

CAPÍTULO
3Oportunidades, estabilidad
y solvencia económicas

INDICE

Hechos relevantes del 2004	131
Valoración general	133
Valoración del Décimo Informe	134
Aspiraciones	134
Introducción	135
Comportamiento de la producción, sus componentes y sus determinantes	135
El crecimiento se desacelera	135
La demanda externa pierde dinamismo	137
Escasos encadenamientos productivos	145
Financiamiento interno de la producción	146
Crisis de los fondos de inversión afecta el crédito interno neto	147
Altos márgenes de intermediación y tasas de interés reales negativas	148
Un mercado financiero vulnerable e inestable	149
Empleo, salarios y distribución del ingreso	153
El mercado de trabajo se mantuvo estancado	153
La tasa de desempleo abierto se reduce	154
Persisten las brechas de acceso al mercado laboral	155
El salario mínimo real cae y aumenta la pobreza	155
Estabilidad y solvencia económicas	156
Se deteriora la estabilidad:	
la inflación llega a 13,1%	156
Continúa en ascenso el tipo de cambio real	157
Déficit en cuenta corriente e inflación	158
La inversión extranjera crece nuevamente	158
Incertidumbre sobre los incentivos para el fomento de las inversiones	160
La deteriorada situación fiscal amenaza la estabilidad y el crecimiento	162
Por tercer año consecutivo se reduce el déficit fiscal	162
Se estrechan los márgenes de sostenibilidad	164
Aumenta la vulnerabilidad interna	165
Tema especial: El fomento de la producción, un elemento clave para el desarrollo	166
Resultados modestos en los programas de apoyo a las PYME	166
Reflexiones sobre la banca de desarrollo en Costa Rica	169
Infraestructura: una limitante para el desarrollo de nuevas acciones de fomento a la producción	171

HECHOS RELEVANTES DEL 2004

- >> La inflación se incrementó en tres puntos porcentuales y fue de 13,1%.
- >> La inflación de Costa Rica es una de las más altas de América Latina y el Caribe. Solo Venezuela, República Dominicana, Haití y Jamaica experimentaron niveles mayores en el 2004.
- >> El crecimiento económico del PIB real fue de 4,2%, inferior al 6,5% del año 2003.
- >> La industria y la agricultura mostraron tasas de crecimiento menores que en el 2003. Solo el sector servicios mantuvo su dinamismo, debido fundamentalmente al turismo receptivo.
- >> Las exportaciones de bienes y servicios ascendieron a 8.524,5 millones de dólares, el monto máximo registrado en la historia del país. Las exportaciones bajo el régimen de zonas francas se redujeron en términos absolutos, pero siguen siendo las más importantes.
- >> La Unión Europea anunció su intención de establecer un arancel de 230 euros por tonelada métrica de banano exportado por los países productores de América Latina, a partir del año 2006. Un panel arbitral de la OMC convocado al efecto resolvió en favor de las naciones productoras.
- >> La tasa de desempleo abierto disminuyó levemente. Persistió la situación de desventaja para las mujeres, cuya tasa llegó a 8,5%.
- >> El empleo mostró un crecimiento muy reducido: poco más de 13.000 nuevos puestos de trabajo.
- >> El ingreso real de los trabajadores por cuenta propia y los patronos disminuyó un 11%. Los ingresos reales de los asalariados también cayeron, pero menos, entre 3% y 5%.
- >> La pobreza se incrementó de 18,5% en el 2003 al 21,7% en el 2004, a pesar del crecimiento que experimentó la economía.
- >> El déficit en cuenta corriente se redujo a 4,5%, y el déficit comercial empeoró. Ambos permanecen altos en relación con el PIB.
- >> Las reservas monetarias internacionales del Banco Central aumentaron en 81,8 millones de dólares, para alcanzar un total de 1.917,8 millones de dólares.
- >> Los ingresos tributarios crecieron un 17,2% y representaron un 13,4% del PIB.
- >> El déficit combinado del sector público descendió a 3,7% y fue el más bajo de los últimos tres años, producto de la reducción en las pérdidas del Banco Central (1,3% del PIB), la disminución del déficit fiscal del Gobierno Central (2,8% del PIB) y el superávit del sector público no financiero (0,4%).
- >> La reducción del déficit fiscal se logró a costa de la contracción en la inversión social (FODESAF) y en las transferencias al CONAVI.
- >> La inversión extranjera directa llegó a 617,6 millones de dólares; la mayoría consistió en reinversión de utilidades de empresas ya establecidas (57,8%).
- >> La crisis de los fondos de inversión, el acontecimiento financiero del año, dejó costosas enseñanzas a los ahorristas y a sus administradores. Además, puso al descubierto las debilidades del mercado nacional de valores y los mecanismos de supervisión, así como la poca educación bursátil de una buena parte de la población.
- >> Se firmó el Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos y el Tratado de Libre Comercio entre Costa Rica y los países de la Comunidad del Caribe (CARICOM).

CUADRO 3.1

Resumen de indicadores económicos. 2000-2004

Indicador	2000	2001	2002	2003	2004	Promedio 1993-2003
Oportunidades						
Crecimiento del PIB real por persona (porcentaje)	-0,5	-1,0	0,9	4,5	2,3	2,2
Crecimiento real del ingreso nacional disponible por persona (porcentaje)	-0,8	1,2	1,5	2,4	0,7	1,5
Formación bruta de capital fijo/PIB (porcentaje)	20,4	20,7	21,5	21,7	20,0	21,0
Crédito al sector privado (porcentaje del crédito total)	73,2	85,6	81,5	79,5	74,0	69,3
Crecimiento de las exportaciones (\$ corrientes) ^{a/}	-12,2	-14,2	4,8	15,9	3,2	9,7
Tasa de desempleo abierto (porcentaje)	5,2	6,1	6,4	6,7	6,5	5,6
Tasa de subutilización total (porcentaje)	12,0	13,7	14,6	15,0	14,4	12,6
Índice de salarios mínimos reales (enero 1995=100) ^{b/}	107,6	107,9	107,2	106,8	105,0	103,3
Índice de ingreso promedio real mensual (1995=100) ^{c/}	110,9	113,1	111,6	112,4	105,9	104,8
Índice de términos de intercambio	100,5	98,7	97,2	94,7	90,9	104,1
Estabilidad						
Inflación (IPC) (porcentaje)	10,3	11,0	9,7	9,9	13,1	12,7
Déficit comercial/PIB (porcentaje)	1,3	5,0	7,5	6,5	8,0	4,2
Déficit de cuenta corriente/PIB	4,5	4,3	5,4	5,3	4,5	4,4
Tipo de cambio efectivo real multilateral (1997=100) ^{d/}	99,4	97,7	99,4	105,6	106,6	100,8
Déficit Gobierno Central/PIB (porcentaje)	3,1	2,9	4,3	2,9	2,8	3,3
Solvencia						
Ahorro nacional neto/PIB (porcentaje)	6,7	7,5	8,2	9,4	9,4	8,0
Reservas internacionales netas/importaciones por mes ^{e/}	3,5	3,6	3,6	4,0	3,9	3,5
Deuda interna del Gobierno Central/PIB (porcentaje) ^{f/}	26,4	27,7	28,6	27,0	27,8	23,6
Deuda externa/PIB (porcentaje) ^{g/}	19,8	19,4	19,5	21,3	21,1	23,2
Gasto público en educación/PIB (porcentaje)	4,7	5,1	5,5	5,5	5,5	4,6

a/ Exportaciones FOB; incluye el valor bruto de las exportaciones de los regímenes de zona franca y perfeccionamiento activo (admisión temporal). No incluye ajuste de balanza de pagos.

b/ Índice de salarios mínimos reales promedio del año.

c/ Las cifras del 2000 al 2004 son totalmente comparables. Sin embargo, para comparar estas cifras con las de años anteriores se debe tener presente el cambio en el cálculo de las estimaciones. INEC, EHPM.

d/ ITCER, BCCR. Promedio anual (1997=100).

e/ Reservas netas del Banco Central de Costa Rica a diciembre de cada año. Las importaciones excluyen las importaciones de materias primas de los regímenes de perfeccionamiento activo y de zonas francas.

f/ Incluye deuda documentada y amortizaciones.

g/ Denominada en moneda nacional. Para 2001, incluye 20,0 millones de dólares de CERTD\$ adquiridos por BICSA de Panamá y se excluyen 74,9 millones de dólares de títulos de propiedad denominados en dólares (TP\$) del BCIE, por estar considerados como parte de la deuda interna bonificada del Gobierno. Información sobre deuda pública proporcionada por el Departamento de Mercado de Capitales y Finanzas Públicas del BCCR.

VALORACIÓN GENERAL

El desempeño general de la economía en el año 2004 no fue satisfactorio y tampoco fue muy distinto al de años recientes. El crecimiento económico -razonable en el contexto de las economías de la región latinoamericana- fue insuficiente para impulsar la creación de mayores oportunidades de empleo; la estabilidad se deterioró y las políticas de contención del gasto, si bien fueron efectivas para reducir el déficit financiero del Gobierno, dejan serias dudas acerca de su sostenibilidad, ya que ese objetivo se logró a cambio de un deterioro en la capacidad del Estado para atender a los grupos más vulnerables, además de que ha repercutido en la postergación de inversiones en infraestructura pública, área en la que el país ya tiene un rezago importante.

Cuatro hechos relevantes caracterizaron el año. Primero, la crisis de los fondos de inversión de marzo-abril sacudió fuertemente al sector financiero y generó grandes pérdidas en el valor de las Carteras administradas, así como importantes retiros de los inversionistas institucionales e individuales. Segundo, el impacto acumulado de dos años de medidas de contención del gasto redujo aún más la capacidad del Estado para satisfacer las necesidades y demandas ciudadanas. Tercero, se postergó -por otro año más- la aprobación de reformas estructurales que aumenten la carga tributaria. Y cuarto, se firmó el Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, Estados Unidos y República Dominicana, con el cual ha resurgido un debate nacional sobre la agenda de desarrollo del país a largo plazo.

En materia de oportunidades los resultados macroeconómicos del 2004 muestran retrocesos. El menor crecimiento de la economía (4,2%) se debe al comportamiento de los sectores agropecuario y manufacturero, y está asociado a la pérdida de dinamismo de la demanda externa, elemento central para el crecimiento económico del país.

Contrario a los años anteriores, se dio una mejora en las actividades primarias de exportación (café, piña, aceite de palma), pero fue la expansión en el sector servicios, en especial del turismo, lo que sostuvo la tasa de crecimiento del producto. La contribución del sector terciario al PIB llegó a ser la más alta desde 1994, reforzando así la ya existente tendencia a la "terciarización" de la economía.

Las exportaciones superaron el máximo histórico alcanzado en 1998 y ascendieron a 8.524,5 millones de dólares. A pesar de su crecimiento y diversificación, las exportaciones no son suficientes para atenuar las fluctuaciones de la demanda externa y lograr un crecimiento sostenido. Los encadenamientos de las principales actividades de exportación con el resto de la economía son escasos y débiles, los programas para el fomento de las PYME y su internacionalización son incipientes y existe una alta concentración del volumen exportado en pocos productos (veinte productos representan el 68,3% de las exportaciones totales de bienes).

En el 2004 se crearon tan solo 13.492 nuevos puestos de trabajo, en comparación con un promedio de cerca de 48.000 anuales en los últimos diez años. Si bien el desempleo disminuyó ligeramente, ha venido mostrando pequeños incrementos como tendencia de mediano plazo. El índice de salario mínimo real decreció por tercer año consecutivo, y si bien la desigualdad en la distribución del ingreso se redujo levemente, su nivel es todavía superior al del año 2000. Especial atención merece el fuerte aumento de la pobreza en el 2004, de 18,5% a 21,7%, pese al crecimiento de la economía. El número total de hogares pobres pasó de 195.306 a 234.005 (6.436 en pobreza extrema), y fue el más alto del período 1990-2004.

En el ámbito de la estabilidad y la solvencia -factores determinantes del crecimiento- la evolución de la economía en el 2004 muestra también un deterioro que puede comprometer la sostenibilidad en los próximos años, si no se llevan a cabo reformas

estructurales tendientes a acrecentar los ingresos del Gobierno. Por una parte, el deterioro de los términos de intercambio, debido a la fuerte alza en el precio de los hidrocarburos y el incremento de los precios regulados por encima del promedio de la inflación, generó un aumento no previsto de la tasa de inflación con respecto a la meta inicialmente anunciada por el Banco Central, ya que al final del año ese indicador llegó al 13,1%. A su vez, el mayor precio de las importaciones y la insuficiencia de las exportaciones de bienes y servicios propiciaron un incremento del déficit comercial. El financiamiento de este último a través de la inversión extranjera directa y el ingreso de divisas por turismo enfrenta serios obstáculos, tanto por la incertidumbre acerca del establecimiento de un nuevo régimen para la atracción de inversiones, como por la insuficiente y deteriorada infraestructura del país.

Por otra parte, si bien el déficit combinado del sector público bajó a 3,6% del PIB y fue menor que en los últimos tres años, esa reducción se logró a costa de la inversión social y en infraestructura vial, sin que, por otro lado, se afectara a los "disparadores" del gasto: salarios, intereses de la deuda y pensiones. En particular, los recursos para el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF) disminuyeron en términos reales un 11,6%, y las transferencias al Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI) cayeron en un 0,2%. La contención del gasto, si bien permitió ciertos grados de libertad para ajustar el año a resultados razonables en materia fiscal, sobrepasa el ámbito de la solvencia y se convierte en un obstáculo al crecimiento y la ampliación de las oportunidades para la población. Un factor adicional de riesgo es la posibilidad de un aumento sustantivo en la tasa de interés internacional, lo que podría provocar un incremento en el servicio de la deuda, comprometiendo aún más la sostenibilidad del déficit fiscal.

VALORACIÓN DEL DÉCIMO INFORME

En el *Décimo Informe Estado de la Nación* se documentó que en la última década la economía continuó siendo el eslabón débil del desarrollo humano sostenible de Costa Rica. Los indudables avances registrados en el logro de una mayor estabilidad y diversificación económica, el dinamismo exportador y la atracción de inversiones fueron insuficientes para impulsar una nueva época del rápido desarrollo. El país no ha logrado un crecimiento económico arraigado y persistente y la generación de oportunidades laborales y empresariales asociadas a aumentos de productividad y mejoramiento tecnológico. La modernización institucional y la solvencia económica son temas pendientes y apremiantes, lo mismo que el crecimiento de los ingresos de las personas y, sobre todo, de la equidad.

La última década deja lecciones importantes. Es claro que no basta con que la política económica busque la estabilidad macroeconómica; tampoco la apertura comercial resulta suficiente para el desarrollo humano. Empero, sin apertura comercial este desarrollo es imposible. Para apalancarlo son necesarios, además encadenamientos fiscales que transfieran a las instituciones capacidad de hacer encadenamientos sociales que generen empleos de calidad y encadenamientos productivos que dinamicen a otros sectores y transfieran tecnología.

ASPIRACIONES

>> CRECIMIENTO ECONOMICO SOSTENIDO

Crecimiento económico sostenido, con efectos favorables en el empleo, los ingresos y las oportunidades de los distintos grupos sociales, con base en la formación de recursos humanos, una creciente competitividad y el uso racional de los recursos naturales.

>> DISTRIBUCIÓN EQUITATIVA DE LOS INGRESOS

Distribución equitativa de los ingresos, las remuneraciones y las oportunidades económicas y sociales entre los distintos sectores sociales y regiones del país, sin discriminaciones de raza, género, religión o edad.

>> GENERACIÓN DE AHORRO NACIONAL SOSTENIDO

Generación de ahorro nacional sostenido que contribuya de modo significativo al financiamiento de un proceso sostenible de inversión en el país.

>> INFLACIÓN REDUCIDA Y MENOR DE DOS DÍGITOS

Inflación reducida y menor de dos dígitos en el mediano plazo, fundamentada, en parte, en un déficit fiscal reducido y controlado.

>> ESTABILIDAD EN EL SECTOR EXTERNO

Estabilidad en el sector externo sobre la base de un déficit reducido de la cuenta corriente y reservas internacionales que financien en forma satisfactoria la necesidad de importación.

>> NIVEL PRUDENTE DE DEUDA PÚBLICA DEL GOBIERNO

Nivel prudente de deuda pública del gobierno que no ponga en peligro las inversiones que deba realizar el Estado en infraestructura y servicios básicos para la población.

CAPÍTULO
3Oportunidades, estabilidad
y solvencia económicas**Introducción**

El análisis de la economía costarricense que se presenta en el *Informe Estado de la Nación* tiene el objetivo de evaluar el desempeño nacional en esta materia desde el punto de vista del desarrollo humano. Para ello, se identifican las oportunidades generadas por la economía, con respecto a las posibilidades de la población para adquirir bienes y servicios que satisfagan sus necesidades y le permitan cumplir sus objetivos personales y colectivos en el corto, mediano y largo plazo. Las oportunidades están determinadas por el crecimiento económico sostenido, que genera empleo e ingresos. Sin embargo, de la forma en que se dé ese crecimiento, y se distribuya la riqueza resultante, depende la provisión de mayores o menores beneficios para los diferentes grupos sociales y las distintas zonas del país.

El crecimiento económico sostenido está condicionado por la estabilidad y la solvencia económicas. La estabilidad, expresada en tasas de inflación y desempleo reducidas a lo largo del tiempo, fluctuaciones moderadas del tipo de cambio, reservas monetarias suficientes y un sector público que mantenga la inversión social y física requerida por la sociedad, permite el crecimiento económico sostenido sin comprometer las oportunidades de las futuras generaciones. La solvencia es la capacidad del país para cubrir adecuadamente sus gastos y apoyar sostenidamente el crecimiento, pero en un contexto de estabilidad.

El presente capítulo estudia, en primera instancia, el desempeño de la economía costarricense en términos del comportamiento de la producción, sus componentes y sus determinantes. El ejercicio es complementado con un examen de los efectos de ese desempeño sobre la evolución del empleo, los salarios, la distribución del ingreso y la pobreza. Luego se analiza el tema de la estabilidad y la solvencia económicas desde el punto de vista de la sostenibilidad, en tanto su desequilibrio representa un obstáculo futuro para el crecimiento, la generación de oportunidades y el logro de las aspiraciones de la población.

El trabajo de este año incluye cuatro temas que fueron estudiados en profundidad, dada su relevancia en el año 2004 y su impacto sobre las oportunidades, la estabilidad y la solvencia económicas: la crisis de los fondos de inversión; las recientes acciones para el fomento de las pequeñas y medianas empresas; los efectos macroeconómicos, fiscales y sociales de las medidas de contención del gasto público aplicadas durante 2003 y 2004 y, finalmente, una evaluación sobre el estado de la red de infraestructura vial, las inversiones en este campo y los criterios para la elaboración de un modelo de gestión vial en el país. En la segunda parte del Informe se presenta un “miniforo” sobre los límites en la inversión pública y sus repercusiones sobre las posibilidades de crecimiento de la economía costarricense en el mediano y el largo plazo.

Comportamiento de la producción, sus componentes y sus determinantes

El comportamiento de la producción se analiza a la luz del crecimiento de la economía y la dinámica de sus componentes en el 2004, considerando las tendencias de los años recientes y descomponiendo los factores que determinaron su desempeño. Se estudian también los componentes de la demanda agregada y su aporte al crecimiento.

El crecimiento se desacelera

En el 2004 el crecimiento de la economía mostró una evolución medianamente satisfactoria. La producción nacional y el ingreso nacional crecieron, pero menos que el año anterior y que el promedio de la década; en términos per cápita, continúan siendo escasos. El PIB creció 4,2% frente a 6,5% del 2003 y el ingreso nacional disponible (IND) se incrementó menos de 1% en términos per cápita. Esta evolución se dio en un entorno internacional bastante dinámico, ya que el crecimiento mundial fue de 3,8% y en América Latina y el Caribe de casi 6%. Sin embargo, países con respecto a los cuales Costa Rica tuvo un mayor crecimiento en el 2003 volvieron a ganar posiciones; tal es el caso de Chile, con un crecimiento del 6,1%, y el de México, con 4,4% en el año 2004¹.

Tal como se ha mencionado en ediciones anteriores de este Informe, en los últimos diez años el crecimiento del PIB y del IND ha sido volátil y

modesto. Pero además su tendencia es hacia la baja, principalmente en el caso del IND. Por su parte, la brecha entre ambos indicadores (gráfico 3.1) representa la magnitud del pago neto a factores externos, que caracteriza el patrón de crecimiento de la economía nacional y sus escasos encadenamientos productivos. Esa característica del crecimiento limita la expansión de las oportunidades, por sus reducidos efectos sobre la generación de empleo e ingresos y la disminución de la pobreza.

La industria y la agricultura se estancan, el sector servicios repunta

La pérdida de dinamismo experimentada por la economía en el 2004 se explica principalmente por el comportamiento de los sectores manufacturero y agropecuario, que mostraron una desaceleración con respecto al año 2003 y al promedio de la última década (gráfico 3.2). La industria manufacturera creció 1,5% en el 2004, luego de haber crecido 8,7% un año antes. La actividad agropecuaria lo hizo en 1,6%, frente al 7,5% registrado en el 2003.

Los sectores productivos restantes también mostraron tasas de expansión inferiores a las obtenidas en el 2003, salvo en el caso de los servicios de construcción y del comercio, restaurantes y hoteles. Estos últimos crecieron a una tasa superior a la del año previo y permitieron contrarrestar la desaceleración en el crecimiento de todos los otros servicios, con lo que el sector terciario mantuvo el crecimiento del 2003 (5,9%). Cabe resaltar que la disminución en otros sectores de servicios no fue muy fuerte, y en el caso de la actividad de transporte, almacenaje y comunicaciones, se dio una notable expansión (12,1%), como consecuencia del incremento en la demanda de servicios de Internet y telecomunicaciones y, en especial, del dinamismo del turismo receptivo (BCCR, 2005b).

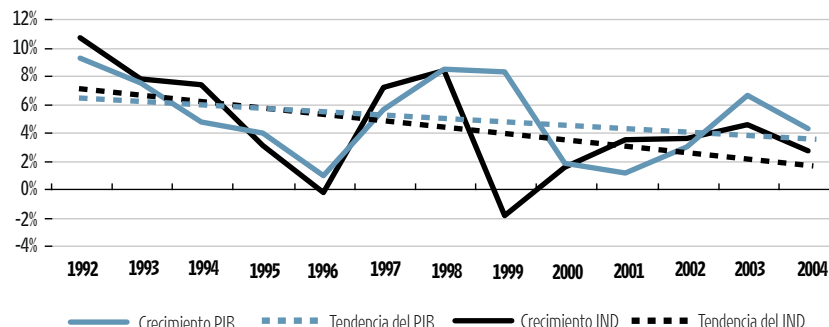
Continúa la tendencia hacia la “terciarización” de la economía

Dos resultados claros se observan en el desempeño del 2004. Por una parte, se redujo el ritmo de crecimiento

GRAFICO 3.1

Tasa de crecimiento del PIB real y del ingreso nacional disponible real

(porcentajes)

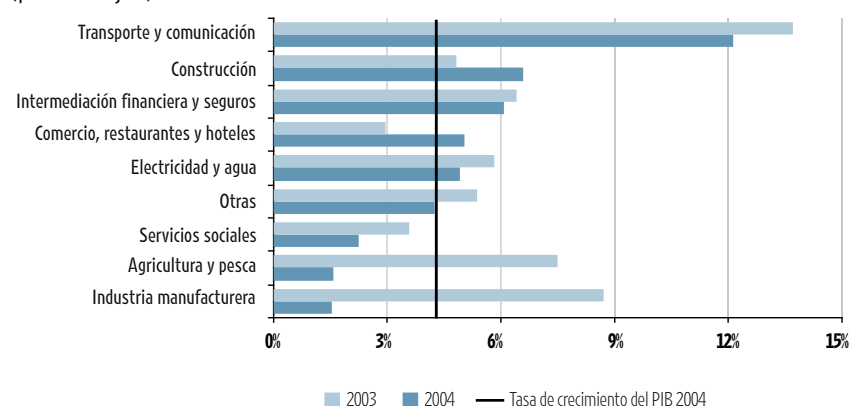


Nota: La línea punteada corresponde a la tendencia lineal del crecimiento del PIB y del IND, y muestra la dirección en la que se mueven las variables.

Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

GRAFICO 3.2

Tasa de crecimiento de los principales sectores económicos



Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

económico, y por otra, se reforzó la ya existente tendencia a la “terciarización” de la economía (gráfico 3.3). La importancia del sector servicios se refleja en su aporte al crecimiento del PIB. Ese aporte, denominado contribución al crecimiento global², fue de 3,4% en el año bajo análisis, inferior en 0,1 puntos porcentuales con respecto al 2003. La contribución de la industria manufacturera fue de 0,3% en el 2004, frente a 1,9% en el 2003; en el caso de agricultura, silvicultura y pesca, el aporte al crecimiento global también disminuyó: de 0,8% en el 2003 a 0,2% en el 2004.

Si se comparan los sectores de mayor participación en el crecimiento de los años 2003 y 2004, se observa que el único que mantuvo su dinamismo fue el de transporte, almacenaje y comunicaciones, que contribuyó en 1,6% y 1,5%, respectivamente. Para el 2004 el crecimiento adicional de la economía se explica por la expansión del sector comercio, restaurantes y hoteles, con 0,9% de contribución al crecimiento del PIB y el sector de transporte, almacenaje y comunicaciones, que aportó un 1,5%.

El dinamismo de las diferentes actividades productivas y su contribución

CUADRO 3.2

Tasas de crecimiento medio del valor agregado según sector de actividad. 1994-2004

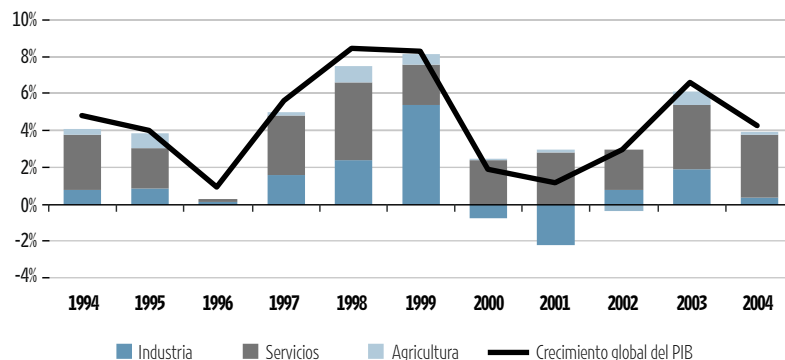
(porcentajes)

	1994-2003	2003	2004
Producto interno bruto a precios básicos	4,4	6,8	4,3
Sector primario	3,3	7,5	1,6
Sector secundario	5,2	8,7	1,5
Sector terciario	4,5	5,9	5,9
Construcción	4,1	4,8	6,6
Electricidad y agua	5,5	5,8	4,9
Comercio, restaurantes y hoteles	3,3	2,9	5,0
Transporte, almacenaje y comunicaciones	9,0	13,7	12,1
Servicios financieros y seguros	6,9	11,3	10,6
Actividades inmobiliarias	2,6	2,3	2,0
Otros servicios prestados a empresas	8,6	8,5	6,5
Servicios de administración pública	1,0	1,0	0,9
Servicios comunales, sociales y personales	3,2	3,6	2,2
Menos: servicios de intermediación financiera medidos indirectamente (SIFMI)	9,1	9,1	11,7

Fuente: BCCR.

GRAFICO 3.3

Crecimiento del PIB según contribución de los distintos sectores (porcentajes)



Nota: La diferencia entre el alto de la barra, que corresponde a la suma total de la contribución de los tres sectores, y la línea de crecimiento del PIB, se debe al aporte de los impuestos netos de subvenciones sobre los productos.

Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

al crecimiento global se materializan en la participación relativa de cada una de ellas en el PIB. En el 2004, el sector de servicios representó el 59,3% del PIB, el más alto de los últimos diez años y superior al promedio de ese período (57,3%). Destacan la participación relativa de los subsectores de comercio, restaurantes y hoteles, con 17,2%, ligeramente inferior al promedio (18,3%), transporte, almacenaje y comunicaciones, con

13,2%, superior al promedio (9,7%) y, en menor medida, los servicios financieros y seguros, con un 4,6% que sin embargo es superior al promedio de 3,7% (cuadro 3.3).

La participación relativa de la industria manufacturera fue de 21,7%, cifra ligeramente inferior al promedio de 22,1% de los últimos diez años. Por su parte, la participación relativa del sector agropecuario en la producción se ha

reducido, desde 11,2% en 1994 a 9,9% en el 2004.

La demanda externa pierde dinamismo

La desaceleración del crecimiento en el 2004 obedece al comportamiento de la demanda externa, elemento fundamental para el crecimiento de una economía pequeña como la costarricense. La demanda externa creció un 6,8% en el 2004, frente a un 12,3% en el 2003. En cuanto a sus componentes, las exportaciones de bienes se desaceleraron fuertemente, de 13,4% en 2003 a 6,4%, mientras las exportaciones de servicios registraron una tasa similar a la del año anterior (8,1% en el 2004).

La demanda interna tuvo un ligero repunte. El consumo privado decreció levemente, de 3,3% en el 2003 a 3,0% en el 2004, en tanto que el gasto de consumo del Gobierno General mostró un crecimiento de 2,4%, debido a las mayores compras para la prestación de servicios de salud pública. La formación bruta de capital, que incluye la variación de existencias, reportó una tasa de crecimiento de 7,1%. Sin embargo, al separar ese componente se obtiene que la formación bruta de capital fijo se redujo en términos absolutos (-3,6%), producto de la disminución de la inversión pública en maquinaria, equipo y nuevas construcciones. En esto último influyó el atraso en la remodelación del aeropuerto Juan Santamaría y en los proyectos de telecomunicaciones del ICE. Por su parte, la inversión privada aumentó por la inversión en nuevas construcciones (viviendas, centros comerciales, bodegas en parques industriales y supermercados) y el incremento en las importaciones de bienes de capital (BCCR, 2005e)³.

Las exportaciones de zonas francas caen en términos absolutos

El comportamiento de las exportaciones en el 2004 muestra un cambio en relación con años recientes. Las exportaciones de bienes no amparados a regímenes especiales y las de servicios fueron las que más aportaron al crecimiento de las exportaciones, mientras que las de zonas francas

CUADRO 3.3

Participación relativa en el PIB por sector de actividad económica. 1994-2004

(porcentajes)

	1994-2003	2003	2004
Sector primario ^{a/}	11,0	10,2	10,0
Industria manufacturera	22,1	22,2	21,7
Servicios	57,3	58,3	59,3
Construcción	3,8	3,8	3,9
Electricidad y agua	2,8	2,9	3,0
Comercio, restaurantes y hoteles	18,3	17,1	17,2
Transporte, almacenaje y comunicaciones	9,7	12,2	13,2
Servicios financieros y seguros	3,7	4,3	4,6
Actividades inmobiliarias	5,2	4,7	4,6
Otros servicios prestados a empresas	2,7	3,4	3,5
Servicios de administración pública	2,6	2,3	2,2
Servicios comunales, sociales y personales	10,8	10,3	10,1
Menos: servicios de intermediación financiera medidos indirectamente (SIFMI)	2,3	2,8	3,0
Total ^{b/}	90,4	90,7	91,0

a/ Incluye las actividades de agricultura, silvicultura y pesca, y extracción de minas y canteras.

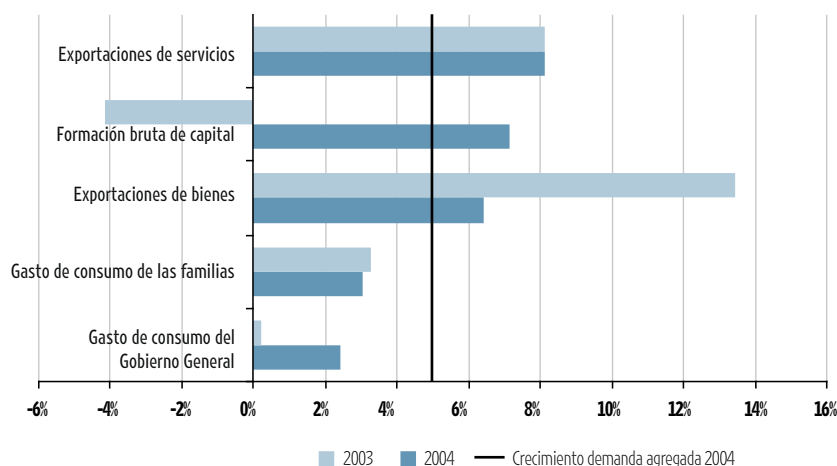
b/ No se incluyen los impuestos netos de subvenciones sobre los productos, por lo tanto la sumatoria total no es igual al 100%.

Fuente: BCCR.

GRAFICO 3.4

Crecimiento de los componentes de la demanda agregada

(porcentajes)



Nota: La formación bruta de capital incluye la variación de inventarios.

Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

el 2004, han hecho que esas exportaciones presenten una notable recuperación en los últimos dos años.

A su vez, las exportaciones de banana se han venido reduciendo debido al impacto de fenómenos naturales y a la evolución de los precios internacionales. Aun así, ocupan el tercer lugar en importancia dentro de las exportaciones totales del país. Es probable que la producción bananera experimente una significativa disminución en el corto plazo, producto de las inundaciones en la zona atlántica a fines del año 2004 e inicios del 2005 y de la nueva incertidumbre que ha generado la decisión de las autoridades europeas, de modificar las condiciones de acceso de la fruta a ese mercado (recuadro 3.1).

En el caso de la piña las exportaciones muestran un crecimiento vertiginoso y alcanzaron la cifra de 256 millones de dólares en el 2004. Aceite de palma, otras preparaciones alimenticias, manufacturas de cuero y otras muchas exportaciones de bienes, por montos bajos, son las que han impulsado las exportaciones no amparadas a regímenes especiales.

Por otra parte, el valor de las exportaciones de bienes desde zonas francas se ha venido reduciendo en los últimos años, debido al estancamiento de la economía mundial, pero también a la caída en el precio de los procesadores de la firma Intel, cuyas exportaciones tienen un peso relativo importante dentro de las exportaciones de ese régimen. De hecho, las exportaciones de Intel⁴, de 1.371,9 millones de dólares en el 2003, cayeron a 897,8 millones de dólares en el 2004. Sin embargo, en este sector también destaca el incremento de las exportaciones de los bienes incorporados en la partida de “partes para emisores y receptores de televisión, radio y similares”, que pasaron de 23.000 dólares en el 2003 a 110 millones de dólares en el 2004, como resultado del lanzamiento de una nueva línea de producción en una sola empresa.

Las exportaciones bajo el régimen de zonas francas continúan siendo el rubro de mayor relevancia dentro del total del país; los microprocesadores de Intel son el principal producto de

registraron una contribución negativa (cuadro 3.4); no obstante, éstas siguen siendo, en términos absolutos, las de mayor importancia.

Las exportaciones tradicionales han mostrado un comportamiento oscilante

y, en general, con tendencia descendente, sobre todo por la reducción en los precios del café. Sin embargo, la combinación de los esfuerzos para diferenciar este producto en el mercado internacional y la mejora del precio en

CUADRO 3.4

Participación relativa y contribución al crecimiento de las exportaciones totales^{a/}, por categoría. 2000-2004

(porcentajes)

	2000	2001	2002	2003	2004	Promedio 1994-2003
Contribución al crecimiento						
Exportaciones menos zona franca y perfeccionamiento activo	-2,2	-2,4	-0,4	2,6	2,9	2,2
Zona franca	-7,6	-7,8	4,1	9,4	-0,9	5,6
Perfeccionamiento activo	0,0	-0,4	-0,2	-0,3	0,4	-0,3
Servicios	3,2	-0,5	-0,4	2,2	2,5	2,0
Crecimiento total de las exportaciones	-6,5	-11,1	3,1	14,0	4,9	9,5
Participación relativa						
Exportaciones menos zona franca y perfeccionamiento activo	32,0	33,3	31,9	30,3	31,7	43,0
Zona franca	38,0	33,9	36,9	40,6	37,9	27,0
Perfeccionamiento activo	5,1	5,3	5,0	4,1	4,3	6,8
Servicios	24,9	27,5	26,2	24,9	26,1	23,2
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

a/ Corresponde a la suma de las exportaciones totales y los ingresos por concepto de servicios.

Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

exportación nacional (14,3%), y si a ellos se agregan las ventas de un nuevo artículo comercializado por esa empresa (*chipset*), llegan a representar el 17,2% de las exportaciones totales de bienes.

Las exportaciones bajo el régimen de perfeccionamiento activo, que en su mayoría son productos de la maquila textil (75,2%), también han venido disminuyendo, aunque en el 2004 se mantuvieron como el segundo rubro de exportación más importante del país. Varios factores han afectado esta reducción: por una parte, la migración de empresas textiles hacia otros países de la región, que ofrecen costos de mano de obra más bajos (Honduras y Nicaragua, especialmente); por otra parte, la creciente participación de China en los mercados mundiales de productos textiles (recuadro 3.2), situación que se acentuará tras la expiración del Acuerdo sobre Textiles y Vestido

RECUADRO 3.1

La controversia comercial del banano: evolución del conflicto

La profundización de la integración europea y los nexos históricos y económicos entre esa región y los países en desarrollo de África, Caribe y Pacífico, comúnmente denominados ACP, son los dos factores que dan origen a los conflictos comerciales entre los exportadores bananeros de América Latina y la Unión Europea (UE), debido a regímenes de importación diferenciados que esta última ha aplicado a esos dos grupos de proveedores. Sin embargo, la relación entre la UE y los países ACP, por una parte, y la presencia de empresas comercializadoras estadounidenses en las naciones exportadoras latinoamericanas, así como la relación política y económica con los Estados Unidos, por otra, agregan un elemento político a las controversias comerciales por el banano que surgieron a inicios de los noventa.

La constitución de un mercado único en Europa, en 1993, requirió cambios en el régimen de importación de banano a la UE. Hasta esa fecha existían tres regímenes diferentes: i) un mercado libre

de aranceles en Alemania; ii) un esquema que contemplaba un arancel de nación más favorecida (NMF) equivalente a 20%, y otro de 0% para los ACP, aplicado por Bélgica, Dinamarca, Holanda, Luxemburgo e Irlanda; y iii) un sistema basado en restricciones cuantitativas, utilizado por España, Francia, Italia, Grecia, Portugal y el Reino Unido. El régimen acordado consistió en un contingente de dos millones de toneladas para el banano de NMF, que no representaba el volumen que entraba a ese mercado en aquel momento, un arancel de 100 ECU⁵ por tonelada métrica y contingentes libres de aranceles para los países ACP.

Lo anterior dio lugar a la primera controversia bananera planteada ante el GATT, que se desarrolló entre 1992 y 1993. Los países demandantes fueron Colombia, Costa Rica, Guatemala y Nicaragua. Las recomendaciones que al respecto emitió el Grupo Especial que analizó el caso favorecían a los demandantes, pues se determinó que el nuevo régimen era inconsistente con los acuerdos del GATT. No obstante, la adopción de esas recomendaciones fue bloqueada por la UE.

Al estar tan cerca el cierre de la Ronda Uruguay era posible que estos resultados, basados en la metodología de la "arancelización" para la conversión de barreras no arancelarias, fuera parte de los compromisos asumidos por la UE en las negociaciones de la Ronda, lo que consolidaría y legitimaría su oferta en materia bananera. Estas consideraciones llevaron al mismo grupo de países demandantes a formular una nueva demanda contra la UE entre 1993 y 1994. La argumentación fue similar a la anterior. Sin embargo, las recomendaciones del segundo panel conformado para estos efectos también fueron bloqueadas por la UE.

La finalización de la Ronda Uruguay y la necesidad de un consenso para su aprobación, crearon las condiciones para una negociación entre las naciones demandantes y la UE. El resultado fue el Acuerdo Marco de Banano, suscrito en marzo de 1994, que fue altamente satisfactorio para los demandantes y para Costa Rica en particular, pero no para otros países latinoamericanos que

RECUADRO 3.1 (continuación)

no eran miembros del GATT, ni para algunas empresas comercializadoras, que no se vieron favorecidas en la asignación de licencias. Surgió así una tercera controversia, que esta vez contó con nuevos actores como demandantes: Ecuador, Honduras, México y Estados Unidos, además de Guatemala.

Con la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 1995, el mecanismo de solución de diferencias se fortaleció sustancialmente, y fue a su amparo que se planteó la nueva, y cuarta, controversia en 1996. El panel encargado condenó algunos elementos discriminatorios del Acuerdo Marco de Banano, pero no la asignación de cuotas específicas por país ni la emisión de certificados de exportación. Para los países firmantes, el Acuerdo Marco brindó estabilidad al sector bananero. Durante los años 1998 y 1999 hubo problemas en la implementación de las medidas por parte de la UE y sanciones económicas autorizadas a los Estados Unidos por el organismo de solución de diferencias. En abril del 2001 la UE llegó a un acuerdo con Estados Unidos y Ecuador. En esencia, en estos

dos acuerdos se establece el compromiso, por parte de la UE, de poner en marcha un régimen de importación exclusivamente arancelario que entraría a funcionar el 1 de enero del 2006.

Durante la Conferencia Ministerial de la OMC en Doha, Qatar, en noviembre del 2001, la UE y los países ACP condicionaron la suscripción de los resultados de esa Ronda a la aprobación de una decisión tendiente a ampliar el acuerdo de asociación entre la UE y los países ACP (Convenio de Cotonú). Esta medida permitiría la extensión de las preferencias, incluyendo las del banano, hasta el 31 de diciembre del 2007. Ante las implicaciones de esa decisión, los países latinoamericanos lograron incluir un anexo que establecía algunas condiciones en materia de banano a favor de los proveedores de fruta de NMF.

El 31 de enero del 2005 la UE anunció oficialmente la aplicación de un arancel de 230 euros por tonelada métrica para los proveedores de banano NMF, a partir del 1 de enero del 2006, contraviniendo así las condiciones incluidas en el anexo de la decisión adoptada en la Conferencia Ministerial de la OMC. Esta es la base del actual conflicto bananero (quinto) entre la UE y nueve países latinoamericanos:

Guatemala, Honduras, Costa Rica, Panamá, Colombia y Ecuador, que manifestaron su posición a este respecto mediante la firma de la Declaración de Quito (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, 2005), además de Nicaragua, Venezuela y Brasil, que se integraron al grupo posteriormente. El 31 de marzo del 2005 se solicitó un arbitraje al Director General de la OMC. Los árbitros debían analizar "si la reconsolidación prevista en el arancel de las CE aplicable a los bananos tendría como resultado el mantenimiento, al menos, del acceso total a los mercados para los proveedores de banano NMF, teniendo en cuenta los compromisos de las CE antes citados" (Comunidades Europeas, 2001). El 1 de agosto del 2005 la OMC emitió un fallo a favor de los países productores, obligando a los europeos a rectificar su decisión inicial. La propuesta de la UE fue un arancel de 187 euros por tonelada métrica; pero ésta fue rechazada por los países latinoamericanos. La falta de consenso respecto a la tarifa parece indicar que los productores de banano solicitarán un segundo arbitraje.

Fuente: López, T., 2005.

(ATV) dentro del marco de la OMC, a fines del año 2004, con la cual se eliminó el sistema de cuotas de exportación. El incremento de las exportaciones del régimen de perfeccionamiento activo en el año bajo análisis se debió a la incorporación a ese régimen de empresas no textiles ya establecidas en el país y que se han sumado al proceso exportador. En el 2004 se incorporaron 16 empresas (PROCOMER, 2005).

Finalmente, cabe destacar que en los últimos ocho años las exportaciones de servicios han venido incrementando su participación relativa en las exportaciones totales; en el 2004 llegaron a representar el 26,1%. La expansión del sector servicios, en particular los procesos de expansión del turismo y los servicios de *call centers* y *back office*⁶ son los factores que explican ese crecimiento.

Dos casos de inserción y adaptación ventajosa: café y turismo

Mejor desempeño del sector cafetalero basado en diferenciación del producto⁷

En respuesta a la caída de los precios internacionales del café a partir de los años 1999 y 2000, la producción nacional del grano disminuyó en un 30,2% entre las cosechas 1999-2000 y 2004-2005. Igualmente, el valor de sus exportaciones se redujo de 409,4 millones de dólares en 1998 a 277,7 millones en el 2000, hasta llegar a 165,3 millones de dólares en el 2002 (PROCOMER, 2005).

La caída de los precios internacionales fue acompañada por una disminución de la cantidad exportada, que ascendió a 657.945 quintales en el

período 1999-2004, dada la pérdida de rentabilidad relativa del sector. Según el ICAFE, en la cosecha 2003-2004 se presentó una reducción del 7,4% en el volumen destinado al mercado externo: de 2,6 millones de sacos de 46 kg en la cosecha 2002-2003 a 2,4 millones en la cosecha 2003-2004.

Sin embargo, la cosecha 2003-2004 resultó ser uno de los períodos de mayores ingresos por concepto de exportación del último trienio. Si bien las exportaciones decrecieron, los precios mejoraron en relación con los obtenidos en años anteriores. El precio promedio de venta de café de exportación de la cosecha 2003-2004 fue de 81,4 dólares por quintal, un 14,0% superior al promedio registrado en la cosecha anterior (71,4 dólares). Este comportamiento favoreció los ingresos de los diferentes sectores que conforman la actividad

RECUADRO 3.2

Creciente participación de China en el comercio mundial

La competitividad de Costa Rica en los mercados internacionales se verá afectada en el corto plazo por la creciente participación de China en la economía mundial, dada la capacidad competitiva de este último país en términos de costos de mano de obra no calificada. En especial, las exportaciones de productos textiles pueden enfrentar una competencia muy fuerte, debido a la expiración del Acuerdo sobre Textiles y Vestido (ATV), al amparo del cual se venía desarrollando esa industria en Costa Rica y los demás países de Centroamérica. La incursión de China en los mercados mundiales, incluso antes de la finalización del ATV, ha generado una migración de compañías textiles de Costa Rica hacia otros países, pero también en estos se ha dado el cierre de operaciones de algunas empresas. Hasta octubre del 2004 se habían cerrado 8 plantas en Honduras, en El Salvador las exportaciones empezaron a declinar a mediados del 2003 y en Guatemala se dio un reacomodo del sector, con el cierre de 24 empresas y la apertura de otras 24 (Agosín, et al, 2005).

Los empresarios centroamericanos del sector de confección, anticipando el fin de las cuotas en el mercado estadounidense, han empezado a utilizar la producción de operaciones de *cut, make and trim* (corte de la tela, terminado, costura y agregado de accesorios) y de *full package* (paquete completo), en las cuales el productor recibe del comprador especificaciones detalladas para las prendas de vestir y un presupuesto, y se responsabiliza por la adquisición o producción de los insumos y la coordinación de todas las etapas del proceso productivo (Agosín et.al, 2004). La utilización del paquete completo en la industria textil centroamericana ha contribuido al surgimiento del denominado *cluster* textil y de la confección. Así por ejemplo, los productores de vestuario que trabajan el paquete completo producen tela para otras empresas especializadas en vestuario. Del mismo modo, tal como informa Dussel (2004), han surgido productores de botones, cremalleras y otros accesorios. En la actualidad, los *clusters* más desarrollados se encuentran en Guatemala, Honduras y El Salvador, y son principalmente nacionales. Sin embargo,

la consolidación de este tipo de conglomerados de empresas se ha visto limitada por la existencia de aduanas poco expeditas en el ámbito centroamericano y por los altos costos de transporte en la región, derivados de una infraestructura vial inadecuada (INCAE, 2003).

Por otra parte, la mayor parte de las empresas maquiladoras centroamericanas realiza su actividad aprovechando los beneficios de la ley, denominada Caribbean Basin Trade Promotion Act (CBTPA) que permite, mediante restricciones de origen y limitaciones a ciertos productos (la mayoría a base de tejidos de punto), usar telas producidas en la región a partir de hilaza estadounidense. Si el Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos (TLC-CA) entra en operación, la industria textil obtendría mayores ventajas para acceder a los Estados Unidos, gracias a la reducción a 0% del arancel para sus exportaciones a ese mercado, y por la flexibilización de las reglas de origen (acumulación de origen a nivel de los países miembros del Tratado, posibilidad de contabilizar en el origen materias primas importadas de México y Canadá) (Programa Estado de la Nación, 2005). Esas preferencias, que les darían ventaja sobre China en el mercado estadounidense, permitirían a los países de la región desarrollar un modelo de industria mucho más integrado (Dussel, 2004), mitigando así la ventaja de costos que tiene China en la confección (CEPAL, 2004). No obstante, según Agosín et al (2004) ni la tela ni la hilaza estadounidenses son competitivas internacionalmente, por lo que no puede asegurarse que la tela manufacturada en Centroamérica lo será.

Pero la creciente participación de China en el comercio internacional también abre oportunidades para Latinoamérica. Las exportaciones de esta región a China se incrementaron en 34% entre 2003 y 2004, y alcanzaron un monto de 14.566 millones de dólares; de ese total, las naciones centroamericanas solo representaron el 5% (Agosín et al, 2004). En el caso específico de Costa Rica, las exportaciones a China han pasado de 12,7 millones de dólares en el año 2000, a 88,9 millones en el 2003 y 163, 2 millones en el 2004 (COMEX, 2005).

Fuente: Rodríguez, S., 2005.

cafetalera: productores, beneficiadores, torrefactores y exportadores.

Es importante destacar que una proporción cada vez mayor del café costarricense obtiene precios superiores a las cotizaciones registradas en las bolsas internacionales. En particular, los diferenciales del café especial (Primer Pergamino, Chorro Europeo y Strictly Hard Bean) han aumentado sostenidamente hasta alcanzar un sobreprecio de 32,3 dólares por quintal en la cosecha 2004-2005⁸. Asimismo, la participación de este café en las exportaciones totales del grano pasó de un 38,8% en la cosecha 2001-2002 a un 49,7% en la cosecha 2004-2005 (gráfico 3.5).

Estas cifras confirman que la estrategia definida por el ICAFE en conjunto con el sector cafetalero, en el sentido de producir calidad y no cantidad, está dando sus frutos. El posicionamiento que se ha ido alcanzando es resultado de la investigación y el desarrollo permanente de proyectos que agregan valor al concepto de calidad “desde la semilla hasta la taza”. Algunos de esos proyectos son:

- Mayor asistencia técnica e investigación.
- Pago al productor de acuerdo con su calidad (liquidaciones diferenciadas). El programa de café diferenciado se inició durante la cosecha 2001-2002, con la participación de dos firmas beneficiadoras que procesaron en conjunto el 0,43% de la producción nacional; para la cosecha siguiente el programa se incrementó a siete empresas, con un aporte a la producción nacional de 1,89%, y para el período 2003-2004 operaron 11 beneficiadoras inscritas bajo la categoría de café diferenciado, con una contribución del 7,79%.
- Fomento de procesos de certificación de normas ISO 9000 e ISO 14000 en el proceso de beneficiado.
- Instauración de la carrera universitaria de técnico en beneficiado de café.
- Apoyo a proyectos tendientes a proteger el medio ambiente.

Aún es temprano para evaluar la sostenibilidad de la estrategia de diferenciación aplicada por el sector cafetalero, liderado por el ICAFE. No obstante, la recomposición de la producción nacional hacia mejores cafés, el aumento en el sobreprecio que se paga por el café especial y el hecho de que cada vez más beneficios se involucran en actividades de mercadeo internacional directo, hacen prever que el futuro de la actividad se orientará por esta senda.

Turismo en Costa Rica, actividad de interés nacional⁹

Desde 1997, la afluencia de turistas al país se ha incrementado en forma sostenida, al pasar de 811.490 visitantes internacionales en ese año a 1.452.926 en 2004, sin considerar los visitantes de cruceros. El ingreso de divisas alcanzó 1.357,4 millones de dólares en el mismo año; con esta cifra el turismo mantuvo la posición que ostenta desde el 2001, como el primer rubro de ingreso de divisas para el país¹⁰. El principal mercado de origen es el estadounidense, que representó casi el 44% del total de turistas recibidos en el último año (cuadro 3.5).

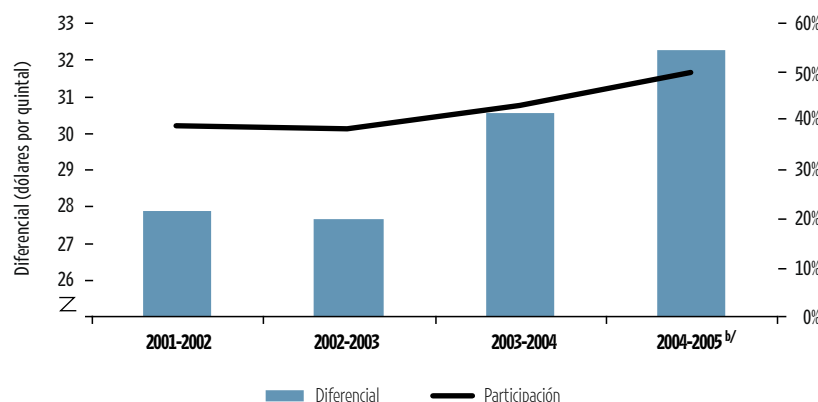
El 2004 se caracterizó por presentar el mayor crecimiento de los últimos doce años en la actividad turística (17,3%), superado solo por el alcanzado en 1992 (21%). Entre las razones que justifican este comportamiento se encuentran las siguientes:

- Recuperación de la economía de los Estados Unidos, con un crecimiento proyectado del 3,4% del PIB, según la OCDE.

- Negociación del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, Estados Unidos y República Dominicana, que ha incidido en la difusión del destino centroamericano en la opinión pública estadounidense.
- Fortalecimiento y toma de conciencia de los países centroamericanos sobre la conveniencia de agruparse regionalmente para impulsar la atracción de turismo internacional, mediante la consolidación de la Agencia de Turismo de Centroamérica (CATA, por su sigla en inglés) en Madrid, para la promoción en los mercados europeo y asiático.
- Incremento en la llegada de turismo europeo (cerca del 8,4% en el 2004), gracias a la apreciación del euro.
- Existencia de problemas de índole político, catástrofes naturales y enfermedades (SARS)¹¹ en otros destinos competidores.
- Percepción de los mayoristas de que Costa Rica es un destino “maduro” (que ofrece ventajas como un ambiente de paz y seguridad, educación y salud, segundo idioma, producto diferenciado, biodiversidad, ubicación geográfica, oferta hotelera, diversidad de productos, entre otros).

GRAFICO 3.5

Diferencial^{a/} en dólares y participación porcentual del café especial en las exportaciones



a/ Se refiere al diferencial promedio ponderado (dólares por saco de 46 kg: \$/46kg), que es igual al precio FOB promedio ponderado menos el precio promedio ponderado de la Bolsa de Nueva York (posición baja).

b/ Cosecha 2004-2005 al 30 de junio de 2005.

Fuente: ICAFE, Unidad de Liquidaciones.

CUADRO 3.5

Principales indicadores turísticos. 1997-2004

Indicador	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Turistas internacionales	811.490	942.853	1.031.585	1.088.075	1.131.406	1.113.359	1.238.692	1.452.926
Divisas en millones de US\$	719	884	1.036	1.229	1.096	1.078	1.199	1.357
Inversión en millones de US\$	78	209	25	38	48	173	60	56
Número de habitaciones	27.860	28.084	28.826	29.497	31.706	33.126	35.003	36.299
Número de cruceros	202	220	253	199	195	186	202	215
Visitantes en cruceros	201.386	224.405	235.039	189.814	188.596	222.496	275.585	318.103

Fuente: Elaboración propia con base en ICT, varios años y López, A., 2005.

- Consolidación del Aeropuerto Internacional Daniel Oduber como destino directo (en el año 2004 ingresaron 98.094 turistas por ese punto).
- Mejoras en aeropuertos nacionales con vocación turística (Barra del Colorado, Palmar Sur, Golfito, Tamarindo, entre otros).
- Puente La Amistad, sobre el río Tempisque.
- Despegue del polo turístico Papagayo.
- Campañas de promoción dirigidas al turismo interno (como la campaña de Cultura Turística).

La expansión que ha venido experimentando la actividad turística está asociada, entre otros factores, a la promulgación de la Ley de Incentivos Turísticos, n° 6990 del 15 de julio de 1985, que generó el interés de nuevas empresas por establecerse en Costa Rica, al otorgar un importante conjunto de incentivos: exoneración de los impuestos de ventas, territorial y algunos aranceles a la importación, aplicación de la depreciación acelerada de acuerdo con la ley del impuesto sobre la renta, y concesión de las patentes municipales que requirieran las empresas para el desarrollo de sus actividades, entre otros. El fuerte proceso de crecimiento de la actividad continuó a pesar de que algunos de esos incentivos fueron derogados por la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria (n° 8114 del 4 de julio del 2001), que específicamente eliminó las exenciones del pago de los impuestos sobre las ventas y la renta (artículos 17 y 22). Asimismo, la Ley Reguladora de Exoneraciones Vigentes, Derogatorias y Excepciones, del 31 de marzo de 1992 (n° 7293), excluyó del otorgamiento de exenciones de impuestos en rubros como pesca deportiva, *rafting* y gastronomía, y derogó el artículo 11 de la Ley 6990, que señalaba un incentivo de un 50% deducible sobre la renta del monto invertido en actividades turísticas¹².

La industria del turismo y sus posibilidades de crecimiento parecen prometedoras. Para aprovechar ese potencial es fundamental el desarrollo de actividades de promoción por parte de las instituciones que tutelan el sector, así como considerar si será necesario el desarrollo de mecanismos específicos de apoyo.

Diversificación de las exportaciones no logra atenuar las fluctuaciones de la demanda externa

En anteriores Informes se ha comentado que la política económica nacional tiene severas limitaciones para estimular el crecimiento económico, pues carece de influencia sobre la demanda externa. Sin embargo, la política económica sí puede reducir el riesgo de las fluctuaciones de esa demanda, y diversificarlo mediante la ampliación de la oferta exportable y de los mercados de destino (Programa Estado de la Nación, 2003). Se trata de expandir la frontera de posibilidades de producción, a fin de hacer más diversa la actividad económica (Vargas y Miranda, 2003).

Dado que la demanda externa es el principal motor para el crecimiento de la economía costarricense, la ampliación de la oferta exportable y la diversificación de los mercados de destino han sido el eje central de la política comercial externa del país en los últimos veinte años, como complemento de la política macroeconómica de apertura e inserción en la economía mundial. Esa política ha sido acompañada, asimismo, por la negociación de tratados de libre comercio, siendo el más reciente el firmado por Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos (TLC-CA), pendiente de ratificación por parte de la Asamblea Legislativa¹³.

En el 2004, las exportaciones totales de bienes y servicios ascendieron a 8.524,5 millones de dólares, que equivalen a un incremento de 300% en quince años y representan la cifra más alta de toda la historia. Según PROCOMER, el principal mercado de exportación de bienes, incluyendo los regímenes especiales, continúa siendo Estados Unidos (46,9%), seguido por la Unión Europea (16,8%). En relación

con este último mercado, la incertidumbre generada por la exclusión de ciertos productos de exportación bajo el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), en el año 2004, se disipa con la entrada en vigencia del SGP Plus, que da acceso preferencial a ese mercado a partir de finales del 2005 y hasta el 2008 (recuadro 3.3).

Por su parte, el mercado centroamericano absorbe el 14,2% de las exportaciones costarricenses y desde hace cinco años registra un notable crecimiento. A este respecto es importante señalar la labor que se está realizando para facilitar el comercio intrarregional con la creación de una unión aduanera centroamericana, lo que podría dar un impulso adicional al crecimiento y la diversificación de las exportaciones nacionales (recuadro 3.4).

Sin embargo, los esfuerzos desplegados y el relativo éxito obtenido no han sido suficientes para atenuar las fluctuaciones de la demanda externa y lograr un crecimiento sostenido. El 50% de las exportaciones totales de bienes está concentrado en siete productos y casi el 70% en veinte rubros, de los más de 3.600 que Costa Rica exporta actualmente. Esta fuerte concentración se explica, en parte, por el tamaño de planta que utilizan las empresas extranjeras que se instalan en el país, diseñadas para el abastecimiento del mercado global, en comparación con el tamaño de la gran mayoría de las empresas locales que, poco a poco, han incurrido en los mercados de exportación. Esa alta concentración en pocos rubros relativiza el grado de diversificación de las exportaciones totales del país y su capacidad para enfrentar caídas en los términos de intercambio. Cabe aclarar, no obstante, que la diversificación sí es muy alta con respecto al mercado centroamericano; cerca del 80% (2.893 productos) de las exportaciones de bienes costarricenses se dirige al resto de la región (Matarrita, 2005a).

Será necesario hacer mayores esfuerzos para incrementar la producción y la diversificación de las exportaciones, con mayores grados de diferenciación de los productos. Ejemplos de actividades que han venido a ampliar la oferta exportable

RECUADRO 3.3

Acceso al mercado de la Unión Europea para Costa Rica: sustitución del régimen Droga por el SGP Plus

La Unión Europea (UE) es el segundo mercado de exportación de Costa Rica, al cual se dirigieron 1.061,4 millones de dólares en el año 2004 (PROCOMER, 2005). Este es un mercado esencial para productos como piña, melón, mango, flores tropicales, plantas ornamentales, helechos, palmito, jugos y concentrados de frutas, purés y pastas de frutas, amplificadores, partes para circuitos modulares, entre otros. La UE está integrada por veinticinco países, diez de los cuales se adhirieron al esquema de integración regional el 1 de mayo del 2004.

Los países en vías de desarrollo pueden ingresar al mercado comunitario europeo bajo el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), que concede un arancel preferencial con respecto a los aranceles que pagan las naciones desarrolladas. Recientemente la UE informó que las partidas arancelarias incluidas en un nuevo reglamento para el SGP, que regirá a partir de finales del 2005, se dividirán en dos grupos: i) las no sensibles, que pagarán 0% de arancel, y ii) las sensibles, que tendrán una reducción del 30% sobre el arancel que pagaría un producto proveniente de un país desarrollado.

Costa Rica es beneficiaria del SGP y del Régimen Especial de Apoyo a la Lucha contra la Droga (régimen Droga), que la UE estableció en 1991 en apoyo a los países de la Comunidad Andina (Colombia, Venezuela, Perú, Ecuador y Bolivia), y que hizo extensivo a los cinco países centroamericanos en 1992. Los productos incluidos en el régimen Droga pagan 0% de arancel cuando ingresan al mercado europeo. Dado que los productos costarricenses que podrían calificar para el SGP

también lo hacen para el régimen Droga, el SGP no se utiliza.

El régimen Droga contiene todos los productos industriales cubiertos en el SGP y aproximadamente el 80% de las exportaciones agrícolas y agroindustriales de Costa Rica. El banano tiene un régimen diferente, por lo que no está incluido en el SGP ni en el régimen Droga.

En el 2001, la UE incorporó a Pakistán en la lista de los beneficiarios del régimen Droga, como parte de las respuestas europeas a la lucha contra el terrorismo. India se consideró afectada por esta medida, ya que algunas de sus exportaciones solo se beneficiarían del SGP, con un arancel preferencial, mientras que las de Pakistán ingresarían sin pagar aranceles. India cuestionó entonces el régimen en el seno de la OMC, donde se llegó a determinar que ese mecanismo es incompatible con los acuerdos de la Organización, por lo que se obligó a la UE a ajustarlo a la normativa de la OMC o a eliminarlo.

En consecuencia la UE propuso, en el marco del nuevo Reglamento del SGP, establecer un nuevo régimen especial en apoyo al desarrollo sostenible y la gobernabilidad, conocido como "SGP Plus". Con ese régimen, los derechos aduaneros serán de 0% para todos los productos y países beneficiarios del SGP, siempre que cumplan con las reglas de origen respectivas y satisfagan las siguientes condiciones:

- Que se ratifique e implemente efectivamente una lista de convenciones relativas a derechos humanos, derechos laborales y ambientales, lucha contra la droga y la corrupción, en algunos casos antes y en otros después de que el país haya sido designado como beneficiario del SGP Plus.

- Que el país no sea considerado por el Banco Mundial como país de altos ingresos durante tres años consecutivos, además de que más del 75% del valor total de sus productos cubiertos por el SGP se ubique en cinco secciones del arancel de la UE.

- Que sus exportaciones a la UE de productos cubiertos por el SGP representen menos del 1% del total de todos los productos importados por esa región bajo el SGP.

Tanto el nuevo SGP como el SGP Plus entrarán en vigor en enero del 2006, y estarán vigentes hasta el 31 de diciembre del 2008. El SGP Plus se aplicará a todos los productos costarricenses cubiertos por el régimen Droga. Adicionalmente, en el caso de los productos agrícolas la lista del SGP Plus se extenderá a toda la cobertura del SGP, lo que abre oportunidades para nuevos productos que el país pueda desarrollar en el futuro, además de permitirle a la gran mayoría de las exportaciones costarricenses continuar ingresando a la Unión Europea con un arancel de 0%.

Según el análisis realizado por el Ministerio de Comercio Exterior, Costa Rica cumple con los requisitos para ser beneficiario del SGP Plus. Con ello, las exportaciones nacionales seguirán teniendo acceso preferencial al mercado europeo hasta el 31 de diciembre del 2008, fecha en que se espera hayan avanzado las negociaciones de un acuerdo de asociación entre Centroamérica y la Unión Europea, el cual incluirá un tratado de libre comercio.

Fuente: Osterlof, 2005.

del país son: la creciente importancia de la investigación y el desarrollo apoyado en el aprovechamiento de la diversidad biológica, que en el 2004 produjo los primeros ingresos por regalías del desarrollo de productos de bioprospección (más detalle en el capítulo 4), el desarrollo de la industria del *software* y la diversificación

de las áreas relacionadas con la actividad turística, a partir de los nuevos enfoques de turismo rural, turismo de aventura y turismo académico y ecológico. También la oferta industrial y agrícola, así como las nuevas actividades de la industria de servicios, podrían incrementarse y diversificarse aún más si se realizan cambios

importantes en las políticas de fomento al desarrollo productivo y de articulación de los elementos asociados al Sistema Nacional de Innovación (Segura y Vargas, 1999).

Empero, las condiciones para el fomento de las inversiones, para la atracción de inversiones extranjeras y para la expansión

RECUADRO 3.4

Retos, oportunidades y avances en la constitución de la Unión Aduanera Centroamericana

Con la suscripción, en 1961, del Tratado General de Integración Económica Centroamericana -entre Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua, y a partir de 1963 Costa Rica- los países de la región se propusieron impulsar una mayor integración de sus economías, como forma de propiciar conjuntamente el desarrollo de Centroamérica. Para ello definieron como objetivos, primero, la creación de una zona de libre comercio, en la que se intercambiaran libremente los bienes producidos en la región, y luego continuar con la creación de una unión aduanera, en la que se comerciarían también libremente los bienes originarios del resto del mundo, para lo cual se requería la armonización del arancel externo de los países.

La suscripción del Tratado dio un gran impulso al comercio intrarregional, que creció de manera significativa hasta 1980, cuando los conflictos económicos, políticos y sociales de la región afectaron negativamente ese dinamismo. En 1986 empezó a crecer de nuevo la actividad comercial entre las naciones del área y en la década de los noventa se reactivó el tema de la integración económica regional, con los objetivos de perfeccionar la zona de libre comercio y avanzar hacia una unión aduanera. Esto se evidenció con la suscripción, en 1993, del Protocolo al Tratado General de Integración Económica, conocido como Protocolo de Guatemala, que reiteró el compromiso de los cinco países con la integración económica, ahora

dentro de un marco más general, el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), marco jurídico e institucional de la integración de Centroamérica, según se definió en el Protocolo de Tegucigalpa, de 1991.

Al marco jurídico de la integración económica se suman reglamentos técnicos que regulan los diferentes temas relacionados con el comercio, como normas de origen, salvaguardias, comercio desleal, normas técnicas, y normas sanitarias y fitosanitarias.

Con el propósito de seguir profundizando la integración económica, en 1992 Guatemala y El Salvador firmaron un acuerdo para acelerar el proceso de conformación de la unión aduanera, esfuerzo al que se incorporaron formalmente Honduras y Nicaragua en el 2000 y Costa Rica en junio del 2002. El concepto de unión aduanera implica la creación de un territorio aduanero común, con el objetivo de permitir la libre movilidad de mercancías independientemente de su origen. Su conformación supone la conclusión de un número de acciones en diferentes áreas de trabajo, entre las cuales destacan: contar con un marco normativo común para el comercio; eliminar los aranceles o impuestos al comercio para los productos regionales que se comercien; armonizar los aranceles que se cobran a mercancías provenientes de terceros países; hacer equivalente u homologar la normativa que afecta las transacciones comerciales, en especial la referente a la tramitación y obtención de registros y el cumplimiento de controles sanitarios y fitosanitarios; establecer una

administración aduanera común y, consecuentemente, una recaudación tributaria común.

A inicios del año 2005 los países centroamericanos mostraban un significativo grado de integración económica, que se expresa en los siguientes hechos e indicadores:

- Normativa común en todos los temas relacionados con el comercio.
- Libre comercio para el 99% de los productos originarios de la región, excepto azúcar y café.
- Armonización del 94% del arancel externo común, es decir, los impuestos al comercio que se cobran a productos de países de fuera de la región (sin incluir vehículos).
- Negociaciones comerciales conjuntas con Chile, República Dominicana y Estados Unidos, en las que la negociación de la parte normativa es común, lo mismo que una mayoría de los temas incluidos en el capítulo de acceso a mercados. Se está trabajando en la armonización de los tratados vigentes con México y se está iniciando un proceso conjunto de preparación para la negociación de un acuerdo comercial con Europa.

Fuente: Pacheco, 2005.

de las actividades de turismo enfrentan serios obstáculos, dadas la incertidumbre sobre el régimen de incentivos para las empresas bajo zonas francas -ya que el actual sistema deberá ser desmantelado en el año 2007- y las limitaciones que el estado de la infraestructura nacional impone al desarrollo de los sectores productivos.

Escasos encadenamientos productivos

En anteriores Informes se ha hecho referencia a la falta de encadenamientos productivos que generen un efecto de

arrastre sobre las pequeñas y medianas empresas y contribuyan a dinamizar el resto de la economía costarricense.

El concepto de encadenamiento se entiende como una relación de largo plazo que establecen unidades empresariales con el propósito de obtener beneficios conjuntos. De ahí que el interés de las políticas públicas por promoverlos debe sustentarse en los beneficios económico-sociales que se derivan de ellos, y no en el encadenamiento *per se*. El encadenamiento productivo se puede definir como el conjunto de actividades involucradas en el diseño, la producción

y el mercadeo de un producto o servicio. Desde esta perspectiva, la existencia de relaciones insumo-producto es una condición necesaria pero no suficiente para que haya un encadenamiento productivo, ya que éste implica cierto grado de compromiso entre las empresas más allá de una compra-venta normal. La vinculación, por su parte, puede describirse como la compra y venta de productos estandarizados que pueden ser sustituidos con facilidad por la empresa compradora y que, por sus características, no necesariamente genera una relación de largo plazo.

CUADRO 3.6

Evolución de los principales veinte productos exportados en el 2004

(millones de US\$)

Producto	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	
									Total	Porcentaje
Otras partes para circuitos modulares	0,5	0,5	550,0	2.484,1	1.627,1	788,6	897,6	1.371,8	897,8	14,2
Textiles	302,8	401,9	688,4	690,7	737,6	677,5	689,9	586,1	546,7	8,7
Banano	578,5	560,0	628,4	632,2	531,5	502,5	469,1	548,3	532,7	8,5
Equipos de infusión y transfusión de sueros	43,5	52,2	64,8	79,6	170,5	257,8	334,8	436,9	439,7	7,0
Piña	69,1	100,6	112,5	133,1	121,1	142,2	159,0	207,6	256,1	4,1
Circuitos integrados y microestructuras electrónicas	11,5	7,7	440,9	65,9	38,2	45,7	43,7	82,2	253,3	4,0
Medicamentos	65,2	72,3	83,7	98,9	143,5	173,1	177,1	202,9	227,4	3,6
Café oro	378,8	391,3	409,4	289,5	277,7	162,5	165,3	190,7	199,6	3,2
Otras preparaciones alimenticias	24,9	33,9	45,2	62,3	63,6	70,6	111,1	133,1	140,5	2,2
Partes para emisores y receptores de televisión, radio, y similares	0,1	0,3	0,1	0,1	0,1	0,5	0,2	0,2	110,6	1,8
Aceite de palma	31,0	34,0	31,1	45,2	35,9	22,9	34,6	54,8	90,7	1,4
Llantas	20,7	22,2	23,9	31,8	33,0	31,6	39,9	45,6	75,2	1,2
Materiales eléctricos	30,9	38,0	41,6	36,1	54,9	53,4	55,6	68,3	74,9	1,2
Plantas ornamentales	48,1	48,7	50,4	55,5	54,6	53,8	59,3	66,3	70,8	1,1
Melón	44,4	56,9	60,9	66,5	62,8	59,7	55,3	66,5	70,1	1,1
Jugos y concentrados de frutas	27,0	32,0	41,3	36,5	62,3	46,5	57,0	55,7	69,9	1,1
Artículos para el envasado de plástico	23,1	15,4	17,4	24,4	34,6	43,2	51,7	59,7	65,7	1,0
Follajes, hojas y demás	59,0	52,9	55,2	58,8	62,5	59,0	59,5	55,3	61,5	1,0
Empaquetaduras de caucho	29,1	34,2	35,8	39,9	40,8	43,4	45,2	51,7	61,3	1,0
Las demás manufacturas de cuero	0,6	0,8	1,5	1,7	0,2	0,2	0,1	30,4	58,5	0,9
Subtotal	1.788,7	1.955,6	3.382,6	4.932,8	4.152,4	3.234,6	3.506,1	4.314,0	4.302,8	68,3
Resto de las exportaciones	1.915,1	2.237,7	2.126,3	1.787,8	1.778,3	1.805,4	1.776,9	1.807,9	2.000,6	31,7
Total de exportaciones FOB	3.703,8	4.193,3	5.508,9	6.720,6	5.930,7	5.040,0	5.283,0	6.121,9	6.303,4	100,0

Fuente: PROCOMER, 2005b.

Un encadenamiento no hace distinción entre el origen del capital de las empresas o el tamaño de las mismas, por lo que los encadenamientos productivos son igualmente posibles en cualquier tipo de empresa, no solo en la relación entre establecimientos de zona franca y compañías de base local. No obstante, en el caso de Costa Rica la importancia de las firmas multinacionales en el sector exportador bajo el régimen de zonas francas hace que muchos de los esfuerzos por lograr encadenamientos se orienten hacia ese sector.

La medición de encadenamientos productivos es compleja, y requiere una investigación profunda e individualizada que permita determinar el grado efectivo de vinculación que existe entre la empresa demandante y la oferente. Debido a que ese nivel de detalle no está disponible en el país, para el presente trabajo se utilizó como aproximación la información sobre las compras locales realizadas por las

empresas inscritas en el régimen de zona franca, que se reporta a PROCOMER. Las compras locales pasaron de 30,7 millones de dólares en 1994 a 79,7 millones de dólares en el 2004, pese a este significativo crecimiento, la participación de las compras locales con respecto a las compras totales ha tendido a disminuir, de un 8% a un 3% en el mismo período.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
ENCADENAMIENTOS PRODUCTIVOS

Véase Matarrita, 2005b en el sitio www.estadonacion.or.cr

La experiencia reciente de Costa Rica es que las empresas multinacionales ubicadas en zonas francas han aumentado las compras que realizan a múltiples proveedores establecidos en el país. Esa relación ha sido estable y consistente a lo largo de los últimos años. Sin embargo, y aunque existen más de 2.000 proveedores locales, se observa una elevada concentración en

unos pocos productos y empresas, con características simples en la cadena de producción y poco estratégicas en conocimiento o especialización. Tales son los casos de los productos de empaque y los materiales de limpieza y oficina. Esto no debe interpretarse como una total desvinculación, sino como un nivel básico y simple que no llega a ser un encadenamiento en sentido estricto, ya que también hay casos sobresalientes, específicamente en los sectores electrónico y médico, en que los productos de empaque son especializados; por ejemplo, se utilizan bolsas antiestáticas y materiales que aseguran bajos niveles de energía estática.

Financiamiento interno de la producción

En esta sección se analiza el comportamiento del crédito bancario y las tasas de interés, con el propósito de determinar si el financiamiento de la producción constituye o no un

impulso para el crecimiento económico. En cuanto al crédito se examina su composición y su distribución sectorial, así como la eficiencia del sistema bancario en la canalización de recursos, medida a través del margen de intermediación financiera.

Crisis de los fondos de inversión afecta el crédito interno neto

El 2004 estuvo marcado por los esfuerzos del Banco Central por controlar la cantidad de dinero en circulación, y pese al fuerte incremento que registró el crédito al sector público como producto de la crisis de los fondos de inversión, no se dieron presiones importantes en materia de crédito.

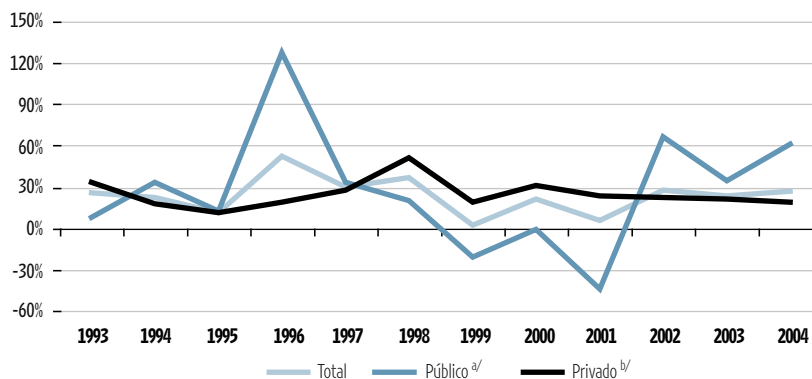
En el año bajo análisis, la expansión del crédito interno neto del Sistema Bancario Nacional alcanzó un 26,2%, y fue ligeramente superior a la cifra registrada en el 2003 (23,0%). Esto se explica por un crecimiento de 59,9% en el crédito al sector público, frente a un 33,9% del año anterior. En términos de sus componentes adquiere importancia el crecimiento del crédito al Gobierno (65,4%) ya que el crédito al resto del sector público solamente creció un 0,2% en el 2004.

La situación anterior fue producto de una mayor tenencia de títulos fiscales por parte de los bancos comerciales, cuyo saldo en el segundo semestre del 2004 se incrementó en 76.000 millones de colones; de ellos más del 60% se originó en la compra de títulos denominados en dólares. Debe aclararse que dichos títulos fueron adquiridos a través del mercado secundario y, por tanto, no constituyen un incremento en el financiamiento neto al Gobierno. Este aumentó en el crédito al sector público respondió también al traslado de recursos de los fondos de inversión y pensiones colocados en valores del Ministerio de Hacienda, a depósitos bancarios motivados por la crisis de los fondos de inversión, tema que se discutirá más adelante. Sin embargo, el crédito del BCCR al Gobierno se redujo, como resultado del incremento de los depósitos gubernamentales en dicha institución, que se originaron por una mayor recaudación de algunos

GRAFICO 3.6

Crecimiento del crédito interno neto total del Sistema Bancario Nacional

(porcentajes)



a/ Incluye el crédito al Gobierno y al resto del sector público.

b/ Incluye el crédito al sector privado no financiero y al sector privado financiero no bancario.

Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

impuestos (renta, ventas y propiedad de vehículos), el crédito de la banca estatal y la compra de títulos fiscales por algunas entidades públicas no financieras¹⁴ (BCCR, 2005b).

Por su parte, el crédito al sector privado creció a una tasa inferior en el 2004, un 18%, en contraste con el 20,6% del 2003. No obstante, siguió representando un porcentaje muy alto del crédito interno (75,1%) y, como es la norma, con una importancia relativa mucho mayor en el crédito al sector privado no financiero (74,0%).

En términos de la composición de la cartera por actividad no se observan cambios significativos con respecto a lo reseñado en el Décimo Informe. Los sectores con un crecimiento superior al del año 2003 fueron vivienda (34,5%), turismo (27,5%), comercio (21,8%), agricultura (13,3%) y ganadería (10,6%). Sin embargo, estos dos últimos sectores continúan perdiendo participación en el crédito privado, mientras el consumo se mantiene como la actividad de mayor importancia, con una participación de 25,7% en el 2004. En relación con el PIB el balance no es muy diferente: actividades como vivienda, consumo y comercio superan el 4%, en tanto que las actividades agropecuarias no alcanzan el 1%. Llama la atención el caso del

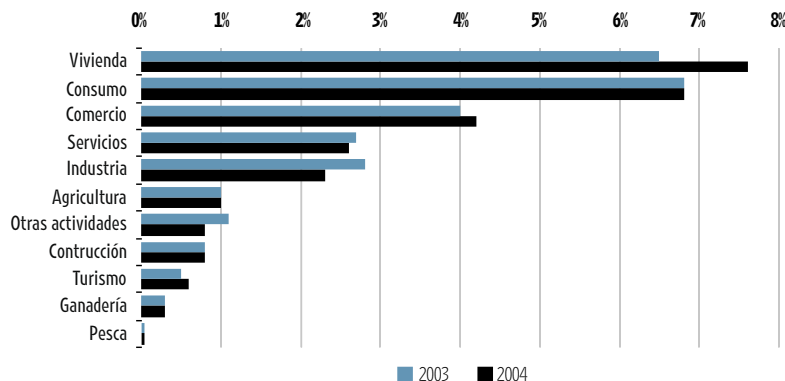
sector turismo ya que, no obstante su crecimiento, apenas supera el 0,5% del crédito con respecto al PIB.

En el 2004, se redujo el porcentaje de la cartera crediticia del Sistema Bancario Nacional denominada en moneda extranjera, al pasar de 56,3% en el 2003 a 54,2%. La disminución se debe a acciones implementadas por los bancos estatales, entre ellas restringir el acceso al crédito en dólares para aquellos agentes económicos que no generen ingresos en dicha moneda. Sin embargo, dicho porcentaje continúa siendo alto, por lo que genera un elemento de preocupación desde la perspectiva de la vulnerabilidad. En el caso de los pasivos bancarios el porcentaje en moneda extranjera se incrementó, principalmente en los bancos estatales, al pasar de 41,9% en el 2003 a 50,7% en el 2004. En los bancos privados el aumento fue de 2,1 puntos porcentuales; estas entidades mantuvieron el 64,0% de sus pasivos en moneda extranjera en el 2004, lo que provocó un cambio en la riqueza financiera global (BCCR, 2005a). El comportamiento del sector financiero y el traslado de recursos como consecuencia de la crisis de los fondos de inversión ocasionaron que la riqueza financiera creciera un 17,6%, pero a una tasa menor que la mostrada en el 2003 (19,8%).

GRAFICO 3.7

Crédito interno al sector privado no financiero, por actividad, en relación con el PIB

(porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

CUADRO 3.7

Porcentaje de la cartera de crédito en dólares, por actividad. 1999-2004

(porcentajes)

	Total	Comercio	Consumo	Industria	Servicios	Vivienda
1999	32,9	51,0	16,3	68,3	32,9	8,9
2000	40,3	55,4	22,5	76,4	36,3	23,5
2001	45,8	63,2	24,3	74,2	53,2	39,0
2002	49,3	67,2	26,3	76,2	49,8	44,7
2003	56,3	64,7	33,2	77,0	62,4	62,2
2004	54,2	62,0	30,8	74,1	56,8	59,0

Fuente: BCCR, 2004a y 2005a.

Al observar la cartera en dólares (cuadro 3.7) industria y comercio destacan como las actividades en las que más de la mitad de los créditos se encuentran denominados en esa moneda, mientras que, en el otro extremo, solo la tercera parte del crédito para consumo corresponde a financiamiento en dólares.

Altos márgenes de intermediación y tasas de interés reales negativas

Desde varios años antes y hasta mediados del 2004, el comportamiento de la tasa básica pasiva indicaba una tendencia a la disminución en las tasas de interés. La tasa de interés internacional tocó fondo en junio del 2003 e inició una leve pero continua subida, sobre todo a partir del marzo del 2004.

En el marco de una economía globalizada y vinculada al mercado internacional, la tendencia no tardó en afectar el comportamiento de las tasas locales, que mostraron un ligero incremento a fines del año 2004.

Si bien en los resultados del 2004 no parece notarse un efecto importante sobre la composición de los activos de deuda del sector público -por el contrario, la caída en los intereses fue lo que prevaleció en el primer semestre del año- el comportamiento de la tasa de interés en el segundo semestre del 2004, y en especial en el 2005, afectará las condiciones de sostenibilidad o estabilidad de mediano plazo, tal como se discutirá más adelante, en el apartado sobre deuda.

El comportamiento de los márgenes de intermediación financiera es uno de

los principales obstáculos para reducir el costo del crédito en el mercado local. En este sentido, el Décimo Informe documentó que a lo interno del mercado local se observan diferencias importantes en términos de eficiencia financiera, especialmente por el contraste entre el mercado en colones y el mercado en moneda extranjera. La actitud acomodaticia de la banca es evidente en el mercado en colones, donde la banca estatal es dominante y el “piso” de las tasas de interés se encuentra condicionado por las decisiones internas de los intermediarios financieros, para el establecimiento de las tasas que pagan a sus depositantes y a su estructura de fondeo, más que a los niveles de tasas de interés de la subasta conjunta del Ministerio de Hacienda y el Banco Central, que por restricciones del mecanismo, históricamente se han ubicado por encima de las tasas de captación de los intermediarios bancarios.

En el 2004 este comportamiento persistió. Así, mientras para los bancos estatales el margen en colones disminuyó en casi tres puntos porcentuales, pasando de 16,2% en el 2003 a 13,7% en el 2004, para los bancos privados el margen de intermediación en colones aumentó levemente, de 10,9% en el 2003 a 11,2% en el 2004. Se observa una disminución en la diferencia del margen de intermediación financiera en colones entre la banca privada y la estatal, que responde a las fuertes colocaciones en créditos del Banco Nacional de Costa Rica en Unidades de Desarrollo (UDs) en el sector vivienda. En ausencia de dicho mecanismo, la estructura de márgenes no habría cambiado significativamente.

Los elevados márgenes de intermediación se explican en parte por las imperfecciones del mercado financiero. Así, los bancos estatales pueden trabajar con un margen de intermediación bajo, si se considera el menor costo de fondeo, como resultado de la garantía ilimitada y gratuita sobre los depósitos que reciben y del traslado, a tasas inferiores a las de mercado, del 17% del saldo de los depósitos a la vista en la banca privada (Programa Estado de la Nación, 2003). Adicionalmente,

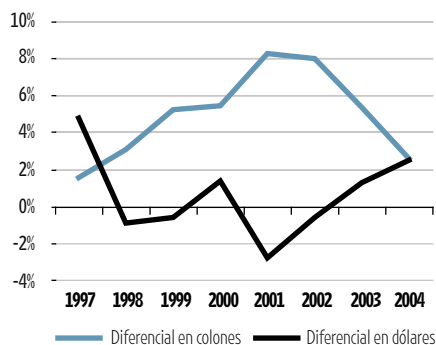
los bancos estatales tienen acceso a un mercado cautivo, ya que los entes públicos deben manejar sus cuentas en estos bancos, aunque tengan opciones financieramente más atractivas en la banca privada. Por otra parte, los bancos estatales enfrentan presiones para mantener altos márgenes de intermediación, al operar bajo un régimen de derecho público no concebido para empresas comerciales que ofrecen servicios en un mercado competitivo, y además están obligados a realizar contribuciones especiales, que reducen las utilidades que podrían emplear para capitalizarse, lo que impacta sus posibilidades de crecimiento.

En dólares la situación es diferente. La brecha entre tasas activas y pasivas en esta moneda en la banca estatal y la privada aumentó con respecto al 2003. El margen en dólares de la banca estatal se incrementó de 5,6% en el 2003 a 6,8% en el 2004, tal como lo viene haciendo desde el 2001 (como resultado de la mayor tenencia de títulos por parte de los bancos a raíz de la crisis de los fondos de inversión). En el caso de la banca privada el cambio fue menor, ya que el margen pasó de 4,3% a 4,4% en el mismo período. Esto sigue revelando la distorsión existente en el mercado costarricense, donde el margen de intermediación en dólares es menos de la mitad del margen correspondiente en moneda local (donde la estructura de mercado de la banca estatal permite el mantenimiento de un “subsidio” de colones hacia dólares) con consecuencias negativas para una eficiente asignación de los recursos financieros y para revertir el proceso de dolarización (Programa Estado de la Nación, 2004).

En el panorama general de las tasas de interés no se observan cambios importantes con respecto al 2003, salvo la disminución que registraron las dirigidas al sector vivienda, que no solo fueron inferiores a las tasas de los demás sectores, sino que alcanzaron su nivel más bajo de los últimos doce años. Es probable que este hecho explique el creciente y marcado dinamismo que experimentan las actividades de construcción. En orden ascendente las tasas

GRAFICO 3.8

Diferencial^{a/} del margen de intermediación financiera de la banca estatal y la privada (porcentajes)



a/ Corresponde a la diferencia entre el margen de intermediación financiera de la banca estatal menos el de la banca privada para cada año.

Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

de interés para vivienda son seguidas por las correspondientes a la industria, las actividades agrícolas y otras como el comercio.

A pesar de la tendencia a la disminución en las tasas que se viene manifestando desde enero de 2004, los márgenes de intermediación siguen siendo muy amplios y evidencian el problema estructural del sistema financiero ya mencionado en Informes anteriores. A esto hay que agregar otro problema fundamental que parecía haberse solventado con el proceso de reformas financieras: la presencia de tasas de interés negativas en términos reales que los intermediarios financieros han estado reconociendo sobre los depósitos. La persistencia de altos márgenes de intermediación y tasas reales negativas constituyen incentivos para la dolarización de créditos y depósitos, lo que refleja una alta vulnerabilidad del sistema ante ataques especulativos al tipo de cambio. De igual forma, esta situación restringe la capacidad del Banco Central para el manejo de la política monetaria.

Un mercado financiero vulnerable e inestable

El año 2004 registró dos hechos nuevos y muy particulares. El primero, que

se abordará en detalle seguidamente, fue el ajuste del mercado de títulos asociado a la “burbuja” especulativa que terminó con una crisis en los fondos de inversión. El segundo está relacionado con las expectativas del público ante los rumores de una posible intervención del banco BAC San José. Ambos fenómenos pusieron en evidencia la vulnerabilidad del sistema financiero costarricense. Si bien los ajustes en el mercado financiero tienden a generar efectos en uno o dos períodos hacia adelante, la inestabilidad del sistema juega como un factor negativo en el entorno macroeconómico y puede alterar las expectativas de los agentes, las familias y las empresas.

Tema especial: La crisis de los fondos de inversión

En los meses de abril y mayo del 2004, la industria de inversión colectiva en Costa Rica –administradoras de fondos de inversión y de pensiones– enfrentó un período de turbulencia caracterizado por una aguda corrección en los precios de los instrumentos de renta fija, emitidos por el Ministerio de Hacienda y el Banco Central. El ajuste que reflejaron los precios de estos activos condujo al registro de pérdidas en el valor de las carteras administradas por los fondos de inversión y de pensiones, generando importantes retiros de los inversionistas, institucionales e individuales, de estas entidades.

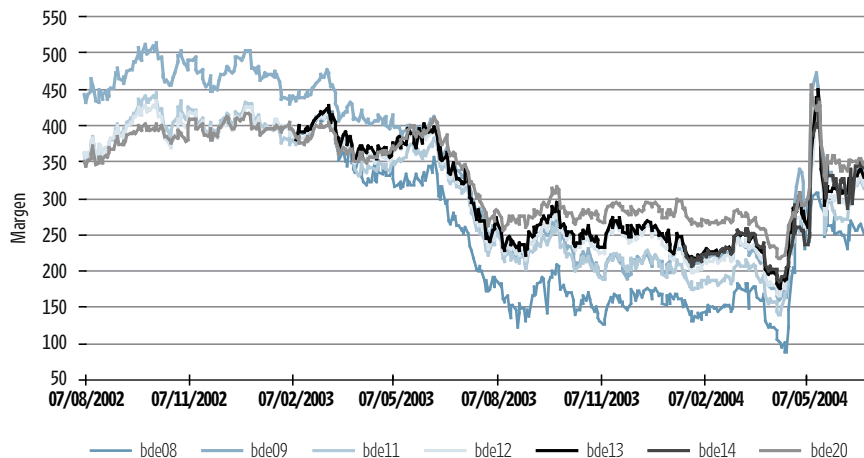
Caracterización y causas de la crisis

Los precios de los bonos denominados en moneda extranjera –tanto los emitidos en mercados internacionales como los colocados internamente– se apreciaron fuertemente durante el 2003, lo que condujo a una reducción sustancial de los *spreads*¹⁵, tanto con respecto a los registrados en años previos, como con los emitidos por otros países con calificaciones crediticias similares e incluso superiores a la de Costa Rica. Este comportamiento implicó, para las carteras mancomunadas, grandes ganancias de capital, que se reflejaron en altos rendimientos durante el 2003 e inicios del 2004.

GRAFICO 3.9

Bonos^{a/} de deuda externa de Costa Rica: margen sobre los bonos del Tesoro de los Estados Unidos

(puntos básicos)



a/ Bonos de plazos relevantes.

Fuente: Arce, 2005.

Varios hechos explican la apreciación observada en los precios de estos activos:

- i. Un aumento de liquidez en el sistema financiero local provocó un incremento de la demanda por ese tipo de instrumentos de deuda, producto de dos factores:
 - Ingreso de capitales del exterior, especialmente de costarricenses (repatriación), debido a las bajas tasas de interés en los mercados internacionales.
 - Cambios realizados por el Ministerio de Hacienda y el Banco Central en sus políticas de gestión de deuda pública, que ocasionaron un aumento adicional de liquidez en el sistema:
 - i) incremento del endeudamiento en moneda extranjera en los mercados internacionales;
 - ii) prolongación del plazo promedio de la deuda pública;
 - iii) ajustes en los mecanismos de colocación en el mercado primario de la deuda pública; y
 - iv) redención anticipada de los bonos Brady.
- ii. Los altos rendimientos de los bonos denominados en moneda extranjera atrajeron a inversionistas institucionales e individuales, generando así

un aumento sustancial en los recursos administrados por los fondos de inversión y de pensiones. Ello fue exacerbado por errores en la comercialización de estos productos financieros, al atraer, además, a muchos inversionistas poco sofisticados que desconocían los riesgos asociados con este tipo de inversión, en especial el de variación en los precios.

- iii. Errores en el diseño de los productos y de los incentivos para la permanencia de los inversionistas facilitaron la afluencia de recursos para invertir en este tipo de instrumentos, generando más demanda por ellos. En el caso de los fondos de inversión de largo plazo, e incluso en los de pensiones, los administradores de cartera no establecieron incentivos para alargar la permanencia de los inversionistas en el fondo, como corresponde a estos mecanismos de inversión, y tampoco se fijaron comisiones de penalización por el retiro temprano, lo que convirtió a estos fondos de inversión de largo plazo en instrumentos a la vista.
- iv. Se dio una excesiva concentración en instrumentos del sector público costarricense, presumiblemente libres de riesgo de incumplimiento,

pero con alta exposición al riesgo de tasa de interés o de precio. Esta excesiva concentración de las carteras mancomunadas en instrumentos de deuda soberana de Costa Rica fue el resultado de los pocos incentivos de diversificación internacional que tenían los administradores de portafolio del país, debido por una parte a cierto grado de aversión a riesgos distintos del crédito nacional y a que muchos inversionistas institucionales en los fondos mutuos, especialmente entidades del sector público, tenían restricciones legales y normativas para invertir sus excedentes en opciones distintas a la deuda pública costarricense.

Cronología de la crisis

Lo sucedido en los meses de abril a junio de 2004 en el mercado bursátil puede interpretarse como el estallido de una “burbuja” en los precios de los activos financieros emitidos por el sector público costarricense¹⁶. El detonante se dio a inicios de 2004, cuando los aumentos en las tasas de interés de corto plazo en los Estados Unidos marcaron el fin del período de dinero barato que caracterizó a la economía mundial durante los tres años anteriores. Se inició entonces un proceso de ajuste a la baja en los precios de los instrumentos de deuda (bonos); los operadores de los mercados decidieron deshacerse de sus posiciones de largo plazo con el fin de hacer efectivas las ganancias acumuladas en el valor de los activos financieros y mantener posiciones más líquidas y de corto plazo para aprovechar los aumentos esperados en los rendimientos. A mediados de marzo esta expectativa provocó un aumento pronunciado en los rendimientos de los bonos del Tesoro de los Estados Unidos y, por esa vía, afectó negativamente los precios de la deuda de mercados emergentes. Tal efecto incluyó el mercado de Costa Rica, donde los operadores y administradores de cartera revaluaron sus exposiciones y decidieron realizar ajustes en sus carteras. Como resultado, propiciaron una caída en los precios de algunos instrumentos de deuda, elemento que

hizo detonar un intenso proceso de ajuste en las semanas siguientes (cuadro 3.8).

Durante las primeras dos etapas de ese proceso, los grupos financieros participaron en el mercado de deuda tratando de dar liquidez a sus subsidiarias en problemas -fondos de inversión y de pensiones- con el objetivo de reducir la posibilidad de que los retiros masivos de las carteras mancomunadas contagiaran a la banca comercial vía las percepciones de los ahorrantes. Este comportamiento debe haber significado para algunos bancos pérdidas de

capital, sobre todo durante el período de alta volatilidad, y además los expone en la actualidad a importantes riesgos de mercado, por mantener en su activo estos instrumentos de largo plazo, cuyo precio es muy sensible a variaciones en las tasas de interés.

La participación de los bancos comerciales como inversionistas en los fondos de inversión pertenecientes a su mismo grupo financiero, y el papel de dichos intermediarios proporcionando liquidez durante la turbulencia, son prácticas inapropiadas de defensa de

precios y rendimientos por parte de actores relevantes de la industria, que causaron perjuicio a los inversionistas individuales más pequeños, debido a un conflicto de intereses en las transacciones intragrupo financiero: las compras y ventas de activos de las carteras de los fondos y las decisiones de ingreso y salida de los bancos de los fondos. Estas son distorsiones de un mercado bursátil poco desarrollado y altamente concentrado.

Por otra parte, las demandas de liquidez que enfrentaron los administradores de carteras colectivas evidenciaron serias incongruencias entre el tipo de instrumento de inversión y los objetivos de los inversionistas. Los fondos de inversión de crecimiento e ingreso, típicamente instrumentos de largo plazo, eran utilizados por los inversionistas como mecanismos de corto plazo que generaban rentabilidades impresionantes, con lo que los exponían a mayores riesgos de precio, debido al descalce de plazos entre las carteras de inversión y el período medio de tenencia de las participaciones por parte de los ahorrantes. Este fue un caldo de cultivo perfecto para la crisis de liquidez posterior al ajuste en los precios, conforme los participantes en el mercado huían de sus posiciones sin que existieran incentivos para motivarlos a mantenerse en los fondos, pues la práctica de la industria local ha sido evitar los castigos que implican períodos mínimos de inversión y altas comisiones de salida.

Efectos de la crisis sobre los fondos de inversión colectiva

Entre el 1 de abril y el 28 de junio del 2004, los activos netos administrados por los fondos de inversión se redujeron en 1.505 millones de dólares, lo que equivale a un 8,1% del PIB, la reducción se dio especialmente en los fondos en dólares (1.222 millones de dólares) y entre ellos los de crecimiento (1.034 millones de dólares). En las carteras en colones la reducción fue más pequeña, el equivalente a 283 millones de dólares (un 1,5% del PIB), y también se concentró en los fondos de crecimiento (cuadro 3.9).

CUADRO 3.8

Cronología de la crisis de los fondos de inversión

Etapas	Características de las crisis
I. Corrección en los precios de los activos financiero. Mediados de marzo a segunda semana de abril de 2004	<ul style="list-style-type: none"> Los inversionistas institucionales modificaron la composición de sus carteras para responder a las nuevas expectativas acerca de la evolución futura de las tasas de interés. Los ajustes alinearon las cotizaciones de los activos costarricenses con los referentes internacionales y, en especial, con el perfil de riesgo que mostraban esos instrumentos.
II. Retiros masivos de inversionistas y presiones de liquidez. Tercera semana de abril y mes de mayo de 2004	<ul style="list-style-type: none"> Alta volatilidad en los precios, motivada por las presiones de liquidez sobre los administradores de carteras colectivas debido a retiros masivos de los inversionistas. Los retiros presionaron aún más a la baja los precios de los activos y volvieron al mercado bursátil relativamente ilíquido (pocos compradores para estos instrumentos). Las presiones de liquidez propiciaron un ajuste excesivo (<i>overshooting</i>) a la baja en los precios de los bonos, por lo que compradores externos entraron al mercado atraídos por los bajos precios de la deuda costarricense. El ajuste de los instrumentos en dólares se extendió a los instrumentos en colones, como consecuencia del retiro de inversiones de los fondos en moneda local, por temor a sufrir fuertes pérdidas, y del aumento en la rentabilidad de los instrumentos en colones, ante la subida de los correspondientes a dólares en el mercado secundario.
III. Vuelta a la estabilidad Junio de 2004	<ul style="list-style-type: none"> Cesaron las presiones de liquidez. Retornó la estabilidad a los precios de los instrumentos de deuda pública costarricense (a menores precios y con volúmenes de transacciones menores en el mercado bursátil).

Fuente: Arce, 2005.

CUADRO 3.9

Activos netos administrados por los fondos de inversión

(en millones de US\$ y miles de millones de colones)

	Montos nominales				
	1 de marzo de 2004	31 de marzo de 2004	30 de abril de 2004	31 de mayo de 2004	28 de junio de 2004
Total fondos (en millones de US\$)	2.966	2.955	2.272	1.508	1.461
Colones (en miles de millones)					
Total	318	304	330	209	205
En millones de US\$	751	709	765	481	468
Accionario	1	1	1	1	1
Corto plazo	87	74	83	68	64
Crecimiento	111	110	116	44	42
Ingreso	63	67	68	52	53
Mercado de dinero	56	52	62	44	45
Dólares (en millones de US\$)					
Total	2.215	2.246	1.507	1.027	993
Accionario	2	2	2	2	2
Corto plazo	26	29	46	42	48
Crecimiento	1.337	1.321	662	317	303
Titularización hipotecaria	9	9	9	9	9
Ingreso	578	611	381	223	190
Inmobiliarios	210	216	218	220	222
Megafondos	0	1	1	1	1
Mercado de dinero	53	57	188	213	218

Fuente: Arce, 2005, con datos de la SUGEVAL.

los mecanismos de inversión colectiva se desplazó hacia la banca comercial en forma de depósitos bancarios de corto plazo. Entre marzo y mediados de junio de 2004, este tipo de pasivos aumentó en 1.402 millones de dólares. De ese monto, correspondió a los depósitos a plazo un alza de 831 millones, mientras que en los de cuenta corriente fue de 431 millones.

Debe destacarse como un aspecto positivo el hecho de que los inversionistas mantuvieron sus recursos en el sistema financiero local. Esto redujo los efectos negativos de la crisis y demostró que el resto del sistema financiero no se contagió de la pérdida de confianza en los mecanismos de inversión colectiva. Por ese motivo no se dio un comportamiento anómalo en los niveles de reservas monetarias internacionales, en forma de fuga de capitales ante la inestabilidad observada en el sistema financiero local.

Con la información existente es imposible determinar con exactitud quiénes fueron los ganadores y quiénes los perdedores durante este período de volatilidad. Presumiblemente, los pequeños ahorrantes fueron el segmento de clientes de las carteras mancomunadas que sufrieron las mayores pérdidas, ya que fueron los últimos en retirarse de los fondos, en virtud de las asimetrías de información entre inversionistas pequeños y poco sofisticados y los inversionistas institucionales, que cuentan con mayores recursos y están mejor preparados para evaluar el entorno y tomar decisiones informadas.

Comportamiento de los reguladores durante y después de la crisis

Lo sucedido durante la crisis de los fondos de inversión ha generado y generará en el futuro cambios importantes en la normativa de regulación prudencial del sector, con el fin de proteger a los inversionistas de los efectos adversos de eventos como los que se presentaron entre marzo y mayo de 2004. Debe advertirse, sin embargo, que situaciones como las vividas en esos meses no pueden evitarse del todo y, en cierta forma, movimientos como

Otros tipos de fondos de inversión, en particular los cerrados -que no valoran sus activos a precios de mercado- y los inmobiliarios, no fueron afectados por la crisis y más bien se convirtieron en un refugio seguro para muchos inversionistas en medio de la turbulencia.

Esta reducción en los activos administrados fue provocada, fundamentalmente, por los retiros de los inversionistas, cuyo número cayó de 73.678 al 1 de abril (en todos los fondos de inversión) a 39.568 el 28 de junio. Solo por efecto de la valoración, es decir, por los cambios en los precios, el ajuste se estima en alrededor de 225 millones de dólares.

En el caso de los fondos de pensión voluntarios, entre diciembre de 2003 y junio de 2004 el valor de los activos administrados se redujo en aproximadamente 55,0%, lo cual significa que se presentó una caída de poco más de 400 millones de dólares.

Al igual que en los fondos de inversión, en los de pensiones el descenso

más pronunciado se dio en las carteras denominadas en dólares estadounidenses. Los fondos de pensión voluntarios en esa moneda mostraban a inicios de marzo activos administrados cercanos a 437 millones de dólares; al finalizar el mes de junio de 2004 ese saldo se había reducido en 317 millones de dólares, es decir, habían experimentado una disminución del 72,5%. La caída en los activos administrados por los fondos de pensión voluntarios en colones fue menor, alrededor de 107 millones de dólares, que equivalen a una reducción de 35,0%.

Como es natural en situaciones en que los inversionistas esperan aumentos futuros de los tipos de interés, la mayor parte de los recursos retirados de los fondos de crecimiento e ingreso se refugiaron en alternativas de inversión de corto plazo. Así, las carteras de los fondos de corto plazo y de mercado de dinero en dólares aumentaron en 188 millones de dólares. No obstante, la mayoría de los recursos retirados de

los ocurridos en los precios de los activos financieros pueden repetirse y son parte de los riesgos inherentes a las inversiones en los mercados de valores y de deuda.

El objetivo de los cambios en las regulaciones es, entonces, dotar a los mercados financieros de mejores herramientas para enfrentar eventos como los experimentados durante el 2004.

En virtud de lo acontecido, a partir del segundo trimestre del 2004 se ha visto la necesidad de impulsar normas y ejecutar medidas que propicien una mayor educación del inversionista en cuanto a la naturaleza de las inversiones en los mercados financieros abiertos. Además, se han fortalecido -o se está en proceso de hacerlo- las normas y regulaciones que obligan a los administradores de cartera a conocer mejor a los clientes y a diseñar productos acordes con sus necesidades.

En el ámbito del diseño de productos de inversión colectiva, es necesario que los administradores de cartera utilicen incentivos claros, como las comisiones de salida, para propiciar que los ahorrantes sean correctamente orientados hacia los diferentes tipos de fondos mutuos, con base en sus objetivos y plazos esperados de inversión.

Además, en virtud de las debilidades técnicas observadas en muchos participantes en el mercado de valores durante la crisis, los reguladores han trabajado en mecanismos para fortalecer la transparencia en la gestión de riesgo de las carteras mancomunadas. Con ese propósito se avanza hacia mayores controles y más apertura en los comités de inversión de los operadores de pensiones y en los administradores de fondos de inversión, así como hacia el mejoramiento -o creación en el caso de los fondos mutuos- de las unidades de gestión de riesgos financieros.

La crisis también mostró debilidades importantes en el esquema de autorregulación ejercido por la Bolsa Nacional de Valores, en especial en términos de los estándares de conducta (ausencia de control y sanción ante posibles conflictos de interés), en el diseño de los sistemas de negociación y en los mecanismos de supervisión para evitar la manipulación de precios.

El organizador del mercado, la Bolsa Nacional de Valores, debe ajustar la estructura de éste para facilitar la participación en el mercado secundario de inversionistas institucionales sofisticados, como los bancos comerciales. Esto requiere el diseño de mercados mayoristas y de mecanismos que permitan las transacciones de alto valor sin que se distorsionen sustancialmente los precios de mercado, y que garanticen la liquidez.

Los hechos que se presentaron durante el 2004 evidenciaron, además, la necesidad de mejorar y poner en vigencia un esquema normativo y de sanciones para controlar y penalizar malas prácticas de los participantes del sistema en contra de los intereses de los inversionistas.

En el ámbito de la regulación bancaria, el traslado de los recursos de los ahorrantes a los bancos comerciales y las compras de los activos financieros vendidos por los fondos por parte de los intermediarios financieros señala la conveniencia de fortalecer la regulación y la supervisión consolidada de los grupos financieros, en especial en cuanto a las condiciones y naturaleza de las transacciones intragrupo, los posibles conflictos de intereses y el impacto de tales transacciones sobre la gestión de riesgo del grupo y de los bancos comerciales propiamente dichos.

La crisis también reveló que se deben mejorar las políticas de gestión de la deuda pública, con el fin de hacer más transparente y efectivo el mercado en el proceso de fijación de precios, y profundizar la eficiencia y la liquidez de los mercados secundarios de este tipo de activos financieros.

Empleo, salarios y distribución del ingreso

En términos de oportunidades para la población, el año 2004 no representó mayores avances. El empleo mostró un crecimiento muy reducido, pero dado el estancamiento en la tasa de participación, la tasa de desempleo abierto disminuyó ligeramente, aunque se ha venido incrementando en los últimos años con respecto a la observada en la década de los noventa. Por su parte, el

salario mínimo real cayó por tercer año consecutivo y la distribución del ingreso, si bien registró una leve mejoría, lo hizo en un contexto de deterioro del ingreso de todos los deciles. La incidencia de la pobreza alcanzó al 21,7% de los hogares.

El mercado de trabajo se mantuvo estancado

Durante el 2004, el empleo creció solamente en 0,8% con respecto al 2003. Esto significó la creación de poco más de 13.000 puestos de trabajo adicionales, cifra muy baja si se compara con el promedio anual de los últimos diez años, cercano a 48.000 puestos. En el 2004, de cada 3 ocupados, 2 fueron hombres y 1 mujer, con lo cual se mantuvo la tendencia, lenta pero sostenida, de aumento en la tasa de participación relativa de las mujeres en el empleo total. Por otra parte, 7 de cada 10 ocupados son asalariados, pero la participación de los trabajos independientes tiende a crecer (Sauma, 2005).

Con respecto al empleo por rama de actividad, sobresale la pérdida de importancia relativa del sector agropecuario dentro del empleo total, e incluso en términos absolutos (de casi 265.000 ocupados en 1990, a 245.000 en el 2004). La industria también redujo su participación dentro del empleo total, aunque en términos absolutos las variaciones no fueron grandes y el empleo en este sector se mantiene alrededor de los 200.000 ocupados desde 1990. Destaca asimismo el fuerte aumento en la participación del empleo en comercio, restaurantes y hoteles, que se asocia al auge del turismo, pero también a las actividades informales, que en la mayoría de los casos son comerciales. Más del 85% del total de ocupados está en el sector privado. Su participación en el empleo total muestra una tendencia creciente, debido a la reducción en la participación del sector público.

El 62,3% de los ocupados reside en áreas urbanas y el 67% en la región Central del país, situación que se relaciona con la elevada concentración territorial de la actividad productiva. La segunda región en importancia en

términos del empleo, muy lejos de la anterior, es la Huetar Atlántica, donde reside un 9,1% de las y los ocupados.

La tasa de desempleo abierto se reduce

La tasa de desempleo abierto (6,5%) disminuyó levemente con respecto al 2003 (6,7%), a pesar de que se generaron pocos puestos de trabajo. Esto fue posible gracias a que la tasa neta de participación se redujo de 55,5% en el año 2003 a 54,4% en el 2004. Si se agrupan los últimos quince años en quinquenios, todas las tasas de subutilización se han venido deteriorando (gráfico 3.10). La pregunta es si cabe esperar que esta situación continúe o hay signos de posible mejoría. Es claro que bajas tasas de desempleo abierto no garantizan que el mercado de trabajo esté generando suficientes empleos; si se toma en consideración a los inactivos desalentados¹⁷, la tasa de desempleo abierto aumentaría a 8,6%. Debe recordarse además que siempre existe la opción del autoempleo, que refiere a empleos de baja productividad y que por lo general permiten a las personas que los realizan obtener ingresos de subsistencia. Aunque estadísticamente estas personas aparecen como ocupadas, su situación laboral es de mala calidad.

Por esa razón, este Informe ha dado seguimiento al tipo de empleos generados, tratando de determinar si son de baja productividad o no. En las ediciones novena y décima se hizo referencia al sector informal, que abarca aquel conjunto de actividades productivas no agropecuarias cuyo rasgo distintivo es la baja dotación de capital (humano y físico) con que se realizan -es decir, una baja relación capital/trabajo-, lo cual se traduce en pocos ingresos, por lo que generalmente se trata de actividades de subsistencia. Se incluyen dentro del sector informal los trabajadores por cuenta propia (excluidos los profesionales y técnicos), los trabajadores familiares no remunerados, los trabajadores en microempresas (asalariados y patronos en establecimientos de cinco empleados o menos, excluyendo los profesionales y técnicos), y se suele agregar el servicio

CUADRO 3.10

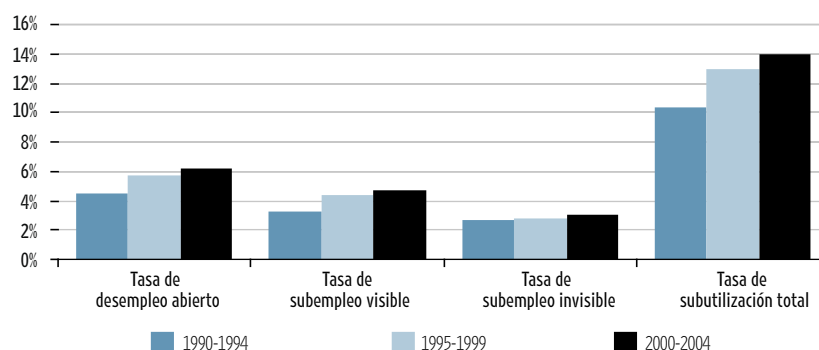
Principales características de la población ocupada. 1990-2004 (porcentajes)

	1990	1994	2000	2003	2004
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Sexo					
Hombres	71,9	70,4	67,3	65,2	66,1
Mujeres	28,1	29,6	32,7	34,8	33,9
Categoría ocupacional					
Independientes	24,8	24,7	26,2	27,9	28,9
Patrono o socio activo	5,3	6,7	5,7	8,6	8,1
Trabajadores cuenta propia	19,6	18,0	20,5	19,3	20,7
Asalariados	70,0	71,9	71,5	69,5	68,8
Sector público	17,0	15,3	15,0	13,9	14,1
Sector privado	48,7	52,4	51,9	51,0	50,7
Servidor doméstico	4,3	4,2	4,7	4,6	3,9
No remunerados	5,1	3,4	2,2	2,6	2,4
Rama de actividad					
Agropecuario	25,9	21,4	17,3	15,1	14,8
Explotación minas y canteras	0,2	0,2	0,2	0,1	0,2
Industrias manufactureras	18,0	17,9	14,8	14,0	13,9
Electricidad, gas y agua	1,2	1,5	0,8	1,3	1,4
Construcción	6,5	6,6	6,7	6,7	6,5
Comercio, restaurantes y hoteles	15,7	18,4	21,3	25,2	25,5
Transporte, almacenaje y comunicaciones	3,9	5,1	6,2	5,7	5,8
Establecimientos financieros, bienes inmuebles	3,3	4,4	5,4	8,4	8,4
Servicios comunales, sociales y personales	24,6	23,6	26,7	24,0	23,2
No bien especificado	0,7	0,9	0,7	0,5	0,3
Sector institucional					
Sector público	17,0	15,3	15,0	13,9	14,1
Gobierno Central	8,1	7,0	7,4	7,0	6,8
Instituciones autónomas y semiautónomas	8,4	7,6	6,9	6,3	6,7
Municipalidades	0,6	0,7	0,8	0,6	0,7
Sector privado	82,8	84,6	84,8	85,9	85,6
Organismos internacionales	0,2	0,2	0,1	0,2	0,3

Fuente: Sauma, 2005, a partir de las Encuestas de Hogares del INEC.

GRAFICO 3.10

Tasas de desempleo y subutilización (porcentajes)



Fuente: Sauma, 2005, a partir de las Encuestas de Hogares del INEC.

doméstico. Los demás empleos no agropecuarios se consideran formales, y con fines analíticos se trata por separado el sector agropecuario.

A partir de los años noventa alrededor de la mitad de los ocupados ha estado en actividades formales. No obstante, ese período también se caracteriza por una reducción en el empleo agropecuario y un aumento en el empleo en actividades informales no agropecuarias (gráfico 3.11). En los años 2003 y 2004 se estancó el crecimiento del empleo en el sector informal, en tanto que en el formal siguió su tendencia creciente y en el agropecuario continuó decreciendo.

Persisten las brechas de acceso al mercado laboral

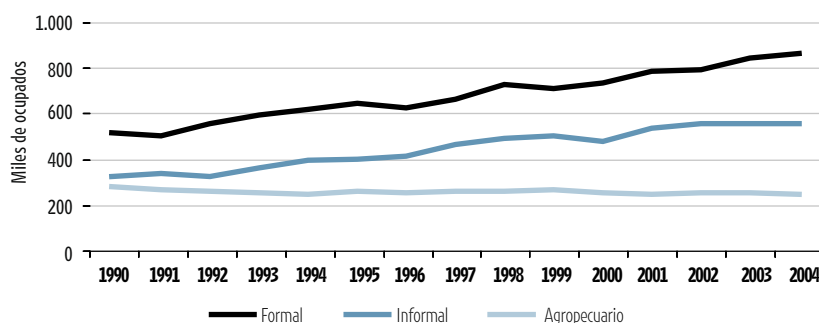
Las brechas de acceso al mercado laboral se estiman como las diferencias relativas entre grupos, en los principales indicadores de desocupación (Sauma, 2005). En el año 2004, las mujeres registraron una mayor tasa de desempleo abierto que los hombres (8,5% versus 5,4%); no obstante, los hombres representaron más de la mitad de los desempleados. La tasa de desempleo abierto no difiere mucho entre las áreas urbana y rural, aunque es ligeramente mayor en la urbana (6,7% frente a 6,1%). Hay prácticamente 2 desocupados residentes en área urbana por cada desocupado residente en área rural.

Por regiones, la Chorotega y la Pacífico Central tienen las mayores tasas de desempleo abierto (7,6% y 7,1% respectivamente). Sin embargo, más de 2 de cada 3 desocupados del país (68%) viven en la región Central, que muestra una tasa de desempleo abierto de 6,6% (debe recordarse que en la región Central reside el 67% del total de ocupados). La Huetar Atlántica es la segunda región en lo que concierne al porcentaje de desempleados que engrosan el total, aunque también reporta una tasa baja (6%) y, casualmente, es la segunda región en importancia en términos de ocupación, con un 9,1% del total de ocupados.

Por grupos de edad, los jóvenes de 16 a 20 años son los que muestran las mayores tasas de desempleo abierto, 17,2%, si bien la situación del desempleo se puede extender a todo el grupo de 12 a 25 años. Los jóvenes de 16 a

GRAFICO 3.11

Evolución del empleo por sectores de productividad



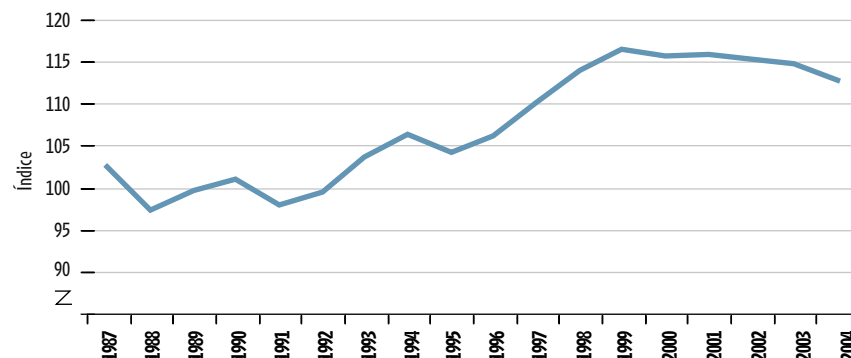
Nota: Para la estimación se ajustaron los factores de expansión del período 1990-1999.

Fuente: Sauma, 2005, a partir de las Encuestas de Hogares del INEC.

GRAFICO 3.12

Índice de salarios mínimos reales

(base 1984=100, promedio del año)



Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

25 años representan la mitad del total de desocupados, mientras que la población de 31 a 50 años da cuenta de un 33,1% de este indicador, aunque casi 3 de cada 5 ocupados tienen entre 31 y 59 años. Finalmente, por nivel educativo, la población con primaria completa o secundaria incompleta registra la mayor tasa de desempleo abierto (7,5%) y aporta más de la mitad del total de desocupados (56,6%). Este mismo grupo representa casi la mitad de la población ocupada.

El salario mínimo real cae y aumenta la pobreza

En el 2004 el índice de salario mínimo real cayó en 1,6%. Este comportamiento se repitió por tercera vez desde

el año 2001, luego de que el índice había experimentado una tasa de crecimiento importante entre 1995 y 1997, seguida de una tasa de crecimiento moderada hasta el año 2000. Con el resultado del 2004 el índice de salario mínimo real se ha situado en una posición muy similar a la de 1998 (gráfico 3.12).

Los salarios son el principal rubro de ingreso de los hogares costarricenses, y los ajustes salariales para la mayor parte de las categorías de ocupación por lo general se hacen en función de la variación nominal decretada oficialmente para los salarios mínimos¹⁸ (la cual se sustenta en un mecanismo tripartito, entre trabajadores, empleadores y Gobierno, considerando principalmente el comportamiento de la

inflación). La práctica de ajustar el salario mínimo con base en la inflación del semestre inmediatamente anterior introduce inercia en el proceso inflacionario. Aparte de que esto implica un problema para los esfuerzos por reducir la inflación, provoca también que, cuando ésta se acelera, como en el caso del segundo semestre del 2004, se tiende a perder poder adquisitivo.

Por su parte, la desigualdad en la distribución del ingreso medida por el coeficiente de Gini mostró una nueva reducción en el 2004, también por tercer año consecutivo, aunque su nivel es todavía superior al del año 2000 (gráfico 3.13). Luego de algunos años de relativa estabilidad (de 1990 a 1997) en 1998 se inició un período de incremento sostenido de la desigualdad, que alcanzó su máximo nivel en el 2001. Un análisis más detallado sobre salarios y desigualdad se presenta en el capítulo “Equidad e integración social”.

En el 2004 se produjo un fuerte aumento en la pobreza, de 18,5% a 21,7%, a pesar del crecimiento de la economía. Este hecho merece especial atención por su gran magnitud (3,2 puntos porcentuales). La pobreza extrema también se incrementó en el año bajo análisis y afectó a un 5,6% de los hogares, frente a un 5,1% registrado en el 2003. El número total de hogares pobres pasó de 195.306 a 234.005 (INEC, 2003 y 2004, cifras ajustadas), para un incremento de 38.700 hogares en condición de pobreza (6.436 en pobreza extrema)¹⁹, la cifra más alta del período 1990-2004. Un análisis pormenorizado al respecto se presenta en el capítulo 2.

Estabilidad y solvencia económicas

El crecimiento económico sostenido está condicionado por la estabilidad y la solvencia económicas. La estabilidad es el resultado de reducidos desequilibrios internos (déficit fiscal e inflación) y desequilibrios externos (balanza comercial y balanza de pagos) que permitan el crecimiento económico sin comprometer las oportunidades de las futuras generaciones. La solvencia es la capacidad de la sociedad para cubrir adecuadamente sus gastos y apoyar

el crecimiento, sin comprometer la estabilidad.

Uno de los principales logros de la economía costarricense en la última década fue haber alcanzado una mayor estabilidad, expresada en una inflación menor y menos volátil. Sin embargo, en el año 2004 la tasa de inflación se incrementó en dos puntos porcentuales con respecto a la meta proyectada. Además persistió el deterioro de la solvencia económica que se dio a lo largo de la última década, comprometiendo así la estabilidad; la carga tributaria siguió siendo baja y si bien se redujo el déficit fiscal, ello se logró mediante el recorte de la inversión social y la inversión en infraestructura.

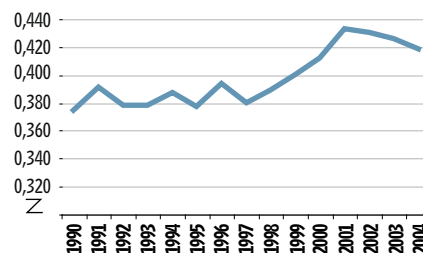
Se deteriora la estabilidad: la inflación llega a 13,1%

La inflación anual, medida por el índice de precios al consumidor (IPC), llegó al 13,1% en el 2004, la cifra más alta de los últimos ocho años y aproximadamente dos puntos porcentuales mayor que la meta establecida en la revisión del programa monetario del mes de julio del mismo año (BCCR, 2005c).

El análisis de este comportamiento permite inferir que el aumento de la inflación no obedeció a desequilibrios adicionales en el mercado monetario que ejercieran presión sobre la demanda interna -los medios de pago experimentaron aumentos conforme a lo programado- sino a un deterioro en los términos de intercambio, producto del incremento de los precios en los hidrocarburos y, en menor medida, de los materiales de construcción. También contribuyó el aumento, más allá del 11%, de los precios regulados (agua y electricidad). Esta situación no solo se presentó en Costa Rica, sino también en otros países de la región; por ejemplo, en El Salvador la inflación se duplicó con respecto al 2003 y se estima que el 72% de ese crecimiento se explica por el alza en los precios del petróleo, que incidió en los precios del transporte y los alimentos de manera determinante. Lo mismo sucedió en otras naciones de América Latina, donde igualmente se hace referencia al impacto de los

GRAFICO 3.13

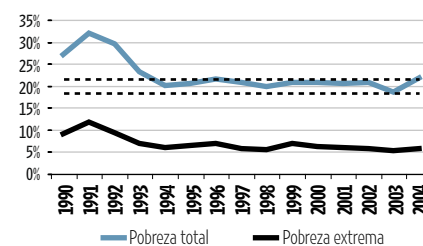
Evolución del coeficiente de Gini



Fuente: Sauma, 2005, a partir de las Encuestas de Hogares del INEC.

GRAFICO 3.14

Incidencia de la pobreza entre los hogares (porcentajes)



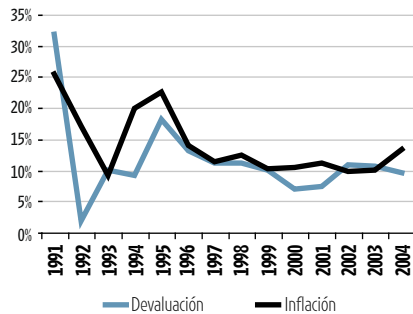
Fuente: Sauma, 2005, a partir de las Encuestas de Hogares del INEC.

precios de *commodities* sobre los precios internos (BCCR, 2005c).

Tal como se señaló en el Décimo Informe, en el sistema monetario costarricense existen factores estructurales que han impedido llevar los indicadores inflacionarios a tasas inferiores al 9% durante los últimos quince años. Por un lado, las pérdidas del Banco Central le restan capacidad para controlar los agregados monetarios, y el sistema de subasta conjunta lo obliga a captar recursos a precios altos. Por otro lado, en un contexto de déficit fiscal y pérdidas de la autoridad monetaria, poco se puede hacer para reducir la devaluación, que funciona como uno de los motores de la competitividad del sector externo. Finalmente, el alto grado de vinculación externa de la economía nacional y la fuerte dependencia de los hidrocarburos en la generación de energía hacen al país muy vulnerable a las fluctuaciones de los precios internacionales.

GRAFICO 3.15

Tasas de devaluación e inflación (porcentajes)



Fuente: BCCR.

Costa Rica está llegando a un escenario de alta vulnerabilidad. Por una parte, la autoridad monetaria está perdiendo grados de libertad e instrumentos para controlar la liquidez. Por otra parte, pareciera que el componente inercial ha llevado la inflación a límites más altos que los que intenta anticipar y pronosticar el Banco Central. Debe considerarse, adicionalmente, que durante el 2004 comenzaron a subir las tasas internacionales de interés.

La inflación sube por componente importado y precios de bienes regulados

Los subcomponentes del índice de precios que explican el efecto inflacionario adicional del 2004, por su mayor crecimiento, fueron el transporte, la vivienda y los alimentos y bebidas. Las demás actividades que componen

el IPC registraron incrementos inferiores al 11%, lo que coincide con la meta inflacionaria del programa monetario del año.

Tanto el comportamiento de los precios del transporte como, parcialmente, el de los costos de la vivienda, se pueden asociar con el crecimiento en los precios internacionales del crudo. En el 2004 los combustibles se incrementaron en alrededor de 36%, lo que claramente motivó un impulso a los costos de la economía local.

Otro factor importante en este contexto tiene que ver con las presiones externas en la demanda por ciertos productos industriales, entre ellos el acero y los materiales de construcción. En particular se pueden identificar efectos sobre los costos de importación de dichos bienes como resultado del crecimiento de la economía china. Los componentes del índice de vivienda que se han incrementado por encima del promedio inflacionario son los servicios de la vivienda, cerca de 20,2% en el año 2004. Esto se explica por el hecho de que la totalidad de los precios regulados subió por encima del promedio de la inflación durante el 2004; destacan así el agua, con un aumento de 30,5%, y la energía eléctrica con 17%, mientras que el teléfono y los servicios municipales tuvieron tasas inferiores a la inflación. Este aumento en los servicios de la vivienda afectó fuertemente los ingresos de los hogares que tienen poco margen para reducir su consumo.

Continúa en ascenso el tipo de cambio real

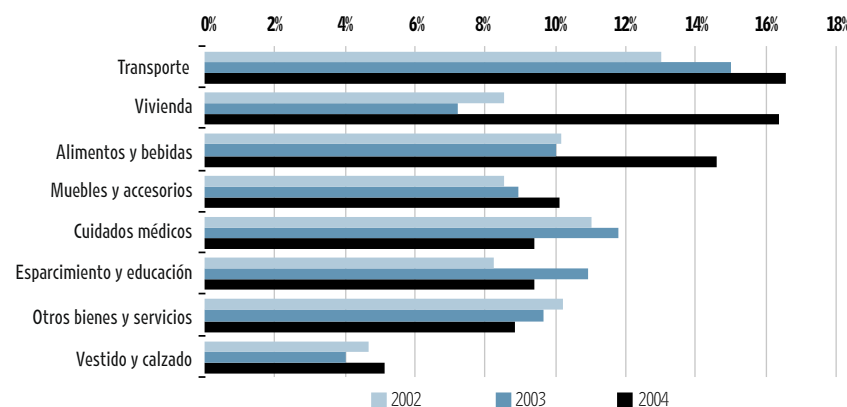
El tipo de cambio real bilateral con Estados Unidos, y multilateral con los socios comerciales relevantes, es un indicador de competitividad relativa de las exportaciones del país versus la situación de sus socios comerciales. Durante el 2004 continuó la tendencia a una creciente devaluación iniciada entre 2001 y 2002. Luego de un período de estabilidad, de 1995 al 2000, se dio un breve ciclo de apreciación de la moneda que se revirtió a partir del 2002, y desde entonces se ha instaurado un proceso de devaluación creciente que ha estado favoreciendo al sector exportador (gráfico 3.17).

Este es un factor que podría incidir particularmente en los exportadores hacia Europa, ya que sus costos en colones se han incrementado en menor proporción que sus ingresos en divisas, por lo que podrían experimentar un ligero aumento en su competitividad relativa en ese mercado. Este efecto relativo podría ser mayor para aquellas industrias intensivas en mano de obra donde el factor de costos relativos es más claro. Por el contrario, en industrias en las que el componente importado es alto el efecto sería compensado por el hecho de tener que adquirir a mayor costo las materias primas y los bienes intermedios.

Cabe notar que la forma de manejo del tipo de cambio puede ocasionar inestabilidad en los precios internos,

GRAFICO 3.16

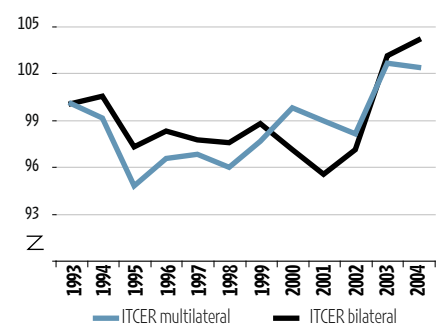
Tasa de inflación por componentes del IPC



Fuente: INEC.

GRAFICO 3.17

Valor del índice de tipo de cambio efectivo real bilateral y multilateral (base 1993=100)



Fuente: BCCR.

debido a la indexación de costos asociada a la importación. Se puede considerar que parte del crecimiento de los precios del 2004 tiene relación con un cierto efecto de rezago de costos, producto del crecimiento en el ritmo de devaluación de los años 2002 y 2003.

Déficit en cuenta corriente e inflación

El desempeño del sector externo no solo es importante en términos de la solvencia de la economía, sino también por sus efectos sobre la estabilidad (recuadro 3.5). A partir del año 1996, la cuenta corriente de la balanza de pagos inició un proceso de déficit creciente que coincidió con el período en que la tasa de inflación disminuyó su nivel y su volatilidad (gráfico 3.18). Los recurrentes déficit corrientes han permitido financiar los excesos de gasto agregado por medio de incrementos en las importaciones.

Tal como se documentó en el Décimo Informe, el superávit de la cuenta de capital y financiera de la balanza de pagos ha sido esencial para financiar el déficit en cuenta corriente en los últimos quince años. En el 2004 la inversión extranjera directa volvió a constituirse en la principal fuente de financiamiento, poco más del 74% (gráfico 3.19). A pesar de la importancia de los flujos de inversión externa de ese año, el saldo de la cuenta de capital y financiera se redujo fuertemente, casi dos y medio puntos porcentuales del PIB, por efecto de una severa disminución en el rubro de “otra inversión”²⁰.

Además, la estabilidad de la economía costarricense tiene otro frente de vulnerabilidad, la dolarización de los agregados monetarios, que se asocia a una baja percepción de riesgo cambiario por parte de la población, dada la predictibilidad de la política de minidevaluaciones. En términos de agregados monetarios, la relación entre cuasidinero denominado en moneda extranjera y la liquidez total viene creciendo sostenidamente desde 1993 y alcanzó 50,1% en el 2004. La dolarización de la economía aumenta la exposición al riesgo cambiario y es un factor de gran fragilidad para el sistema financiero.

La inversión extranjera crece nuevamente

La inversión extranjera directa (IED) en Costa Rica se incrementó de manera constante a partir de 1990 y hasta 1996, como resultado de las políticas de apertura e inserción en la economía mundial, así como de los esfuerzos realizados para atraer inversiones extranjeras que complementarían la inversión nacional orientada hacia el fomento de las exportaciones. En 1997 mostró una leve caída, pero aumentó nuevamente en 1998, con las inversiones para la instalación de la firma Intel, con lo que en ese año ascendió a 600 millones de dólares. En 1999 y 2000 se presentaron fuertes oscilaciones, relacionadas con las adversas condiciones de la economía

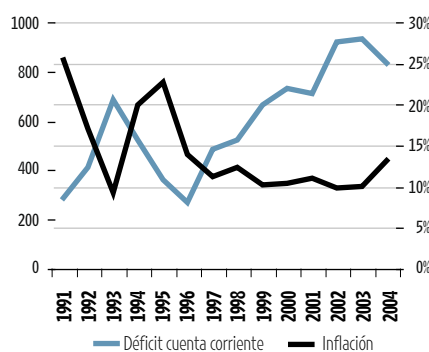
mundial (Programa Estado de la Nación, 2004). Los montos de IED se recuperaron en el 2001, sufrieron una reducción en el 2003 y se recuperaron nuevamente en el 2004, cuando llegaron a 617,6 millones de dólares (gráfico 3.21). Ese monto representa el 3,4% del PIB y financia cerca del 74% del déficit de la cuenta corriente. Sin embargo, es importante mencionar que la renta de la inversión directa, compuesta por los dividendos y las utilidades acumuladas o reinvertidas, es uno de los principales componentes de ese déficit (BCCR 2005e).

Durante el período 1997-2003 la IED se concentró en el sector industrial, mientras que el agrícola más bien sufrió una “desinversión” neta desde el año 2000. El sector servicios experimentó una aceleración, producto de las políticas de atracción de inversiones extranjeras hacia el turismo y las actividades industriales, además de la creciente importancia que ha venido adquiriendo la inversión en servicios de negocios y de investigación y desarrollo por parte de empresas transnacionales, con el objetivo de lograr mayor eficiencia mediante la centralización de procesos y la reducción de costos (BCCR, 2005e).

En relación con el país de origen, las compañías de los Estados Unidos siguen siendo las de mayor presencia, aunque en 2003 y 2004 también aumentaron su participación las firmas del resto de América, principalmente de capital colombiano, venezolano, argentino y peruano. Por otra parte, en el 2004 se dieron cambios en el destino

GRAFICO 3.18

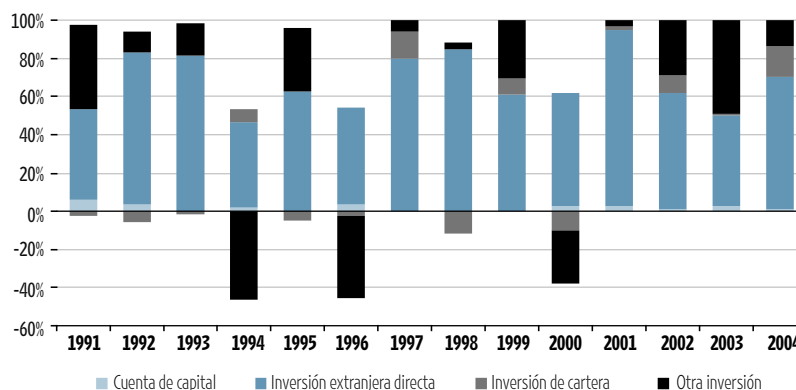
Tasa de inflación y déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos (millones de US\$ y porcentajes)



Fuente: BCCR.

GRAFICO 3.19

Financiamiento del déficit de la cuenta corriente



Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

RECUADRO 3.5

Resultados de la balanza de pagos en el 2004

En el año 2004 el déficit de la cuenta corriente representó el 4,5% del PIB, mientras que en el 2003 había sido de 5,3%. Este resultado obedece al dinamismo de la actividad turística y al desempeño de las exportaciones de bienes, no obstante el deterioro en los términos de intercambio por los aumentos en los precios de los hidrocarburos y de algunas materias primas. El país continuó teniendo acceso a los recursos financieros internacionales, por lo que fue posible financiar la brecha del sector real de la balanza de pagos y acumular reservas monetarias internacionales.

El déficit de la balanza comercial mostró un incremento de casi dos puntos como porcentaje del PIB, al pasar de -6,5% en el 2003 a -8,0% en el 2004, lo cual es consecuente con el crecimiento en el valor de las compras externas. Según el BCCR, el aumento de las importaciones responde a la depreciación del dólar frente a las monedas de la zona del euro y de Asia, así como a los mayores precios internacionales de los hidrocarburos y de ciertas materias primas y granos básicos. Por otro lado, las exportaciones de bienes y de los regímenes especiales registraron un modesto desempeño, muy influenciado por la disminución del valor de las ventas externas que sufrió la industria electrónica.

Las transacciones de servicios mostraron un incremento cercano al 9% en sus

ingresos, en tanto que las compras externas por este mismo concepto crecieron solo un 7%. El resultado fue una mejora en el aporte neto de este sector a la cuenta corriente, básicamente por el dinamismo del turismo receptivo, los servicios de informática e información, los empresariales, profesionales y técnicos, y los relacionados con comisiones por compra-venta de mercancías. La cuenta de servicios pasó de representar el 4,8% como proporción del PIB en el 2003, a 5,1% en el 2004. Ello permitió financiar en parte el déficit de la cuenta corriente.

A su vez, la cuenta de renta presentó una reducción con respecto al año anterior. Este comportamiento se originó en las menores utilidades percibidas por las empresas extranjeras del sector tecnológico, financiero y de productos médicos ubicadas en el país, así como en la disminución en el pago de intereses de la deuda pública externa, el cual fue similar al del año anterior. A estos factores se agrega el hecho de que el Gobierno Central realizó pagos de bonos soberanos y el Banco Central disminuyó los egresos por este mismo concepto, debido a la reestructuración de sus pasivos externos.

La cuenta de transferencias corrientes fue positiva y creció en términos nominales a una tasa cercana al 8%, principalmente por las remesas familiares provenientes de Estados Unidos (240 millones de dólares), que fueron superiores a las remesas familiares enviadas a Nicaragua (120 millones de dólares).

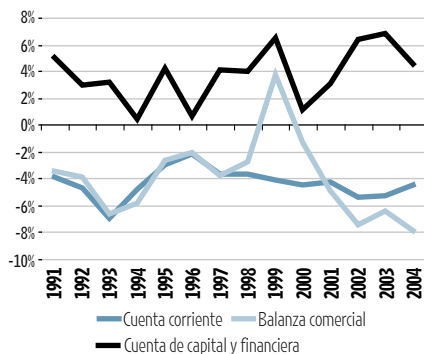
En relación con el acceso de ahorro externo, se observaron menores flujos de capital, tanto públicos como privados, en comparación con los reportados para el 2003. Sin embargo, fueron suficientes para financiar el déficit de cuenta corriente e incrementar los activos de reserva en 80,3 millones de dólares.

El gráfico 3.20 ilustra las relaciones entre los saldos en cuenta corriente, cuenta comercial y cuenta financiera y de capital, con respecto al PIB. Se observa una tendencia a la ampliación de la brecha de balanza comercial, que nuevamente se fortaleció en el 2004; al mismo tiempo son evidentes una recuperación por dos años seguidos de la cuenta corriente, debido a la mejora en la partida de servicios, y un cambio de tendencia en la cuenta de capitales, que volvió a disminuir su superávit. En conclusión, la balanza de pagos costarricense del 2004 muestra una clara debilidad, el déficit comercial y de cuenta corriente, que a pesar de mantenerse en términos de su porcentaje del PIB, sigue siendo alto y representa una fragilidad para el manejo del sector externo, es decir, la política cambiaria y la capacidad de sostener el monto de las reservas monetarias internacionales con condiciones razonables.

Fuente: Elaboración propia con base en BCCR, 2005c.

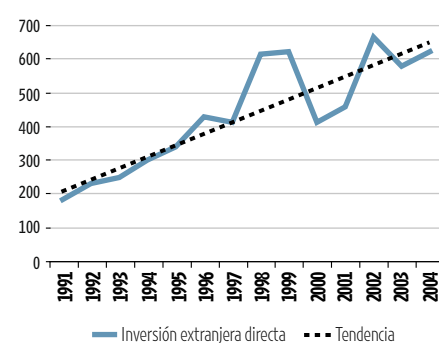
de la inversión. Los sectores agrícola, comercial y financiero registraron un incremento con respecto a los años precedentes. En el primer caso esto fue producto del financiamiento neto concedido por las casas matrices de las empresas transnacionales, que ascendió a 45 millones de dólares, el 89% de la IED registrada en este sector. En las unidades empresariales dedicadas al comercio y a los servicios financieros destacaron los aportes de los socios y las utilidades reinvertidas (BCCR, 2005e). En el sector inmobiliario se dio una reducción de la inversión, después de la expansión lograda en los años 2002 y 2003 con la construcción de centros comerciales y complejos de oficinas.

GRAFICO 3.20
Saldos de las cuentas de la balanza de pagos en relación con el PIB
(porcentajes)



Fuente: BCCR.

GRAFICO 3.21
Evolución de la inversión extranjera directa
(millones de US\$)



Fuente: BCCR.

El sector industrial continúa siendo el principal destino de la IED, la cual se concentra mayoritariamente en las zonas francas. De los 456 millones de dólares de IED destinados a la industria en el 2004, 401,9 millones se canalizaron hacia las zonas francas. Sin embargo, es importante mencionar que, desde hace ya varios años, la mayor parte de esos recursos corresponde a reinversiones de empresas ya establecidas en el país, entre las que destaca Componentes Intel, con una inversión de alrededor de 100 millones de dólares (BCCR, 2005e). En el 2003 se establecieron bajo el régimen de zonas francas doce firmas, con un monto de inversión cercano a 7 millones de dólares, en el año 2004 se mantuvo el monto de inversión, pero se instalaron e iniciaron operaciones más compañías, entre ellas IBM y Hewlett Packard, en servicios, Intrapack Parking y Ajecen del Sur, en industria (BCCR 2005e y PROCOMER, 2005). En el régimen de perfeccionamiento activo se da una situación similar, para el 2004 la mayoría de las empresas extranjeras que ingresaron estaban operando de antemano en el país (PROCOMER, 2005).

Por su parte, el sector turismo experimentó una caída en sus inversiones con respecto a los últimos tres años. En el sector servicios, pese a que la instalación de empresas ha venido en aumento, en el 2004 se registró una fuerte caída en comparación con el año anterior. El menor monto recibido en este caso se asocia a mayores pagos netos de las subsidiarias transnacionales a las casas matrices, que no han sido compensados por nuevas inversiones de esas mismas compañías, o por la instalación de nuevas empresas durante ese mismo año (BCCR, 2005e).

La composición de los flujos de IED ha variado en años recientes. La variación de capital y el "otro capital" fueron, a fines de la década de los noventa, los principales rubros de esta inversión, a raíz de la llegada de importantes empresas como Intel y Abbott, las cuales financiaron sus inversiones con aportes directos de los socios o por medio de créditos con la casa matriz o los accionistas (otro capital). A partir del 2000 el rubro de utilidad acumulada

CUADRO 3.11

Inversión extranjera directa en el sector servicios. 2000-2004 (millones de US\$)

	2000	2001	2002	2003	2004
Total sector servicios	17,3	57,4	52,8	83,2	37,2
Servicios basados en TIC ^{a/}	12,1	22,2	19,9	32,2	8,9
Call centres	1,7	11,9	6,7	5,2	4,9
Back office & shared services	10,4	9,7	12,0	25,9	-0,2
Software	0,0	0,0	0,0	0,15	1,5
Ingeniería y diseño	0,0	0,6	1,2	0,9	2,7
Otros servicios	5,2	35,2	32,9	51,0	28,3

Nota: Las cifras del 2004 se refieren a una estimación realizada por el BCCR y CINDE.
a/ Tecnologías de información y comunicación.

Fuente: BCCR, 2005d.

CUADRO 3.12

Componentes de la inversión extranjera directa neta. 1997-2004

(millones de US\$)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Variación de capital	131,0	226,2	278,1	159,3	236,4	375,8	255,9	136,3
Otro capital	151,6	270,9	129,6	55,2	-100,6	-58,0	-70,8	124,1
Utilidad acumulada	124,2	114,6	211,8	194,0	322,8	340,6	389,0	356,9
Inversión extranjera	406,9	611,7	619,5	408,6	458,5	658,4	574,2	617,3

Nota: La información fue publicada en julio del 2005.

Fuente: BCCR, 2005e.

o reinvertida adquiere mayor relevancia y se convierte en la principal fuente de recursos para las expansiones de las empresas (BCCR, 2005d). En el período 2001-2003 destaca el financiamiento neto concedido por las subsidiarias residentes a la casa matriz o a los accionistas, reflejado en el cuadro 3.12 por el componente negativo de "otro capital", que en general corresponde a amortizaciones netas o a incrementos en las cuentas por cobrar por exportaciones realizadas. Este comportamiento, y la posterior recuperación en el 2004, son consistentes con las tendencias mundiales (UNCTAD, 2004), ya que, al inicio de la presente década, el escaso crecimiento económico en los países desarrollados disminuyó las ganancias de las transnacionales y, por ende, contrajo el financiamiento otorgado a las subsidiarias; no obstante, el mayor dinamismo de la economía mundial en el 2004 reactivó el financiamiento.

Incertidumbre sobre los incentivos para el fomento de las inversiones

Las zonas francas constituyen el régimen de exportaciones más importante del país. No obstante, de conformidad con los acuerdos de la OMC los beneficios de ese régimen serán eliminados a partir del año 2007, sin que a la fecha exista un esquema alternativo que resulte atractivo para los inversionistas y, además, sea congruente con la normativa internacional. Esto ha generado un ambiente de incertidumbre con respecto a la continuada operación de las empresas extranjeras en Costa Rica, así como sobre el flujo de inversiones en el futuro.

En el Noveno Informe (2003) se externó la preocupación por esta situación y se señaló la necesidad de desarrollar acciones no solo para formular opciones alternativas al actual régimen de zonas francas, sino para mantener, desde una

perspectiva integral, la competitividad del país para atraer inversión extranjera, considerando que la solvencia de las cuentas públicas, en sí misma, era un obstáculo para ello. Dos años después, las decisiones a este respecto se siguen posponiendo.

En el proyecto de ley conocido como Pacto Fiscal se incluyó el establecimiento de un nuevo régimen de incentivos para las empresas bajo el régimen de zonas francas, en sustitución del actual. La propuesta original planteaba la reducción progresiva del tipo impositivo del impuesto de sociedades hasta un 15%, a partir de dos condiciones básicas: que las empresas de zona franca tributarán junto con las demás, y que ese 15% fuera el único incentivo. Con este esquema se buscaba que el impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF) se erigiera en el centro recaudatorio del impuesto sobre la renta, que es la aspiración clásica de la imposición personal y progresiva sobre la renta. Al ser el impuesto de sociedades un crédito contra el IRPF, se seguía una posición muy extendida en el derecho comparado, que recomienda el establecimiento de un mecanismo para evitar la doble imposición. No se generaba un problema de equidad al incluir los dividendos y ganancias de capital de acciones en el IRPF. A esta opción se le apuntaba como ventaja el favorecer el ahorro y la reinversión, al crear un incentivo para diferir la tributación en el IRPF a través de la reinversión de utilidades. Se constituía, finalmente, en un instrumento para la atracción de inversión extranjera, que a la vez mantenía el principio de progresividad del sistema, al no bajar las tarifas del IRPF. Se apostaba a reducir la desventaja de generar una tentación a la distribución encubierta de beneficios, a través del sistema de riesgos financieros y penales del sistema y del fortalecimiento de la Administración Tributaria. Un esquema de estas características ha sido aplicado con éxito en países como Irlanda y Chile.

Sin embargo, durante la discusión del proyecto se introdujeron dos tipos de incentivos: el régimen para empresas pioneras (que no se define) y el régimen

para empresas que se ubiquen en zonas de menor desarrollo relativo, con exoneración del impuesto sobre la renta. Al no garantizarse que la tarifa se reduciría solo si entraban a contribuir las zonas francas, podría generarse una merma recaudatoria muy relevante, que amenazaría los objetivos de la reforma. Se optó entonces por mantener la tarifa del 30%, previendo su descenso al 25% hasta el año 2010 (una reducción de dos puntos porcentuales por año, con el límite del 25% si se da un crecimiento de la recaudación en una proporción mayor al crecimiento del PIB). Para los dos regímenes de atracción de inversiones se estableció una tarifa impositiva del 15% (Torrealba, 2005a).

Los tratados de doble imposición: una alternativa para la atracción de inversiones

Los tratados de doble imposición son convenios por medio de los cuales un país renuncia a cobrar el impuesto sobre la renta a una persona física o jurídica si ésta ha tributado en el otro país signatario. Estos acuerdos, que han cobrado importancia en el marco de la globalización de las relaciones económicas internacionales, tienen el propósito de lograr una mejor distribución del pago de los tributos generados por actividades transnacionales y controlar la evasión, mediante el encadenamiento fiscal de esas actividades (Proyecto Estado de la Región-PNUD, 2003), a la vez que pueden ser un mecanismo adicional para la atracción de inversiones extranjeras.

En Costa Rica, por ser la exoneración del impuesto sobre la renta el principal instrumento para la atracción de inversiones extranjeras, los tratados de doble imposición no han tenido relevancia. Sin embargo, el compromiso de eliminar los beneficios fiscales en el régimen de zonas francas a partir del 2007 y la prioridad de la solvencia fiscal hacen que cobre sentido el uso de estos instrumentos²¹.

Dos hechos marcan un viraje en la política nacional en relación con este tipo de convenio, por un lado, la emisión del decreto; 31098-RE-H (Gobierno de Costa Rica, 2002) firmado

conjuntamente por los ministros de Hacienda y de Relaciones Exteriores, que aclara las competencias entre ambas carteras en materia de negociación de esos tratados, incluyendo el intercambio de información tributaria y, por otro, la creación de la Subdirección de Fiscalidad Internacional, en la División Normativa de la Dirección General de Tributación, mediante la Resolución General n° 45, del 11 de noviembre del 2002.

La lógica de los tratados para evitar la doble imposición surge cuando dos Estados adoptan el criterio de que sus residentes deben pagar impuestos por las rentas y patrimonios obtenidos en cualquier lugar del mundo (criterio de renta mundial). En tal caso, el contribuyente que reside en el Estado A y que genera rentas en el Estado B, estaría sujeto a doble imposición²².

Aun estando ausente la finalidad de evitar la doble imposición de los propios residentes, como sucede actualmente en Costa Rica con el criterio de renta territorial, subsisten otros objetivos muy importantes para la firma de tratados de doble imposición, entre ellos la atracción de inversiones del país con el que se negocia, ya que aumenta la seguridad jurídica de los inversionistas al resolver problemas de colusión que no son bien atendidos por las normas unilaterales. Por ejemplo, la aplicación de normas para determinar la residencia en uno u otro país podría resultar en que un sujeto o empresa sea residente en dos países al mismo tiempo; o bien el uso de normas contradictorias para determinar la fuente de la renta podrían llevar a que una renta se considere fuente de ambos países; asimismo, la aplicación de ajustes a los precios de transferencia entre entidades vinculadas podría ser practicada por la Administración de un país, pero no aceptada por la del otro, lo que produciría una doble imposición al reducirse, por ejemplo, un gasto deducible en un país pero no el ingreso de la entidad que lo recibe en el otro país. Adicionalmente, a través de la disminución de la tributación sobre rentas como dividendos, intereses y cánones, se incentivan las inversiones, en especial cuando el propio país de

residencia tiene mecanismos de incentivo interno que redundan en la aplicación del método de exención para evitar la doble imposición internacional: los dividendos que provengan de una subsidiaria en el exterior entran exentos al país de residencia, con la condición de que la subsidiaria haya realizado una actividad empresarial sustantiva y haya pagado el impuesto a las sociedades del país de la fuente.

Si se aprueba la ley del Pacto Fiscal en lo referente a la renta mundial, y Costa Rica, por ejemplo, negocia un convenio con Canadá, una empresa de ese país podría abrir una subsidiaria en territorio nacional para desarrollar una actividad empresarial pionera y sus dividendos entrarían exentos a Canadá. La subsidiaria pagaría un 15% de impuesto sobre la renta en Costa Rica. Al salir, los dividendos pagarían un 5% adicional (esta es la disminución que se negociaría en el convenio en relación con el 15% usual). Con el actual sistema, a esta empresa solo sería posible atraerla por medio del régimen de zona franca, con una recaudación nula para el país. La experiencia internacional ha demostrado que la reducción de las tasas impositivas aplicables termina generando un aumento en la recaudación. Así, se obtiene mayor recaudación de un 5% de dividendos por 100 millones que de 15% de dividendos por 20 millones.

No obstante lo anterior, la tasa efectiva de impuesto sobre la renta en Costa Rica debería revisarse en relación con la prevaleciente en otros países competidores, ya que si es comparativamente muy alta podría desincentivar la atracción de inversiones extranjeras. El hecho de que, en particular, las empresas norteamericanas disponen de varios años para diferir el impuesto de renta por utilidades generadas en sus operaciones en el exterior, si las reinvierten, hace que esas empresas busquen una tasa efectiva de impuestos más baja, ya que, de todas formas, no pagan impuestos en su país de origen. Si a esto se agrega que otros países que compiten por la atracción de inversiones extranjeras permiten deducciones y créditos al pago de impuesto sobre la

renta por la generación de empleo y por inversiones adicionales realizadas, además de otorgar otros beneficios, ello se traduce en una tasa efectiva de impuesto sobre la renta más baja, que afecta la competitividad de Costa Rica como sitio atractivo para la inversión.

La deteriorada situación fiscal amenaza la estabilidad y el crecimiento

La situación fiscal del país se ha vuelto cada vez más compleja, en virtud del retraso en la aplicación de medidas que ofrezcan una solución de largo plazo al déficit fiscal. Por una parte las reformas institucionales en materia de hacienda pública avanzan muy despacio -las reformas de aduanas, las mejoras en el área de tributación directa y los procesos de modernización de la administración tributaria, incluyendo el tema de “gobierno digital”- y por otra, no se ha logrado generar un consenso político claro sobre si la reducción y el control del déficit deben darse por un ajuste de los gastos, por un crecimiento de los ingresos, o por ambos. Esto a pesar de la abundante evidencia empírica que muestra a Costa Rica con un importante rezago en su nivel de carga tributaria en el contexto internacional, y pese también a que es conocida la relación positiva entre el grado de desarrollo de las naciones y su nivel de tributación (Programa Estado de la Nación, 2004).

Es claro que el proyecto de ley de Pacto Fiscal aún en debate no ha sido fácil de negociar y todavía presenta limitaciones en las reformas propuestas para atender los desequilibrios del sistema (recuadro 3.6). Los principios de simplificación de la estructura de impuestos y la necesidad de una importante ampliación de la base tributaria parecen estar amenazados por intereses en lograr exenciones.

El desbalance fiscal se agrava por la existencia de una deuda interna de gran magnitud, así como por los “disparadores” del gasto -salarios, pensiones e intereses- que ponen en riesgo la sostenibilidad de las políticas de contención de gasto aplicadas en los dos últimos años. Del lado de los ingresos, el país no solo sufre la escasez de recursos que

impone una baja carga tributaria, sino que adicionalmente existen altas tasas de evasión fiscal.

Por tercer año consecutivo se reduce el déficit fiscal

En el 2004, el déficit combinado del sector público fue de 3,6% del PIB, el más bajo de los últimos tres años. Este resultado fue producto de la reducción en las pérdidas del Banco Central, que representaron un 1,3% del PIB, y de la disminución en el déficit del Gobierno Central al 2,8% del PIB, combinada con un superávit de alrededor de 0,4% del PIB en el resto del sector público no financiero (gráfico 3.22).

La explicación de esta situación fiscal, en un entorno claramente negativo para las finanzas públicas, es preocupante. En el 2003 el Gobierno adoptó una política de contención del gasto público sustentada en dos pilares fundamentales: por un lado, una reducción de la inversión social, particularmente la relacionada con los programas impulsados a través del FODESAF²³, y por otro, una disminución de las transferencias al CONAVI para la inversión en infraestructura vial. La disminución relativa en los rubros de asistencia social y transporte y comunicaciones, en relación con el gasto consolidado del Gobierno de la República, fue muy significativa en el período 2003-2004 y explica aproximadamente el 1% del ahorro o descenso en los egresos del Gobierno. Cabe resaltar que el sector educación tuvo un crecimiento real en materia de gasto público durante el período que aquí se comenta (Rosales, 2005). Para más detalle sobre este último tema, consúltese el capítulo 2.

Al acudir a la reducción del déficit por la vía de una generación de “ahorro” en el sector público no financiero, muchas veces se hace a costa de la postergación de inversiones o con efectos sobre la calidad de los servicios que prestan las entidades a cargo de programas sociales. De hecho, en un análisis del comportamiento histórico del superávit primario y el déficit fiscal, Bolaños y Delgado (2004) confirman que, en períodos de políticas fiscales restrictivas, la inversión pública es la que más

RECUADRO 3.6

Se modifican aspectos tributarios del proyecto de ley de Pacto Fiscal²⁴

El proyecto de Ley de Pacto Fiscal, que desde hace varios años se encuentra en discusión en la Asamblea Legislativa, se originó en las recomendaciones incluidas en el informe que hiciera la Comisión de Exministros de Hacienda, denominado "Agenda de Transformación Fiscal para el Desarrollo", y tiene como objetivo principal elevar la carga tributaria, mediante una reforma radical al sistema tributario costarricense. La reforma consiste en la modificación de la imposición sobre la renta y el consumo, y el fortalecimiento de la Administración Tributaria.

La reforma al impuesto sobre la renta sustituye los criterios actuales de renta territorial y renta cedular por los criterios de renta mundial y renta global. Para el cálculo del impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF) se suman las rentas, sin distinción de su origen o lugar de obtención, en una sola base imponible, y se someten a una única escala progresiva del 5% al 30%, con un mínimo exento y las respectivas deducciones²⁵, salvo la presencia de una base imponible especial para las ganancias patrimoniales, que inicialmente tributarían al 12%, para luego reducirse al 10%, y se hace una excepción en cuanto a las ganancias patrimoniales por venta de acciones, que tributarían en la base general. En la evolución del proyecto, el debate se ha centrado en el tratamiento de las rentas de mercado financiero. El resultado en la última versión es que las rentas de interés tendrían una retención del 10%, pero entrarían en la base general para fijar el tipo medio en la escala progresiva, y se prevé una deducción que resultaría de multiplicar el monto de las rentas por dicho tipo medio, siempre que no sobrepasaran los 55.000 dólares.

Otro tema en discusión ha sido el monto por fijar como mínimo exento en el impuesto sobre la renta, que originalmente era de 1,4 millones colones como regla general, además de las deducciones por cargas familiares y otros gastos, y se concedía una deducción especial de 2,5 millones de colones solo a las rentas de trabajo dependiente. Ahora los 2,5 millones de colones se suman a los 1,4 millones de colones para fijar el mínimo exento, aplicable a todas las rentas. Además se introducen dos distinciones sobre las rentas de capital de fuente extranjera: a) si el origen del capital es costarricense, se grava la renta con su devengo; si es extranjero, se grava con su ingreso; b) registro del capital y declaración de las rentas, o el caso contrario: en el primer caso se aplica un régimen idéntico al de las rentas de mercado financiero, en el segundo caso se da el tratamiento general.

En cuanto al impuesto sobre la renta para sociedades, desde la propuesta original se

amplía el concepto de renta para que abarque el gravamen de las ganancias de capital realizadas, con ajustes para no potenciar indebidamente el efecto de la progresividad. Por otra parte, la base imponible busca acercarse a los principios contables (Normas Internacionales de Contabilidad) y se prevé la publicación de un Plan General Contable. El proyecto original planteaba la reducción progresiva del tipo impositivo hasta un 15%. Esta propuesta se ligaba a dos condiciones básicas: a. que las empresas de zona franca tributarán junto con las demás; b. que ese 15% fuera el único incentivo. A partir del informe final de la Comisión Especial Mixta, el descenso de la tarifa previsto originalmente se desvinculó de las dos condiciones básicas, con lo cual se le despojó de su sentido, y al no garantizarse que la tarifa se reduciría solo si entraban a contribuir las zonas francas, podría generarse una merma recaudatoria muy importante.

En la última versión se opta por mantener la tarifa máxima del 30%, previendo su descenso hasta el año 2010, al 25% (salvo que en años posteriores se diera un crecimiento de la recaudación en una proporción mayor al crecimiento del PIB, en cuyo caso se admitiría un descenso de un punto porcentual por año, con el límite del 25%). Asimismo, se crean dos regímenes de atracción de inversiones: el régimen para empresas pioneras y el régimen para empresas que se ubiquen en zonas de menor desarrollo relativo; para estos regímenes se estableció una tarifa impositiva del 15%. La modificación no define el concepto de empresa pionera.

Por otra parte, la sustitución de la imposición general sobre el consumo consiste en gravar tanto los bienes como los servicios, sin que existan listas taxativas. A la fecha de edición del presente Informe se habían aprobado mociones para crear excepciones en su aplicación, así como la introducción de algunas tarifas favorables para ciertas actividades (servicios médicos (6%), servicios profesionales (10%) y servicios de vigilancia privada (6%), entre otros). Justamente en estos dos puntos se ha centrado la discusión en la evolución del proyecto.

En lo que concierne al fortalecimiento de la Administración Tributaria, originalmente se proponía la creación de la Agencia Nacional de Administración Tributaria (ANAT), como un ente con personería jurídica instrumental, integrando las áreas de Tributación y Aduanas en una entidad independiente y con potestades para el manejo de recursos humanos, materiales y tecnológicos; además obtendría financiamiento con un porcentaje de la recaudación. La idea inicial fue sustituida por el proyecto de creación de la Dirección Nacional de Tributos, mediante el cual Tributación y Aduanas se integran bajo una sola dirección técnica, no política, pero se mantienen fuera de la Administración las oficinas de recursos

humanos, materiales e informáticos y no se le garantiza suficiente financiamiento. Con respecto a la entrada y escala del personal en función de su conocimiento de la materia tributaria, se crea un título especial en el Estatuto del Servicio Civil para la carrera tributaria y aduanera. Finalmente, no se renuncia al Servicio Civil, como se proponía originalmente para los funcionarios nuevos, pero se espera que con un funcionamiento más por objetivos claramente estructurados en toda la organización se pueda realizar despidos con cierta celeridad aún dentro del Régimen de Servicio Civil.

En relación con la reforma al Código de Normas y Procedimientos Tributarios, se incluyen modificaciones sobre infracciones administrativas y delitos tributarios:

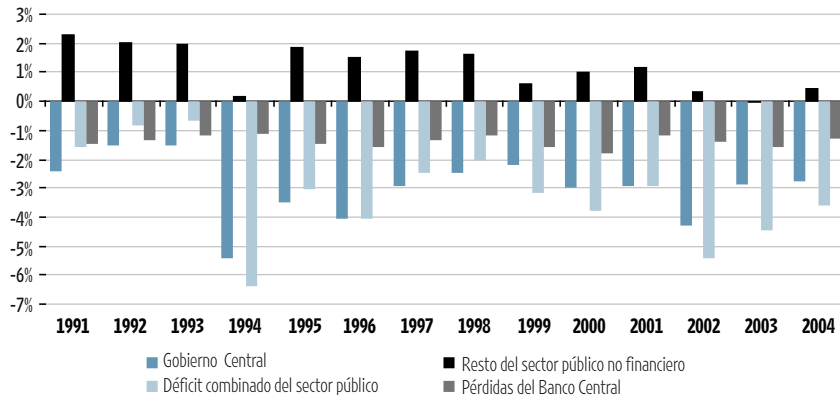
- Originalmente se buscaba introducir un sistema de bandas en la estructuración de sanciones administrativas, pero luego se sustituyó por un régimen de reincidencia en el no suministro de información, especialmente de los terceros, que llevaría, tras dos reincidencias, al cierre de negocio.
- En un principio se ampliaría el sistema de sanciones a todos los tributos, sin importar la Administración Tributaria. Sin embargo, se optó por eliminar dicha ampliación.
- Se propone redefinir el delito de defraudación en algunos elementos (en especial, su aplicación a los beneficios fiscales y a las maniobras de desviación u ocultación de bienes en la fase de cobro), para mejorar sus aspectos de idoneidad técnica. En la última versión se elimina la ampliación del umbral de punibilidad de doscientos a trescientos salarios base, incluida en la propuesta original.
- Se plantea la transferencia del cobro ejecutivo de sede judicial a la sede administrativa, para completar el ciclo de gestión y recaudación en manos de la propia Administración. Esto vendría acompañado por mejoras en la regulación de las medidas cautelares desde el procedimiento de fiscalización.
- En el proyecto inicial se proponía ampliar el acceso de la Administración a la información bancaria, pero se optó por eliminarlo, al igual que el requisito de que haya indicios de ilícitos tributarios para que un juez autorice el acceso individual a información bancaria.

Fuente: Torrealba, 2005a.

GRAFICO 3.22

Déficit fiscal del sector público combinado y sus componentes, en relación con el PIB

(porcentajes)

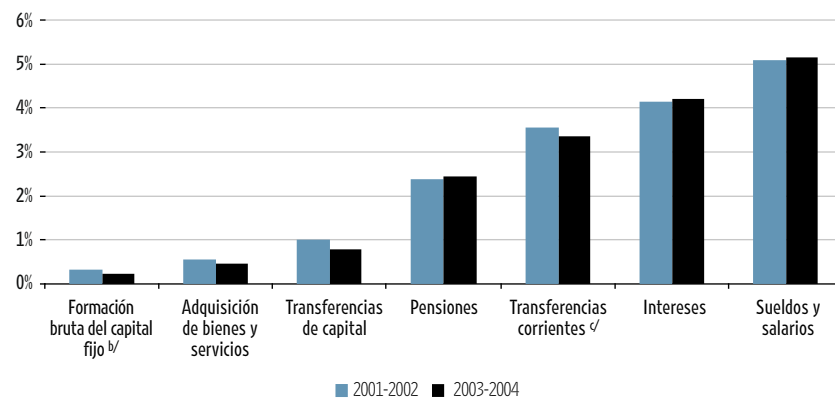


Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda y el BCCR.

GRAFICO 3.23

Componentes del gasto público^{a/} en relación con el PIB

(porcentaje promedio en cada período)



a/ Cifras del gasto efectivo consolidado del Gobierno de la República.

b/ Incluye construcciones, maquinaria y equipo y terrenos.

c/ Las transferencias corrientes excluyen el gasto en pensiones.

Fuente: CGR.

Estos resultados llevaron a que la participación de los salarios, pensiones e intereses dentro de los egresos totales aumentara de 68,0% a 70,6% entre 2001-2002 y 2003-2004.

A la menor disponibilidad de recursos que resultó de las medidas de contención, se sumaron los problemas en la efectividad del gasto social que viene arrastrando el país. Se estima que durante el 2004 unos 17.500 millones de colones orientados a la atención de la pobreza se quedaron “engavetados” en varias instituciones sociales (CGR, 2005b).

En la educación, donde en apariencia no se nota un efecto negativo de las medidas de contención, el problema de efectividad se manifiesta al observar al divorcio entre la tendencia del gasto y los porcentajes de aprobación escolar (gráfico 3.24).

La situación del gasto público, entonces, si bien dio ciertos grados de libertad para ajustar los resultados del año 2004 a niveles razonables en materia de déficit fiscal, pone en peligro las inversiones de mediano y largo plazo, tanto en capital humano -reducción de la pobreza y la vulnerabilidad social- como la inversión en infraestructura, ambas vitales para el desarrollo y el bienestar de la población (para una estimación de los efectos fiscales de largo plazo véase el Apéndice Metodológico).

Se estrechan los márgenes de sostenibilidad

La situación deficitaria reciente del Estado costarricense tiene una doble dimensión. Por un lado crecen los ingresos, a pesar de que no se cuenta ya con las medidas de la Ley de Contingencia Fiscal que estuvo vigente durante el 2003, y por otro, si bien se han aplicado fuertes medidas de contención del gasto, la inercia de crecimiento de los gastos no discrecionales, tradicionalmente llamados “disparadores”, limita el alcance de los recortes.

En el año 2004 los ingresos del Gobierno Central representaron un 13,4% del PIB, cifra apenas superior en 0,1% al resultado del 2003. La composición de los ingresos tributarios mostró un claro comportamiento regresivo,

se ha contraído, en tanto que en períodos expansivos el ajuste ha beneficiado más los gastos corrientes que los gastos de capital. Al final de cuentas, el déficit no se evidencia en la macroeconomía de corto plazo, pero se expresa en condiciones, de mediano y largo plazo, de rezago y deficiente calidad de los bienes y servicios que presta el Estado.

En relación con los tradicionales “disparadores” del gasto, el 2004 no fue particularmente restrictivo; la relación con el PIB de los gastos en salarios, pensiones e intereses se mantuvo e

incluso tendió a incrementarse entre los períodos 2001-2002 y 2003-2004 (gráfico 3.23). Por el contrario, los gastos en bienes y servicios, las transferencias corrientes y de capital, así como la formación bruta de capital fijo, experimentaron una contracción con respecto al PIB en los mismos lapsos. Aunque el crecimiento real de los primeros tres gastos citados disminuyó, de un promedio de 8,9% a 1,9% entre los períodos bienales estudiados, su crecimiento durante los años de contención superó el de los gastos totales (-0,4%).

dado que el porcentaje recaudado por impuestos indirectos fue mucho mayor que lo percibido por la vía de impuestos directos. El impuesto sobre la renta representó apenas un 3,2% del PIB en el 2004, ligeramente superior al 3,1% del 2003.

Otro hecho relevante asociado con el comportamiento fiscal del año 2004 es la permanencia de una relación entre los ingresos y el PIB muy cercana a la registrada en el 2003, pese a que ya no está vigente la Ley de Contingencia Fiscal²⁶. El nivel de carga tributaria se logró mantener, no obstante de la caída en los ingresos por el impuesto selectivo de consumo y una desaceleración en el crecimiento del impuesto de renta y otros, gracias a una sustantiva mejora

en la recaudación de los impuestos de aduanas y de ventas²⁷ (cuadro 3.13).

Por su parte, los gastos del Gobierno Central fueron ligeramente inferiores a los del año 2003: 15,4% frente a 16,0% del PIB (gráfico 3.25). Claramente los egresos se han concentrado en tres partidas básicas, a saber, salarios, intereses de la deuda y transferencias. Estas últimas se realizan dentro del sector público y comprenden los gastos en pensiones y los aportes al Fondo Especial de la Educación Superior (FEES).

Ante la ausencia de reformas fiscales que resulten en un incremento de la carga tributaria, que a su vez permita aumentar los ingresos del Gobierno, la forma en que se ha venido atacando la

vulnerabilidad existente ha estrechado los márgenes de su sostenibilidad, lo que compromete la solvencia y amenaza la estabilidad.

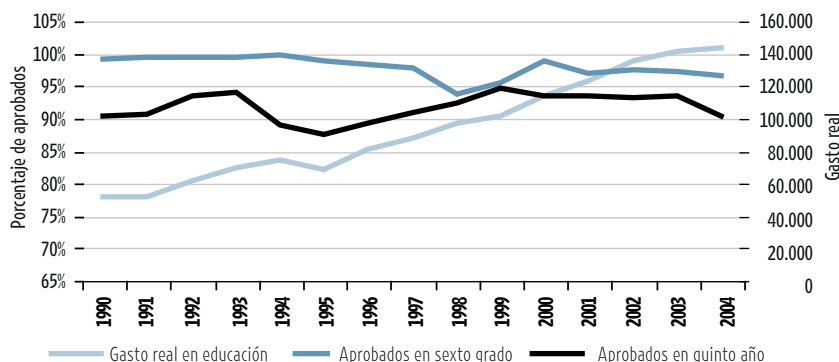
Aumenta la vulnerabilidad interna

En el 2004 la deuda pública total alcanzó el equivalente al 59,9% del PIB, con lo que apenas se logró disminuir el 60,6% del año 2003. La deuda interna representó un 38,8% del PIB, mientras que la externa registró un tamaño relativo de 21,1% del PIB. A finales del 2004 la deuda interna llegó a 3,1 billones de colones. Dado que la capacidad de pago de la deuda requiere cobros en colones, es decir, el pago de impuestos, el crecimiento de la deuda, tanto interna como externa, es un reflejo de la insolvencia del Estado costarricense para enfrentar sus compromisos de corto y mediano plazo²⁸.

Existe una clara relación entre el crecimiento de la economía y la capacidad de pago. En el tanto la tasa de expansión de la deuda sea inferior a la tasa de crecimiento económico, el tamaño de la deuda como proporción del PIB decrece y, como tal, la capacidad de

GRAFICO 3.24

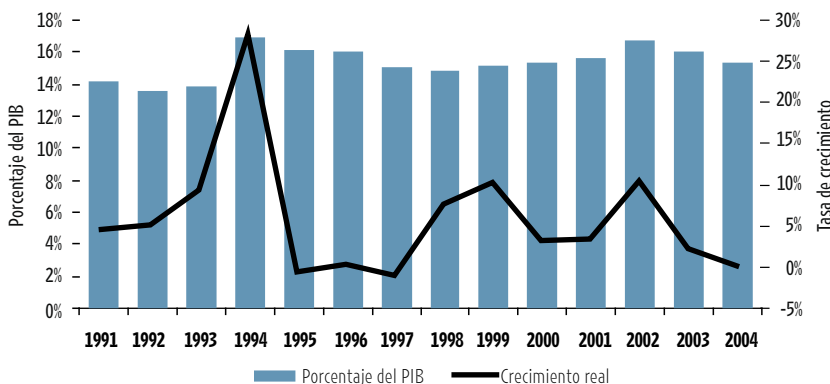
Gasto real en educación e indicadores de desempeño
(millones de colones constantes de 1995 y porcentajes)



Fuente: Rosales, 2005 a partir de datos del MEP.

GRAFICO 3.25

Evolución del gasto del Gobierno Central
(tasa de crecimiento real y porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

CUADRO 3.13

Ingresos del Gobierno Central^{a/} como porcentaje del PIB y crecimiento anual. 2001-2004
(porcentajes)

	2001	2002	2003	2004
Porcentaje del PIB				
Ingresos totales	13,1	12,9	13,3	13,4
Aduanas	5,5	6,0	4,8	4,8
Renta	2,8	2,8	3,1	3,2
Ventas	2,4	2,4	2,2	2,5
Consumo	0,6	0,2	0,2	0,2
Otros	1,8	1,6	2,9	2,8
Crecimiento anual				
Ingresos totales	17,5	11,0	18,4	16,7
Aduanas	10,0	22,9	-7,1	15,9
Renta	25,1	11,3	28,0	17,0
Ventas	3,2	11,0	6,9	29,0
Consumo	13,9	-61,8	9,5	-3,6
Otros	5,0	-1,6	117,6	9,5

a/ Para el cálculo de los ingresos se utilizó el flujo de caja.

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda, STAP.

pago es menos vulnerable. Por el contrario, si la deuda crece por encima de la tasa de expansión de la economía se generan condiciones de fragilidad, ya que la razón deuda a PIB se hace mayor y puede conducir a una situación de insolvencia. Por supuesto, al considerar todos estos factores se asume que existe un nivel de partida de endeudamiento, así como condiciones de negociación de la deuda, tasas fijas o flexibles, plazos y capacidad para enfrentar el servicio.

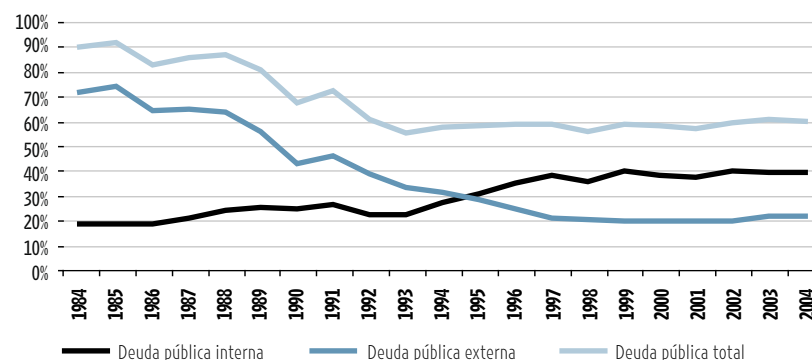
Como se mencionó en el Décimo Informe, la deuda costarricense sigue mostrando una tendencia creciente, a pesar de los esfuerzos por contener el gasto. La tendencia de corto plazo parece indicar una cierta estabilización en términos de la razón deuda a PIB (gráfico 3.26).

Una práctica relativamente reciente ha sido el uso de moneda extranjera para adquirir deuda interna. En el año 2000 un 19,8% de la deuda interna estaba denominado en moneda extranjera; para el 2004 esa proporción aumentó a 26,9%. En relación con la deuda externa, un elemento de relevancia es la ya continuada tendencia a la disminución en la participación de la deuda del Banco Central, que en el año 2000 representaba un 25,7% y en el 2004 disminuyó a un 6%, pero a la vez sigue creciendo la participación de la deuda del Gobierno Central (61,8%), del sector público no financiero (26,3%) y del sector público financiero cuya participación en el 2004 (5,9%) representa la más alta de los últimos quince años.

Al analizar la deuda es importante, desde luego, considerar su servicio y la capacidad de pago asociada. Como se observa en el gráfico 3.27, el componente de los intereses mantiene su importancia relativa en el servicio de la deuda, pero la amortización del principal mostró en el 2004 un crecimiento de 217,1 millones de dólares con respecto al año anterior, como resultado, entre otros factores, de la bonanza provocada por la disminución de las tasas de interés internacionales en el 2003. Sin embargo, un factor adicional de riesgo es la posibilidad de tener un aumento sustantivo en la tasa de interés internacional, proceso que ya inició desde

GRAFICO 3.26

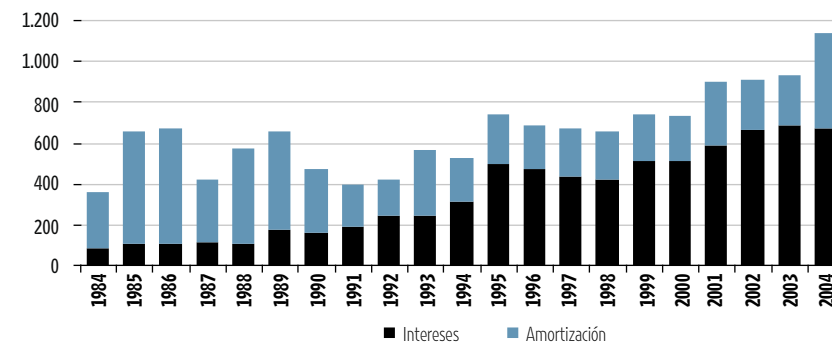
Deuda pública bruta total, en relación con el PIB (porcentajes)



Fuente: BCCR y Ministerio de Hacienda.

GRAFICO 3.27

Servicio de la deuda total del sector público (millones de US\$)



Fuente: CGR.

marzo del 2004, lo que podría provocar un incremento en el servicio, producto del crecimiento en el pago de intereses.

Finalmente, como se indicó en el *Décimo Informe Estado de la Nación*, la forma de contratación de la deuda ha variado sustantivamente. En el año 2004 la composición de la deuda por instrumentos fue más diversificada que una década atrás.

Tema especial: El fomento de la producción, un elemento clave para el desarrollo

Resultados modestos en los programas de apoyo a las PYME

En anteriores ediciones de este Informe se ha señalado la ausencia de políticas activas de fomento a la actividad productiva, o lo que los economistas

llaman “política industrial”, como una de las deficiencias más severas en las acciones impulsadas en Costa Rica en las últimas décadas para fomentar el crecimiento económico y un mayor dinamismo de las exportaciones (Programa Estado de la Nación 2003 y 2004). Esa carencia no ha sido resultado del cierre de instituciones, sino de su debilitamiento, tanto en lo que concierne a la dotación de presupuesto para la ejecución de sus actividades, como en la disponibilidad de personal para realizarlas²⁹.

La mayor parte del parque empresarial costarricense está conformado por micro y pequeñas empresas, y es poco lo que se sabe de ellas. Se estima que el número total de establecimientos se ubica en el orden de los 122.000 (E: Trejos, 2005³⁰) de los cuales el 75%

corresponde a unidades productivas pequeñas, de entre 1 y 4 empleados, que es el segmento de microempresas. Por su parte, las empresas formales son alrededor de 41.000 y representan una tercera parte del total de establecimientos. Si de ese total de empresas formales se deducen las microempresas, el número de pequeñas y medianas empresas (PYME) se sitúa alrededor de 15.000 (Castillo y Chaves, 2001).

La falta de información ha resultado ser una restricción fundamental para diseñar un adecuado modelo de intervención. Las entidades financieras tienen dificultades para cuantificar apropiadamente los riesgos del sector de PYME y, por tanto, limitan su oferta; las instituciones de formación y capacitación no logran suplir contenidos acordes con sus necesidades y los proveedores de servicios de desarrollo empresarial, tanto públicos como privados, no están en capacidad de identificar de manera adecuada la clientela potencial. Por el lado de la demanda, las empresas tampoco tienen muy claros sus requerimientos y ello se manifiesta en una baja disposición a pagar por los servicios.

La aprobación de la Ley para el Fortalecimiento de las Pequeñas y Medianas Empresas en abril del 2002 (Ley n° 8262, conocida como Ley PYME) generó grandes expectativas con respecto al desarrollo futuro de las micro y pequeñas empresas, incluyendo su incorporación al esfuerzo exportador, y vino a complementar una serie de acciones aisladas que se venían realizando en materia de fomento a los encadenamientos productivos (recuadro 3.7). Las disposiciones de la nueva normativa en cuanto a acceso a fuentes de financiamiento, avales y garantías, así como el marco institucional de apoyo a ese sector, implican un conjunto de tareas que se pusieron en marcha en el año 2004 y que condujeron al inicio de la definición de una política de fomento de la pequeña y mediana empresa.

La Ley PYME estableció en sus transitorios una serie de obligaciones que debían cumplirse en plazos definidos. En el año 2004 el MEIC impulsó la implementación de la nueva

RECUADRO 3.7

El proyecto "Costa Rica Provee"

El proyecto "Desarrollo de Proveedores para Empresas Multinacionales de Alta Tecnología", conocido como "Costa Rica Provee", fue un proyecto piloto financiado por el BID que se inició en el año 2001 y concluyó a mediados del 2005. A partir de esa fecha fue asumido por PROCOMER y se pretende que esta institución le dé seguimiento. Esta iniciativa tuvo su origen en la preocupación generalizada por la falta de encadenamientos productivos entre las empresas bajo el régimen de zonas francas y las pequeñas y medianas empresas nacionales. Su objetivo general fue desarrollar proveedores locales, a fin de aumentar el valor agregado nacional en la producción de las empresas multinacionales de alta tecnología (EMAT), y a la vez mejorar la competitividad de las PYME. Con una dotación de 1,3 millones de dólares, el proyecto contempló tres componentes: a) un programa piloto de desarrollo de proveedores, b) la creación de un sistema de información sobre oferta y demanda de PYME, empresas multinacionales e instituciones de apoyo, y c) el establecimiento de una oficina nacional de desarrollo de proveedores. El resultado esperado era lograr 45 vinculaciones exitosas.

A lo largo del proyecto se realizaron diagnósticos en 674 PYME y se trabajó

con 36 empresas multinacionales. Se identificó un total de 336 oportunidades de negocios, de las cuales 99 se concretaron, 76 están en proceso de desarrollo, 56 son intenciones de vinculación y 105 son vinculaciones no concretadas. Un 17,3% de los negocios vinculados por el proyecto está relacionado en forma directa con el producto final manufacturado por las EMAT en el país. El restante 82,7% corresponde a bienes o servicios necesarios para la manufactura del producto. El proyecto se centró en el desarrollo de proveedores para la industria médica y electrónica, y generó vinculaciones por un valor de 49,5 millones de dólares en bienes y servicios provistos por cerca de 50 PYME, que recibieron asistencia para cumplir con las exigencias de las empresas multinacionales. Un estudio realizado por el proyecto sobre la demanda consolidada de las veinte multinacionales más importantes en esos sectores, indica que las importaciones de esas empresas ascienden a 711 millones de dólares. Considerando que, en productos, el país sufre actualmente 30 millones de dólares a esos sectores, es claro que el potencial de encadenamientos productivos que existe representa una buena oportunidad de negocios para las PYME.

Fuente: Chaves, 2005.

normativa, creando la Dirección General de la Pequeña y Mediana Empresa (DIGEPYME), instaurando el Consejo Asesor PYME, promulgando el reglamento de la Ley e iniciando una serie de acciones tendientes a conformar la Red de Apoyo a las PYME.

La Red de Apoyo fue conformada en abril del 2004, con la participación del INA, el programa BN-Desarrollo del Banco Nacional, el ITCR, PROCOMER y la Cámara de Industrias de Costa Rica. Desde entonces se han integrado otras instituciones: BPDC, ACORDE, FUNDES, REDCOM, CAATEC, BCAC, UCR, UNA, IMAS, JAPDEVA, Zona Económica Especial (ZEE) de la Región Huetar Norte, y otras más están en proceso de incorporación.

En el primer año de operación, con recursos de la Fundación CR-USA las instituciones de la Red lograron diagnosticar a 466 PYME y desarrollar programas de capacitación y asistencia técnica en 222 de ellas. Con PROCOMER se participa en el esfuerzo de apertura de oficinas regionales y se sensibiliza a las PYME sobre las condiciones necesarias para iniciar procesos de internacionalización. Además, un plan piloto de capacitación y asesoría dirigido a mujeres con ideas de negocio en la provincia de Cartago, permitió generar 19 planes de negocio y posibilitó el trabajo coordinado del BPDC, la Municipalidad y algunas ONG. Las acciones de la Red han logrado acciones conjuntas con la Agencia de Cooperación Internacional

de Japón (artesanos en bambú), con el Instituto Italo-Latinamericano (metodología didáctica), la OEA (E-MIPYME), el Banco Mundial (tecnologías de información) y la Agencia de Cooperación Canadiense (encadenamientos entre empresas y espíritu emprendedor, con jóvenes de la región Huetar Norte).

Es importante destacar el surgimiento de iniciativas regionales propias, no al

amparo de la Ley PYME, que han logrado ordenar la intervención del Estado en las comunidades. Un ejemplo de ello es la Zona Económica Especial (ZEE) de la región Huetar Norte, que empezó a establecerse en marzo del 2001 y se constituyó jurídicamente en mayo del 2002 (cuadro 3.14). Por ser una ZEE un espacio participativo, no existe una afiliación como tal. Está abierto a todos los actores socia-

les de la región, interesados en aportar, enriquecer y beneficiarse de los avances del proceso (sectores productivos, municipios, iglesia y demás actores de la sociedad civil). Entre los asociados fundadores se encuentran la Cámara de Comercio, Industria y Turismo de la localidad, los cuatro diputados de la región, el jerarca de la Iglesia Católica, la Municipalidad de San Carlos, el Movimiento Comunal

CUADRO 3.14

Perfil de la Zona Económica Especial de la región Huetar Norte

Razón social Asociación Agencia para el Desarrollo de la Región Huetar Norte, conocida como Zona Económica Especial (ZEE)

Financiamiento	Funciona bajo el esquema de aportes institucionales. El local es alquilado y se paga con el aporte de cuatro empresarios privados, a través de los ingresos que genera el alquiler de cuatro vallas publicitarias del Banco de Costa Rica. Coocique (sector financiero local) aporta 780.000 colones semestrales; Coopelesca (sector eléctrico local) 200.000 colones mensuales, la Unión de Asociaciones de Desarrollo cubre los costos de electricidad, la empresa Tico Frut brinda una contribución anual de un millón de colones para gastos operativos y la Municipalidad de San Carlos aporta equipamiento y papelería; además diversas instituciones y personas aportan recursos de transporte y combustible. La Cámara de Comercio, Industria y Turismo de la Zona Norte cubre los costos de teléfonos; la Subdirectora es una empleada a préstamo del MAG; el Director Ejecutivo es un funcionario cedido por el ITCR.
Conformación y órganos decisivos	El espacio más importante de análisis y diseño de la propuesta de desarrollo se da en el foro de discusión abierto a la sociedad que se realiza cada quince días en la sala de sesiones de la ZEE. No obstante, por razones de orden legal existe una Junta Directiva integrada por miembros elegidos entre los 40 socios fundadores, en la cual cada miembro representa a un sector; recientemente esta instancia fue reelegida para un segundo período de operación. Las asambleas son por invitación abierta y participan asociados fundadores, nuevos asociados e invitados. Existen comisiones para tratar los temas y generar las propuestas que se convertirán en las líneas de trabajo de la ZEE.
Plan estratégico para el fomento de la competitividad regional	La ZEE parte de un enfoque centrado en la región Huetar Norte (cantones de Upala, Guatuso, Los Chiles, San Carlos y Sarapiquí, 20% del territorio nacional) y se sustenta en cuatro pilares básicos: infraestructura, incremento del valor agregado regional, educación y mercado financiero, todo ello orientado a la generación de empleo de calidad y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural. La propuesta estratégica se sustenta físicamente en lo que se ha denominado el Corredor Noratlántico. La labor de la ZEE se concentra en formular una propuesta de visión, definir orientaciones y proyectos estratégicos y realizar gestiones ante el Gobierno Central, empresas e instituciones públicas y privadas y municipalidades. El planteamiento de la ZEE está presente en la política pública de la actual administración y fue incorporado en su totalidad como parte del Plan Regional de Desarrollo.
Capacidad para incidir en la zona de influencia	Los avances en el proceso son producto de la capacidad de incidencia que se ha logrado en las esferas gubernamental, municipal, cooperativa, empresa privada, cooperación internacional y en el espacio político de la Asamblea Legislativa, lo cual se expresa en diez proyectos estratégicos en curso.
Visión y enfoque	La ZEE concibe la región Huetar Norte como un corredor estratégico que une al Caribe con el Pacífico y a la frontera norte con el interior del país. La estrategia apunta a la generación de empleo de calidad y se centra en las PYME de la industria y la agroindustria local con ventaja competitiva, en el turismo rural y en el desarrollo de oportunidades en el sector de tecnologías de comunicación e información, todo ello orientado a agregar valor a la producción local. La estrategia se centra además en aspectos críticos y en ubicaciones prioritarias, lo cual le ha permitido plantear al Gobierno, la cooperación internacional, empresarios y municipalidades, diez proyectos concretos basados en una concepción transversal en la zona de influencia. La participación de los municipios es clave y, por tanto, es una prioridad para la ZEE.
Capacidad para difundir la estrategia	Una de las claves del éxito es hacer un esfuerzo de difusión amplio de los fines pretendidos y los medios disponibles, entendiendo dicha difusión como informar de manera activa a los destinatarios potenciales de la estrategia, estimular el surgimiento de iniciativas públicas y privadas coherentes con las necesidades de cada espacio -en especial con las de empleo-, acompañar dichas iniciativas con la asesoría, la asistencia técnica, la orientación y los recursos que se tengan disponibles y, finalmente, dar seguimiento a los resultados de las iniciativas y divulgar las más relevantes, a fin de estimular el surgimiento de efectos demostrativos replicables en otras zonas del país.

CUADRO 3.14 (continuación)

Proyectos que impulsa la ZEE	<p>Corredor Vial: implica la gestión de inversión pública en proyectos de gran magnitud, tales como infraestructura vial, telefonía celular e Internet de banda ancha.</p> <p>Gestión de procesos en marcha: <i>cluster</i> de la industria de la madera, turismo sostenible, surgimiento del sector de tecnologías de información y comunicación (TIC), foro industrial, <i>cluster</i> de energía y telecomunicaciones impulsado por COOPELESCA.</p> <p>Implementación de proyectos en marcha tendientes al desarrollo de capacidades regionales: plan educativo ZHN, fortalecimiento de capacidades municipales, sistema de información regional (SIRZEE), reorientación de la educación técnica, programa de incremento de la competitividad de las PYME (PICZEE) y parque industrial.</p>
Orientación de la gestión de la ZEE	<p>Desarrollo y profundización de redes regionales (municipales, empresariales, encuentros, encadenamientos) y sectoriales (turismo, industria, agroindustria, maderas, TIC) con orientación hacia la asociatividad y el incremento de la competitividad.</p> <p>Espacios de difusión y motivación (crear visión, identificar oportunidades, activar demanda por servicios empresariales).</p> <p>Papel articulador (estimular alianzas, espacios de encuentro público-privado, relaciones intersectoriales orientadas al trabajo grupal y la búsqueda de impactos sectoriales).</p>

Fuente: Angulo, 2005.

de Asociaciones de Desarrollo, el sector agropecuario, instituciones públicas como el INA, la Filial del Colegio de Ingenieros Agrónomos y Forestales, el ITCR, cooperativas y empresarios de la zona.

El proceso iniciado por la ZEE fue declarado de utilidad pública, según Ley 8357, del 7 de julio del 2003.

Aun cuando el modelo de atención a las PYME a través de la Red de Apoyo es de reciente conformación, la coordinación de iniciativas entre las diversas entidades permitió brindar respuesta a 3.000 empresas durante el 2004. Por medio del Programa BN Desarrollo del Banco Nacional, y con la participación del ITCR, la UNA y consultores privados, se desarrollaron actividades con cerca de 2.000 PYME. Por otra parte, el Programa PYME del INA capacitó a 600 empresas, mientras que PROCOMER atendió a 400 PYME en el seminario “La decisión de exportar” y a 86 más en el programa “Creando Exportadores”. Por su parte, el BPDC promovió servicios no financieros, especialmente de capacitación en gestión empresarial, a grupos de PYME.

El esfuerzo inicial se ha centrado en despertar el interés de las PYME; sin embargo, la Ley 8262 se orienta únicamente a empresas formales o en proceso de formalización y, por tanto, excluye de la atención al sector informal, que es mayoritario. Es todavía prematuro evaluar el atractivo de la Ley PYME para las empresas, dados los escasos incentivos disponibles en la actualidad y el hecho de que aún no inician programas como el

que pretende incentivar la participación de las PYME en las compras del Estado.

El número de PYME inscritas en DIGEPYME no llega a 300, y los fondos asignados por ley y administrados por el BPDC no muestran dinamismo, a pesar de que existe disponibilidad³¹. Al 31 de diciembre del 2004, el Fondo Especial para el Desarrollo de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (FODEMIPYME) reportó solo 16 operaciones, por un monto de 132 millones de colones en crédito y 46,6 millones en avales. Por su parte, Fondo de Financiamiento registró apenas una operación crediticia, por 5,9 millones de colones. Estos resultados demandan una profunda reflexión acerca del tipo de PYME elegibles, los criterios utilizados para asignar los recursos y la disposición de otros intermediarios financieros para hacer uso de los fondos que la Ley PYME ubicó en el BPDC.

Es claro que la Ley PYME apenas empieza a evidenciar avances y logros, y falta mucho para que el proceso se consolide. La mayor parte de los requisitos iniciales que exigió la Ley se han cumplido y, con la creación de la DIGEPYME, el MEIC ha adquirido mayor capacidad de gestión interna y atención regional. No obstante, hay retos pendientes y el tema de la participación de las PYME en las compras del sector público es una tarea pendiente de central importancia. Las instituciones públicas están obligadas por ley a enviar sus programas de compras al MEIC, pero, este es solo el primer

paso para el desarrollo de un sistema útil, tanto para las PYME como para el Estado.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE PYME

Véase Angulo, 2005 en el sitio www.estadonacion.or.cr

Reflexiones sobre la banca de desarrollo en Costa Rica

Definir la banca de desarrollo no es fácil, y ello se manifiesta en el estado de la discusión y en el contenido de las diversas iniciativas que a lo largo de los años han sido presentadas a la Asamblea Legislativa, la mayoría de las cuales no logró el apoyo necesario para convertirse en Ley de la República³². Esta característica de falta de precisión también está presente en los proyectos que actualmente se encuentran en trámite legislativo³³.

No obstante, sin haberse aclarado el qué, los distintos proyectos de ley que se han planteado en esta materia enfatizan en el cómo hacerlo. Un análisis de los cinco proyectos que han estado en la discusión legislativa en los últimos años muestra que la discusión se centra en disyuntivas como: la conveniencia de crear una institucionalidad nueva y especializada o aprovechar la existente; ubicar la banca de desarrollo en un solo banco estatal o ponerla a funcionar en todos los bancos comerciales, incluyendo los privados; atender directamente la clientela u operar como entidad de segundo piso; utilizar recursos captados del público o recurrir a otras fuentes ajenas al proceso de

intermediación (impuestos a las utilidades de los intermediarios financieros y a los movimientos de divisas, fideicomisos agropecuarios, entre otros).

En un intento por brindar respuesta a una clientela desatendida, se mezclan segmentos con características disímiles y se imponen restricciones cuantitativas y cualitativas a los potenciales beneficiarios. Como resultado se obtiene un diseño dual, en el que la entidad bancaria debe, por un lado, ser eficiente, rentable y cumplir con la normativa prudencial y, por otro, estar en capacidad de proveer recursos financieros en condiciones diferenciadas, gestionar capacitación y asistencia técnica, registrar y supervisar proveedores de servicios no financieros y hasta brindar acompañamiento empresarial.

Ante la dificultad para definir la modalidad de banca de desarrollo que conviene adoptar en Costa Rica, es preciso hacer un esfuerzo para identificar las áreas de consenso y divergencia, a partir de los contenidos de los diferentes proyectos de ley existentes (expedientes 15699 y 15795). Como áreas de consenso se pueden mencionar:

- El legislador parece comprender que los bancos comerciales son las entidades idóneas para desempeñar las funciones de una banca de desarrollo y que, como tales, necesariamente estarán supeditados a la regulación de la SUGEF, por lo que deberán procurar adecuados indicadores de gestión.
 - Todo parece señalar que el legislador no está pensando en una banca para atender proyectos de alto riesgo y tampoco pretende financiar proyectos de naturaleza social, dado que para ello existen instituciones y presupuestos especiales, como el FODESAF, el IMAS y el BANHVI, entre otros.
 - Los proyectos son convergentes en la necesidad de profundizar la atención al sector de PYME y esta visión también es compartida por la banca comercial que, por iniciativa propia, hace importantes esfuerzos por aumentar su participación de mercado mediante el desarrollo de productos financieros especialmente concebidos para este sector.
 - Otro elemento de coincidencia tiene que ver con una aparente disposición a no crear nueva institucionalidad, sino a aprovechar la capacidad instalada existente en la banca comercial, tanto pública como privada.
 - En el tema regulatorio parece haber acuerdo sobre la conveniencia de crear una normativa diferenciada para la atención de las micro, pequeñas y medianas empresas, que va desde flexibilizar los requisitos y el tipo de análisis crediticio, hasta la calificación misma de la cartera por parte de la SUGEF. La actual falta de diferenciación (legislación y metodología de supervisión) es percibida como una seria barrera para fortalecer la atención de este sector.
 - También existe un relativo consenso en cuanto a que la profundización del apoyo a las PYME, va a requerir un componente no financiero importante, que las entidades financieras no deberían suplir directamente. Por tanto, se hace necesario que en el esquema participen otros actores especializados en brindar capacitación, acompañamiento, asistencia técnica, promoción, innovación y demás servicios de desarrollo empresarial.
 - La falta de un mecanismo generalizado de avales y garantías se percibe como una de las barreras fundamentales para que las micro, pequeñas y medianas empresas puedan acceder a la banca comercial. Sin embargo, la deficiente ejecutoria mostrada por los fondos que opera el BPDC, creados por la Ley 8262, señala la necesidad de revisar su diseño y procurar que este tipo de instrumentos sean de uso generalizado por todos los intermediarios financieros autorizados.
 - Es preciso desarrollar una central de deudores que permita una mejor gestión de la información y amortigüe los riesgos y costos que implica atender al sector de micro, pequeñas y medianas empresas.
- Sin embargo, existen importantes áreas de divergencia:
- Persisten serios problemas de información y no está clara la delimitación del cliente meta al que se debe enfocar la banca de desarrollo. Por momentos parece evidente que el foco de atención es el segmento de micro y pequeñas empresas. No obstante, cuando se analizan las restricciones que deben enfrentar las empresas para acceder a los recursos, el énfasis parece dirigirse a un segmento menos masivo, compuesto por unidades productivas establecidas, de mayor tamaño relativo y del sector formal, similar a lo que ocurre con la Ley 8262.
 - Hay posiciones encontradas en lo que concierne a la naturaleza sectorial de una banca de desarrollo. Unos creen que el énfasis debe estar en el sector agropecuario y en los temas de seguridad alimentaria, mientras otros favorecen un enfoque multisectorial, que brinde respuestas a otras áreas de la economía que enfrentan importantes retos en términos de competitividad.
 - Sin que se haya hecho un estudio de necesidades, se mantiene la percepción de que los fondos que actualmente se destinan a las PYME son insuficientes y caros y que, por tanto, se debe obligar a las instituciones financieras a reservar una parte de sus fondos prestables para beneficio de dicho sector. Esa presunción dificulta el establecimiento de un esquema de participación voluntaria de las instituciones en banca de desarrollo, en el que resulte rentable atender a las PYME, tal como sucede en otras áreas de negocio, como banca de inversión, banca corporativa, banca de consumo, banca al detalle, etc.
 - En un afán por allegar la mayor cantidad posible de recursos para los propósitos de la banca de desarrollo,

ambos proyectos de ley pretenden hacer uso de numerosos fondos y fideicomisos públicos de naturaleza agropecuaria, sin que se haya podido precisar su disponibilidad efectiva. Lo mismo sucede con el establecimiento de impuestos a todas las entidades financieras, incluidos los seguros, y a las transacciones en divisas.

- Donde más dificultad parece existir es en la compatibilización de todas las acciones de naturaleza no financiera que, a través de la banca de desarrollo, se pretende proveer, sin que ello signifique “contaminar” a la institución financiera.

¿Es la banca de desarrollo una banca para financiar proyectos que, por su alto riesgo, no resultan de interés para la banca comercial?, ¿se trata del financiamiento de proyectos de infraestructura que son determinantes

para la productividad de los micro, pequeños y medianos productores, pero que por su magnitud no pueden ser emprendidos por estos?, ¿es una banca regional, donde instancias locales son las responsables de la asignación de fondos?, ¿consiste en una banca centrada en la atención de los muy pequeños, cuya capacidad de repago es limitada?, ¿se entiende como una banca especializada en un determinado sector de actividad y en el medio rural? o más bien, ¿se trata de llegar a nuevos segmentos y atenderlos de forma generalizada con la banca comercial existente? La reflexión sobre estos cuestionamientos resulta central en la discusión (recuadro 3.8).

Infraestructura: una limitante para el desarrollo de nuevas acciones de fomento a la producción

Ningún país puede concretar un modelo de desarrollo sostenible si no cuenta con una red de infraestructura

de transportes (carreteras, muelles y aeropuertos) en buen estado, que atienda las necesidades de toda la sociedad y de los sectores productivos, que permita la cohesión territorial y promueva la equidad social y el equilibrio ambiental. En el año 2004, el país siguió careciendo de una visión nacional compartida que responda las preguntas: ¿qué se requiere?, ¿cuándo se requiere?, ¿cuánto cuesta? y ¿cuáles son las alianzas más efectivas entre el Estado y la empresa privada en materia de infraestructura?

Durante los años 2002 y 2004, el Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales (LANAMME), de la Universidad de Costa Rica, realizó dos evaluaciones del índice internacional de regularidad superficial (IRI), parámetro que está relacionado con la condición de la superficie de la carretera; este es un indicativo del nivel de servicio que proporciona la vía y tiene una alta incidencia en el costo de operación de la flota vehicular. Aunque los resultados comparativos de esas mediciones muestran una mejoría en el año 2004, en más del 60% de la red nacional persisten condiciones de servicio regulares o malas, y solo un 33% se encuentra en buenas condiciones (gráfico 3.28).

Adicionalmente, en el 2004 el país contó por primera vez con la evaluación del 100% de la red vial nacional por deflectometría (también conocida como FWD), parámetro que se relaciona con la capacidad estructural del pavimento. Al igual que en la evaluación del IRI, los resultados de este análisis indican que más de la mitad (64%) de la red vial nacional se encuentra en mala o pésima condición, un 22% en estado regular y apenas el 14% se puede considerar en buenas condiciones (gráfico 3.29).

Según provincias, la evaluación de la capacidad estructural o resistencia de la red vial revela que, con excepción de Puntarenas (35%), todas presentan porcentajes menores al nacional en cuanto a buenas condiciones estructurales, y es Heredia la que muestra la red vial nacional en peor estado: menos del 6% en buenas condiciones. Por regiones,

RECUADRO 3.8

Los requerimientos mínimos de un proyecto de ley sobre banca de desarrollo

Considerando el estado de la discusión legislativa en la actualidad, es posible derivar un conjunto de lineamientos o requisitos que un programa de banca de desarrollo en Costa Rica tiene que considerar, a saber:

- Utilizar la capacidad institucional instalada, no crear una nueva institucionalidad.
- Permitir que los bancos comerciales realicen las transformaciones internas que consideren necesarias para conformar unidades especializadas en la atención del sector de las PYME.
- Establecer un perfil general del cliente meta de la banca de desarrollo, pero dejar la decisión final a la banca comercial.
- Asegurar cobertura nacional al programa y no desatender las áreas agrícolas y rurales del país.

- Insistir en que las acciones de la banca de desarrollo no deben centrarse en el componente crediticio, sino incorporar apoyos no financieros como asistencia técnica, capacitación administrativa, gestión de mercado, etc.

- Diseñar un mecanismo simple para que las PYME puedan acceder a recursos complementarios de presupuesto para la provisión de servicios no financieros.
- Revisar el diseño actual del fondo de avales y garantías que provee la Ley 8262 e introducirle las modificaciones necesarias para su mejor funcionamiento.
- Propiciar la conformación de una central de deudores de uso generalizado.

Fuente: Angulo, 2005.

con excepción de la Pacífico Central (47%) y la Brunca (21%), el resto también arroja porcentajes por debajo del nacional.

En el año 2004 se realizó además la primera evaluación del 21% de la red vial nacional mediante el parámetro de fricción, que determina las zonas con potencial peligro de deslizamiento para los vehículos que circulan cuando la superficie del pavimento está mojada, así como la pérdida de las características superficiales del pavimento (textura) con el paso del tiempo y bajo la acción del tráfico. Cabe advertir que esta evaluación se efectuó en tramos de carretera que previamente habían mostrado mejores valoraciones de IRI y FWD (las que están en mejor estado). Casi la cuarta parte de las carreteras examinadas (24,3%) presenta grados serios de peligrosidad; el 41,0% es poco deslizante y el 34,7% es seguro.

Los datos que aportan todas estas evaluaciones son indicadores objetivos que colocan al país en una situación en la que, evidentemente, se está lejos de contar con un modelo de gestión vial que atienda, aunque sea en forma parcial, las necesidades de planificación económica, regional o urbana y el ordenamiento territorial.

Como se señaló en el *Décimo Informe Estado de la Nación*, en los años ochenta los elevados niveles de deuda, los programas de ajuste estructural y los graves desequilibrios fiscales, sumados a una escasa o pobre visión del desarrollo vial, contribuyeron a reducir la inversión en infraestructura de las naciones latinoamericanas. Los resultados de esa situación sobre el patrimonio vial han sido expuestos en informes de varios organismos internacionales (Banco Mundial, 1998; CEPAL, 1992; BID, 2002). En ellos se ha señalado la urgencia de buscar soluciones para enfrentar el problema del deterioro sostenido de la red vial de los países latinoamericanos³⁴, causada no solo por la falta de inversión, sino principalmente por las inadecuadas políticas de gestión del desarrollo vial.

Estos informes advierten que, de persistir la ausencia de una inversión planificada, sostenida y con un adecuado control de calidad, se impactará

negativamente la competitividad y el éxito de los modelos de economía abierta que se impulsa en la mayoría de los países. En Costa Rica, las entidades encargadas de esa inversión, el MOPT y el CONAVI, disponen en principio de los recursos provenientes del impuesto a los combustibles que la Ley 8114, aprobada en el año 2001, asigna expresamente al mejoramiento de la infraestructura vial. No obstante, la inversión realizada entre el citado año y el 2004 continúa mostrando una tendencia hacia la baja y sigue sin alcanzar siquiera el 1% del PIB (grafico 3.30).

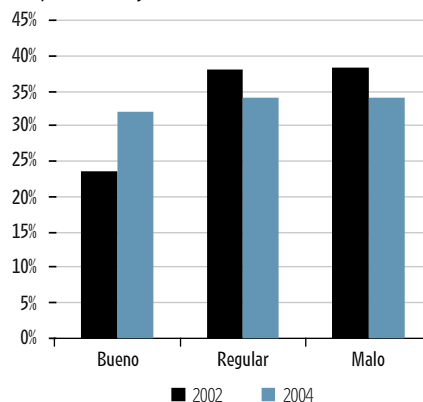
A pesar del interés público por contribuir a la generación de recursos que permitan superar el atraso en la inversión vial, existe una brecha importante entre los fondos que se recaudan para ese fin y los que efectivamente llegan al MOPT-CONAVI. En los últimos dos años, solo por concepto del impuesto a los combustibles los recursos no trasladados representaron poco más del 40% de la inversión total proyectada. Si bien la subejecución del presupuesto asignado ha ido disminuyendo, de 33% en el 2001 a 14% en el 2004, la situación descrita, unida a la falta de un modelo de gestión vial, limita significativamente las posibilidades reales del país en términos de inversión para alcanzar metas de desarrollo, competitividad y equidad social.

En 1998 surgió la figura de la concesión como la posible solución privilegiada para atender las demandas de desarrollo, conservación, mantenimiento y operación de la red vial nacional. El 1 de octubre del 2004 se otorgó la primera concesión de carretera en la ruta San José-San Ramón, por veinticinco años.

Es conocido que las concesiones viales generalmente son focalizadas y de alta rentabilidad, por lo que a menudo el servicio resultante no es accesible para toda la población, en particular para las personas de escasos recursos. En el caso de Costa Rica, la concesión se ha planteado para un total de 359,3 kilómetros, que representan el 4,9% de la red vial nacional total. No es de esperar, entonces, que por sí mismo el mecanismo de concesión contribuya a

GRAFICO 3.28

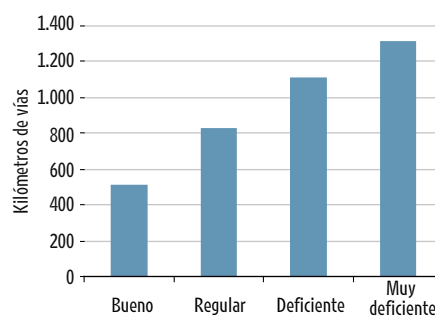
Comparación de los resultados de las evaluaciones del estado de la red vial nacional según IRI (porcentajes)



Fuente: LANAMME-UCR, 2005.

GRAFICO 3.29

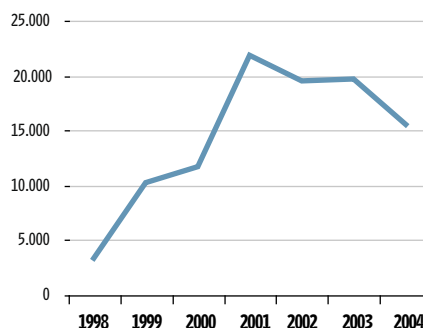
Evaluación estructural de la red vial nacional. 2004



Fuente: LANAMME-UCR, 2005.

GRAFICO 3.30

Ingresos recibidos por el MOPT-CONAVI (colones constantes de 1995)



Fuente: LANAMME-UCR, 2005, con base en datos de la CGR.

resolver el problema del 60% de la red en mal estado superficial y estructural, o el del mantenimiento periódico para evitar el deterioro del 40% restante, o la modernización de ambos. Por ello es imperativo que el Estado combine las iniciativas de concesión con la generación de políticas de inversión y desarrollo de infraestructura vial para la atención de las demandas en todo el territorio y de toda la población.

Ni en términos de estructura organizativa, ni en términos de planificación, capacidad técnica, regulatoria o normativa, el país está preparado para decidir, basado en el legítimo interés público, la orientación de la inversión en infraestructura vial (véase la opinión de expertos en esta materia en el miniforo “Inversiones públicas y crecimiento económico en el contexto de los problemas de solvencia” (en la segunda parte del Informe). Los elementos básicos para una adecuada gestión vial son los siguientes:

- Sólido fundamento técnico³⁵.
- Programación de largo plazo, que garantice que las inversiones para

el mantenimiento preventivo y el desarrollo de la red vial se hagan de forma oportuna, de modo que los gastos para el Estado sean mínimos.

- Optimización de las inversiones en el largo plazo (mínimo costo para la sociedad), que además garantice a los usuarios el máximo beneficio, es decir, un alto nivel de servicio de transporte (mínimo tiempo de viaje, carreteras seguras para peatones y conductores, mínimo deterioro del vehículo, mínimo costo de operación de la flota vehicular, superficie de rodamiento en buen estado, vías peatonales seguras, mínimo impacto ambiental, entre otros).

La aplicación de un modelo integral de gestión, que abarque los componentes de pavimentos, puentes y seguridad vial, entre otros, no solo determina el programa óptimo de inversión (de mínimo costo para la sociedad) sino que también le da al país un criterio objetivo para establecer el monto y las formas que debe adoptar la inversión que se destine a la

infraestructura vial. Esto permite, asimismo, determinar objetivamente el costo que representa para el país el hecho de reducir o no hacer la inversión requerida en carreteras, en términos del impacto negativo que ello implica para los sectores productivos y la calidad de vida de las y los ciudadanos.

En síntesis, la infraestructura es la base para hacer efectivas las políticas de fomento al desarrollo productivo nacional, propiciar el crecimiento sostenible y la generación de mayores oportunidades para la población. Sin embargo, su estado actual evidencia la dificultad para alcanzar esos objetivos. La elaboración de un modelo de gestión vial es un prerrequisito para el desarrollo eficiente y eficaz de la infraestructura del país, pero para ello, es esencial que exista la solvencia fiscal requerida.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
INFRAESTRUCTURA VIAL

Véase LANAMME-UCR, 2005 en el sitio www.estadonacion.or.cr

La coordinación del capítulo estuvo a cargo de Eduardo Alonso.

Se prepararon los siguientes insumos: “El balance de la economía costarricense en el año 2004”, de Leiner Vargas; “Pobreza, desigualdad del ingreso y empleo”, de Pablo Sauma; “PYME y banca de desarrollo”, de José Eduardo Angulo; “Ajuste en los precios de los instrumentos de deuda emitidos por el Gobierno de Costa Rica en moneda extranjera y la turbulencia de la industria de inversión colectiva”, de José Luis Arce; “Impactos macroeconómicos, fiscales y sociales de las medidas de contención del gasto público 2003-2004”, de Julio Rosales, y “La infraestructura: base para el desarrollo económico y social”, del LANAMME-UCR, y “Comercio y Medio Ambiente” de Carlos Murillo.

Se adiciona a estos trabajos una serie de contribuciones especiales: “El proyecto Costa Rica Provee”, de Hugo Chaves; “Turismo

en Costa Rica, actividad de interés nacional”, de Alberto López; “La controversia comercial del banano: evolución del conflicto”, de Tania López; “Encadenamientos y exportaciones”, de Ricardo Matarrita; “Acceso al mercado de la Unión Europea para Costa Rica: sustitución del régimen droga por el SGP Plus”, de Doris Osterlof; “Retos, oportunidades y avances en la constitución de la Unión Aduanera Centroamericana”, de Amparo Pacheco; “Creciente participación de China en el comercio mundial”, de Susan Rodríguez; “Aspectos tributarios del proyecto de ley de pacto fiscal” y “Los convenios para evitar la doble imposición internacional: complemento de la renta mundial y elemento clave en una estrategia para atraer inversiones”, de Adrián Torrealba. Se agradece la colaboración del INFOCOOP para el desarrollo del tema PYME y banca de desarrollo.

La edición técnica fue realizada por Miguel Gutiérrez, Susan Rodríguez y Marcela Román.

La revisión de cifras la realizó Arianna Tristán y Elisa Sánchez.

Un agradecimiento especial a Francisco de Paula Gutiérrez y a José Eduardo Angulo por sus valiosos aportes durante las sesiones especiales de revisión del capítulo.

Los talleres de consulta se realizaron los días 11 de febrero, 1 de junio y 21 de julio de 2005, con la asistencia de: Rocío Aguilar, Jaime Allen, Eduardo Alonso, Mario Arce, Geovanny Barboza, Jorge Brizuela, Marta Campos, Lucy Conejo, Jorge Cornick, Jorge Chaves, Néstor Chinchilla, José L. Desanti, Helio Fallas, Ronald García, Miguel Gómez, Emilia González, Carlos Francisco Granada, Francisco de Paula Gutiérrez, Fernando Herrero, Katia Madrigal, Guido Miranda, Luis Navarro, José Pablo Rivera, Keynor Ruíz, Walter Robinson, Pablo Sauma, Desirée Segovia, Adrián Torrealba, Leiner Vargas, Luis Diego Vargas, Saúl Weisleder, Rita Zúñiga y Joyce Zürcher.

NOTAS

- 1** Otros países latinoamericanos cuya tasa de crecimiento superó la de Costa Rica en el 2004 fueron Argentina, Brasil, Ecuador, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela.
- 2** Esta contribución se refiere al aporte de cada sector al crecimiento total del PIB. Por lo tanto, la sumatoria total del aporte de cada sector es igual a la tasa de crecimiento del PIB. Los porcentajes negativos denotan que hubo una disminución en el valor agregado de dicha rama, en comparación con el año anterior.
- 3** Otro componente que provoca que el efecto neto en la formación bruta de capital sea positivo es la variación de existencias, la cual creció en 37.391 millones de colones, al incrementar la acumulación de inventarios en las empresas de zona franca, principalmente Intel.
- 4** Corresponden a la partida arancelaria de otras partes para circuitos modulares, que representaron en el 2003 el 97% de las exportaciones totales de Intel y en el 2004 el 81%.
- 5** ECU: sigla en inglés para "Unidad de Cuenta Europea".
- 6** Al respecto es importante señalar que las exportaciones de servicios de *call centers* y *back offices* se realizan bajo el régimen de zonas francas, pero no se contabilizan como exportaciones de ese régimen. No se cuenta con un registro separado de esas actividades, aunque sí se contabilizan en el rubro de ingresos de divisas por servicios que mantiene el Banco Central. Por este motivo, se subestiman las exportaciones del régimen de zonas francas y su contribución al crecimiento.
- 7** Esta sección se elaboró con base en ICAFE, 2005.
- 8** Al 30 de junio de 2005 se había comercializado el 92% de la producción.
- 9** Esta sección se elaboró con base en López, A., 2005; Rodríguez, W., 2005 y CGR, 2005.
- 10** Solamente en el año 2003 las exportaciones de otras partes para circuitos modulares superaron levemente al turismo, como el principal rubro de ingreso de divisas, pero incluso en ese año se mantuvo la tendencia creciente de los ingresos por turismo.
- 11** Síndrome respiratorio agudo severo (SARS, por su sigla en inglés).
- 12** Hotelería, transporte aéreo y acuático de turistas, transporte internacional y nacional, turismo receptivo de agencias de viajes que se dediquen exclusivamente a esta actividad, arrendamiento de vehículos a turistas tanto extranjeros como nacionales.
- 13** En el *Décimo Informe Estado de la Nación* se incluyó una guía para el estudio del TLC-CA. Además, el volumen 9 de la serie *Aportes para el análisis del desarrollo humano sostenible*, publicado en febrero del 2005, presenta un análisis, capítulo por capítulo, del contenido de ese tratado.
- 14** Dichas compras se dieron en cumplimiento de los lineamientos estipulados en la Ley de Reestructuración de la Deuda Pública, n.º 8299.
- 15** Los *spreads* o márgenes se refieren a la prima que un emisor como el Gobierno de Costa Rica debe pagar por sobre el rendimiento que genere un activo considerado libre de riesgo de incumplimiento de características similares. Lo usual en el mercado financiero internacional es expresar ese margen en puntos básicos, tomando como referencia el rendimiento de los bonos del Tesoro de los Estados Unidos.
- 16** Una "burbuja" en los precios de los activos financieros es una situación en la que los precios de mercado de esos instrumentos aumentan sustancialmente sin guardar relación con los fundamentos macroeconómicos y financieros que deberían determinar, en el largo plazo, su "valor justo o correcto". Es decir, se trata de una situación en la que los precios de los bonos y otros instrumentos financieros aumentan en forma artificial, impulsados por factores técnicos o distorsiones que afectan a los mercados de valores, en especial a los menos desarrollados.
- 17** Los inactivos desalentados son el conjunto de personas de 12 años o más que no trabajaron en la semana de referencia de la EHPM, ni buscaron empleo, o nunca lo han intentado convencidas de no poder encontrarlo.
- 18** Hasta finales de los años noventa, los índices de salarios de los trabajadores calificados y no calificados evolucionaron igual que el de los salarios mínimos. A partir del año 2000 el índice de los asalariados calificados se separó y empezó a reflejar aumentos por encima de los salarios mínimos, lo cual no ha ocurrido con los no calificados.
- 19** Estas cifras son el resultado de una estimación que consiste en agregar a los totales de hogares pobres publicados por el INEC, que incluyen solamente los hogares con ingresos conocidos, una estimación de los hogares pobres dentro del grupo de los hogares con ingreso desconocido, que en este caso corresponden al 18,8% de esos hogares (10,6% en situación de pobreza extrema) (Sauma, 2005).
- 20** El componente "otra inversión" es parte de la cuenta financiera de la balanza de pagos. Incluye fundamentalmente créditos comerciales, préstamos, moneda y depósitos, y otras categorías de inversión.
- 21** La firma de tratados de doble imposición es solo una de dos soluciones para evitar la doble imposición, y se le denomina convencional. También existe la solución unilateral y bilateral. La solución convencional consiste en resolver discrepancias entre las diferentes legislaciones nacionales distribuyendo las facultades impositivas entre los países; el principal efecto indeseable de estos convenios que uno de los dos países signatarios sufrirá, irremediablemente, una disminución en sus ingresos tributarios. En el caso de la solución unilateral y bilateral se encuentran, básicamente, los métodos de exención y de imputación. El primero consiste en que un país no computa, entre las rentas que grava, aquellas que se obtengan en otras jurisdicciones, mientras el segundo consiste en que las rentas obtenidas en otra jurisdicción se incluyen dentro de las rentas gravadas por el país de residencia, pero se concede un crédito por las cantidades pagadas en la jurisdicción fiscal de la fuente. Se estima que los tratados de doble imposición resultan más ventajosos que los unilaterales, debido primordialmente a sus repercusiones positivas sobre el clima de inversión (Estado de la Región-PNUD, 2003).
- 22** También los países que aplican el criterio de residencia pueden tener la finalidad de intercambio de información, para controlar mejor la tributación de sus residentes. Los convenios de doble imposición generalmente incluyen una cláusula de intercambio de información tributaria.
- 23** Los grupos meta a los cuales se les destinan recursos por medio del FODESAF son los subsidios para el bono de vivienda girados al BANHVI; de la CCSS: las pensiones del régimen no contributivo, los pacientes en fase terminal, la atención de indigentes y el sistema de invalidez vejez y muerte de trabajadores independientes de ingreso bajo; del MEP: los comedores escolares, el FONABE, el bono para la educación y el transporte de estudiantes con discapacidad; del Ministerio de Salud: los programas de nutrición (CEN-CINAI) y la vigilancia de la salud (dengue y malaria); del IDA: la formación de asentamientos campesinos, PROINDER y la dotación de infraestructura básica. Otros grupos meta son el PANI, el IMAS, los programas de reconversión productiva del CNP, el INAMU, el ICODER, el Fondo de Apoyo para la Educación Superior y Técnica del Puntarenense y el Fondo Nacional de Becas de Solidaridad Social, INCIENSA, IAFSA, CONAPAM, CNREE y el suministro de agua potable a las comunidades rurales del ICAA (Castro, 2004).
- 24** Los cambios a la versión original de este proyecto de ley que aquí se comentan, corresponden a las modificaciones documentadas hasta el 2004.
- 25** Además se pueden hacer algunas correcciones de progresividad para las rentas irregulares. Asimismo, a la cuota líquida se le aplicarían las deducciones para evitar la doble imposición internacional, para obtener la cuota por ingresar con la declaración o por devolver.
- 26** Si a los resultados de 2003 se les resta el efecto de la Ley de Contingencia Fiscal, los ingresos totales crecen en términos reales un 5,9% en el 2004, contra 3,5% en el 2003. Esto significa un aumento de medio punto del PIB entre ambos años. Sin embargo, hay que tomar en cuenta que en el 2002 se reflejaron diversos efectos de la Ley de Simplificación Tributaria, por lo que la tasa de crecimiento del 2003 debe verse con cuidado. El aumento en el número de contribuyentes es claro desde el 2003, aunque en este año se registraron niveles similares a los del 2001, luego de una importante caída en el 2002.
- 27** La inscripción de nuevos contribuyentes y la mejora en la recaudación en el 2004 podría asociarse a factores coyunturales, como los efectos de las detenciones de importantes figuras políticas y su impacto en la actitud de los evasores, que

podrían estar percibiendo un aumento en las posibilidades de ser castigados por la ley, además del incremento en la eficacia de la Administración Tributaria, la aplicación de la reforma al Código de Normas y Procedimientos Tributarios, que endurece el cobro de intereses por atrasos, así como el establecimiento de mayores castigos para las prácticas evasivas.

28 Cuando se habla de solvencia no se trata de que un país tenga deuda cero o cercana a cero, sino de que tenga una razón de deuda que permita garantizar su pago y que no comprometa los gastos básicos del Estado.

29 Sin embargo, paralelamente a los recortes presupuestarios que han venido experimentando las instituciones de fomento a la producción, se han creado fuentes de financiamiento no bancario para el apoyo de actividades productivas. En el sector agropecuario, por ejemplo, se cuenta con las siguientes fuentes de financiamiento extrapresupuestario: Programa de Reconversión Productiva/CNP; Fideicomiso MAG/PIPA; Fideicomiso Pesquero/INCOPECA; Crédito Rural/IDA; Programa Nacional de Centros de Acopio (PRONACA)/PIMA; Fondo de Crédito y Desarrollo Agrícola para Pequeños Productores de la Zona Norte (PPZN); Programa de Pequeño Riego/SENARA (E: Barrientos, 2005). La creación de programas

de fomento con recursos extrapresupuestarios abre una nueva línea de investigación acerca de la provisión de asistencia a los sectores productivos al margen del Presupuesto Nacional.

30 Las referencias que aparecen anteceditas por la letra "E" corresponden a entrevistas realizadas durante el proceso de elaboración del Informe. La información respectiva se presenta en la sección "Entrevistas", de la Bibliografía de este capítulo.

31 El Fondo de Garantías alcanzó la meta de los 9.000 millones de colones en octubre del 2004 y el Fondo de Financiamiento tiene en cartera 1.626 millones de colones, a pesar de que en el 2005 el BPDC no le trasladará nuevos recursos, debido a que la inflación influyó negativamente sobre el incremento real de las utilidades del Banco.

32 Fueron rechazados los expedientes 14199, "Reformas de la Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional, de la Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica y de la Ley del Impuesto sobre la Renta"; 14660, "Banco de Desarrollo para la Producción Nacional y transformación de los bancos comerciales del Estado en sociedades anónimas" y, recientemente, el 14286, "Reformas de la Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica,

la Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional y otras leyes", conocido como Reformas Financieras.

33 En la actualidad se tramitan los expedientes 15795, "Creación del Sistema de Banca de Desarrollo Agropecuario", iniciativa del diputado Mario Redondo Poveda (PUSC) y el expediente 15699, "Ley para hacer efectiva la función de desarrollo de la banca", iniciativa del diputado Rodrigo A. Carazo Zeledón (PAC).

34 De acuerdo con el Banco Mundial, durante las décadas de los ochenta y noventa, 85 países en vías de desarrollo perdieron infraestructura vial por un valor de 43.000 millones de dólares. CEPAL estima una pérdida anual de 10.000 millones de dólares y señala que muchos países gastan inútilmente por esta razón hasta el 3% de su PIB.

35 Un ejemplo de las deficiencias en este ámbito es el hecho de que en 1995 la mayoría de los empleados del MOPT-CONAVI que efectuaban estudios de demanda del transporte se acogió a la movilidad laboral, lo que debilitó la labor de estas entidades y provocó que, a partir de entonces, únicamente se realicen estudios para proyectos específicos.

