

## El reto de “prender los dos motores”

ANA FELICIA TORRES

MAURICIO CASTRO

JUSTO AGUILAR

CARLOS PENTZKE

JULIANA MARTÍNEZ

ERLEND MUÑOZ



El seguimiento a los compromisos internacionales asumidos por el Estado costarricense y el desarrollo de prácticas de auditoría social que promueven la rendición de cuentas del gobierno fortalecen la democracia y la gobernabilidad del país. Por el contrario, el incumplimiento de dichos compromisos erosiona la confianza de la ciudadanía en sus gobernantes y en la legitimidad de su desempeño.<sup>1</sup>

En la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas los gobernantes costarricenses ratificaron muchos de los compromisos asumidos en la década de los noventa, ahora contenidos en la Declaración del Milenio. Reafirmaron el derecho de todas las personas a una vida digna y de calidad y a crear un entorno económico propicio para el desarrollo social y en particular, para la superación de la pobreza. La relevancia del cumplimiento de este compromiso se ve subrayada por las tendencias de la desigualdad y la pobreza nacionales. En efecto, la brecha social ha aumentado: el 20% más rico de la población concentra actualmente 13.5 veces más ingresos que el 20% más pobre<sup>2</sup>. Además, desde 1994, la pobreza se ha mantenido constante en el 20%, mientras el número absoluto de personas pobres ha aumentado.<sup>3</sup>

### Las limitaciones de la política social

Erradicar la pobreza y promover la equidad social, requiere, evidentemente, de recursos económicos. Ninguna política social, por más exitosa que ésta sea, puede por sí sola resolver los problemas de pobreza e inequidad social, si no está virtuosamente articulada a modelos productivos y políticas económicas que permitan la redistribución de oportunidades y la generación de los correspondientes recursos. La erradicación de la pobreza y la recuperación y consolidación de los indicadores de desarrollo social logrados en décadas anteriores supone necesariamente analizar el modelo de desarrollo económico, en términos de la generación de empleo de calidad y de dinamización de la producción para el mercado interno.

Si bien en términos comparativos Costa Rica no presenta problemas tan acuciantes de financiamiento y de recursos para dar contenido a las políticas sociales, la falta de voluntad política para girar los recursos necesarios para dichos programas es una amenaza constante a su eficacia.

Partiendo de la convicción de que el país no puede apostar a depender de la cooperación externa para el combate a la pobreza, sino a un modelo productivo social y ambientalmente sostenible que, en sí mismo, promueva la equidad y combata a la pobreza, una lectura desde la ciudadanía evidencia una desarticulación entre la política social y la política económica.

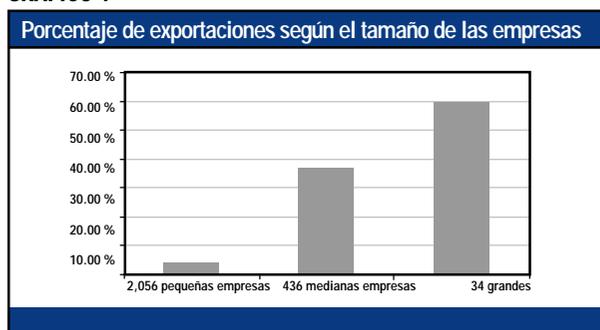
Existen grandes problemas del modelo productivo que deberían resolverse para movilizar una mayor cantidad de recursos para el desarrollo, y con mejores resultados.

La equidad en la distribución de riqueza y oportunidades, así como la disminución de la pobreza requieren, además de políticas sociales, políticas económicas y productivas que la complementen. Alcanzar el bienestar social de la población no es responsabilidad exclusiva de la política social. Por el contrario, requiere además diseñar y echar a andar un sistema de desarrollo alternativo al actual, que incluya una mejor distribución del ingreso, empleo de calidad, y un sistema tributario solidario, equitativo y adecuado a las necesidades del país. Es por ello que las medidas en materia de política social serán más efectivas cuanto más integradamente se piensen con respecto a las medidas de índole económica y política, y respondan a una orientación coherente de soluciones a los problemas del país.

Actualmente, el modelo económico y productivo actual no corresponde a la estructura productiva nacional y excluye a la mayoría de las unidades productivas del país.<sup>4</sup>

La apuesta por una economía exclusivamente anclada en la exportación, beneficia a un muy pequeño grupo de empresas exportadoras. Mientras tanto, el grueso de la capacidad productiva del país está centrada en mediana, pequeña y microempresa que produce para el mercado interno, tal como se muestra en el siguiente gráfico.<sup>5</sup>

### GRÁFICO 1



En efecto, sólo un 5% de las empresas del país están directamente orientadas a la producción para la exportación. La gran mayoría de las unidades productivas

1 Gran parte de la información estadística utilizada para la elaboración de este capítulo fue proporcionada por el Observatorio del Desarrollo, de la Universidad de Costa Rica.

2 Estado de la Nación y Encuesta de Hogares. *La Nación*, 15 de noviembre del 2001.

3 Informe del Estado de la Nación, 2001. Proyecto Estado de la Nación, Séptimo Informe. San José, Costa Rica.

4 Cuando no se aclara, los datos fueron provistos por la Cámara de Exportadores de Costa Rica.

5 Todos los datos incluidos en esta sección relativos a cantidad de empresas según tamaño se basan en Castillo Artavia, Geovanny y Luis Fernando Chávez Cómez. 2001. *Pymes: una oportunidad de desarrollo para Costa Rica*. FUNDES. San José, Costa Rica.

## CUADRO 1

Empresas Exportadoras		
EMPRESAS	NÚMERO	EXPORTADORAS
Grandes	1.346	34
Medianas y pequeñas	14.891	2.492
Microempresas	58.594	0

(aproximadamente el 90%, en su gran mayoría microempresa)<sup>6</sup> produce para el mercado interno. Dado que no ha sido la prioridad del modelo productivo actual, estas empresas no reciben los apoyos del Estado que sí recibe el sector exportador.

Dado que no son prioridad para el modelo económico de las últimas dos décadas, estas empresas tienen un limitado acceso a crédito con tasas de interés muy elevadas, problemas graves de comercialización, falta de capacitación, y en general, un aparato público que no responde a sus necesidades.

Consistente con el énfasis en el modelo exportador, el consumo interno de bienes y servicios no es prioridad, lo cual se refleja en un decrecimiento sostenido del consumo de la población costarricense desde 1985. Así, mientras que el consumo privado representaba un 46,7% de la demanda global en 1985, en 1999 solamente llega al 33,2%. Esto, sumado a la desgravación arancelaria y el consecuente aumento de las importaciones, afecta negativamente a ese 90% de empresas que producen para satisfacer necesidades de consumo del mercado interno.

En este contexto, el modelo de promoción de exportaciones desarrollado por Costa Rica en los últimos 20 años, sumado al proceso de apertura comercial y de desgravación arancelaria, hace que tan solo menos del 5% de las empresas nacionales se encuentra directamente dirigida a la exportación. A esto se debe agregar que el 63% de las exportaciones se generan en empresas que se encuentran dentro del régimen de zona franca, lo que les otorga una serie de exoneraciones en el campo tributario. Ocurre entonces que el sector que más produce es el que menos aporta a la redistribución de la riqueza y de las oportunidades. Estas empresas sólo emplean el 2,5% de la población económicamente activa mientras que las micro y pequeñas empresas, fundamentalmente productoras para el mercado interno, generaron en 1998 el 42% del empleo nacional.<sup>7</sup>

En síntesis, el modelo de promoción de exportaciones y la caída del consumo interno no corresponden con las características y posibilidades más importantes de la estructura productiva nacional. Las empresas más dinámicas se encuentran dirigidas a la exportación, pero generan un escaso porcentaje de empleo y se encuentran principalmente localizadas en régimen de zona franca, por lo que no contribuyen al sistema tributario nacional. Por el contrario la mayoría de empresas, que son las que generan la mayor cantidad del empleo nacional, se encuentran excluidas del modelo productivo. Todos estos elementos generan una precarización del empleo, un aumento del sector informal, amenazan la equidad, limitan la redistribución de ingresos y oportunidades, y dificultan el combate a la pobreza.

El sistema tributario no redistribuye ingresos y oportunidades, dado que los sectores más dinámicos de la economía están exentos de muchas cargas tributarias y en esa medida no contribuyen al desarrollo nacional. La carga tributaria nacional representa el 12,5% del PBI y es amenazada por el proceso sostenido de desgravación arancelaria. Se trata ésta de una carga baja en comparación con otros países, pero además insuficiente para la cantidad de funciones que desempeña actualmente el Estado costarricense. Además, el 75% de los ingresos tributarios corresponden a impuestos indirectos, lo cual afecta directamente a las familias de menores ingresos, debido a que consumen una mayor proporción de su ingreso.

Mientras tanto, la mayor parte de las empresas que se han logrado beneficiar del modelo de promoción de exportaciones y que más exportan, están ubicadas en régimen de zona franca (209 de las 470 empresas que generan el 96% de las exportaciones).

En términos de redistribución de la riqueza, la contribución del régimen de zona franca tiene un impacto limitado, ya que no se encuentra encadenado tributariamente. Así por ejemplo la exención en el 100% del impuesto de renta, no permite que el crecimiento del PBI se transforme en un aumento del ahorro nacional disponible, y

mucho menos en el fortalecimiento de las políticas públicas tanto sociales como productivas.

En el contexto del divorcio entre la política económica y productiva y la política social, la vigencia del modelo actual de promoción de exportaciones, la inversión social, laboral y ambiental se constituye en un costo, en un lastre para la colocación de exportaciones, antes que en un valor agregado de la producción. Sin embargo, es precisamente la inversión social la que permitirá que el modelo productivo refleje una voluntad democrática, no sólo política, sino también social y económica. En este sentido, la construcción de la equidad y el combate a la pobreza requieren de un modelo productivo en el que realmente la inversión social constituya un valor agregado de la producción.

Cabe además agregar que la política social, en particular aquella que busca combatir la pobreza, enfrenta también un conjunto de serios problemas. Lo curioso es que estos problemas no son necesariamente de financiamiento sino, en todo caso, de inversión (es decir, de que se giren efectivamente los recursos que corresponden al combate a la pobreza) y, en una gran medida, de debilidad en el diseño, ausencia de controles, y clientelismo político.

### “Prender los dos motores”

El avance hacia la equidad y el combate a la pobreza en Costa Rica requieren de un modelo productivo incluyente. Ambos son desafíos para el conjunto de la sociedad costarricense y por eso sólo serán viables con la participación del conjunto de la estructura productiva y no sólo de un muy pequeño grupo de ésta. El encadenamiento tributario de todos los agentes económicos, así como la transformación de la inversión social, laboral y ambiental en valor agregado de la producción, son también tareas urgentes.

Lo anterior implica vincular las medianas, pequeñas y microempresas a la promoción de exportaciones, pero, además y fundamentalmente, promover la producción para el mercado interno. Esto supone apostar a que el sistema productivo se beneficie de una mayor capacidad de consumo de las personas y de una mejor distribución de los ingresos. Solo así la política económica será coherente con la política social. Denominamos este reto como de “prender los dos motores” de la economía, el que promueve la exportación, y el que promueve la producción para el mercado interno.

Por este camino el país podría movilizar un conjunto de recursos domésticos para el desarrollo. Recursos sanos en tanto son resultado del propio modelo de desarrollo, y no de la cooperación internacional o de políticas sociales financiadas con recursos nacionales pero a contrapelo de las políticas económicas.

Paralelamente a estos esfuerzos, es indudablemente necesario fortalecer las políticas sociales, tanto mediante su financiamiento como mediante mejoras en su diseño, seguimiento y evaluación de resultados.

En suma, el reto de movilizar recursos domésticos para el desarrollo enfrenta el enorme desafío de construir alternativas al modelo productivo implementado durante los últimos 20 años. ■

La generación de recursos para financiar el desarrollo social y la existencia de mecanismos para que la distribución de los mismos sea eficiente son compromisos asumidos por el gobierno en la Cumbre Social de Copenhague.

*“Nos comprometemos a crear un entorno económico, político, social, cultural y jurídico, que permita el logro del desarrollo social”*

*“Crearemos un entorno económico favorable tendiente a promover un acceso más equitativo de todos a los ingresos, los recursos y los servicios sociales.”*

El segundo compromiso de Copenhague, relativo a la erradicación de la pobreza, no se ha cumplido en el último quinquenio.

*“Nos comprometemos, como imperativo ético, social, político y económico de la humanidad, a lograr el objetivo de erradicar la pobreza en el mundo mediante una acción nacional enérgica y la cooperación internacional”.*

6 Las microempresas constituyen el 78,3% del total de empresas del país.

7 Programa nacional de apoyo a la micro y pequeña empresa. Equipo técnico interdisciplinario OIT. 2000. “El sector informal de la economía: características de la micro y pequeña empresa en Costa Rica”. San José, Costa Rica.