Con todo, en los noventa Costa Rica continúa siendo receptor neto de recursos del exterior. Precisamente, la diferencia de las entradas netas de capitales al país menos el pago de intereses y utilidades al extranjero arroja un ingreso neto de capitales por 320 millones de dólares en 1991, 380 millones en 1992, y 315 millones en 1993. (Véase el cuadro 13.)

4. Aspectos monetarios y fiscales

a) Finanzas públicas y ajuste fiscal

Como se señaló, una de las lecciones que ha dejado la crisis de la deuda externa de América Latina es reconocer la importancia de mantener los equilibrios macroeconómicos fundamentales dentro de márgenes razonables y, en especial, de asegurar el manejo prudente de las finanzas públicas. Al respecto, desde 1982-1983 Costa Rica ha realizado mejoras en la conducción de la política fiscal, eliminando algunas distorsiones. Así, el déficit financiero del sector público —incluyendo las operaciones del Banco Central— pasó de representar cerca del 15 al 4% del producto entre 1981-1982 y 1991. Y luego, mediante un renovado esfuerzo de ajuste, siguió contrayéndose hasta llegar a menos de 2% del producto en el bienio 1992-1993. Sin embargo, en ese último año —principalmente en el segundo semestre— se deterioró el ingreso tributario y se amplió el gasto.

^{17/} La lógica adoptada fue de condicionar el servicio de la deuda a las posibilidades financieras del país; así, el pago se redujo a un tercio de las obligaciones.

COSTA RICA: INDICADORES DEL PROCESO DE AJUSTE

(Porcentajes)

	1982	1985	1990	1991	1992	1993
Inflación a/	90.1	15.0	19.0	28.7	21.8	9.8
Déficit fiscal b/	3.4	2.2	4.4	3.1	1.9	1.9
Desempleo c/	8.5	6.7	5.4	6.0	4.3	4.0
Deuda externa d/	265.3	339.3	199.1	182.5	157.4	135.2
Tasas de interés e/						
Activas	30.0	28.0	41.3	37.6	28.5	36.4
Pasivas	25.0	20.0	34.0	28.5	19.3	24.0

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales y del Consejo Monetario Centroamericano.

a/ Promedio anual.

b/ Gobierno central, con relación al PIB.

c/ Tasa de desocupación urbana.

d/ Total, con respecto a las exportaciones totales.

e/ Activas: promedio de operaciones activas no reguladas; Pasivas: depósitos a seis meses.

El saneamiento fiscal se refleja tanto en el balance presupuestario del gobierno central como en las cuentas del Banco Central. Entre 1983 y 1993 el déficit del primero descendió casi dos puntos como proporción del producto, colocándose en 1.9%, y el del Banco Central se redujo de 4.9 a 1.5% de la misma variable. También se fortaleció su balance financiero consolidado: en 1993, el resto del sector público registró un superávit de 2.5% del producto.

La corrección de las finanzas públicas se apoyó en la expansión de los ingresos y en un recorte de los gastos. En 1993 los ingresos tributarios del gobierno central se colocaron un punto del producto por encima de su participación en 1990, a la vez que los gastos totales retrocedieron un punto y medio. (Véase el cuadro 18.) Es de destacar que la inversión real del gobierno central ha permanecido en un nivel bajo, del 0.6% del PIB, que apunta al rezago de la formación del capital social básico del país. En este proceso, igualmente, cabe subrayar el aumento del superávit primario del sector público, que representó 3% del producto en 1993. En los hechos, este superávit se utilizó para cubrir el servicio de los intereses de la deuda pública, tanto interna como externa.

La reducción de la captación tributaria y del superávit de algunas instituciones públicas —entre ellas, la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS)—, aunada al aumento en los gastos corrientes del gobierno, han afectado negativamente la situación fiscal. Su evolución en 1993 mostró ya elementos de fragilidad, evidenciando tensiones y obstáculos que tienden a contrarrestar logros anteriores en el saneamiento de las finanzas públicas.

El punto de inflexión en el desempeño fiscal se liga al comportamiento de las tasas de interés en el mercado local. El rendimiento nominal medio de los títulos de deuda pública con vencimiento

de seis meses se redujo en 1992; en enero de 1993 alcanzó el 17.2%, llegando en mayo a un mínimo de 12.9%. Después se elevó rápidamente, colocándose en 23.8% en agosto, y aunque retrocedió levemente, desde entonces se mantiene por encima del 20%.

En cierta medida, el buen desempeño fiscal de 1993 se apoyó en las bajas tasas de interés nominales prevalecientes durante los primeros cinco meses del año, dada la alta velocidad de rotación de títulos en circulación de la deuda pública interna. El pago de intereses internos se contrajo ligeramente de 1992 a 1993, pese al acrecentamiento sustantivo (37%) del saldo de bonos gubernamentales emitidos. ^{18/} Parte de dicha colocación de bonos en el mercado local sirvió para reducir en alrededor de 10 millones de dólares la deuda pública externa, a costa de comprimir las reservas brutas de divisas. En contraste, los resultados fiscales del presente año están siendo afectados negativamente por el alza en los rendimientos de la deuda pública que se arrastra desde mayo-junio de 1993.

Otro factor de incremento del costo medio de financiamiento interno del gobierno es la sustitución de los títulos de deuda pública en manos de los bancos y de la Caja Costarricense del Seguro Social por bonos con tasas de mercado con rendimiento más elevado. En 1993, el gobierno canjeó 18,000 millones de colones en títulos de los activos de esa Caja con intereses mayores, beneficiándose a corto plazo al hacer la operación con un descuento del 16%.

b) Política monetaria y el sector financiero

En la última década y al igual que en el terreno fiscal, en la esfera monetaria y financiera Costa Rica ha experimentado también cambios sustanciales. Estos, en esencia, se manifiestan en: primero, la profundización del sistema financiero y, segundo, en la dolarización parcial de la cartera de activos financieros del sector privado. ^{19/} Entre los factores del cambio en la estructura de la demanda de dinero se cuentan la liberalización parcial del sistema financiero nacional con la mayor apertura al comercio y a los flujos de capitales del exterior. Pero desde los años ochenta también ha influido la magnitud del impuesto inflacionario.

A su vez, la asignación del crédito por tipo de actividad muestra cambios importantísimos. En 1985, los sectores de bienes recibían alrededor del 75% de los préstamos bancarios (27% a la agricultura, 11% a la ganadería y 37% a la industria). En la actualidad, la distribución de esos recursos se ha alterado enormemente. En 1993, esas tres ramas de actividad sólo absorbieron 37% de los préstamos, mientras que el comercio y los servicios se llevaron casi el 45%. El nuevo perfil de utilización de los fondos bancarios ha obedecido a un comportamiento muy distinto de la evolución del crédito sectorial en el período 1985-1993 (su variación media anual en términos reales

^{18/} El costo financiero de la deuda interna pasó de un promedio de 20% en 1991-1992 a 14% en 1993, medido a través del cociente de intereses pagados a saldo de bonos en circulación.

^{19/} Desde fines de los ochenta, el saldo total de los depósitos en dólares, medido en moneda local, es superior al saldo del agregado monetario M1. Diez años atrás apenas se acercaba a su 50%.

fue de 0.7% en la agricultura y 41% en los servicios), una vez eliminados los antiguos cajones de crédito.

En particular, contrasta el estancamiento del crédito a la actividad agropecuaria con la nueva orientación hacia el comercio y los servicios (incluyendo el turismo). De hecho, la agricultura absorbió apenas 9.4% del total del crédito bancario otorgado durante 1993, y la ganadería, 2.6%. Se da una situación análogamente deprimida en el financiamiento a la construcción de vivienda (1.5% de los créditos).

Los sectores directamente productivos no

sólo resintieron la reorientación del crédito sino también su encarecimiento. Además, las tasas reales de interés en Costa Rica han estado tradicionalmente entre las más altas de Centroamérica. El diferencial entre las tasas pasivas y las activas (**spread**) se ensanchó en los dos últimos años y en 1993 llegó a ser de los mayores a nivel regional. Este último fenómeno vino acompañado del repunte en las tasas reales que, tras una caída entre 1989 y 1991, volvieron a subir. ^{20/}

Sin duda, el deterioro registrado en las cuentas públicas desde mediados de 1993 está asociado al manejo de la política monetaria. Desde entonces se instrumentó una política monetaria y crediticia restrictiva, buscando atenuar el acelerado flujo de crédito al sector privado, que aumentaba a una tasa anualizada de 63% en junio de ese año. De manera complementaria, se puso en vigor un régimen de depreciación más rápida del tipo de cambio nominal ^{21/} a fin de frenar las importaciones que, en el primer trimestre del año, acusaban una tasa anualizada de crecimiento mayor al 30%.

^{20/} Conviene aclarar que en 1993 el costo real del financiamiento bancario fue comparable al de 1989, año que correspondió a la reversión del ciclo económico de corto plazo, con menor crecimiento y mayor inflación.

^{21/} A partir de junio de 1993 se instrumentó un proceso de minidevaluaciones que revirtió en buena medida la tendencia a la sobrevaluación observada durante el primer semestre (véase el cuadro 12).

Gráfico 1

DEMANDA DE DINERO Y DE CUASIDINERO

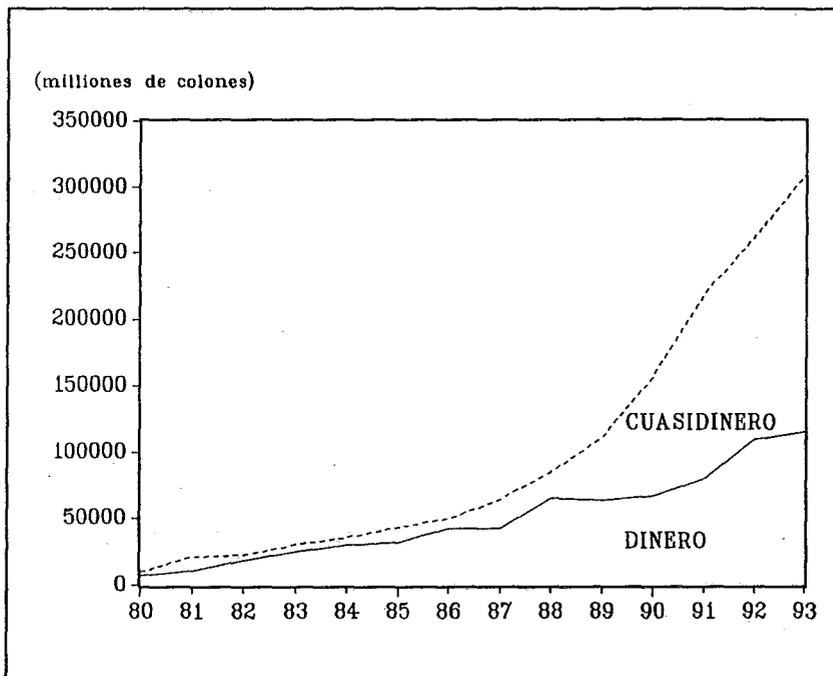
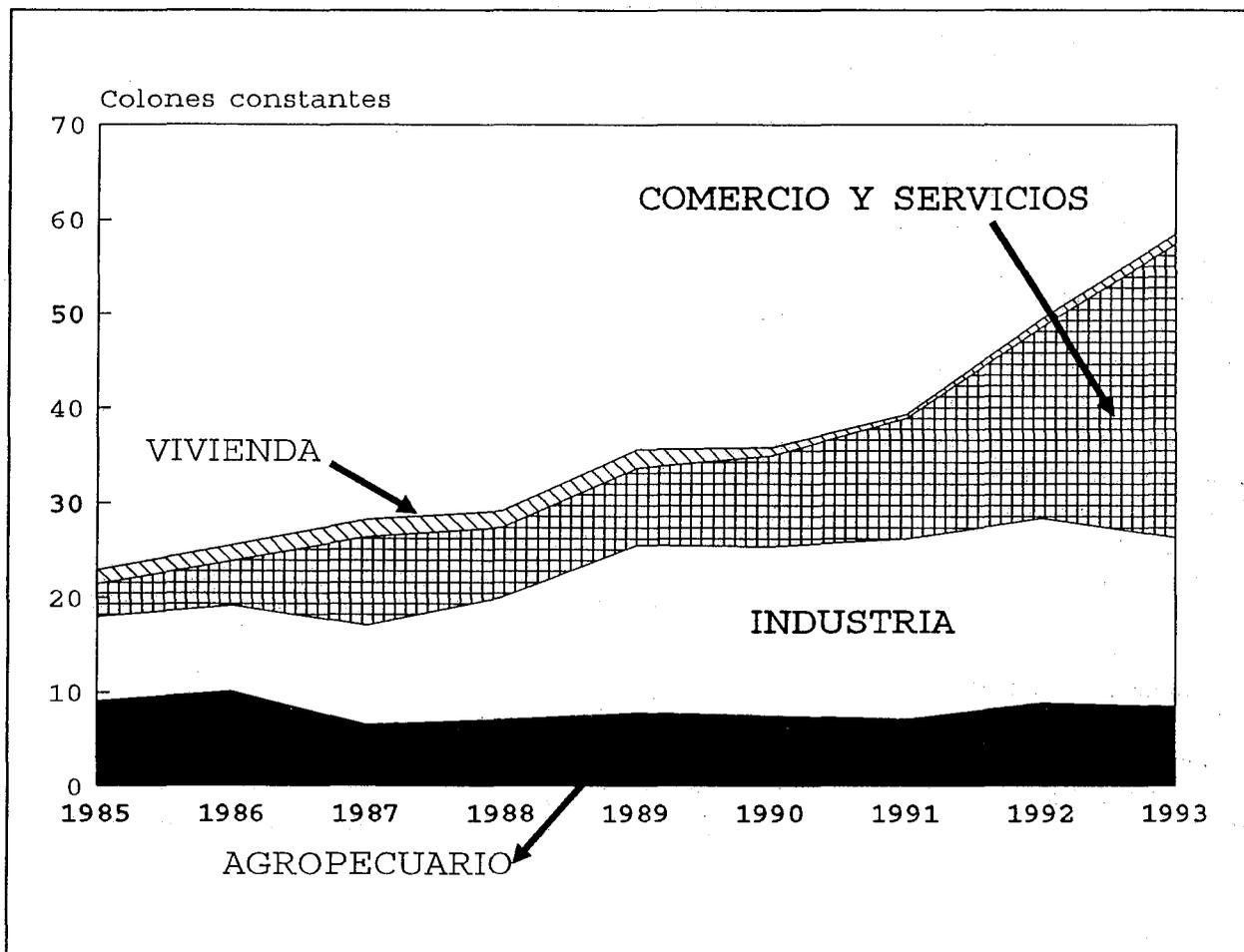


Gráfico 2

DISTRIBUCION SECTORIAL DEL CREDITO BANCARIO



La contracción monetaria se puso en marcha mediante una combinación de mayores encajes legales, operaciones de mercado abierto y restricciones al crédito concertadas con la banca comercial. Esas medidas, aunadas a las mayores necesidades de financiamiento interno del gobierno, provocaron que, como hemos señalado, a partir de junio de 1993 se elevaran las tasas de interés nominales, revirtiendo la tendencia anterior a la baja.

Las emisiones de bonos de estabilización monetaria fueron determinadas por la necesidad de preservar los atractivos al ingreso de capitales externos de corto plazo, flujos que se han vuelto indispensables para financiar el creciente déficit en cuenta corriente del balance de pagos, ya examinado en secciones anteriores. En 1993 la tasa nominal de rendimiento anual sobre los bonos de estabilización se elevó de 11.8 a 24% entre mayo y diciembre, no obstante la menor tasa de inflación. En ese último mes, la tasa de interés pasiva básica alcanzó un nivel de 25% anual y la

activa de casi 40%. Con ello, la tasa de interés en colones permaneció varios puntos por encima de las tasas sobre inversiones comparables denominadas en dólares, aun tomando en cuenta el mayor deslizamiento cambiario puesto en marcha durante el segundo semestre de 1993.

Con esta serie de medidas se debilitó la tendencia a la salida de capitales de corto plazo —en parte provocada por el ajuste anterior de las tasas, que perseguía reducir los costos de la esterilización de recursos del Banco Central y atender demandas insistentes de los sectores productivos sobre el costo del dinero—, pero no se impidió cierta pérdida neta de reservas internacionales. En todo caso, el paquete de estabilización tuvo severos efectos sobre las cuentas fiscales, tanto por el lado de los ingresos como de los gastos. Al inducirse la desaceleración en la actividad económica a partir del segundo semestre de 1993 —junto con la reducción de las importaciones—, hubo un impacto negativo sobre el ritmo de expansión de la base gravable. A ello se agregó el efecto de la disminución gradual de la tasa de impuesto al valor agregado de 13 a 10% entre 1991 y 1994. Además, la mayor tasa de interés local encareció el costo de financiamiento real del sector público y aumentó las pérdidas operacionales del Banco Central.

CENTROAMERICA: TASAS REALES DE INTERES ANUAL

(Porcentajes)

	1985	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Tasas reales activas							
Costa Rica	9.7	6.5	19.8	11.0	9.8	12.6	19.4
El Salvador	-5.2	-2.3	-2.8	0.6	11.1	-1.7	6.0
Guatemala	-5.5	3.7	-4.2	-37.2	12.1	7.0	13.4
Honduras	15.1	11.1	5.9	-3.5	-5.2	15.8	12.9
Nicaragua	-51.4	-34.4	-5.2	-22.0	19.4	15.2	24.7
Tasas reales pasivas							
Costa Rica	5.0	-1.5	12.3	5.3	2.4	1.9	9.9
El Salvador	-8.6	-4.0	-4.5	-1.1	7.5	-4.8	1.7
Guatemala	-8.1	0.7	-7.2	-45.3	4.0	-2.9	1.4
Honduras	6.4	4.0	-1.0	-10.8	-16.5	4.8	4.8
Nicaragua	-51.9	-28.0	-5.7	-25.1	13.4	7.1	19.0

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras del Consejo Monetario Centroamericano.

Es de señalar que el sistema financiero nacional está conformado por 4 bancos estatales y 17 bancos privados. Los bancos estatales tienen el peso mayor en la estructura del sistema financiero y gozan de algunos privilegios, como es el de la captación exclusiva de depósitos a la vista.

Además, los bancos estatales tienen la mejor infraestructura de sucursales en todo el país, lo que facilita la colocación de créditos, en especial a la agricultura y a la pequeña industria.

Con todo, la estructura financiera de los bancos estatales es motivo de algunas preocupaciones. Hay activos que no generan réditos debido a operaciones de moratoria de deuda interna en la primera mitad de los años ochenta concedidas por el gobierno, y continúa insatisfecha la obligación del gobierno de compensar a los bancos por pérdidas cambiarias, reclamo no reconocido por el Banco Central. Dichos activos que no generan intereses obligan a ensanchar el **spread** (12 puntos porcentuales en la actividad), lo que permite a la banca privada operar con menos eficiencia, o bien lograr ganancias extraordinarias. Por consiguiente, conviene sanear la cartera de la banca estatal e implantar estrategias de reducción de costos y aumento de productividad, con objeto de reducir las diferenciales entre tasas activas y pasivas, así como el precio del dinero para los usuarios del crédito.

El encaje legal sobre las cuentas corrientes es de 50% y sobre depósitos a plazo de 10%. La recomendación de política sería bajar el encaje legal sobre captaciones en cuenta corriente. De ese modo, mejorarían los márgenes de la banca estatal con menores presiones sobre el **spread**, facilitando que los bancos estatales compensen gradualmente las pérdidas cambiarias acumuladas. También debieran crearse mecanismos para canjear los activos bancarios —pasivos estatales— con tasas de interés por debajo del mercado. Si bien ello aumentaría el servicio de la deuda interna del gobierno, el alivio de las presiones sobre la tasa de interés y el efecto tributario asociado al estímulo de la demanda interna compensarían la mayor carga presupuestaria directa.

III. LA SITUACION MACROECONOMICA EN 1994

1. Indicadores principales

La política monetaria restrictiva se ha mantenido durante la primera parte de 1994. A fines de mayo, el medio circulante registraba un aumento nominal de apenas 6.9%, frente al nivel alcanzado 12 meses atrás, equivalente a una reducción real significativa. Más aún, de enero a mayo, el medio circulante disminuyó 9% en términos nominales. Un factor explicativo debe encontrarse en el alza en rendimientos de los bonos gubernamentales y de los de estabilización monetaria (22.5%), mientras que la tasa de interés activa alcanza el 34%. Ello conlleva sin duda tasas elevadas de interés real, ya que las expectativas anualizadas de inflación para 1994, en conjunto, se ubican alrededor del 15% al 18%.

No obstante, las reservas internacionales del Banco Central vienen descendiendo desde mediados de 1993; así, la reducción acumulada de las reservas de divisas llegó a 67 millones de dólares en los primeros cinco meses de 1994.

En 1994, el aumento de los intereses de la deuda se ha visto acompañado del repunte de otros gastos y de cierta debilidad en la captación de ingresos públicos. Se configura, por tanto, una situación fiscal preocupante. Se estima que a fines del año, el déficit del sector público se ubicará en 5% del producto. Las cifras del primer cuatrimestre arrojan un déficit público de 1.8% del producto, seis veces mayor al alcanzado en igual lapso del año previo. El desequilibrio se asocia fundamentalmente al deterioro de las cuentas del gobierno central, y también a la leve reducción del superávit financiero del resto del sector público. Aquí la mayor compra de combustibles del Instituto Costarricense de Electricidad y el menor ahorro de la Caja Costarricense del Seguro Social son los principales factores explicativos. 22/

En el primer cuatrimestre del año, los ingresos del gobierno central se elevaron apenas 2.4% en términos nominales con respecto a las cifras de igual período del año anterior, experimentando una caída real superior a 10%. El principal elemento causal es el debilitamiento de las recaudaciones aduaneras. El freno a las importaciones y la baja en los aranceles sobre las materias primas industriales —de 10 a 5%— ocasionaron una disminución de los ingresos fiscales que no pudo ser compensada por el incremento (9%) en la recaudación de los impuestos a las ventas y a la renta.

La menor tributación evidencia un rezago de la captación de ingresos fiscales con respecto al potencial de la base gravable. En contraste, los gastos del gobierno central durante enero-abril de 1994 fueron sustancialmente mayores a los de igual cuatrimestre de 1993. Su aumento (36%) —a precios corrientes— los coloca en términos del producto casi un punto por encima de su participación un año atrás. Entre las erogaciones gubernamentales que más se elevaron se encuentran las transferencias al sector privado (44%) y los pagos de intereses sobre la deuda pública interna (67%). Este repunte los lleva a representar 23% del gasto total del gobierno central, apenas debajo de la participación del rubro principal de sueldos y salarios (27%). Estos últimos también se expandieron

22/ Las pérdidas del Banco Central no muestran alteración sustantiva.

28% debido fundamentalmente a la entrada en operación de los aumentos salariales convenidos desde 1993.

El gasto cuatrimestral del gobierno central en inversión física subió 37% en términos nominales, y el corriente, 31%, comparado con los niveles de 1993. Sin embargo, la inversión apenas logró una participación de 3.2% en el gasto total del gobierno central.

En el mismo período, el financiamiento del déficit del gobierno central se realizó mediante el uso de recursos depositados previamente en el Banco Central y también por medio de la colocación de bonos en el mercado local. De hecho, del primero de enero a fines de mayo, el saldo de valores públicos en manos de bancos y del sector privado ^{23/} se elevó 16%, frente a 3.3% que creció de junio a diciembre del año pasado. Aunque se siguió amortizando deuda externa, el saldo de atrasos sobre tales obligaciones aumentó a 78 millones de dólares.

Se espera que en el resto de 1994 la política monetaria acentúe su orientación restrictiva, buscando mantener a la inflación anual cerca del 15%. Según las previsiones del programa monetario, el crédito al sector privado no se vería afectado por esas medidas y crecería en la misma proporción que el producto nominal. Sin embargo, a fin de evitar que la expansión del crédito interno neto rebase la meta anual de 14-15%, se requeriría limitar fuertemente el crédito bancario al sector público y quizás al privado. Con ello, el aumento previsto de 5,000 millones de colones del crédito neto del Banco Central al gobierno tendría que satisfacerse por entero mediante la disminución de los depósitos del gobierno y la acumulación de intereses por concepto de crédito renegociado. Asimismo, el crédito neto al resto del sector público no financiero habría de resultar negativo en 3,000 millones de colones, y el de los bancos comerciales al sector público tendría que reducirse en aproximadamente 1,000 millones de colones.

De acuerdo con el programa monetario, las medidas no crediticias de control de la liquidez se basarían en un aumento de un punto porcentual en el encaje legal medio —con una meta de 21.5%—, y en operaciones de mercado abierto con un incremento de 20% en la colocación de bonos de estabilización monetaria. La expansión de la base monetaria se vería también limitada por una posible disminución de las reservas internacionales netas en un monto estimado que podría llegar a 114 millones de dólares hacia diciembre de 1994.

Todo lo anterior exige, además, que las necesidades de financiamiento del sector público no financiero (especialmente del gobierno central) se sujeten a un control riguroso. De no ser así, el Banco Central tendría que aumentar su emisión de bonos para absorber liquidez, lo que, junto con la mayor colocación de bonos gubernamentales, presionaría la tasa de interés al alza y podría desplazar el crédito al sector privado, agudizando el *trade off* entre los objetivos de la estabilización de precios y los de la reestructuración productiva.

De hecho, la programación monetaria parte de la premisa de que el déficit financiero del sector público será de 3.1% del producto (0.9% en 1993), y de que el déficit del gobierno central

^{23/} La legislación financiera vigente permite que los bonos gubernamentales sean adquiridos tanto por residentes como por no residentes.

se mantendrá por debajo de 3%. Sin embargo, estimaciones más recientes sitúan ya ese déficit en 3.8% del producto y ubican al déficit público agregado en 4%.

COSTA RICA: BALANCE FINANCIERO DEL SECTOR PUBLICO COMBINADO
COMO PORCENTAJE DEL PIB

	Gobierno central	CCSS	RECOPE	ICE	CNP	Resto SPNF	SPNF	BCCR	SPC
1993	-1.9	1.0	0.6	0.7	-0.1	2.5	0.6	-1.5	-0.9
1994	-3.8	0.7	-0.2	0.4	-0.1	1.2	-2.6	-1.4	-4.0

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras del Banco Central de Costa Rica y del Ministerio de Hacienda.

No resulta claro el impacto final sobre las tasas de interés internas, de acrecentarse la emisión de bonos fiscales para cerrar el mayor déficit del gobierno central. Pero la presunción más razonable es que las empujará al alza, lo que a la postre tendrá impacto en los costos del servicio de la deuda pública y aumentará de nuevo tanto el déficit corriente del gobierno como las pérdidas del Banco Central. Este escenario denota la presencia de un círculo vicioso cuyo saneamiento descansaría en un sobreajuste fiscal y monetario, que probablemente tendría efectos recesivos.

2. Las fuentes de desequilibrio macroeconómico

En fechas recientes, el juego interrelacionado de algunas variables macroeconómicas tendió a debilitar los avances del programa de estabilización y el cambio estructural que Costa Rica venía instrumentando con éxito desde la primera mitad de la década de los ochenta.

El examen de esta cuestión parte del reconocimiento de que el país y el gobierno registran un endeudamiento externo alto, con servicios que todavía recaen pesadamente en las cuentas del balance de pagos y en las fiscales. El pago neto de intereses y dividendos representa el 37.8% del déficit en cuenta corriente, o el 10.4% de las exportaciones de bienes. Por su parte, los intereses de la deuda pública (nacional y extranjera) representan 17.7% del gasto del gobierno central e incluso superan el monto del déficit entre ingresos y erogaciones totales del propio gobierno.

La segunda cuestión a considerar se relaciona con ciertos efectos de la estrategia de reforma estructural. Como se ha mencionado, el desmantelamiento reciente de los mecanismos del antiguo proteccionismo ha abierto de manera rápida la economía nacional a la competencia externa. Ciertamente, la eliminación de los sesgos antiexportadores de la política anterior y las medidas de fomento de nuevos renglones de ventas al exterior han imprimido un dinamismo acentuado a los ingresos de divisas. Sin embargo, dado los tiempos diferenciales en concretar la producción de exportaciones nuevas y la de adquirir bienes de oferta internacional elástica, los déficits en la cuenta corriente de la balanza de pagos se han venido ensanchando a partir de 1987. Ese fenómeno trae consigo la contracción relativa del ahorro nacional en el financiamiento de la inversión y una mayor dependencia de los flujos de capital del exterior. De ahí que a fin de atraer a estos últimos se

debieran otorgar premios sobre las tasas de interés internacionales. Ese es el caso sobre todo cuando la inversión extranjera directa, los préstamos de los organismos multilaterales de crédito, o las transferencias oficiales, no bastan para cubrir la brecha externa de pagos. Dichos premios suelen ser considerables tratándose de países con accesos limitados al crédito de la banca comercial o de otros segmentos del mercado internacional de capitales. De esta manera, las tasas de interés han de cubrir los diferenciales entre las inflaciones externa e interna, así como atraer recursos adicionales con qué fortalecer o mantener a niveles apropiados las reservas de divisas del Banco Central.

Las repercusiones de la situación descrita no se circunscriben sólo a la balanza de pagos, sino que se trasminan a las finanzas públicas y al conjunto del sector financiero. En efecto, la brecha de pagos con el exterior fuerza a elevar el endeudamiento de ese origen y acrecentar el pago por sus servicios. Y esto empuja las tasas internas de interés hacia arriba, elevando también el servicio de la deuda contraída en los mercados financieros nacionales.

Otra repercusión de ese estado de cosas es que el debilitamiento resultante en las finanzas públicas obliga a implantar una política monetaria más severa, que se refleja por distintas vías en nuevas presiones al alza en las tasas de interés. En esas circunstancias, el mecanismo final de ajuste tiene que provenir de la reducción de la inversión privada —con sus efectos recesivos prolongados—, procurando acrecentar los excedentes del ahorro de familias y empresas con respecto a su inversión, hasta reflejarse en compras externas disminuidas.

Asimismo, pero con bastante menos regularidad e intensidad ha estado presente en algunos años otro mecanismo desestabilizador, cuya línea de causalidad corre del aumento del gasto y el debilitamiento del ahorro público al déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos. En el período 1989-1993, el gasto público aumentó a razón de 9% anual, pero los ingresos lo hicieron a una tasa superior. Si se toman como fecha terminal las proyecciones presupuestarias de 1994, esas tasas serían de 14.5 y 15.3%, respectivamente. La mayor velocidad en el comportamiento de los ingresos sobre las erogaciones determinó el fortalecimiento del ahorro gubernamental que, de cifras negativas de casi 12,000 millones de colones en 1990, obtuvo un ligero superávit en 1993. ^{24/}

Como se indicó, el financiamiento de la inversión ha debido descansar en proporción creciente en los fondos del ahorro foráneo, ya que la mejora de los excedentes públicos no ha podido compensar la caída del ahorro privado. En consecuencia, salvo en 1990, y posiblemente en 1994, las finanzas públicas no han sido factor de desequilibrio de la demanda agregada ni de la balanza de pagos. Conviene ahondar en los factores causales que explican el deterioro previsible de las finanzas públicas en el ejercicio en curso. Del lado de los ingresos gubernamentales debe señalarse la reducción de tasas del Impuesto General a las Ventas —que se habían incrementado transitoriamente del 10 al 13% y que vienen disminuyendo a razón del 1% por año hasta alcanzar su nivel original—, así como la caída del impuesto inflacionario y la posposición o ausencia de reformas destinadas a corregir la evasión y elusión tributarias.

^{24/} Ciertamente, parte de los logros en el saneamiento de las finanzas públicas se atribuye a haberse reducido sensiblemente la expansión de la inversión en infraestructura. En el período 1989-1993, mientras el gasto corriente se expandió a 24.5% anual, las erogaciones de capital lo hicieron a 13.3%.

En materia de erogaciones se perfila, asimismo, una situación problemática. El aplazamiento de inversiones en infraestructura difícilmente podría continuar, previéndose un acrecentamiento en renglones de alta prelación del presupuesto de 1994, que la elevaría en 14% en términos reales. De la misma manera, las decisiones adoptadas en 1993 de incorporar empleados públicos a los regímenes preferenciales de seguridad social y la de fortalecer salarios aumentaría las presiones del gasto en esos rubros casi 25%. Las transferencias corrientes comprometidas en beneficio del sector privado (subsidios a la exportación, entre otras) elevarán esas partidas de 31,500 a 47,900 millones de colones. Por último, se encuentra el pago creciente de intereses sobre la deuda interna y externa (casi 47% de ascenso), atribuible a la necesidad de atraer fondos para financiar la brecha externa y hacer más estricta la política monetaria, con ese mismo propósito, así como a combatir presiones inflacionarias en gestación.

En síntesis, el dilema que se enfrenta en la actualidad plantea posiblemente la influencia desestabilizadora simultánea de los dos mecanismos indicados: es muy probable que el debilitamiento del ahorro público acentúe los desajustes de pagos y que éstos influyan en determinar gastos gubernamentales ampliados e ingresos en contracción.

En tales circunstancias, si el ahorro privado neto (en exceso de la inversión de ese origen) no se fortalece, provocando contracción económica y menores tensiones en la balanza de pagos, reaparecerán —como ya ocurre en algún grado— presiones inflacionarias. Y esto mismo obligará a elevar la tasa de depreciación cambiaria que, por su parte, provocará alzas generalizadas en los costos, dado el alto contenido de insumos del exterior en la producción doméstica. Se originaría, así, un tercer mecanismo de desestabilización que impulsaría simultáneamente los salarios y las tasas de interés al alza.

Frente a los riesgos enunciados, lo aconsejable sería, durante el resto del año, reducir las presiones al gasto e instrumentar medidas de fortalecimiento del ingreso público. Al propio tiempo, habría que progresar en las negociaciones del PAE III con el propósito de allegarse recursos con que aliviar las presiones financieras y el alza de intereses a cubrir en los presupuestos públicos. Con propósitos semejantes se debería convenir con los bancos alguna reducción en los márgenes de intermediación que parecen ser demasiado altos. Por último, de no ceder los excesos de demanda de bienes importados de consumo, habría que utilizar transitoriamente impuestos especiales o restringir el crédito al comercio. Simultáneamente, habrían de impulsarse producciones de ciclo corto —como los granos— a fin de reducir compras innecesarias en el exterior y favorecer el empleo interno.

IV. EL SECTOR SOCIAL

1. Empleo, remuneraciones e ingresos

El acierto en la orientación global de la economía nacional durante los últimos años se manifiesta en la recuperación del empleo con respecto a los bajos niveles registrados a comienzos de la década anterior; la tasa de desocupación de la población activa ha disminuido de 9.4 a 4.1% entre 1982 y 1993 (véase el cuadro 17). La subocupación de la fuerza de trabajo ha seguido la misma tendencia y se ubica actualmente en un 10.5%, cifra que se compara positivamente con la del resto de Centroamérica. La evolución favorable del empleo resulta del crecimiento de la economía, suficientemente sostenido para permitir la absorción de una población económicamente activa que aumenta a una tasa anual promedio de 3.1%, y asimilar una reestructuración parcial de la fuerza de trabajo en los sectores público y privado. ^{25/}

La absorción de la mano de obra no se acompañó de un aumento paralelo en su productividad promedio. El valor agregado real por persona ocupada, a precios de 1980, pasó de 4,890 dólares en 1980 a 4,702 dólares en 1993, lo que representa una erosión promedio de 0.3% al año, no obstante su alza en los últimos años. Después de una caída generalizada en 1980-1982, los diversos sectores de actividad registraron pautas diversas en el comportamiento de la productividad. Destacan en particular la tendencia al alza del sector agrícola, fruto del esfuerzo de mejoramiento, tecnificación y diversificación de la producción agropecuaria, así como la caída registrada en el sector industrial, donde no se experimentó una reestructuración similar, sobre todo en el segmento de la pequeña y mediana industria. (Véase el gráfico 3.)

El estancamiento de la productividad del trabajo indujo que el ajuste a la crisis probase retrocesos en la equidad de la distribución del ingreso nacional durante el decenio anterior. ^{26/} Precisamente, el poder adquisitivo de los salarios reales está todavía por debajo de los niveles alcanzados a fines de los años setenta (véase el cuadro 16), y su evolución en el curso de los últimos 20 años revela un comportamiento cíclico, actualmente en una fase ascendente. (Véase el gráfico 4.)

A pesar de los impactos redistributivos del ajuste económico, ha aminorado la pobreza extrema en el país. La población afectada por esas circunstancias disminuyó de 14% en 1980 a 11% en 1990, tendencia que ha persistido en los últimos años (en 1993, los hogares en extrema pobreza representaban 9% del total).

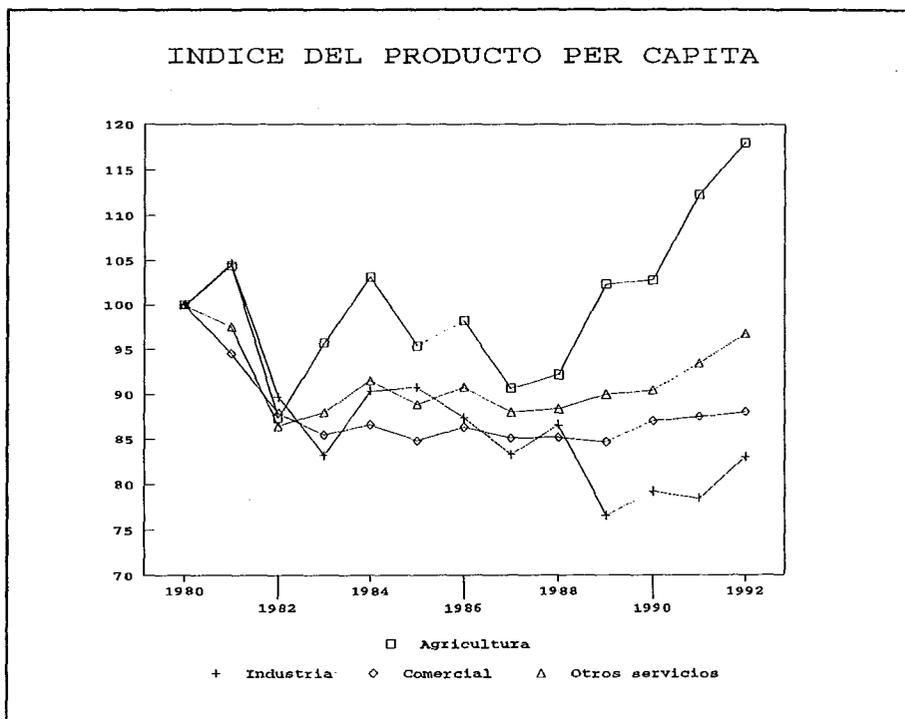
^{25/} El sector de servicios gubernamentales, que representaba 15% del producto en 1980, sólo constituía 12% en 1993.

^{26/} El coeficiente de Gini de la distribución del ingreso entre los ocupados retrocedió de 0.46 en 1981 a 0.40 en 1990. El deterioro fue más notable con los asalariados; así, el coeficiente asociado a la distribución de ingreso mensual pasó de 0.46 a 0.38 durante el mismo período. Véase, CEPAL, *Costa Rica: Antecedentes estadísticos de la distribución del ingreso en los años ochenta*, Serie Distribución del Ingreso No. 12 (LC/G.1764), 1993.

Gráfico 3

PRODUCTO POR PERSONA OCUPADA

Esos hechos favorables han resultado no sólo del repunte de la economía, sino también de una política social activa que ha tratado de compensar el impacto de la crisis económica que asoló al país a comienzos de la década de los ochenta. El gasto social real por habitante, que había retrocedido a principios de esos años (-10.6%), aumentó en la segunda mitad del decenio (14.8%), 27/ sobre todo al ponerse en marcha varios programas de salud y nutrición.



Se mantuvo la cobertura universal de servicios sociales como meta importante y se otorgó prioridad a las

acciones dirigidas a las poblaciones rurales dispersas y las urbanas marginadas, enfocando el esfuerzo hacia los grupos con niveles de bienestar por debajo del promedio. 28/ Sin embargo, todavía persiste una fuerte polarización entre zonas urbanas y rurales: en 1993, mientras que 8% de los hogares urbanos se situaba en condiciones de pobreza relativa, en las zonas rurales el coeficiente registraba 25%. Aquí ha influido el hecho de que la agricultura de subsistencia —principalmente en el segmento de productores de granos— no ha podido modernizarse o diversificarse en grado suficiente para resistir la competencia foránea.

2. Orientación de la política social

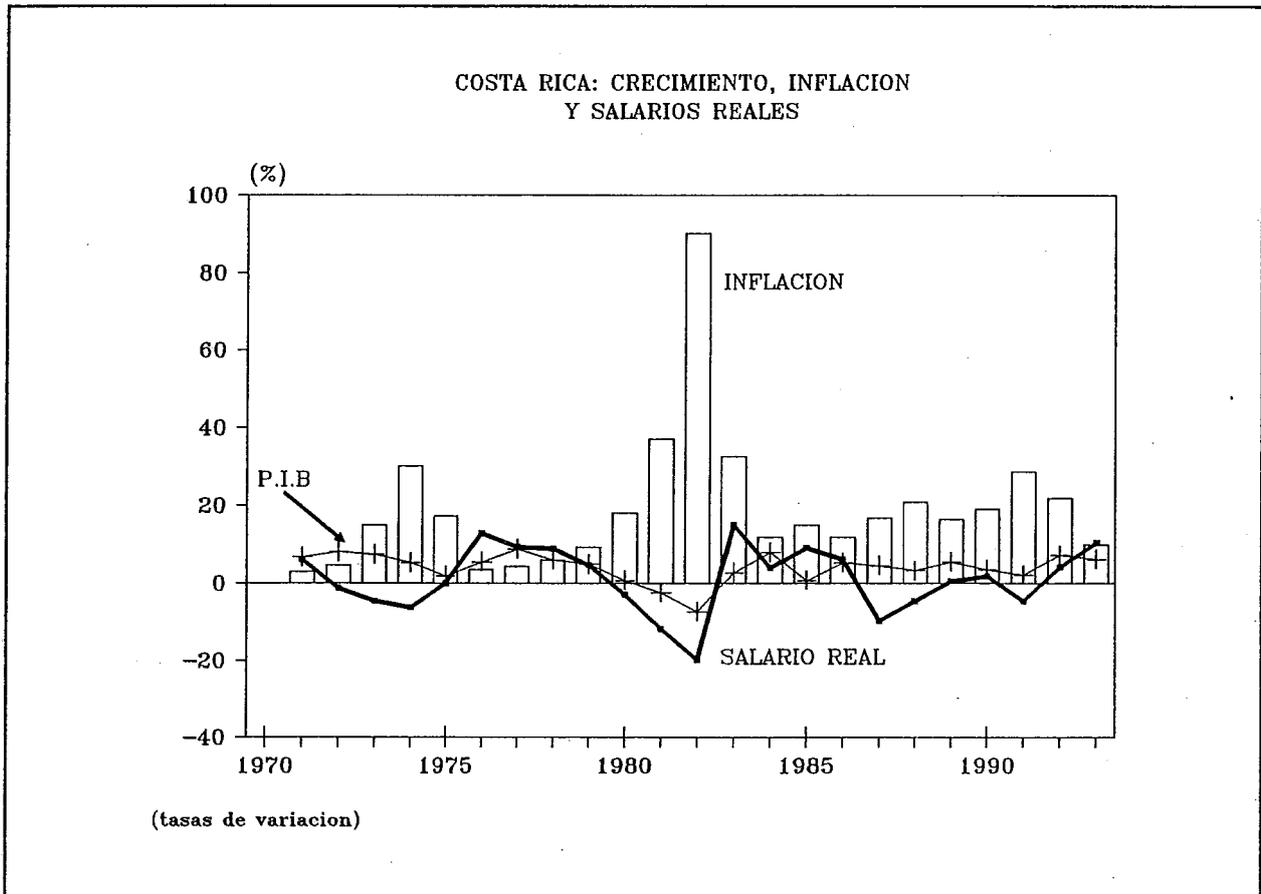
Como se mencionó, desde la posguerra el modelo costarricense se ha caracterizado por la gran importancia otorgada a la política social. A pesar del bajo nivel comparativo de ingreso, Costa Rica

27/ Véase, CEPAL, *Gasto social y equidad en América Latina* (LC/R.1235), Santiago de Chile, 1992.

28/ Véase, CEPAL, *Salud, equidad y capital humano en el Istmo Centroamericano* (LC/MEX/R.442/Rev.1), diciembre de 1993.

Gráfico 4

VARIACIONES DEL SALARIO REAL



se sitúa entre los países clasificados como de alto desarrollo humano, ^{29/} producto de programas persistentes de protección social y desarrollo del capital humano. La esperanza de vida al nacer (76 años en 1992) es la más alta de América Latina, superior a la de los Estados Unidos, y la tercera en el mundo en vías de desarrollo, y en gran medida se explica por la cobertura y calidad de los servicios básicos de salud, que amparan al 97% de la población, o los de agua potable y alcantarillado, que cubre a 92 y 97%, respectivamente. La tasa de alfabetización de adultos es de 93% y el promedio de escolaridad de 5 años.

^{29/} Véase, PNUD, *Informe sobre el desarrollo humano 1994*.

a) **Salud**

En general, la crisis de los ochenta no parece haber afectado negativamente el funcionamiento del sistema de salud, como parcialmente lo prueba el mejoramiento de indicadores básicos de la década. En 1990 el país dedicaba 8.3% del ingreso nacional a la salud pública, más que otros países de la región. Hasta cierto punto la reducción de los salarios reales del personal del sector, sobre todo hasta 1987, sostuvo la estructura de la oferta de salud. Sin embargo, se nota cierta degradación en el servicio prestado por los médicos y cuadros insuficientes del personal paramédico; se ha deteriorado el acceso a los servicios de salud, como lo manifiesta la disminución del número de consultas generales entre 1985 y 1990. 30/

El análisis de los organismos prestatarios de servicios de salud revela el debilitamiento de su situación financiera. Pese a las reformas emprendidas, la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) ha registrado un debilitamiento sistemático de sus finanzas a partir de 1987: de un superávit equivalente a 13% de los gastos en ese año, se pasó a una situación de déficit en 1990. La relación ingresos-egresos del Seguro de Enfermedad y Maternidad y del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte ya se ha tornado negativa. Entre los factores explicativos de ese deterioro financiero figuran la evasión de pagos y la acumulación de préstamos al gobierno, pactados hasta fechas muy recientes a tasas concesionales de interés. La capacidad del Estado para financiar sus obligaciones con el régimen general de pensiones se ve además limitada por el incremento de los subsidios a los regímenes independientes (empleados del Ministerio de Hacienda, maestros, etc.). Se ha comenzado a gestar una nueva fuente de desequilibrio en las finanzas públicas al desvanecerse los superávits institucionales que compensaban los desajustes financieros del gobierno central.

b) **Vivienda**

La construcción de vivienda, en particular la de carácter popular, padeció la crisis económica de principios de los ochenta, cuando las instituciones de financiamiento contrajeron radicalmente el crédito, propiciando déficit crecientes en la oferta habitacional del país. El problema financiero resultó complicado por deficiencias y duplicaciones de carácter institucional. A fin de poner remedio a esa situación se crearon organismos especializados en 1986 (Banco Hipotecario de la Vivienda, Fondo Nacional para la Vivienda y Fondo de Subsidios para la Vivienda). No se logró, sin embargo, afinar, adelgazar y consolidar la compleja red administrativa y de mecanismos que atienden los problemas habitacionales (Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, Instituto Mixto de Ayuda Social). De hecho, la multiplicidad de instituciones y jurisdicciones sigue estando presente; todavía no se ha aprobado la nueva ley orgánica del Ministerio de Vivienda que le permitiría ordenar funciones y ejercer una tarea fructífera de coordinación y supervisión.

Por último, el sistema de financiamiento puesto en marcha a mediados de los ochenta, a fin de reactivar la construcción de vivienda popular, desde 1991 ha resultado demasiado frágil ante los

30/ Véase, CEPAL, *La política social en Costa Rica: Panorama de sus reformas recientes*, Serie de Reformas de Política Pública No. 17 (LC/L:784), 1993.

márgenes limitados de maniobra de las finanzas públicas. Por consiguiente, aquí se justificaría aplicar programas de reforma del Estado con el doble propósito de mejorar la calidad de los servicios, y abaratar los costos gubernamentales. Asimismo, convendría complementar los financiamientos estatales con el desarrollo de sistemas privados de ahorro. 31/

c) Educación

En el sector educativo afloran problemas preocupantes, tanto desde una perspectiva social como económica. Según informe de las Naciones Unidas, 32/ la matrícula global ha quedado virtualmente estancada en los últimos 10 años (55% de la población de 6 a 23 años en 1980 y 56% en 1990). A título de comparación, en 1990 Argentina registró una tasa de 82%, Uruguay de 73%, Chile de 66%, y México y Panamá de 62%. El promedio de años de escolaridad de la población de más de 25 años también comienza a rezagarse con respecto a países de desarrollo comparable en América Latina. En 1992, ese indicador alcanzó 5.7 años en Costa Rica, inferior al de Argentina (9.2), Chile (7.8), Panamá (6.8), Uruguay (8.1) y Venezuela (6.5).

Desde principios de los ochenta, las inversiones del Estado en la educación han disminuido drásticamente. En 1985 alcanzaron el coeficiente más bajo y no se han recuperado los niveles anteriores a la crisis. Más aún, las tendencias desfavorables se repiten en la década actual. Así, en 1993 el gasto en educación, como proporción del gasto social del gobierno central, retrocedió con respecto a 1992 (de 58 a 51%). 33/ La conservación de los establecimientos educativos y de su mobiliario se ha descuidado, así como la distribución de material escolar. 34/ Se calcula que en los grados del 1 al 9, sólo la mitad de los estudiantes disponen de libros de texto.

Junto con la descapitalización del aparato educativo, es de notar la evolución desfavorable de la remuneración de los maestros, en particular si se compara con la de otros trabajadores del sector público o del privado. La falta de competitividad de los salarios ha afectado la calificación del personal docente. En 1984 el número de maestros no calificados o subcalificados llegó a representar un 23% del total. Todos esos factores impactan negativamente la calidad de la educación. Baste señalar que entre 1980 y 1989 la tasa de repetición aumentó en todos los grados.

En conclusión, sea en términos de escolaridad media o de matriculación, los ochenta fueron años de involución en Costa Rica. Aunque el país ha conservado el liderazgo en Centroamérica en cuanto a la calidad de la educación, se ahonda la brecha con respecto a los países desarrollados; asimismo, mientras otras naciones latinoamericanas mejoraban su situación relativa, la de la población escolar costarricense se deterioraba en algunos aspectos básicos. Los problemas descritos ocultan retos que no se circunscriben simplemente a la disponibilidad de fondos. Comparada con

31/ Véase, Ana Sojo, *Serie Reformas de Políticas Públicas*.

32/ Véase, PNUD, *Informe sobre el desarrollo humano 1994*, *op. cit.*

33/ Véase, MIDEPLAN, *Panorama social de Costa Rica, 1993*, marzo de 1994.

34/ Véase, Yolanda M. Rojas, "Transformaciones recientes en la educación costarricense", *El nuevo rostro de Costa Rica*, Juan Manuel Villasuso, Editor CEDAL, 1992.

otros países de la región, Costa Rica dedica a la educación una mayor proporción del producto, y aun así presenta rezagos y avances menores. 35/

Tal situación, especialmente cuando se la vincula con el pobre desempeño de la productividad por empleado en los sectores no agropecuarios, evidencia deficiencias en la formación de capital humano que crean interrogantes sobre el futuro de la inserción del país en la economía internacional. En el marco de una estrategia de transformación productiva con equidad, la formación de una fuerza de trabajo capacitada y productiva es una de las tareas más importantes, tanto por su efecto sobre el desarrollo de una política de crecimiento hacia afuera, como por su impacto en la generación de empleos bien remunerados.

El desarrollo social alcanzado por Costa Rica, así como otras de sus características demográficas, le impedirían incorporarse con buena fortuna a la competencia internacional por la vía de competir con mano de obra barata. Ello significaría desperdicio del capital humano ya disponible y, por otro lado, tendería a crear polarizaciones sociales incompatibles con la vida democrática del país.

Más aún, no parece que el patrón actual de diversificación de exportaciones pueda mantener el dinamismo de los últimos años. Muchos de los nuevos productos colocados en el exterior se afianzan en la explotación de recursos naturales e incorporan tecnologías relativamente simples. Se trata de ventajas comparativas de ciclo corto y sujetas a la competencia temprana de productores con costos más bajos de mano de obra y condiciones naturales semejantes. Por consiguiente, Costa Rica está obligada a comenzar a impulsar el desarrollo de una nueva generación de exportaciones, esta vez más intensivas en tecnología y valor agregado.

El éxito en esa tarea depende crucialmente de la posibilidad de intensificar los apoyos 36/ y emprender reformas a todos los sistemas nacionales de educación y adiestramiento o reentrenamiento de la mano de obra en toda la escala de calificaciones. Se trataría de mejorar las calidades de los servicios y de articularlos mejor a las necesidades de los sectores productivos, principalmente en torno a las actividades asociadas a la exportación y que requieran llenar exigencias tecnológicas crecientes. Es oportuno emprender la modernización del sistema educativo nacional, como parte de la reforma del Estado y para combinar orgánicamente los esfuerzos gubernamentales, como otros de alcance privado que van desde el entrenamiento técnico en las plantas, hasta la realización de proyectos conjuntos de investigación y desarrollo.

35/ Según el mencionado informe del PNUD sobre desarrollo humano, en 1990 el país dedicaba 4.6% de su ingreso nacional a la educación, mientras que Chile gastaba 3.7%, Venezuela 4.1% y Colombia 2.9%. En el caso de Panamá, la educación recibió mayor parte del ingreso nacional, con 5.5%. Cabe notar al respecto que Costa Rica es el país que dedica la mayor proporción de sus gastos educativos a la enseñanza superior en todo el grupo de países en vías de desarrollo con alto grado de desarrollo humano; sin embargo, registra un rezago en graduados en ciencias (20% del total de graduados, comparado con un promedio de 31% para el grupo de referencia).

36/ Estimaciones gruesas sitúan las necesidades adicionales de gasto en una cifra que fluctuaría alrededor del 1% del producto.

V. EL SECTOR AGROPECUARIO

1. Tendencias del sector

La producción agropecuaria de Costa Rica muestra un grado razonable de dinamismo durante el lapso transcurrido de la presente década, aunque con tasas descendentes que pasan de 6.3% en 1991 a 2.2% en 1993. El comportamiento más sólido se observó en la ganadería. (Véase el cuadro 7.)

El dinamismo de la actividad agrícola se fundamenta en el crecimiento que presentan dos rubros tradicionales de exportación: el banano y la caña de azúcar, cuyos índices de cuántum aumentaron 31 y 20%, respectivamente entre 1990 y 1993. También es importante la incidencia de algunos rubros no tradicionales; entre los que se cuentan la palma africana, la naranja, la piña, la papaya, el melón y las plantas ornamentales, entre otros. (Véase el cuadro V-1.) ^{37/} En contraste, otros dos rubros tradicionales de exportación (cacao y café), así como los granos básicos, registraron disminuciones.

El subsector pecuario siguió una evolución favorable en sus distintos componentes: el beneficio de ganado vacuno, porcino y de aves, así como la producción de leche y huevos.

En la tendencia general del sector agropecuario y la de sus distintas ramas se conjugaron tres tipos de factores. El primero se relaciona con la situación interna y las medidas adoptadas a nivel nacional, incluidas la política macroeconómica y la sectorial, que dieron prioridad a las actividades agrícolas destinadas al exterior.

Un segundo factor se refiere a la situación de los mercados internacionales y las restricciones al comercio que permanecen vigentes en países desarrollados. La demanda mundial fue adversa para el cacao, el café y la caña de azúcar, y positiva en el caso de algunos rubros tradicionales, como la carne de ganado vacuno y el banano, así como para un conjunto de productos no tradicionales. Sin embargo, siguieron actuando como factores restrictivos los controles e impedimentos proteccionistas de varios países industrializados.

Un tercer factor que impulsó a la agricultura es la demanda de la industria procesadora de productos alimenticios, como la palma africana utilizada en la elaboración de aceites y grasas comestibles; los enlatados de hortalizas y vegetales; la de quesos y productos lácteos, y la de dulces y mermeladas en las que se utilizan parte de la producción de caña de azúcar y de cacao.

2. La situación interna

La agricultura costarricense ha logrado un alto índice de eficiencia, tanto en los rubros de exportación como en los destinados al mercado interno. En cuanto a los rubros tradicionales de exportación, en el caso del café, Costa Rica tiene rendimientos promedio que prácticamente duplican

^{37/} Los cuadros mencionados con la referencia V aparecen al final del presente capítulo.

a los de los demás países centroamericanos. En 1991 se obtuvieron 1.6 toneladas de café por hectárea, mientras que se reportaban 0.9 toneladas en El Salvador y 0.8 en Guatemala. Con respecto al banano, los rendimientos superaron —al igual que en Honduras— las 50 toneladas por hectárea. Sólo los rendimientos en la caña de azúcar fueron mejores en Guatemala y El Salvador. (Véase el cuadro V-2.).

En los granos básicos, la producción por unidad de superficie cultivada mostró debilidades y tendencias al estancamiento, y fue superada casi en todos los cultivos por El Salvador, y por varios países en el caso del frijol. En el sector pecuario, aunque todavía no se logran niveles de alta tecnología, las cifras sobre pastoreo, parición y rendimiento en carne y leche de ganado vacuno fueron las más altas de Centroamérica.

Incuestionablemente, los adelantos de la agricultura de Costa Rica se vinculan orgánicamente con los altos índices educativos y de entrenamiento de la fuerza de trabajo y con formas avanzadas de organización cooperativa. Conforme al censo de 1984, los propietarios de tierras poseían entre 2.5 y 13 hectáreas. Los pequeños productores de café sumaban más de 30,000 y la horticultura de alto rendimiento también estaba dominada por pequeños y medianos agricultores. Las cooperativas y otro tipo de sociedades agrícolas facilitan la unión de esfuerzos en abatir costos, acceder a tecnologías avanzadas, participar en cultivos rentables y emprender mejoras de beneficio colectivo. Con todo, la concentración de tierra comienza a perfilar problemas. ^{38/} En 1984, las explotaciones medianas y grandes, con 12.3% de las fincas, ocupaban 76% de la superficie. Ya a las microfincas, sumadas a los predios multilaterales (casi 57% de las unidades de explotación), apenas les correspondía 5.3% de los recursos de la tierra.

Un rasgo típico de la historia económica de Costa Rica ha sido la política gubernamental de apoyo a los cultivos tradicionales de exportación (café, caña de azúcar, banano, cacao), así como a los grupos campesinos dedicados a los granos básicos, la palma o la ganadería. El crédito, el aseguramiento de cosechas, la asistencia técnica, la capacitación o la regulación de precios y tasas arancelarias forman parte de las tareas cotidianas de ministerios y de instituciones especializadas en el fomento del sector eje de la actividad económica nacional.

Esta política del fomento agrícola se mantuvo más o menos inalterada hasta comienzos de la década de los ochenta. Después, con la estrategia de desarrollo hacia afuera y la de trasbasar funciones del Estado al mercado, la prelación dominante se fijó en torno a la promoción de viejas y nuevas agroexportaciones.

Los granos y otros cultivos de consumo interno pasaron a ocupar un lugar secundario, no obstante su considerable peso en el empleo. Asimismo, se debilitaron los apoyos institucionales dirigidos a regular el abastecimiento o a efectuar el acopio y la distribución de granos. En contraste, se fortalecieron los programas de asistencia técnica a los productores de hortalizas, plantas

^{38/} Sólo en años recientes se ha hecho perceptible cierto proceso de concentración de tierras que afecta principalmente a cultivos como el arroz, la caña de azúcar y algunos rubros de exportación no tradicional.

ornamentales o flores, cubriendo desde diversos aspectos del cultivo hasta los problemas de empaque, presentación, transporte y mercadeo.

Los servicios de apoyo a la agricultura, como el seguro de cosechas y el crédito agrícola, ejemplifican esta situación. En cuanto al primero, los valores corrientes aumentaron en 1992 y se redujeron drásticamente en el siguiente ejercicio por la fuerte disminución tanto del área como de las coberturas asignadas al maíz, al arroz y al frijol. En cambio, la superficie asegurada de melón pasó de 215 a 679 hectáreas entre 1991 y 1993. El maíz dispuso de 0.9 y 0.5% de los montos asegurados en 1991 y 1993. Las coberturas del frijol también vieron reducir su participación a un 4.5%, en tanto que la del melón se triplicó. (Véase el cuadro V-3.)

En materia de crédito, se redujeron los porcentajes del destinado a la agricultura. Con todo, esta parte del crédito dirigido a los rubros no tradicionales fue la que presentó mayor dinamismo. Desde 1990, la distribución de los recursos tiene una marcada preferencia por el comercio y los servicios. La proporción de préstamos destinados al comercio subió de 17 a 26% entre 1990 y 1993, y la de los concedidos a los servicios de 7 a 18%. En cambio, el destinado a la agricultura bajó del 15 al 10% entre los mismos años. (Véase el cuadro 21.)

El crédito real otorgado al sector agropecuario pasó de 5,000 millones de colones en 1985 a 13,000 en 1992. El destinado a los granos básicos disminuyó de 423 millones de colones en 1985 a 124 en 1992. En particular, cayó drásticamente el financiamiento del arroz, reduciéndose en más de 65% las superficies beneficiadas. En cambio, el dirigido a las actividades agrícolas no tradicionales pasó de 491 millones de colones a 1,053 en el mismo lapso. (Véase el cuadro V-4.)

Asimismo, corresponde subrayar los esfuerzos institucionales realizados para promover las actividades exportadoras. Además de la creación del Ministerio de Comercio Exterior, que presta atención a problemas relacionados con las exportaciones, tiempo atrás el gobierno estableció el Centro de Promoción de Exportaciones e Inversiones (CENPRO) que administra la ventanilla única de trámites de los exportadores, organiza ferias y exposiciones internacionales y cuida de los incentivos fiscales otorgados por conducto de los certificados de abono tributario.

En contrapartida, la política de apertura ha favorecido el incremento de la importación de granos básicos. Si bien persiste un arancel, el Consejo Nacional de la Producción (CNP) está exento del pago de estos impuestos, y las importaciones se mantienen a un nivel alto. Entre 1987 y 1992, el volumen de compras de maíz se multiplicó 3.5 veces y el de frijol 6 veces; mientras que en ese año inicial no se adquirió arroz, al fin del período sus importaciones representaron casi 50,000 toneladas. (Véase el cuadro V-5.)

En la comercialización interna, el Consejo Nacional de la Producción ha desarrollado una estrategia de comercialización con participación del Ministerio de Agricultura y del Programa Integral de Mercadeo Agropecuario (PIMA). Con ese objeto, hasta 1993 se habían creado centros de acopio en cuatro regiones del país, además del organizado en San José.

En otro orden de acciones, el Gobierno de Costa Rica participa en negociaciones de foros internacionales, regionales, multilaterales y bilaterales. En 1993 se aprobó el Sistema Arancelario Centroamericano (SAC) con tarifas máximas de 20% y mínimas de 5% para las importaciones de

productos de terceros países; no obstante, hay excepciones, de manera que el arroz oro está gravado con 60%, y la granza con 45%. Están en proceso de sustituir por aranceles las restricciones cuantitativas a carnes de pollo y cerdo, y a la leche y sus derivados.

Con los Estados Unidos se han realizado reuniones bilaterales tendientes a firmar un tratado sobre fomento y protección de inversiones, que serviría de antecedente a un eventual acuerdo de libre comercio, conforme a los lineamientos establecidos por la "Iniciativa de las Américas".

También han tenido lugar negociaciones con Colombia, México y Venezuela, con miras a liberalizar las relaciones comerciales. Asimismo, conviene mencionar las negociaciones con la Unión Europea (UE), que se concretaron en un régimen de tratamiento especial a las exportaciones de banano de Costa Rica.

3. La situación internacional

a) Los rubros tradicionales de exportación

Después de atravesar por períodos críticos durante la década de los ochenta, los rubros agrícolas tradicionales de exportación siguieron enfrentando condiciones desalentadoras durante los primeros años de los noventa (persistió el deterioro de la demanda internacional del café, el azúcar y el cacao; sólo la del banano mostró un grado razonable de estabilidad). La situación de los precios sigue deprimida como resultado del exceso de la oferta sobre el consumo.

Los excedentes, a su vez, son resultado de aumentos en la producción de ciertos países del Tercer Mundo, además de los alentados en las naciones industrializadas por subsidios a la producción y a las exportaciones. En otros casos, el surgimiento de sucedáneos tiene el mismo efecto desalentador sobre los precios.

i) El azúcar. Por lo que concierne al azúcar, incidieron los aumentos de la producción en la Unión Europea y en los Estados Unidos, apoyados en políticas proteccionistas. Europa coloca fuertes cantidades subsidiadas de azúcar en los mercados internacionales y los Estados Unidos protegen a sus agricultores mediante cuotas y aranceles, además de otorgarles subsidios.

Con esos sistemas artificiales, los productores europeos han logrado no sólo reducir una quinta parte de sus importaciones entre los setenta y los ochenta, sino también ampliar sus ventas al exterior, hasta alcanzar 5.6 millones de toneladas en 1990.

Además, los Estados Unidos han disminuido las cuotas de importaciones preferenciales, razón por la cual una mayor parte de la producción debe colocarse en el mercado libre.

ii) El café. El hecho de mayor significado fue la suspensión de las cláusulas económicas del Convenio Internacional del Café, en julio de 1989. Al desaparecer las cuotas, los principales países productores realizaron esfuerzos especiales de exportación, lo cual, frente a una demanda estable, ocasionó drásticas caídas de los precios.

Ante esa situación, en septiembre de 1993 se creó la Asociación de Países Productores de Café (APPC) con el fin de proteger el precio del grano, y de inmediato se formuló un plan de retención de la oferta exportable. Como resultado, en 1994 se observa un apreciable repunte que en abril ubicó al precio en 1,967 dólares la tonelada. (Véase el cuadro V-6.)

iii) Cacao. La producción de cacao se ha visto afectada por el incremento de la oferta de sustitutos sintéticos. En 1985 el precio internacional se situó alrededor de 2,224 dólares por tonelada, y en 1993 alcanzó apenas 1,111 dólares, cotización insuficiente para alentar la actividad cacaotera de Costa Rica.

iv) El banano. Los precios del banano presentaron desde los últimos años de la década de los ochenta una tendencia ligeramente ascendente, hasta llegar a un promedio de 675 dólares por tonelada en febrero de 1994. Las restricciones impuestas por la UE a las importaciones de banano provenientes de América Latina no afectaron mayormente a las colocaciones costarricenses, en virtud de haberse negociado con éxito un convenio especial. En conjunto, las condiciones en los mercados internacionales han sido neutras o han jugado un papel positivo en la actividad bananera de Costa Rica.

b) Las exportaciones no tradicionales

Un conjunto de productos nuevos en las exportaciones de Costa Rica presenta condiciones favorables de demanda. Tanto las hortalizas como las frutas y las plantas ornamentales encuentran mercados propicios debido a la expansión de la demanda en los países desarrollados, la situación geográfica y climática de Costa Rica y la posibilidad de producir a costos comparativamente inferiores.

i) El mercado de los Estados Unidos. El mercado estadounidense de frutas y hortalizas es muy amplio y dinámico. En 1992 se demandaron alrededor de 25 millones de toneladas de productos hortícolas y 22 millones de toneladas de frutas. Se estima que el consumo anual crece alrededor de un 2.5%.

Casi 50% de la demanda interna de los productos hortícolas y frutícolas se compone de productos frescos, 42% de procesados y 8% de congelados. A nivel de rubros, las proporciones varían de manera considerable: mientras que casi 100% de la lechuga se consume fresca, 80% del tomate se compra procesado al igual que la naranja.

La producción interna de los Estados Unidos cubre la demanda de materias primas de los procesos agroindustriales de frutas y hortalizas. Sin embargo, la oferta de productos frescos decae estacionalmente por razones climáticas, como en el caso del tomate, el melón, el pepino, los pimientos y un conjunto de rubros cuya producción se reduce drásticamente entre diciembre y junio de cada año. De ahí nacen necesidades de importación, como también en relación con productos

frescos que no se producen en el país, demandados por las comunidades latinoamericanas radicadas en los Estados Unidos. 39/

México ha sido el principal abastecedor externo de los Estados Unidos en frutas y hortalizas de climas tropicales (tomate, melón, pepino, calabaza, mango y aguacate). La oferta mexicana se dirige principalmente a los estados de las costas del Pacífico y del centro. Florida, por su parte, abastece a los estados en las costas del Atlántico y del noreste, mientras que Hawai coloca piña en todo el país.

Los costos de producción de Florida, tanto de frutas como de hortalizas, son elevados. Los salarios, la renta de la tierra y la necesidad de utilizar altos volúmenes de agroquímicos los coloca en posición competitiva difícil, compensada en algún grado por las políticas proteccionistas de los Estados Unidos. No sorprende que en Florida —al igual que en otros estados— la producción de varios rubros hortícolas y frutícolas (melón, piña, naranja y aguacate, entre otros) se haya reducido o no haya crecido al ritmo de la demanda.

Costa Rica y Centroamérica tienen ventajas comparativas sobre México para colocar ese tipo de producción en los mercados estadounidenses de la zona del Atlántico. En esta cuestión los costos del transporte son determinantes, ya que el flete marítimo de los puertos centroamericanos es menor que el del transporte terrestre de las zonas productoras de México al noreste de los Estados Unidos. 40/

ii) Otros mercados. También son importantes los mercados de la Unión Europea, Canadá y Japón. Las distancias a esos países dificultan y encarecen, aunque no impiden, las colocaciones de productos hortícolas, especialmente de los que no tienen períodos muy breves de maduración. En el caso de las flores y las plantas de ornato, su bajo peso permite el transporte aéreo.

En resumen, Costa Rica ha logrado exportar cantidades importantes de melón, piña y fresa al mercado estadounidense, y en menor medida a Canadá y Europa. También coloca en los Estados Unidos plátano, yuca, tiquisque y otros productos que consumen las comunidades latinas ahí residentes. Por otra parte, ha aprovechado la demanda de flores y plantas ornamentales de los Estados Unidos, Canadá y varios países europeos. Con todo, quedan oportunidades por explotar en esos mercados (como las existentes para el tomate y la naranja, cuya demanda aumenta dinámicamente en los países industrializados), especialmente si se resuelven los escollos fitosanitarios que limitan las exportaciones.

Sin embargo, en el futuro cercano muchos de esos productos enfrentarán más intensamente la competencia de otros países productores con costos semejantes, o aun inferiores, a los de Costa Rica. Además, se trata de mercados de bienes de consumo que tenderán gradualmente a la

39/ En Florida, y en menor medida en Texas y Arizona, se cultiva tomate, pimiento y melón, pero no logran cubrir la demanda nacional.

40/ Hay una distancia de 2,000 millas entre los puertos de Centroamérica y Baltimore y 3,500 millas de Sinaloa a Nueva York.

saturación —como ya ocurre con el café y otros productos— por tener baja elasticidad-ingreso de la demanda. Surgen de aquí tres líneas de acción a desarrollar en el futuro. La primera consistiría en organizar esfuerzos conjuntos con el resto de Centroamérica para afianzar canales de comercialización, abaratar costos, reducir fletes y mejorar calidades, como mecanismos competitivos de defensa frente a otros competidores. En segundo término, convendría que Costa Rica sistematizara los esfuerzos encaminados a enriquecer y diversificar la gama presente de exportaciones tradicionales. Por último, habría que estudiar estrategias que acrecienten el grado de procesamiento de las exportaciones hasta identificar nuevos nichos de mercado. A título ilustrativo, a partir del cacao podría impulsarse una industria de chocolates finos o de consumo más popular que aprovecharse tecnologías maduras y cuyas ventajas comparativas surjan de la combinación de recursos naturales y de la adopción de las mejores técnicas a escala mundial, que resultarían más competitivas a las del promedio de países de industrialización más madura.

4. La demanda del sector industrial

Además de la agroindustria exportadora (ingenios azucareros y beneficios de café), en Costa Rica ha tenido un grado razonable de desarrollo el procesamiento de otras materias primas agrícolas. El grueso de las empresas destina la producción a los mercados regional y nacional, pero algunas fueron establecidas con el objetivo de exportar a terceros países.

El desarrollo de estas industrias ha respaldado significativamente al sector agrícola y multiplicado los valores agregados. Ese es el caso de la industria aceitera y la de jugos concentrados, que sostiene a los cultivos de palma africana y de naranja, como también de la elaboración de dulces y chocolates, con respecto a la producción de caña y cacao. Asimismo, el desarrollo y la modernización de las ramas industriales de productos lácteos y embutidos ha hecho viable el surgimiento de la ganadería lechera, la porcicultura y la avicultura.

5. Incidencia de la agricultura en el empleo y en el comercio exterior

El sector agrícola ocupa una posición medular en la economía de Costa Rica por el volumen de su producción y por los efectos indirectos o las economías externas que genera en beneficio de otras actividades. Además de ello tiene importancia determinante en el comportamiento de dos agregados macroeconómicos: el empleo y la disponibilidad de divisas.

El sector agrícola aporta directamente 25% de la ocupación del país, ocupa alrededor del 90% de la población rural económicamente activa y determina los ciclos estacionales en el empleo. La agricultura plantea necesidades de mano de obra distribuidas de manera poco uniforme a lo largo del año. En Costa Rica las cosechas de los principales rubros de exportación (caña de azúcar y café) se concentran en los meses que transcurren de noviembre a abril, por lo que se eleva sustancialmente la demanda en los mercados de trabajo, también reforzados en los mismos meses por los cultivos de hortalizas destinados a los mercados externos.

Esa situación provoca fenómenos de distinto signo. En las épocas de cosecha hay escasez y encarecimiento de la fuerza de trabajo, e incentivos a la mecanización de la recolección. Entre

mayo y octubre se produce desempleo o aflojamiento de las tensiones en los mercados laborales. Por eso importa promover actividades agrícolas cuyo ciclo de empleo alcance los máximos entre mayo y diciembre, como ocurre con los granos básicos.

En contraste con la depresión en el sector de los granos básicos de consumo interno, la política agrícola se ha anotado un éxito considerable en la promoción de exportaciones. Las ventas de productos agropecuarios al exterior pasaron de 900 a casi 1,300 millones de dólares entre 1990 y 1993. Las de los productos tradicionales se incrementaron de 586 a 776 millones de dólares, mientras que las de agrícolas no tradicionales subieron de 192 a 262 millones en igual lapso. (Véase el cuadro V-7.)

A su vez, las importaciones de carácter agropecuario pasaron de 167 a 293 millones de dólares en el período 1990-1993, alcanzando un máximo (373 millones) en 1992.

Entre las exportaciones tradicionales, la recuperación de los ingresos del banano contrarrestó la caída del café y el estancamiento que se había venido dando en la carne. Precisamente, las ventas de banano pasaron de 315 millones de dólares en 1990 a 531 en 1993. El incremento de los precios en los mercados internacionales y las mayores colocaciones en los Estados Unidos y en la UE se encuentran entre los factores explicativos de mayor peso. La caída tendencial del valor de las exportaciones de café hasta 1992 se debe principalmente al deterioro de los precios que siguió al rompimiento del convenio internacional. (Véase el cuadro V-8.)

Entre los productos no tradicionales, sobresalen las exportaciones de flores y plantas ornamentales, que pasaron de 58 a 81 millones de dólares entre 1990 y 1993, las de melón subieron de 24 a 37 millones, y las de piña de 38 a 54 millones. También se ampliaron las ventas de tubérculos que consume la población latina residente en los Estados Unidos, así como la de jugos concentrados de piña y naranja.

Al acumularse experiencia exportadora en la colocación de los rubros agrícolas no tradicionales se han podido resolver varios problemas. Se avanzó en técnicas relacionadas con la selección y empaque de productos hasta satisfacer las normas de calidad y presentación exigidas en los mercados internacionales; se agilizaron los trámites burocráticos y, en el caso de los jugos concentrados, se superaron las dificultades de transporte. En cambio, persiste el problema del transporte y la comercialización de productos frescos y de las flores y plantas ornamentales. Además de los altos fletes, no siempre hay frecuencias y espacios suficientes para los embarques, sobre todo en épocas de cosecha. También hay imperfecciones en el manejo y la distribución de los productos en los países de destino. Esos costos son todavía elevados y hay pérdidas asociadas a técnicas inapropiadas de desembarque y traslado a los destinatarios finales.

Asimismo, habría que luchar en favor del establecimiento de políticas nuevas en los mercados volátiles de los países desarrollados, así como pugnar por la eliminación de medidas proteccionistas disfrazadas de regulaciones fitosanitarias que impiden ventas importantes en esas economías. Los casos del tomate y el aguacate son claramente ilustrativos.

En cuanto a las importaciones, las compras de maíz amarillo son las de mayor incidencia interna, como lo demuestra, junto a su cuantía, la virtual desaparición de la producción de sorgo y

la drástica caída del maíz blanco. Más que la menor protección arancelaria, en la explicación de esos fenómenos se deben considerar los subsidios a la producción de granos de los países abastecedores y las compras de instituciones gubernamentales al amparo de exenciones fiscales.

6. Perspectivas y recomendaciones

Las perspectivas del sector agrícola son favorables. En el caso de los rubros tradicionales de exportación, como ya ocurre, la política de asociación de países productores de café procurará la estabilización de los precios del grano a niveles suficientes para reactivar la actividad cafetalera. De hecho, el precio prevaleciente en 1993 (1,539 dólares por tonelada) superó las expectativas fincadas en el programa de retención. Por otra parte, todo indica que el mercado de banano permanecerá estable o se ampliará en la medida en que se logre mejor acceso a la Unión Europea.

En cuanto a los productos no tradicionales, parece factible ampliar las ventas de piña y melón al exterior, ya que el mercado de los países desarrollados continúa creciendo y son limitadas las posibilidades de aumentar los autoabastecimientos. También podría elevarse la producción de naranja por cuanto una parte importante de las superficies sembradas apenas está entrando en producción, y las empresas procesadoras de jugos concentrados podrían ampliar también los volúmenes exportables.

Con todo, esos resultados dependen crucialmente de que se impulsen, mejoren y expandan los programas de investigación y desarrollo. Al respecto, debe tenerse presente que la competitividad no sólo se da en términos de precios, sino también de calidades o de capacidad de adaptación a los cambios de gustos de los consumidores. Por consiguiente, cabe otorgar una alta prelación a los proyectos encaminados a elevar la productividad y reducir los costos de los productos exportables, asimilar las mejores técnicas que surjan en el exterior y adecuar desde las calidades hasta las presentaciones a las preferencias de los consumidores.

A su vez, es posible expandir las ventas de hortalizas y frutas frescas al removerse los escollos de transporte y comercialización que aún prevalecen. En este sentido, como ya se mencionó, la acción conjunta de los países centroamericanos podría lograr economías de escala, reducir costos y evitar la competencia destructiva entre ellos.

La formación de alianzas estratégicas entre los empresarios y los productores centroamericanos acrecentaría su poder de negociación frente a las líneas navieras, y a éstas últimas les sería rentable movilizar ofertas mancomunadas y mejorar la calidad o precios de los servicios.

Esas medidas asociativas podrían reducir apreciablemente los gastos en sostener demasiadas empresas y representantes encargados de los trámites de importación, control de desembarques, manejo de los productos y transporte en los países de destino. También se lograrían economías en las tareas de recoger y analizar la información de mercados y de identificar y pagar los servicios de distribuidores idóneos en los países importadores.

Resultados de igual o mayor importancia podrían derivarse de coordinar los abastos y evitar competencia destructiva en mercados susceptibles de sostenerse fácilmente. De acuerdo con

estimaciones de la CEPAL, 41/ la demanda de tomate, melón, pepino y otros productos hortícolas en los Estados Unidos se incrementará en 500,000 toneladas hacia el año 2000. Centroamérica podría atender el incremento del mercado del noreste —donde se tienen ventajas comparativas con respecto a México—, lo cual implicaría colocar alrededor de 130,000 toneladas de productos hortícolas frescos. Cualquier país centroamericano está en posibilidad de producir esas cantidades; en consecuencia, si todos concurren de manera independiente, es posible que todos pierdan por saturación del mercado; convendría entonces promover la organización de una institución regional privada, que actuando de manera similar a las transnacionales del banano, evite la desorganización de los mercados y a la par asegure participación equitativa de cada uno de los países centroamericanos.

Razones económica y política convergen en recomendar la reactivación de los cultivos de granos básicos (sorgo, maíz y arroz). Así lo avalaría la seguridad alimentaria interna, la reducción de importaciones excesivas y la necesidad de atender los requerimientos de amplios grupos de productores que viven en condiciones de pobreza.

En Costa Rica se estiman entre 12,000 y 15,000 el número de pequeños productores de granos, y un total aproximado de 600,000 personas que no logran satisfacer sus necesidades básicas. Al ser agricultores de subsistencia, se ven obligados a vender a precios reducidos para competir con productos subsidiados del exterior. Se trata, además, de grupos sociales que difícilmente podrían asumir los costos transaccionales de cambios de actividad, ya que carecen de recursos de capital y muchas veces del entrenamiento para acceder a otros empleos.

Aparte de los problemas relacionados con la pobreza, la reactivación de la producción de granos básicos tendría incidencia positiva de alguna consideración en los distintos agregados económicos, como el PIB y el sector externo.

Además, Costa Rica importó en 1992 granos por un valor aproximado de 59 millones de dólares, que representan 18.3% del déficit comercial. En caso de cultivarse internamente, el producto interno bruto se incrementaría casi 1% y el agrícola, alrededor del 3.6%. Si ese logro pudiese afianzarse en cinco años, el producto agrícola crecería adicionalmente 0.8% en cada ejercicio. 42/

Las repercusiones favorables serían todavía mayores de tomarse en cuenta el fortalecimiento de la posición externa. La mayor disponibilidad de divisas haría posible el fomento de la inversión, lo que incidiría en facilitar el desarrollo de diversas actividades productivas, así como el incremento en el empleo. Sin embargo, acaso el mejor argumento en favor de programas que combatan la proliferación de la pobreza y que coloquen en pie competitivo a los productores de subsistencia haya de encontrarse en el imperativo de defender los principios de equidad social, fundamento de la cultura costarricense y de su democracia ejemplar en la región latinoamericana.

41/ Véase, CEPAL, *Centroamérica: El fomento de las exportaciones de frutas, hortalizas y plantas ornamentales* (LC/MEX/R.438 (SEM.60/2)), 1o. de octubre de 1993.

42/ Estas cifras son estimaciones que deben considerarse como órdenes de magnitud.

Por lo demás, en el país se cuenta con experiencia en el manejo de políticas y programas de fomento a pequeños productores. El crédito, la asistencia técnica y la capacitación, así como el fortalecimiento de los sistemas de comercialización son acciones que encontrarían un clima institucional propicio. La organización y fomento deliberado de organizaciones de productores ha tenido éxito en el pasado, en particular cuando se les acompaña de servicios de extensión y de asistencia técnica en temas agrícolas, administrativos y contables.

También en ese sentido, el impulso a cooperativas de ahorro y crédito de pequeños productores agrícolas u organizaciones encargadas de la comercialización de granos podrían resultar complementarias y hasta sustituir funciones que han dejado de atender el Banco Nacional y el Consejo Nacional de la Producción.

Cuadro V-1

COSTA RICA: PRODUCCION DE LOS PRINCIPALES CULTIVOS NO TRADICIONALES

	Toneladas				Tasas de crecimiento		
	1990	1991	1992	1993 a/	1991	1992	1993 a/
Total	673,949	653,127	797,578	851,590	-3.1	22.1	6.8
Naranja	110,690	116,000	150,000	154,500	4.8	29.3	3.0
Macadamia b/	2,150	1,650	1,800	2,000	-23.3	9.1	11.1
Mango	8,000	9,000	9,000	9,270	12.5	-	3.0
Melón c/	48,600	49,950	60,812	71,573	2.8	21.7	17.7
Ornamentales c/	30,240	39,249	50,122	60,011	29.8	27.7	19.7
Palma africana	332,628	291,501	356,890	364,000	-12.4	22.4	2.0
Palmito	475	650	875	956	36.8	34.6	9.2
Papaya	16,436	24,520	21,000	24,300	49.2	-14.4	15.7
Pimienta d/	868	1,950	2,170	2,500	124.7	11.3	15.2
Piña c/	95,880	100,285	121,947	145,075	4.6	21.6	19.0
Plátano	59	96	74	106	62.9	-23.3	43.4
Chayote c/	7,864	11,382	16,307	12,112	44.7	43.3	-25.7
Coco c/	3,153	3,026	3,181	3,000	-4.0	5.1	-5.7
Maracuyá	14,157	2,618	2,400	1,088	-81.5	-8.3	-54.7
Fresa	2,750	1,250	1,000	1,100	-54.5	-20.0	10.0

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras de la Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria (SEPSA), San José, Costa Rica.

- a/ Cifras preliminares.
- b/ Tonelada concha.
- c/ Toneladas exportadas.
- d/ Grano seco.

Cuadro V-2

CENTROAMERICA: RENDIMIENTO DE LOS PRINCIPALES CULTIVOS

(Toneladas por hectárea)

	1989	1990	1991	1992	1993 a/
Maíz					
Costa Rica	1.63	1.68	1.71	1.64	1.68
El Salvador	2.13	2.14	1.64	2.20	2.05
Guatemala	2.08	2.04	1.86	1.91	1.90
Honduras	1.42	1.57	1.54	1.46	1.46
Nicaragua	1.18	1.15	1.18	1.31	1.31
Frijol					
Costa Rica	0.53	0.54	0.49	0.56	0.57
El Salvador	0.66	0.84	0.87	0.78	0.84
Guatemala	0.93	0.92	0.94	0.93	0.79
Honduras	0.71	0.72	0.51	0.51	0.45
Nicaragua	0.59	0.53	0.62	0.62	0.62
Arroz granza					
Costa Rica	4.24	3.51	3.44	3.73	3.74
El Salvador	4.10	4.32	3.77	4.36	4.71
Guatemala	2.97	3.15	2.80	2.34	2.69
Honduras	2.85	2.74	4.11	3.20	2.80
Nicaragua	2.71	3.08	2.96	3.07	3.19
Sorgo					
Costa Rica	2.79	2.28	1.63	2.00	—
El Salvador	1.25	1.24	1.32	1.44	1.53
Guatemala	1.48	1.64	1.19	1.18	1.18
Honduras	0.89	1.12	1.34	1.10	1.30
Nicaragua	1.56	1.58	1.80	1.74	1.89
Café					
Costa Rica	1.58	1.38	1.61	1.24	1.37
El Salvador	0.95	0.87	0.88	0.99	1.01
Guatemala	0.82	0.80	0.85	0.84	0.87
Honduras	0.70	0.79	0.68	0.90	0.81
Nicaragua	0.58	0.37	0.64	0.44	0.68
Caña de azúcar					
Costa Rica	52.2	57.7	62.4	66.0	69.0
El Salvador	84.7	77.4	73.2	84.1	75.0
Guatemala	78.9	81.1	82.6	82.1	83.0
Honduras	65.3	70.9	65.2	65.4	69.2
Nicaragua	55.8	60.7	55.3	52.1	56.4
Banano					
Costa Rica	46.68	51.80	48.88	47.71	49.22
El Salvador	—	—	—	—	—
Guatemala	46.19	46.74	46.74	46.41	47.11
Honduras	51.08	48.85	55.37	58.32	53.08
Nicaragua	45.09	48.42	56.11	35.66	29.15
Algodón					
Costa Rica	1.43	1.98	2.19	2.69	2.19
El Salvador	1.58	2.35	2.48	2.44	2.53
Guatemala	2.95	2.99	2.98	2.96	3.00
Honduras	2.30	2.27	0.80	—	—
Nicaragua	2.00	1.87	1.95	1.56	2.30

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

a/ Cifras preliminares.

Cuadro V-3

COSTA RICA: SEGURO DE COSECHAS POR ACTIVIDAD AGRICOLA

	1991		1992		1993 a/	
	Area b/	Monto c/	Area b/	Monto c/	Area b/	Monto c/
Total	10,306	593,986	19,194	1,247,499	6,134	881,791
Arroz	9,791	539,397	8,851	821,682	2,740	264,026
Maíz	150	5,396	-	-	82	4,588
Sorgo	17	521	-	-	-	-
Frijol	107	4,627	9,220	133,287	1,590	39,699
Piña	12	4,914	11	5,405	12	5,053
Melón (riego)	215	37,137	325	72,674	679	172,888
Caña de azúcar	-	-	32	3,642	25	2,846
Yuca	3	160	-	-	-	-
Tiquisque	-	-	79	10,464	49	6,565
Ñame	9	1,513	48	13,953	11	3,300
Yampí	2	321	-	-	-	-
Tomate industrial	-	-	100	27,083	-	-
Papaya	-	-	64	8,889	-	-
Sandía (riego)	-	-	38	4,150	-	-
Tabaco	-	-	428	146,269	920	380,148
Chile jalapeño	-	-	-	-	9	1,858
Plátano	-	-	-	-	17	1,870
Porcentajes						
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Arroz	95.0	90.8	46.1	65.9	44.7	29.9
Maíz	1.5	0.9	-	-	1.3	0.5
Sorgo	0.2	0.1	-	-	-	-
Frijol	1.0	0.8	48.0	10.7	25.9	4.5
Piña	0.1	0.8	0.1	0.4	0.2	0.6
Melón (riego)	2.1	6.3	1.7	5.8	11.1	19.6
Caña de azúcar	-	-	0.2	0.3	0.4	0.3
Yuca	-	-	-	-	-	-
Tiquisque	-	-	0.4	0.8	0.8	0.7
Ñame	0.1	0.3	0.2	1.1	0.2	0.4
Yampí	-	0.1	-	-	-	-
Tomate industrial	-	-	0.5	2.2	-	-
Papaya	-	-	0.3	0.7	-	-
Sandía (riego)	-	-	0.2	0.3	-	-
Tabaco	-	-	2.2	11.7	15.0	43.1
Chile jalapeño	-	-	-	-	0.1	0.2
Plátano	-	-	-	-	0.3	0.2

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras de la Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria (SEPSA), San José, Costa Rica.

a/ Cifras preliminares.

b/ Hectáreas.

c/ Miles de colones.

Cuadro V-4

COSTA RICA: CREDITO OTORGADO AL SECTOR AGROPECUARIO SEGUN ACTIVIDAD FINANCIADA, A PRECIOS CONSTANTES DE 1980 a/

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993 b/
Millones de colones									
Total	5,238	6,158	6,734	7,329	8,555	9,797	10,287	13,284	12,862
Crédito agropecuario	1,692	1,603	1,596	1,657	1,603	1,834	1,706	2,035	1,581
Agricultura	1,053	1,033	1,142	997	1,155	1,459	1,438	1,587	1,228
Granos básicos	423	259	164	104	183	123	125	124	...
Arroz	330	199	143	93	177	111	120	118	...
Frijol	8	6	4	2	2	9	2	2	...
Maíz	11	16	8	5	1	3	4	4	...
Sorgo	75	37	9	4	2	-	-	-	...
Oleaginosas	8	7	7	10	17	4	3	9	...
Soya	1	1	2	-	1	-	-	-	...
Algodón	3	3	3	8	9	1	-	-	...
Palma africana	3	3	3	2	7	4	3	9	...
De exportación	131	122	272	180	273	471	550	401	...
Café	54	41	207	67	74	97	22	49	...
Banano	...	...	5	40	136	310	471	289	...
Caña de azúcar	75	78	56	69	61	62	58	62	...
Cacao	2	3	4	3	2	1	-	-	...
No tradicionales c/	491	645	699	703	683	860	760	1,053	...
Crédito pecuario	639	570	454	660	448	376	269	448	353
Ganadería	612	558	441	642	436	363	249	429	345
Pesca	27	12	13	18	12	13	20	19	9
Tasas de crecimiento									
Total	-10.1	17.6	9.3	8.8	16.7	14.5	5.0	29.1	-3.2
Crédito agropecuario	-31.8	-5.2	-0.4	3.8	-3.2	14.4	-7.0	19.3	-22.3
Agricultura	-34.1	-1.9	10.6	-12.7	15.9	26.3	-1.4	10.4	-22.6
Granos básicos	-9.7	-38.9	-36.7	-36.7	76.2	-32.6	1.6	-0.8	-
Arroz	-14.0	-39.5	-28.3	-34.9	90.4	-37.3	7.7	-1.2	-
Frijol	94.5	-29.0	-26.4	-63.2	53.6	276.4	-79.0	-12.0	-
Maíz	-3.7	47.4	-51.9	-40.1	-75.1	136.3	32.9	14.3	-
Sorgo	7.2	-49.7	-75.9	-50.6	-54.9	-	-	-	-
Oleaginosas	-79.6	-12.7	13.3	27.1	76.0	-74.2	-34.2	216.9	-
Soya	-87.5	-39.1	192.0	-	-	-	-	-	-
Algodón	-89.0	-12.5	1.9	167.8	12.2	-92.3	-	-	-
Palma africana	-	-5.6	-8.6	-39.0	306.1	-49.5	-22.3	216.9	-
De exportación	-72.7	-6.7	121.7	-33.6	51.4	72.6	16.8	-27.1	-
Café	-85.3	-25.1	407.8	-67.3	9.9	30.9	-77.8	127.5	-
Banano	-	-	-	634.3	236.5	129.0	51.6	-38.5	-
Caña de azúcar	-32.4	5.0	-29.1	24.9	-12.2	2.3	-7.8	8.4	-
Cacao	51.1	44.1	13.7	-19.7	-27.6	-50.7	-	-	-
No tradicionales	-19.6	31.4	8.5	0.5	-2.9	26.0	-11.7	38.5	-
Crédito pecuario	-27.8	-10.7	-20.4	45.4	-32.1	-16.2	-28.5	66.8	-21.1
Ganadería	-28.3	-8.8	-21.0	45.6	-32.1	-16.9	-31.4	72.3	-19.6
Pesca	-15.4	-54.7	9.1	39.0	-34.0	6.9	53.6	-2.2	-54.5

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras de la Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria y Recursos Renovables. Información Básica del Sector Agropecuario, varios años.

a/ Deflactado con el índice de precios al consumidor (1980 = 100.0).

b/ Cifras preliminares a octubre de 1993.

c/ Ornamentales, macadamia, melón, raicilla, tabaco, reforestación, riego y drenaje, pequeño productor, otros cultivos anuales, etc.

Cuadro V-5

COSTA RICA: VOLUMEN, VALOR Y PRECIO UNITARIO DE LAS
IMPORTACIONES DE GRANOS BASICOS

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992 a/
Volumen b/	136,205	122,152	184,936	250,317	364,657	333,017	385,284	332,865
Maíz	25,732	...	51,858	125,727	168,940	200,432	232,102	182,416
Frijol	782	236	453	285	9,035	7,673	1,323	2,689
Arroz	385	-	...	23,993	34,723	...	-	48,784
Trigo	109,306	121,916	132,625	100,313	151,959	124,912	151,859	98,975
Valor c/	24,024	19,421	25,955	46,617	73,891	55,357	56,879	59,292
Maíz	3,961	...	5,884	19,334	23,938	26,473	33,750	26,217
Frijol	460	151	274.5	200	6,930	6,594	983	1,337
Arroz	148	-	...	8,637	11,187	...	-	13,914
Trigo	19,455	19,270	19,796	18,446	31,836	22,290	22,146	17,824
Precio unitario d/								
Maíz	153.9	...	113.5	153.8	141.7	132.1	145.4	143.7
Frijol	588.2	639.8	606.0	701.9	767.0	859.4	742.9	497.2
Arroz	383.7	...	...	360.0	322.2	...	-	285.2
Trigo	178.0	158.1	149.3	183.9	209.5	178.4	145.8	180.1
Tasas de crecimiento								
Volumen		-10.3	51.4	35.4	45.7	-8.7	15.7	-13.6
Maíz		-	-	142.4	34.4	18.6	15.8	-21.4
Frijol		-69.8	91.9	-37.1	3072.4	-15.1	-82.8	103.3
Arroz		-	-	-	44.7	-	-	-
Trigo		11.5	8.8	-24.4	51.5	-17.8	21.6	-34.8
Valor		-19.2	33.6	79.6	58.5	-25.1	2.7	4.2
Maíz		-	-	228.6	23.8	10.6	27.5	-22.3
Frijol		-67.2	81.8	-27.2	3366.8	-4.8	-85.1	36.1
Arroz		-	-	-	29.5	-	-	-
Trigo		-1.0	2.7	-6.8	72.6	-30.0	-0.6	-19.5
Precio unitario								
Maíz		-	-	35.5	-7.9	-6.8	10.1	-1.2
Frijol		8.8	-5.3	15.8	9.3	12.0	-13.6	-33.1
Arroz		-	-	-	-10.5	-	-	-
Trigo		-11.2	-5.6	23.2	13.9	-14.8	-18.3	23.5

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras de la Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria (SEPSA), Información Básica del Sector Agropecuario, varios años.

a/ Cifras preliminares.

b/ Toneladas.

c/ Miles de dólares.

d/ Dólares por tonelada.

Cuadro V-6

PRECIOS INTERNACIONALES DE LOS PRINCIPALES PRODUCTOS
AGRICOLAS DE EXPORTACION

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994			
										Enero	Febrero	Marzo	Abril
Dólares por tonelada													
Algodón fibra a/	1,294	1,162	1,399	1,264	1,416	1,583	1,558	1,207	1,231	1,446	1,608	1,630	-
Azúcar b/	89	133	149	225	282	276	198	200	220	227	239	259	243
Banano c/	378	382	377	479	547	542	561	478	443	524	675	507	496
Café d/	3,209	4,249	2,476	2,978	2,358	1,847	1,875	1,401	1,539	1,702	1,812	1,887	1,967
Carne vacuna e/	2,153	2,094	2,385	2,517	2,568	2,563	2,664	2,454	2,618	2,422	2,494	2,691	2,628
Tasas de crecimiento													
Algodón fibra	-13.9	-10.2	20.4	-9.6	12.0	11.8	-1.6	-22.5	2.1	9.2	11.2	1.3	-
Azúcar	-22.1	49.4	11.7	50.7	25.7	-2.3	-28.2	1.0	10.0	-2.1	5.1	8.4	-6.1
Banano	0.6	1.0	-1.2	27.0	14.1	-0.8	3.5	-14.8	-7.3	33.4	29.0	-24.9	-2.2
Café	1.0	32.4	-41.7	20.3	-20.8	-21.7	1.5	-25.3	9.9	-3.5	6.4	4.2	4.3
Carne vacuna	-5.3	-2.8	13.9	5.5	2.0	-0.2	3.9	-7.9	6.7	-1.6	3.0	7.9	-2.3
Indices (1980 = 100.0)													
Algodón fibra	72.18	64.85	78.04	70.54	78.98	88.34	86.91	67.32	68.70	80.67	89.73	90.92	-
Azúcar	14.13	21.10	23.58	35.54	44.68	43.64	31.32	31.64	34.81	35.93	37.74	40.92	38.41
Banano	100.82	101.82	100.59	127.75	145.80	144.62	149.68	127.52	118.17	139.64	180.10	135.23	132.29
Café	94.40	124.99	72.82	87.61	69.36	54.35	55.14	41.20	45.26	50.08	53.29	55.50	57.87
Carne vacuna	78.02	75.87	86.41	91.20	93.03	92.88	96.52	88.91	94.86	87.75	90.36	97.49	95.22

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras del Fondo Monetario Internacional. Estadísticas Financieras Internacionales.

a/ Estados Unidos, 10 mercados.

b/ Caribe Nueva York.

c/ América Latina, puertos de los Estados Unidos.

d/ Otros suaves, Nueva York.

e/ Todos los orígenes, puertos de los Estados Unidos.

Cuadro V-7

**COSTA RICA: VALOR DE LAS EXPORTACIONES (FOB) Y DE LAS
IMPORTACIONES (CIF) AGROPECUARIAS**

	Millones de dólares					Tasas de crecimiento			
	1989	1990	1991	1992	1993 a/	1990	1991	1992	1993 a/
Exportaciones agropecuarias	883.8	904.2	1,077.1	1,196.0	1,295.8	2.3	19.1	11.0	8.3
Agrícolas	765.9	789.1	951.7	1,043.6	1,038.1	3.0	20.6	9.7	-0.5
Tradicionales	586.4	586.4	669.6	760.9	776.0	-	14.2	13.6	2.0
No tradicionales	157.9	192.2	197.1	194.0	262.1	21.8	2.5	-1.6	35.1
Pecuarias	60.4	63.2	77.7	66.1	85.6	4.5	23.0	-14.9	29.4
Carne vacuno	51.9	48.6	69.3	41.3	67.0	-6.4	42.6	-40.5	62.3
Lácteos	2.3	4.4	3.5	12.1	10.6	91.2	-19.1	240.5	-11.8
Cueros y pieles	8.9	9.0	9.6	8.5	7.9	1.4	6.7	-11.1	-7.2
Importaciones agropecuarias	158.7	166.8	298.9	372.7	292.8	5.1	79.2	24.7	-21.4
Agrícolas b/	130.5	129.9	267.8	303.2	249.3	-0.4	106.2	13.2	-17.8
Pecuarias	16.9	21.7	17.3	21.5	18.6	28.2	-20.2	24.0	-13.4
Forestales	0.3	0.2	0.4	0.4	0.7	-6.5	65.3	-10.0	109.1
Balance	725.1	737.4	778.2	823.3	1,002.9				

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras de la Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria (SEPSA), San José, Costa Rica.

a/ Cifras preliminares.

b/ Incluye productos agrícolas, agroquímicos, fertilizantes, herramientas y maquinaria agrícola.

Cuadro V-8

**COSTA RICA: VOLUMEN, VALOR Y PRECIO UNITARIO DE LAS
PRINCIPALES EXPORTACIONES AGROPECUARIAS**

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993 a/
Volumen b/									
Banano	851	941	986	1,055	1,267	1,430	1,467	1,730	1,865
Café	123	95	139	120	130	140	145	148	146
Azúcar	32	76	77	43	55	63	89	98	99
Carne	27	35	27	23	21	19	27	17	27
Valor c/									
Banano	576,990	693,667	648,046	633,474	628,279	634,419	754,287	759,000	829,500
Banano	202,137	227,736	242,142	255,737	278,200	315,000	397,000	485,000	530,500
Café	316,033	391,922	334,460	316,361	286,208	245,419	263,624	203,000	203,300
Azúcar	5,134	7,999	11,853	10,005	15,300	25,000	24,663	27,000	27,000
Carne	53,686	66,010	59,591	51,371	48,571	49,000	69,000	44,000	68,700
Precio unitario d/									
Banano	238	242	246	242	220	220	271	280	284
Café	2,561	4,147	2,411	2,645	2,194	1,754	1,818	1,372	1,392
Azúcar	160	105	154	234	281	397	276	277	274
Carne	1,974	1,881	2,173	2,214	2,355	2,559	2,556	2,588	2,583
Tasas de crecimiento									
Volumen									
Banano	-17.4	10.6	4.8	7.0	20.1	12.9	2.6	17.9	7.8
Café	9.2	-23.4	46.8	-13.8	9.1	7.2	3.7	2.1	-1.4
Azúcar	-69.0	137.7	1.0	-44.6	27.6	15.6	41.7	9.2	1.0
Carne	32.7	29.0	-21.9	-15.4	-11.1	-7.2	41.0	-37.0	56.5
Valor									
Banano	-1.6	20.2	-6.6	-2.2	-0.8	1.0	18.9	0.6	9.3
Banano	-20.9	12.7	6.3	5.6	8.8	13.2	26.0	22.2	9.4
Café	18.2	24.0	-14.7	-5.4	-9.5	-14.3	7.4	-23.0	0.1
Azúcar	-74.8	55.8	48.2	-15.6	52.9	63.4	-1.3	9.5	-
Carne	24.1	23.0	-9.7	-13.8	-5.5	0.9	40.8	-36.2	56.1
Precio unitario									
Banano	-4.3	1.9	1.5	-1.3	-9.4	0.3	22.9	3.6	1.5
Café	8.3	61.9	-41.9	9.7	-17.1	-20.0	3.6	-24.6	1.5
Azúcar	-18.7	-34.5	46.6	52.4	19.8	41.4	-30.4	0.3	-1.0
Carne	-6.4	-4.7	15.5	1.9	6.3	8.7	-0.2	1.3	-0.2

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras de "Costa Rica: Evolución económica durante 1993", del Banco Central de Costa Rica, y de la Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial y Agropecuaria (SEPSA).

- a/ Cifras preliminares.
b/ Miles de toneladas.
c/ Miles de dólares.
d/ Dólares por tonelada.

VI. EL SECTOR INDUSTRIAL

1. Antecedentes

El primer impulso hacia la modernización y la diversificación del sector industrial del país se dio con la puesta en marcha del Mercado Común Centroamericano, que creó nuevas zonas de comercialización, y hasta cierto punto garantizó mercados ampliados a la inversión. El arancel centroamericano aumentó la protección nominal a los bienes de consumo (mercado potencial) y la redujo en los insumos y bienes de capital. Además, el abasto regional resultó favorecido con un régimen común de fomento y exenciones tributarias.

La crisis de las economías de la región tuvo fuerte impacto negativo sobre la industria de Costa Rica, especialmente en las plantas de pequeña escala. La situación se agravó por las dificultades de abasto de materias primas del exterior, ante la escasez de divisas y la reducción de los accesos al crédito externo. Mercados reducidos, encarecimiento y falta de insumos, así como alzas en las tasas de interés, desembocaron en elevación de los costos de producción y contracción de la actividad económica.

La participación del sector manufacturero en la producción nacional, que había crecido de 13.8 a 22.4% entre 1960 y 1978, se estancó en torno al 21% en los años ochenta. Entre las actividades de mayor dinamismo durante esa década, es importante mencionar las maquiladoras, especialmente las dedicadas a la confección de ropa. 43/

La primera fase de industrialización basada en la estrategia de sustitución de importación —fundamentalmente de bienes de consumo masivo— se ejecutó con relativo éxito en Costa Rica. En cambio, la segunda fase, orientada tanto a diversificar productos y mercados como a profundizar la sustitución de importaciones en bienes intermedios y de capital, resultó menos exitosa. El tamaño del mercado, el rezago tecnológico, el limitado grado de integración de la industria, fueron factores seriamente limitativos que sólo parcialmente ha podido encarar la estrategia de desarrollo hacia afuera y los incentivos a la exportación. Hasta ahora, los programas de impulso a la automatización y racionalización de procesos productivos y a la promoción de la ciencia y tecnología no han resuelto plenamente una dependencia excesiva del abasto de insumos del exterior. 44/

2. El cambio estructural

Como se dijo, en la década de los ochenta Costa Rica sufrió **shocks** externos de consideración, tuvo crisis de estabilización y de endeudamiento foráneo y cambió radicalmente su estrategia de desarrollo. Todos esos cambios de objetivos, circunstancias y enfoques no han dejado de ejercer su impacto en la evolución de las ramas manufactureras.

43/ Es de señalar que estas actividades son sensibles a los ciclos económicos internacionales y a la competencia de países en estadios similares de desarrollo.

44/ En el mejor de los casos, los coeficientes de integración vertical llegan a un 40%.

En el período 1980-1993, la industria creció a una tasa media anual de 3%, que se compara desfavorablemente con las experiencias de las dos décadas anteriores. En cierto modo, las manufacturas han perdido parte de su papel protagónico de impulso al desarrollo y al empleo del resto de la economía. En los 13 años examinados, la ocupación manufacturera apenas se elevó a razón promedio del 1% anual, y el ritmo de expansión de esa rama no superó apreciablemente al de la economía. Conviene, sin embargo, distinguir dos ciclos diferenciados. Entre 1980 y 1985-1986, la economía lucha por salir de la doble crisis de estabilización y endeudamiento que se refleja en el cuasi estancamiento de la producción manufacturera. Después de 1987, toma cuerpo cierta recuperación que se acentúa en los tres primeros años del decenio de los noventa, al tiempo que se radicaliza el desmantelamiento del proteccionismo, se impulsa con mayor intensidad el crecimiento hacia afuera y se revitaliza la demanda del Mercado Común Centroamericano.

DESMANTELAMIENTO DEL PROTECCIONISMO: PORCENTAJE
DE RAMAS DENTRO DE CADA RANGO DE
ARANCEL NOMINAL PROMEDIO

Rango	1984	1990
Menor a 11%	15.7	13.3
Entre 11% y 20%	22.9	44.6
Entre 21% y 30%	19.3	20.5
Entre 31% y 40%	20.5	16.9
Más de 41%	21.7	4.8

Fuente: A. Ulate, La industria frente al ajuste, ICE, 1993.

No se observan cambios espectaculares en la composición de las ramas industriales. Acaso una explicación radica en que los ritmos de crecimiento han sido comparativamente bajos y por ello en más de una década no se ha trastocado a fondo la integración de las manufacturas. Otros elementos causales de importancia se asocian a que el desarrollo de las exportaciones tradicionales se ha concentrado en la explotación y venta de productos primarios con escaso o nulo grado de procesamiento, que la exportación de manufacturas al resto de Centroamérica ha utilizado primordialmente capacidades instaladas con anterioridad y que las maquilas tienen muy limitada integración con el resto del sector manufacturero nacional.

Con todo, hay algunas tendencias perceptibles. La rama de alimentos, bebidas y tabaco, apoyada en las exportaciones y en el abasto del mercado interno, expandió su producción a un ritmo medio anual (4%), ligeramente superior al del conjunto de las manufacturas. Otro tanto ocurrió en la fabricación de bienes intermedios y de capital —donde la demanda centroamericana jugó un papel estabilizador—, pero con mayores polarizaciones entre las ramas y empresas dinámicas y aquellas en declinación. Las industrias químicas y la de productos de papel elevan su oferta por encima del promedio (4% anual), en tanto que la de minerales no metálicos lo hace apenas a razón de 3%, mientras se debilitan o estancan las industrias metalmeccánicas. Este último caso tipifica un debilitamiento de actividades de elevada densidad de trabajo, que normalmente desempeñan un papel importante en los procesos de innovación y adaptación de tecnologías. (Véase el cuadro 8.)

En contraste, la mayor parte de las industrias tradicionales de consumo interno muestran signos de involución o estancamiento, resultando seriamente afectadas; primero por la crisis de comienzos de los ochenta, y luego por la intensificación de la competencia externa al reducirse el proteccionismo. Estos efectos no logran compensar el mayor intercambio regional centroamericano. En particular, destaca el marcado retroceso en la rama de madera y muebles, o la heterogeneidad entre perdedores y ganadores en la industria textil y del calzado, cuya oferta crece a menos del 1% anual en todo el período 1980-1993.

Al parecer se gesta en el sector manufacturero del país un proceso paulatino de concentración industrial. En general, las empresas medianas y pequeñas han tropezado con mayores obstáculos para adaptarse a la intensificación de la competencia externa y a compensar con aumentos de productividad el alto costo del financiamiento interno. En las ramas de textiles y confección, información parcial sugiere que en 1993 el estrato de los pequeños negocios contrajo su producción en 17% y otro tanto ocurrió con la fabricación de productos de la madera. 45/

Aunque no cabe ofrecer un diagnóstico conclusivo, en las tendencias anotadas se advierte la ausencia o la debilidad de políticas encaminadas a facilitar la reconversión industrial o a adecuar la organización productiva a la apertura externa. En el primer sentido, no se trataría de sostener actividades incapacitadas de competir, pero sí de salvar, modernizando, a las susceptibles de sobrevivir en un clima de más intensa competencia. En cuanto a lo segundo, habría que intensificar las acciones promocionales destinadas a formar redes de protección a la pequeña y mediana industria. La subcontratación y el establecimiento de vinculaciones orgánicas con consorcios grandes, que les ofrezcan mercados seguros, asistencia técnica o financiera a los negocios menores, son mecanismos que convendría fortalecer por razones económicas y de equilibrio social. Al propio tiempo se justifica promover la cooperación colectiva de los empresarios en pequeño, formando centrales de compra, cooperativas o uniones de crédito que tiendan a corregir sus desventajas competitivas.

Desde otro punto de vista, la transformación estructural de la industria muestra rezagos de importancia. Hasta años muy recientes, el acrecentamiento de la productividad se asentó más en el uso intensivo de la capacidad instalada o en la racionalización en el uso de la mano de obra. La intensificación del proceso de renovación de equipos e inversiones se sitúa hasta comienzos de la década actual. Eso explica que la elevación de la productividad sea bastante desigual por ramas y empresas, no resulte particularmente intensa y manifieste retrocesos en algunos aspectos. Adviértase a título ilustrativo que el consumo industrial de electricidad entre 1980 y 1993 creció a razón de 5% anual, esto es, muy por encima de la expansión de la oferta (3%), en un país con dependencia grande de combustibles importados.

45/ No se pudo recabar información completa sobre la distribución por tamaño de las empresas. La encuesta industrial no incluye a las de menor dimensión (con menos de 20 empleados). En cualquier caso, el estrato de empresas con 20 a 99 empleados crece menos que el promedio de la industria.

3. Evolución reciente de la industria costarricense

En 1992 la industria nacional registró una notable expansión que continuó en buena parte del siguiente ejercicio, aunque con menor ímpetu (crecimiento del valor agregado industrial a precios constantes de 10.3 y 6.5%, respectivamente). El aliento al crecimiento es atribuible en buena medida a la expansión de la demanda interna y, en varias industrias, a la de los mercados foráneos, especialmente del regional. Entre los comportamientos más alentadores destaca la notable actividad de las industrias de productos químicos y de caucho —con un crecimiento acumulado de 33% en el bienio—, la de imprenta y editoriales (30.5%) y la recuperación de la metalmecánica (26%), después de casi una década de declinación.

Sin embargo, algunas empresas y ramas manufactureras han enfrentado fuertes limitaciones para aprovechar el auge de la demanda interna, debido a la competencia de las importaciones. Tal fue el caso de los productores de alimentos procesados, y de otras actividades agroindustriales, así como de fabricantes de textiles y de confecciones, tradicionalmente orientados a surtir el mercado nacional; su pobre desempeño contrasta con el de negocios que lograron insertarse firmemente en los mercados de exportación.

Hoy día, el sector manufacturero está inmerso en un proceso de reestructuración orientado a *fortiori* a elevar la productividad. La apertura comercial parece haber desatado una reacción innovadora en algunas actividades y empresas manufactureras, en cierta medida coincidente con la reactivación de las economías del resto de Centroamérica, su principal mercado de exportación. Sin embargo, hay polarizaciones en la situación de ramas y de empresas. Por lo general, las firmas de tamaño medio o grande han podido modernizarse y tornarse más eficientes; en cambio, otras han carecido de los recursos o iniciativa para adaptarse al nuevo entorno económico. En este aspecto, preocupa la declinación de actividades manufactureras que se constituyen en el eslabón integrador entre la agricultura y la industria.

Un signo alentador del funcionamiento de los alicientes del mercado en la renovación y ampliación de las instalaciones manufactureras está constituido por el alza reciente de las inversiones. Ciertamente, el valor de las importaciones de bienes de capital destinados a la industria se incrementó más de 80% en 1992-1993, signo inequívoco del esfuerzo de renovación y ampliación de la capacidad física, y del robustecimiento de la competitividad. Más aún, ya comienzan a percibirse resultados concretos, como el de la reversión de la productividad laboral (véase el gráfico 5) y del capital.

4. La coyuntura industrial

No podría afirmarse que haya culminado la transición estructural de la industria costarricense. En los hechos hay problemas de coordinación y de acompasamiento entre el manejo macroeconómico y las necesidades y tiempos del ajuste microeconómico real de empresas o sectores. Una primera cuestión surge de las diferencias de los períodos de acomodo de la oferta interna y de los abastos foráneos frente a la eliminación del proteccionismo. Por lo general, la primera requiere de lapsos más prolongados y muchas veces de apoyos en la reconversión productiva, mientras que la segunda

suele ser sumamente pronta y propiciadora de compras foráneas desequilibradoras —al menos inicialmente— de la balanza de pagos.

Otro problema derivado del manejo macroeconómico que dificulta el ajuste empresarial se refiere al nivel elevado de las tasas de interés y la contracción de la disponibilidad del crédito, presentes con mayor énfasis a partir del segundo semestre de 1993. Ambos factores constituyen obstáculos a la competitividad industrial al elevar los costos, reducir la demanda y, en esencia, entorpecer la modernización de la planta productiva. Además, cabe subrayar que dichas restricciones han afectado de modo especialmente severo al sector industrial. El crédito a las actividades industriales permaneció estancado en términos reales durante 1993, y su participación en los préstamos bancarios se ha venido reduciendo, llegando a representar sólo 17% ese mismo año (véase de nuevo el cuadro 21).

El peligro de recaer en desequilibrios inflacionarios o de pagos externos condujo a establecer normas más austeras de política monetaria, tanto más intensas cuanto más laxa resultó la política fiscal. A fines de 1993, ello ya había provocado desaceleración de la demanda y de las ventas de manufacturas, así como, en menor grado, de la producción. La atonía en la oferta interna de diversos bienes de consumo se asocia también a la penetración de las importaciones, como lo demuestra el hecho de que el volumen físico de producción de muchas de estas empresas del país tiende a retraerse, mientras que las compras foráneas aumentan. La tendencia contraccionista se percibe sobre todo en ciertos rubros de consumo (bebidas, textiles y confección) y de algunos productos intermedios.

Pocas ramas industriales mantuvieron un elevado ritmo de crecimiento de la producción a todo lo largo de 1993. En el caso de la rama de imprenta y editoriales, el fenómeno es atribuible a una expansión considerable de la demanda interna, que deriva del sistema educativo y quizás de consumos especiales propios de las campañas electorales. Por su parte, en las ramas de minerales no metálicos y de productos metálicos, el mayor impulso parece radicar en el fortalecimiento de la inversión y en particular de la construcción hotelera.

Con todo, las fuerzas recesivas comienzan a afectar no sólo a la demanda abastecida con producción nacional, sino también a las compras en el exterior. En efecto, las importaciones bajan su ritmo de crecimiento anual del 27 al 15% entre junio y octubre de 1993. En los bienes de capital importados, las tasas caen de 55 a 31%. La desaceleración se ha prolongado en el año en curso,

Gráfico 5

SECTOR INDUSTRIAL: INDICADORES DE PRODUCTIVIDAD

(1980 = 100.0)



como lo atestigua el hecho de que las importaciones en abril de 1994 apenas sean 8% superiores a las del mismo mes del año previo.

Las exportaciones de bienes y servicios crecieron a razón de 10% anual, impulsadas sobre todo por el avance del turismo, aunque ya en el primer cuatrimestre de 1994 muestran algún aflojamiento por cuanto sólo se expanden 5% con respecto a los valores del mismo período 12 meses atrás.

En el campo exportador destacan los rubros de caucho y plásticos, textiles, confección y cueros, así como los de alimentos, bebidas y tabaco. Buena parte de esos productos, así como de la oferta de químicos —que incluye medicamentos, abonos, detergentes y pesticidas—, encuentran su principal mercado en Centroamérica. No obstante, en otros mercados se han logrado avances en las exportaciones de productos no tradicionales como la joyería de oro y maquilas. Esta última actividad crece de manera satisfactoria, si bien con intensidad inferior a la del resto de las exportaciones manufactureras.

En resumen, el déficit comercial acumulado a mayo de 1994 resultó 14% menor que el del año anterior. Las estimaciones indican que el nivel de esa variable en 1994 se situará en 100 millones de dólares por debajo del que alcanzó en 1993, como resultado —ya se dijo— de la desaceleración de la actividad económica interna y, también, de los efectos de la más rápida depreciación cambiaria.

Cabe señalar, por último, que las tendencias recesivas en la actividad industrial quizás debiliten el cambio estructural en la producción al aplazar el proceso de adaptación tecnológica y formación de capital que son esenciales al mejoramiento de productividad y competitividad. 46/

5. La política industrial

En países en desarrollo es fácil distinguir tres vertientes analíticamente distintas de las posibles políticas industriales. Una, en la que más se ha avanzado en Costa Rica, consiste en las reformas destinadas a crear un clima de intensa competencia (desregulación, desmantelamiento de proteccionismo, etc.); otra, vinculada a medidas de orden pasivo u horizontal que se orientan a corregir fallas de mercado o emparejar las condiciones competitivas con el exterior; y una tercera, de orden activo, promocional, que se encamina a cerrar deliberadamente la brecha de la competitividad, a crear nuevas ventajas comparativas o facilitar el ajuste estructural.

El primer tipo de políticas, si bien afectan de raíz al proceso de industrialización, no buscan satisfacer metas productivas precisas y se dirigen más bien a imprimir la orientación medular a la estrategia de desarrollo. Por ser bien conocidas no se abordarán aquí; bastará apuntar que ellas se refieren a la configuración de un estilo de crecimiento hacia afuera *vis à vis* el viejo proteccionismo, así como a buscar la necesaria coherencia entre los objetivos e instrumentos macroeconómicos y los de índole microeconómica.

46/ Véase, P.E. Camacho, E. y C. González (eds.), *Apertura comercial y ajuste de las empresas*, Academia de Centroamérica, San José, Costa Rica, 1992, y Doryan E. (ed.); *Economía y reconversión industrial*, INCAE, Quito, Ecuador, 1992.

Las medidas de corte pasivo u horizontal son las que se dirigen a mejorar la eficiencia sistémica y la flexibilidad de respuesta de un sector industrial abierto a la concurrencia y a los shocks externos. Aquí se trata fundamentalmente de impulsar cambios y desarrollos que equiparen las condiciones de las empresas nacionales a las que prevalecen en el exterior, es decir, colocarlas en posición competitiva aceptable.

Por último, las políticas promocionales de corte activo se dirigirían a cerrar deliberadamente la brecha de la competitividad o a acelerar el ritmo de los ajustes estructurales, reduciendo los costos sociales que pudiesen generar. Aquí se ubicarían los incentivos a la exportación y su consolidación, la preparación de una nueva oleada de productos susceptibles de colocarse en el exterior, así como los programas destinados a facilitar la transición de empresas y sectores productivos a un régimen de competencia abierta.

a) Las políticas industriales de carácter horizontal

Dentro de este acápite se comprende un conjunto de medidas de beneficio general, o facilitadoras del proceso de industrialización o de mejoramiento sistémico del funcionamiento de los mercados y de la productividad, como las referentes a la tecnología, el financiamiento, la capacitación o la infraestructura básica o de servicios.

i) Financiamiento. Uno de los principales escollos a la competitividad de muchas empresas nacionales debe encontrarse en las dificultades de acceso o en el costo del crédito y la debilidad de los mercados financieros de largo plazo para facilitar la formación de capital del sector privado.

Incuestionablemente, las altas tasas activas de interés entorpecen no sólo la solución de los problemas de liquidez de las empresas, sino también los procesos mismos de inversión, reconversión o modernización de instalaciones. Se trata de una cuestión que en parte se explica en las exigencias del manejo macroeconómico, principalmente en cuanto a la lucha antiinflacionaria y el financiamiento de las brechas de la balanza de pagos y de las finanzas públicas.

Con todo, a escala más modesta, el problema también reconoce otro origen: las influencias de acomodados estructurales incompletos del sector bancario y financiero. Los márgenes de intermediación suelen ser demasiado amplios conforme a cualquier estándar internacional (10 a 12 puntos); en unos casos, ello es debido a la acumulación de pérdidas anteriores o de carteras vencidas; en otros, a los encajes legales y la necesidad de capitalizar con rapidez el desarrollo de las instituciones privadas comparativamente pequeñas y, en unos terceros, a problemas de modernización de las propias instituciones crediticias.

Desde luego, la solución de fondo sólo se encontrará en la medida en que puedan cerrarse los grandes desequilibrios económicos y que se reestructuren y modernicen los mercados internos de capitales. Aun así, hay posibilidades de instrumentar de inmediato medidas de alivio. Nada impide, por ejemplo, buscar soluciones apropiadas a la acumulación de pérdidas cambiarias o a la reestructuración de las carteras vencidas, ni tampoco convenir arreglos consensuales entre las

autoridades monetarias y las instituciones financieras para elevar eficiencias y reducir en algún grado esos márgenes de intermediación por absorción de costos dentro del propio sector financiero.

De la misma manera, podrían buscarse perfeccionamientos en el funcionamiento del sector financiero que mejorasen su eficacia vis à vis los usuarios del crédito. Un avance en el sentido anotado podría consistir en establecer un registro central de carteras vencidas que permitiese identificar rápidamente a los deudores morosos, reducir el costo de tramitación y agilizar la concesión de los créditos. Así podría beneficiarse singularmente el acceso al crédito a las pequeñas y medianas empresas, si a ello se añade la creación de fondos de garantía o mecanismos de redescuento que alivien la exigencia de garantías y de otros requisitos bancarios, o que permitan la colocación accionaria del propio segmento de la pequeña y mediana empresa.

Otro paso en la profundización estructural del sector financiero podría consistir en el fortalecimiento deliberado a la diversificación de los instrumentos e instituciones utilizados a fin de adaptarlos mejor a las necesidades precisas de los usuarios. El arrendamiento puro o el financiero, el factoraje o la tarjeta empresarial de crédito serían algunos instrumentos de financiamiento susceptibles de consolidarse o desarrollarse. Del lado institucional, aquí habría que insistir en las medidas señaladas a propósito del sector agrícola: habría que apoyar el desarrollo de organizaciones intermedias de productores —uniones de crédito, centrales de compras, cooperativas, etc.— que faciliten la canalización del financiamiento a sus agremiados.

El grado de avance de los mercados financieros y la índole de los problemas de orden macroeconómico que se enfrentan obstaculizan y aun debilitan el desarrollo de los mercados de crédito de largo plazo y de capitales. No sólo se trata de que el nivel de las tasas de interés suprima alicientes a emprender proyectos de maduración larga, sino que la composición de los activos y pasivos bancarios determinen proclividades claras en favor de la rápida revolvencia de los créditos que se suman a otros elementos de incertidumbre.

En consecuencia, parecería digno de consideración crear o transformar alguna de las instituciones bancarias del sector público en un banco de desarrollo, cuyas dos funciones principales consistirían en promover el crédito de inversión de largo plazo y fortalecer el mercado de capitales. De otra suerte, resultaría más difícil y tardado impulsar la reconversión y el cambio estructural en la industria y sostener la expansión indispensable en la capacidad de oferta de las exportaciones no tradicionales.

Este tipo de reconfiguración institucional podría desempeñar un papel muy constructivo en apoyar proyectos centrales de modernización productiva, como el Programa Nacional de Micro y Pequeña Empresa del Ministerio de Trabajo, los del Centro de Promoción de Exportaciones e Inversiones o los del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, complementando en este último caso los recursos del Fondo de Desarrollo Tecnológico y del Fondo de Inversión de Riesgo para la Investigación.

ii) Tecnología y capacitación. En la tecnología y la capacitación de la fuerza de trabajo, el país se encuentra a la vanguardia de Centroamérica. No obstante, habría que redoblar esfuerzos en este campo, ya que el acceso dinámico a los mercados internacionales exige abordar de modo

creciente producciones de mayor densidad de conocimientos y a la par intensificar la formación del capital humano.

Aquí debe subrayarse que la competitividad de Costa Rica difícilmente podría sustentarse en actividades de mano de obra intensiva. El costo tiende a ser elevado y una de las ventajas comparativas nacionales reside precisamente en la calidad de su mano de obra.

Por eso importa perfeccionar los programas de investigación y desarrollo, los centros académicos y los programas de adiestramiento y reentrenamiento de la mano de obra, así como adecuar las normas que rigen la protección de la propiedad intelectual ^{47/} o la metrología a estándares aceptados internacionalmente. En particular, es importante lograr la convergencia funcional de los trabajos de investigación de los centros académicos y de capacitación de la mano de obra con las necesidades y problemas de los sectores productivos. En ese sentido, habría que alentar la multiplicación de los nexos que han surgido en torno a la Fundación para la Investigación en la Universidad de Costa Rica y los fondos similares creados en la Universidad Nacional y el Instituto Tecnológico de Costa Rica que emprenden trabajos de investigación y desarrollo de interés al sector privado.

Unificando tales avances a los programas del Ministerio de Ciencia y Tecnología y del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, con apoyos financieros ad hoc, sería incluso factible crear una "incubadora" de inversiones con bases tecnológicas sólidas que sirviese al propósito de diversificar o afianzar la penetración exportadora a los mercados regionales e internacionales. Aquí debe subrayarse que la disponibilidad de mano de obra calificada facilitaría en principio emprender la fabricación de una amplia gama de manufacturas exportables. Bastaría tomar las mejores tecnologías consolidadas para ganar ventajas competitivas frente a países de industrialización más vieja, con plantas de distinta eficiencia.

La educación básica, la secundaria y la de escuelas técnicas es avanzada y cubre, sobre todo la primera, a altos porcentajes de la población (87%). Además se ha creado el Instituto Nacional de Aprendizaje, como uno de los mecanismos de apoyo a la nueva estrategia de desarrollo. Dicho instituto tiene una matrícula de 48,000 alumnos y se alimenta con un gravamen a la nómina laboral de las empresas del 2%. Si bien es un lazo en la dirección apropiada, habría que vincularlo más estrechamente con las necesidades concretas de la industria. ^{48/} Acaso fuese recomendable emprender programas de entrenamiento dual que comprendan aprendizaje técnico o académico y el práctico en instalaciones productivas empresariales. De la misma manera, el Instituto podría diseñar programas ad hoc de asistencia técnica, en especial a empresas en proceso de reconversión industrial o a negocios medianos y pequeños; y también impulsar la creación de un centro especializado en diseño industrial.

^{47/} En particular habría que implantar retoques a las normas nacionales sobre derechos de autor, marcas y patentes. En este último caso, existe el temor de inducir una elevación considerable en el precio de los medicamentos y, en general, de acrecentar los pagos al exterior.

^{48/} Véase, M. Badilla (1993), *Vinculación Universidad-Sector Productivo, el Caso de Costa Rica*, Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, Universidad de Costa Rica, Documento No. 167, San José, Costa Rica.

iii) **Infraestructura.** El éxito de la estrategia de crecimiento hacia afuera es altamente dependiente de la creación de obras de infraestructura y de servicios básicos a la industria, de elevada eficiencia y costos bajos. En este terreno, aunque hay mejoras, Costa Rica se encuentra en situación claramente desventajosa. Parte de los programas de estabilización de la década previa se asentó en la reducción del gasto gubernamental que afectó más que proporcionalmente a la inversión pública. En consecuencia, junto con las necesidades nuevas que se asocian a la modernización competitiva, hay que llenar los rezagos acumulados en más de 10 años. Son notorias las necesidades en materia de comunicaciones, puertos, aeropuertos, caminos, y múltiples servicios básicos. No sería viable cubrir todas esas exigencias de formación de capital en el corto plazo. Se impone, por tanto, establecer el orden de prelación más riguroso para proceder sistemáticamente a satisfacer las necesidades más apremiantes. De aquí que convenga constituir grupos mixtos formados por empresas, usuarios y autoridades a fin de afinar los programas, optimizando su impacto en la producción y singularmente en los esfuerzos exportadores.

b) **Las políticas activas de industrialización**

Dos son los ingredientes centrales que justifican una política promocional activa de industrialización en Costa Rica. En primer término, se inscribe la necesidad de facilitar los acomodos microeconómicos a la apertura externa, reduciendo los costos sociales y la destrucción innecesaria del aparato productivo, tareas que no puede resolver apropiadamente el libre juego de las fuerzas de los mercados. El segundo se relaciona con el imperativo de acelerar el cierre de la brecha de pagos —que no sólo establece límites a la tasa de crecimiento global, sino que propicia la generación cíclica de desequilibrios macroeconómicos— por la vía de consolidar las exportaciones no tradicionales y de crear una segunda generación de productos susceptibles de colocarse en los mercados externos.

La primera cuestión surge de la apertura unilateral a la competencia internacional y de la conveniencia de corregir el sesgo antiexportador del proteccionismo. Hasta ahora, el ajuste microeconómico a esa nueva situación no se ha finiquitado, como lo demuestran los rezagos adaptativos de muchas empresas y la declinación de algunas ramas manufactureras. Además, han surgido factores de complicación vinculados a la multiplicidad de negociaciones comerciales emprendidas. Junto con la revisión de los instrumentos de la integración regional, se ha logrado la adhesión al GATT y a la Iniciativa del Caribe, se ha concertado un tratado de libre comercio con México y se tienen negociaciones de diversa índole con la Unión Europea.

La intensa actividad de la política comercial entraría a implantar un doble acomodo microeconómico. Por una parte, habría que impulsar la modernización de la planta productiva hasta equiparar su situación competitiva a la de las empresas del exterior. ^{49/} Y por otra, buscar

^{49/} Aquí, como ya se ha señalado, no se trataría de sostener artificialmente actividades incapaces de asistir la competencia, pero sí de evitar la destrucción de empresas e instalaciones susceptibles de ajustarse con éxito.

deliberadamente el aprovechamiento de las ventajas que ofrezcan esos instrumentos comerciales que también supone apoyar el cambio en los modos de operación del sector privado nacional. ^{50/}

No parece entonces ocioso instaurar programas facilitadores de la reconversión industrial, de corte análogo a los que se diseñaron pero no fueron instrumentados hacia 1989. Se trataría de organizar comités mixtos públicos y privados para determinar la factibilidad y necesidades de modernización por ramas de la actividad industrial. Ahí se centralizaría la cooperación tecnológica, fiscal, financiera, de asistencia técnica con participación del Estado, en función complementaria a compromisos en firme de los empresarios privados. ^{51/} De nueva cuenta, aquí importa esencialmente el escrutinio cuidadoso de las prelacones, en virtud de limitantes presupuestarios y de la escasez de los recursos financieros concesionales.

Optimizar el uso de recursos escasos conduce a recomendar el fortalecimiento de las organizaciones gremiales, tanto en identificar los verdaderos cuellos de botella y la importancia operativa de las diversas acciones, como en formar conglomerados de subcontratación entre las empresas de mayor tamaño y las de menores dimensiones. El primer tipo de empresas asumiría la responsabilidad de ofrecer apoyos técnicos y financieros a redes de proveedores que multiplicarían los valores agregados y reducirían los riesgos de la producción. Ese esquema podría aplicarse a escala centroamericana —aprovechando los mecanismos ya creados de la Federación de Entidades Privadas de Centroamérica y Panamá (FEDEPRICAP)—, y también en acrecentar, de ser viable, el grado de integración doméstica de las maquiladoras o de la industria hotelera.

En cuanto a la promoción activa de nuevas actividades, los esfuerzos del país se han centrado en alentar el desarrollo de exportaciones no tradicionales, sobre todo las relacionadas con el sector primario de la economía. A pesar de haberse avanzado poco en la esfera propiamente industrial, las políticas han resultado exitosas por el intenso dinamismo de las ventas de nuevos productos, ya que se les compara favorablemente con la composición anterior del comercio exterior o con esfuerzos similares de otros países latinoamericanos. El punto de partida consistió en crear una constelación de instituciones de apoyo. Entre ellas se cuenta el Ministerio de Comercio Exterior, el Centro de Promoción de Exportaciones e Inversiones y el Centro de Iniciativas para el Desarrollo. En cuanto a los instrumentos de fomento directo, el más importante ha estado constituido por los certificados de abono tributario (CAT), consistentes —como se mencionó— en otorgar créditos fiscales por un porcentaje variable del valor bruto de las nuevas exportaciones a fin de compensar algunas de las desventajas competitivas derivadas de las imperfecciones de los mercados nacionales. En su etapa inicial (1984) se quería, además, contrarrestar el sesgo antiexportador de la estructura arancelaria. ^{52/}

^{50/} En el Ministerio de Economía se ha creado el Centro de Información Industrial que podría contribuir mucho en difundir las implicaciones específicas de las negociaciones comerciales, así como en dar servicio de información tecnológica o de consultores especializados.

^{51/} Véase, P. E. Camacho y C. González (1992), *Apertura Comercial y Ajuste de las Empresas*, y E. Doryan (1992), *Economía y Reconversión Industrial*, *op. cit.*

^{52/} Véase, E. Franco y C. Sojo, *Gobierno, empresarios y políticas de ajuste*, FLACSO, San José, Costa Rica, 1992.

Diversos estudios econométricos señalan que los incentivos han tenido una contribución positiva y significativa en la expansión de las exportaciones de Costa Rica. ^{53/} Sin embargo, también han surgido cuestionamientos. Entre las críticas suele citarse su incidencia en las cuentas públicas. En la actualidad significan subsidios de aproximadamente 60 millones de dólares. De otro lado, también se ha resaltado la concentración de beneficios en pocas empresas: apenas una docena recibe más del 50% de los recursos. Acaso más importante que lo anterior es el hecho de que el sistema de incentivos no discrimina bien entre empresas exportadoras maduras y aquellas que merecen respaldo inicial por encontrarse en una fase de arranque de actividades. ^{54/} Esos cuestionamientos han llevado a atenuar el mecanismo de otorgamiento de certificados de abono tributario. En primer término, se sujetaron a un gravamiento del 25% del crédito fiscal asignado. En segundo lugar, se amplió el plazo de otorgamiento de 12 a 18 meses. Más tarde se suspendió el otorgamiento de nuevos certificados.

Sin duda es necesario reducir el costo fiscal de los subsidios. Sin embargo, ello no deberá implicar su total suspensión. Antes deberán analizarse cuidadosamente sus implicaciones en la rentabilidad y la consolidación de las exportaciones no tradicionales. ^{55/} Aparte de ello, corregir la brecha externa de pagos hace aconsejable preparar una nueva generación de exportaciones no tradicionales.

Llenar los objetivos promocionales de los certificados de abono tributario mediante la utilización de otros instrumentos de la política económica quizás fuese factible, pero no dejaría de tener por igual algunos efectos secundarios indeseables. Por ejemplo, acentuar el ritmo del deslizamiento cambiario, hasta subvaluar el colón en grado compensatorio suficiente, podría tener un costo inflacionario relativamente elevado ante el alto grado de apertura de la economía que dificulta consolidar devaluaciones reales.

De todas maneras, habría que revisar una serie de gravámenes y normas regulatorias que implican y afectan la rentabilidad de las actividades exportadoras, a fin de modificar aquellas que no causen trastornos mayores en otros ámbitos. En esa situación se encuentran el requisito de canjear en el Banco Central el 40% de las divisas obtenidas en ventas al exterior; la cuota que recae sobre operaciones de cambio de divisas (39 centavos de colón por dólar, que sirven para financiar al Banco de la Vivienda, CODESA e IFOCOP). En el otro extremo estarían medidas —que se mencionan en otros apartados de este informe— complementarias del esfuerzo exportador, como el establecimiento

^{53/} A. Hoffmaister, *The cost of export subsidies: evidence from Costa Rica*, IMF Working Paper, WP/91/94, Washington, 1991, y Banco Central de Costa Rica, *Determinantes de las exportaciones no tradicionales de Costa Rica*, San José, Costa Rica, 1993.

^{54/} Eso mismo propicia la utilización de políticas inconvenientes.

^{55/} La búsqueda de soluciones al déficit fiscal requiere examinar de manera integrada toda la estructura fiscal (gastos, ingresos y financiamiento). Sólo así se podrían identificar las erogaciones, subsidios y gravámenes a racionalizar, y el orden de prelación y los plazos para hacerlo. A ello cabría añadir el estudio de las distorsiones de mercado que, en principio, se buscó corregir por medio de los impuestos y subsidios vigentes. Así se apreciaría la relevancia actual de tales distorsiones y el grado en que los diferentes impuestos-subsidios cumplen los objetivos de manera eficiente.

de líneas de financiamiento de largo plazo, o de preembarque, llenar la eficiencia aduanera, establecer o mejorar los seguros a la exportación. De lo contrario se corre el riesgo de que el subsecuente alivio de la brecha fiscal conduzca al agravamiento de la restricción externa, limitativa de las posibilidades de crecimiento de la economía de Costa Rica.

Al respecto convendría examinar cuidadosamente la posibilidad de iniciar la producción de bienes manufacturados de mayor valor agregado, aprovechando las ventajas inherentes a la disponibilidad de abundante mano de obra de buena calificación. Siguiendo el camino de todos los países de industrialización reciente, quizá podría emprenderse la fabricación de bienes de industrias ya establecidas, tomando provecho de las tecnologías más eficientes en los mercados internacionales, apoyados en políticas de fomento especialmente diseñadas. Otra posibilidad podría consistir en buscar deliberadamente la industrialización de algunos productos primarios que hoy se exportan sin mayor grado de elaboración. Un tercer campo de acción se relaciona con las maquiladoras. Aquí cabría promover plantas de segunda generación que iniciasen la producción de artículos de tecnología más compleja —usando, de nuevo, el acervo de mano de obra calificada— o bien otorgar incentivos a las empresas para que eleven de modo eficiente el grado de integración nacional.

Ya se han dado pasos importantísimos en la diversificación de la producción exportable, esto es, ya se han vencido inercias en la curva de aprendizaje. Sin embargo, subsiste una amplia brecha en la balanza comercial —complicada por el peso de la deuda externa— que pone límites estrechos a la capacidad nacional de crecimiento y de creación de ocupaciones. Por eso importa resolver, cuanto antes, el estrangulamiento externo, meta difícilmente asegurable, o sólo alcanzable después de largos períodos de espera, en ausencia de políticas decididas de apoyo, de corte pasivo y activo. No se pretendería estar en la competencia para desarrollar o absorber tecnologías en los sectores de punta de la avanzada mundial, sino de contentarse con identificar nichos de mercado, siguiendo las estrategias contemporáneas de los países más exitosos del Tercer Mundo, ^{56/} seleccionando proyectos conjuntos con la participación y la responsabilidad principal del sector empresarial privado.

^{56/} Véanse, P. Krugman, *Strategic Trade Policy and The New International Economics*, The MIT Press, Cambridge, Mass., 1990; G. Grossman y E. Helpman, *Innovation and Growth in the Global Economy*, The MIT Press, Cambridge, Mass., 1992; Banco Mundial, *The East Asian Miracle*, Oxford University Press, Nueva York, 1993, y Ha-Joon Chang, *The Political Economy of Industrialization*, Cambridge University Press.

VII. RECOMENDACIONES

1. Lineamientos generales

Como se ha mencionado a lo largo del presente estudio, a partir de la crisis de la deuda externa de principios de los ochenta, Costa Rica ha logrado avances significativos en la corrección de desequilibrios macroeconómicos fundamentales. De hecho, al inicio de 1993 mostraba resultados notables, tanto en la reducción del déficit de las finanzas públicas como en el abatimiento de presiones inflacionarias y en la creciente relevancia de un sector de exportaciones no tradicionales.

Sin embargo, los signos de deterioro en la evolución económica del país en los 12 meses anteriores a mayo de 1994 reflejan insuficiencias y rezagos en la estrategia de ajuste y estabilización adoptada y síntomas de un relativo agotamiento en su patrón de crecimiento. El carácter de estas limitaciones, y sobre todo la apremiante necesidad de superarlas pronto, coloca a la economía de Costa Rica en una encrucijada decisiva.

En síntesis, el reto de la nueva administración consiste en restablecer a la brevedad equilibrios macroeconómicos esenciales y, a la vez, cementar una inserción dinámica en la economía mundial en el nuevo contexto de globalización y regionalización que prevalece a nivel internacional. En ese sentido, es de subrayar que a partir del segundo semestre del 1994, diversas medidas de la administración del Presidente Figueres responden a esta preocupación, tendiendo a restablecer los equilibrios macroeconómicos.

En la práctica —y sin entrar en detalles de políticas para la promoción de actividades específicas—, ello implica reorientar líneas de acción o medidas de política en torno a tres objetivos principales, en alguna medida interdependientes: a) racionalizar —tanto desde la perspectiva macro como de la microeconómica— la estructura de las erogaciones y de los ingresos públicos; b) profundizar la transformación del aparato productivo, y c) robustecer la generación de ahorro interno y su intermediación eficiente a la empresa nacional.

En caso de no realizarse esfuerzos firmes para conseguir dichos objetivos, se impedirá que la economía costarricense se expanda de manera persistente a tasas elevadas. Así, tendería a verse inmersa en una dinámica en que su todavía insuficiente transformación productiva y débil generación de ahorro interno determinen que las fases de reactivación desemboquen rápidamente en un déficit en cuenta corriente que rebase las posibilidades regulares de financiamiento del exterior.

En las condiciones actuales, que de hecho se conformaron en los años previos, cubrir esta demanda de divisas conlleva un alza en las tasas de interés domésticas y mayor dependencia de capitales de corto plazo, acentuando la fragilidad en el patrón de crecimiento de la economía. A su vez, el encarecimiento del crédito local debilita la formación de capital fijo y con ello erosiona el potencial de expansión productiva del país en el largo plazo. Además, salvo que se fortalezca la competitividad de los factores productivos en Costa Rica, tarde que temprano habría que acelerar el ritmo de depreciación cambiaria, y por ende realimentar inercias inflacionarias. Es decir, la depreciación cambiaria se volvería indispensable para impulsar al sector exportador y defender su

presencia en los mercados internacionales, en particular dado el robustecimiento de los competidores en la misma Centroamérica.

La necesidad de acelerar el crecimiento de largo plazo de la economía de Costa Rica es innegable. Si bien el país mantiene su liderazgo entre las economías de la región centroamericana, diversos indicadores socioeconómicos comienzan a perder su brillo tradicional y a acusar deficiencias. Así, muestra rezagos con respecto a economías más desarrolladas de América Latina y de otras regiones en cuanto a la satisfacción de algunas necesidades sociales básicas, por ejemplo en el campo de la salud y la educación.

Se debe señalar que antes de implementar a fondo un programa de apoyo a la transformación productiva, un primer objetivo que reclama atención concierne a la necesidad de recomponer la estructura de gastos e ingresos del sector público. Aunque se contrajo de manera muy significativa su déficit financiero y el operativo, la estructura de erogaciones e ingresos fiscales tiene distorsiones importantes. Como quedó evidente de junio de 1993 a la fecha, estas distorsiones pueden comenzar a poner en jaque la estabilidad de precios y a debilitar el potencial de crecimiento de la economía nacional.

Es de notar que para asegurar equilibrios macroeconómicos, el saneamiento de las finanzas públicas debe procurar una estructura de ingresos y erogaciones del gobierno conducente a elevar la productividad sistémica y la equidad de la economía. Si bien la nueva administración está avanzando en esta dirección, todavía hay mucho por hacer en estos campos. Una tarea ineludible será la de simplificar el sistema tributario y reducir el enorme número de gravámenes con destino asignado que existen. Asimismo, habrá que continuar eliminando exenciones y hacer compatibles los diferentes esquemas de regulaciones, incentivos y disposiciones, evitando la multiplicación de instituciones y programas dedicados a tareas esencialmente iguales.

Hay consenso en que es indispensable revisar las prelaiones —implícitas o declaradas— que han regido el diseño del presupuesto oficial en los últimos años y canalizar más recursos a la inversión. Las deficiencias en la infraestructura física y en la disponibilidad de algunos recursos humanos capacitados están afectando la productividad global y las ventajas competitivas de Costa Rica en la producción de ciertos bienes y servicios. La experiencia histórica del país, así como la de América Latina y otras regiones, revela que cubrir estas fallas del mercado exige la participación del sector público en la formación de capital, tanto físico como de recursos humanos.

En esa línea, hay que apuntar que las políticas de ajuste y estabilización que han tenido más éxito en recuperar un crecimiento económico sólido parecen ser aquellas en que se ha tomado en cuenta la complementariedad entre la formación de capital de los sectores privado y público. Visto desde un ángulo diferente, concentrar la contracción del gasto público en los renglones de inversión dificulta la modernización de la maquinaria y el equipo, tiende a deprimir el clima general de negocios y, en general, ejerce un impacto negativo sobre el crecimiento posible de la economía.

En una línea similar, y ligado al segundo objetivo arriba señalado, la racionalización del gasto público debe tomar en cuenta las repercusiones sobre el sistema de incentivos a la producción y las condiciones de rentabilidad en el país. En la situación actual, de fuerte restricción del balance de pagos sobre la capacidad de crecimiento de la economía costarricense, es necesario que el diseño del

presupuesto público dé especial atención a su impacto sobre la competitividad del sector productor de bienes comerciables. Es decir, antes de reducir gastos y transferencias públicas, conviene analizar su efecto esperado en el ámbito microeconómico, en particular sobre las actividades exportadoras —o competidoras con las importaciones—, estén presentes tiempo atrás, o bien sean apenas emergentes. El análisis debe responder en qué medida las modificaciones fiscales en cuestión ayudarán a promover la competitividad auténtica de las actividades exportadoras. Sin una apreciación clara al respecto, no se justifica eliminar instrumentos que tienen potencial significativo probado para desarrollar exportaciones nuevas.

La discusión acerca del fomento a las exportaciones merece una reflexión cuidadosa. Así, habrían de revisarse las políticas de promoción a la competitividad y a la productividad para que —respetando lo estipulado en los acuerdos comerciales firmados— Costa Rica evite competir en desventaja en los mercados internacionales y locales. Parece crucial que se adopten medidas para desarrollar nuevos sectores con ventajas dinámicas que permitan a Costa Rica colocarse mejor en las redes mundiales de producción, con aportes crecientes de valor agregado. De hecho, y no obstante la retórica en contra, muchas medidas de promoción directa de las exportaciones y de fomento a la competitividad de los productores locales son práctica común en países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y en los de industrialización reciente en el sudeste de Asia.

Mantener las ventajas competitivas no es un proceso automático ni garantizado. Supone cuando menos realizar esfuerzos firmes y sistemáticos —por parte del sector privado y el público— para impulsar la productividad y para remover los cuellos de botella y demás obstáculos que amenacen su posición. En este sentido, Costa Rica habría de procurar mantener la agilidad y capacidad competitiva que ha evidenciado en el terreno del turismo, la maquila y de sus demás exportaciones significativas.

El nicho que Costa Rica ha construido en el turismo mundial requerirá más y mejores inversiones en infraestructura tanto hotelera como de comunicaciones y transportes, para aumentar el valor agregado unitario que genera esta actividad y poder desarrollarla de manera sostenida sin deteriorar el medio ambiente.

Asimismo, la calidad y acceso a servicios comerciales y profesionales de diversos tipos también son factores de peso. Es recomendable concertar acciones entre el sector privado y el oficial para utilizar el impulso derivado de dicha demanda, en beneficio de un mayor desarrollo nacional. En particular, cabría apoyarse en él para ampliar y robustecer los vínculos de la actividad turística con el resto de la economía, fomentando la fabricación nacional de algunos bienes y servicios especiales de alta demanda por este sector. Otra área donde el país goza de ventaja comparativa es la exportación de servicios profesionales. Su desarrollo se podría impulsar con esfuerzos más decididos en la formación de recursos humanos cada vez más especializados, acordes con la evolución de la demanda regional y extrarregional.

El proceso de pacificación y reconstrucción en la región revitaliza mercados tradicionales para las exportaciones costarricenses, en particular las manufacturas. Sin embargo, también obliga a que las actividades de maquila en Costa Rica comiencen a apoyarse en ventajas distintas a las meramente salariales. En la región, Costa Rica —en parte reflejando su relativamente alto nivel de desarrollo

humano— carece de ventajas inherentes de ese tipo. Con ello, enfrenta el desafío de ir incentivando la instalación de nuevas plantas maquiladoras, intensivas en el uso de mano de obra crecientemente más calificada. Ello permitirá una mayor incorporación y apropiación de valor agregado para el país, y serviría de base para desarrollar las capacidades autónomas de exportación de servicios profesionales, que se mencionaron anteriormente.

Un elemento adicional —de naturaleza más general aunque vinculado con lo anterior— en que se muestra la necesidad de modificar la inserción actual de Costa Rica en el comercio internacional, tiene que ver con los términos de intercambio. En los últimos 10 años, Costa Rica fue el país de Centroamérica donde la evolución de términos de intercambio comercial fue más desfavorable. Esta tendencia, de persistir, limita las posibilidades de crecimiento de la economía y debilita la generación de ahorro interno. Luego habrá que promover una diferente estructura en su intercambio de bienes con el resto del mundo. En ese sentido, se reitera que es por demás conveniente impulsar una segunda ola de nuevas actividades exportadoras (por definición: no tradicionales) y, por qué no, de productores capaces de competir eficientemente con las importaciones en sectores seleccionados del mercado local. Esta segunda ola de diversificación de las exportaciones apoyaría una más profunda reconversión e integración del aparato productivo nacional, y complementaría a las exportaciones no tradicionales actuales —cuyo dinamismo evidencia, sin embargo, signos de agotamiento— como motor del desarrollo nacional. Debe recordarse que la primera ola de generación de nuevas exportaciones, que tomó fuerza en Costa Rica a principios de los ochenta, y permitió mitigar los efectos de la crisis económica que golpeó duramente a los demás países de la región, no ha logrado compensar el alza de las importaciones en las fases de elevado repunte de la economía. Esta alza, aunada al movimiento desfavorable de los términos de intercambio, ha repercutido en un deterioro importante del déficit comercial y en una mayor dependencia del flujo de capitales del exterior.

Un aspecto adicional en el que hay que tomar medidas concierne a las negociaciones comerciales. La convicción generalizada en Costa Rica y en otros países latinoamericanos, en torno a las bondades de los acuerdos de libre comercio para fomentar la competitividad, no suple la falta de reflexión sobre los alcances y limitaciones de las políticas activas de fomento y desarrollo. Esta reflexión es un ingrediente insustituible para lograr acuerdos comerciales que impulsen más el desarrollo económico del país. Sin ella, las negociaciones fácilmente se distorsionan por presiones de grupos económicos particulares, pudiéndose llegar a resultados en que prevalecen los intereses de sectores específicos por encima de los de nación en conjunto. Además, se corre el riesgo de una fragmentación de la política comercial nacional en una constelación de acuerdos ad hoc, que tienden a aminorar la relevancia de las demás políticas de desarrollo nacional. Las negociaciones comerciales de tipo bilateral con países fuera de la región centroamericana deben considerar los enlaces privilegiados entre los miembros del Mercado Común Centroamericano. Costa Rica comparte con ellos tanto su historia pasada como buena parte de su desarrollo futuro. En este sentido, convendría orientar las negociaciones hacia arreglos sectoriales que tomen en cuenta los acuerdos de integración y se vuelvan instrumentos activos de política industrial. En la práctica, hay que analizar las conveniencias y costos de reducir de manera indiscriminada las barreras al intercambio comercial en el sector agropecuario —especialmente en los granos básicos— y que se le incluya en las negociaciones y acuerdos extrarregionales de esta naturaleza que ha ido sosteniendo Costa Rica. En otros sectores, conviene apoyar el proceso de desregulación a través de proyectos y programas que, por un lado, eliminen obstrucciones (por ejemplo en las áreas de transporte y energía) y, por otro, impulsen la difusión de tecnologías desde los países que generan las principales

innovaciones respectivas. Quiérase o no, es necesario apoyar estos arreglos con medidas de fomento que faciliten el financiamiento y el acceso a la tecnología a las empresas medianas y pequeñas, las que podrían ser uno de los principales beneficiarios del proceso de negociación comercial, siempre y cuando tengan la capacidad de aprovechar los desafíos de la apertura de nuevos mercados. Conjugar estas actividades implicaría esfuerzos nacionales para complementar, al menos en una fase inicial, el funcionamiento de los mercados, así ampliados. Correspondería al gobierno desempeñar el papel de catalizador para que se generen y coordinen acciones al nivel de la sociedad civil.

El tercer ámbito en el que se recomienda tomar medidas especiales concierne a la generación de ahorro privado y su canalización eficiente a la inversión productiva en el país. En efecto, el debilitamiento del ahorro privado puede restringir la expansión de la economía, al aumentar su dependencia vis à vis del ahorro externo, i.e., de la entrada de capital foráneo. Un elemento importante para evitarlo es la conformación de un sistema financiero moderno, que ofrezca incentivos al ahorro de mediano y largo plazo y que, simultáneamente, presente condiciones competitivas al uso del crédito nacional para la inversión en capital fijo. En particular, habría que reformar el sistema financiero, haciendo más eficiente la intermediación de recursos hacia las pequeñas y medianas empresas, ampliando su acceso al crédito de largo plazo a tasas competitivas.

Considerando la importancia de las mencionadas cuestiones tributarias, a continuación se profundiza en algunos de sus aspectos.

2. Cuestiones tributarias

Como se mencionó, hay necesidad de simplificar el modelo tributario para alcanzar mayor eficiencia, transparencia y flexibilidad. Este tema comprende básicamente tres cuestiones: a) la reducción drástica de la multiplicidad de impuestos con destino específico; b) la revisión de la estructura técnica de los principales impuestos a fin de clarificar las obligaciones a cargo del contribuyente, y c) la adopción de mecanismos que supongan disminuir sensiblemente los costos de administración. Estas dos últimas exigencias están implícitamente manifiestas en el caso del Impuesto General de Ventas, 57/. Cabe resaltar como segundo objetivo de la reforma tributaria la necesidad de montar un sistema de recaudación suficiente y sustentable. Se requiere encontrar respuesta al deterioro que está padeciendo la recaudación a raíz de los ajustes efectuados en los aranceles, motivados a su vez por las obligaciones contraídas en el ámbito centroamericano. También hace falta acometer la tarea de compensar la eventual desaparición de los tributos de baja recaudación y alto costo administrativo.

Un tercer objetivo se refiere a fortalecer la neutralidad del sistema a partir de una rigurosa definición de las prioridades del desarrollo. Ella alude esencialmente a la no interferencia del Estado en las decisiones económicas que adoptan productores y consumidores. Acercarse a un ideal de

57/ En efecto, un primer análisis de este tributo reveló fallas técnicas preocupantes, tales como la vigencia de un sistema superado de deducción física para el cómputo de los créditos fiscales; rezagos e ineficiencia en los regímenes de reembolso de los saldos a favor del contribuyente, y complicaciones de estructura, antagónicas a la especialización productiva y al control tributario, entre otras.

neutralidad implica reducir o eliminar las pérdidas de eficiencia que se dan cuando las personas tienen que modificar su comportamiento para adaptarse a las características de la imposición tributaria o a sus cambios, en vez de hacerlo en respuesta a las fuerzas del mercado. Sin embargo, a causa de las imperfecciones de éste o de la necesidad de corregir patrones de distribución inconsistentes con las nociones de justicia prevalecientes en la sociedad, se admite que los sistemas se aparten en alguna medida de modelos puros de neutralidad fiscal. Con todo, es importante que se evalúe el grado de intervención estatal requerido a fin de satisfacer esa multiplicidad de objetivos.

Los elementos descritos configuran el contenido de lo que podrá constituir un programa vertebrado de reestructuración y racionalización del sector público, que podría sustituir con ventaja al Plan de Movilidad Laboral, esencialmente encaminado a aligerar la ocupación del gobierno central y de los organismos paraestatales.

Anexo estadístico

Cuadro 1

COSTA RICA: PRINCIPALES INDICADORES ECONOMICOS

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993 a/
A. Indicadores económicos básicos b/ Indices (1980 = 100.0)														
Producto interno bruto a precios de mercado b/	100.0	97.6	90.5	92.9	100.2	101.0	106.3	111.1	114.7	121.0	125.1	127.8	137.0	145.4
Ingreso nacional bruto b/	100.0	86.1	75.9	80.8	89.8	91.2	102.0	99.1	100.2	104.3	106.7	103.7	110.1	116.0
Población (miles de habitantes)	2,284	2,353	2,423	2,495	2,568	2,642	2,723	2,791	2,870	2,941	3,010	3,082	3,154	3,225
Producto interno bruto por habitante b/	100.0	94.8	85.3	85.1	89.2	87.3	89.3	90.7	91.1	93.5	94.2	93.8	98.1	101.7
Déficit del gobierno central/PIB c/	...	...	...	3.6	3.0	2.0	3.3	2.0	2.5	4.1	4.4	3.1	1.9	1.9
Dinero (M1)/PIB c/ d/	17.2	18.9	18.6	19.0	17.4	16.2	16.9	15.4	15.2	14.8	13.0	12.7	13.2	11.6
Tipo de cambio real ajustado (1986 = 100.0)							100.0	99.5	103.5	100.1	99.6	109.2	103.2	99.2
Tasa de desocupación urbana c/ e/	6.0	9.1	9.9	8.6	6.6	6.7	6.7	5.9	6.3	3.7	5.4	6.0	4.3	4.0
Tasas de crecimiento														
Producto interno bruto	0.8	-2.4	-7.3	2.7	7.8	0.7	5.3	4.5	3.2	5.5	3.4	2.1	7.2	6.1
Producto interno bruto por habitante	-2.1	-5.2	-9.9	-0.3	4.8	-2.1	2.3	1.6	0.4	2.6	0.7	-0.4	4.6	3.7
Ingreso nacional bruto	-0.2	-13.9	-11.8	6.5	11.1	1.5	11.9	-2.8	1.1	4.1	2.3	-2.8	6.2	5.3
Precios al consumidor														
Promedio anual	18.1	37.0	90.1	32.6	12.0	15.0	11.8	16.8	20.8	16.5	19.0	28.7	21.8	9.8
Diciembre a diciembre	17.8	65.1	81.7	10.7	17.3	11.1	15.4	16.4	25.3	10.0	27.3	25.3	17.0	9.0
Sueldos y salarios reales e/														
Valor corriente de las exportaciones de bienes y servicios	9.1	-1.9	-5.0	1.5	12.6	-4.4	14.3	4.0	11.6	13.7	7.2	11.4	16.9	16.4
Valor corriente de las importaciones de bienes y servicios	9.1	-21.3	-20.1	9.7	9.1	2.2	5.2	21.4	4.1	21.4	13.6	-4.9	30.3	18.0
Relación de precios del intercambio de bienes y servicios	1.3	-21.8	-2.8	5.8	3.8	-2.9	15.6	-14.1	-0.9	-1.5	-9.3	-3.0	-1.9	2.0
Millones de dólares														
B. Sector externo														
Saldo del comercio de bienes y servicios	-460	-129	74	-12	28	-55	54	-177	-75	-217	-364	-22	-323	-419
Pago neto de utilidades e intereses	219	308	377	337	320	290	286	306	359	389	252	195	209	203
Saldo de la cuenta corriente	-659	-409	-273	-326	-260	-302	-195	-444	-394	-567	-561	-166	-446	-537
Saldo de la cuenta de capital	751	360	398	373	205	362	289	481	636	713	364	515	587	518
Variación de reservas internacionales netas	99	-67	137	61	-57	51	78	11	226	150	-201	342	133	-19
Deuda externa desembolsada f/	2,209	2,687	3,188	3,881	3,925	4,140	4,079	4,384	4,471	4,487	3,930	4,015	4,051	4,052

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

a/ Cifras preliminares.

b/ Porcentajes.

c/ Para el cálculo de este indicador, las cifras de Dinero (M1) corresponden a saldos de fin de año.

d/ Promedio anual de las tasas cuatrimestrales resultantes de las encuestas de hogares. A partir de 1987, la encuesta pasó a ser anual.

e/ Saldos a fines de año. Incluye la deuda desembolsada de mediano y largo plazo del sector público, y la deuda del sector privado no garantizada por el Estado.

Cuadro 2

COSTA RICA: OFERTA Y DEMANDA GLOBALES

	Millones de colones de 1980				Composicion porcentual		Tasas de crecimiento anual					
	1990	1991	1992	1993 a/	1980	1993 a/	1980/1985	1985/1990	1990	1991	1992	1993 a/
Oferta global	70,361	69,592	77,665	84,392	136.8	140.2	-1.5	6.0	4.0	-1.1	11.6	8.7
Producto interno bruto a precios de mercado	51,798	52,886	56,715	60,174	100.0	100.0	0.2	4.4	3.4	2.1	7.2	6.1
Importaciones de bienes y servicios	18,563	16,706	20,950	24,218	36.8	40.2	-5.4	10.0	5.6	-10.0	25.4	15.6
Demanda global	70,461	69,592	77,664	84,392	136.8	140.2	-1.5	6.0	4.1	-1.2	11.6	8.7
Demanda interna	49,438	45,415	50,230	53,831	110.3	89.5	-3.5	4.4	3.7	-8.1	10.6	7.2
Inversión bruta interna	11,993	10,449	12,802	14,536	26.6	24.2	-5.9	7.8	6.7	-12.9	22.5	13.5
Inversión bruta fija	12,019	10,480	12,765	14,373	23.9	23.9	-4.8	9.5	13.5	-12.8	21.8	12.6
Variación de existencias	-26	-31	38	163	2.7	0.3						
Consumo total	37,445	34,966	37,428	39,295	83.8	65.3	-2.8	3.5	2.8	-6.6	7.0	5.0
Gobierno general	7,947	7,875	8,104	8,387	18.2	13.9	-1.3	2.6	0.7	-0.9	2.9	3.5
Privado	29,498	27,091	29,324	30,907	65.5	51.4	-3.3	3.7	3.3	-8.2	8.2	5.4
Exportaciones de bienes y servicios	21,024	24,177	27,434	30,561	26.5	50.8	4.4	9.1	5.2	15.0	13.5	11.4

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales del Banco Central de Costa Rica.

a/ Cifras preliminares.

Cuadro 3

COSTA RICA: EVOLUCION TENDENCIAL DE LA OFERTA/DEMANDA GLOBALES Y SUS RUBROS a/

	Promedio de tasas de variación anual						Porcentaje de la variación global					
	1971- 1975	1976- 1979	1980- 1983	1984- 1989	1990- 1991	1992- 1993	1971- 1975	1976- 1979	1980- 1983	1984- 1989	1990- 1991	1992- 1993
Tendencia de la oferta-demanda global	5.4%	7.5%	-4.0%	5.8%	1.2%	10.6%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
Contribución respectiva a la tendencia global b/												
Oferta global												
Producto interno bruto	4.0%	4.3%	-1.1%	3.3%	1.9%	4.7%	75.2%	56.9%	28.2%	56.9%	158.5%	43.9%
Importaciones de bienes y servicios	1.3%	3.2%	-2.9%	2.5%	-0.7%	6.0%	24.8%	43.1%	71.8%	43.1%	-58.5%	56.1%
Demanda global:												
Demanda interna	3.7%	6.3%	-4.6%	3.3%	-2.0%	5.1%	69.3%	84.1%	115.2%	57.1%	-164.0%	47.6%
Inversión bruta interna	0.9%	2.1%	-1.3%	1.3%	-0.7%	2.6%	16.1%	28.1%	33.9%	22.6%	-57.2%	24.3%
Inversión bruta fija	1.0%	2.2%	-2.1%	1.4%	0.0%	2.3%	18.3%	29.8%	53.9%	24.0%	2.6%	21.9%
Pública	0.3%	0.4%	-0.3%	0.0%	0.0%	0.1%	5.0%	5.8%	7.6%	0.4%	-2.9%	0.9%
Privada	0.7%	1.8%	-1.8%	1.4%	0.1%	2.2%	13.3%	24.0%	46.2%	23.5%	5.4%	21.0%
Variación de existencias	-0.1%	-0.1%	0.8%	-0.1%	-0.7%	0.3%	-2.2%	-1.6%	-20.0%	-1.3%	-59.7%	2.4%
Consumo total	2.9%	4.2%	-3.2%	2.0%	-1.3%	2.5%	53.2%	55.9%	81.3%	34.5%	-106.9%	23.3%
Gobierno general	0.9%	0.8%	-0.3%	0.3%	0.1%	0.3%	16.6%	11.3%	7.9%	5.6%	5.0%	3.1%
Privado	2.0%	3.3%	-2.9%	1.7%	-1.4%	2.1%	36.6%	44.7%	73.4%	28.9%	-111.9%	20.1%
Exportaciones de bienes y servicios	1.6%	1.2%	0.6%	2.5%	3.2%	5.6%	30.7%	15.9%	-15.2%	42.9%	264.0%	52.4%

Fuente: CEPAL, con base en cifras oficiales.

a/ Precios constantes de 1980.

b/ Tasa de variación ponderada por la participación del rubro en el agregado global.

Cuadro 4

COSTA RICA: BALANCE AHORRO-INVERSION FIJA

(Porcentajes)

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993 a/
Con relación al PIB corriente											
Inversión total	18.0	20.0	19.3	18.7	19.8	18.9	20.5	22.4	19.7	20.3	22.1
Pública	6.4	6.4	7.0	5.8	4.4	4.1	4.5	4.7	4.2	4.0	4.1
Privada	11.6	13.7	12.3	12.8	15.4	14.8	16.0	17.7	15.5	16.4	17.9
Ahorro interno	10.6	13.3	9.0	15.5	14.8	12.4	11.2	12.0	16.1	12.6	14.4
Público	-3.1	-2.8	-4.6	-2.3	-3.5	-4.2	-3.3	-2.7	0.7	1.6	2.3
Privado	13.7	16.1	13.6	17.8	18.2	16.6	14.5	14.6	15.5	11.0	12.0
Ahorro externo	7.4	6.7	10.4	3.1	5.0	6.5	9.3	10.4	3.6	7.7	7.7
Flujos de fondos											
Balance sector público (T-Cg-Ig)	-9.5	-9.2	-11.7	-8.1	-7.9	-8.3	-7.8	-7.4	-3.6	-2.3	-1.8
Ingresos públicos	12.0	12.8	11.1	13.1	11.5	11.4	13.7	15.5	16.9	17.6	19.0
Balance sector privado (Yp-Cp-Ip)	2.1	2.4	1.3	5.0	2.9	1.8	-1.5	-3.0	0.0	-5.4	-5.9
Ingresos privados	75.2	77.4	73.7	76.4	80.3	78.3	74.8	76.0	75.1	71.2	71.9
Balance sector externo	7.4	6.7	10.4	3.1	5.0	6.5	9.3	10.4	3.6	7.7	7.7
Con relación al ingreso disponible corriente											
Propensión media al ahorro privado	18.2	20.9	18.5	23.3	22.7	21.2	19.3	19.2	20.6	15.4	16.7

Fuente: CEPAL sobre la base de cifras oficiales.

a/ Cifras preliminares.

Cuadro 5
COSTA RICA: BALANCE AHORRO-INVERSION (ENFOQUE OPERATIVO)

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993 a/
Porcentajes											
Con relación al PIB corriente											
Inversión total	18.0	20.0	19.3	18.7	19.8	18.9	20.5	22.4	19.7	20.3	22.1
Ahorro interno	10.6	13.3	9.0	15.5	14.8	12.4	11.2	12.0	16.1	12.6	14.4
Público	-0.1	1.5	-1.9	1.1	0.5	1.6	-0.5	3.9	6.2	5.7	5.0
Privado	10.7	11.8	10.8	14.4	14.3	10.8	11.6	8.1	10.0	7.0	9.3
Ahorro externo	7.4	6.7	10.4	3.1	5.0	6.5	9.3	10.4	3.6	7.7	7.7
Flujos de fondos											
Balance sector público	-6.5	-4.8	-8.9	-4.7	-3.9	-2.5	-5.0	-0.9	1.9	1.7	0.9
Ingresos públicos	15.0	17.2	13.9	16.5	15.5	17.2	16.5	22.0	22.4	21.6	21.7
Balance sector privado	-0.9	-1.9	-1.4	1.5	-1.1	-4.0	-4.3	-9.6	-5.5	-9.4	-8.6
Ingresos privados	72.2	73.0	70.9	72.9	76.3	72.5	71.9	69.5	69.5	67.2	69.2
Balance sector externo	7.4	6.7	10.4	3.1	5.0	6.5	9.3	10.4	3.6	7.7	7.7
Con relación al ingreso disponible corriente											
Propensión media al ahorro privado	14.8	16.1	15.3	19.7	18.7	14.9	16.2	11.7	14.3	10.4	13.5
Indices (1990 = 100.0)											
Ingresos reales											
Sector público	50.0	62.0	50.4	63.4	62.1	71.4	72.4	100.0	103.9	108.2	115.0
Sector privado	76.2	83.3	81.5	88.5	97.0	95.3	99.9	100.0	102.3	106.5	116.3
Variación anual											
Ingresos reales											
Sector público	-22.0	23.9	-18.7	25.7	-1.9	14.9	1.4	38.2	3.9	4.1	6.3
Sector privado	0.2	9.3	-2.1	8.5	9.6	-1.7	4.8	0.1	2.3	4.1	9.2

Fuente: CEPAL sobre la base de cifras oficiales.

a/ Cifras preliminares.

Cuadro 6

**COSTA RICA: PRODUCTO INTERNO BRUTO POR ACTIVIDAD ECONOMICA
A PRECIOS DE MERCADO**

	Millones de colones de 1980				Composición porcentual		Tasas de crecimiento anual					
	1990	1991	1992	1993 a/	1980	1993 a/	1980/ 1985	1985/ 1990	1990	1991	1992	1993 a/
	Producto interno bruto	51,797	52,886	56,715	60,174	100.0	100.0	0.2	4.4	3.4	2.1	7.2	6.1
Bienes	21,757	22,417	23,890	24,929	42.6	41.4	0.0	4.3	2.1	3.0	6.6	4.4
Agricultura b/	10,047	10,668	11,084	11,328	17.8	18.8	1.6	4.7	2.5	6.2	3.9	2.2
Industria manufacturera y minería	9,553	9,754	10,758	11,457	18.6	19.0	0.2	4.2	2.6	2.1	10.3	6.5
Construcción	2,157	1,995	2,047	2,144	6.2	3.6	-6.1	2.8	-2.3	-7.5	2.6	4.7
Servicios básicos	4,223	4,370	4,857	5,335	6.3	8.9	2.6	7.2	6.6	3.5	11.2	9.8
Electricidad, gas y agua	1,489	1,556	1,650	1,765	2.1	2.9	5.2	5.5	6.5	4.5	6.0	7.0
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	2,734	2,813	3,207	3,570	4.2	5.9	1.2	8.2	6.7	2.9	14.0	11.3
Otros servicios	25,817	26,099	27,968	29,911	51.0	49.7	0.0	4.1	4.1	1.1	7.2	6.9
Comercio	9,824	9,844	11,075	11,983	20.1	19.9	-1.0	4.5	4.8	0.2	12.5	8.2
Establecimientos financieros, seguros y servicios prestados a las empresas	6,778	6,880	7,389	7,951	5.3	13.2	2.0	5.5	5.5	1.5	7.4	7.6
Bienes inmuebles	3,019	3,080	3,141	3,207	6.0	5.3	1.4	2.5	2.2	2.0	2.0	2.1
Otros servicios personales	9,215	9,375	9,505	9,977	4.4	16.6	-0.1	2.6	2.3	1.7	1.4	5.0
Servicios gubernamentales	6,891	6,960	7,029	7,170	15.2	11.9	-0.1	2.0	1.5	1.0	1.0	2.0

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales, reponderadas con la estructura a precios corrientes de 1980. Por lo tanto, las tendencias obtenidas no necesariamente coinciden con las publicadas por el país.

a/ Cifras preliminares.

b/ Incluye el sector pecuario, la silvicultura y la pesca.

Cuadro 7

COSTA RICA: INDICADORES DE LA PRODUCCION AGROPECUARIA

	1989	1990	1991	1992	1993 a/	Tasas de crecimiento			
						1990	1991	1992	1993 a/
Indice de la producción agropecuaria (1980 = 100.0) b/	129.6	132.8	141.2	146.7	149.9	2.5	6.3	3.9	2.2
Agrícola	136.9	138.4	146.3	153.5	155.3	1.1	5.7	4.9	1.2
Pecuaria	115.4	122.5	131.5	137.1	145.3	6.1	7.4	4.2	6.0
Silvícola	86.2	91.6	108.1	93.3	87.5	6.3	18.0	-13.7	-6.2
Piscícola	103.2	117.2	102.6	100.6	100.6	13.6	-12.5	-1.9	-
Producción de los principales cultivos c/									
De exportación tradicional									
Café	158.0	152.2	161.3	160.3	147.7	-3.7	6.0	-0.6	-7.9
Banano	1,479.8	1,598.2	1,713.3	1,918.9	2,108.9	8.0	7.2	12.0	9.9
Caña de azúcar	2,511.9	2,755.6	2,948.4	3,160.7	3,309.3	9.7	7.0	7.2	4.7
Cacao	4.0	4.0	2.6	2.0	1.7	-	-34.9	-25.0	-14.3
De consumo interno									
Arroz	217.0	190.3	182.8	173.5	147.5	-12.3	-3.9	-5.1	-15.0
Maíz	81.0	65.6	56.3	41.2	37.3	-19.0	-14.2	-26.9	-9.4
Frijol	22.0	31.8	36.4	36.9	31.5	44.5	14.6	1.4	-14.8
Sorgo	6.0	2.7	1.7	0.6	0.6	-55.5	-35.7	-66.7	-
Plátano	90.2	93.0	96.6	100.1	109.3	3.1	3.9	3.6	9.2
Indicadores de la producción pecuaria									
Beneficios c/									
Vacunos	159.9	169.5	178.1	177.4	184.0	6.0	5.1	-0.4	3.7
Porcinos	20.0	19.3	25.2	26.0	27.0	-3.5	30.5	3.4	3.8
Aves d/	23.0	24.3	26.9	31.9	38.5	5.5	10.9	18.5	20.6
Otras producciones									
Leche e/	379.8	402.3	417.5	446.8	475.4	5.9	3.8	7.0	6.4
Huevos d/	339.1	393.4	441.4	463.4	500.5	16.0	12.2	5.0	8.0

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras del Banco Central de Costa Rica.

a/ Cifras preliminares.

b/ Calculado sobre la base del valor bruto de la producción, en colones de 1986.

c/ Miles de toneladas.

d/ Millones de unidades.

e/ Millones de litros.

Cuadro 8

COSTA RICA: INDICADORES DE LA PRODUCCION MANUFACTURERA

(Indices 1980 = 100.0)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993 a/	Tasas de crecimiento			
														1990	1991	1992	1993 a/
Indices del valor agregado	99.6	88.1	89.7	99.0	101.0	108.3	114.4	116.4	120.4	123.5	126.1	139.1	148.1	2.6	2.1	10.3	6.5
Bienes de consumo																	
Alimentos, bebidas y tabaco	103.2	93.1	98.5	111.6	116.0	121.6	131.0	132.9	136.3	144.0	155.5	160.3	173.1	5.6	8.0	3.1	8.0
Beneficio de café	106.3	108.4	116.8	128.9	116.7	113.2	136.8	148.6	149.2	144.3	152.9	118.4	151.6	-3.3	6.0	-22.6	28.1
Carne	121.9	93.1	84.1	105.9	132.8	152.3	135.9	123.8	117.6	120.1	141.4	128.7	136.1	2.1	17.7	-9.0	5.8
Azúcar	104.6	95.4	101.7	126.9	127.5	121.4	131.0	125.3	126.2	141.1	149.7	170.6	178.8	11.8	6.1	14.0	4.8
Otros alimentos	97.6	85.0	92.1	102.1	107.9	115.1	120.5	123.2	128.1	137.1	147.5	157.7	167.9	7.0	7.6	6.9	6.5
Textiles, cueros y calzado	100.3	105.7	108.3	102.3	100.1	91.5	85.8	91.8	97.5	98.5	92.8	103.4	109.6	1.1	-5.8	11.4	6.0
Muebles y madera	96.1	69.6	59.8	65.5	71.5	70.6	77.1	80.1	76.4	81.5	74.1	72.9	66.5	6.6	-9.1	-1.6	-8.7
Imprenta, editoriales e industrias conexas	92.7	74.3	93.3	109.0	119.2	187.1	209.0	222.0	226.0	215.6	209.3	229.8	273.0	-4.6	-2.9	9.8	18.8
Diversos	90.3	77.4	81.3	89.5	96.3	90.8	98.8	90.0	107.3	101.1	84.2	98.0	90.6	-5.8	-16.7	16.4	-7.6
Bienes intermedios																	
Papel y productos de papel	101.7	98.1	121.4	112.8	112.4	111.7	116.3	134.1	146.0	166.4	173.1	175.1	170.9	14.0	4.0	1.2	-2.4
Productos químicos y caucho	101.4	73.4	74.0	79.5	80.1	95.2	95.2	112.0	120.4	125.0	129.0	157.2	171.3	3.8	3.2	21.8	9.0
Refinación de petróleo	106.5	88.8	67.0	87.0	87.4	130.2	129.9	124.3	121.9	77.9	58.9	93.0	66.1	-36.1	-24.4	57.9	-28.9
Minerales no metálicos	87.7	65.2	74.1	96.8	99.9	109.6	126.4	132.2	142.2	151.8	143.4	149.7	159.0	6.7	-5.5	4.4	6.2
Metalmecánica	83.9	54.9	51.0	52.2	55.9	63.4	70.1	71.3	78.9	82.9	82.6	94.1	104.0	5.1	-0.4	13.9	10.6
Otros indicadores																	
Indices de empleo	94.6	92.7	96.2	99.3	99.8	100.4	100.4	104.4	105.0	106.6	109.9	114.9	114.7	1.6	3.1	4.5	-0.2
Indices de consumo industrial de electricidad	84.3	79.2	101.4	111.9	112.1	123.8	128.5	127.9	140.8	148.3	156.0	176.4	192.2	5.3	5.2	13.1	8.9

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras del Banco Central de Costa Rica y la Encuesta de Coyuntura Industrial del Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas.

a/ Cifras preliminares.

Cuadro 9

COSTA RICA: PRINCIPALES INDICADORES DEL
COMERCIO EXTERIOR DE BIENES

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993 a/
Tasas de crecimiento									
Exportaciones fob									
Valor	-5.9	15.5	2.0	6.7	12.9	1.6	10.6	14.4	13.6
Volumen	-4.9	1.2	20.8	4.2	13.9	0.7	14.0	19.9	12.1
Valor unitario	-1.0	14.1	-15.5	2.4	-0.9	0.9	-2.9	-4.6	1.3
Importaciones fob									
Valor	0.8	4.4	19.1	2.7	22.9	14.3	-5.5	30.3	18.0
Volumen	-0.9	10.5	16.1	0.7	18.1	5.6	-10.5	29.9	16.4
Valor unitario	1.7	-5.5	2.6	2.0	4.1	8.2	5.7	0.3	1.4
Relación de precios del intercambio (fob/cif)	-2.7	20.0	-17.8	0.1	-4.8	-6.6	-8.0	-5.0	-0.1
Indices (1980 = 100.0)									
Poder de compra de las exportaciones	95.7	116.4	115.5	120.5	130.6	122.8	128.8	146.6	164.1
Quántum de las exportaciones	112.8	114.2	137.9	143.7	163.7	164.8	187.8	225.2	252.4
Quántum de las importaciones	77.0	85.1	98.8	99.5	117.5	124.1	111.0	144.2	167.8
Relación de precios del intercambio (fob/cif)	84.9	101.9	83.8	83.9	79.8	74.5	68.6	65.1	65.0

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras del Banco Central de Costa Rica.

a/ Cifras preliminares.

Cuadro 10

COSTA RICA: EXPORTACIONES DE BIENES, FOB

	Millones de dólares						Composición porcentual		Tasas de crecimiento			
	1980	1985	1990	1991	1992	1993 a/	1980	1993 a/	1990	1991	1992	1993 a/
Total	1,001	939	1,354	1,498	1,714	1,947	100.0	100.0	1.6	10.6	14.4	13.6
Centroamérica	270	144	135	178	311	323	27.0	16.6	-6.5	32.1	74.9	3.7
Resto del mundo	731	795	1,219	1,320	1,403	1,625	73.0	83.4	2.6	8.3	6.3	15.8
Principales exportaciones tradicionales	571	595	635	755	760	831	57.2	42.7	-0.6	18.9	0.7	9.2
Café	248	316	245	264	203	203	24.8	10.4	-14.3	7.4	-23.1	0.1
Banano	207	208	315	397	485	531	20.8	27.2	10.8	25.9	22.4	9.3
Carne	71	54	49	69	44	69	7.1	3.5	-6.4	42.6	-36.2	56.1
Azúcar	41	14	25	25	27	27	4.1	1.4	64.1	-1.6	9.3	-
Cacao	4	3	1	1	1	1	0.4	0.1	-	-	11.1	-
Exportaciones no tradicionales	430	344	719	743	954	1,117	42.8	57.3	3.6	3.3	28.4	17.0
Camarones y pescado b/	5	17	45	37	43	57	0.7	2.9	-11.8	-17.8	15.1	33.3
Plantas, flores y follaje c/	10	14	58	59	67	81	1.0	4.2	34.9	1.0	14.3	21.1
Piñas	-	-	38	39	45	54	0.0	2.8	-5.0	2.4	15.7	19.8
Prendas de vestir	20	9	37	34	49	66	2.0	3.4	-14.0	-7.0	41.3	34.8
Otros d/	395	304	541	574	751	859	39.1	44.1	4.6	6.1	30.8	14.4

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras del Banco Central de Costa Rica y del Centro de Promoción de Exportaciones.

a/ Cifras preliminares.

b/ Los años 1980 y 1985 sólo incluyen camarón.

c/ Los años 1980 y 1985 se refieren a semillas, bulbos y tubérculos.

d/ No incluye el valor agregado nacional incorporado en la maquila.

Cuadro 11
COSTA RICA: IMPORTACIONES DE BIENES, CIF

	Millones de dólares						Composición porcentual		Tasas de crecimiento			
	1980	1985	1990	1991	1992	1993 a/	1980	1993 a/	1990	1991	1992	1993 b/
Total	1,524	1,098	1,990	1,877	2,440	2,651	100.0	100.0	16.1	-5.7	30.0	17.7
Bienes de consumo	388	202	461	439	657	748	25.5	28.2	21.5	-4.7	49.6	25.5
Duraderos	143	53	132	109	249	303	9.4	11.4	25.4	-17.4	127.8	37.1
No duraderos	245	149	329	330	408	445	16.1	16.8	20.0	0.3	23.6	18.7
Bienes intermedios	811	668	1,062	1,043	1,228	1,239	53.2	46.7	8.7	-1.7	17.7	8.2
Petróleo parcialmente refinado	...	88	66	53	80	67	...	2.5	-22.4	-20.1	50.9	-13.0
Combustibles y lubricantes	95	90	150	153	160	165	6.3	6.2	91.2	2.4	4.5	11.5
Materiales de construcción	72	28	63	72	86	80	4.8	3.0	18.4	14.8	19.2	1.3
Otros c/	643	462	783	765	902	927	42.2	35.0	3.0	-2.3	17.9	10.2
Bienes de capital	325	229	467	394	555	664	21.3	25.0	30.4	-15.6	40.8	29.7
Agrícola	24	9	11	9	12	14	1.5	0.5	16.5	-19.8	44.7	27.3
Transporte	85	71	119	101	149	177	5.6	6.7	23.9	-15.6	48.0	30.1
Industria manufacturera y minería d/	216	148	337	285	394	473	14.2	17.8	33.4	-15.4	38.1	29.6

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras del Banco Central de Costa Rica.

a/ Cifras preliminares, enero-noviembre.

b/ Incremento de enero-noviembre de 1993 respecto al mismo período de 1992.

c/ El año 1980 incluye petróleo parcialmente refinado.

d/ Incluye construcción y otros.

Cuadro 12

COSTA RICA: EVOLUCION DEL TIPO DE CAMBIO

	Tipo de cambio (colones por dólar) a/	Indice del tipo de cambio	Indice de precios al consumidor		Indice de precios relativos con el exterior (3/4) (5)	Indice del tipo de cambio real ajustado (2/5) (6)
			Costa Rica	Estados Unidos		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
1986	56.02	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
1987	62.77	112.05	116.85	103.73	112.65	99.47
1988	75.80	135.31	141.06	107.85	130.80	103.45
1989	81.51	145.50	164.35	113.05	145.38	100.08
1990	91.61	163.53	195.64	119.14	164.21	99.58
1991	122.43	218.55	248.74	124.24	200.21	109.16
I	109.69	195.81	228.34	122.96	185.70	105.44
II	119.88	214.00	243.52	123.65	196.95	108.66
III	127.18	227.03	256.11	124.63	205.51	110.47
IV	132.96	237.34	266.97	125.61	212.54	111.67
1992	134.51	240.10	297.76	127.97	232.68	103.19
I	136.21	243.15	286.73	126.50	226.66	107.27
II	130.28	232.56	295.62	127.48	231.89	100.29
III	134.85	240.72	300.14	128.46	233.64	103.03
IV	136.68	243.98	308.54	129.44	238.37	102.35
1993	142.19	253.80	336.97	131.75	255.76	99.23
I	138.09	246.50	325.11	130.52	249.09	98.96
II	138.72	247.63	333.32	131.50	253.48	97.69
III	143.10	255.44	341.47	131.99	258.71	98.74
IV	148.75	265.53	347.98	132.97	261.70	101.46
1994						
I	152.6	272.40	358.76	133.79	268.15	101.59

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras del Banco Central de Costa Rica y del Fondo Monetario Internacional.

a/ Promedio ponderado de las transacciones efectivas de bienes y servicios de la exportación e importación.

Cuadro 13

COSTA RICA: BALANCE DE PAGOS

(Millones de dólares)

	1980	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993 a/
Balance en cuenta corriente	-659	-302	-195	-444	-394	-567	-561	-167	-446	-537
Balance comercial	-460	-55	54	-177	-75	-217	-364	-22	-323	-419
Exportaciones de bienes y servicios	1,198	1,220	1,395	1,451	1,620	1,841	1,974	2,200	2,573	2,997
Bienes fob	1,001	939	1,085	1,107	1,181	1,333	1,354	1,498	1,714	1,947
Servicios reales b/	197	281	310	345	439	508	620	702	859	1,050
Transporte y seguros	48	50	54	57	73	80	95	105	129	137
Viajes	85	123	138	145	182	213	285	340	440	591
Maquila		35	35	44	61	83	95	103	119	115
Importaciones de bienes y servicios	1,658	1,275	1,341	1,628	1,695	2,059	2,338	2,222	2,896	3,416
Bienes fob	1,375	1,001	1,045	1,245	1,279	1,572	1,797	1,698	2,212	2,610
Servicios reales b/	283	274	296	383	417	487	541	524	684	806
Transporte y seguros	177	145	151	178	171	204	236	236	299	349
Viajes	60	58	67	77	76	119	156	154	227	269
Servicios de factores	-219	-290	-286	-306	-359	-389	-252	-195	-209	-204
Utilidades	-16	-22	-15	-25	-33	-52	-56	-62	-67	-64
Intereses recibidos	16	45	41	36	38	107	115	95	85	82
Intereses pagados y devengados	-216	-304	-304	-308	-356	-435	-303	-221	-219	-211
Otros	-2	-8	-8	-9	-7	-10	-7	-8	-8	-11
Transferencias unilaterales privadas	20	43	37	39	40	39	55	50	86	86
Balance en cuenta de capital	751	362	289	481	636	713	364	515	587	518
Transferencias unilaterales oficiales	-5	176	115	187	215	152	137	91	85	67
Capital de largo plazo	402	344	-56	-363	-98	60	548	464	261	274
Inversión directa	48	65	57	76	121	95	160	173	217	275
Inversión de cartera	122	-14	-3	-	-6	-13	-28	-13	-17	-1
Otro capital de largo plazo	232	293	-111	-439	-213	-22	416	304	60	...
Sector oficial c/	83	344	-40	-378	-202	-33	401	280	11	...
Préstamos recibidos	112	599	278	98	252	334	758	449	266	...
Amortizaciones	-23	-255	-305	-473	-454	-362	-311	-170	-247	-334
Bancos comerciales c/	10	-16	-14	-8	-10	-3	-2	-2	-1	...
Préstamos recibidos	32	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Amortizaciones	-23	-16	-14	-8	-10	-3	-2	-2	-2	-2
Otros sectores c/	140	-34	-57	-53	-1	13	17	26	51	...
Préstamos recibidos	267	67	69	69	60	71	100	108	150	...
Amortizaciones	-127	-102	-126	-122	-61	-57	-84	-82	-99	...
Balance básico	-262	219	-136	-620	-277	-355	124	389	-101	...
Capital de corto plazo	423	-302	133	526	294	292	-377	-140	114	...
Sector oficial	287	-195	151	471	329	251	-323	-214	1	...
Bancos comerciales	32	-2	3	14	11	7	1	-6	7	...
Otros sectores	104	-105	-22	40	-46	34	-56	80	106	...
Errores y omisiones netos	-70	143	98	131	225	209	56	100	128	...
Balance global d/	92	60	94	37	242	146	-197	348	141	-19
Variación total de reservas (- significa aumento)	-98	-51	-78	-11	-226	-150	201	-342	-133	19
Oro monetario	-	-11	-4	4	23	-1	-1	-8	-3	-
Derechos especiales de giro	6	-	-	-	-	-	-2	1	-	-
Posición de reserva en el FMI	10	-	-	-	-	-	-	-	-12	-
Activos en divisas	-108	-62	-35	39	-186	-68	224	-401	-87	25
Otros activos	-6	-10	-23	-15	-3	-45	4	-7	-30	-6
Uso del crédito del FMI	-	33	-16	-40	-61	-36	-24	72	-2	-

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

a/ Cifras preliminares.

b/ Incluyen otros servicios no factoriales.

c/ Incluyen préstamos netos concedidos y otros activos y pasivos.

d/ Es igual a la variación total de las reservas (con signo contrario), más asientos de contrapartidas.

Cuadro 14

COSTA RICA: INDICADORES DEL ENDEUDAMIENTO EXTERNO

	1980	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993 a/
Millones de dólares										
Deuda externa total	2,209	4,140	4,079	4,384	4,470	4,488	3,930	4,015	4,050	4,052
Pública	1,797	3,524	3,484	3,765	3,833	3,801	3,173	3,267	3,289	3,165
De bancos comerciales	...	1,459	1,463	1,383	1,470	1,472	632	32	23	19
De instituciones multilaterales	...	1,036	1,024	1,345	1,292	1,192	1,179	1,316	1,341	1,302
De fuentes bilaterales	...	905	907	946	991	1,068	1,322	1,347	1,370	1,301
Bonos y FRNs b/	...	74	73	69	68	55	30	560	542	534
De proveedores	...	50	17	22	13	14	10	13	13	9
Privada	412	616	595	619	637	687	757	748	762	887
Corto plazo c/	...	315	307	317	326	349	408	387	387	482
Mediano y largo plazo d/	...	301	288	302	311	338	349	361	375	405
Deuda externa pública										
Desembolsos netos y ajustes cambiarios e/	426	373	121	452	209	119	487	291	326	261
Servicio	258	453	345	274	266	259	1,314	362	509	577
Amortizaciones f/	80	117	161	171	141	152	1,114	197	304	385
Intereses	178	336	184	103	125	107	200	165	205	192
Porcentajes										
Relaciones										
Deuda externa total/exportaciones de bienes y servicios	184.4	339.4	292.4	302.2	275.9	243.8	199.1	182.5	157.4	135.2
Servicio de la deuda externa pública/exportaciones de bienes y servicios	21.5	37.1	24.7	18.9	16.4	14.1	66.5	16.5	19.8	19.3
Intereses netos /exportaciones de bienes y servicios g/	16.7	21.2	18.9	18.7	19.6	17.8	9.5	5.7	5.2	4.3
Servicio/desembolsos	60.6	121.4	285.1	60.6	127.3	217.6	269.7	124.5	156.1	221.1

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras del Banco Central de Costa Rica.

a/ Cifras preliminares.

b/ Pagarés de la Reserva Federal de los Estados Unidos (Federal Reserve Notes).

c/ Comprende, principalmente, créditos comerciales.

d/ No garantizada por el Estado.

e/ Cifras estimadas por la CEPAL mediante la diferencia entre el saldo de la deuda pública del año en estudio y el saldo del año anterior, más las amortizaciones del año en estudio.

f/ El año 1990 incluye, principalmente, recompra al 16% de la deuda de los bancos comerciales.

g/ Incluyen los rubros registrados en el balance de pagos.

Cuadro 15

COSTA RICA: EVOLUCION DE LOS PRECIOS INTERNOS

	1980	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993 a/
Indices (promedio del año)										
Indice de precios al consumidor b/	147.4	656.1	733.8	857.4	1.036.0	1.207.0	1.436.8	1.849.4	2.252.4	2.472.6
Alimentos	158.4	746.7	835.2	958.2	1.151.8	1.358.1	1.605.9	2.022.8	2.506.9	2.784.5
Servicios	...	615.6	705.3	876.6	1.075.5	1.222.7	1.480.6	1.982.7	2.364.3	2.809.2
Indice de precios mayoristas c/	143.6	741.3	808.0	893.8	1.053.4	1.207.0	1.387.0	1.776.7	2.099.5	2.234.0
Variación de diciembre a diciembre										
Indice de precios al consumidor b/	17.8	11.1	15.4	16.4	25.3	10.0	27.3	25.3	17.0	9.0
Alimentos	18.7	5.0	17.7	12.1	31.9	7.6	26.0	22.1	19.0	10.9
Servicios	...	23.4	16.6	24.5	19.9	11.1	34.0	25.5	17.4	18.2
Indice de precios mayoristas c/	19.3	7.6	11.9	10.9	19.7	10.7	27.9	22.3	12.7	6.6
Variación media anual										
Indice de precios al consumidor b/	18.1	15.0	11.8	16.8	20.8	16.5	19.0	28.7	21.8	9.8
Alimentos	21.8	12.3	11.9	14.7	20.2	17.9	18.2	26.0	23.9	11.1
Servicios	...	24.7	14.6	24.3	22.7	13.7	21.1	33.9	19.2	18.8
Indice de precios mayoristas c/	23.7	10.4	9.0	10.6	17.9	14.6	14.9	28.1	18.2	6.4

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras de la Dirección General de Estadística y del Banco Central de Costa Rica.

a/ Cifras preliminares.

b/ Corresponde al ingreso medio y bajo del área metropolitana de San José, considerando 1975 como año base.

c/ El año base considerado es 1978 = 100.0.

Cuadro 16

COSTA RICA: EVOLUCION DE LAS REMUNERACIONES

	Indices (1975 = 100.0)						Tasas de crecimiento			
	1980	1985	1990	1991	1992	1993 a/	1990	1991	1992	1993 a/
Sueldos y salarios medios nominales	208.3	855.8	1,755.2	2,155.4	2,733.0	3,307.0	21.1	22.8	26.8	21.0
Sector público	208.1	778.5	1,543.8	2,010.0	2,402.0	3,009.6	20.1	30.2	19.5	25.3
Gobierno central	224.5	694.2	1,613.1	2,158.3	2,549.0	3,293.2	17.6	33.8	18.1	29.2
Instituciones autónomas	198.5	836.2	1,510.7	1,974.5	2,369.4	2,862.2	20.1	30.7	20.0	20.8
Sector privado	201.7	910.0	1,855.7	2,247.2	2,914.6	3,480.1	22.6	21.1	29.7	19.4
Sueldos y salarios reales b/	141.3	130.4	122.1	116.5	121.3	133.7	1.7	-4.6	4.1	10.3
Sector público	141.2	118.7	107.4	108.7	106.6	121.8	0.8	1.2	-1.9	14.2
Gobierno central	152.3	105.8	112.2	116.7	113.2	133.2	-1.2	4.0	-3.0	17.7
Instituciones autónomas	134.7	127.5	105.1	106.8	105.2	115.8	0.9	1.6	-1.5	10.0
Sector privado	136.8	138.7	129.2	121.5	129.4	140.7	3.0	-6.0	6.5	8.8
Salario mínimo										
Nominal c/										
Nivel superior	154.8	596.9	1,148.7	1,434.7	1,855.1	2,040.6	31.0	24.9	29.3	10.0
Nivel inferior	212.6	1,058.9	2,479.3	2,960.3	3,593.8	3,953.2	20.1	19.4	21.4	10.0
Real b/										
Nivel superior	105.0	91.0	79.9	77.6	82.4	82.5	9.9	-2.9	6.2	0.2
Nivel inferior	144.2	161.4	172.6	160.1	159.6	159.9	0.9	-7.2	-0.3	0.2

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras del Ministerio de Trabajo.

a/ Cifras preliminares.

b Deflactado por el índice de precios al consumidor de ingresos medios y bajos del área metropolitana de San José.

c/ Los salarios mínimos se revisan dos veces al año (a principios y mediados de cada año).

Cuadro 17

COSTA RICA: EVOLUCION DE LA OCUPACION Y DESOCUPACION a/

	Miles de personas				Tasa de participación b/	Tasas de desocupación		
	Población total	Fuerza de trabajo	Ocupación	Desocupación		Nacional	Urbana	Rural
1980	2,284	770	725	46	33.7	5.9	6.0	5.9
1981	2,353	796	726	70	33.8	8.7	9.1	8.4
1982	2,424	839	760	79	34.6	9.4	9.9	8.3
1983	2,496	844	768	76	33.8	9.0	8.5	9.6
1984	2,596	866	797	69	33.4	7.9	6.6	9.2
1985	2,642	888	827	61	33.6	6.9	6.7	7.0
1986	2,723	911	854	57	33.5	6.2	6.7	5.6
1987	2,791	978	923	55	35.0	5.6	5.9	5.3
1988	2,870	1,006	951	55	35.1	5.5	6.3	4.7
1989	2,941	1,026	987	39	34.9	3.8	3.7	3.8
1990	3,010	1,067	1,017	50	35.4	4.6	5.4	4.1
1991	3,082	1,066	1,007	59	34.6	5.5	6.0	5.2
1992	3,154	1,087	1,043	44	34.5	4.1	4.3	3.8
1993 c/	3,225	1,143	1,096	47	35.5	4.1	4.0	4.2

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras de la Dirección General de Estadística y Censos.

a/ Cifras del mes de julio que registran las encuestas de hogares de la Dirección General de Estadística y Censos.

b/ Porcentaje de la fuerza de trabajo sobre la población total.

c/ Cifras preliminares.

Cuadro 18

COSTA RICA: INGRESOS Y GASTOS DEL GOBIERNO CENTRAL

	Porcentajes del PIB				Composición porcentual			
	1990	1991	1992	1993 a/	1990	1991	1992	1993 a/
1. Ingresos corrientes	14.5	14.8	15.6	15.5	100.0	100.0	100.0	100.0
Ingresos tributarios	14.0	14.4	15.1	15.3	96.3	97.0	97.2	98.1
Directos	2.7	2.5	2.6	3.2	18.3	16.7	16.7	20.3
Sobre la renta	2.3	2.1	2.1	2.5	15.6	14.2	13.5	16.1
Indirectos	11.3	11.9	12.5	12.1	78.1	80.2	80.5	77.8
Sobre el comercio exterior	3.9	4.3	3.8	3.6	27.2	29.3	24.4	22.9
Ingresos no tributarios	0.2	0.3	0.3	0.1	1.6	2.1	1.7	1.0
Transferencias corrientes	0.3	0.1	0.2	0.1	2.0	0.9	1.1	0.9
2. Gastos totales (3+5)	19.0	17.9	17.5	17.5	100.0	100.0	100.0	100.0
3. Gastos corrientes	16.8	16.4	15.8	15.5	88.7	92.0	90.0	88.8
Remuneraciones	5.8	5.4	5.1	5.4	30.5	30.3	29.0	30.7
Compra de bienes y servicios	0.9	0.8	0.7	0.7	4.8	4.6	4.1	4.1
Intereses	3.3	4.1	3.6	3.1	17.6	23.2	20.8	17.7
Internos	2.4	3.2	2.8	2.3	12.8	18.1	16.1	13.4
Externos	0.9	0.9	0.8	0.7	4.8	5.1	4.7	4.2
Transferencias	6.4	5.8	5.8	6.0	33.7	32.7	33.4	34.3
Sector público	2.9	2.6	2.8	3.0	15.3	14.4	15.9	17.4
Sector privado	3.4	3.3	3.0	2.9	18.1	18.2	17.3	16.7
Sector externo	0.0	0.0	0.0	0.0	0.3	0.1	0.1	0.2
Otros gastos corrientes	0.4	0.2	0.5	0.3	2.1	1.2	2.7	1.9
4. Ahorro corriente (1-3)	-2.3	-1.6	-0.2	0.0				
5. Gastos de capital	2.1	1.4	1.8	2.0	11.3	8.0	10.0	11.2
Inversión real	0.7	0.6	0.6	0.6	3.9	3.3	3.6	3.5
Otros gastos de capital	1.4	0.8	1.1	1.3	7.4	4.7	6.4	7.7
6. Déficit o superávit fiscal (1-2)	-4.4	-3.1	-1.9	-1.9				
7. Financiamiento del déficit	4.4	3.1	1.9	1.9				
Financiamiento interno neto	4.0	2.2	1.7	2.8				
Crédito recibido	0.6	-0.4	0.0	0.0				
Banco Central	0.6	-0.4	0.0	0.0				
Amortizaciones	0.0	0.0	0.0	0.0				
Colocación de bonos	3.4	4.0	2.5	3.5				
Colocación neta de valores	3.4	4.0	2.5	3.5				
Otras fuentes (neto)	0.1	-1.5	-0.8	-0.7				
Financiamiento externo neto	0.4	0.9	0.2	-0.9				
Crédito recibido	1.0	1.7	1.5	0.8				
Amortizaciones	-0.6	-0.8	-1.3	-1.7				
Colocación de bonos	0.0	0.0	0.0	0.0				
Relaciones (porcentajes)								
Ahorro corriente/gastos de capital	-107.2	-114.1	-9.9	1.7				
Déficit fiscal/gastos corrientes	26.3	18.7	12.2	12.4				
Déficit fiscal/gastos totales	23.3	17.2	11.0	11.0				
Financiamiento interno/déficit	91.3	70.3	87.8	146.3				
Financiamiento externo/déficit	8.7	29.7	12.2	-46.3				

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras del Ministerio de Hacienda de Costa Rica.

a/ Cifras preliminares.

Cuadro 19

**COSTA RICA: BALANCE DEL SECTOR PUBLICO
NO FINANCIERO**

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993 a/
Porcentajes del producto interno bruto											
Balance global del sector público no financiero b/	-3.1	-1.9	-1.9	-1.7	-0.3	-0.3	-2.2	-2.9	-0.1	0.7	0.6
Gobierno central	-3.6	-3.0	-2.0	-3.3	-2.0	-2.5	-4.1	-4.4	-3.1	-1.9	-1.9
Resto del gobierno central	1.3	1.4	1.5	1.3	1.2	1.1	1.3	1.0	0.7	1.3	1.3
Empresas públicas	-1.3	0.1	-1.3	0.3	0.5	1.1	0.6	0.5	2.2	1.3	1.2

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras del Ministerio de Hacienda de Costa Rica.

a/ Cifras preliminares.

b/ Incluye ajuste por financiamiento residual, intereses no pagados e intereses renegociados.

Cuadro 20

COSTA RICA: BALANCE OPERATIVO DEL SECTOR PUBLICO

(Porcentajes)

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993 a/
Con relación al PIB corriente											
1. Balance financiero	-9.46	-9.18	-11.68	-8.11	-7.89	-8.32	-7.83	-7.37	-3.59	-2.32	-1.81
2. Impuesto inflacionario	3.01	4.37	2.77	3.42	3.97	5.77	2.83	6.51	5.50	4.01	2.68
Sobre base monetaria	0.86	1.41	0.87	1.20	1.44	1.64	0.84	1.75	1.27	1.15	0.77
Sobre otra deuda interna	2.15	2.96	1.90	2.23	2.53	4.13	1.99	4.77	4.23	2.87	1.91
3. Balance operativo (1+2)	-6.46	-4.81	-8.91	-4.68	-3.92	-2.55	-4.99	-0.86	1.92	1.69	0.88

Fuentes: CEPAL sobre la base de cifras oficiales.

a/ Cifras preliminares.

Cuadro 21

**COSTA RICA: CREDITO POR ACTIVIDADES DEL SISTEMA BANCARIO NACIONAL
NUEVAS COLOCACIONES**

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993 a/
Millones de colones									
Total	24,121	31,259	39,443	52,304	70,524	96,013	127,949	203,786	268,638
Agricultura	6,383	8,955	6,155	7,298	10,762	14,224	18,093	24,210	25,312
Ganadería	2,740	2,731	2,641	4,697	3,829	3,537	3,152	6,553	6,903
Industria	8,903	10,430	14,184	21,734	32,810	42,252	56,303	67,315	67,155
Comercio	2,695	4,120	6,802	6,889	10,838	15,972	25,003	41,314	70,202
Servicios	793	1,360	5,760	5,442	4,094	6,473	12,395	28,453	46,340
Vivienda	1,457	1,898	2,382	2,942	3,602	1,919	1,174	2,975	4,074
Otros	1,150	1,765	1,518	3,301	4,590	11,636	11,829	32,967	48,652
Colones constantes, índice con base 1985=100.0									
Total	100	112	122	129	158	169	180	245	296
Agricultura	100	122	72	68	91	95	96	110	105
Ganadería	100	86	72	102	75	55	39	69	67
Industria	100	102	119	145	199	201	214	219	200
Comercio	100	132	188	152	217	251	314	444	692
Servicios	100	149	541	408	279	346	529	1,038	1,551
Vivienda	100	113	122	120	134	56	27	59	74
Otros	100	133	98	171	216	429	348	830	1,123

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

a/ Cifras preliminares.