

CAPITULO
3Oportunidades, estabilidad
y solvencia económicas

INDICE

Principales Hallazgos	151
Valoración general	153
Valoración en años anteriores	154
Aspiraciones	154
Introducción	155
El inconcluso tránsito del Estado intervencionista al Estado regulador	155
Crecimiento volátil	155
Crecimiento inestable y errático en su origen	158
Evolución del valor agregado por sector de actividad	161
Profundo cambio en la estructura del empleo	164
En desempleo e ingresos, persisten desventajas para las mujeres	165
Inestable y caro financiamiento interno de la producción	167
Debilitamiento de las instituciones de apoyo a los sectores productivos tradicionales	168
Un sector externo en expansión	169
Reforma en el sector externo: rectoría y corporativismo	169
Fuerte profundización de las políticas de apertura comercial y de atracción de inversiones	170
Aumentaron el nivel y la importancia de la inversión externa	174
El país ganó ventajas comparativas en áreas dinámicas del comercio internacional	176
Fuertes cambios en el sector financiero costarricense: 1985-2003	178
El contenido de la reforma: apertura y regulación	178
Creció el tamaño del mercado	179
Cambia la estructura del sistema financiero, pero se mantiene el predominio de la banca estatal	180
Agenda pendiente: los grandes temas	186
Una economía más estable y más vulnerable	187

PRINCIPALES HALLAZGOS

» La tasa de crecimiento promedio de los últimos quince años fue de 4,8%. Tuvo un **comportamiento volátil** por períodos y errático en su origen.

» **Las exportaciones inciden fuertemente en la demanda global.** Parte importante se paga a factores externos y no se refleja en los ingresos.

» **La producción agrícola redujo su importancia en el valor agregado** de la producción entre 1991 y 2003 (de 13,2% a 10,9%), y más aún en la absorción de empleo (de 25,0% en 1990 a 14,8% en el 2003). **La industria manufacturera creció** a una tasa promedio de 5,8% entre 1992 y el 2003, impulsada por las actividades de zonas francas. **El turismo fue una de las actividades más importantes del período;** en el 2003 representó el equivalente al 19,6% de las exportaciones totales.

» **Las exportaciones del año 2003** (6.102,2 millones de dólares) **fueron más de dos veces superiores a las de 1991** (1.899,3 millones de dólares). Cambió la composición de las exportaciones; las tradicionales disminuyeron drásticamente, de 33,6% durante el trienio 1992-1994, a solo el 13,6% entre 2001-2003.

» Las ventas al exterior del régimen de zonas francas representaban el 6,0% de las exportaciones totales en 1991; **ocho años después alcanzaron la proporción más alta del período:** 43,5%.

» El monto de **la inversión extranjera directa en el 2003 fue 2,3 veces superior** al de 1991.

» **En el periodo 1991-2003 se crearon poco más de 47.000 nuevos empleos** en promedio por año. Los empleos informales mostraron el mayor dinamismo. El sector agropecuario perdió 28.217 puestos.

» **La tasa de desempleo abierto se mantiene relativamente estable,** pero tiende a

crecer desde 2001. La subutilización de la mano de obra alcanza al 15% de la población económicamente activa. Las mujeres y las personas jóvenes son las más afectadas.

» **El saldo del crédito interno neto, en términos reales, del año 2003 fue 3,5 veces el de 1991.** Las actividades primaria y secundaria concentraban el 40,1% del saldo real en el período 1991-1995; entre 1999 y 2003, solo el 19%.

» Los cambios en la estructura del mercado financiero y el aumento de la competencia no trajeron consigo una reducción importante de las tasas de interés.

» **El sector agropecuario sufrió en los últimos quince años un desmantelamiento de su institucionalidad** por la vía de la reducción de recursos, no por desaparición de instituciones.

» El total de la cartera de crédito de los bancos comerciales denominada en dólares pasó de un 4,4% en 1990 a un 56,3% en el 2003.

» **Diecinueve bancos comerciales controlan alrededor de cuatro quintas partes de la movilización total de recursos.**

» **Costa Rica tiene hoy una economía más estable que hace diez años,** pero con un nivel de inflación todavía alto en comparación con otros países.

» El importante nivel de endeudamiento interno y la presión que su servicio ejerce sobre el gasto público, revelan que **no se puede continuar indefinidamente por el actual sendero.**

» **El financiamiento de la deuda reduce las posibilidades de inversión pública y la calidad y cobertura de los servicios del Estado,** crea incertidumbre sobre su solvencia y afecta negativamente las tasas de interés y la inflación.

Inflación y estabilidad económica	187
El déficit de la cuenta corriente es un mecanismo para controlar la inflación	191
El financiamiento del déficit comercial	192
La economía se sigue dolarizando	193
Se deteriora la solvencia fiscal	193
El déficit fiscal: un resultado que hace más frágil la economía	194
La lenta evolución de los ingresos	195
Gasto público, restricciones y algunos disparadores	195
La deuda pública y su impacto en el "estrujamiento" del gasto	198
Aporte especial: Balance de la infraestructura vial y su gestión institucional	207
Aporte especial: Guía para consultar el estudio sobre el Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y los Estados Unidos (TLC-CA)	217

CUADRO 3.1

Resumen de indicadores económicos

Indicador	1999	2000	2001	2002	2003	Promedio 1993-2002
Crecimiento del PIB real por persona (%)	5,7	-0,5	-1,0	0,9	3,6	1,9
Crecimiento real del ingreso nacional disponible por persona (%)	-4,3	-0,1	0,5	1,4	1,7	1,4
Formación bruta de capital/PIB (%)	21,0	20,4	20,8	21,5	22,7	20,9
Crédito al sector privado (% crédito total)	67,8	73,2	85,6	81,5	79,5	68,3
Crecimiento de las exportaciones (\$ corrientes) ^{a/}	20,6	-12,2	-14,2	4,6	16,2	9,1
Tasa de desempleo abierto (%)	6,0	5,2	6,1	6,4	6,7	5,5
Tasa de subutilización total (%)	13,8	12,0	13,7	14,6	15,1	12,4
Índice de salarios mínimos reales (enero 1995=100) ^{b/}	108,3	107,6	107,9	107,2	106,8	103,0
Ingreso promedio real mensual (1995=100) ^{c/}	54.183	56.991	58.133	57.316	57.745	53.432
Índice de términos de intercambio	109,2	100,6	97,6	95,1		
Inflación (IPC) (%)	10,1	10,2	11,0	9,7	9,9	13,0
Déficit comercial/PIB (%)	-3,7	1,3	5,0	7,6	6,4	4,0
Déficit de cuenta corriente/PIB	4,3	4,4	4,5	5,7	5,5	4,4
Tipo de cambio efectivo real multilateral (1997=100) ^{d/}	101,1	99,4	97,7	99,4	105,1	100,3
Déficit Gobierno Central/PIB (%)	2,2	3,0	2,9	4,3	2,9	3,2
Ahorro nacional neto/PIB (%)	6,1	6,7	7,3	7,9	8,4	7,8
Reservas internacionales netas/importaciones por mes ^{e/}	4,0	3,5	3,6	3,6	4,0	3,4
Deuda interna del Gobierno Central/PIB (%) ^{f/}	26,9	26,7	28,0	28,6	27,0	23,3
Deuda externa/PIB (%) ^{g/}	19,3	19,8	19,4	19,5	21,4	23,4
Gasto público en educación/PIB (%)	4,1	4,7	5,2	5,5		

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 a partir del año 2000 son totalmente comparables. Sin embargo para compararlas con las de años anteriores se debe tener presente el cambio en los factores de expansión de las EHPM a partir de ese año.

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. Promedio de 1995 al 2001

f/ Incluye deuda documentada y las amortizaciones

g/ Denominada en moneda nacional. Para 2001, incluye US\$20,0 millones de CERTDSS adquiridos por el banco BICSA de Panamá y se excluyen US\$74,9 millones 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, BCCR.

VALORACION GENERAL

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 de rápido desarrollo. El país aún no logra un crecimiento económico arraigado y persistente, ni 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.

Con una perspectiva de largo plazo, la pronta recuperación del país ante la crisis de la deuda, a inicios de los ochenta, y su capacidad para generar tasas de crecimiento positivas son logros importantes, especialmente cuando se analiza la evolución de América Latina, la conflictividad del entorno regional y las volátiles condiciones de la economía internacional. Además, Costa Rica estuvo entre los dos países latinoamericanos de mayor crecimiento acumulado en los últimos diez años y, al doblar el siglo XXI, el producto interno bruto per cápita fue el más alto en la historia nacional.

A la pujanza de la nueva economía asociada a las exportaciones y la expansión de los servicios, no le ha correspondido un arraigo que convierta el crecimiento en suficientes y mayores oportunidades y capacidades de y para la gente. Tampoco esa pujanza, en general, se ha convertido en fuente y sustento de factores esenciales para el desarrollo, como la infraestructura, la inversión en las capacidades humanas y la creación de mayores habilidades empresariales. Los débiles o inexistentes encadenamientos fiscales, sociales y productivos de los sectores más dinámicos les han restado fuerza para arrastrar tras de sí al resto de la economía y a la sociedad.

La diversificación productiva y de las exportaciones ha creado una economía con mayor capacidad para enfrentar *shocks* externos -por ejemplo, caídas de precios,

reducciones drásticas en la demanda- que en otros tiempos habrían sido insuperables. El dinamismo que ha mantenido el sector exportador se debe en mucho a las zonas francas, un régimen cuyas condiciones especiales deben terminar en los próximos años, debido a las obligaciones internacionales asumidas por el país. Los productos tradicionales han sufrido las consecuencias del comportamiento desfavorable de sus cotizaciones en los mercados mundiales, lo que los ha llevado a perder relevancia dentro de la generación de divisas. Por su parte, la expansión sistemática y la atracción de inversiones que genera el turismo, así como su "marca" asociada a un turismo sostenible y responsable, no están exentas de amenazas, por factores incluso ajenos a Costa Rica.

El crecimiento de la producción nacional ha sido volátil y errático en su origen. Cada vez que ha sido posible encender el vehículo de la ampliación productiva, muy pronto se ha apagado. Impulsar el crecimiento es mucho más sencillo que sostenerlo: para esto último se requiere una reforma institucional (Rodrik, 2003)¹.

El país tiene una economía fragmentada: segmentos del territorio o importantes sectores de actividad son dinámicos y tecnológicamente avanzados. Otros tienen escasa vitalidad y notables rezagos, y son además los que concentran a la mayoría de la población. Los más tradicionales enfrentan el embate del deterioro en los términos de intercambio. Las políticas públicas y el fortalecimiento institucional se orientan hacia los sectores dinámicos, como las exportaciones y el sector financiero, mientras que en gran parte de la última década, las políticas públicas sectoriales dirigidas hacia los sectores productivos tradicionales se han reducido o abandonado, y aquellas para promover la pequeña y mediana empresa son más un conjunto valioso de iniciativas puntuales, que una política industrial. Se han creado empleos para trabajadores calificados, el mercado ha sido capaz de absorber el influjo del rápido incremento de la PEA, incluyendo una inmigración nicaragüense en busca de trabajo, y se ha dado una fuerte incorporación de las mujeres al mundo laboral.

Sin embargo existen menos oportunidades para los trabajadores de menor calificación, la ocupación informal crece más rápido que la formal y los ingresos promedio de las mujeres siguen siendo inferiores a los de los hombres.

Esta situación ha afectado negativamente las oportunidades de la población y la capacidad nacional para satisfacer sus aspiraciones. También le ha restado fuerza y apoyo a las importantes reformas institucionales y de política económica -sobre todo en los sectores financiero y monetario- que se pusieron en marcha durante el período. Y ha afectado al propio sistema político que ha impulsado estas reformas, al no tener éstas la anunciada capacidad de "derrame".

El objetivo principal de la política económica ha sido la estabilidad macroeconómica. Ciertamente a lo largo de los últimos diez años se ha logrado una menor variabilidad de los precios, alrededor de un nivel inflacionario disminuido. Esta inflación, moderada pero persistente, es el costo en que se incurre por el actual régimen cambiario y la situación fiscal, caracterizada por una carga tributaria baja y una deuda pública que reduce la capacidad institucional para prestar servicios esenciales para el desarrollo humano. La ausencia de postergadas pero urgentes soluciones tributarias y fiscales, configura una situación de alta vulnerabilidad para la economía y subraya tareas inconclusas para la estabilidad: más y mejor gasto público, mayor y más equitativa recaudación y más rendición de cuentas.

En resumen, 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.

VALORACION EN AÑOS ANTERIORES

Sétimo Informe: Los resultados de la economía costarricense en el año 2000 ponen de manifiesto, una vez más, la desarticulación entre las actividades más dinámicas vinculadas al sector externo y el resto de la producción nacional. En un marco de muy limitadas oportunidades, se registró una estabilidad económica que, si bien fue positiva, dependerá en el futuro de flujos crecientes de inversión extranjera directa o de colocación de bonos de deuda pública en el mercado internacional.

Octavo Informe: En el 2001, la economía costarricense mostró resultados bastante modestos. Mantuvo una relativa estabilidad, lo cual, en un entorno internacional adverso como el observado en ese año, es un logro considerable. No obstante, las fuentes de esa estabilidad son vulnerables y exponen cada vez más su fragilidad. Naturalmente, una economía que tiene que invertir sus mejores esfuerzos en mantener una frágil la estabilidad, difícilmente puede generar muchas oportunidades.

Noveno Informe: En el 2002, desde la perspectiva del crecimiento, los resultados fueron mejores que en el 2001 y que los que presagiaban los actos terroristas del 11 de setiembre, la evolución adversa de la economía mundial y la incertidumbre de un año electoral prolongado; desde la óptica de las oportunidades hubo estancamiento en vez de avance, y desde el punto de vista de la sostenibilidad hubo un deterioro con respecto a la situación del año previo. Pese a la recuperación en el ritmo de crecimiento económico, tanto la política fiscal como la monetaria fueron insuficientes para eliminar la "fragilidad" que mostró la economía en el 2001, y que se mantuvo en el 2002.

ASPIRACIONES

>> 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 y el uso racional de los recursos naturales.

>> INFLACIÓN REDUCIDA

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

La estabilidad en el sector externo se da sobre la base de un déficit reducido de la cuenta corriente y reservas internacionales que financian de manera satisfactoria las necesidades de importación.

>> GENERACIÓN DE AHORRO NACIONAL SOSTENIDO

Que contribuya de modo significativo al financiamiento de un proceso sostenible de inversión en el país.

>> NIVEL PRUDENTE DE DEUDA PÚBLICA DEL GOBIERNO

Deuda pública del Gobierno que no ponga en peligro las inversiones que deba realizar el Estado en infraestructura y servicios básicos para la población.

>> DISTRIBUCIÓN EQUITATIVA DE LAS OPORTUNIDADES

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 etnia, género, credo religioso, ideología o edad.

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

Este Décimo Informe presenta un análisis del desempeño de la economía y sus instituciones con una perspectiva de mediano y largo plazo. La principal pregunta que procura responder es: ¿tiene hoy la economía costarricense, en comparación con una década atrás, más capacidad para apalancar el desarrollo humano sostenible mediante la generación de más y mejores oportunidades laborales y empresariales, en un marco de una sólida estabilidad y mayor solvencia?

El énfasis está en el período 1994-2003 pero, cuando el análisis lo amerita, se extiende a quince o veinte años. Para efectos de este Informe, los conceptos de oportunidades, estabilidad y solvencia económicas se definen de la siguiente manera:

- Oportunidades son las posibilidades de que dispone la población para adquirir bienes y servicios que satisfagan sus necesidades y les permitan cumplir sus objetivos personales y colectivos en el corto, mediano y largo plazo.
- Estabilidad es una condición deseable en todo sistema económico y consiste en el logro de niveles sostenidos de crecimiento del producto por habitante, combinados con tasas de inflación y desempleo reducidos a lo largo del tiempo, fluctuaciones moderadas en el tipo de cambio, un adecuado monto de reservas monetarias internacionales y un sector público que mantenga la inversión social y física requerida por la sociedad².

- Solvencia es la capacidad de un país para crear mayores oportunidades para las generaciones actuales y futuras, dentro de un contexto de estabilidad económica, armonía social y respeto a la naturaleza.

El capítulo se organiza en siete secciones. En la primera se reseñan las principales transformaciones de las que fueron objeto las instituciones públicas del sector económico y la relación de este proceso con el estilo de desarrollo imperante en el país en los últimos quince años. La segunda parte analiza la dinámica del crecimiento y las oportunidades que generó para la población. Las secciones tres y cuatro examinan en profundidad los cambios ocurridos en los dos segmentos de la economía que fueron sometidos a las transformaciones más relevantes, al menos desde el punto de vista institucional: el sector externo y el sector financiero. En la quinta parte se plantea el tema de la mayor estabilidad de la economía costarricense, que sirve como engarce con los análisis sobre solvencia, tanto externa como interna, que se desarrollan en las secciones seis y siete.

Finalmente, como anexo al capítulo se incorporan dos aportes especiales. El primero es una investigación sobre el tema de la infraestructura vial, cuestión a la que se le ha dado seguimiento en cuatro informes anteriores. El segundo es una síntesis de un amplio trabajo de análisis sobre el tratado de libre comercio con los Estados Unidos, cuya versión completa puede consultarse en el sitio

www.estadonacion.or.cr. Este estudio caracteriza la evolución de las negociaciones, resume los principales objetivos de Costa Rica en ese proceso, describe los logros obtenidos y sintetiza las principales controversias en torno al convenio.

El inconcluso tránsito del Estado intervencionista al Estado regulador

Una vez lograda la estabilización macroeconómica al promediar la década de los ochenta, en Costa Rica se implantó -de manera gradual, pero definitiva durante la década siguiente- un nuevo estilo de desarrollo basado en la promoción de las exportaciones, la apertura comercial, la atracción de inversión externa y la reducción de ciertas modalidades de intervencionismo estatal en la economía³. Este nuevo estilo respondió, en parte, a las ideas preconizadas por organismos financieros internacionales como el FMI y el Banco Mundial⁴. En su versión más ortodoxa, el modelo consistía en adoptar un grupo de políticas a las que finalmente se denominó “Consenso de Washington”. A grandes rasgos, estas consistían en medidas de disciplina fiscal, tipo de cambio competitivo, liberalización comercial y financiera, el achicamiento de las funciones y el tamaño del Estado -las llamadas reformas de primera generación- mediante la privatización, la reducción de la planilla de empleados públicos y la desregulación (Rodrik, 2003; Williamson, 1990; Stiglitz, 1998b).

Hacia finales de los años ochenta y durante los noventa, en Costa Rica se aplicaron medidas consistentes con el Consenso de Washington, especialmente en lo relativo a la rápida adopción de la apertura comercial y la promoción de las exportaciones (Monge y González, 1994; Gitli y Vargas, 1995; Agosin et al, 1996; Monge y Rosales, 1998; Ulate, 2000; Monge y Céspedes, 2002). Pero, en asuntos clave, el país se rehusó a adoptar el Consenso de Washington (Lizano, 1999; Ulate, 2000). No se adhirió a la tesis de “primero crecer y luego distribuir”. Como se comenta en el capítulo 2, en los noventa la inversión social se expandió (aunque sobre una base deprimida) y en especial, no se siguió con el programa de reformas institucionales de primera generación. Más allá de la privatización marginal -cierre de las empresas de CODESA-, se optó por una vía distinta: ampliar la base de derechos ciudadanos reconocidos y tutelados (capítulo 5), desarrollar sistemas de control múltiple sobre la acción pública y, en algunos sectores, establecer marcos regulatorios novedosos, anticipando lo que a finales de la década se conoció como las reformas de segunda generación.

El resultado fue un estilo de desarrollo heterodoxo. El nuevo estilo de promoción de exportaciones, que trajo aparejados cambios institucionales de alcance sectorial, descuidó en asuntos medulares instituciones y políticas heredadas del período de la industrialización y sustitución de importaciones (ISI) a las que, más que reformarlas, en muchos casos sencillamente se les descuidó o maniató por la vía de ajustes fiscales o el recorte de plazas. En otros asuntos el país experimentó desarrollos institucionales específicos, como los ya comentados. Esta heterodoxia del estilo de desarrollo se refleja en las transformaciones, de distinto signo, que pueden observarse en la estructura y funciones del Estado durante el período bajo análisis.

Entre 1990 y 2003 Costa Rica fue prolífica en la creación de entidades públicas en el ámbito económico. De los 92 organismos registrados en la base de datos de instituciones públicas

elaborada por el Programa Estado de la Nación (Alfaro, 2004), más de un tercio (36) fue establecido en este lapso (cuadro 3.2). De hecho, de los últimos cincuenta años, la última década del siglo XX fue la más importante en materia de creación de instituciones por medio de leyes aprobadas en la Asamblea Legislativa. En términos de cantidad de nuevas entidades, la década en la que se consolidó el estilo de desarrollo basado en la promoción de exportaciones y la apertura comercial supera la época de la ISI, que predominó durante el largo período 1950-1979⁵. En particular, debe destacarse el dinamismo mostrado por el sector financiero -17 de sus 26 entidades fueron fundadas entre 1990 y 2003- y por el sector de infraestructura, en el cual se crearon 5 nuevas entidades.

Sin embargo, el esfuerzo de desarrollo institucional del período 1990-2003 difiere marcadamente del que prevaleció entre 1950 y 1989. Al amparo de la ISI, en Costa Rica se instauró un Estado intervencionista en la economía, que se caracterizó por mantener monopolios en sectores clave como el financiero, las telecomunicaciones y el abastecimiento de petróleo, por sostener posiciones dominantes en los mercados de energía hidroeléctrica y suministro de agua, y por desarrollar infraestructura de apoyo técnico y financiero para la promoción de actividades agropecuarias e industriales (Fallas, 1982; Garnier, 1984; Rodríguez, 1989; Rovira, 1988; Sojo, 1984; Solís y Esquivel, 1980; Vega, 1980; Vega, J.L., 1982). A este tipo de Estado correspondió un patrón de creación

CUADRO 3.2

Creación de instituciones económicas por sector de actividad. 1950-2003

Sector	Antes de 1950	1950-1959	1960-1969	1970-1979	1980-1989	1990-1999	2000-2003	Total
Agropecuario ^{a/}	1	2	2	6	8	4	2	25
Desarrollo regional ^{b/}			1		2	3		6
Financiero ^{c/}	4	2	1	1	1	15	2	26
Genérico ^{d/}			2			2		4
Hacienda ^{e/}	2			1	1	2		6
Industria ^{f/}	1		1	2		1		5
Infraestructura ^{g/}	3	1	4	2	2	4	1	17
Sector externo ^{h/}		1	1			1		3
Total general	11	6	12	12	14	32	5	92

a/ Incluye las siguientes instituciones: CAC, CAN, CGN, CNP, CORBANA, DSF, DSPP, EEMAG, FNCA, ICAFE, IDA, INCOPESCA, INITA, INTA, JDT, JFA, JFS, JFP, JNC, LAICA, MAG, ONSEM, PGSA, PIMA, SEPSA, UECZN.

b/ Incluye las siguientes instituciones: JAPDEVA, JUDESUR, PDAZA, POGOL, PRODAPEN.

c/ Incluye las siguientes instituciones: BAC (cerrado en 1994), BANHVI, BCAC, BCCR, BCR, BCRFI, BCRPP, BCRV, BICSA, BNCR, BNFI, BNVI, BNVTAL, BPOPMI, BPOPOP, BPopu, CONASSIF, CCSSOP, IBOPC, IBFI, IBV, INS, PVAL, SUGEF, SUGEVAL, SUPEN.

d/ Incluye las siguientes instituciones: MIDEPLAN, CNC, CPC.

e/ Incluye las siguientes instituciones: AP, CGR, MH, TAN, TFA, UEBID-MH.

f/ Incluye las siguientes instituciones: CEFOF, CODESA (derogada por la Ley 7656), FANAL, INA, MEIC.

g/ Incluye las siguientes instituciones: ARESEP, CNC, CNFL, CONAVI, CPN, ESPH, ICAA, ICE, INCOFER, INCOF, JASEC, JDCPG, MOPT, RACSA, RECOPE, SENARA, TAT.

h/ Incluye las siguientes instituciones: ICT, COMEX, PROCOMER.

Consúltese el glosario de siglas para el nombre completo de las instituciones.

Fuente: Elaboración propia con base en Alfaro, 2004.

institucional: de las 29 entidades públicas económicas establecidas por una ley en el período 1950-1979, 10 tienen responsabilidades sectoriales (ejecución sectorial), es decir, poseen competencias para regular la actividad o prestar servicios en un complejo ámbito de actividad económica; se trata fundamentalmente de empresas públicas (por ejemplo, el ICAA y RECOPE) e instituciones descentralizadas. Por otra parte, 8 entidades son de promoción sectorial, con estructuras corporativas para el fomento de un sector económico (por ejemplo, CORBANA y la Junta de Fomento Avícola). El único de control creado en este período es el Tribunal Fiscal Administrativo, adscrito al Ministerio de Hacienda, que se sumó a la Contraloría General de la República, establecida en 1949 (sobre el tema de las instituciones de control, véase el capítulo 5). Finalmente, en esta época se fundó el Ministerio de Planificación, mediante la Ley 3084, de 1963 (reformada en 1974 por la Ley 5525), en principio con amplias potestades para desarrollar un sistema de planificación pública.

En cambio, en el período 1990-2003 predominó la creación de instituciones de control y de ejecución específica. De las 36 entidades públicas establecidas, 10 tienen potestades de supervisión de mercados, especialmente en los sectores de infraestructura (Consejo Nacional de Concesiones), financiero (SUPEN, SUGEVAL, SUGEF, CONASSIF) y de servicios públicos (ARESEP). En este sentido es preciso contrastar el vigoroso empeño puesto en desarrollar un marco regulatorio en el mercado financiero, con la debilidad del esfuerzo en el ámbito de la competencia y la protección de los derechos de los consumidores, donde se crearon dos órganos desconcentrados adscritos al MEIC mediante la Ley 7472, de 1994 (la Comisión Nacional del Consumidor y la Comisión para la Promoción de la Competencia). Casi una década después, estos órganos siguen careciendo de recursos y potestades adecuadas para corregir las distorsiones de mercados monopólicos o cuasimonopólicos y para promover

una extendida protección de derechos del consumidor⁸. De hecho, los casos atendidos por ellos en los últimos años son relativamente pocos, y no hay una tendencia al alza (Programa Estado de la Nación, 2003).

Por otra parte, 22 de las 36 entidades creadas durante el período son de ejecución específica, es decir, instituciones encargadas de ejecutar programas o proyectos que están acotados a una región en particular o por objetivos delimitados. A esta categoría pertenecen todos los entes relacionados con los bancos públicos que se establecieron para la operación con fondos de inversión y de pensiones. Como se comenta en profundidad en el capítulo 5, el énfasis en las entidades de ejecución específica es parte de un patrón de respuestas institucionales a necesidades particulares. Esto contrasta con el esfuerzo del período 1950-1979, centrado en la creación de instituciones con responsabilidades sectoriales.

En los últimos años no hubo, como contrapartida al vigoroso surgimiento de entidades públicas, procesos igualmente importantes de cierre o transformación de instituciones. Los únicos entes cerrados fueron CODESA y sus empresas, durante la década de los

ochenta, y el Banco Anglo Costarricense, en los noventa. CODESA -la punta de lanza del tardío Estado empresario costarricense (Vargas Cullell, 1998; Rodríguez, 1989; Sojo, 1984; Vega, M., 1982) tuvo una existencia efímera: fundada en 1972, diez años más tarde estaba en proceso de liquidación y venta de subsidiarias. Por su parte, la desaparición del Banco Anglo obedeció a fuertes pérdidas relacionadas con el manejo ilegal de sus activos, no a un proceso de reforma del Estado. A mediados de la década de los noventa, la Administración Figueres Olsen anunció el cierre de varias instituciones públicas, pero diez años más tarde este no se había concretado.

En resumen, durante el período 1990-2003 el desarrollo de la nueva institucionalidad pública (especialmente en las áreas de supervisión y control) no fue correspondido por una reforma en profundidad de la vieja institucionalidad económica. Las políticas para el fomento del nuevo estilo de desarrollo están empotradas en un marco institucional público que combina islotes de entidades modernas en un entramado no reformado de órganos más antiguos. En el Estado costarricense subsisten, a manera de capas geológicas, las instituciones

CUADRO 3.3

Tipos de entidades creadas, según función en el período 1990-2003

Tipo / función	Control	Ejecución específica	Ejecución sectorial	Promoción sectorial	Rectoría	Total
Empresas públicas ^{a/}		13				13
Entidades públicas no estatales ^{b/}				2		2
Instituciones descentralizadas ^{c/}	4		1		1	6
Ministerios ^{d/}						
Órganos adscritos a ministerios ^{e/}	6	5				11
Otros ^{f/}		4				4
Total	10	22	1	2	1	36

Nota: Para conocer las entidades incluidas en cada sector, consúltese el cuadro 3.2.

Fuente: Elaboración propia con base en Alfaro, 2004.

creadas en diferentes etapas históricas, al amparo de estrategias de desarrollo económico y concepciones de Estado distintas.

En este contexto destacan tres cambios que conviene referenciar brevemente, por su importancia para la valoración que se realiza en las otras secciones del presente capítulo. En primer lugar, el desmantelamiento del apoyo institucional a los sectores productivos tradicionales (sectores agropecuario e industrial) es un ejemplo del curso de acción adoptado cuando, en ausencia de una reforma de Estado, se fuerzan cambios por la vía indirecta del recorte de las capacidades institucionales. En segundo lugar, el fomento al comercio exterior y la inversión extranjera condujo a transformaciones en la institucionalidad pública sectorial. Por último, el desarrollo de esta institucionalidad en el sector financiero muestra cómo la apertura de un mercado estuvo asociada a la expansión (y no a la contracción) del aparato estatal. El detalle de estas transformaciones se analiza en las próximas secciones.

Crecimiento volátil

El *Segundo Informe Estado de la Nación* señaló como un desafío central para el país el crear empleos y oportunidades empresariales de mejor calidad y productividad para modernizar la economía. Específicamente se planteó que: “En los últimos 15 años la agenda de la política económica estuvo dominada por la estabilización y el ajuste macroeconómico. Hoy se reconoce la necesidad de lograr equilibrios económicos, pero sin afectar la creación de empleos y la calidad de vida de la población. Por ello, resulta importante incluir en la agenda económica el tema de la modernización productiva basada en el mejoramiento de la calidad de los recursos humanos, de los empleos y remuneraciones, y de las oportunidades empresariales. Actualmente la economía no muestra capacidad para dar trabajo a las personas que cada año se incorporan al mundo laboral. Esta situación conduce a la creación de empleos inseguros y de bajos ingresos. Los empresarios enfrentan altos costos financieros y rigideces institucionales que premian los comportamientos especulativos

y castigan la inversión productiva. Este clima general es caldo de cultivo para acelerar la urgencia por el enriquecimiento rápido y fácil que crece en los diversos sectores de la población. Se genera así una gran fractura entre lo que la economía ofrece, y lo que la economía y la sociedad costarricense necesitan para promover el desarrollo sostenible” (Proyecto Estado de la Nación, 1996).

Casi diez años después esta apreciación puede ser reevaluada: ¿hubo un crecimiento alto y sostenido, capaz de impulsar el desarrollo?, ¿los cambios en la estructura productiva han tornado a la economía menos vulnerable y más capaz de absorber *shocks* externos y domésticos?

Esta sección evalúa el crecimiento de la producción en el último decenio, así como los cambios en la estructura productiva nacional. Se profundiza en algunos sectores particularmente relevantes, como lo son los regímenes especiales de producción y el sector turismo. También destaca las diferencias según sexo en los temas de empleo, desempleo e ingresos y, finalmente, valora la evolución de la principal forma interna de financiamiento de la producción, el crédito.

Crecimiento inestable y errático en su origen

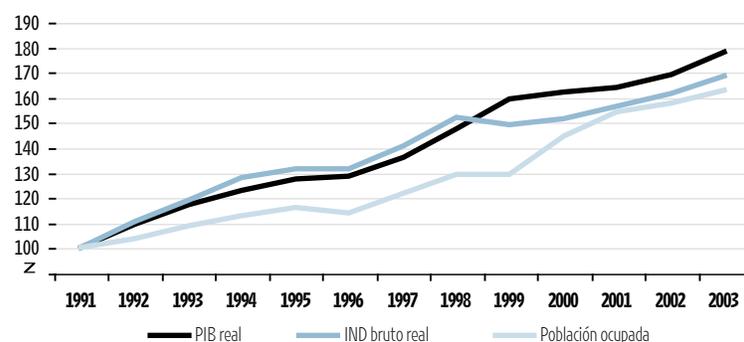
El crecimiento de la economía costarricense, de 4,3% como promedio en los últimos diez años, ha sido superior

al de América Latina y los países de Centroamérica, y semejante al de Chile (CEPAL, 2004). Ciertamente, las sucesivas y diversas crisis financieras de varias naciones, y sus consiguientes contagios, han disipado en ellas los resultados de esfuerzos y acumulaciones de años, por lo que el desempeño superior de Costa Rica no representa un logro extraordinario. Lo que sí es un logro es haber superado esta difícil etapa del entorno internacional sin una crisis severa en la economía nacional.

Desde 1990 el país ha consolidado su estabilidad macroeconómica en términos de comportamiento de los precios, pero no ha conseguido crecer a un ritmo significativo en forma sostenida. Además, a partir de 1998, al descontar del PIB el pago neto a factores externos, se observa que el ingreso nacional no refleja la tasa de crecimiento del PIB y explica mejor el comportamiento de la población ocupada (gráfico 3.1). En otras palabras, el ingreso nacional disponible bruto que está generando dentro del país el proceso de producción es menor que el valor de la misma, además de que su ritmo de crecimiento en términos reales y per cápita es escaso: 2% promedio en el período 1992-2003 y 1% promedio en los años 2000-2003. Esto ofrece una primera evidencia sobre las desarticulaciones de la economía (gráfico 3.1).

GRAFICO 3.1

Costa Rica: índice del PIB real, ingreso nacional disponible bruto real y población ocupada. 1991-2003 (base 1991=100)



Fuente: Elaboración propia con información del BCCR y el INEC.

La producción, medida por el PIB, ha crecido en algunos años y en otros no tanto; el PIB real llegó a más del 8% en 1992, 1998 y 1999, pero fue de menos del 3% en 1996, 2000, 2001 y 2002. En estos últimos años difícilmente se superó el crecimiento de la población, con lo que el PIB por habitante experimentó un escaso dinamismo. El desempeño de 1992 a 1993 resultó más que satisfactorio, pero el ritmo expansivo decayó hasta entrar en la recesión de 1996. A partir de ese momento, y con el impulso que recibió la economía con el arribo de la empresa Intel, se consiguió una seguidilla de tres años con incrementos de más del 5% anual en el PIB, pero luego siguieron otros tres años de limitado desempeño. Este comportamiento volátil indica que no se está logrando que la expansión económica sea sostenida.

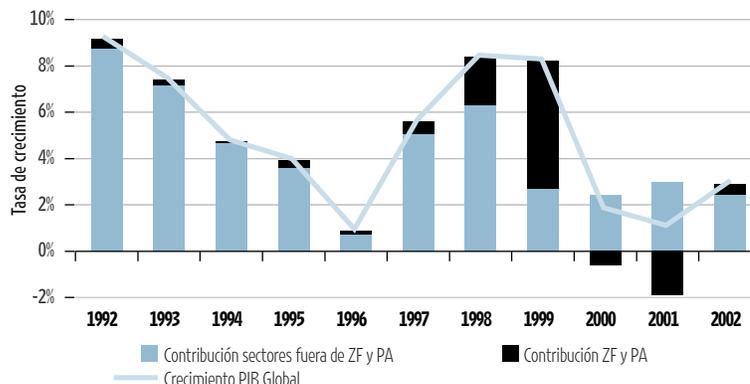
En 1997, los sectores de zona franca y perfeccionamiento activo aportaron un 0,5% al crecimiento, y el resto de la economía un 5,0%, por lo que el crecimiento global del PIB fue de 5,5% ese año. En 1998 los regímenes especiales contribuyeron con un 2,1% a un crecimiento global del 8,4%; en otras palabras, una cuarta parte de la expansión económica global resultó de la participación de esos regímenes. Para 1999 la economía alcanzó una expansión global del 8,2%; aquí, 5,5 puntos porcentuales de crecimiento (es decir, el 67% del total) fueron aportados por las zonas francas y la industria de perfeccionamiento activo. En los dos años siguientes, la recesión internacional redujo la actividad de las empresas de alta tecnología amparadas a regímenes especiales y su contracción más bien arrastró hacia abajo el nivel de actividad nacional (gráfico 3.2).

A partir de 1992 y hasta 1999, las tasas de crecimiento de la producción son mayores si se incluye en la contabilidad a los regímenes especiales. Por otra parte, de 2000 a 2002 el crecimiento del PIB, excluyendo zona franca y perfeccionamiento activo, más bien es mayor que si se consideran las actividades amparadas a estos sistemas.

GRAFICO 3.2

Costa Rica: contribución al crecimiento económico por años según sectores. 1992-2003

(base 1991=100)



Nota: ZF: zona franca, PA: perfeccionamiento activo.

Fuente: BCCR.

El sector externo incide fuertemente en la demanda global

Asociada a la estrategia de promoción de exportaciones e inversiones, entre 1991 y 2003 se registró una fuerte expansión de las ventas externas de bienes y servicios. En efecto, el monto exportado en este último año (6.102,2 millones de dólares) fue más de dos veces superior al de 1991 (1.899,3 millones de dólares). Esta expansión es clave para una economía pequeña y abierta como la costarricense, en la cual, desde mediados el siglo XIX, las oportunidades de crecimiento se generan básicamente en el sector externo. En ediciones anteriores de este Informe se ha señalado que “del desempeño de las cuentas externas depende en buena medida la solvencia económica del país” (Programa Estado de la Nación, 2003).

Durante el período hubo, además, un importante cambio en la composición de las exportaciones. Las tradicionales (café, banano, caña y ganadería) disminuyeron drásticamente su peso dentro de las exportaciones totales: pasaron de representar en promedio el 33,6% durante el trienio 1992-1994, a solo el 13,6% en el trienio 2001-2003 (Compendio Estadístico). También hubo una modificación en las categorías de exportaciones. Las ventas de zona franca presentaron un crecimiento explosivo, especialmente durante los años comprendidos entre 1992 y 1999

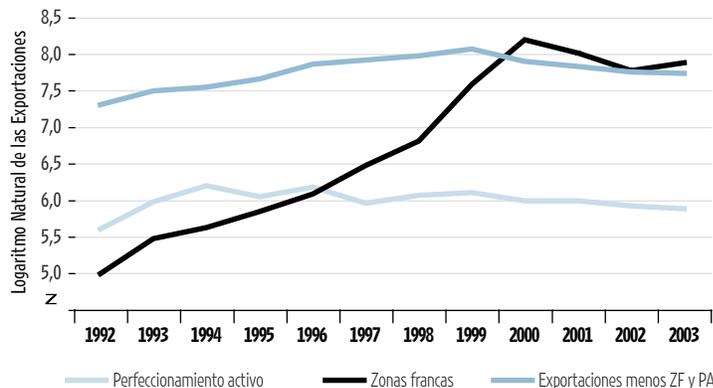
(gráfico 3.3); el régimen de perfeccionamiento activo se contrajo, mientras que los productos tradicionales y no tradicionales (excluyendo zona franca y perfeccionamiento activo) mostraron un comportamiento oscilante, aunque el monto exportado en esta categoría en el 2003 fue un tanto superior al de 1992.

En los años más recientes (2000-2003) se detuvo la aceleración del crecimiento de las exportaciones que caracterizó la década de los noventa, principalmente como resultado del relativo estancamiento de la economía mundial. Esta desaceleración afectó más a los productores ubicados en el régimen de perfeccionamiento activo. La situación, sin embargo, pareció revertirse en el 2003, con las ventas al exterior de zona franca y el crecimiento total de las exportaciones excluyendo zona franca y perfeccionamiento activo. El segmento de perfeccionamiento activo continuó su desaceleración.

El elevado crecimiento de las ventas del país en el exterior durante el período gira mayoritariamente en torno al desempeño de las zonas francas, cuyas exenciones deben eliminarse en el año 2007, de acuerdo con las obligaciones asumidas por Costa Rica ante la OMC⁷. Las exportaciones de este régimen representaban el 6,0% del total en 1991; ocho años después, en 1999, alcanzaron la proporción más alta del período, un 43,5%. Este proceso

GRAFICO 3.3

Costa Rica: evolución de las exportaciones por categoría. 1992-2003



Nota: El monto exportado se muestra en logaritmos con el fin de eliminar el efecto visual de las diferencias en órdenes de magnitud.

Fuente: Elaboración propia a partir de información del BCCR.

se desaceleró durante los tres años siguientes y, aunque se recuperó en el 2003 (40,5%), no consiguió llegar al nivel máximo obtenido en 1999 (recuadro 3.1).

Por otra parte, ligado al incremento de las exportaciones, en el período 1992-2003 hubo un fuerte crecimiento de las importaciones, cuyo ritmo declinó en los años 2000-2003 (cuadro 3.4). El máximo aumento promedio anual del total importado (18,2%) se observa en los años iniciales del subperíodo 1992-1994, cuando se produjo el mayor incremento de las importaciones de bienes de consumo (casi un 28% en promedio para los tres años y un 50,3% para 1992)⁸. Pero debe anotarse también que es en esta etapa que se aprecia el mayor crecimiento en todo el período para compras externas de bienes de capital (estas últimas representan un

RECUADRO 3.1

Bajos encadenamientos productivos

Tradicionalmente se considera que, cuando un sector productivo adquiere la mayoría de sus insumos y materias primas en el exterior, se encuentra desvinculado del resto de la economía. Este tipo de estructuras se describen generalmente como enclaves, sectores de producción que se insertan dentro de un país pero que establecen una limitada relación con el resto de la economía local (salvo la contratación de mano de obra). Una versión más moderna de esta forma de organización productiva se ha llamado "maquila", la cual en el pasado se concentró mayoritariamente en el sector de manufactura textil. Las economías en las que predominan estas modalidades de organización productiva se denominan duales, en el sentido de que en ellas coexisten sistemas de producción modernos (con elevados niveles de desarrollo tecnológico, productividad y dinamismo) y modelos productivos rezagados (con niveles de tecnología rudimentarios y escaso dinamismo)⁹.

A este respecto es necesario hacer dos aclaraciones. Primero, que en el actual contexto de globalización económica el concepto varía, ya que la mayor interrelación de los sistemas productivos entre países constituye una nueva modalidad de encadenamiento productivo. Segundo, que la integración vertical de las cadenas produc-

tivas no es la única forma posible de encadenamiento, también los hay de tipo fiscal.

Con el fin de contribuir a la discusión sobre la posible existencia de una estructura dual en el sistema productivo costarricense, para el presente Informe se realizaron estimaciones aproximadas de la participación del consumo intermedio nacional en el valor de la producción del país y de las compras locales de los regímenes especiales. Cabe aclarar que el análisis más apropiado debería utilizar los coeficientes técnicos que resultan de una tabla o matriz de insumo/producto. Lamentablemente, hasta ahora no se dispone de un instrumento de ese tipo que sea confiable, por lo que se decidió efectuar las estimaciones más indirectas que se presentan a continuación.

En 1992, la relación entre el consumo intermedio nacional y el consumo intermedio total (nacional e importado) era de 70%. Para el período 1992-2002 alcanzaría su nivel más bajo en 1999, con una relación del 62%, y repuntaría hacia el final del período hasta alcanzar un 68%, que representa una disminución de únicamente dos puntos porcentuales con respecto a 1992. De esta manera, la evolución de la relación entre el consumo intermedio nacional y el consumo intermedio total no muestra una tendencia a que el país, en forma global,

esté aumentando su utilización de proveedores extranjeros de materias primas e insumos.

Por otro lado, la información sí respalda el argumento de que el impacto de los regímenes especiales de exportación (zona franca y perfeccionamiento activo) es limitado, debido a su elevada propensión a importar y a los escasos vínculos con el resto de la economía¹⁰. En promedio, en el período 2000-2003 las compras locales de estas empresas representaron solo un 3,2% de las compras totales, y apenas un 2,4% de las exportaciones de este sector. En el bienio 1998-1999 dichos porcentajes alcanzaron 3,4% y 2,5% respectivamente.

Esta situación se torna particularmente relevante al tomar en cuenta que los regímenes especiales reciben considerables exenciones tributarias. En presencia de tales exenciones, el aporte de las zonas francas y el sector de perfeccionamiento activo al Estado solamente puede darse en forma indirecta, por ejemplo vía salarios, o por medio de los impuestos de renta o de ventas que pagan las entidades locales que venden a las corporaciones de este régimen. Así entonces, cuanto menor sea el vínculo, menor será su contribución indirecta al fisco.

Fuente: Cordero, 2004b.

CUADRO 3.4

Estructura y crecimiento de las importaciones, por subperíodos. 1991-2003

Tipo de importaciones	Participación promedio por período		
	1991-1994	1995-1999	2000-2003
Materias primas	50,7	54,0	55,1
Bienes de capital	19,8	17,9	17,2
Bienes finales (de consumo)	24,0	23,3	21,5
Combustibles y lubricantes	5,6	4,8	6,2
Crecimiento de las importaciones totales	18,2 ^{a/}	11,2	4,8

a/ Corresponde al crecimiento promedio para el período 1992-1994.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del BCCR.

mayor esfuerzo productivo en el país, lo que podría contribuir a la creación de nuevas oportunidades de empleo). En el subperíodo 2000-2003 el rubro combustibles y lubricantes mostró el mayor incremento (11,2% en promedio anual), debido al alza sostenida en el precio de los combustibles; este comportamiento se refleja en la estructura de las importaciones: la participación promedio de combustibles y lubricantes en el total aumentó a un 6,2% en este subperíodo. También creció la porción correspondiente a materias primas, al tiempo que cayeron los rubros asociados con bienes de consumo y bienes de capital. Por su parte, las importaciones de zona franca pasaron de representar un 4,4% en 1991 a un 25,9% del total de importaciones en el 2001.

En síntesis, el comportamiento del sector externo por lo general ha sido un determinante fundamental del desempeño del PIB, aunque no necesariamente de los ingresos de la pobla-

ción. Esta situación es bien conocida y responde al reducido tamaño de la economía nacional. Es clara la importancia de la demanda externa, tanto en las expansiones como en la desaceleración de la demanda total. En los años 1998 y 1999 se alcanzó el máximo aporte de las exportaciones al incremento del gasto agregado. Más específicamente, en 1998 la demanda creció un 14%; de ese monto, 7.4 puntos porcentuales fueron aportados por las exportaciones, 3,6 puntos procedieron de la inversión bruta, y el consumo privado contribuyó con 2,7 puntos. El aporte del gasto del gobierno ascendió a 0,2 puntos¹¹.

El otro elemento dinamizador de la demanda es el consumo privado, el cual, a diferencia de las exportaciones, siempre ha realizado una contribución positiva al gasto agregado global. El aporte del gasto del gobierno ha venido cayendo hasta casi desaparecer en los últimos dos años.

La inversión bruta merece un comentario aparte. Su comportamiento es tan volátil como el del crecimiento de la producción y solo en el año 2001 se observa una contribución significativa (de casi 4 puntos) al incremento en la demanda. Debe mencionarse, no obstante, que esa expansión se explica por una elevada inversión por parte del Instituto Costarricense de Electricidad, según se consignó en el Noveno Informe (Programa Estado de la Nación, 2003).

Puede concluirse esta sección indicando que las exportaciones constituyen el elemento de mayor dinamismo en el gasto agregado nacional. En la literatura económica hay una buena cantidad de autores que discuten la existencia de restricciones externas para el crecimiento en economías subdesarrolladas¹².

Evolución del valor agregado por sector de actividad

La principal contribución al valor agregado la realizan las actividades del sector servicios, cuyo aporte se mantuvo bastante estable en el período 1991-2003. Le siguen la industria manufacturera y, finalmente, la agricultura.

Esta última ha cedido terreno en relación con el sector industrial. El componente de mayor importancia relativa dentro del sector servicios es el de comercio, restaurantes y hoteles, seguido por servicios comunales y personales y servicios básicos. El sector secundario (industrial) fue el más dinámico en el período 1992-2003; sin embargo, entre 2000 y 2003 su crecimiento fue de apenas un 0,02% como promedio anual. Esto refleja el impacto de la desfavorable situación internacional en las actividades de las corporaciones de zona franca (cuadro 3.5).

En términos del dinamismo de las ramas de actividad, dentro del sector servicios es claro el crecimiento de las actividades de transporte y comunicaciones¹³, en tanto que la segunda y la tercera posiciones son ocupadas por otros servicios, y por servicios financieros y seguros. También mantienen un nivel aceptable de actividad los sectores construcción, electricidad y agua, y comercio y hotelería, este último asociado a la expansión del turismo. El primer y más fuerte *boom* turístico se presentó en la primera mitad de la década de los noventa, lo cual incidió claramente en el alto crecimiento que mostraron el comercio y la hotelería entre 1992 y 1994.

Ahora bien, al comparar el aporte de cada actividad a la producción nacional y al empleo, es evidente que la drástica pérdida de importancia de la actividad agrícola en términos de puestos de trabajo generados no es tan marcada como en el caso de su contribución al PIB, y que la importancia sostenida de la industria manufacturera en la producción nacional no se refleja tan ostensiblemente en el empleo (cuadro 3.6).

Destacada evolución del turismo en el periodo

El turismo es una de las actividades productivas más importantes para Costa Rica. En el 2003 generó 1.199 millones de dólares y representó el 19,6% del valor total de las exportaciones, por lo que fue similar a las exportaciones de la industria electrónica de alta tecnología (1.409 millones de

CUADRO 3.5

Tasas de crecimiento promedio del valor agregado según sector de actividad. 1992-2003

(porcentajes)

Actividad	1992-1994	1995-1999	2000-2003	1992-2003
Producto interno bruto a precios básicos	6,5	5,5	3,1	4,9
Agricultura, silvicultura y pesca	3,5	4,7	1,8	3,4
Extracción de minas y canteras	4,7	1,5	4,1	3,2
Industria manufacturera	7,1	9,7	0,0	5,8
Sector terciario	6,9	4,0	4,8	5,0
Construcción	10,6	2,3	5,9	5,6
Electricidad y agua	6,0	5,2	5,4	5,5
Comercio, restaurantes y hoteles	9,5	4,0	2,1	4,7
Transporte, almacenaje y comunicaciones	10,4	7,4	10,6	9,2
Servicios financieros y seguros	4,9	5,6	8,0	6,2
Actividades inmobiliarias	3,1	2,8	2,0	2,6
Otros servicios prestados a empresas	5,8	5,9	12,6	8,1
Servicios de administración pública	2,2	-0,3	2,0	1,1
Servicios comunales, sociales y personales	4,5	3,5	3,0	3,6
Menos: servicios de intermediación financiera medidos indirectamente (SIFMI)	11,9	7,4	10,2	9,4

Fuente: Elaboración propia a partir de cifras del BCCR.

CUADRO 3.6

Contribución de los principales sectores de actividad económica al empleo y a la producción. 1990, 1991, 1994, 2003

Rama de actividad	Porcentaje de la población ocupada ^{a/}			Porcentaje del PIB		
	1990	1994	2003	1991	1994	2003
Agricultura, silvicultura, caza y pesca	25,0	19,0	14,8	13,2	12,1	10,9
Industria manufacturera	18,2	18,0	14,5	22,4	22,7	23,8
Servicios básicos ^{b/}	5,3	6,9	6,8	10,9	11,8	15,9
Construcción	6,5	6,6	6,7	4,0	4,5	4,1
Comercio al por mayor y al por menor	15,9	18,8	22,2	19,1	20,7	18,4
Actividades financieras e inmobiliarias	3,4	4,7	6,6	10,6	9,8	9,6
Actividades de servicios comunales, sociales y personales	25,0	24,4	27,9	19,5	18,3	17,2
Otras	0,9	1,2	0,7	0,1	0,1	0,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

a/ Los factores de expansión de las Encuesta de Hogares fueron ajustados según los resultados del Censo de Población del año 2000.

b/ Incluye las categorías electricidad, gas y agua, y transporte, almacenamiento y comunicaciones.

Fuente: BCCR e INEC.

dólares) y superior al ingreso de divisas por exportaciones de café (194 millones de dólares) y de banano (553 millones de dólares). Además, según cifras del Banco Central, el sector turístico es la tercera actividad productiva que más inversiones extranjeras atrae al país, después de la industria manufacturera y los servicios.

El ingreso de visitantes extranjeros sigue siendo alto. En el 2003 entraron al país 1.238.692 personas, un 11,3% más que el año anterior. El turismo desde los Estados Unidos sigue siendo el principal mercado de origen, y experimentó un aumento en el 2003. También se ha incrementado el número de visitantes europeos en su conjunto, pero en especial el de turistas de origen español. Lo que sí ha disminuido es el turismo procedente de Colombia, Chile, Ecuador, Perú, Honduras y Nicaragua.

Costa Rica está posicionada en el mercado internacional como un país donde se puede practicar el “turismo sostenible” y el “turismo responsable”. A nivel mundial, mientras la demanda del turismo masivo está relativamente estancada y las utilidades de las empresas de ese segmento se están reduciendo, la demanda del turismo con orientación ambiental y cultural está creciendo entre 20% y 30% al año, según datos de la Organización Mundial de Turismo (Pratt, 2003).

El sector turismo parece ser un claro ejemplo del desarrollo de una política industrial altamente exitosa. Si esta apreciación es cierta, la pregunta es qué factores clave han hecho la diferencia y cuáles lecciones podrían derivarse hacia otros sectores. La causa fundamental del extraordinario éxito que esta actividad ha alcanzado hasta la fecha está relacionada con tres factores: se logró establecer una “marca” a nivel internacional (la imagen de país de tradición democrática y preocupado por el desarrollo sostenible); el valor agregado local (un 40% de todo el dinero que gastan los turistas se queda en Costa Rica) es casi cuatro veces mayor que la cifra para los principales destinos turísticos del Caribe y México y, finalmente, en un

CUADRO 3.7

Ingreso de divisas por concepto de turismo y otras actividades de exportación. 1998-2003

(millones de dólares)

Años	Turismo	Exportaciones					
		Totales	Industria electrónica de alta tecnología ^{a/}	Café	Banano	Carne	Azúcar
1998	884	5.526	987	410	668	24	42
1999	1.036	6.662	2.562	289	624	27	30
2000	1.229	5.850	1.657	272	547	31	29
2001	1.096	5.021	913	162	516	26	36
2002	1.078	5.263	930	165	478	22	27
2003	1.199 ^{b/}	6.102	1.409	194	553	22	25

a/ Este dato difiere del publicado en el cuadro 3.6 del Noveno Informe, debido a que en ese momento se consideraron únicamente las exportaciones de microestructuras electrónicas.

b/ Cifra preliminar.

Fuente: Área de Estadísticas del ICT y Sección de Balanza de Pagos del BCCR.

mundo en el que todos los demás venden productos turísticos genéricos, Costa Rica ofrece un producto único, auténtico y diferenciado¹⁴ (Pratt, 2003).

El sector primario crece, pero reduce su importancia relativa

La pérdida de importancia relativa del sector primario, especialmente en la generación de empleo, es una tendencia normal que muestran todas las economías que transitan hacia mayores niveles de desarrollo económico. En este sentido, lo crítico es conocer si la población ocupada que se desplazó de la agricultura hacia otras actividades está hoy en mejores condiciones. Las cifras que revelan una creciente incidencia de la pobreza en las familias que dependen del agro no son alentadoras. Entre los ocupados pobres, en 1994 el 42,3% estaba en actividades agropecuarias y el 37,7% en la informalidad. Para el 2003, aunque el porcentaje de pobres que se dedicaba a labores agrícolas disminuyó a 37,1%, los trabajos informales de baja productividad aumentaron a 44,5%.

Dos productos tradicionales, el café y el banano, perdieron importancia relativa. El primero de ellos pasó de generar un 18,5% del valor agregado de la actividad primaria en 1991 a

aportar solamente un 9,1% en el 2003. Sin duda, la caída de los precios del café fue la principal causa de esta contracción. En este contexto, cambiar el uso del suelo resultó una opción atractiva para muchos productores.

La situación desfavorable de los precios del café ha estimulado a algunos productores a incursionar en nichos de mercado diferentes, tales como los llamados café *gourmet* y café orgánico. El banano también ha perdido importancia relativa, aunque en el año 2003 siguió siendo el principal producto agrícola costarricense, con un aporte del 18,5% del valor agregado de las actividades primarias.

Algunos productos no tradicionales, como piña, naranja y melón, registraron una tasa anual de crecimiento promedio superior al 16% en el período 1992-2003. En particular, la piña, que contribuía con un 4,8% del valor agregado setorial en 1991, aportó en 2003 un 10,4%. Esta fruta, y otros productos que han mostrado gran dinamismo, son cultivados y comercializados principalmente por compañías transnacionales (González, 1999). Por otra parte, las mayores contracciones se observan en la producción de cacao y tabaco.

El sector secundario creció por efecto de las zonas francas

Como ya se mencionó, la industria manufacturera mostró un notable dinamismo entre 1992 y 1999. Sin embargo, esa fuerza se perdió en el 2000, año a partir del cual el crecimiento del valor agregado industrial se tornó negativo; fue en 2002 y 2003 que se logró retomar la senda del crecimiento en términos reales, alcanzándose en este último año un crecimiento de 8,7% en la producción de la industria manufacturera.

El crecimiento del sector secundario, en gran parte, se vio favorecido por el incremento de la producción en las empresas de zona franca, la cual continuó mostrando en el año 2003 un crecimiento apreciable, situado alrededor del 8% en términos reales. Dicha expansión parte, mayoritariamente, del repunte observado en la demanda externa de bienes producidos bajo los regímenes de zona franca, como es el caso de la industria electrónica de alta tecnología, cuyas ventas externas presentaron en el 2003 un crecimiento cercano al 50%. En ese mismo año, las exportaciones de la zona franca, como porcentaje del total de exportaciones FOB, representaron alrededor de un 54%.

Por tanto, al considerar los regímenes especiales la actividad del sector secundario es mucho más sensible a *shocks* externos, de manera que sus expansiones y contracciones son más pronunciadas que en ausencia de esos regímenes. Pero también es cierto que la zona franca aporta un porcentaje muy significativo de la producción industrial y brinda al país una posición favorable en los mercados internacionales, pues las exportaciones de este sector tienen ventaja relativa, como se discute más adelante en la sección dedicada al sector externo.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE EL TEMA

VENTAJES COMPARATIVAS SEGÚN EL TIPO DE TECNOLOGÍA

Véase "Evolución del sector externo costarricense, 1991-2003" Ulate, 2004, en el sitio

www.estadonacion.or.cr.

Profundo cambio en la estructura del empleo

Entre 1984 y el 2000 Costa Rica dejó de ser una economía fundamentalmente agrícola, aunque, como se señaló en el Octavo Informe, tal vez no modificó la percepción sobre sí misma. Con la visión de largo plazo que permite la comparación de datos intercensales, se puede afirmar que la estructura del empleo varió de manera radical (recuadro 3.2).

En los años más recientes, la economía ha logrado absorber una gran cantidad de mano de obra. Según datos de las Encuestas de Hogares¹⁵, de 1990 al 2003 en Costa Rica se crearon aproximadamente 570.190 puestos de trabajo, lo que significa poco más de 47.000 nuevos empleos en promedio por año.

En el mismo período, las ramas de actividad más dinámicas fueron las de servicios, con una apertura promedio de 39.000 nuevos empleos por año; además estos sectores, en conjunto, crecieron un 5,3% anual en promedio, ritmo superior al promedio nacional (3,2%) y al de todos los restantes sectores (gráfico 3.4). Dentro de estas ramas, el segmento más activo fue el de establecimientos financieros, seguido por comercio y transporte y comunicaciones. Por su parte, la industria manufacturera creó en promedio 3.000 nuevos puestos de trabajo por año, pero tuvo un crecimiento de apenas 1,5% anual, en tanto que las actividades agrícolas más bien disminuyeron en 2.000 empleos por año. A su vez, las actividades de construcción generaron en promedio 3.000 empleos por año.

En términos de su participación relativa en la composición del empleo total, las ramas de servicios son las que más aumentaron: pasaron de representar un 48,4% en 1990 al 62,3% en 2003. En cambio, el sector industrial manufacturero, y sobre todo el agrícola, han perdido importancia relativa. Este último pasó de 24,8% del empleo total en 1990 a 14,8% en 2003. El tamaño relativo de los dos sectores, agrícola e industrial, es hoy prácticamente el mismo.

La distribución de las oportunidades de trabajo mostró importantes

RECUADRO 3.2

Costa Rica dejó de ser una economía predominantemente agrícola

La estructura productiva costarricense presenta una creciente terciarización, aunque la producción agrícola sigue siendo la principal empleadora en las regiones Huetar Norte, Huetar Atlántica y Brunca. Los servicios estatales, turísticos y comerciales se encuentran entre los elementos más dinámicos en la evolución regional del empleo.

El empleo sectorial, según los dos últimos censos, muestra que el sector agrícola es el menos expansivo del período (disminuyó a una tasa de -0,1% anual) y el único que sufrió una contracción en el número absoluto de personas ocupadas, con lo cual su aporte al empleo total pasó de 34,6% a 19,1% en el 2000. Según el Censo 2000, este sector aún es un gran empleador en las regiones Brunca, Huetar Atlántica y Huetar Norte (48% en las dos primeras y 46% en la última), no así en la región Central (10% total y 6% en la GAM).

Entre 1984 y 2000, los sectores más pujantes en la generación de empleos -debido a que tuvieron tasas de crecimiento mayores a la media nacional (3,5% anual)- fueron establecimientos financieros (8,7%), turismo (7,8%), transporte (6,4%) y comercio (6,1% anual). Por su parte, el sector servicios creció a la misma tasa de la media nacional. La industria

manufacturera también mostró un dinamismo superior a la media nacional (creció un 4,3% anual), duplicó el número absoluto de sus trabajadores y su participación relativa pasó de 15% en 1984 a 17% en el 2000.

La región con mayor generación de empleo es la Huetar Atlántica, donde este indicador se ha expandido a un ritmo de 4,7% anual como promedio, concentrado en la agricultura (34%), los servicios sociales (22%), el comercio (13%), el turismo (8%) y la manufactura (10%).

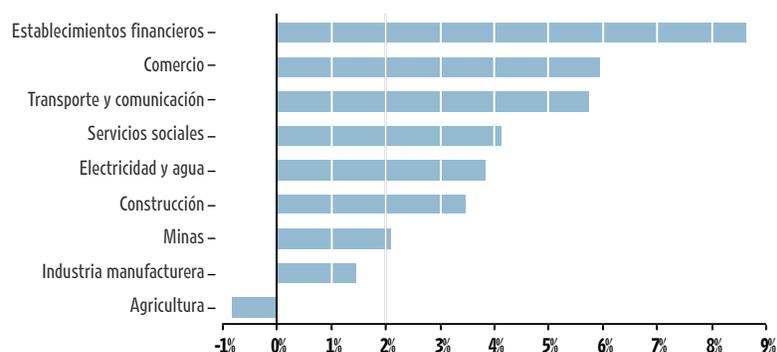
Por sexo, las mujeres tienen mayor dinamismo. La fuerza de trabajo femenina crece a un 5% anual, mientras que la masculina se expande en un 2,8%. Este comportamiento se reproduce en todas las regiones, pero es en las huetares donde las mujeres alcanzan los crecimientos relativos más altos. Además, entre 1984 y 2000 cerca de 2 de cada 3 nuevos activos fueron mujeres.

Si bien el perfil educativo ha mejorado, las regiones periféricas todavía tienen una desventaja relativa para albergar actividades que demandan trabajo más calificado, o para mejorar la productividad de las actividades en funcionamiento.

Fuente: Trejos, 2002.

GRAFICO 3.4

Costa Rica: crecimiento promedio anual de los ocupados por ramas de actividad. 1990-2003



Nota: Los factores de expansión de las Encuestas de Hogares fueron ajustados con base en Sauma, 2003.

Fuente: Elaboración propia con base en INEC, varios años.

diferencias por sexo. De los nuevos puestos de trabajo creados entre 1990 y 2003, 297.894 fueron ocupados por hombres y 272.292 por mujeres. Las oportunidades para ellos estuvieron en los sectores de comercio (34,9%), servicios sociales (20,4%), actividades financieras (16,5%), transporte y comunicaciones (13,7%) y construcción (13,4%), en tanto que la mayoría de empleos para las mujeres se generaron en servicios sociales (48,0%), comercio (34,0%) y actividades financieras (8,9%). Los hombres fueron los más afectados por la pérdida del empleo en el sector agrícola (-10,9%).

También existen diferencias por sexo en relación con las tasas de participación. Mientras la tasa neta de participación femenina¹⁶ creció en promedio un 1,9% anual entre 1990 y el 2003, la masculina más bien se redujo en -0,4% por año. A pesar de ello, la participación de las mujeres (38,5%) en el mercado de trabajo sigue siendo relativamente baja en comparación con la de los hombres (73,3%) y es de las más bajas de América Latina¹⁷.

Respecto a la calidad de los empleos¹⁸, del total de puestos generados entre 1990 y 2003, 352.217 fueron formales no agropecuarios y 246.191 informales; entre tanto, el sector agropecuario se redujo en 28.217 puestos. No obstante, el sector informal fue el más activo en esos años, ya que creció a una tasa media anual del 6,0%, frente a un 5,3% del sector formal.

La distribución del empleo por regiones no mostró variaciones significativas en la década, es decir, las oportunidades siguieron muy concentradas en la región Central, que en el 2003 absorbió el 67,2% de los ocupados, dos puntos porcentuales más que en 1990. Las regiones Huetar Norte y Huetar Atlántica fueron las más dinámicas, pero sobre una base muy reducida de ocupación (5,5% y 8,8%, respectivamente, en el 2003). Cabe señalar que la región Brunca perdió casi dos puntos porcentuales en este indicador.

Los asalariados constituyen la categoría ocupacional más importante y su participación dentro del empleo total no ha variado (representan cerca de dos terceras partes). Sin embargo, la composición al interior de este grupo sí cambió entre 1990 y 2003; ha disminuido la presencia de los empleados públicos, que del 17,5% en 1990 pasaron a representar el 13,9% del

empleo total en 2003. Es importante destacar que, en números absolutos, los empleados públicos sí aumentaron, de 193.896 en 1990 a 227.817 en 2003 (más detalle sobre el empleo público, se presenta en el capítulo 5 de este Informe).

En desempleo e ingresos, persisten desventajas para las mujeres

La tasa de desempleo abierto, aunque es relativamente baja, se incrementó en 2,1 puntos porcentuales y alcanzó un 6,7% en el año 2003. Además, desde el 2001 muestra una tendencia creciente. Las mujeres son las más perjudicadas por esta situación, con una diferencia promedio de 2,4 puntos porcentuales más en la tasa de desempleo que los hombres (gráfico 3.5).

También hay aumentos significativos en el porcentaje de desocupados jóvenes. Más de la mitad de los desempleados corresponde a menores de 24 años, y esos grupos de edad son los que muestran los incrementos más importantes en las tasas de desempleo abierto. Para los jóvenes de 12 a 17 años la tasa aumentó de 11,7% a 18,5% entre 1990 y 2003, y para las personas de 18 a 24 años pasó de 7,5% a 13,7% en el mismo período. En números absolutos, los desempleados de 18 a 24 años más que se duplicaron, al pasar de 19.789 en 1990 a 50.321 en el 2003. Los jóvenes con niveles de educación bajos son los más afectados por este problema¹⁹.

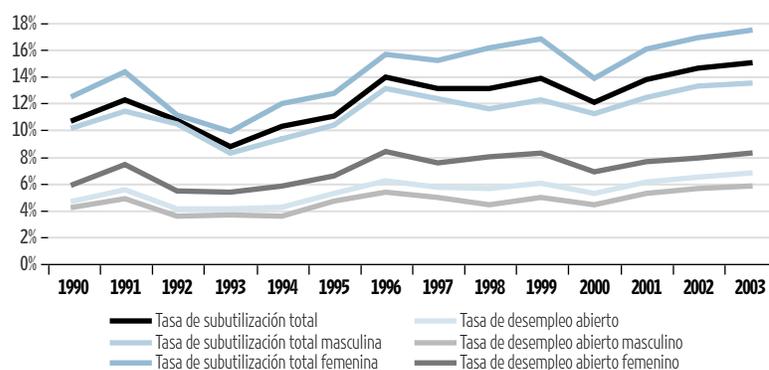
En lo que respecta al subempleo, que se presenta cuando el volumen de empleo es insuficiente (subempleo visible) o cuando el nivel de ingreso es inferior al mínimo requerido (subempleo invisible), se observa que la tasa de subempleo total pasó de 6,1% en 1990 a 8,3% en el 2003. En este caso, las diferencias entre los hombres y las mujeres no son tan notables como en el caso del desempleo, aunque sí las afecta a ellas en mayor medida.

El subempleo visible es mayor que el invisible y también tiene una mayor incidencia en las mujeres. Entre 1990 y 2003 los cambios en la tasa de desempleo abierto, así como en las tasas de subempleo, causaron un aumento de 4,3 puntos porcentuales en la tasa de subutilización total de la mano de obra (pasó de 10,7% en 1990 a 15,0% en 2003). La subutilización de la mano de obra femenina, en promedio, es 2,9 puntos porcentuales mayor que la de los hombres a lo largo del período (gráfico 3.5).

En síntesis, puede decirse que mientras en el 2003 un 30,7% de la población activa tenía problemas de empleo, en 1994 este fenómeno abarcaba a un 23,7%. En números absolutos las personas afectadas casi se duplicaron entre esos años, puesto que en 1994 aproximadamente 219.362 ocupados enfrentaban situaciones de subempleo y 54.866 personas estaban

GRAFICO 3.5

Costa Rica: tasas de desempleo abierto^{a/} y subutilización total^{b/}, por sexo. 1990-2003



a/ Porcentaje de la población desocupada con respecto a la fuerza de trabajo (personas de 12 años o más que se encontraban ocupadas o desocupadas).

b/ Se define como la suma de las tasas de desempleo abierto y subempleo visible e invisible.

Fuente: Elaboración propia con base en INEC, varios años.

desempleadas, en tanto que para el 2003 había 387.736 subempleados y 117.191 desempleados.

En el período 1990-2003 hubo pocos cambios en el perfil de los ocupados, tanto en general como por condición de pobreza. Además del ya comentado incremento en la participación relativa de los ocupados en actividades del sector terciario, cabe destacar que el perfil de escolaridad mejoró, al bajar la población ocupada sin ningún nivel de instrucción (de 23,3% a 16,2%) y aumentar aquella con secundaria completa o más (de 27,7% a 34,6%). Esta mejoría, sin embargo, estuvo concentrada en los ocupados no pobres. Por otro lado, se registró un incremento en la categoría ocupacional de patronos por cuenta propia y una reducción en la de asalariados, lo que posiblemente está relacionado con el mayor dinamismo del empleo en el sector informal (recuadro 3.3).

En cuanto al ingreso de los ocupados, los datos indican que entre 1991 y 1994, el ingreso promedio real mensual tuvo un crecimiento sostenido, pero en los últimos años del período no tuvo cambios sustanciales (gráfico 3.6). Esto concuerda con los datos del índice de salarios mínimos reales, que se ha mantenido estancado desde 1999 (capítulo 2). Los ingresos promedio reales muestran diferencias por género: los ingresos de las mujeres son inferiores en un 20% a los de los hombres y las desigualdades entre ambos no registraron variaciones significativas en el período de análisis.

Las mujeres que se incorporan al mercado de trabajo tienen, en promedio, un nivel de educación mayor que el los hombres²⁰. Las mayores diferencias se dan en el nivel universitario; mientras 4 de cada 10 mujeres asalariadas poseen algún año de universidad, solamente 2 de cada 10 hombres se ubican en ese nivel de educación. Esto es importante, porque las principales variaciones salariales²¹ en las actividades económicas se manifiestan cuando se consideran altos niveles de educación.

Si se analiza a los asalariados que tienen algún año de educación universitaria

RECUADRO 3.3

El tamaño de las empresas privadas según inscripción de los trabajadores en el seguro de salud

Un indicio indirecto de los cambios en la composición de las empresas privadas es suministrado por los datos que reporta la CCSS para el seguro de salud. En el período 1996-2002 hubo un incremento tanto en el número de patronos como en el de trabajadores, aunque inferior a los aumentos medidos por la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, lo que podría indicar una menor capacidad explicativa de estos datos sobre el tamaño de las empresas. No obstante, al comparar el año 1996 con el 2002 se observa que no ha habido prácticamente cambio alguno en la estructura global por tamaño de las empresas privadas: predominan los establecimientos con menos de 4 empleados (65% de las empresas) y solo el 4% tiene 50 o más trabajadores. En términos de empleo el predominio se invierte: el 10% de las personas labora en empresas de menos de 4 trabajadores y el 59% lo hace en firmas de 50 y más.

Aunque los grandes números no variaron, al hacer un análisis sectorial los resultados presentan grandes diferencias. El cuadro 3.8 muestra la variación, entre 1996 y 2002, de los patronos y los trabajadores en algunas actividades económicas y el total de los secto-

res por tamaño de empresa. Esas cifras revelan comportamientos muy diversos entre sí. Por un lado, la industria muestra en todas las categorías una disminución del número de empleados de las empresas, y el mismo resultado se encuentra en la agricultura, con un pequeño o casi nulo incremento para los casos de las empresas con 5 a 9 empleados y las que tienen 100 o más. En el comercio y los servicios la tendencia es más bien de crecimiento, ya que se observa un incremento (salvo excepciones) tanto de patronos como de trabajadores.

Por el peso de los establecimientos financieros sobre el total del sector servicios, el cuadro 3.8 los presenta en una columna independiente. Este tipo de empresas muestra un aumento generalizado y de extraordinaria magnitud, sobre todo en los establecimientos con más de 100 empleados (173% de patronos y 283,4% de trabajadores). El resto del sector servicios contabiliza incrementos tanto de patronos como de trabajadores en las categorías de 50 y más empleados.

Fuente: Elaboración propia con datos de la CCSS.

CUADRO 3.8

Variación porcentual del número de patronos y trabajadores por tamaño de empresa, según algunos sectores. 1996 y 2002

Sector		Tamaño de la empresa					
		Total	Menos de 4	5 a 9	10 a 49	50 a 99	100 y más
Agricultura	Patronos	-4,8	-5,6	1,4	-0,4	-2,1	-28,9
	Trabajadores	-1,4	-4,1	0,0	-5,4	-3,7	0,4
Industria	Patronos	-8,1	-6,9	-3,1	-10,2	-13,4	-24,4
	Trabajadores	-9,7	-6,6	-2,1	-11,8	-12,7	-9,4
Comercio	Patronos	0,6	-3,1	2,2	12,4	26,1	34,8
	Trabajadores	21,3	-1,3	5,6	16,2	26,7	47,0
Servicios sin establecimientos financieros	Patronos	0,6	2,7	-7,4	-5,9	11,0	20,9
	Trabajadores	5,1	-6,9	-11,6	-8,9	8,9	31,9
Establecimientos financieros	Patronos	63,4	53,4	90,0	81,6	80,3	173,3
	Trabajadores	135,5	51,6	88,1	87,6	87,0	283,4
Total	Patronos	4,4	2,9	5,7	8,8	12,8	3,4
	Trabajadores	14,0	1,0	5,8	8,6	12,0	22,4

Fuente: CCSS.

y que trabajan cuarenta horas o más²², se observa que en la rama de industrias manufactureras los hombres ganaban un 7% más que las mujeres en 1990, y en el 2003 recibieron un 38,3% más. Sin embargo, en otras actividades las diferencias en ese nivel educativo se han reducido. Por ejemplo, en el comercio, los hombres percibían un 63,2% más que las mujeres en 1990, pero para el 2003 la diferencia disminuyó al 59,8%. Y en servicios los hombres pasaron de ganar un 48,1% más que las mujeres, a un 24,1%. Por otra parte, en los niveles más bajos de educación las diferencias salariales son menores y, además, muestran una tendencia a la baja en el mismo período.

A pesar de que los salarios mínimos reales están estancados desde 1999, el costo real de la canasta básica de alimentos se ha reducido desde ese mismo año y los precios de los alimentos que se consideran dentro de ella han crecido menos que la inflación (gráfico 3.7). Estos indicadores están muy relacionados con los datos sobre pobreza, y tuvieron un efecto importante en la disminución de la misma en el 2003 (capítulo 2).

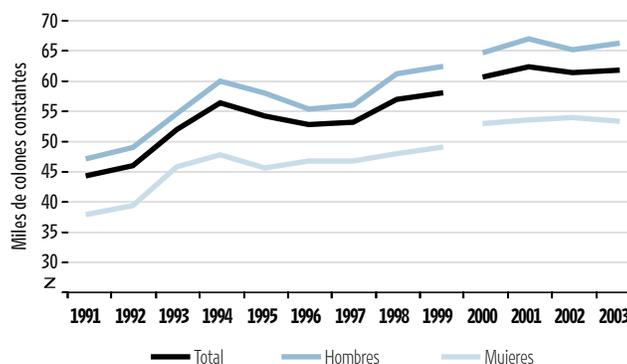
Inestable y caro financiamiento interno de la producción

El crédito aumentó de manera notable en el período de análisis, ya que el saldo en términos reales del año 2003 fue 3,5 veces el de 1991. Entre 1992 y 2003, en promedio, el crédito al sector privado creció a un ritmo bastante superior que la inflación, 26,2% y 13,1%, respectivamente, situación que podría contribuir a mejorar el acceso a las oportunidades de financiamiento. Por su parte, el crédito al sector público, que suele ser un detonante de presiones inflacionarias, se mantuvo controlado a lo largo de casi todo el período.

El volumen y la distribución del crédito del sistema bancario nacional mostraron un comportamiento inestable, patrón que estuvo marcado por los esfuerzos del Banco Central por controlar la cantidad de dinero, en respuesta a diversos acontecimientos y a decisiones con implicaciones de carácter contable.

GRAFICO 3.6

Costa Rica: ingreso promedio real mensual total^{a/}, por sexo. 1991-2003

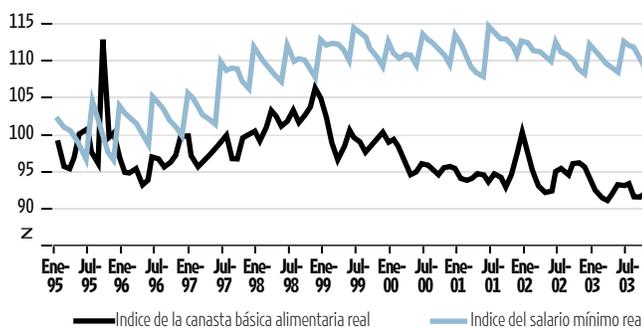


a/ Las cifras son totalmente comparables a partir del 2000. Sin embargo, para compararlas con las de años anteriores se debe tener presente el ajuste en los factores de expansión de las Encuestas de Hogares.

Fuente: Elaboración propia con base en INEC, varios años.

GRAFICO 3.7

Costa Rica: índice de la canasta básica alimentaria real^{a/} e índice del salario mínimo real^{b/}. 1995-2003



a/ Deflatada con el IPC, base enero 1995=100.

b/ La base de los índices es el promedio del año 1995.

Fuente: Elaboración propia con datos del INEC y del BCCR.

En el gráfico 3.8 pueden notarse importantes fluctuaciones. Por ejemplo, en 1996, el crédito interno neto total se amplió en un 52%, fundamentalmente por el aumento del 127% en el crédito al sector público. Este gran salto se explica por los efectos contables de la documentación de operaciones del Gobierno con el BCCR. A partir de entonces, el ritmo de crecimiento del crédito al sector público inició una fuerte reducción, hasta

alcanzar niveles negativos de 1999 a 2001. La principal causa de esta caída fue la entrega de títulos del Gobierno al instituto emisor, para honrar las deudas que fueron documentadas en 1996, según se dispuso en el artículo 175 de la Ley 7558 (BCCR, 1997 y 2002b). En el 2002 las necesidades de financiamiento aumentaron considerablemente debido al incremento del déficit del Gobierno Central, que hizo que el Gobierno usara los recursos

externos que tenía depositados en el BCCR y que, originalmente, estaban destinados a hacer otro pago de la deuda del Gobierno con el BCCR (Programa Estado de la Nación, 2003).

En términos de la composición de la cartera entre ramas de actividad, los datos señalan variaciones importantes. Mientras el crédito para agricultura, ganadería y pesca se redujo, los préstamos para industria manufacturera y turismo, comercio y servicios crecieron a tasas modestas, comparadas con el comportamiento del crédito para vivienda, construcción y consumo. De esta manera, las actividades primaria y secundaria, que en conjunto absorbían en promedio el 40,1% del saldo real del crédito en el período 1991-1995, concentraron solamente el 19% de la cartera entre 1999 y 2003.

Los cambios en la estructura del mercado financiero y el aumento de la competencia no trajeron consigo una disminución significativa de las tasas de interés. Las tasas reales activas son hoy casi tan altas como en los años iniciales de la década de los noventa para todos los rubros de actividad, pese a una menor y más estable inflación (gráfico 3.9). Lo que sí es novedad es la baja en la volatilidad que se registró en los últimos años. En comparación con el quinquenio 1990-1995, cuando las tasas reales experimentaron severas fluctuaciones, a partir de 1997 el mercado ha tendido a estabilizarse dentro de la banda comprendida entre 20 y 30 puntos. Los bancos estatales siempre han tenido menores tasas activas que los privados y esa diferencia ha tendido a aumentar para los rubros de industria, ganadería y, especialmente, vivienda.

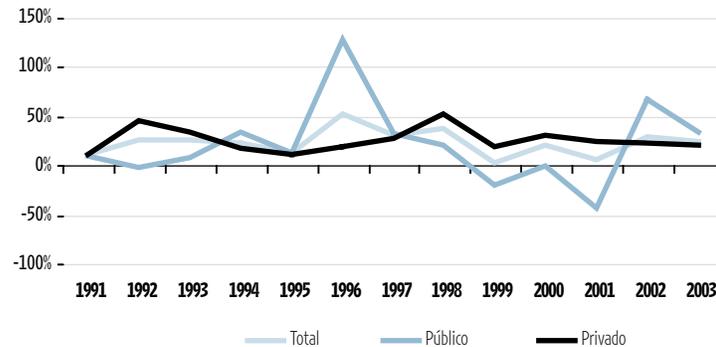
Debilitamiento de las instituciones de apoyo a los sectores productivos tradicionales

La ausencia de políticas claras de promoción de la actividad productiva, o lo que los economistas llaman una "política industrial", ha sido ampliamente señalada como una de las deficiencias más severas en las políticas económicas aplicadas en Costa Rica en las últimas décadas.

GRAFICO 3.8

Costa Rica: crecimiento del crédito interno neto del sistema bancario nacional total, público y privado. 1991-2003

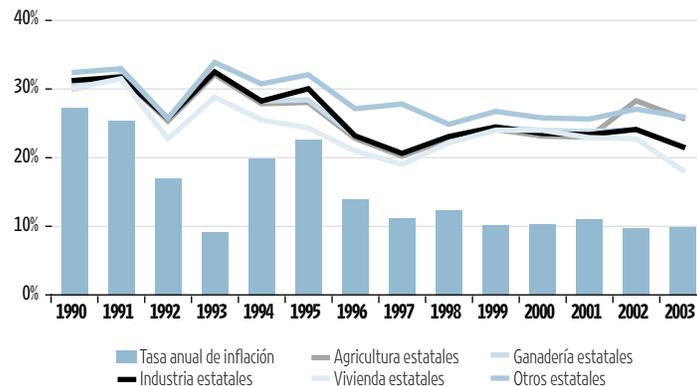
(a diciembre de cada año)



Fuente: Elaboración propia con cifras del BCCR.

GRAFICO 3.9

Costa Rica: evolución de la inflación y de las tasas activas reales^{a/} en el sector estatal, por sector de actividad. 1990-2003



a/ Tasa activa real = (tasa nominal - inflación) / (1 + inflación).

Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

Efectivamente, en los últimos veinte años ocurrió un debilitamiento en la institucionalidad de apoyo y promoción de actividades productivas tradicionales en los sectores agropecuario e industrial. En la industria y la agroindustria este proceso tuvo en el cierre de CODESA y sus empresas su evento más dramático, aunque no el más importante, pues, como ha sido dicho, se trató de un esquema institucional efímero. En lo medular de la institucionalidad pública relacionada con la promoción y apoyo a la producción, el debilitamiento no se dio

por la vía del cierre de instituciones: las entidades que operaban en 1980 seguían haciéndolo en diciembre del 2003. Más aún, hubo una profusa creación de organismos: 14 de las 25 instituciones del sector agropecuario fueron creadas después de 1980, lo mismo que 5 de las 6 entidades de desarrollo regional; y a ellas se agregaron 2 órganos de regulación adscritos al MEIC.

Así, en las décadas de los ochenta y los noventa se establecieron o se reformaron 5 de las 10 entidades de promoción sectorial existentes en el país (el

ICAFE, la Junta de Fomento Porcino, la Corporación Arrocera Nacional, la Corporación Ganadera Nacional y la Junta Nacional de la Cabuya); se fundaron nuevas unidades de prestación de servicios técnicos (el Instituto Nacional, de Innovación Tecnológica Nacional el Servicio Fitosanitario del Estado, el Centro Nacional de Formación de Formadores y de Personal Técnico para el Desarrollo Industrial) y se crearon nuevos programas de desarrollo regional (la Junta de Desarrollo de la Zona Sur, el Proyecto de Desarrollo Agrícola Península de Nicoya, la Unidad Ejecutora de Crédito y Desarrollo Agrícola de Pequeños Productores de la Zona Norte, el Proyecto de Desarrollo Agrícola de la Zona Atlántica y el Programa de Desarrollo Rural Integrado Osa-Golfito).

Sin embargo, cuando se examina la evolución en el mediano plazo de los recursos al alcance de las instituciones clave en la promoción de los sectores agropecuario e industrial, se observa una caída o, en el mejor de los casos, un estancamiento. En efecto, en 1993 los recursos del CNP eran menos de una tercera parte de los que estaban disponibles en 1990; el MAG -pese a contar con más órganos adscritos- tuvo una leve declinación de sus presupuestos (en términos reales) a lo largo del período, con excepción de 1993-1994; por su parte, el MEIC mantuvo su bajo nivel presupuestario (gráfico 3.10).

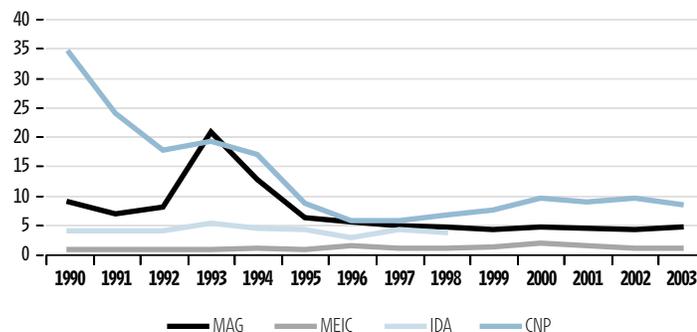
La reducción de capacidades institucionales se confirma al utilizar un segundo indicador: las plazas o puestos públicos. En los últimos veinte años, las instituciones clave del sector agropecuario disminuyeron su peso dentro del empleo público, tanto en términos absolutos como relativos (de más de 4% a menos de un 2%). Por ejemplo, entre 1990 y 2003 el CNP perdió 1.343 plazas, el MAG 705 y el IDA 414.

Entre los cambios registrados en los últimos quince años está la transformación desde un estilo de política de apoyo a sectores productivos de tipo vertical, a uno de acciones horizontales, que han resultado más en un conjunto de programas aislados, que en una política pública articulada. El

GRAFICO 3.10

Costa Rica: presupuestos de instituciones de promoción y apoyo de sectores productivos tradicionales. 1990-2003

(miles de millones de colones de 1995)



Nota: La información del IDA no está disponible a partir de 1999.

Fuente: Elaboración propia con base en Alfaro, 2004.

sector donde se puede constatar una serie de iniciativas más bien recientes es el de apoyo a las PYME²³.

En resumen, en la institucionalidad pública relacionada con la promoción de sectores productivos tradicionales se conservaron las instituciones preexistentes (excepto CODESA) y se crearon nuevas entidades, pero el conjunto dispone de menos recursos y menos personal.

Un sector externo en expansión

El sector externo de la economía costarricense, tanto en su ámbito de intercambio comercial como en el de atracción de inversión extranjera, fue objeto de grandes transformaciones en los últimos quince años. No solo se modificó la forma en que la institucionalidad pública atiende al sector, sino que se profundizó la importancia del comercio exterior en la demanda agregada, creció el número de tratados comerciales firmados, se consolidó el proceso de desgravación arancelaria, llegaron importantes flujos de inversión extranjera, se acentuó el carácter de régimen especial para la localización de las nuevas (y algunas de las viejas) empresas de capital foráneo, y cambió el destino de esa inversión -del sector agropecuario al industrial y el turismo- y, finalmente, el país desarrolló ventajas comparativas en algunos bienes de baja y alta tecnología.

Reforma en el sector externo: rectoría y corporativismo

En las dos últimas décadas hubo una importante reforma de la institucionalidad pública asociada al comercio y la inversión extranjera. Se creó un ente rector, el Ministerio de Comercio Exterior (COMEX), se renovaron entidades que habían sido establecidas durante el período del Estado intervencionista y se desarrollaron nuevos mecanismos legales, administrativos y financieros, especialmente el sistema de zonas francas. Por otra parte, se crearon estrechos vínculos entre la institucionalidad pública y entidades del sector privado para fomentar el comercio y la inversión. Los entes más representativos de esta imbricación público-privada son la Promotora de Comercio Exterior (PROCOMER) y la Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (CINDE).

El establecimiento de un ente rector del comercio y la inversión externa fue un proceso que llevó diez años y constituyó un pilar de la reforma sectorial impulsada a inicios de la década de los noventa²⁴. COMEX fue creado atípicamente en 1986, mediante la Ley de Presupuesto Extraordinario n° 7040, la cual le asignaba, por primera vez, fondos públicos para financiar su operación. Funcionó sin una ley orgánica hasta 1996, cuando esta fue

aprobada por la Asamblea Legislativa (Ley 7638). Cuatro años más tarde, en el 2000, se revisaron y ampliaron algunas de sus funciones, con la promulgación de la Ley para las Negociaciones Comerciales y la Administración de los Tratados de Libre Comercio, Acuerdos e Instrumentos del Comercio Exterior, n° 8056.

El marco legal de COMEX desarrollado en los noventa tuvo profundas implicaciones para el Estado costarricense. Por una parte, generó un cambio en el aparato de conducción de la política exterior del país, sustrayendo de la Cancillería un abanico de funciones que le habían correspondido hasta los años ochenta, aunque no las ejerciera (véase sección especial del capítulo 5)²⁵. En segundo lugar, declaró de interés público los procesos de negociación comercial²⁶ y estableció un marco de responsabilidades institucionales para su administración²⁷.

La instauración de una rectoría sectorial fue acompañada por la creación de estrechos vínculos entre instituciones públicas y privadas. Estos nexos se dieron tanto por medio del establecimiento de entidades públicas con representación corporativa, como por la acción complementaria a la política pública por parte de las entidades privadas. En cuanto a la opción corporativa, la instancia más importante es la Promotora de Comercio Exterior (PROCOMER), creada en 1996 mediante la misma ley de COMEX. PROCOMER aglutinó al Centro para la Promoción de las Exportaciones (CENPRO) fundado en 1968, y a la Corporación de Zonas Francas, establecida a principios de los años ochenta con el objetivo de administrar los parques industriales. En la Junta Directiva de PROCOMER tienen asiento representantes empresariales²⁸. Esta entidad tiene oficinas de apoyo en aquellos países con los cuales Costa Rica ha firmado tratados preferenciales de comercio, a saber, México, Chile, República Dominicana y Canadá. Una segunda instancia de representación corporativa es el Consejo Consultivo de Comercio Exterior, creado en

el 2000. Tiene funciones de asesoría al Poder Ejecutivo y de cooperación y coordinación entre el sector público y el privado.

Por su parte, el sector privado pasó a constituirse en un agente relevante de la política pública, especialmente a través de CINDE. Esta entidad se formó en 1982 con el apoyo financiero de la Agencia Internacional para el Desarrollo de Estados Unidos (USAID), como una organización privada sin fines de lucro, y dos años después fue declarada de interés público por el Gobierno de Costa Rica. Desde sus inicios ha orientado su labor a la atracción de inversión extranjera y a brindar apoyo al inversionista extranjero establecido en el país. Sin embargo, en la década del noventa decidió concentrar sus esfuerzos en sectores específicos, que podrían calificarse como de mayor complejidad tecnológica.

Las reformas institucionales en el sector de comercio e inversión para la exportación estuvieron asociadas a la aplicación de nuevos incentivos. Durante buena parte del período se siguió empleando el subsidio a las exportaciones mediante los Certificados de Abono Tributario (CAT), creados en 1972 para fomentar el sector exportador. Los CAT fueron descontinuados en 1999, no solo por su alto costo fiscal sino por las irregularidades que se presentaron en su otorgamiento y uso. El régimen de zonas francas ha sido un incentivo importante para la atracción de inversiones y la promoción de las exportaciones en los últimos quince años²⁹.

Fuerte profundización de las políticas de apertura comercial y de atracción de inversiones

Durante treinta años, entre 1961 y 1991, el único tratado de comercio preferencial firmado por Costa Rica fue el que dio origen al Mercado Común Centroamericano. En contraste, a partir de 1994 se desarrolló una activa política de negociación y ratificación de tratados comerciales. De los siete acuerdos preferenciales suscritos por el país hasta abril del 2004, seis fueron firmados en el período 1994-2004 (de

los cuales cuatro están ratificados). En materia de acuerdos multilaterales, el más destacado es la entrada de Costa Rica a la Organización Mundial de Comercio (OMC), en 1995.

Esta febril actividad responde, en parte, a una tendencia mundial. Según la OMC, actualmente la mayoría de los miembros de esa organización es parte de uno o más tratados comerciales regionales³⁰. Hasta diciembre del 2002 los países habían notificado a la OMC un total de 250 acuerdos de este tipo, la mayoría de los cuales (130) se suscribió después de enero de 1995. A partir de ese año, precisamente cuando empezó a funcionar la OMC³¹, se ha generalizado la firma de tratados preferenciales entre los países.

Pero este dinamismo también responde a una estrategia reactiva de Costa Rica ante un entorno regional cambiante. En efecto, la firma del North American Free Trade Agreement (NAFTA) en 1994 y el lanzamiento del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) fueron factores que impulsaron las acciones bilaterales por parte de las demás naciones. Costa Rica no solo no se separó de esa estrategia, sino que la asumió con rapidez. Unos meses después de suscrito el NAFTA, el país firmó un acuerdo preferencial con México y siete años más tarde lo hizo con Canadá.

Los tratados tienen varias consecuencias sobre el régimen comercial del país. En primer lugar contribuyen a variar el arancel promedio. En segundo lugar reorientan el flujo de comercio, ya sea creando comercio entre los socios firmantes o desviando comercio de los demás socios hacia los firmantes del acuerdo preferencial. En tercer lugar, genera una normativa, que puede ser similar a la ya establecida en la OMC o ir más allá que lo acordado a escala multilateral. Precisamente por compromisos adquiridos con los países centroamericanos y ante la OMC, Costa Rica continuó su proceso de desgravación arancelaria, sobre todo en los bienes manufacturados.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE EL TEMA **CAFTA**

Véase sección especial de este mismo capítulo y Alonso, 2004 en el sitio www.estadonacion.or.cr

De acuerdo con información de COMEX, en 1998 Costa Rica disminuyó de 7,6% a 4,0% el arancel promedio ponderado para las importaciones de bienes manufacturados (gráfico 3.11). Esta decisión se inscribe dentro del compromiso asumido por los países del área centroamericana en 1995, en el cual se estableció como meta armonizar los aranceles al 0% para las materias primas, al 5% para los bienes de capital, al 10% para los bienes intermedios y al 15% para los bienes finales. Este proceso culminó, en el caso costarricense, en el año 2000. Además Costa Rica, como miembro del Acuerdo de Tecnología de la Información, asumió ante la OMC el compromiso de liberalizar los bienes catalogados como de alto contenido tecnológico. Eso explica que en 1999 un 48% del universo arancelario pasara a la categoría de “cero arancel”.

Los tratados bilaterales de inversión (BIT, por su sigla en inglés), que protegen a los inversionistas extranjeros³² y los tratados de doble imposición (DTT, sigla en inglés), que impiden el doble cobro de impuesto de renta y pueden allegar recursos fiscales adicionales al país anfitrión de un inversionista externo³³ han sido otros mecanismos para fomentar la apertura del sector externo. En el período 1990-2002, el número de tratados en estas materias pasó de cuatro a diecisiete, de los cuales catorce eran BIT y solo tres DTT. Esta evolución es importante pues, como quedará claro más adelante, la mitad de la inversión extranjera en el país se ampara al régimen de zonas francas, que le exime del pago de impuestos en Costa Rica (situación que habrá de variar en el 2007, de acuerdo con los compromisos asumidos ante la OMC).

Según datos de la UNCTAD, en 1990 había a escala mundial 446 BIT y 1.193 DTT. Para finales del 2002 los primeros se habían casi cuadruplicado, al alcanzar un total de 2.181, en tanto que los segundos se duplicaron, llegando a un total de 2.256 (UNCTAD, 2003c). En consecuencia, mientras en 1990 el 73% de los tratados existentes correspondía a acuerdos cuya finali-

dad era normar el tratamiento fiscal entre el país de origen y el país receptor de la inversión directa, esta proporción disminuyó a poco más del 50% doce años después.

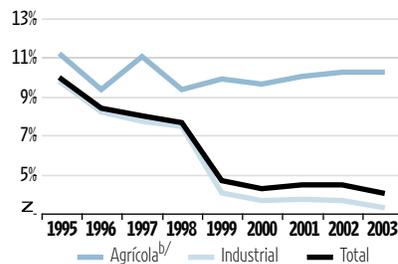
América Latina está sesgada hacia los tratados bilaterales de inversión, o sea, hacia la protección del inversionista extranjero y, en menor medida, hacia objetivos fiscales (gráfico 3.12). Esta situación es inversa a la prevalente en las naciones desarrolladas y en los principales países exportadores

de Asia, donde los objetivos fiscales tienen una alta prioridad. Esto refleja condiciones y objetivos diferentes en la política dirigida al flujo de inversión directa entre las regiones mencionadas.

Sin embargo, cuando se desglosan los datos de América Latina se observa una gran diferencia entre los países más grandes y los más pequeños de la región. Tanto Brasil como México se concentran en los tratados de doble imposición, es decir, hacen hincapié en asuntos fiscales³⁴, pero Centroamérica (y Costa Rica) está centrada en los tratados de inversión, dejando de lado los DTT y poniendo el énfasis es la protección del inversionista extranjero.

GRAFICO 3.11

Costa Rica: evolución del arancel promedio ponderado para las importaciones^{a/}. 1995-2003



a/Excluye importaciones de zona franca y perfeccionamiento activo.
b/ Las mercancías agrícolas se definen de acuerdo con el Anexo 1 del Acuerdo sobre Agricultura de la OMC.

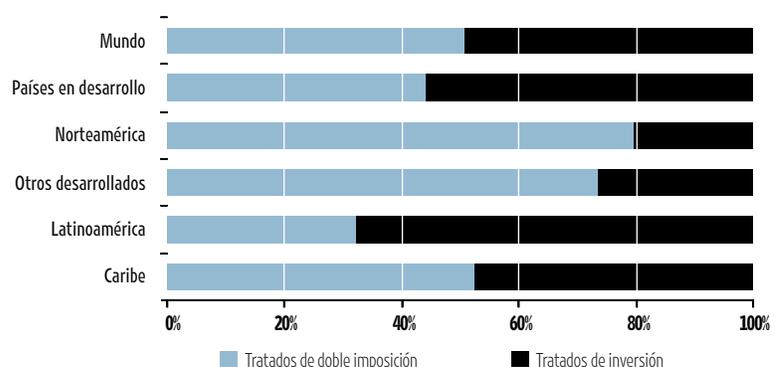
Fuente: COMEX, con base en cifras del BCCR y la Dirección General de Aduanas.

Aumentó la apertura de la economía, pero con ritmo decreciente

Como consecuencia de la rápida expansión de las exportaciones y las importaciones, la economía costarricense es hoy más abierta que a inicios de la década de los noventa. El grado de apertura de la economía -exportaciones más importaciones como proporción del PIB- aumentó de 71,2% en 1991 a 95,4% en 2003; en estos trece años alcanzó su punto máximo en 1998, influenciado por las operaciones de Intel (98,8%), pero empezó a disminuir al año siguiente, producto de la contracción experimentada por el sector externo; si bien es cierto en los dos últimos años el grado de apertura ha

GRAFICO 3.12

Regiones del mundo: distribución relativa de los tratados de inversión y de doble imposición. 2002



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la UNCTAD.

tenido un repunte, no se ha llegado a alcanzar el nivel de 1998 (gráfico 3.13). Durante todo este período las exportaciones e importaciones de servicios representaron en promedio el 19,8% de ese grado de apertura, y el 80,2% restante se debió al comercio de bienes. Se trata, pues, de una apertura en el sector de bienes, pero no en el de servicios.

El indicador de apertura puede separarse en un componente nacional, que excluye el volumen de comercio de las zonas francas, y otro componente que únicamente considera el comercio originado en las zonas francas. Como se indicó, en 1991 el grado de apertura de la economía costarricense era de 71,2% del PIB; solo el 3,6% de él provenía de las zonas francas y el 67,5% restante correspondía a los demás sectores productivos. En el año 2003, el grado de apertura fue de 95,4%, con el 30,4% proveniente de la actividad de las zonas francas y el 65,1% del comercio que generó el resto de los sectores económicos (gráfico 3.14). Así, el proceso de apertura no solo se estancó a partir del año 1998, sino que, en el caso de los sectores que no producen en zonas francas, este disminuyó -y aún no recupera- su nivel con respecto al observado en 1991³⁵.

La mayor apertura de la economía costarricense es parte de una tendencia internacional. En Centroamérica, Costa Rica no es la única que se ha vinculado

con mayor intensidad al mercado mundial; Honduras es el país del área que experimentó el mayor cambio durante este período, dado el tamaño de su economía. En 1985 tenía un grado de apertura más bajo que el de Costa Rica, 54% frente a 63%, pero a partir de 1994 lo alcanzó y superó (la desaceleración en el grado de apertura es un fenómeno compartido entre las economías centroamericanas, especialmente entre Costa Rica y Honduras, que lo vivieron primero y con mayor intensidad). Por otra parte, en relación con los exitosos países del sudeste asiático, la apertura de la economía costarricense es sensiblemente inferior.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE EL TEMA
**"EVOLUCIÓN DEL SECTOR EXTERNO
 COSTARRICENSE, 1991-2003"**

Véase Ulate, 2004, en el sitio www.estadonacion.or.cr.

Importantes cambios en el origen y destino del comercio de bienes

Durante el período 1991-2003, el comercio total de bienes (suma de importaciones y exportaciones), en promedio, se dividió entre un 7,3% con Centroamérica y un 92,7% con el resto del mundo. En esos años hubo poca variación entre estos agregados³⁶. Pese a la estabilidad que sugieren estas cifras, un análisis más cuidadoso revela

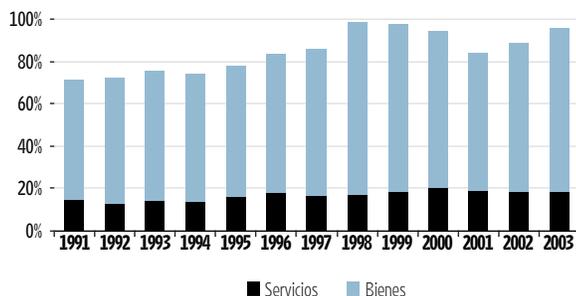
importantes modificaciones en la estructura de comercio externo de bienes, especialmente en el origen y destino de los flujos comerciales dentro de la categoría "resto del mundo".

La categoría antes citada se divide en dos grupos: el comercio desde regímenes especiales (zonas francas, perfeccionamiento activo) y desde fuera de estos. Entre 1991 y 2003, el comercio total tendió a concentrarse en los regímenes especiales. En efecto, el comercio con Estados Unidos -el principal socio comercial del país- que surge fuera de la zona franca perdió más de 13 puntos porcentuales en los años 2002 y 2003 con respecto a 1991, mientras que el proveniente de los regímenes especiales ganó 23,3 y 23,8 puntos porcentuales en esos años, respectivamente. Los principales cambios ocurrieron después, con el inicio de operaciones de la firma Intel en Costa Rica.

El examen por separado de las exportaciones y las importaciones refleja un comportamiento similar al ya comentado. Por el lado de las exportaciones, Centroamérica tiene un mayor peso que por el lado de las importaciones: las ventas a esta región representaron el 9,8% del total exportado por el país durante el período 1991-2003; por su parte, las compras a Centroamérica fueron en promedio un 5,3% del total de importaciones, y su importancia declinó casi una tercera parte en la última década (Ulate, 2004).

GRAFICO 3.13

Costa Rica: evolución del grado de apertura comercial^{a/} en bienes y servicios. 1991-2003

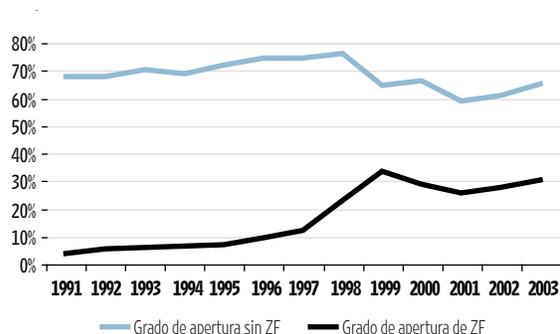


a/ Exportaciones más importaciones en relación con el PIB, con datos en dólares y PIB a precios de mercado.

Fuente: BCCR.

GRAFICO 3.14

Costa Rica: importancia de las zonas francas en el grado de apertura. 1991-2003



Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

En otras palabras, la región es más importante como mercado exportador que como origen de importaciones.

Entre 1991 y 2003, las exportaciones a Estados Unidos desde fuera de los regímenes especiales disminuyeron en 16,4 puntos porcentuales, las dirigidas a Canadá en 3,7 puntos porcentuales y las destinadas a Alemania en 6,7 puntos porcentuales. Mientras tanto, el régimen de zona franca aumentó su representación en 46,5 puntos porcentuales en relación con 1991: en ese año las zonas francas generaban un 7,6% de las exportaciones de bienes, cifra que se incrementó a 54,1% en el 2003. Por su parte, el régimen de perfeccionamiento activo perdió 8,6 puntos porcentuales (gráfico 3.15).

Por el lado de las importaciones, durante el período 1991-2003 Estados Unidos fue en promedio el principal origen (30,1%). En este ámbito también aumentó el peso de la zona franca, aunque en menor medida que en el caso de las exportaciones (poco más de 20 puntos porcentuales en doce años). Las importaciones del régimen de perfeccionamiento de activo perdieron 10,2 puntos porcentuales. Asimismo, las importaciones desde Estados Unidos que se llevan a cabo fuera de los regímenes especiales disminuyeron en 11,6 puntos porcentuales (gráfico 3.16).

Se asimiló el "efecto Intel" en la diversificación de exportaciones

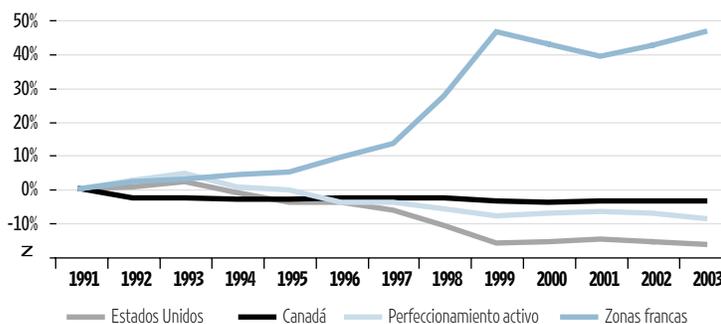
Uno de los argumentos para explicar la capacidad mostrada por la economía costarricense para enfrentar la fuerte caída de los términos de intercambio a partir de 1998, ha sido el proceso de diversificación de las exportaciones iniciado en la mitad de la década de los ochenta. Con el fin de cuantificar si Costa Rica logró profundizar la diversificación de sus exportaciones, se utiliza el índice de concentración de Hirschmann³⁷; cuanto menor es este índice, mayor es la diversificación (menor la concentración). La ventaja del índice es que, además de mostrar su evolución en el tiempo, permite comparar su nivel con el de otros países.

Durante el período 1990-2001, la diversificación de la oferta exportable de Costa Rica fue claramente inferior

GRAFICO 3.15

Costa Rica: Índice del cambio porcentual de las exportaciones de regímenes especiales y algunos destinos. 1991-2003

(año base 1991)

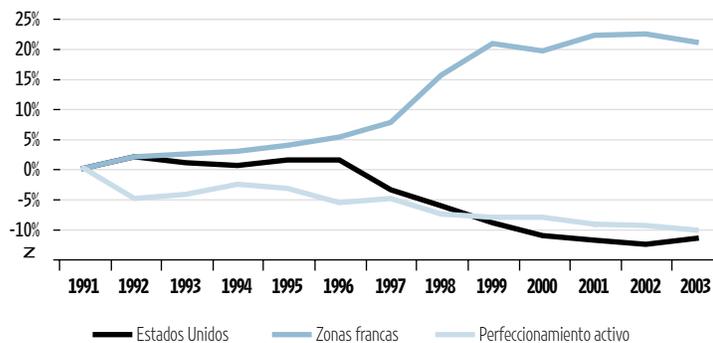


Fuente: Ulate, 2004.

GRAFICO 3.16

Costa Rica: índice del cambio porcentual de las importaciones de Estados Unidos y regímenes especiales. 1991-2003

(año base 1991)



Fuente: Ulate, 2004.

a la de los países desarrollados y a la de China, la más dinámica de las economías emergentes del mundo (gráfico 3.17). En términos generales, pese a la concentración de exportaciones que implicó la entrada en operaciones de la empresa Intel (reflejada en los años 1999 y 2000 en un puntaje superior al promedio de 1990-1998), el país logró avanzar en el proceso de diversificación de exportaciones. En el 2001, el puntaje en el índice es 8 puntos porcentuales inferior al de 1990. En otras palabras, el sector exportador logró asimilar el "efecto Intel" y continuar con

su diversificación. Comparada con Chile, la economía más dinámica de América Latina, Costa Rica muestra una menor concentración de exportaciones y, en el año 2001, cercana al promedio de América Latina. En contraste con otros países centroamericanos, el ímpetu del proceso diversificador costarricense fue menor que el experimentado por El Salvador y Honduras, naciones cuyo puntaje en el índice de Hirschmann descendió cerca de 20 puntos porcentuales: de 0,415 en 1991 a 0,128 en el 2001 para el primer país, y de 0,423 a 0,256 par el segundo (Ulate, 2004).

Aumentaron el nivel y la importancia de la inversión externa

Exitosa atracción de inversiones: financiamiento externo de la producción

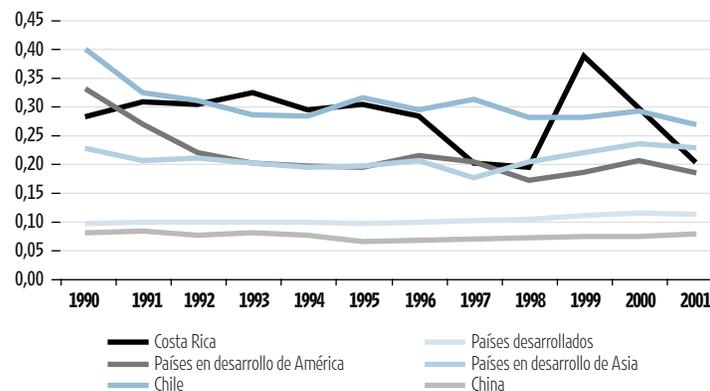
La atracción de inversión extranjera directa (IED) es el segundo pilar del estilo de desarrollo basado en la promoción de exportaciones que siguió Costa Rica en los últimos veinte años. En una economía pequeña como la costarricense, la IED suple las limitaciones internas al ahorro y la inversión. Desde este punto de vista el país ha sido exitoso. En el 2003 el monto de la inversión extranjera directa fue 2,3 veces superior a la registrada en 1991: 586,9 millones de dólares frente a 178,4 millones de dólares (gráfico 3.18). Pese a las fuertes oscilaciones ocurridas a partir del 2000, que, como se explica más adelante, estuvieron directamente influenciadas por las adversas condiciones de la economía internacional, el monto de la IED en 2000 y 2001 - los peores años en la historia reciente - fueron superiores a la inversión que el país lograba atraer en cualquier año antes de 1995.

Los tratados no fueron indispensables para atraer inversión

El principal origen de la inversión extranjera directa en la década de los noventa fue Estados Unidos, un país con el cual no se tiene un tratado bilateral de inversión. El Tratado de Libre Comercio de Centroamérica con Estados Unidos (CAFTA), suscrito en fecha reciente, vendría a suplir esta carencia. Pese a ello, la inversión directa estadounidense hacia Costa Rica se mantuvo como un flujo relativamente estable, alrededor de un promedio anual de 337 millones de dólares, en el período 1997-2003. También ingresó un monto importante desde El Salvador. En América Latina destaca México, cuyos flujos de inversión hacia Costa Rica han mantenido estabilidad a lo largo de los años posteriores a la firma del tratado de libre comercio entre ambas naciones. Colombia y Venezuela muestran un flujo creciente de in-

GRAFICO 3.17

Países seleccionados: índice de concentración de exportaciones por país. 1990-2001

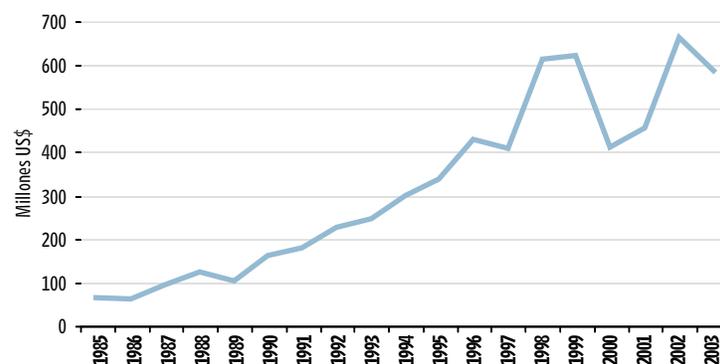


Nota: El cómputo se realiza para todos los productos a tres dígitos.

Fuente: Elaboración propia con base en UNCTAD, 2004.

GRAFICO 3.18

Costa Rica: evolución de la inversión extranjera directa. 1985-2003



Fuente: COMEX, con base en datos del BCCR.

versión hacia Costa Rica. Con el segundo de estos países existe un tratado bilateral de inversión, no así con el primero, y con ninguno de los dos se ha establecido un tratado preferencial de comercio. En el caso de Chile, en cambio, el flujo de inversión es prácticamente inexistente, a pesar que se tienen tratados tanto comerciales como de inversión. En resumen, en algunos casos la ausencia de un tratado bilateral de inversión no parece haber sido un impedimento para invertir en Costa Rica y, por el contrario, la presencia de un tratado bilateral de inversión tampoco es garantía de un flujo

constante de IED hacia el país. Los datos parecen sugerir una mayor diversificación del origen de la IED, aunque la participación de los países desarrollados distintos a Estados Unidos y Canadá es baja y esporádica y, en el caso de Japón, prácticamente inexistente (cuadro 3.9).

La IED se concentró en el sector industrial y abandonó el agropecuario

Durante el período 1997-2003, el sector industrial fue el mayor receptor de inversión extranjera directa, pese a las oscilaciones experimentadas (cuadro

3.10). Por su parte, la agricultura ha sufrido una “desinversión” neta desde el año 2000. Según el Banco Central, este desempeño se origina “en las disminuciones en el monto de utilidades reinvertidas³⁸, los pagos netos por financiamiento recibido de los inversionistas directos y además el poco incentivo para la llegada de nuevos capitales a esta actividad” (BCCR, 2004a). Finalmente, a partir del 2000 se aceleró la inversión extranjera directa en servicios.

Los resultados primero y tercero son reflejo de la combinación de dos elementos: la intervención de CINDE a través de su política de atracción de inversión directa, y las iniciativas privadas promovidas por los incentivos relativos del mercado³⁹. Como ejemplo del primer caso⁴⁰ puede citarse la instalación de la empresa Intel, entre 1998 y 1999. Y ejemplos del segundo elemento son la compra del 25% de las acciones de Florida Bebidas por la empresa holandesa Heineken, en el 2002, y la adquisición de la totalidad de las acciones de la empresa de servicios CORMAR por parte de la estatal Correos de Alemania, en el 2003⁴¹.

Un 45,3% de la IED se orienta a las compañías amparadas al esquema de zonas francas y un 33,5% a las empresas fuera de regímenes especiales. Este resultado era previsible, dado el papel clave que las zonas francas pasaron a desempeñar dentro del sector externo a partir de 1990. En tres de los últimos siete años hubo “desinversión” en el régimen de perfeccionamiento activo (cuadro 3.11).

Creciente importancia de la IED en la formación bruta de capital

Uno de los efectos del notable incremento de la inversión extranjera directa registrado en el período 1991-2003 fue la creciente importancia que ésta adquirió en la formación bruta de capital del país. Ello significa que hubo un proceso de transnacionalización de la economía costarricense, por medio del cual se ampliaron y profundizaron los vínculos entre el desempeño económico del país y el de la economía internacional. De acuerdo con la información de la UNCTAD - que no es comparable con la del Banco Central, pero sí permite analizar tendencias-, la IED pasó de representar el

CUADRO 3.9

Inversión extranjera directa por año, según país o región. 1997-2003 (millones de US\$)

Región/ país	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003 ^{a/}
Centroamérica	16,0	7,1	36,0	19,4	26,4	26,9	34,2
El Salvador	13,9	0,6	15,0	15,1	16,4	22,6	30,8
Guatemala	2,1	1,9	13,7	2,4	4,6	1,8	0,4
Honduras	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Nicaragua	0,1	4,6	7,2	1,8	5,5	2,5	3,0
Panamá	0,2	1,9	69,2	26,2	59,1	32,0	10,3
América del Norte	334,5	541,4	473,7	306,1	324,1	352,5	411,4
Estados Unidos	304,6	486,0	345,5	279,5	260,3	329,6	356,9
Canadá	8,2	34,2	35,7	-2,7	33,1	-6,7	16,2
México	21,7	21,2	92,5	29,3	30,7	29,6	38,3
América del Sur	0,5	19,9	1,7	0,5	6,1	11,7	28,0
Caribe	11,3	2,0	13,3	1,6	3,1	-5,1	13,3
Europa	28,8	16,8	19,0	48,9	37,6	243,8	87,0
Asia	7,4	14,7	6,1	2,5	-6,3	0,2	0,9
Otros	8,0	7,7	0,5	3,3	3,4	-0,3	1,9
Total	406,7	611,5	619,5	408,5	453,5	661,7	587,0

a/ Cifras preliminares.

Fuente: COMEX, con datos del BCCR.

CUADRO 3.10

Inversión extranjera directa por sector de destino. 1997-2003 (millones de US\$)

Sector	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Agricultura	38,1	41,9	49,9	-11,2	1,0	-8,6	-29,8
Agroindustria	6,5	14,7	10,4	11,5	5,2	2,8	10,6
Industria	270,6	423,5	355,9	296,2	231,4	482,7	356,5
Comercio	17,6	39,3	9,2	17,4	8,3	15,2	0,5
Servicios	-7,3	6,6	12,7	14,6	58,9	52,1	111,1
Sistema financiero	-0,2	22,1	93,4	27,1	36,3	19,8	10,1
Sector turístico	79,3	61,4	84,7	52,1	111,5	76,0	88,3
Otros	2,3	2,1	3,3	0,9	1,0	22,0	39,6

Fuente: COMEX, a partir de datos del BCCR.

13% de la formación bruta de capital en 1990 al 20% en el 2002 (cuadro 3.12).

Desde un punto de vista comparativo, el desempeño de Costa Rica es destacable en dos aspectos. En primer lugar, su dependencia en relación con la IED para la formación bruta de capital, aunque cre-

ciente, es inferior a la de países latinoamericanos clave como Brasil y Chile, y similar a la de México a lo largo del período⁴². En segundo lugar, las oscilaciones de Costa Rica son más tenues que las de Brasil y Chile -y las de a demás naciones centroamericanas-, lo que brinda un marco de mayor previsibilidad.

Buen desempeño comparativo en el plano internacional

Costa Rica, en su reducida escala, aprovechó el *boom* de la inversión extranjera que se dio en el ámbito internacional durante la mayor parte de la década de los noventa. Como se ha visto, el país logró multiplicar casi tres veces el nivel de su IED en el período 1991-2003. En comparación con lo sucedido a escala mundial, esta multiplicación, en principio, no es notable. En esos años la IED aumentó con más fuerza en el plano internacional: en 1990 la UNCTAD contabilizó un flujo de inversión extranjera directa global de 209.000 millones de dólares; diez años más tarde se alcanzó el máximo: aproximadamente 1,4 billones de dólares (UNCTAD, 2003c). Sin embargo, debe tomarse en cuenta que este *boom* se generó con mayor fuerza entre las naciones desarrolladas (gráfico 3.19). En 1994 el 56,8% de los flujos globales de inversión directa se destinó a los países desarrollados; en el 2000 dicha porción fue de un 80,4% y, aunque declinó en el 2002 (71%), siempre fue superior al nivel de 1990. Además, a partir del 2000 se experimentó una severa contracción en la IED a escala mundial: el monto se redujo en un 41% el año siguiente y en un 21% en el 2002. Debido a ello, en este último año el monto global fue aproximadamente la mitad del alcanzado en el 2000. Pese a ello, la reducción de la IED en Costa Rica fue mucho menos fuerte que la ocurrida en el plano internacional.

Por otra parte, el buen desempeño del país en materia de atracción de IED durante el período es patente cuando se recuerda que América Latina, en su conjunto, fue un destino cada vez menos importante a escala mundial. Entre 1991 y 1996, esta región recibía el 10,4% de la inversión global; en el 2002 solamente un 8,6%.

El país ganó ventajas comparativas en áreas dinámicas del comercio internacional

Aumentó ventaja en productos de tecnología media y alta

Entre 1991 y 2002, la ventaja comparativa de Costa Rica en las áreas tradicionales de su comercio exterior (productos primarios y productos industriales basados en el agro),

CUADRO 3.11

Inversión extranjera directa por tipo de empresa. 1997-2003 (millones de US\$)

Tipo de empresa	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003 ^{a/}
Empresas regulares	137,1	153,1	206,9	108,1	112	349,4	225,9
Sector turismo	79,3	61,4	84,7	52,1	111,5	76	88,3
Sistema financiero	-0,2	22,1	93,4	27,1	36,3	19,8	10,1
Zona franca	184,7	370,5	225,5	226,7	181,5	226	264,8
Perfeccionamiento activo	6	4,5	8,9	-5,3	12,3	-9,3	-2,2
TOTAL	406,9	611,7	619,5	408,6	453,6	661,9	586,9

a/ Cifras preliminares

Fuente: BCCR, 2004a.

CUADRO 3.12

Inversión extranjera directa como porcentaje de la formación bruta de capital fijo de los países. 1990-2002 (porcentajes)

	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2002
Costa Rica	13	13	14	21	21	14	20
Regiones							
Mundo	5	3	5	6	11	21	12
Países desarrollados	5	3	4	5	10	23	12
Países en desarrollo	4	4	8	9	12	15	11
Países							
Estados Unidos	6	2	4	7	12	19	2
Canadá	6	4	8	9	19	47	14
México	6	6	13	17	14	13	11
Brasil	1	3	2	7	19	28	20
Chile	9	10	22	24	22	23	11
Nicaragua	0	11	10	19	28	32	19
El Salvador	0	2	0	0	55	8	9
Guatemala	6	6	4	4	21	7	
Honduras	7	6	4	9	7	18	10

Fuente: UNCTAD, 2004.

aunque siempre fue positiva, se redujo. La novedad consistió en el desarrollo de ventajas comparativas en otros dos tipos de bienes: un grupo de tecnología baja (textiles, prendas y calzado) y otro de alta tecnología (electrónico y eléctrico). Para medir estas tendencias se empleó el índice de ventaja comparativa revelada (IVCR). Este indicador, elaborado por Balassa (1989), examina la participación de un país en el comercio interna-

cional con el fin de determinar la existencia de ventajas comparativas. Un país revela que posee ventaja comparativa en el comercio de bienes de alta tecnología si la importancia de esos mismos bienes en sus exportaciones es mayor que la importancia de esos bienes en el comercio mundial⁴³. De esta forma, un valor mayor que 1 para este índice revela la presencia de ventaja comparativa, en tanto que un valor

menor que 1 señala una situación de desventaja comparativa.

En el período 1991-2002 Costa Rica siempre presentó una ventaja comparativa revelada en la producción de bienes primarios, aunque en el subperíodo 1991-1997 el indicador fue mayor (3,94 en promedio) que el observado en los siguientes años hasta el 2002 (2,26 en promedio). En textiles, prendas y calzado (de tecnología baja) el indicador toma un valor superior a 1 a partir de 1997, y en los productos eléctricos y electrónicos (de alta tecnología), a partir del año 1998 (cuadro 3.13).

Avances selectivos en la especialización en el comercio de servicios

El dinamismo y, por ende, la participación relativa de las exportaciones de servicios en el mercado mundial presentaron diversas variaciones a lo largo de la década de los noventa. El principal rubro del mercado de servicios es el de transporte y viajes, al cual se suman otros servicios que a lo largo de la década fueron adquiriendo una mayor importancia, como los de información y cómputo, mientras que otros perdieron presencia en el mercado, entre ellos los servicios gubernamentales.

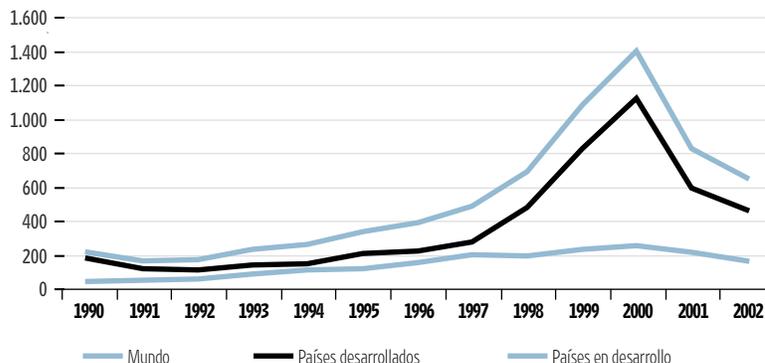
A pesar de que el transporte y los viajes representaron el 53,7% del total de las exportaciones globales de servicios en el 2000, a nivel mundial mostraron un crecimiento promedio negativo en el período 1990-2003. Otro rubro cuyo crecimiento promedio en la década de los noventa fue casi nulo fue el de las exportaciones de otros servicios de negocios, que en conjunto con la categoría anterior dio cuenta del 76,5% de las exportaciones mundiales. Como resultado, solo el restante 23,5% del mercado de servicios presentó cierto dinamismo, principalmente los servicios de información y cómputo.

Por su parte, Costa Rica muestra una ventaja comparativa en las exportaciones de servicios de viajes, rubro referido sobre todo a la actividad turística. Esta ventaja creció a principios de la década y se mantuvo estable en los siguientes años (gráfico 3.20). Este no es el único caso en Centroamérica: Guatemala, Honduras y Nicaragua aumentaron sus ventajas com-

GRAFICO 3.19

Países desarrollados y países en desarrollo: inversión extranjera directa. 1990-2002

(miles de millones de dólares)



Fuente: UNCTAD, 2004.

CUADRO 3.13

Índice de ventaja comparativa revelada^{a/} en el comercio de bienes. 1991-2002

Año	Productos primarios	Manufacturas								
		Basadas en recursos		Tecnología baja		Tecnología media		Alta tecnología		
		Del agro	Otros	Textiles	Otros prendas calzado	Automotriz	Proceso Ingeniería	Eléctrico y electrónico	Otros	
1991	3,98	1,27	0,11	0,74	0,68	0,00	0,48	0,18	0,09	0,52
1992	3,93	1,49	0,12	0,77	0,65	0,00	0,55	0,20	0,09	0,48
1993	4,09	1,61	0,12	0,73	0,71	0,00	0,54	0,18	0,07	0,50
1994	4,12	1,59	0,18	0,76	0,81	0,00	0,53	0,18	0,08	0,48
1995	4,25	1,65	0,22	0,56	0,82	0,00	0,53	0,19	0,06	0,46
1996	4,03	2,01	0,23	0,46	0,71	0,00	0,58	0,23	0,07	0,39
1997	3,18	1,65	0,20	1,86	0,76	0,00	0,44	0,49	0,37	0,42
1998	2,99	1,40	0,16	1,36	0,67	0,00	0,36	0,38	1,44	0,34
1999	1,93	1,11	0,12	1,12	0,54	0,00	0,35	0,37	2,51	0,32
2000	1,80	1,37	0,17	1,28	0,68	0,00	0,37	0,63	1,85	0,56
2001	1,92	1,53	0,22	1,39	0,92	0,00	0,42	0,88	1,26	0,75
2002	2,67	1,68	0,27	1,45	0,80	0,00	0,42	0,78	1,35	0,57

a/ De acuerdo con la clasificación de Lall.

Fuente: Elaboración propia con datos de la UNCTAD.

parativas a partir de la segunda mitad de la década (el único país de la región que no muestra una ventaja comparativa en turismo es El Salvador; en América Latina destaca República Dominicana, con un indicador de ventaja comparativa alto

y creciente, seguida por México y Argentina; Ulate, 2004). Cabe recordar que el turismo es un amplio mercado a nivel mundial, pero no uno en expansión. Esto significa que el reto para Costa Rica es el posicionamiento dentro de un

mercado relativamente estable, y no tanto el aprovechamiento de las oportunidades de un mercado creciente. Por su parte, el país no tiene ventajas comparativas en los servicios de transporte y tampoco mostró a lo largo del período avance alguno en este rubro.

En el comercio de servicios financieros, informática, información y otros servicios empresariales el país tiene resultados mixtos. En el primero de estos rubros mostró algún avance, pero se mantuvo en el área de las desventajas comparativas (cuadro 3.14). En la región, Panamá es el país con una clara y creciente ventaja comparativa en servicios financieros. En contraste, Costa Rica tiene amplias ventajas comparativas en los servicios de comunicación, informática y comunicación. Estos segmentos del mercado están asociados a las nuevas tecnologías de información, son dinámicos y además son el objetivo de la inversión directa de las transnacionales que establecen los llamados *call centers*, de reciente instalación en Costa Rica. También incide en estas ventajas comparativas la creciente producción de *software* en el país. Los servicios de información y computación muestran un crecimiento muy alto en el IVCR debido a la reducida base de comparación en 1995, puesto que estas actividades tienen poco tiempo de operar en el territorio nacional.

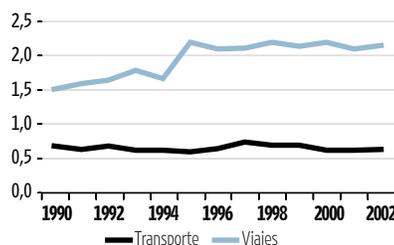
>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE EL TEMA

EL SECTOR EXTERNO

Véase Ulate, 2004, en el sitio www.estadonacion.or.cr.

GRAFICO 3.20

Costa Rica: Índice de ventaja comparativa revelada^{a/} en servicios de transporte y viajes. 1990-2002



a/ De acuerdo con clasificación de Lall.

Fuente: Elaboración propia a partir de Ulate, 2004.

Fuertes cambios en el sector financiero costarricense: 1985-2003

Después del largo proceso de reforma financiera iniciado a principios de la década de los ochenta, resulta imperativo preguntarse si Costa Rica cuenta con un sector financiero más capacitado para movilizar el ahorro y canalizarlo hacia un mayor crecimiento económico, en comparación con dos décadas atrás. Para responder esta interrogante es preciso caracterizar en qué ha consistido el proceso de reforma; contrastar el tamaño del mercado, medido por la magnitud de los recursos financieros que moviliza el sector; evaluar los principales cambios en su estructura y composición; valorar la importancia relativa y la naturaleza de los diferentes actores en el mercado y el papel de la banca estatal; analizar la eficiencia con que el sector realiza el proceso de intermediación financiera y, finalmente, determinar si dicho sector se encuentra más y mejor regulado que en el pasado.

El contenido de la reforma: apertura y regulación

La reforma financiera costarricense se diseñó a mediados de los años ochenta, en un mercado poco competitivo, predominantemente estatal y mal regulado. Como marco general es importante re-

cordar que, en aquel momento, el país venía saliendo de una crisis económica de profundas repercusiones, con inestabilidad cambiaria, altos niveles de inflación y endeudamiento externo, limitado crecimiento económico y deterioro generalizado del poder adquisitivo de las familias.

Los objetivos de la reforma fueron: a) otorgar mayor libertad y flexibilidad a los intermediarios financieros para tomar sus decisiones, b) aumentar la competencia a lo interno del sector (disminución de márgenes de intermediación y mejora en la capacidad para brindar servicios) y c) reforzar la supervisión prudencial.

El proceso de reforma ha sido gradual y se puede dividir en tres etapas bien diferenciadas: una primera fase de preparación para la modernización, que abarca el período 1984-1987; luego una etapa de modernización del marco regulador, entre 1988 y 1994, y finalmente, de 1995 a la fecha, el período de profundización de la reforma (cuadro 3.15).

Al analizar la revisión cronológica que se presenta en el cuadro 3.15, sobre el contenido de la reforma del sector financiero costarricense, todo parece indicar que, por lo menos en términos cualitativos, el proceso de reforma ha sido muy significativo y

CUADRO 3.14

Índice de ventaja comparativa revelada en el comercio de servicios empresariales y tasas de crecimiento. 2000

País	Servicios de comunicación		Servicios financieros		Servicios de información y computación		Royalties y licencias		Servicios personales, culturales, recreación	
	2000	1995-2000	2000	1995-2000	2000	1995-2000	2000	1995-2000	2000	1995-2000
Costa Rica	3,05	-2,6	0,27	97,8	1,59	919,7 ^{a/}	0,0	-27,3		
El Salvador	6,42	-10,0	0,20	-12,6 ^{a/}	0,20		0,1		0,07	
México	4,42	0,6					0,1	-26,5	1,74	120,1
Panamá	0,92	-3,8	1,51	8,1	1,51					
Irlanda	0,98	9,5	2,43	27,6	2,43	79,8	0,6	2,7	0,71	-4,4
Estados Unidos	0,71	-2,5	1,15	5,0	1,15	-9,1	2,6	-3,1	1,62	4,6

a/ Datos para 3-4 años.

Fuente: UNCTAD, 2003a.

ello necesariamente debería reflejarse en profundas transformaciones en el mercado financiero local. Los alcances de estos cambios se describen en los siguientes apartados.

Creció el tamaño del mercado

La transformación cualitativa del mercado financiero costarricense se manifiesta en un notable crecimiento de los recursos movilizados por el sec-

tor. No hay duda de que el sistema de principios de los ochenta era mucho menos complejo; estaba conformado por 4 bancos estatales, un banco creado por una ley especial (Banco Popular y

CUADRO 3.15

Elementos diferenciadores en el proceso de reforma financiera

Tipo de medida	Antes de la reforma (antes de 1984)	Preparación para la modernización (1984-1987)	Fase de modernización (1988-1994)	Profundización de la reforma (1995 a la fecha)
Atribuciones del BCCR				
Determinación de tasas de interés	BCCR	Flexibilización restringida (bandas)	Libertad a los intermediarios	Libertad a los intermediarios
Destino del crédito	BCCR determina topes por actividad	Tope global	Intermediarios bajo el contexto del programa monetario	Intermediarios bajo el contexto del programa monetario
Uso del encaje y acceso al redescuento	Política monetaria hace uso de elevados niveles de encaje mínimo legal	Política monetaria hace uso de elevados niveles de encaje mínimo legal	Reducción paulatina del encaje mínimo legal y mayor utilización de operaciones de mercado abierto	Uso intensivo de las operaciones de mercado abierto. Encaje como instrumento de última instancia. Se introduce la figura del redescuento para bancos privados
Atribuciones de la banca comercial				
Captación de depósitos	Cuentas corrientes solo banca estatal. Bancos privados solo captan a 6 meses o más	Cuentas corrientes solo banca estatal. Bancos privados solo captan a 6 meses o más	Cuentas corrientes solo banca estatal. Se reducen plazos de captación.	Apertura de cuentas corrientes condicionada (peaje o sucursales) Todos los plazos
Apertura de sucursales	Previa autorización del BCCR	No requiere autorización del BCCR	No requiere autorización del BCCR	No requiere autorización del BCCR
Control y supervisión				
Supervisión de intermediarios financieros	Auditoría general de bancos solo al sector regulado	Auditoría general de bancos solo al sector regulado	Se crea la AGEF. Son reguladas las entidades financieras	Se crean la SUGEF y el CONASSIF. Son reguladas las cooperativas y las mutuales
Enfoque supervisión	Muy débil y de naturaleza contable	Primeros pasos de supervisión. Esfuerzos por clasificación de cartera y aprovisionamiento	Mayores controles y mejoras al sistema de supervisión. Incremento en los requisitos de capital mínimo	Supervisión prudencial. Esfuerzos por supervisar banca <i>off-shore</i> y grupos financieros
Supervisión del mercado de valores	Supervisión inexistente	Esfuerzos de autorregulación por parte de la BNV	Ley reguladora limita oferta pública solo a entidades autorizadas. Se crea la CNV	Se crea la SUGEVAL, con mayores atribuciones
Supervisión de fondos voluntarios de pensiones	Solo operan los sistemas públicos de reparto	Solo operan los sistemas públicos de reparto	Aparecen figuras autorreguladas, operadas por los puestos de bolsa	Se crea la SUPEN, con mayores atribuciones
Otros aspectos de la reforma				
Nuevos instrumentos y medios de pago	Negociación de certificados de abono tributario (CAT) en bolsa	Dinamismo de las operaciones de administración bursátil (OPAB)	Las OPAB se transforman en contratos de administración de valores (CAV). Dinamismo de las recompras	Auge de los fondos de inversión y los fondos de pensiones. Avances tecnológicos en sistemas de pago (SINPE, MIB, SAC)

Fuente: Angulo, 2004.

de Desarrollo Comunal), 10 bancos privados y 36 empresas financieras no bancarias, que en 1987 llegaron a ser 66. Como resultado de la reforma, fueron incorporadas a la supervisión las mutuales y las cooperativas, aparte de los diferentes actores que conforman el mercado de valores y el de pensiones.

La magnitud de los recursos movilizables por el sector en términos relativos respecto al PIB muestra cambios importantes entre 1987 y 2003. El valor de los activos movilizables aumentó en 11 puntos porcentuales en relación con el PIB, al pasar de 48,1% a 59,1%, cambio que coincide con la entrada en vigencia de la Ley de Protección al Trabajador y el crecimiento en los fondos de inversión y pensiones. Ello evidencia un incremento considerable en los niveles de ahorro financiero de la economía. Lo mismo sucede con el concepto de riqueza financiera, que captura buena parte de los recursos movilizables por los fondos de inversión y los fondos de pensiones, por lo menos las inversiones en títulos valores del Gobierno, el BCCR e intermediarios financieros regulados, que pasaron de 40,1% a 50,9% a lo largo del período de estudio (1987-2003).

Los agregados monetarios también reflejan un mayor nivel de capitalización del sistema financiero nacional, medido en términos del patrimonio, y una mayor importancia relativa del crédito, alimentada por el auge del financiamiento en dólares, principalmente a partir de 1998 (cuadro 3.16).

Del análisis de los pasivos bancarios resulta claro que el costarricense, en promedio, mantiene una menor proporción de sus recursos de ahorro en pasivos bancarios líquidos, tales como efectivo, cuentas corrientes y cuentas de ahorro, los cuales redujeron su importancia relativa de un 14,3% a 10,1% con respecto al PIB. La misma tendencia se observa en los depósitos a plazo en moneda nacional, cuya participación bajó de 14,6% a 11,7%. Las disminuciones en ambos agregados son producto del proceso

de dolarización que ha sufrido la economía costarricense, dado que los depósitos a plazo en dólares de los bancos pasaron de alrededor del 20% en 1987 a casi un 45% en el 2003.

En resumen, el tamaño relativo de los pasivos de los bancos casi no varió durante el período bajo análisis y se mantuvo alrededor de un 40%, de forma tal que el incremento que ha ocurrido en el nivel de ahorro financiero es producto del crecimiento o traslado de recursos que anteriormente estaban invertidos bajo las figuras de contratos de administración bursátil y custodia libre, y que se han transformado en fondos de inversión y fondos de pensiones voluntarias.

No obstante el mayor tamaño relativo que muestra el sector financiero costarricense, como resultado del proceso de reforma iniciado desde mediados de la década de los ochenta, siempre surge la pregunta: ¿es el sector financiero lo suficientemente grande

en relación con otros países? La comparación internacional siempre resulta importante, pese a sus limitaciones. Tomando como referencia mercados financieros latinoamericanos, el contraste a nivel del activo total evidencia un menor tamaño relativo de los bancos nacionales. Otro aspecto que llama la atención es la baja proporción del crédito otorgado al sector privado en Costa Rica, lo cual es indicativo de la magnitud del financiamiento al sector público que realiza el sistema financiero local y del tamaño de la banca *off-shore*, que no se encuentra reflejado en las cifras de crédito (cuadro 3.17).

Cambia la estructura del sistema financiero, pero se mantiene el predominio de la banca estatal

Como consecuencia del proceso de reforma se han producido cambios significativos en la estructura y composición del sistema financiero, especialmente en la relación público/privada.

Aunque a mediados de 1985 la banca comercial en Costa Rica era predominantemente estatal, hoy en día nadie desconoce la importancia que ha adquirido la banca privada. Si se contrasta la composición del balance del sistema financiero nacional (SFN) entre 1990 y el 2003, diferenciando entre sectores público y privado, se observa que los activos de los bancos privados (préstamos, inversiones y otros) crecieron a una tasa promedio anual del 30,8%, casi el doble del aumento mostrado por la banca estatal. Ello ha dado lugar a un incremento en la participación relativa de las entidades privadas en el total de activos, que pasó de 12% en 1990 a 34% en el 2003. Desde la perspectiva de los pasivos del sistema, la magnitud de los saldos totales captados por los bancos privados como depósitos, que incluyen moneda local y extranjera, pasó de 7% a 29% en el período en cuestión, lo que equivale a una tasa de crecimiento promedio del 36,7% en términos anuales, muy superior al incremento de 18,8% de las captaciones de la banca estatal.

No obstante la apertura y la mayor importancia relativa del sector privado

CUADRO 3.16

Tamaño del sector financiero con respecto al PIB. 1987-2003

Principales agregados	1987	1990	1995	2000	2003
Medio circulante (M1)	14,3	9,8	8,0	9,8	10,1
Liquidez moneda nacional (M2)	28,9	25,5	19,9	22,6	21,8
Liquidez total (M3)	37,4	36,0	29,5	38,0	38,9
Riqueza financiera ^{a/}	40,1	38,8	38,4	46,6	50,9
Crédito al sector privado	17,8	15,9	14,0	26,3	31,1
Activo	48,1	46,9	35,8	54,2	59,1
Patrimonio	3,2	3,7	5,5	7,1	8,4

a/ Riqueza financiera del sector privado.

Nota: Antes del 2000, los datos son para el sistema bancario; del 2000 en adelante son para el sistema bancario amplio (bancos, financieras, mutuales y cooperativas).

Fuente: Angulo, 2004, con información del BCCR.

CUADRO 3.17

Indicadores del mercado bancario en algunos países latinoamericanos. 2002

(porcentajes)

	Activos totales/ PIB	Depósitos bancarios/ PIB	Crédito total/ PIB
Nicaragua	78,07	63,77	28,56
Honduras	73,33	46,10	34,60
El Salvador	62,67	43,85	38,74
Colombia	53,88	29,51	25,40
República Dominicana	49,15	23,97	32,46
Costa Rica	43,34	30,49	22,07
Guatemala	34,18	24,34	15,05
Perú	31,00	23,70	30,30

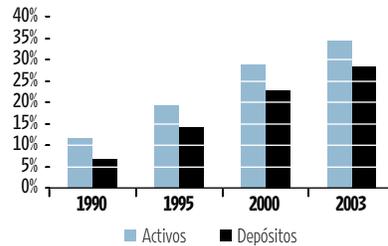
Fuente: Angulo, 2004.

dentro del sistema⁴⁴, la banca estatal sigue controlando cerca del 70% de los recursos intermediados localmente, pese a que, desde noviembre de 1996, la reforma permitió que los bancos privados administren cuentas corrientes y de ahorro, negocio que había estado monopolizado por la banca estatal desde 1949 y que constituye una de las fuentes de menor costo relativo para los bancos.

Es conveniente señalar que la comparación anterior no es del todo correcta, ya que la importancia relativa de la banca privada es mayor si se incorporan al sistema los recursos movilizados por la banca *off-shore*. Aun cuando el tamaño relativo de esta última se ha reducido, como consecuencia de las menores distorsiones del sistema financiero local y los esfuerzos de supervisión de los domicilios extranjeros por parte de la SUGEF, la magnitud de la operación *off-shore* es casi idéntica a la movilización local⁴⁵, 1,02 veces en captaciones y 0,76 veces en crédito (gráfico 3.22); en términos de la hoja de balance del sistema financiero costarricense, la actividad en el extranjero es equivalente a un 75% de la posición local (0,76 del activo, 0,77 del pasivo y 0,66 del patrimonio).

GRAFICO 3.21

Costa Rica: activos y depósitos en bancos privados. 1990-2003



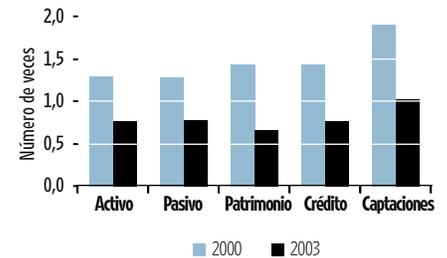
Fuente: Elaboración propia con información del BCCR.

La reforma financiera también ha significado un cambio profundo en la estructura del crédito por actividades. En el pasado era el BCCR quien elaboraba el programa crediticio de la banca comercial y quien determinaba cuánto prestar a cada actividad y a qué tasa de interés. Con la reforma, los propios intermediarios son los encargados de tomar estas decisiones, en función de los riesgos y de sus propias políticas de crédito. Una más eficiente supervisión (de naturaleza más prudential) y la preocupación por mejorar los indicadores financieros y reducir la morosidad de las carteras, han propiciado mucha más cautela para financiar actividades que en el pasado habían sido tradicionales para la banca estatal, como es el caso del crédito al sector agropecuario y a la industria local. La economía costarricense está ahora mucho más orientada al sector terciario y ello se refleja en la estructura de los préstamos⁴⁶, en los que el comercio y los servicios son predominantes, junto con el financiamiento al sector vivienda, tanto en la banca estatal como en la privada⁴⁷.

Otro cambio evidente del sistema financiero se manifiesta en la estructura por moneda, tanto en depósitos como en crédito. Antes de la reforma financiera y la modificación a la Ley Orgánica del BCCR, en 1995, no existían las transacciones en moneda extranjera por parte de la banca comercial, e incluso los contratos privados en dólares eran ilegales. La captación

GRAFICO 3.22

Costa Rica: tamaño relativo de la banca *off-shore*. 2000-2003



Fuente: Elaboración propia con información del BCCR.

en moneda extranjera estaba reservada para el BCCR, y la banca comercial del Estado servía como ventanilla de una captación que se encajaba 100% en el ente emisor. Con la reforma, se permitió a los bancos comerciales recibir depósitos en dólares, con la restricción del encaje mínimo legal, y hoy en día casi la mitad de las captaciones se encuentran denominadas en moneda extranjera.

La posibilidad de la banca comercial de intermediar en ambas monedas y de acceder a recursos en el exterior ha propiciado una dolarización mucho más marcada de la estructura del crédito, en comparación con las captaciones. En 1990 únicamente un 4% del total de la cartera de crédito de los bancos comerciales estaba denominado en dólares, y para el 2003 dicho porcentaje se ubicó en el orden del 56%. Si bien en el pasado se observaba una mayor especialización de la banca privada en el crédito en moneda extranjera, esa brecha se ha ido cerrando⁴⁸.

Como resultado de la transformación apuntada, en la actualidad resulta llamativa la escasa diferenciación en la estructura del crédito entre bancos estatales y privados. A principios de los noventa, cuando la cartera de crédito era predominantemente en colones, se apreciaba cierta especialización: la banca estatal en el sector agropecuario y la banca privada en la industria local. Años más tarde, las dos bancas privilegian el crédito para vivienda y

el crédito para los sectores de comercio y servicios.

La dolarización de la cartera crediticia es un fenómeno que se aceleró a partir de 1998, cuando los bancos empezaron a promover de manera mucho más agresiva el financiamiento en moneda extranjera. En cuatro años la cartera dolarizada pasó de 32,9% a 50,5%. Aunque el grado de dolarización no es uniforme en todas las actividades, el proceso es generalizado en todas las actividades productivas y resulta mucho más marcado en la cartera de vivienda, que es en términos absolutos muy relevante y cuya dolarización pasó de 8,9% en 1999 a 52,3% en el 2003 (cuadro 3.18).

Finalmente, en términos de la estructura es relevante valorar los cambios ocurridos en los instrumentos de captación y sus plazos. Al analizar la riqueza financiera por tipo de instrumento es evidente el incremento en la importancia relativa de los bonos de estabilización monetaria del BCCR y los títulos de propiedad del Ministerio de Hacienda. En 1986 estas modalidades de captación representaban un 9,1% de la riqueza financiera, la cual estaba compuesta fundamentalmente por dinero en efectivo y depósitos bancarios. Como producto de la reforma y la instauración de los mecanismos de subasta, la importancia relativa de dichos títulos aumentó a 29,1% en el año 2002.

En cuanto a la estructura de las captaciones por plazo, el mercado costarricense continúa siendo un mercado de deuda con vocación hacia el corto plazo. Los certificados de depósito a plazo de los bancos estatales y su equivalente en la banca privada, los certificados de inversión, que juntos representan el 65% del total captado, muestran concentraciones muy importantes en plazos menores de un año. Si bien es cierto que la captación en colones absorbió en el año 2000 un 23,4% de los recursos depositados a plazos mayores de un año, ello obedeció a disposiciones de los administradores de los portafolios de los fondos de inversión y de pensiones, y no a una decisión financiera del público ahorran-

te. Esto lo confirma la menor concentración en dichos plazos que presentan las captaciones en dólares, en las cuales la participación de los fondos es menor (cuadro 3.20).

Pocos cambios en la naturaleza de los participantes

El número, poder de mercado y naturaleza de los diferentes actores que conforman el sistema financiero varió poco como resultado de la reforma del sector. Su principal característica sigue siendo la bancarización y la excesiva concentración de los recursos moviliados en uno o pocos intermediarios. No obstante, cuando se examina la evolución de los diferentes grupos de actores que conforman el sistema ban-

cario nacional, en la última década es evidente el incremento en la participación relativa de los bancos privados y el grupo de otros intermediarios (entidades financieras, cooperativas, mutuales, el BPopu y demás entes financieros no bancarios), especialmente en lo que se refiere a la magnitud del activo y los depósitos.

En términos del activo total, entre 1993 y 2003 la banca privada aumentó su participación de 24% a 31,6%, el grupo de otros intermediarios pasó de 17% a 22,5% y la banca estatal perdió 13,2 puntos porcentuales, de 59% a 45,8%. Este es el resultado de un mayor tamaño relativo de la operación privada y de los más amplios requerimientos de capital a que han tenido

CUADRO 3.18

Estructura del crédito por actividad, según moneda y tipo de banca. 1990, 1998 y 2003

(porcentajes del saldo acumulado)

Actividad	Colones ^{a/}				Dólares			
	Diciembre 1990		Mayo 2003		Enero 1998		Mayo 2003	
	Estatal	Privado	Estatal	Privado	Estatal	Privado	Estatal	Privado
Agropecuario	29,4	12,0	6,8	2,9	40,7	10,5	5,9	3,3
Industria	22,1	56,2	8,2	13,2	17,8	35,1	14,3	16,0
Vivienda	8,1	1,5	28,8	17,4	0,0	1,3	29,7	22,5
Comercio y servicios	27,8	26,6	54,7	65,9	35,7	51,3	48,5	57,8
Otros	12,5	3,7	1,5	0,7	5,8	1,8	1,7	0,3

a/ Las cifras corresponden al total de colones y dólares equivalentes en colones.

Fuente: Elaboración propia con información del BCCR.

CUADRO 3.19

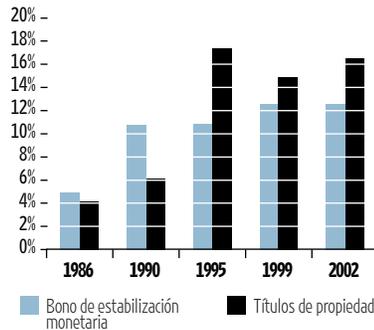
Porcentaje de la cartera en dólares, por actividad. 1999-2003

	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	50,5	65,5	25,2	76,1	50,0	52,3

Fuente: BCCR, 2003a.

GRAFICO 3.23

Costa Rica: bonos de estabilización monetaria y títulos de propiedad, como parte de la riqueza financiera. 1986-2002



Fuente: Elaboración propia con información del BCCR.

que someterse los intermediarios financieros como producto de la reforma. Si se analizan las captaciones se observa el mismo fenómeno, pero en menor magnitud. Pese a la apertura del mercado de depósitos en 1996, la banca estatal continúa siendo dominante y su cuota de mercado apenas se redujo de 67% en 1993 a 56% en el 2003. Los bancos privados y demás intermediarios incrementaron su participación en forma casi idéntica, entre 5 y 6 puntos porcentuales, y poseen cuotas de mercado de 25% y 19%, respectivamente.

El dinamismo de los últimos años en la categoría de otros intermediarios obedece al crecimiento que muestran el BPopu, las entidades financieras y las cooperativas, no así las mutuales, que han perdido participación de mercado. No obstante, el sistema financiero continúa dependiendo en gran medida de la banca tradicional y ello dificulta una mayor profundización financiera, sobre todo a la hora de brindar atención a una clientela que ha estado históricamente excluida y que requiere una nueva modalidad de evaluación y atención⁴⁹.

La excesiva concentración de los bancos comerciales dentro del sistema⁵⁰ no solo se manifiesta en las actividades tradicionales de intermediación financiera, captación y crédito, sino que trasciende a las nuevas figu-

CUADRO 3.20

Estructura de captación a plazo de los certificados de depósito a plazo y los certificados de inversión^{a/}. 1997-2003

Plazo	Colones			Dólares		
	1997	2000	2003	1997	2000	2003
Hasta 31 días	9,2	10,6	22,9	0,0	3,8	14,5
De 31 a 89 días	13,9	8,9	7,8	61,0	24,7	13,9
De 90 a 179 días	17,9	17,7	14,5	16,4	22,1	23,2
De 180 a 359 días	49,5	39,5	35,0	12,6	39,6	34,7
De 360 y más días	9,5	23,4	19,8	10,0	9,7	13,7

a/ Estructura por plazo elaborada con base en la información preliminar remitida por los bancos comerciales.

Fuente: Área de Estadísticas Monetarias y Fiscales, BCCR.

ras emergentes, como los fondos de inversión en sus distintas modalidades y los fondos de pensiones. Las únicas figuras en las que la banca privada es dominante corresponden a aquellos negocios en los que, por restricción legal, los bancos públicos no han podido incursionar, como las operaciones de *leasing* y el "factoreo", entre otros.

Desde el punto de vista de la concentración, los 19 bancos comerciales controlan alrededor de cuatro quintas partes de la movilización total de recursos para intermediación financiera (captaciones y créditos). De ese volumen, el banco más grande (C1), que es estatal, absorbe más de una tercera parte de todos los depósitos del sistema (36,2%) y cerca de una cuarta parte del crédito total (24,1%). Si se estudia la concentración en los tres bancos más grandes (C3), se observa que estos manejan el 51,6% del crédito y el 65,7% de los depósitos. Esa característica de excesiva concentración también está presente en los demás intermediarios que conforman el sistema bancario nacional, llámense financieras, mutuales o cooperativas (cuadro 3.21).

Al estar el sistema financiero costarricense excesivamente bancarizado, las elevadas concentraciones también se reproducen en los fondos de inversión y en los de pensiones. Al amparo de la nueva regulación del mercado de valores, los bancos comerciales crea-

ron sociedades administradoras de fondos de inversión (SAFI) y, más recientemente, operadoras de pensiones sustentadas en la Ley de Protección al Trabajador. De esta forma, aunque patrimonialmente independientes, los bancos cuentan con figuras que les permiten incursionar en estas dos nuevas actividades, aunque todavía están lejos de una concepción de banca universal, como la que opera en España.

Al examinar los fondos de inversión, tanto en moneda nacional como extranjera, resulta evidente la elevada concentración, sea en términos del activo administrado o del número de clientes. Es importante señalar que se perciben diferencias en la magnitud de los índices de concentración entre colones y dólares, lo cual denota la segmentación de mercado anteriormente apuntada, en la que la banca estatal⁵¹ continúa dominando el mercado en colones y la banca privada hace lo propio en el mercado de fondos en dólares. Desde el punto de vista de las pensiones las concentraciones también resultan muy marcadas, dado que 3 de 9 operadoras controlan casi el 80% del total de recursos.

El sistema financiero continúa con problemas de eficiencia

Las reformas introducidas al sistema financiero incidieron en mejoras en la

CUADRO 3.21

Concentración de las actividades en el sistema financiero costarricense. 2002

SBN	Intermediarios	Crédito		Depósitos	
		C ₁	C ₃	C ₁	C ₃
Bancos	19	24,1	51,6	36,2	65,7
Financieras	10	17,3	43,4	26,6	52,3
Mutuales	3	58,8	100,0	56,4	100,0
Cooperativas	24	22,1	49,0	20,3	58,6
Fondos	Intermediarios	Activo		Clientes	
		C ₁	C ₃	C ₁	C ₃
Fondo en colones					
Corto plazo	8	78,7	92,6	29,3	80,2
Crecimiento	19	69,9	82,2	76,7	87,2
Ingreso	13	27,4	50,5	26,1	55,0
Mercado de dinero	10	40,7	74,8	30,9	65,7
Fondo en dólares					
Corto plazo	7	78,2	38,6	94,9	88,5
Crecimiento	17	57,2	74,2	69,2	82,0
Ingreso	9	33,6	29,2	70,6	71,1
Mercado de dinero	10	25,0	22,4	61,9	54,8
Inmobiliario	8	24,5	22,6	63,6	64,1
Total de fondos (colones y dólares)		31,6	59,1	43,4	61,7
Fondos de pensiones	9	43,6	79,6		

Nota: C₁: valor acumulado para el banco más grande. C₃: para los tres bancos más grandes.

Fuente: Angulo, 2004.

eficiencia. Entre ellas destaca una importante reducción de los márgenes de intermediación -especialmente en la banca pública-, que, sin embargo, todavía están lejos de llegar a un punto de comparación con países que tienen sistemas de mayor profundidad y modernización.

La reforma financiera sin duda incrementó el poder de decisión de los intermediarios. A diferencia del pasado, los bancos y demás entidades tienen ahora la potestad de establecer sus propias estrategias, seleccionando las actividades que quieren apoyar por medio del crédito y la clientela que desean atraer mediante políticas de tasas de interés activas y pasivas. Las cuentas corrientes se abrieron a la banca privada, las instituciones bancarias están en libertad de instalar sucursales en cualquier lugar del territorio nacional

y el Banco Central de Costa Rica es menos represivo, utiliza más intensivamente las operaciones de mercado abierto (OMA), bajó significativamente el encaje bancario -de niveles cercanos al 35% en 1987 al 5% en el 2002- uniformó dicho porcentaje para captaciones a distintos plazos y diferentes monedas, y abrió a la banca privada la posibilidad del redescuento.

En sus inicios, la banca privada experimentó dificultades para competir con la banca estatal, que hasta noviembre de 1996 operaba en condición de monopolio las cuentas corrientes, que no devengaban intereses, así como las cuentas de ahorro, que en ocasiones pagaron tasas de interés por debajo de la inflación. Como producto de la reforma, el diferencial entre el costo promedio de fondos de la banca estatal y la banca privada disminuyó en 10

puntos porcentuales, de 14,2 en 1996 a 4,2 en el 2002. Ante la nueva competencia, la banca estatal mejoró sus tasas de captación, en tanto que la banca privada redujo el premio extra que pagaba sobre la banca del Estado. De esta forma, hoy las tasas de interés son positivas en términos reales y fluctúan bajo la referencia del comportamiento del mercado internacional y de acuerdo con las necesidades de un mercado interno bastante imperfecto y dominado por las políticas de captación del Ministerio de Hacienda y el BCCR.

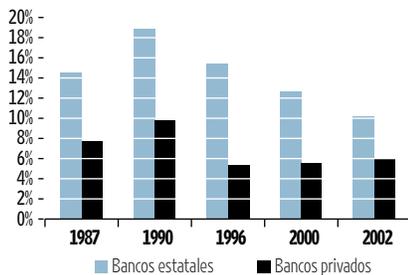
Cuando se analiza la tasa activa promedio resulta evidente el menor diferencial existente en el costo del crédito entre la banca estatal y la banca privada. Antes de la reforma de finales de 1995, las entidades privadas cobraban en promedio 4 puntos porcentuales por encima de la tasa activa de los bancos del Estado. Esta situación se ha nivelado e incluso en ciertos momentos el costo del crédito en los bancos privados ha estado ligeramente por debajo del costo en los entes públicos.

Aunque, como ya se señaló, la reforma financiera ha propiciado una reducción importante en el diferencial del margen de intermediación entre bancos estatales y privados, de 10,0 puntos porcentuales en 1996 a poco menos de la mitad en el 2002, los márgenes absolutos de intermediación en Costa Rica siguen siendo muy elevados, y este es un elemento central para valorar la eficiencia del sistema financiero. Para la banca estatal, esa diferencia entre tasa activa y costo de fondos pasó de 18,9 puntos porcentuales en 1990 a 10,7 en 2002. Por su parte, la banca privada redujo dicho margen de 9,8 a 6,0 puntos porcentuales.

En síntesis, el comportamiento del margen de intermediación para los bancos estatales muestra una fuerte disminución a lo largo del período de análisis, mientras que para los bancos privados la reducción no es tan significativa, aunque sí refleja una clara tendencia decreciente. La diferencia en la magnitud de este descenso entre sectores se debe a la posición tomadora de precios que ha asumido la banca privada

GRAFICO 3.24

Costa Rica: margen de intermediación. 1987, 1990, 1996, 2000 y 2002



Fuente: Bolaños, 2003.

y a que la mayor competencia se ha producido entre los bancos privados, no entre los privados y los estatales.

El comportamiento de los márgenes de intermediación financiera es uno de los principales obstáculos para reducir el costo del crédito en el mercado local. Sin embargo, a lo interno de este mercado se observan diferencias importantes en términos de eficiencia financiera, particularmente por el contraste entre el mercado en colones y el mercado en moneda extranjera. La actitud acomodaticia de la banca privada está presente en el mercado en colones, donde la banca estatal es dominante y el “piso” de las tasas de interés se encuentra condicionado a los requerimientos del Ministerio de Hacienda y del Banco Central. La banca privada ha establecido su margen en colones en un rango cercano a 11 puntos porcentuales, con una leve tendencia decreciente hasta el 2002, ya que en el 2003 alcanzó nuevamente el 11%; en la banca estatal el margen se ubicó por encima de 18 puntos porcentuales entre 2001 y 2002 y en el último año bajó a 16,2%.

En el mercado en dólares la situación es diferente. El costo de fondos en esta moneda está determinado por la tasa de interés internacional, más un premio adicional por invertir en Costa Rica, y las tasas activas se fijan con mayor influencia competitiva. Si bien es cierto que el margen en dólares de la banca estatal se mantuvo relativamente bajo entre 2001 y 2002 por

RECUADRO 3.4

El encaje mínimo legal

La reducción del encaje legal es uno de los objetivos de las reformas monetarias efectuadas en el país desde la segunda mitad de la década de los ochenta. El Banco Central acostumbraba utilizar con frecuencia este instrumento para cumplir con sus fines de control de los medios de pago; el Gobierno Central, por su parte, aprovechó este mecanismo con el propósito de obtener financiamiento de los bancos comerciales estatales⁵². El abuso en este ámbito queda reflejado en el comportamiento de los porcentajes de encaje aplicados sobre los depósitos a la vista. Los pasivos bancarios con exigibilidad inmediata estuvieron gravados con una tasa de encaje del 35% desde julio de 1987 hasta diciembre de 1989. De enero de 1995 a febrero de 1996 la tasa se incrementó hasta alcanzar un 43% para esos mismos depósitos.

Posteriormente se dieron algunos intentos de reforma en la normativa que rige el uso de este instrumento⁵³, pero no fue sino hasta la aprobación de la nueva Ley Orgánica del Banco Central, en 1995⁵⁴, que realmente se organizó la utilización del encaje legal. Esta Ley redujo el porcentaje de encaje mínimo legal que deben retener los intermediarios del sector financiero y fijó un plazo de cuatro años para disminuir ese porcentaje a una tasa del 15% como máximo, estableciendo que las diferencias que prevalecieron en dichos porcentajes solamente podrían estar originadas en el tipo de moneda en la que estuviesen constituidos los pasivos. En cumplimiento de estas directrices, en diciembre de 1999 las tasas de encaje legal en colones se unificaron en 14% para todos los intermediarios y para todos los depósitos, independientemente de su plazo. A partir de esa fecha se dio un proceso de reducción adicional de los requerimientos legales, hasta alcanzar un 5% en diciembre de 2002.

Todo parece indicar, entonces, que el gran esfuerzo realizado para reducir los encajes

con que opera la banca comercial (casi 10 puntos porcentuales entre diciembre de 1999 y diciembre de 2002), no se tradujo en un descenso de similar magnitud en los márgenes de intermediación. Si efectivamente, como plantean Camacho y Mesalles (1994), lo mismo que Lizano (1989), el encaje es uno de los principales componentes del margen de intermediación, la disminución del primero debió haberse traducido en una reducción importante en el segundo.

Dado que lo anterior no ocurrió, los argumentos de Villasuso (2002) y de otros críticos de la política de estabilización basada en las operaciones de mercado abierto parecen tomar fuerza. Dichas operaciones incrementan las pérdidas del Banco Central, pues aumentan el gasto en intereses que la institución debe realizar con el fin de controlar la oferta monetaria.

Efectivamente, en enero de 2003 el proceso de disminución del encaje legal se revirtió al incrementarse ese porcentaje al 6,5%; en diciembre del mismo año había llegado al 10%. Este avance en la dirección opuesta también buscó mitigar la presión que el Banco Central ejerce sobre las tasas de interés con la colocación de bonos de estabilización monetaria. Así, la tasa básica pasiva se redujo de 17,5% en enero de 2003 a 13,75% hacia el final de ese año⁵⁵.

El aumento en el porcentaje de encaje legal permitió al Banco Central retirar de circulación un monto cercano a 52.000 millones de colones. De otra manera, habría sido necesario realizar operaciones de mercado abierto adicionales por valor de 100.000 millones de colones (cerca de un 14% del medio circulante de ese año). Los márgenes de intermediación, sin embargo, sufrieron un incremento, pero menor al del porcentaje de encaje legal.

Fuente: Cordero, 2004a.

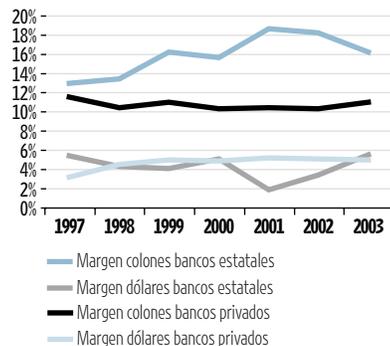
razones competitivas, éste se ha vuelto a ubicar en niveles alrededor de 5 puntos porcentuales para ambas bancas⁵⁶. Esto revela una importante distorsión en el mercado costarricense, donde el margen de intermediación en dólares es menos de la mitad del correspondiente margen en moneda local, con consecuencias negativas para una eficiente asignación de los recursos financieros y para revertir el proceso de dolarización.

Aunque el margen de intermediación

no es el único factor relevante para valorar la eficiencia de un sistema financiero, indiscutiblemente es una variable fundamental. La comparación internacional evidencia el problema, aún cuando en ese ejercicio no se tomen en cuenta países desarrollados, donde los sistemas financieros operan con márgenes mucho más estrechos. Llama la atención que, en este contexto, Costa Rica se encuentre en la posición 70 de 80 países consultados por el World Economic Forum, por encima

GRAFICO 3.25

Costa Rica: evolución del margen de intermediación por moneda y tipo de banca. 1997-2003



Fuente: Elaboración propia con información del BCCR.

del resto de Centroamérica, excepto Nicaragua, y de naciones como México, Colombia, Venezuela, Ecuador y Chile.

En un esfuerzo por valorar el desempeño del sistema financiero costarricense, se tomaron tres países, El Salvador, Panamá y Chile, y se seleccionaron del *Global Competitiveness Report* (WEF, 2003) algunas de las interrogantes que en forma reiterada se plantean a una muestra de líderes de opinión y empresarios de 80 países, en relación con un conjunto de variables consideradas centrales para medir la calidad y eficiencia del sector financiero. A pesar de los avances logrados, los expertos consideran que Costa Rica tiene un sector financiero poco sofisticado en comparación con estándares internacionales (posición 52 de 80), poco solvente ante una crisis (posición 39 de 80), con grandes dificultades para financiar proyectos de inversión sin que los empresarios tengan que recurrir a préstamos colaterales (posición 54 de 80), y con posibilidades casi inexistentes para proveer capital de riesgo al sector emprendedor (posición 66 de 80). Estos resultados obligan a reflexionar sobre los logros obtenidos y la tarea que todavía falta realizar (cuadro 3.22).

Finalmente, otro indicador relevante para valorar la salud de un siste-

ma financiero es el grado de morosidad de los diferentes intermediarios. Los avances de la reforma en esta materia fueron muy importantes y se encuentran en sus primeros momentos, con las medidas para el saneamiento de las carteras y la capitalización de los bancos del Estado. En años recientes se observan mejoras en las cifras de morosidad en financieras, mutuales, cooperativas y, especialmente, en el BPopu, que redujo el indicador de 5,9% en diciembre de 1999 a 2,19% en el mismo mes del 2003. Pese a que aún es posible reducir la morosidad a través de una mejor gestión de análisis y cobro de las carteras, no es claro si se pueden pretender los niveles de 1,5% que ha logrado la banca privada, dado que todavía falta conocer mejor el estado de la cartera en las operaciones *off-shore*.

El ahorro ha crecido en una proporción insuficiente

Según se explicó, uno de los objetivos de las políticas de reforma monetaria y financiera estuvo orientado a incrementar el ahorro nacional por medio del establecimiento de tasas de interés pasivas reales positivas. Una mirada a las tasas prevalecientes durante los años iniciales de la estrategia de sustitución de importaciones (1962-1973) y del Estado empresario (1974-1980), señala la existencia de tasas reales de interés pasivas de 0,39% y -3,45%, respectivamente. Con estos niveles resultaba difícil promover el aho-

rro nacional. Para el período 1983-1989 la tasa pasiva real pasó a 2,7% y a niveles superiores al 6% en la década de los noventa (cuadro 3.24).

Con estos cambios, la tasa de ahorro nacional bruto pasó del 10,1% del PIB entre 1983 y 1989 a poco más del 13% en el resto del período (1990-2003). Ante el crecimiento de las tasas de interés a partir del período 1990-1994, cabría haber esperado una reacción más favorable del ahorro nacional. Esta respuesta reduce las posibilidades de inversión y, por lo tanto, incide negativamente en las oportunidades de desarrollo de la población.

Una porción importante y cada vez mayor del ahorro nacional destinado al mercado financiero es absorbida por los bonos de estabilización monetaria (BEM) y los bonos de deuda interna (BDI) del Ministerio de Hacienda. Su participación dentro del ahorro financiero total ha mantenido una relativa estabilidad desde inicios de los años noventa, pero la suma de BEM y BDI equivale a casi un 60% de la captación del ahorro dirigido a inversión en activos de mediano plazo⁵⁸. El principal problema surge, obviamente, de los bonos de deuda interna, los cuales representan cerca de un 50% del ahorro financiero y tienden a utilizarse para el financiamiento de gastos corrientes del Estado.

Agenda pendiente: los grandes temas⁵⁹

El análisis de sistema financiero costarricense con una perspectiva de largo

CUADRO 3.22

Posición del sector financiero en el Informe de Competitividad Global por país. 2002-2003

Variable consultada	Costa Rica	El Salvador	Panamá	Chile
Sofisticación en relación con el mercado internacional	52	38	22	19
Solvencia de la banca local	39	22	20	13
Facilidad para financiar proyectos sin fondos colaterales	54	41	26	16
Acceso a capital de riesgo local	66	47	34	46

Fuente: WEF, 2003.

RECUADRO 3.5

Comparando el desempeño del sistema bancario nacional

Al comparar algunos indicadores básicos del desempeño de la banca comercial de Costa Rica, el resto de Centroamérica y República Dominicana, el país se coloca en una posición ventajosa en la tasa de rendimiento sobre activos, menos favorable en la proporción de gastos administrativos respecto a los activos totales y exhibe, además, un mayor grado promedio de concentración.

La tasa de rendimiento sobre los activos ha mostrado un comportamiento bastante estable (alrededor del 2%) y se encuentra, a partir de 1999, en un nivel superior al de los restantes países de Centroamérica y Panamá⁵⁷.

En la relación entre el gasto administrativo y el activo total promedio del sistema bancario el desempeño costarricense

resulta menos satisfactorio que el de las demás naciones del área, con excepción de Honduras. En Panamá (donde el sistema financiero alcanza un nivel de desarrollo mucho mayor que en el resto de Centroamérica) dicha relación fue de solo un 1% en el año 2003, mientras que en Costa Rica el indicador llegó a 5,6%.

Finalmente, el grado de concentración del sistema resulta mayor en Costa Rica que en el promedio de los países de Centroamérica. Más específicamente, el grado de concentración es mayor que el de Guatemala y Honduras, pero inferior al de El Salvador y Nicaragua. En Panamá el grado de concentración es mucho menor que en el resto de la región.

Fuente: Cordero, 2004a.

CUADRO 3.23

Tasas de rendimiento sobre activos, por país. 1997- 2003

(porcentajes)

Años	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Centroamérica	Panamá
1997	2,0	1,7	1,5	3,2	0,8	1,8	
1998	1,5	1,3	1,3	2,8	1,0	1,5	
1999	1,9	0,9	1,6	1,9	1,5	1,4	1,4
2000	2,0	0,8	1,4	1,4	1,7	1,4	1,5
2001	2,0	1,2	0,8	0,9	1,6	1,3	1,4
2002	2,0	1,2	0,7	0,9	1,6	1,3	0,6
2003	2,0	1,2	1,4	1,2	1,8	1,5	2,0

Fuente: Consejo Monetario Centroamericano.

plazo es un ejercicio útil para valorar el proceso de reforma y reflexionar en torno a lo que se ha logrado avanzar y lo que todavía falta enfrentar, punto en el que es preciso decir que existe escasa conciencia acerca del carácter impostergable de las reformas pendientes.

Hay cuatro frentes de preocupación que han sido señalados a lo largo de este capítulo, y en los cuales coinciden varios expertos nacionales: los desequilibrios macroeconómicos asociados a las finanzas públicas y al problema de las pérdidas del Banco Central; el grado de competencia y el

papel de la banca estatal; la necesidad de mejorar o equiparar los requisitos de supervisión a que se encuentran sometidos la banca *off-shore* y los denominados grupos financieros, y finalmente, la limitación al desarrollo del mercado de valores derivada de la excesiva dependencia de los instrumentos de deuda del BCCR y el Ministerio de Hacienda (recuadro 3.6).

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE EL TEMA

EL SECTOR FINANCIERO

Véase, Angulo, 2004, en el sitio www.estadonacion.or.cr.

CUADRO 3.24

Ahorro nacional bruto y tasa pasiva real. 1983-2003

Período	Ahorro nacional bruto (porcentaje respecto al PIB)	Tasa interés pasiva real
1983-1989	10,1	2,7
1990-1994	13,5	6,0
1995-1999	13,5	8,5
2000-2003	13,7	6,0

Fuente: Cordero, 2004a.

Una economía más estable y más vulnerable

En esta sección se describen los principales rasgos que caracterizan el desempeño del sector monetario durante la última década y se analizan las relaciones entre la situación fiscal y de las cuentas externas del país, por un lado, y la estabilidad de la economía, por el otro.

Cuatro son las principales conclusiones de este análisis: primero, Costa Rica tiene hoy una economía más estable que hace diez años, pero con un nivel de inflación todavía alto en comparación con otros países; segundo, a pesar de los importantes esfuerzos de reforma, la autoridad monetaria sigue enfrentando restricciones para el control de los agregados monetarios⁶¹; tercero, los niveles de inflación y devaluación actuales son el costo que el país debe pagar por mantener la competitividad del sector externo (la política cambiaria que afecta las posibilidades de reducir la inflación), en un contexto de déficit fiscal y pérdidas del Banco Central, y cuarto, los flujos de inversión extranjera directa, y otras modalidades de movimiento de capital, han permitido financiar un creciente déficit en las cuentas externas, lo cual ha hecho posible reducir considerablemente el nivel y la volatilidad de la inflación.

Inflación y estabilidad económica

Durante los últimos diez años se ha conseguido una mayor estabilidad en la

RECUADRO 3.6

Los temas pendientes de la reforma financiera

En Costa Rica existe poca conciencia sobre la necesidad impostergable de dar continuidad a la reforma del sistema financiero. Parece prevalecer la errada percepción de que, después de casi dos décadas, la mayor parte de los temas fundamentales ha sido resuelta y únicamente restan algunos detalles o afinamientos. Otro error de percepción tiene que ver con la verdadera relevancia del sector financiero y su papel en el crecimiento económico⁶⁰.

Desde la perspectiva del entorno en que se desenvuelve la actividad financiera, la estabilidad económica siempre ha sido considerada como un prerrequisito fundamental para disponer de un sistema financiero sano y eficiente. Si bien es cierto que la economía costarricense denota importantes avances en esta materia, todavía persisten desequilibrios macroeconómicos asociados a las finanzas públicas. En este sentido la solución del problema de las pérdidas del BCCR es uno de los puntos de arranque de la nueva fase de reforma financiera, por sus implicaciones para la vulnerabilidad del sistema y la posible contención del proceso de dolarización.

Uno de los principales síntomas de que los objetivos iniciales de la reforma -aumentar la competencia y la eficiencia- se han cumplido a medias, son los excesivos márgenes de intermediación, sobre todo en moneda nacional, que están relacionados con el papel de la banca del Estado. La gradualidad con que se ha aplicado la reforma financiera en Costa Rica ha impedido enfrentar ese dilema y, por tanto, la orientación ha sido tratar de nivelar las reglas del juego. Los bancos estatales piden que se les libere de amarras para poder enfrentar la competencia, que se les permita participar en negocios que hasta hoy se les prohíben, entre otras restricciones; la banca privada, a su vez, solicita acceder a prerrogativas que solo tienen los bancos del Estado y algunas instituciones como las mutuales y el BPopu, como la garantía estatal, el seguro sobre los depósitos y el acceso a los depósitos de las instituciones públicas. Los analistas coinciden en que, conforme la competencia se intensifique, las tensiones se harán más evidentes y no parece factible el logro de una completa nivelación de las reglas del juego.

Otro tema en que coinciden los analistas es la necesidad de mejorar o equiparar los requisitos de supervisión a que se encuentran sometidos la banca *off-shore* y los denominados grupos financieros. Pero más allá de ver esto como un asunto de supervisión, uno de los objetivos de la nueva etapa de la reforma

debería ser proveer los elementos requeridos para que dicha porción de la banca se transforme en *on-shore*. Pese a los esfuerzos recientes, esta banca paralela representa un problema de fragmentación en el mercado y, por su magnitud, un elevado potencial de riesgo sistémico, difícil de cuantificar dadas las limitaciones de información y la falta de transparencia con que opera esta parte del sistema.

En materia de desarrollo del mercado de valores, que es donde en los últimos años se ha observado un gran dinamismo por parte de los fondos de inversión y de pensiones, persiste una excesiva dependencia de los instrumentos de deuda del BCCR y el Ministerio de Hacienda, y es muy poco lo que se ha hecho para desarrollar nuevos instrumentos y títulos del mercado de capitales privados; incluso se notan retrocesos en el número de emisores en bolsa, los cuales han vuelto a acudir al financiamiento bancario.

Otro argumento central estrechamente vinculado al desarrollo del mercado de valores y que la sociedad costarricense parece haber olvidado, es el de los seguros. De la Torre (s.f.) señala que la industria de los seguros es vital para el desarrollo de los mercados financieros y hace ver una contradicción entre la decisión que tomó Costa Rica, de privatizar el manejo de las pensiones, y la insistencia de mantener los seguros bajo la figura de monopolio. Esta es un área de reforma que debe ser atendida, pues la contradicción se va a tornar más evidente conforme los sistemas de pensiones vayan madurando.

Finalmente, de la Torre destaca un tema que considera fundamental pero olvidado en la región y que tiene que ver con el desarrollo de las "infraestructuras institucionales para las finanzas" (De la Torre, s.f.). Al estar las finanzas basadas en contratos, es especialmente importante desarrollar el marco jurídico legal-institucional y las infraestructuras existentes para preparar los contratos y hacer que estos se cumplan. En Costa Rica hay serias dificultades para la ejecución de las garantías, la sustitución de colaterales, los procesos para resolver de manera no destructiva casos en que las empresas entran en problemas de pago o quiebra, entre otros. Desafortunadamente, una buena parte de estos elementos se encuentran en los proyectos de reforma al sistema financiero en poder de la Asamblea Legislativa y no parece existir consenso político para convertir esas iniciativas en leyes de la República.

Fuente: Angulo, 2004.

economía costarricense⁶², ya que se alcanzó un nivel de inflación menor y la volatilidad de la misma disminuyó considerablemente. Esta estabilidad se ha ido consolidando desde la época de crisis de la deuda. La reducción de la volatilidad inflacionaria fue mucho más clara durante el período 2000-2003 (cuadro 3.25). A partir de 1999 la inflación ha tendido a atascarse aproximadamente entre 9% y 11%. Si bien no se ha regresado a los elevados niveles de 1991, por ejemplo, tampoco se ha logrado descender por debajo del 9%.

Además, Costa Rica se ha mantenido por encima de otras naciones de Centroamérica y América Latina. En el año 2003 solamente siete de esos países tuvieron niveles de inflación superiores al de Costa Rica⁶³.

Aunque ciertamente la población se vería beneficiada con un menor crecimiento de los precios, hay dos argumentos que conviene tomar en cuenta. En primer lugar, la insistencia de la autoridad monetaria en centrar exclusivamente sus esfuerzos de estabilización en reducir la inflación, en la experiencia de algunos países ha desembocado en severas crisis financieras y de balanza de pagos⁶⁴. En segundo lugar, la búsqueda de menores ritmos de crecimiento de los precios encuentra varias limitaciones, que se derivan de las restricciones que enfrenta el BCCR para la conducción de la política monetaria y que le impiden un adecuado control de la cantidad de medios de pago de que dispone el público⁶⁵. Básicamente las restricciones son tres: las pérdidas del ente emisor, la existencia de otros objetivos además de la estabilidad de precios y el efecto del mecanismo de subasta conjunta.

Las pérdidas del Banco Central tienen origen, fundamentalmente, en las operaciones conocidas como "cuasifiscales", debido a que representan actividades que el Gobierno Central delega en el Banco. Dan origen a rigideces en la conducción de la política monetaria⁶⁶, por cuanto el déficit debe ser cubierto, por medio de la aplicación de altas tasas de encaje legal a los bancos comerciales, o bien por la emisión de bonos de estabilización mone-

taria, generando en este último caso un incremento de los gastos por intereses (los cuales a su vez elevan las pérdidas)⁶⁷.

Aparentemente, las épocas en que el déficit del Central alcanzaba niveles superiores al 4% de la producción nacional han sido superadas. De un 4,3% del PIB en 1985, las pérdidas del instituto emisor pasaron a un 1,6% en 2003. Empero, tras lograrse un 1,1% en 1994, el déficit ha fluctuado entre 1,2% y 1,8% de la producción.

A lo largo de las dos últimas décadas pueden distinguirse tres etapas en la evolución de las pérdidas del Banco Central. En primera instancia se observa una fase bastante larga (y que no se incluye en su totalidad en el gráfico 3.27), que se inició en la primera mitad de los setenta y se caracterizó por una concepción diferente a la actual en relación con los objetivos de la banca central⁶⁸. Durante esos años el ente emisor otorgó crédito subsidiado a la Corporación Costarricense de Desarrollo (CODESA) y al Consejo Nacional de Producción. Asimismo, concedió líneas de crédito en forma directa al Gobierno Central y contrató créditos en el exterior, tanto para la promoción de diversos programas como para mantener el tipo de cambio fijo. Durante la crisis de 1981-1982, asumió las pérdidas cambiarias asociadas a la venta de moneda extranjera a precios menores que el tipo de cambio vigente⁶⁹.

A partir de 1985 se desarrolló otra etapa, que culminó en 1990 y en la cual se combinaron varios acontecimientos que generaron una reducción sustancial de las pérdidas. Primero, disminuyeron los gastos por intereses de deuda externa, luego de las renegociaciones de 1983 y 1985 (Delgado, 2000). Segundo, se inició el proceso de liquidación de CODESA y la venta de sus subsidiarias, lo cual contribuyó al pago de sus deudas con el Central (Delgado y Vargas, 1990). Tercero, la Ley de Modernización del Sistema Financiero, aprobada en 1988, prohibió el financiamiento del BCCR a CODESA y el Consejo Nacional de Producción. Finalmente, la renegociación de la deuda externa con la banca

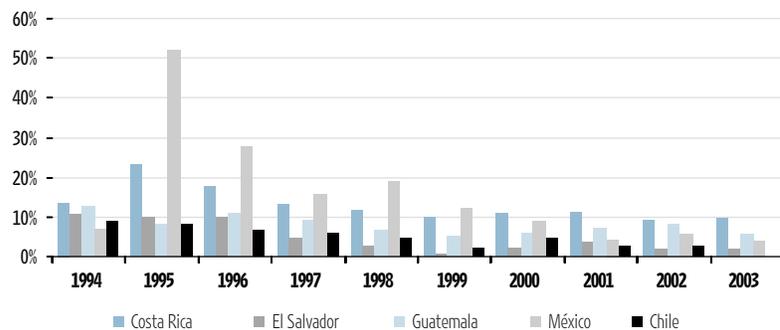
CUADRO 3.25

Volatilidad de la inflación en Costa Rica en el largo plazo. 1977- 2003

Período	Promedio	Variancia	Desviación estándar
1977-1980	9,4	38,2	6,2
1981-1982	63,6	1407,3	37,5
1983-1989	17,9	51,4	7,2
1990-1994	18,6	54,0	7,3
1995-1999	15,1	28,0	5,3
2000-2003	10,2	1,1	1,1

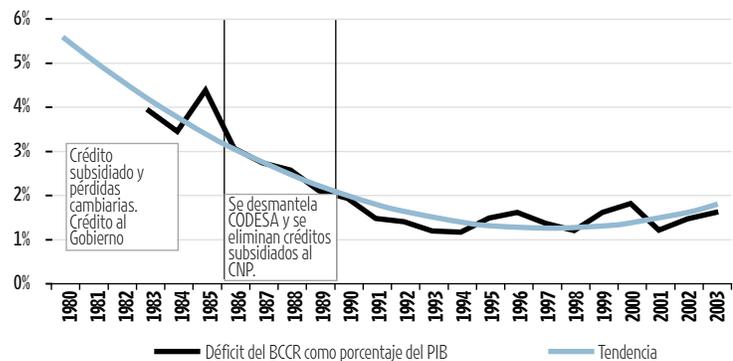
Fuente: Elaboración propia con información del INEC.

GRAFICO 3.26

América Latina (países seleccionados): tasas de inflación. 1994-2003

Fuente: CEPAL, 2003a y 2004a.

GRAFICO 3.27

Costa Rica: déficit del Banco Central en relación con el PIB. 1980-2003

Fuente: Cordero, 2004a.

internacional, hacia 1990, favoreció la situación del instituto emisor debido a que redujo los gastos en intereses procedentes de dicha deuda (Delgado,

2000). Una vez alcanzada esta última etapa, resultó difícil encontrar mecanismos adicionales para reducir las pérdidas y el Banco se atascó en niveles

de déficit que oscilan entre el 1% y el 2% del PIB.

Al examinar las razones por las cuales la inflación no desciende por debajo del nivel actual, la persistencia de las pérdidas del Central cobra particular relevancia. Esta brecha implica un monto de dinero no retirado de circulación y que, por lo tanto, genera presiones inflacionarias.

Durante el período 2000-2003 el déficit del BCCR alcanzó cerca de un 16% del medio circulante, porción que representa 87.506 millones de colones en promedio por año, aunque ciertamente es inferior a los montos registrados durante la primera mitad de los años ochenta (alrededor del 26%). Las posibilidades de lograr niveles de inflación más acordes con la tendencia internacional se dificultan considerablemente cuando los montos no retirados de circulación llegan a estas magnitudes⁷⁰.

Lo anterior queda aún más claro si se analiza la participación del rubro de intereses en la estructura de ingresos y egresos del estado de resultados del ente emisor (Lizano, 1986). Los gastos por intereses constituyeron el 88% del total de egresos en 1992 y en 2003. Sin embargo, lo más interesante de la evolución del balance del Central se encuentra en la evolución de la estructura de gastos. Son evidentes la pérdida de importancia relativa de los intereses sobre obligaciones en moneda extranjera, y el aumento en la presencia de los intereses en colones. Dentro de este último rubro puede apreciarse que el servicio de la deuda por bonos de estabilización monetaria, que constituía un 27% de los gastos por intereses en 1992, representó un 57% de dichos gastos en el año 2003.

En otro orden de ideas, desde la perspectiva de la gestión de la política monetaria es necesario tener en cuenta que, en una economía abierta y pequeña como la costarricense, el Banco Central debe preocuparse por otras variables, además de la inflación. En otras palabras, también se requiere monitorear la evolución del tipo de cambio real y de las reservas monetarias internacionales⁷¹.

La depreciación que experimenta la cotización nominal del dólar en forma ca-

si permanente, responde a la aplicación del régimen cambiario de “minidevaluaciones,” cuya utilización se reinició luego de la fallida experiencia del país con un régimen flexible, en 1992. Con el esquema actual, el valor del dólar se incrementa en una proporción similar a la diferencia entre la inflación interna y la externa.

En comparación con otros países, Costa Rica ha procurado consistentemente mantener estable el tipo de cambio real (alrededor de 100). El promedio para el periodo 1994-1999 fue de 101,3, mientras que para todo el segmento 1994-2003 se ubicó en 100,8. Por otra parte, en los años 1994-1999 Costa Rica fue la nación con la menor variabilidad en el precio de las divisas, en tanto que en 1994-2003 ningún otro país presentó menor volatilidad (cuadro 3.26).

No obstante, el sistema también genera expectativas de más devaluación e inflación, lo que conduce a una asociación positiva entre estas dos variables. El gráfico 3.28 muestra la situación para el caso de Costa Rica. En un trabajo de Carstens (2004) sobre el sistema financiero nacional se indica que el proceso de minidevaluaciones ha evitado la sobrevaluación del tipo de cambio, pero a la vez ha tendido a perpetuar la inflación. Esto último ha sido resultado de la inercia, así como del elevado coeficiente de *pass-through* que existe en el país⁷².

Una primera conclusión que se desprende del análisis anterior es que será difícil reducir la inflación mientras se mantengan el actual régimen cambiario y las pérdidas del Banco Central. Surge entonces una interrogante: ¿hay una mejor opción? Probablemente no. Es claro que un régimen cambiario más flexible ayudaría a combatir las expectativas de inflación y devaluación que existen en la actualidad. Sin embargo, por esta vía también se podría perder el control sobre el tipo de cambio real, con lo que se pondría en riesgo la competitividad de las exportaciones y eventualmente se promovería un mayor volumen de importaciones. Dicho de otro modo, la inflación que experimenta el país es el costo que debe pagar por mantener la competitividad de su comercio exterior. Este costo implica un sacrificio en términos del logro de las aspiraciones de la población, pero también abre la posibilidad de alcanzar un mayor nivel de solvencia en las cuentas externas (recuadro 3.7).

Finalmente, cabe recordar que el mecanismo que se utiliza para colocar los bonos de estabilización monetaria emitidos por el Banco Central, a fin de recoger los excesos de circulante, es una subasta conjunta con el Ministerio de Hacienda, donde este último coloca los bonos de deuda interna emitidos por él

CUADRO 3.26

Variabilidad del índice del tipo de cambio real multilateral en América Latina (países seleccionados). 1994-2003

(base 2000=100)

País	1994-1999		2000-2003		1994-2003	
	Promedio	Desviación estándar	Promedio	Desviación estándar	Promedio	Desviación estándar
Costa Rica	101,3	0,9	100,2	3,0	100,8	2,0
El Salvador	107,9	7,0	100,8	1,1	105,1	6,4
Guatemala	95,4	5,1	93,6	5,6	94,6	5,1
México	122,7	18,2	97,9	4,8	112,8	18,9
Chile	98,2	5,1	111,5	8,6	103,5	9,3
Perú	93,9	3,9	98,9	1,4	95,9	4,0

Fuente: CEPAL, 2003a.

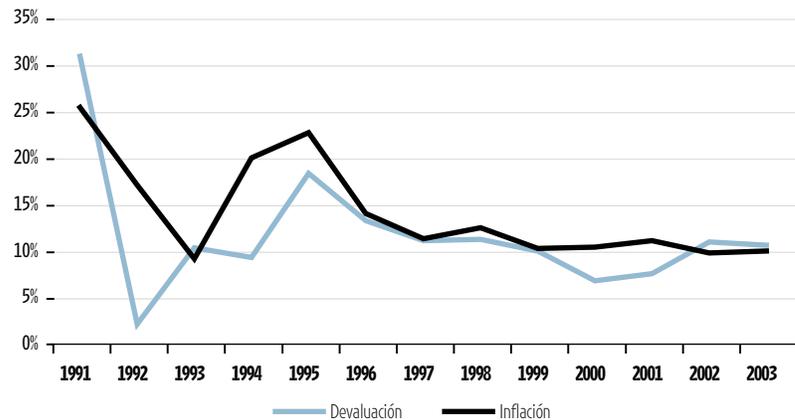
con el fin de captar fondos del público para enjugar el déficit fiscal. En este proceso el Ministerio de Hacienda capta con mayor urgencia, por lo que el Banco Central puede verse en la necesidad de renunciar a sus intenciones de captación o elevar las tasas.

El déficit de la cuenta corriente es un mecanismo para controlar la inflación

El comercio de Costa Rica muestra una ruta de gran expansión desde los años setenta y un despegue del esfuerzo exportador concentrado en la última década (gráfico 3.29). El comportamiento de las exportaciones y las importaciones se evaluó en la sección sobre comercio exterior; en este apartado se analiza el sector externo desde la perspectiva de la solvencia económica y su relación con la estabilidad.

GRAFICO 3.28

Costa Rica: tasas de devaluación e inflación. 1991- 2003



Fuente: BCCR.

RECUADRO 3.7

¿Es posible utilizar un régimen cambiario más flexible en Costa Rica?

Costa Rica tuvo en el pasado una experiencia con la aplicación de un mecanismo más flexible para determinar la cotización del dólar. El 2 de marzo de 1992 entró en operación un sistema en que el tipo de cambio se regía por la oferta y la demanda de divisas. Según Delgado (2000), este esquema, unido a la apertura de la cuenta de capitales y la relativa estabilidad política a nivel internacional, estimuló un fuerte flujo de capitales hacia el país. Esta situación, combinada con un tipo de cambio flexible, condujo a una apreciación de casi un 11% en el tipo de cambio en el término de cuatro meses. Para evitar una mayor caída en el precio de la moneda extranjera, el Banco Central decidió "la suspensión de la flotación y la puesta en práctica de un sistema de ajustes periódicos no anunciados, a partir de agosto de 1992". Desde ese momento se evolucionó hacia el sistema de minidevaluaciones utilizado en la actualidad.

En algunas ocasiones, sin embargo, se ha planteado la necesidad de modificar el régimen cambiario vigente y avanzar, de nuevo, hacia un esquema más flexible. Por ejemplo, en sus boletines de información pública para los años 2001 y 2002, el FMI indicó que debe considerarse seriamente la adopción

de un régimen cambiario más flexible. En una reciente presentación en Costa Rica, el Subdirector Gerente de dicho organismo, Agustín Carstens (2004), manifestó que Costa Rica podría considerar la posibilidad de establecer una mayor flexibilidad cambiaria.

Existen varios argumentos para justificar esta posición. Por una parte, se ha mencionado que el tipo de cambio real del país podría estar alejado del nivel de equilibrio (Paiva, 2001). Por otra parte, Carstens (2004), sugiere que el sistema de minidevaluaciones puede ser vulnerable en presencia de perturbaciones externas⁷³. Finalmente, el sistema de devaluaciones diarias que se utiliza en la actualidad es muy predecible, y ello ha provocado una reducción de la percepción del riesgo cambiario por parte de las unidades económicas. El resultado ha sido un fuerte aumento de las cuentas y pasivos denominados en moneda extranjera.

A pesar de las indicaciones anteriores, las economías pequeñas como la costarricense siguen siendo vulnerables a los altibajos en los movimientos de capital internacional. Dichos movimientos pueden, como ya sucedió en 1992, conducir a una apreciación del tipo de cambio real, con consecuencias

negativas para el saldo de la cuenta corriente de la balanza de pagos. Se ha visto antes cómo la sobrevaluación del tipo de cambio real en los países del Cono Sur (hacia el final de la década de los ochenta), en México (1994), y en Asia (1997) generó condiciones que desembocaron en severas crisis financieras y de balanza de pagos (Dornbusch et al, 1997; Taylor, 1998; Stiglitz, 2002).

Por otra parte, en condiciones de fuerte desequilibrio fiscal, las necesidades de financiamiento del Gobierno pueden ejercer presión sobre las tasas de interés, lo cual puede causar un flujo excesivo de capitales y, de nuevo, en un régimen flexible, desembocar en una apreciación de la moneda.

Una posible ventaja del régimen de devaluaciones diarias que se emplea actualmente es la certidumbre con respecto a los movimientos a corto y mediano plazo de la cotización del dólar. Esta certeza, cuyas consecuencias negativas ya fueron comentadas, también puede reducir el riesgo de un ataque especulativo. Por las razones anteriores, se puede concluir que, en las condiciones imperantes, resulta prudente conservar el régimen cambiario actual.

Fuente: Cordero, 2004a.

Así como existen limitaciones en la capacidad del Banco Central para controlar los agregados monetarios y, por lo tanto, reducir aún más la inflación, otros elementos importantes han hecho posible un crecimiento menor de los precios, pese a las dificultades mencionadas. Entre ellos cabe citar una mayor disciplina del Banco Central en cuanto al otorgamiento de crédito al sector público, una mayor independencia en la gestión del instituto emisor y, finalmente, el fortalecimiento de las cuentas del sector externo. Esto último ha permitido financiar los excesos de gasto agregado por medio de incrementos en las importaciones.

En la última década, los períodos de menor (mayor) inflación han estado claramente asociados a un mayor (menor) nivel del déficit de cuenta corriente de balanza de pagos⁷⁴. En especial a partir de 1995, la inflación inició un descenso sostenido hasta estabilizarse alrededor del 10%, y el progreso hasta llegar a este “piso” se ha logrado por la positiva evolución de las cuentas externas del país. En otras palabras, los flujos de inversión extranjera directa, y otras modalidades de movimientos de capital, han permitido financiar un creciente déficit en las cuentas externas, lo que a su vez ha hecho posible reducir en forma considerable el nivel y la volatilidad de la inflación⁷⁵ (gráfico 3.30).

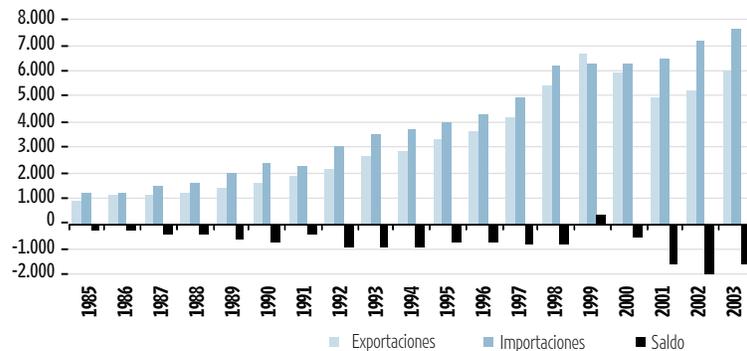
Más concretamente, el mejoramiento de las cuentas del sector externo se ha traducido en un aumento del saldo de la cuenta de capital y financiera de la balanza de pagos. Con este incremento se ha podido financiar un mayor déficit de la cuenta corriente. En efecto, el saldo de la cuenta de capital y financiera, que alcanzó en promedio un total de 421,6 millones de dólares en el período 1993-1999, ascendió a 732,5 millones de dólares en los años 2000-2003 (gráfico 3.31). Esta situación fue aprovechada para financiar el mayor crecimiento del déficit comercial que se ha dado a partir del 2000.

Es evidente que la estabilidad económica lograda por Costa Rica ha contribuido a forjar unas cuentas externas mucho

GRAFICO 3.29

Costa Rica: saldo de la balanza comercial. 1985-2003

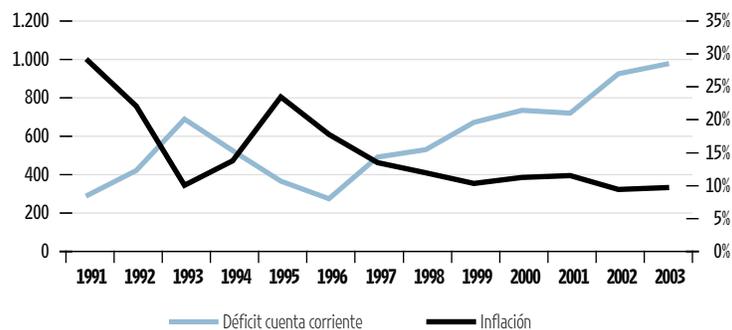
(millones de dólares)



Fuente: BCCR.

GRAFICO 3.30

Costa Rica: tasa de inflación y déficit en la cuenta corriente de balanza de pagos. 1991-2003



Fuente: Elaboración propia con base en cifras del BCCR.

más sólidas que en el pasado. Gracias a ello se ha podido utilizar el sector externo para mitigar las fluctuaciones de la demanda interna, lo que ha hecho que el país sea menos vulnerable a las diferentes situaciones que se pueden presentar en el ámbito interno. Sin embargo, al mismo tiempo la economía se ha tornado más dependiente del dinamismo mundial.

Ante lo comentado, podría surgir la tentación de incrementar el déficit comercial en la magnitud requerida para llevar la inflación nacional hacia los niveles internacionales actuales. Como se verá en la siguiente sección, este tipo de decisión sería inadecuada, puesto que pondría una gran presión sobre

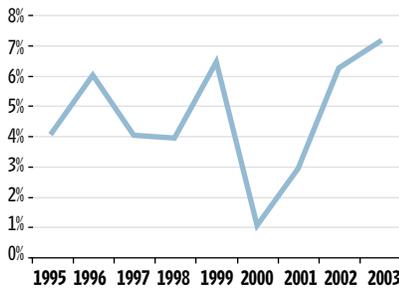
la cuenta de capital y financiera, algunos de cuyos componentes muestran una elevada volatilidad.

El financiamiento del déficit comercial

Se ha podido documentar el hecho de que el financiamiento del déficit de la cuenta corriente ha sido posible gracias al crecimiento del saldo de la cuenta de capital y financiera de balanza de pagos. Es importante, entonces, examinar cuáles son los componentes de dicha cuenta que han permitido su crecimiento y, de ese modo, establecer si la economía costarricense es más vulnerable hoy que hace diez años.

GRAFICO 3.31

Costa Rica: saldo de la cuenta de capital y financiera en relación con el PIB. 1995-2003



Fuente: BCCR.

En el gráfico 3.32 se puede apreciar el papel decisivo que ha desempeñado la inversión extranjera directa. Su rol ha sido fundamental, tanto por el monto aportado, como por la relativa estabilidad que han mostrado sus flujos.

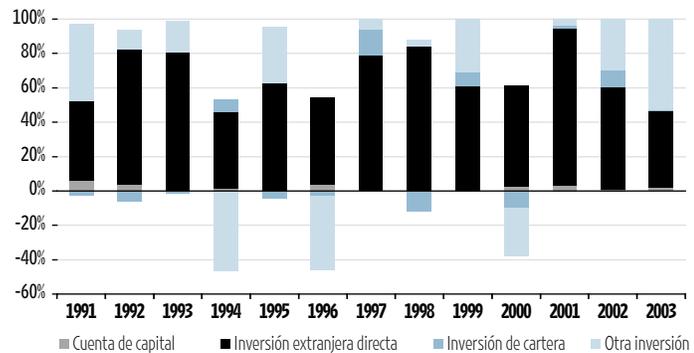
No sucede lo mismo, sin embargo con otras partidas de la balanza de pagos. Así por ejemplo, el rubro “otra inversión”⁷⁶ hizo una contribución cercana o superior al 50% a la cobertura del déficit comercial en los años 1991, 1995, 1999 y 2003, pero tuvo un balance negativo en los años 1994, 1996 y 2000. La cuenta de capital y la inversión de cartera, por otra parte, registran una participación menor en el financiamiento de faltante en cuenta corriente (aunque no por ello menos inestable).

La economía se sigue dolarizando

Como se apuntó en la sección sobre el sistema financiero, uno de los procesos que con mayor claridad puede observarse en la economía nacional es la dolarización de las tenencias de dinero y del crédito. En términos de agregados monetarios, es interesante notar la tendencia creciente que muestra desde 1984 la relación entre el cuasidinero denominado en moneda extranjera y la liquidez total. El avance en esta dirección solo se revirtió entre 1991 y 1993, especialmente como resultado del au-

GRAFICO 3.32

Costa Rica: financiamiento del déficit de cuenta corriente. 1991-2003 (porcentajes)



Fuente: BCCR.

mento, en esos años, del premio por invertir en colones⁷⁷ (gráfico 3.33).

En el proceso de sustitución de moneda que experimenta el país, el aumento de los pasivos en dólares es posiblemente uno de los elementos más preocupantes del sector monetario y financiero. Cuando estos pasivos se incrementan, crecen también la exposición al riesgo cambiario y la fragilidad del sistema financiero.

Entre los posibles detonantes de un proceso de dolarización como el costarricense pueden mencionarse tentativamente la apreciación del tipo de cambio real, la estabilidad cambiaria (la ausencia de riesgo cambiario) y la existencia de un premio por contraer deuda en moneda extranjera. Según se analizó anteriormente, el tipo de cambio real ha crecido en los últimos años y el incentivo a contraer deuda en moneda extranjera debería haberse reducido. Entonces, como se mencionó en una sección precedente, el principal causante de la tendencia a incrementar los pasivos en dólares sería la estabilidad cambiaria. Con un proceso de minidevaluaciones predecibles, como el que se aplica en el país, es posible que se surja una gran certidumbre con respecto a la evolución del tipo de cambio nominal, lo que a su vez genera confianza y reduce la percepción de la población sobre el riesgo cambiario⁷⁸.

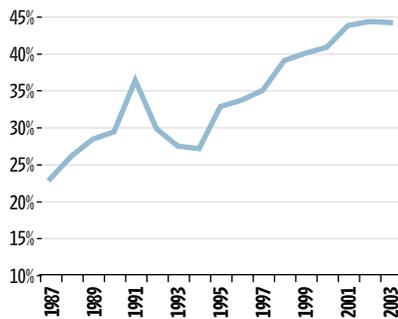
Se deteriora la solvencia fiscal

Al analizar la evolución de la situación fiscal en la última década es claro que Costa Rica vio deteriorada su solvencia fiscal, es decir, su capacidad para financiar la inversión social y física requerida por los hogares y las empresas sin afectar el comportamiento de otros sectores de la economía, con una justa distribución de la carga tributaria y en un marco de estabilidad macroeconómica. Por un lado, el déficit fiscal recurrente, financiado con una creciente deuda pública cuyo servicio le suma rigidez al gasto del Gobierno, redujo los márgenes de acción. Por otro lado, se hizo patente la desarticulación entre las exigencias de la ciudadanía al Estado y los aportes que está dispuesta a hacer para su financiamiento. Finalmente, en la década se produjo una retirada paulatina del Estado en asuntos estratégicos, lo que erosionó su capacidad para impulsar el desarrollo.

En un entorno internacional poco alentador, y con una economía que muestra serias limitaciones para sostener un nivel adecuado de crecimiento, la posición fiscal de Costa Rica la somete hoy a una situación de alta vulnerabilidad. Las principales amenazas a la estabilidad de la economía nacional provienen del campo fiscal:

GRAFICO 3.33

Costa Rica: cuasidinero en moneda extranjera en relación con la liquidez total. 1987-2003



Fuente: BCCR.

- La carga tributaria es insuficiente. La atención de las demandas en áreas como infraestructura y deuda pública -y en otras como educación y salud- reclama recursos económicos que el Estado no tiene.
- Los gastos ya ejecutados que se financiaron con deuda pública representan el principal destino del gasto público actual. En general es posible documentar una creciente rigidez del gasto público.
- El considerable nivel de endeudamiento interno y la presión que su servicio ejerce sobre el gasto público, revelan que no es posible continuar indefinidamente por el actual sendero.
- No es posible encontrar formas de manejo de la deuda pública que pudieran tener impactos tan amplios como los que ya se utilizaron.
- El financiamiento de la deuda reduce las posibilidades de inversión pública y la calidad y cobertura de los servicios del Estado, crea incertidumbre sobre su solvencia y afecta las tasas de interés y la inflación.

El déficit fiscal: un resultado que hace más frágil la economía

Una disminución en el crecimiento de los ingresos del Gobierno Central en relación con los correspondientes al resto

del sector público no financiero (SPNF), al mismo tiempo que crecen los gastos, ha redundado en un agravamiento casi crónico del déficit fiscal. Si bien el SPNF sigue presentando cifras positivas, tendencialmente estas han sido inferiores y, en el 2003, poco significativas (gráfico 3.34).

Por otra parte, los superávits del resto del SPNF -que se mantuvieron bastante estables durante los noventa, con excepción del año de crisis fiscal en 1994, que correspondió al cierre del Banco Anglo- empezaron a disminuir en 1999 y desde entonces han seguido una tendencia decreciente.

En términos relativos el superávit del resto del SPNF alcanzó un máximo de 2,3% del PIB en 1991, y a partir de allí tendió a disminuir hasta casi anularse. El déficit fiscal, que hasta 1993 promedió un 2,4% del PIB, se exacerbó en 1994, cuando llegó a un 5,4%, para luego mantenerse alrededor de un promedio ligeramente superior al 3,4%.

Las pérdidas del Banco Central⁷⁹ han contribuido de manera muy significativa al volumen del déficit combinado del sector público. En términos generales, los superávits que se han podido generar en el resto del SPNF básicamente han sido anulados por esas pérdidas, en virtud de lo cual la tenden-

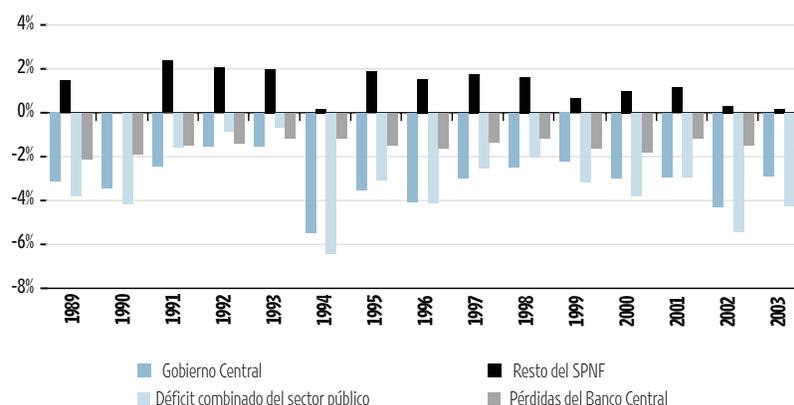
cia del déficit combinado es bastante parecida a la del Gobierno Central.

Entre 1987 y 1993 el déficit fiscal se ubicó entre 1,5% y 3,4%, mientras que a partir de mediados de los años noventa esa relación se mantuvo entre 2,2% y 5,4%. Aún excluyendo ese valor extremo, durante de la última década se ha sobrepasado el máximo del período 1987-1993 en cuatro ocasiones (Hess, 2004b).

En el Noveno Informe se planteó que “un déficit fiscal reiterado, creciente y a un nivel importante es un síntoma de problemas. Si al déficit se le agrega un mecanismo recurrente de financiación del Estado que presiona las tasas reales de interés y el margen de intermediación, que genera una distorsión a favor de la especulación financiera, en detrimento del estímulo a la producción y propicia para la concentración de la riqueza, el problema sobrepasa el ámbito de la solvencia para convertirse en un obstáculo al crecimiento y a la ampliación de las oportunidades para la población. A su vez, el proceso de endeudamiento puede llegar a generar situaciones en las que la atención de la deuda pública -intereses y amortización- sea el factor principal de “estrujamiento” del gasto público, así como de la calidad y cantidad de servicios públicos disponibles” (Programa Estado de

GRAFICO 3.34

Costa Rica: déficit fiscal del sector público combinado y sus componentes, como porcentaje del PIB. 1989-2003



Nota: Las barras por encima de cero corresponden a superávit.

Fuente: Elaboración propia con base en cifras del Ministerio de Hacienda y el BCCR.

la Nación, 2003) Todos estos elementos hacen de la situación fiscal una fuente de vulnerabilidad mayor, tanto en términos de estabilidad económica como de holgura política para atender las expectativas nacionales.

La lenta evolución de los ingresos

En los años noventa, la evolución de la carga tributaria en Costa Rica fue más bien lenta, aunque el país experimentó un conjunto amplio de reformas fiscales parciales, cinco tan solo en esa década⁸⁰. La proporción que representan los ingresos tributarios del Gobierno Central con respecto al PIB pasó de 11,01% en 1991 a 13,01% en el 2003. Si el indicador se calcula con base en los ingresos del Gobierno General⁸¹, sin incluir la seguridad social, el cambio fue de 13,6% a 15,2%.

Las variaciones en el nivel de carga tributaria de los años 1995-1996 corresponden a medidas transitorias (1995) y a la aprobación de las leyes de Justicia y Ajuste Tributarios (1996), reformas fiscales típicas del primer año de una Administración. Por su parte, la importante reducción de 1999 no obedece a una menor recaudación (de hecho en ese período los ingresos tributarios crecieron un 18,5%), sino al elevado crecimiento del PIB en el primer año de operación de la empresa Intel, un 8%. Finalmente, en el 2001 lo que se aprecia es el efecto de una medida especial que adelantó la fecha de recaudación de impuestos, por lo que el incremento no era repetible. En los últimos dos años hay que anotar un modesto efecto de la Ley de Contingencia Fiscal, así como un aumento en la recaudación del impuesto selectivo los combustibles, como consecuencia del alza en los precios de los hidrocarburos (gráfico 3.35).

Si a los ingresos tributarios se suman los pagos correspondientes a las cuotas de la seguridad social, la carga sube aproximadamente dos puntos porcentuales. Es notable la importancia relativa de este componente y su dinámica en estos años, tema que se examina detalladamente en el capítulo 2 de este Informe.

Al analizar la composición de los

ingresos tributarios se puede notar una gran dependencia de los impuestos indirectos, lo que explica -dado un ritmo de inflación bastante estable- la congruencia de la recaudación con la actividad económica. Sin embargo, se observa una tendencia al aumento en la proporción de los impuestos directos: el impuesto sobre la renta pasó de representar el 12,07% de la recaudación total en 1991, al 23,5% en el 2003 (gráfico 3.36).

Por su parte, los impuestos al comercio exterior han disminuido su peso, como resultado de la desgravación arancelaria. Durante el período 1994-2003, los tributos totales sobre las transacciones externas (aduanas, derechos de exportación) decrecieron un 15% en términos nominales al año, en comparación con casi un 20% de crecimiento de los impuestos a las transacciones internas (renta, ventas, consumo, etc.). Es decir, en los años más recientes el incremento en la escala o las tasas sobre las transacciones internas no ha sido suficiente para compensar la disminución en los ingresos generados por los impuestos a las transacciones externas (Hess, 2004b).

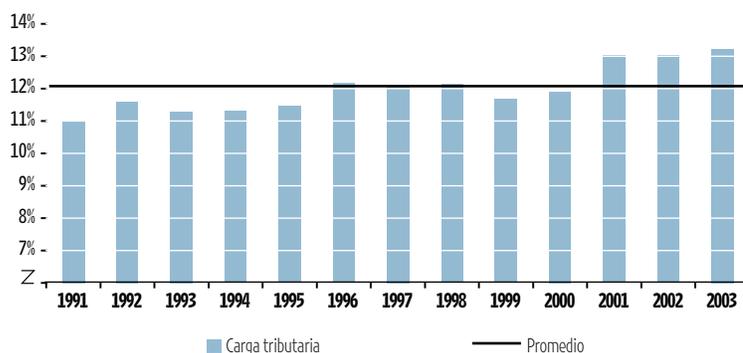
Es factible que el aumento en los impuestos directos -que nominalmente sería un paso hacia un régimen más progresivo- se haya cargado sobre aquellas fuentes de ingreso que no son

fácilmente susceptibles de evasión⁸², como las planillas salariales o la mayor parte de los ingresos provenientes del ejercicio de las profesiones liberales. El modo que ha asumido la compensación de pérdidas de ingreso sugiere que queda bastante espacio para generar recursos considerables mediante esfuerzos en el área de la eficiencia en la recaudación, manteniendo o aumentando en forma progresiva las tasas vigentes, especialmente en relación con las utilidades de las empresas (de todos los sectores), los ingresos personales y las rentas financieras que no aparecen en planillas o en contratos de servicios (Hess, 2004b).

En todo caso, el resultado final de esta dinámica ha sido una carga tributaria con una tímida tendencia al aumento, que, en el transcurso de casi década y media, solo creció de 11% a 13%, una de las más bajas de América Latina. Es claro que ninguna nación ha logrado transitar por la senda del desarrollo de manera sostenida, o mejorado sus niveles de competitividad, sin inversiones públicas adecuadamente financiadas con tributos o -lo que no es aplicable a Costa Rica- a través de rentas. En este sentido cobra relevancia la discusión sobre el nivel de la carga tributaria y su relación con el desarrollo de los países (recuadro 3.8).

GRAFICO 3.35

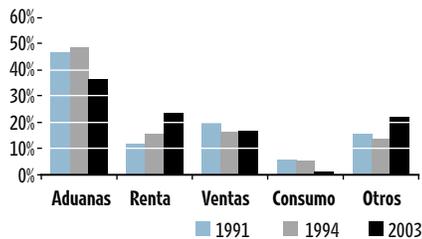
Costa Rica: evolución de la carga tributaria como porcentaje del PIB. 1991-2003



Fuente: Memorias Anuales de la CGR y el BCCR.

GRAFICO 3.36

Costa Rica: estructura porcentual de los ingresos totales del Gobierno Central, 1991, 1994, 2003



Fuente: Compendio Estadístico.

Gasto público, restricciones y algunos disparadores

El gasto del Gobierno Central representó en el 2003 el 16,37% del PIB, poco más de un punto porcentual por encima del promedio de la década (15,29%), pero menor que en 1994 y 2002. Estos últimos, por corresponder a años electorales, muestran el efecto del ciclo político en las finanzas públicas, el cual no operó en 1998 (gráfico 3.37). En general, el crecimiento promedio del gasto público ha disminuido; entre 1985 y 1995 la tasa fue de 25,75%, en tanto que para el período 1995-2003 bajó a 17,11%. El año 1994 constituye, sin lugar a dudas, el peor de las dos últimas décadas, como consecuencia de las pérdidas que asumió el Gobierno por la quiebra del Banco Anglo. Ese año el gasto creció a una tasa de 45,5% (para más información sobre este tema, consúltese el Segundo Informe: Proyecto Estado de la Nación, 1996).

La evolución de los componentes del gasto se puede describir desde varias perspectivas. Empezando con la distribución entre gastos corrientes y de capital, se nota un fuerte sesgo hacia los primeros, que en los últimos quince años han representado en promedio el 68% del gasto total del Gobierno. Por su parte los de capital absorben en promedio el 10%, pero con una tendencia a la baja que se explica

por la importancia que cobra el pago de intereses de la deuda pública. Esta característica de la composición del gasto público durante el período de ajuste estructural ha sido señalada reiteradamente, y una de sus principales consecuencias ha sido la imposibilidad del Estado costarricense para financiar, al menos en forma autónoma, procesos de formación de capital público sostenidos y significativos⁸³ (Hess, 2004b).

Desde la óptica de la estructura funcional del gasto del Gobierno Central, entre 1995 y el 2003 se observan algunas variaciones. La primera y más sustancial es el crecimiento de los gastos de servicios financieros asociados

a la deuda pública. Esta variación es equivalente a cerca de 6 puntos porcentuales del PIB, pues pasó de 6,43% del PIB en 1995, a 12,57% en el 2003.

A su vez, los servicios sociales y comunales se disminuyeron en términos de la estructura funcional, aunque aumentaron en poco menos de 2 puntos porcentuales en relación con el PIB, sobre todo en educación y salud. Los servicios económicos se redujeron tanto en su peso en el gasto funcional como en relación con el PIB. La evolución del gasto social y su impacto sobre el desarrollo nacional se analiza en el capítulo 2.

Considerando el objeto del gasto, algunos rubros que fueron caracterizados

RECUADRO 3.8

Carga tributaria y diferencias en el grado de desarrollo relativo de los países

El tema tributario y de financiamiento del Estado constituye un desafío fundamental para Costa Rica y el resto de los países centroamericanos, dada su estrecha relación con el crecimiento económico y el desarrollo humano, así como por su impacto en la distribución del ingreso.

Al analizar un grupo de países de América Latina y de la OCDE, utilizando el PIB per cápita en dólares, ajustado por el poder de paridad de compra, y el índice de desarrollo humano (IDH), la información sobre el tamaño relativo de la carga tributaria internacional permite llegar a dos conclusiones: primero, que existe una relación positiva entre carga tributaria y desarrollo y, segundo, que la carga tributaria costarricense, en el contexto internacional, muestra un rezago de importancia, particularmente si no se considera en el análisis la seguridad social (CGR, 2002a).

Si se compara con los promedios internacionales, en 1999 la carga tributaria costarricense, en términos del PIB oficial, se ubicaba muy por debajo de la mediana de la OCDE. También estaba por debajo de Uruguay, el país latinoamericano con mayor contribución fiscal relativa, pero tenía una magnitud similar a la de Chile, incluida la contribución a la seguridad social, y superior a la de México. La evidencia empírica corrobora las conclusiones si se valora la carga tributaria en relación con el IDH. El nivel alcanzado por Costa Rica en desarrollo humano requiere un mayor esfuerzo fiscal, si se tiene en cuenta su sostenibilidad en el largo plazo.

Una muy importante conclusión de este Informe es que, sin un nivel adecuado de inversión en desarrollo humano y fortalezas institucionales, no es posible construir siquiera crecimiento económico; también que la ausencia de institucionalidad e inversión social termina por ser el peor de los negocios, al generar un círculo vicioso que incluye la baja inversión en desarrollo humano, el conflicto social agudo, guerra y destrucción de capacidades productivas.

Desde esta perspectiva, resulta interesante el estudio realizado por Agosin (Proyecto Estado de la Región-PNUD, 2003), en el cual, utilizando una muestra de 120 países, se estimaron los montos "esperados" de carga tributaria y gastos públicos (como porcentaje del PIB) acordes con los niveles de distribución del ingreso y el PIB per cápita de las naciones centroamericanas. Claramente en todos los países del istmo la carga tributaria "esperada" resulta mayor que la "observada". A la vez, puede notarse que la mayor discrepancia al respecto se presenta en Costa Rica y las menores en Nicaragua y Honduras. Estos resultados ofrecen elementos muy importantes y concretos para la elaboración de políticas tributarias, de financiamiento del gasto y del gasto público en general, al mostrar el rezago de la carga tributaria y del gasto de Centroamérica en relación con su desarrollo relativo.

Fuente: Proyecto Estado de la Región-PNUD, 2003; CGR, 2002a.

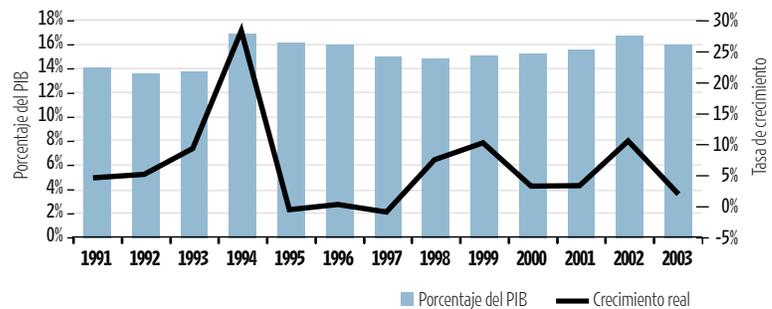
como “disparadores” a mediados de los noventa han modificado su ritmo de crecimiento. En efecto, los certificados de abono tributario disminuyeron hasta su completa eliminación y las transferencias a la educación superior se han reducido como proporción del PIB. Pero otros factores han generado presiones adicionales, como las remuneraciones y el gasto en pensiones a cuenta del Presupuesto Nacional. No obstante, el pago de intereses ha crecido a un ritmo mayor, pasando de representar un 15% a un 25% del gasto total entre 1987 y 2003 (gráfico 3.38). Como se comentará, más adelante, esto tiene su origen en el acelerado aumento del endeudamiento público interno. Estos componentes se han catalogado como “rigideces”, en el sentido de que se supone que no existe mucho margen para modificar su nivel o estructura. Cabe aclarar que hacer absoluta esta caracterización limita la búsqueda de mayores fuentes de eficiencia o menores márgenes de redundancia, al mismo tiempo que fuerza la totalidad de los ajustes hacia el lado de los ingresos (Hess, 2004b).

Con respecto a la evolución de los salarios reales y el empleo en el Gobierno Central, mientras el número de plazas ha aumentado casi un 3% por año, los salarios reales (descontando inflación) lo han hecho a un ritmo de 5,6% anual. Estos últimos muestran un incremento promedio bastante superior al número de plazas e incluso de la producción a precios constantes, especialmente a partir del período 1997-1998. Esto indica un crecimiento real promedio y acumulado de más de 16% durante la década bajo análisis, mayor que el crecimiento vegetativo de los salarios. Esto a su vez revela la existencia de factores automáticos de incremento de la planilla, aunque, como se discutirá en la siguiente sección, el crecimiento real del pago de intereses es aún más acelerado.

Como se señaló en el apartado sobre carga tributaria, en Costa Rica, pero sobre todo en el resto de los países centroamericanos, se optó por la vía de la contracción el gasto público para enfrentar el problema de elevados

GRAFICO 3.37

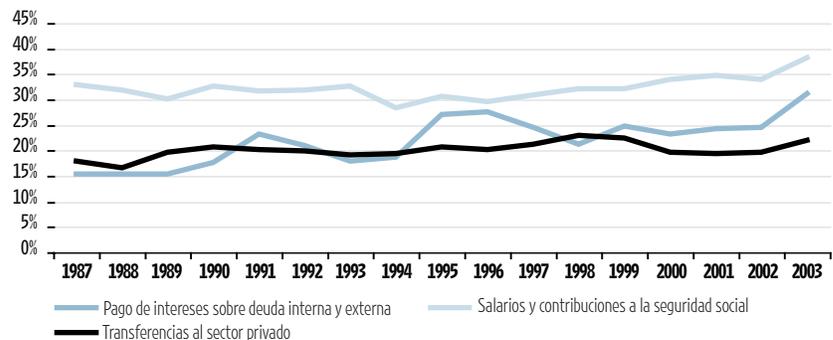
Costa Rica: evolución del gasto de Gobierno Central. 1991-2003 (tasa de crecimiento real y porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

GRAFICO 3.38

Costa Rica: evolución de algunos “disparadores” del gasto de Gobierno Central. 1987-2003 (porcentaje del total de gastos reconocidos)



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda y la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria.

déficit fiscales. Esta fórmula tiene impactos que hoy recoge la región en términos de estancamiento de la productividad y los niveles de pobreza (recuadro 3.9).

Finalmente, en materia de gasto en años recientes se han creado nuevos instrumentos de organización y rendición de cuentas y se sofisticó el marco legal para la gestión del Presupuesto Nacional, aunque todavía es débilmente aplicado. En el Octavo Informe

se destacó la importancia de la aprobación de la nueva Ley de Presupuestos Públicos, como un marco general para la modernización de la gestión presupuestaria en Costa Rica, con base en principios de eficiencia, eficacia, transparencia y rendición de cuentas. No obstante, en esa oportunidad se señaló que ni el Ministerio de Hacienda ni el de Planificación habían remitido a la Asamblea Legislativa ninguno de los nuevos informes previstos por la

Ley, alegando imposibilidad material para hacerlo (Proyecto Estado de la Nación, 2002). La Contraloría General de la República, en su Memoria Anual del 2002, realizó una evaluación positiva del marco legal de la gestión presupuestaria en el país -que comprende, además de la Ley de Presupuestos, otros instrumentos como la Ley de Planificación Nacional, la Ley General de la Administración Pública y la Ley General de Control Interno- pero se vio obligada a informar que en el 2002 (CGR, 2003a), por segundo año consecutivo, el Ministerio de Hacienda no remitió los informes previstos por la Ley al cierre del ejercicio económico de cada año. En la Memoria del año 2003 (CGR, 2004) la Contraloría reportó que los informes previstos en la Ley 8131 fueron remitidos por el Poder Ejecutivo, pero con serias deficiencias que impiden emitir el dictamen previsto (incompletos, sin la información pertinente, sin cumplir con los requisitos que establece el reglamento de la Ley).

La deuda pública y su impacto en el "estrujamiento" del gasto

Durante la última década, la deuda pública creció en términos absolutos y en dólares, aunque se mantuvo como proporción del PIB (60%). Además ha cambiado en su composición, con un predominio en la deuda interna a partir de mediados de los noventa. Esta creció muy rápidamente en los diez últimos años, sobre todo en la primera parte, y desaceleró su ritmo después de 1999. La deuda externa no ha sido el mecanismo de endeudamiento preponderante, ni por su nivel ni por su crecimiento, en el período descrito.

La dinámica de la deuda pública es un círculo vicioso, pues a este punto es necesario recurrir a considerables niveles de captación simplemente para enfrentar las obligaciones generadas por el servicio de la propia deuda, pese a la introducción de importantes mejoras en lo que se refiere a condiciones financieras (plazos, tasas, instrumentos, moneda en la que está denominada). En esta exploración se evalúan estos cambios, que en general han sido favorables (Gutiérrez, 2004a).

RECUADRO 3.9

Ajuste fiscal en Centroamérica: disminución del déficit vía contracción del gasto

Durante el período 1980-2000 en toda la región centroamericana, con excepción de El Salvador, se registró una baja significativa en el gasto per cápita del Gobierno Central. Esta disminución fue más pronunciada durante la "década perdida" de los ochenta, mientras que en la siguiente década este indicador mostró una leve mejoría, aunque no suficiente para volver a los niveles anteriores (Proyecto Estado de la Región-PNUD, 2003).

La fórmula de ataque a un elevado déficit fiscal fue la reducción del gasto por persona y no el incremento en los ingresos tributarios. En Costa Rica la contracción del gasto no fue la más profunda, ni su nivel decayó por debajo de otros países centroamericanos, salvo Panamá, que tuvo y tiene niveles de gasto más elevados por persona.

La receta de disminuir el gasto público no puede ser aplicada en general, ni a todos los países, ni para todos los gastos. En particular, en Costa Rica la reducción del gasto

por persona en educación, en los años ochenta, condujo a descensos en la cobertura educativa que, junto con la caída en infraestructura, todavía se traducen en impactos como el estancamiento en la productividad y en los niveles de pobreza.

El desarrollo es una conjunción compleja de condiciones y también de políticas que suponen actuaciones y actores públicos inteligentes. Si un país como Irlanda se tomara como "modelo", cosa recurrente en las discusiones nacionales más recientes, entonces no solo se tendría que mencionar que esa nación redujo la tasa de impuesto sobre la renta a corporaciones, que la carga tributaria de ese país es poco menos del doble de la costarricense, y que su gasto público en educación por persona puede ser más de 5 veces mayor que el costarricense⁸⁴.

Fuente: Proyecto Estado de la Región-PNUD, 2003.

CUADRO 3.27

Centroamérica: índice del gasto total real per cápita de los gobiernos centrales. 1970-2000

(base El Salvador 1970=100)

Año	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua ^{a/}	Panamá
1970	264	100	123	102	148	458
1975	399	139	149	164	275	607
1980	660	213	264	261	340	809
1985	330	252	169	251	469	617
1990	359	126	90	143	106	404
1995	476	207	120	142	115	467
2000	499	231	165	168	141	560

a/ En Nicaragua se utilizaron los datos de 1991 en vez de los de 1990.

Fuente: Elaboración propia con datos de CEPAL, 2001, del Banco Mundial, 2002 y UNDP, 2003.

El traslado de deuda interna a externa tiene significativas consecuencias. Como resulta más que notable, el pago de intereses de deuda interna es mayor y creciente, aunque las renegociaciones y los cambios de instrumentos produjeron algún alivio a mediados

de la década de los noventa (1995-1997). La relación de intereses de deuda interna/externa ha venido descendiendo sistemáticamente desde 1997 (gráfico 3.39).

En este contexto cabe preguntarse quién debe encarar el pago del endeudamiento.

damiento, la población actual o las futuras generaciones. En términos generales, las condiciones financieras del endeudamiento externo (plazos mayores, transacciones en moneda internacional) trasladan su pago a la futura generación. Por el contrario, los plazos más cortos del endeudamiento interno hacen que su pago recaiga sobre la actual generación.

Por este motivo, y dado el alto nivel de endeudamiento interno, la presión que ejerce su servicio sobre el gasto público revela que no se puede continuar de manera indefinida, ni siquiera por un período relativamente corto, por el actual sendero. No es posible encontrar formas de manejo que pudieran tener impactos tan amplios como las que ya se utilizaron. Muy importantes cambios lograron retrotraer la presión del servicio, como mayores plazos de colocación y menores tasas de interés, pero pareciera que estas condiciones no pueden ser mejoradas; no es posible hacer más de lo mismo. Una de las principales modificaciones en las condiciones financieras de la contratación de la deuda interna la produjo la renegociación de plazos y la política para su ampliación (gráfico 3.40). Para proyectar el manejo eficiente de la deuda, hoy es necesario modificar su magnitud, a través de medidas fiscales como el aumento de la recaudación y su aplicación parcial a la reducción de la deuda, o bien encontrar nuevos mecanismos para enfrentarla.

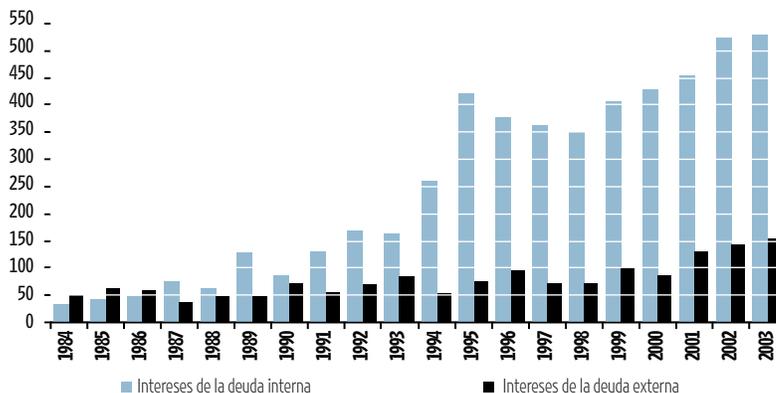
En este sentido, surge una interrogante ¿cuánto margen de manejo se tiene ahora?, ¿será tarde mañana? Dos aspectos que expresan vulnerabilidad adicional abonan en favor de la percepción de insostenibilidad: la denominación en moneda extranjera de porciones significativas de la deuda interna y la importancia relativa de los tenedores privados.

El gráfico 3.41 muestra la deuda interna según tenedores, de 1991 a 2003, en millones de dólares. A partir de 1997, su crecimiento ha estado asociado a una ampliación de los tenedores privados y un retiro de los públicos, excepto en el caso de los bancos comerciales. Entre los tenedores públicos están los correspondientes a terceros, como son las reservas

GRAFICO 3.39

Costa Rica: intereses de las deudas interna y externa del sector público. 1984-2003

(millones de US\$)

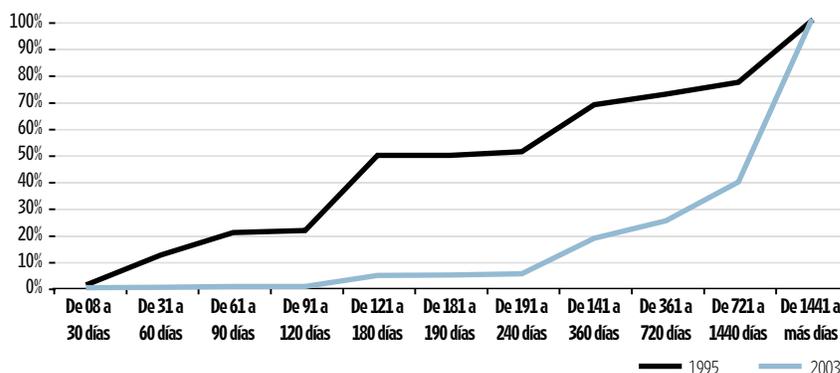


Fuente: Memorias Anuales de la CGR, varios años.

GRAFICO 3.40

Costa Rica: deuda interna del Gobierno Central por plazos de colocación. 1995 y 2003

(porcentaje acumulado a diciembre)



Fuente: Ministerio de Hacienda.

a fondos de pensiones, esto es, recursos en manos de agentes públicos pero que son finalmente de tenedores privados. Así las cosas, un alivio de las presiones vía condonaciones de deuda no ofrece una perspectiva de importancia. Además, la tenencia predominante por parte de actores privados resta holgura al manejo de la deuda, en tanto no es posible negociar condonaciones, plazos y tasas en paquetes importantes, como sí sucedió con las instituciones públicas.

Por su parte, la denominación de la

deuda en moneda extranjera o, simplificando, la dolarización de la deuda, ha crecido de manera notable. Si bien la deuda externa ha perdido importancia, la denominación de la deuda interna en moneda extranjera tiene un fuerte peso relativo. Si la deuda pública en moneda doméstica era un tercio en 1991, llegó a ser casi la mitad en 1999 y alrededor del 44% en el 2003.

Si ambos asuntos (dolarización y ampliación de colocaciones entre tenedores privados) fueron parte de la

solución, hoy es fácil identificar variados escenarios que podrían convertir estas características en fuente de riesgo adicional. Por una parte, las previsiones de crecimiento de las tasas de interés internacionales, más o menos inmediatas, tienden a señalar vulnerabilidad asociada al endeudamiento en moneda extranjera. Por otra parte, la ampliación de colocaciones entre tenedores privados supone un “estrujamiento” adicional a la ya muy escasa disponibilidad de capital de riesgo, o de inversión en actividades productivas del país.

Entonces, ¿la fórmula será la ampliación del endeudamiento externo? Un manejo prudente de este endeudamiento durante los noventa economizó el tener que aceptar condiciones de organismos financieros internacionales, pero, en un escenario de crecimiento de las tasas de interés, su expansión en el futuro no necesariamente garantiza una situación de servicio favorable, al menos no tanto como en la actualidad, particularmente porque ya no se tiene opción a los préstamos concesionales. Después de todo, el vistazo a principios de los años ochenta, recuerda lo complejo que puede resultar un endurecimiento de las condiciones financieras, en un marco de precios altos del petróleo (Gutiérrez, 2004a).

A esta consideración conviene agregar una última sobre lo que el país ha sacrificado hasta ahora. En este sentido, es pertinente la apreciación planteada en el Noveno Informe: “En cuanto a la sostenibilidad, un resultado a destacar es la fragilidad de la posición fiscal, documentada por un análisis detallado de la deuda pública, su servicio y el consiguiente estrujamiento del gasto público, así como por una reducción relativa del empleo público en el largo plazo. Cabe recordar que se reseñaron también, especialmente en el Octavo Informe, crecientes signos de deterioro de la calidad de la gestión pública, y de manera más general, en cuanto al deterioro de la capacidad de muchas instituciones públicas para ejecutar, si no con eficiencia, al menos con eficacia, las tareas que la sociedad les ha encomendado”. Esta presión puede apreciarse en el gráfico 3.42,

que muestra la relación entre el servicio de la deuda y los gastos totales del Gobierno de la República en el largo plazo (1980-2003).

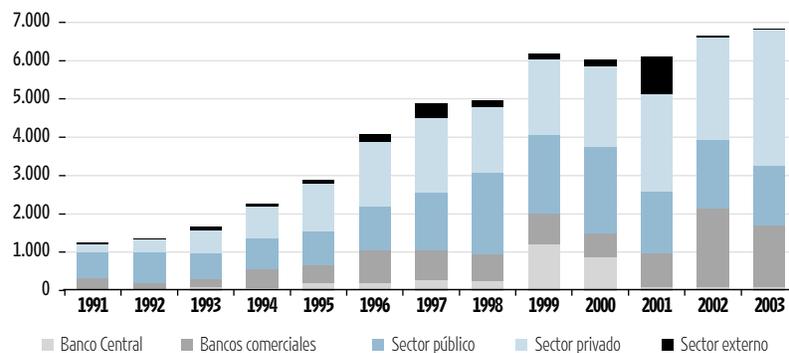
>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE EL TEMA

DEUDA PÚBLICA

Véase la ponencia “La deuda pública”, Gutiérrez, M. 2004a, en el sitio www.estadonacion.or.cr.

GRAFICO 3.41

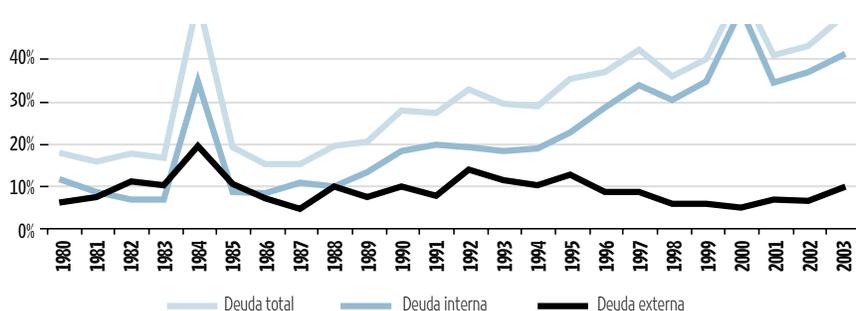
Costa Rica: deuda pública interna por tipo de tenedor. 1991-2003
(millones de US\$, al final de cada año)



Fuente: Ministerio de Hacienda y BCCR.

GRAFICO 3.42

Costa Rica: servicio de la deuda pública total^{a/} respecto a los egresos totales del Gobierno de la República^{b/}. 1980-2003



a/ Incluye intereses y amortizaciones.

b/ Incluye ministerios, poderes de la República y sus instituciones adscritas.

Fuente: Memorias de la CGR, varios años.

La coordinación del capítulo estuvo inicialmente a cargo de José Antonio Cordero, luego le correspondió a Marcela Román, Miguel Gutiérrez y Jorge Vargas.

Anabelle Ulate, con el apoyo de Luis Diego Rojas, preparó la ponencia sobre el sector externo, que sirvió de base para la sección correspondiente. La edición de este apartado fue realizada por José Antonio Cordero, Marcela Román y Jorge Vargas.

Milagro Saborío procesó información sobre el sector real, que fue empleada por José Antonio Cordero en la elaboración del documento de base para la sección correspondiente. El apartado final fue elaborado por Miguel Gutiérrez y Marcela Román. Natalia Morales y Arianna Tristán recopilaron y reprocesaron información.

Hermann Hess preparó una ponencia sobre las finanzas públicas y el financiamiento de la educación, que fue complementada por la recopilación de datos a

cargo de Arianna Tristán y una segunda ponencia aportada por Miguel Gutiérrez. La elaboración final de la sección fiscal estuvo a cargo de este último.

Miguel Gutiérrez elaboró la ponencia sobre deuda pública, que sirvió de base para la sección fiscal.

José Angulo fue el autor del documento sobre el sector financiero en que se basó la sección correspondiente. Antes, José Manuel Arias preparó un texto inicial sobre el tema.

Jorge Vargas preparó una ponencia sobre la evolución de las instituciones económicas, a partir de la base de datos elaborada por Ronald Alfaro.

La verificación de las cifras estuvo a cargo de Arianna Tristán, con el apoyo de Natalia Morales y Elisa Sánchez. Max Goldberg y Alvaro Ramos participaron en la búsqueda de información y la comparación de cuadros y gráficos.

Un agradecimiento especial a Francisco de Paula Gutiérrez, por sus valiosos aportes durante las sesiones especiales de revisión y análisis del primer avance del capítulo.

Los talleres de consulta se efectuaron los días 20 de mayo y 6 de setiembre de 2004. En ellos se contó con la asistencia de las siguientes personas: Rodrigo Aguilar, Eduardo Alonso, José Eduardo Angulo, José Manuel Arias, Geovanny Barboza, Jorge Brizuela, Marta Campos, Franklin Charpantier, Jorge Chaves, Carlos Conejo, José Antonio Cordero, José Echandi, Max Esquivel, Leonardo Garnier, Olga Goldenberg, Miguel Gómez, Silvia Avdenour, Hermann Hess, Gabriel Macaya, Kattia Madrigal, Rodrigo Madrigal Nieto, Donald Miranda M., Karen Montiel, Jaime Mora, Milagro Saborío, Shirley Saborío, Olegario Sáenz, Magda Sánchez, Pablo Sauma, Max Soto, Anabelle Ulate, Monica Ulate, Leiner Vargas, Saúl Weisleder y Joyce Zürcher.

Notas

1 De acuerdo con Rodrik (2003): "a lo largo de las últimas cuatro décadas pocos países, excepto por unos pocos de Asia del Este, han convergido en forma sostenida hacia los niveles de ingreso de los países ricos. La vasta mayoría de los crecimientos iniciales tienden a quedarse sin combustible después de un tiempo (...) Por lo tanto, el crecimiento en el corto plazo no garantiza el éxito en el largo plazo" (traducción libre). En el período 1970-1980 colapsaron diferentes procesos aparentemente exitosos de expansión económica, por efecto de la debilidad de las instituciones para enfrentar situaciones de crisis y conflicto derivadas de una situación internacional desfavorable.

2 Usualmente se considera que la estabilidad se alcanza cuando se logran en forma sostenida tasas de inflación reducidas y oscilaciones moderadas en el tipo de cambio, junto con niveles apropiados de reservas monetarias internacionales. Aunque los temas relacionados con el crecimiento económico sostenido y la capacidad del sector público para invertir tienden a quedar fuera de la noción de estabilidad, se incluyen en esta definición con el fin de promover un uso más amplio de dicho concepto.

3 En los últimos cien años, la economía costarricense transitó por diversos estilos de desarrollo. Antes de los años cincuenta predominaba el énfasis en la agroexportación, en el cual los sectores dinámicos eran principalmente los cultivos de banano y café, y cuya limitación principal era la alta vulnerabilidad de la economía a las fluctuaciones en los precios internacionales (Villasuso, 2000b; Rodríguez, 1998). Ante esta situación se gestaron en círculos internacionales ideas que destacaban la importancia de revertir el deterioro de los términos de intercambio mediante el fomento de la industrialización (Bruton, 1998). Entre 1950 y 1980 Costa Rica evolucionó hacia un estilo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones, el cual implicaba un

"desarrollo hacia adentro", en el que los países impulsarían la industria doméstica mediante elevados niveles de protección arancelaria y otros incentivos. Los años setenta son reconocidos como la época del "Estado Empresario" (Sojo, 1984). En la década de los ochenta se gestó una fuerte crítica a la estrategia de sustitución de importaciones, por implicar una política macroeconómica insostenible (Rodríguez et al. 2004) o por generar factores políticos que entraban el desarrollo: lo que Lizano bautizó como el modelo de "gremialismo, paternalismo y populismo" (Lizano, 1999). Luego vino el período de la "crisis" a principios de los ochenta y, finalmente el "modelo liberal", el cual se adoptó parcialmente desde entonces hasta el presente.

4 Esta sección introductoria toma ideas del trabajo de revisión bibliográfica elaborado por Karol Acón para el Décimo Informe (Acón, 2004).

5 La base de datos antes citada contabiliza las entidades públicas creadas por una ley aprobada en la Asamblea Legislativa. Por tanto, para el período 1970-1979 hay un subregistro de entidades públicas, pues las empresas adquiridas o fundadas por la Corporación Costarricense de Desarrollo (CODESA) eran entidades de propiedad pública, pero que no fueron establecidas por una ley (Sojo, 1984; Vega, M., 1982). En la base de datos y en los cuadros de esta sección, CODESA cuenta solo por una entidad.

6 A este respecto el Séptimo informe indicó: "el grado de concentración en varios mercados en los que participan agentes privados es sumamente alto, y no sólo carece el Estado de mecanismos adecuados para promover la competencia, y en su caso impedir fusiones que generan poder sustancial de mercado, sino que en varios casos el monopolio es el resultado directo de la acción estatal. De la misma manera, el Estado se ha reservado

como monopolios varios mercados en los que no solo no existe un monopolio natural, sino que más bien se requiere una gran diligencia represiva para impedir la competencia. Tal es el caso de los seguros, la telefonía de larga distancia y el acceso a la Internet. Finalmente, las cooperativas están explícitamente fuera del ámbito de acción de la Comisión de Promoción de la Competencia, y pueden realizar, sin violentar el marco legal vigente, prácticas restrictivas que serían ilegales para cualquier otra empresa" (Proyecto Estado de la Nación, 2001).

7 Villasuso (2003a), por ejemplo, indica que el aumento de las exportaciones está explicado fundamentalmente por el crecimiento de las zonas francas y, en particular, por la llegada de la empresa Intel. Por su parte, Fallas (2003), opina que: "las exportaciones totales, sin incluir las zonas francas, alcanzaban un techo alrededor de los 300 millones de dólares en los meses de marzo y abril de 1998. A partir de ese momento, la tendencia es hacia el estancamiento y/o leve reducción".

8 El impacto sobre el bienestar que resulta de un incremento en las importaciones es un tema arduamente debatido y sobre el que no existe en este momento un acuerdo claro. Por una parte, se argumenta que un mayor nivel de importaciones puede provocar una mayor presión competitiva sobre la producción nacional y, eventualmente, conducir a la contracción del sector empresarial nacional. El resultado podría ser un mayor nivel de desempleo en estos sectores, el cual no sería absorbido por otros sectores de la economía. Por otra parte, un grupo más sesgado hacia las bondades del libre comercio argumenta que un mayor nivel de importaciones de bienes de consumo aumentaría el bienestar de la población, como resultado de la existencia de mayores opciones y oportunidades de consumo a un menor precio. Sobre este último punto Villasuso (2003a), plantea:

“Es cierto que se redujeron los aranceles y aumentaron las importaciones, pero no es cierto que el consumidor se haya beneficiado. Los que más se han beneficiado han sido los importadores, pues traen productos que siguen vendiendo a precios similares, obteniendo mayores ganancias”.

9 Para una descripción más detallada de la estructura dual de algunas economías véase, por ejemplo, Singer, 1950. Información cuantitativa sobre vinculación de la zona franca con el resto de la economía se presenta en Cordero, 2000.

10 Consúltense por ejemplo, Villasuso, 2003a y Fallas, 2003.

11 La suma de los aportes individuales (7,4, 3,6, 2,7, y 0,2) debe ser igual a la tasa de crecimiento de la demanda global (en este caso 14%).

12 En este tema, cabe mencionar los aportes más recientes de Taylor (1991 y 2003), Bacha (1990) y Chenery y Bruno (1962), quienes enfatizan la importancia de las brechas externas en la determinación del ritmo de crecimiento económico. Otro trabajo interesante es el de McCombie y Thirlwall (1994) en el cual se señala que existe una alta correlación entre el crecimiento de la producción en algunos países, y el cociente entre la tasa de crecimiento de las exportaciones y la elasticidad-ingreso de la demanda por importaciones.

13 La expansión en esta actividad ha sido impulsada especialmente por el crecimiento de las telecomunicaciones.

14 La industria turística tiene tres amenazas que enfrentar, si el país quiere consolidar esta actividad como una de las más importantes generadoras de contribuciones a la economía nacional y de oportunidades para la población: a) la degradación de los recursos naturales, que se encuentran amenazados por la contaminación, el desarrollo urbano no planificado, la explotación ilegal de los bosques y el no pago a los propietarios privados por los terrenos que han sido incorporados a los parques nacionales, b) el riesgo de convertir el sector de turismo *gourmet* en uno de turismo “genérico”, y c) el hecho de que la bien merecida reputación de Costa Rica como un destino familiar podría verse muy perjudicada por la creciente e indeseable imagen del país como destino de turismo sexual y de apuestas (Programa Estado de la Nación, 2003).

15 En el año 2000, el INEC ajustó los factores de expansión de las Encuestas de Hogares según los resultados del Censo de Población del mismo año, y cambió la categorización de las ramas de actividad con la nueva clasificación Industrial Internacional Uniforme de Actividades Económicas (CIIU-REV3). Este cambio metodológico hace que las estimaciones de las encuestas publicadas antes de 2000 no sean comparables con las realizadas después de ese año. Por tanto, en este análisis se utilizan las estimaciones de las Encuestas de Hogares con el ajuste en los factores de expansión basado en Sauma, 2003. Además, la clasificación de ramas y ocupaciones de la encuesta de 2003 se adapta a la que se empleaba antes de 2000.

16 Debe tenerse en cuenta que los indicadores calculados a partir de las Encuestas de Hogares tienden a subestimar la tasa de participación de las mujeres, ya que no captan las labores que éstas realizan para autoconsumo, trueque y trabajo doméstico.

17 Según datos de CEPAL (2004), considerando solo las zonas urbanas, Costa Rica tiene la tercera tasa de participación femenina más baja entre 18 países de América Latina, con un 46%. Solo Chile y México tienen tasas menores (42% y 45%, respectivamente). Las tasas más altas las presentan Guatemala (58%), Bolivia, Colombia y Paraguay (todos con 57%).

18 El sector informal incluye el conjunto de actividades productivas no agropecuarias de baja productividad, el cual es resultado, principalmente, de las bajas dotaciones de capital humano y físico. Se consideran ocupados en actividades de baja productividad o informales no agropecuarios los trabajadores por cuenta propia (excluidos los que tienen al menos un año de educación superior), los trabajadores en microempresas (asalariados privados y patronos en empresas de cinco empleados o menos, excluyendo en ambos casos a aquellos con educación superior), los trabajadores familiares no remunerados y el servicio doméstico. Las actividades agropecuarias se consideran en otra categoría y todos los demás trabajadores no agropecuarios constituyen el sector formal (Sauma, 2003).

19 Por ejemplo, la población de 20 a 29 años tenía una tasa de desempleo abierto de 6,5% en 1994 y de 12,0% en 2003. En 1994, para los que tenían más de once años de escolaridad esta tasa era del 5,1%, mientras que para quienes tenían once años o menos la tasa era del 7,0%. En 2003, entre los que tenían más de once años de escolaridad la tasa de desempleo abierto era del 6,1% y entre los que tenían once años o menos era del 15,3%.

20 Considerando a los asalariados de 1990, mientras el 57,1% de los hombres tenía primaria o menos, entre las mujeres un 33,6% correspondía a ese nivel educativo; no obstante, para el 2003 el 45,9% de los hombres tenía primaria o menos y solamente el 20,8% de las mujeres asalariadas se ubicaba en ese nivel. Considerando a quienes tenían secundaria completa o menos, el 87,2% de los hombres y el 72,3% de las mujeres mostraban esa condición. Para el 2003, mientras el 79,6% de los hombres tenía esos niveles, en las mujeres era solo el 58,8%.

21 Para este análisis se emplea la variable “ingreso en ocupación principal” incluida en las Encuestas de Hogares, la cual es mensual y para el período de referencia (julio de cada año); se calcula por sexo, niveles de educación y ramas de actividad. No se utiliza el salario por hora, porque la variable “horas trabajadas” incluida en las Encuestas de Hogares presenta problemas de captación. No obstante, otros estudios han mostrado que cuando se usa el ingreso por hora, las brechas salariales entre hombres y mujeres prácticamente desaparecen y, en algunos casos, los salarios promedio de las mujeres son mayores que los de los hombres (Jiménez y Morales, 2004 y Proyecto Estado de la Nación, 2002).

22 Es importante señalar que, en números absolutos, los trabajadores con más de secundaria completa son muy similares por sexo. En 1990 había 50.000 hombres y 43.000 mujeres con ese nivel y en 2003 había 125.000 personas, tanto en hombres como en mujeres.

23 Para más detalle sobre políticas de promoción de actividades productivas, véase el capítulo 3 del Noveno Informe (Programa Estado de la Nación, 2003). En el caso de las PYME es importante destacar la aprobación de la Ley 8262 y su reglamento, así como las iniciativas de financiamiento a pequeñas y medianas empresas desarrolladas por el Banco Popular y de Desarrollo Comunal y el Banco Nacional.

24 El Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998 determinó que “parte fundamental de la reforma del sector comercio implicaría un proceso de reforma institucional, el cual condujera a la redefinición del rol estratégico de las entidades públicas responsables de la conducción del sector, y que sería prioritario dotar al Ministerio de Comercio Exterior de una ley efectiva entre los diferentes actores involucrados directa o indirectamente en este campo” (MIDEPLAN, 1995).

25 La Ley 8056 establece la obligación de coordinar entre las instancias de Gobierno y crea la Comisión Interministerial de Carácter Consultivo dentro de COMEX. Esta Comisión está constituida por representantes de los ministerios de Economía, Industria y Comercio, Agricultura y Ganadería, Hacienda, Salud y Comercio Exterior, este último encargado de la coordinación. Su objetivo es servir como instancia formal de coordinación entre las instituciones públicas involucradas en el cumplimiento de los derechos y obligaciones del país, que se establecen en los acuerdos comerciales suscritos a nivel internacional.

26 La Ley 8056 establece condiciones y obligaciones específicas a los negociadores internacionales, ya sea como funcionarios públicos de confianza, o como profesionales contratados mediante convenios de cooperación con otras entidades públicas.

27 La ley 8056 crea y especifica las funciones de la Dirección de Aplicación de Acuerdos Comerciales Internacionales (DACI), oficina que tiene a su cargo “la verificación del cumplimiento, tanto por parte del Gobierno de Costa Rica, como por parte de los gobiernos de sus socios comerciales, de todas las obligaciones derivadas de los tratados, acuerdos y demás instrumentos comerciales o de inversión bilaterales, regionales o multilaterales, suscritos por el país, actuando de oficio o por denuncia. Esta Dirección también tendrá a su cargo la evaluación periódica de la aplicación de dichos tratados y acuerdos, tanto en términos económicos como jurídicos”.

28 PROCOMER es una “entidad pública de carácter no estatal” dirigida por una Junta Directiva que está compuesta por el Ministro de Comercio Exterior, tres miembros nombrados por el Consejo de Gobierno, los presidentes de la Cámara de Industrias, la Cámara de Comercio, la Cámara de Agricultura y la

Cámara de Exportadores, y un representante de los pequeños y medianos exportadores escogido por el Consejo de Gobierno de una terna enviada por la UCCAEP (Ley 7638, capítulo 2). Su financiamiento proviene de un aporte inicial del Estado, contribuciones obligatorias de los sectores exportadores e importadores por cada declaración aduanera y un pago por derecho de uso de las empresas del régimen de zonas francas, todos los cuales son recaudados directamente por PROCOMER (Ley 7638, capítulo 2).

29 "Los incentivos más importantes, tanto para el establecimiento de las firmas transnacionales en el país como para la promoción de las exportaciones, son brindados bajo el régimen de zonas francas, el cual ha tenido un papel protagonista en la atracción de inversión directa. Algunos de estos incentivos son la exención del pago de todo tributo y derecho consular sobre la importación de materias primas o maquinaria; la exención de todo tributo asociado con la exportación o reexportación de productos; la exención por un período de diez años del pago de impuestos sobre el capital y el activo neto, así como del impuesto territorial y el impuesto de traspaso de bienes inmuebles; la exención del impuesto de ventas y consumo sobre las compras de bienes y servicios; la exención de todo tributo sobre las remesas al extranjero; exención de todos los tributos a las utilidades, así como a los dividendos abonados a los accionistas de acuerdo con ciertas diferenciaciones; las empresas que se establezcan en zonas francas ubicadas en zonas de menor desarrollo relativo, tendrán derecho a recibir una bonificación equivalente al 10% de la suma pagada por salarios durante el año inmediato anterior, una vez deducido el monto pagado a la Caja Costarricense de Seguro Social sobre esos salarios y conforme a la certificación de la planilla reportada a la Caja. El beneficio se otorgará por cinco años y decrecerá dos puntos porcentuales hasta su liquidación en el último año; asistencia para la capacitación: empresas ubicadas en zonas de menor desarrollo relativo tendrán derecho a recibir asistencia para el entrenamiento de empleados y trámites aduaneros simplificados" (BCCR, 2002c).

30 Más referencias en http://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/region_e.htm.

31 De acuerdo con los convenios planeados y en curso de negociación, la OMC proyecta que para el año 2005 los tratados comerciales regionales vigentes podrían llegar a treientos.

32 Los tratados de inversión son "principalmente instrumentos que protegen al inversionista", mientras que los tratados de doble imposición son "principalmente instrumentos para abocarse a la asignación de ingresos imposables, incluyendo la reducción de la incidencia de la doble imposición." (UNCTAD, 2003b). Mediante estos tratados los países han modificado su legislación relacionada con la inversión extranjera y han establecido agencias promotoras de inversión.

33 Los tratados de doble imposición son convenios por medio de los cuales los países renuncian a cobrar el impuesto de renta a una persona física o jurídica si ésta ha tributado en el otro país

signatario. Para una definición más precisa consúltese la página 117 del *Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá* (Proyecto Estado de la Región-PNUD, 2003).

34 En el 2002 Brasil tenía 34 (71%) tratados de doble imposición y 14 (29%) tratados bilaterales de inversión, mientras México tenía 34 (70%) y 15 (30%), respectivamente. Si bien la composición ha variado en favor de los tratados bilaterales, ambos países siguen teniendo una estructura parecida a la de América del Norte en el 2002, a saber, 80% tratados de doble imposición y 20% tratados bilaterales.

35 Es importante señalar que en el PIB se incluyen las exportaciones de las zonas francas, lo que reduce aún más el indicador de apertura del resto de los sectores productivos. Si se excluyen del PIB las exportaciones de las zonas francas, el grado de apertura de estos sectores cae por debajo del nivel observado en 1991, pero lo recupera a partir del año 2001.

36 Si se toma lo que representa el comercio con Centroamérica en un año específico y se le resta lo que representaba en 1991, esta región perdió 0,88 puntos porcentuales en promedio durante el período 1997-2003. Guatemala es el país centroamericano con el que (en promedio) se tiene un mayor comercio, entre un 2,32% y un 3,33% del comercio total. Sin embargo, debe destacarse que, aunque en menos de un punto (0,53 entre 1997 y el 2003), este ha venido perdiendo importancia relativa (junto con El Salvador), especialmente a partir de 1997. El país centroamericano con el que en promedio se tiene el menor comercio es Honduras.

37 El índice de Hirschmann es calculado por la UNCTAD obteniendo la suma (elevada al cuadrado) de las participaciones de todos los productos exportados en las exportaciones totales del país.

38 Las utilidades reinvertidas constituyen un pasivo con no residentes que forma parte de la inversión extranjera directa.

39 En el sector servicios la información sobre destino de la inversión directa extranjera debe ser analizada con precaución. Las cifras reflejan el nuevo comportamiento de las empresas transnacionales denominado *business outsourcing process* (BOP), el cual está relacionado con el establecimiento de centros de interacción con los clientes a escala mundial, servicios de contabilidad, transcripción de datos, entre otros (UNCTAD, 2003a).

40 Los ejemplos específicos están tomados de BCCR, 2004a.

41 Los capitales salvadoreño y venezolano aprovecharon el dinamismo de la actividad inmobiliaria local con inversiones realizadas en el 2003 en centros y tiendas comerciales. Por otro lado, el capital mexicano se ha concentrado en la industria alimentaria y de materiales para la construcción (BCCR, 2004a).

42 El peso de la IED en la formación bruta de capital fijo en Costa Rica fue inferior en la mayor parte del período a la de exitosos países asiáticos como Singapur, Tailandia, Corea, y

superior a la de naciones asiáticas más grandes como la India y China (Ulate, 2004).

43 El índice de ventaja comparativa revelada muestra la relación entre la participación relativa del grupo de productos en el total de exportaciones del país, *versus* la participación de ese grupo de productos en el comercio mundial.

44 "La presencia del sector público en el sector financiero costarricense es enorme y no sólo es porque hay banca pública, sino porque el Estado está como administrador o como dueño de una gran cantidad de actividades financieras (...) En Costa Rica, los bancos públicos representan más o menos el 60% de los activos del sistema bancario total. Esto es una cosa impresionante, 60% es un porcentaje altísimo comparado con cualquier promedio regional o incluso mundial" (De la Torre, s.f.).

45 "Eso también salta a la vista, porque en ese sentido Costa Rica se parece a Guatemala, al Ecuador, pero no a muchos otros países donde los residentes reciben servicios de depósito y servicios de crédito a través de entidades que no tienen licencia costarricense (...) En la mayor parte de los países como Chile o Brasil o Colombia o México, para poder captar depósitos de residentes, las entidades necesitan una licencia en la jurisdicción" (De la Torre, s.f.).

46 La transformación en la estructura del crédito a través del tiempo se evidencia en el crecimiento de la categoría "otros créditos" y en la dificultad o imposibilidad para desagregar dicha categoría, principalmente en años recientes.

47 "Poco a poco empiezan a nivelarse los terrenos cada vez más y lo que está pasando ahora, en mi opinión, es que la banca pública y la banca privada están compitiendo directamente en nichos de mercado comunes (...). Uno lo ve de varias maneras, pero quizá la más obvia es ver la manera tan fuerte como la banca comercial pública ha entrado en el mercado de intermediación de dólares" (De la Torre, s.f.).

48 "Lo que uno ve es que de los bancos privados, más o menos el 65% de los préstamos de los bancos privados son en dólares. La proporción es mucho más baja en la banca pública, pero está subiendo. Una parte importante de la banca pública es en dólares, sin embargo, en la banca pública, esencialmente intermedia en colones y la banca privada mayormente intermedia en dólares. Esta segmentación también es otro fenómeno que tampoco va a durar mucho, me parece a mí, porque está creando acciones de competencia" (De la Torre, s.f.).

49 "El sistema financiero costarricense se ha quedado rezagado en relación con sistemas financieros de otros países que tienen una mejor capacidad de identificar, de medir, de evaluar, de saber hacerle frente a distintos tipos de riesgos" (González, s.f.).

50 El sector bancario también ha experimentado una reducción en el número total de operadores, el cual pasó de 25 a 15 bancos privados.

51 La concentración en el Estado no se da únicamente en términos de la naturaleza de los intermediarios; también se refleja en el tipo de instrumentos en que se colocan los fondos, donde las concentraciones en papel de emisores públicos se ubica en niveles del 90%. Ello propició una directriz para que, al año 2015, la concentración de los fondos de pensiones no supere el 50% en papel del BCCR y el Ministerio de Hacienda, lo cual plantea un nuevo reto: aprender a invertir en nuevos instrumentos locales del sector privado, como la titularización de flujos para proyectos de infraestructura y concesiones, o colocar parte de los fondos en el exterior.

52 Delgado (2000) reporta que, a partir de 1976, el 7% de los depósitos a la vista en las secciones comerciales de los bancos y el 10% de las captaciones en las secciones financieras de los bancos y de las entidades financieras no bancarias, debían destinarse a la adquisición de bonos del Gobierno. En 1985 se eliminó el uso del encaje con propósitos fiscales.

53 Por ejemplo, la Ley de Modernización del Sistema Financiero, de 1988.

54 Ley 7558, publicada en el Alcance nº 55 a *La Gaceta* nº 225, del 27 noviembre de 1995.

55 Esta reducción de la tasa de interés también estuvo apoyada por la ausencia del Ministerio de Hacienda en la subasta conjunta entre mayo y junio de 2003 (BCCR, 2003b) y por los bajos intereses en los mercados internacionales.

56 "En cambio en dólares pareciera que la información que tenemos es a la inversa: que los márgenes más bien son muy bajos porque no están reflejando los riesgos de la dolarización de algunas operaciones con clientes que no perciben ingresos en esa divisa" (Bolaños, 2003).

57 Aunque aquí no se presenta la información, debe mencionarse que la tasa de rendimiento sobre el patrimonio de los bancos de Costa Rica también es superior a la prevalente en los bancos de los restantes países de Centroamérica, incluida Panamá.

58 En este trabajo se entiende ahorro financiero como la suma de los fondos destinados a inversión en depósitos de ahorro, depósitos a plazo, certificados de inversión (tanto en colones como en moneda extranjera), bonos deuda interna y bonos de estabilización monetaria. Esta noción fue tomada de Naranjo y Zúñiga (1990). El mismo enfoque fue utilizado por Vargas y Picado (1994).

59 "Buena parte de los temas señalados como prioritarios en esta sección fueron abordados en sus presentaciones por expertos locales e internacionales en el seminario "El futuro de la reforma financiera en Costa Rica", realizado por la Academia de Centroamérica el 3 de diciembre del 2003. Cualquier error de transcripción o apreciación es responsabilidad absoluta del autor" (Angulo, 2004).

60 La evidencia empírica es concluyente en cuanto a la elevada correlación que existe entre el grado de desarrollo de los sistemas financieros y los niveles de crecimiento y bienestar de los países. El sector financiero ya no se visualiza como un simple instrumento que transforma depósitos en crédito. De acuerdo con Stiglitz (1998b), dicho sistema es concebido como el cerebro de la economía, el lugar donde se acumula información esencial para llevar a cabo el proceso productivo, donde se detectan las nuevas oportunidades y las actividades en decadencia, donde se acumula información relevante sobre los riesgos, sobre los deudores y de donde se envían las señales al resto del sistema. Por tanto, cuando el sistema financiero no es eficiente, gran parte de este capital social se subutiliza o se desperdicia y ello afecta principalmente a las pequeñas empresas y los nuevos emprendedores.

61 En general, la eliminación de controles de carácter discrecional por parte del Banco Central, especialmente de instrumentos de control directo (topes de cartera y fijación de tasas de interés), generó un mayor espacio para el control sobre la oferta monetaria por medio de las operaciones de mercado abierto. Esta modificación señala un cambio en el mecanismo seleccionado para controlar la oferta monetaria, hacia el uso de los agregados monetarios como el instrumento de control, permitiendo así que se ajuste la tasa de interés para aclarar el mercado monetario.

62 La mayor estabilidad se manifiesta en una menor desviación estándar de la inflación.

63 Estos países fueron Brasil, Haití, Jamaica, Paraguay, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (CEPAL, 2004a).

64 Dornbusch (1997) plantea que en algunos países subdesarrollados "la inflación se ha tomado demasiado en serio". Luego apunta que la lección de la crisis del peso mexicano es que la insistencia en controlar la inflación (cuando esta no era, en realidad, un problema serio) "resultó en una experiencia demasiado costosa". Por su parte, Taylor (1998) sugiere que a algunos países se les "vendió la idea" de que el control de la inflación es el objetivo más importante de la política macroeconómica, lo cual condujo a una fuerte sobrevaluación de la moneda. Esta sobrevaluación generó una apreciación del tipo de cambio real y promovió el endeudamiento en moneda extranjera, situaciones que en conjunto contribuyeron a precipitar la aparición de severas crisis financieras y de balanza de pagos en los países del Cono Sur y en Asia.

65 Este análisis se fundamenta en el planteamiento de que la inflación surge cuando la cantidad de medios de pago de que dispone el público es mayor que la que desea ese público. Por ejemplo Lizano (1985) indica que es conveniente que el Banco Central ejerza una influencia importante sobre la disponibilidad de medios de pago, debido a que existe una relación estrecha entre la liquidez, los precios y la producción. Así, se parte aquí del supuesto de que los excesos de dinero generan excesos de gasto agregado (demanda agregada) que, en general, pueden conducir a un aumento en los precios, en las importaciones o en la producción. Además, aunque se asuma que los excesos de di-

nero causan presiones inflacionarias, se debe aceptar también que existen restricciones no económicas en cuanto a la acción del BCCR para controlar los agregados monetarios. En otras palabras, los niveles de desempleo o la inestabilidad social pueden incidir en las decisiones que adopta el ente emisor. De hecho, en la Ley Orgánica del Banco Central se establece como uno de los objetivos subsidiarios de su gestión: "Promover el ordenado desarrollo de la economía costarricense a fin de lograr la plena ocupación de los recursos productivos de la Nación" (BCCR, 2004b).

66 Estas pérdidas constituyen el denominado déficit del Banco Central y son el resultado de asumir tareas o responsabilidades que no son propias de la banca central. Según Delgado y Vargas (1990), ejemplos de estas actividades son la absorción de pérdidas cambiarias, el endeudamiento externo y la realización de operaciones de salvamento de entidades públicas o privadas con dificultades de liquidez o solvencia. Este tipo de acciones contrasta con las actividades de índole eminentemente monetaria y que se relacionan con el uso de instrumentos para controlar los agregados monetarios, tales como el encaje legal y las operaciones de mercado abierto.

67 En Costa Rica las operaciones de mercado abierto no las efectúa el Banco Central con bonos del Gobierno Central (como sí sucede en otras naciones), sino que se llevan a cabo por medio de la emisión de títulos del propio Banco Central, denominados bonos de estabilización monetaria o BEM (Delgado y Vargas, 1990). Esto significa que los gastos de intereses que surgen de las operaciones de mercado abierto debe asumírselos el instituto emisor, lo que provoca un aumento en sus egresos y, por lo tanto, en sus pérdidas.

68 Los objetivos asociados con el desarrollo económico y el pleno empleo de los recursos productivos fueron introducidos en la legislación nacional en 1970 (Delgado y Vargas, 1990).

69 Una explicación detallada de las condiciones que originaron las pérdidas del Central hacia el final de los años setenta, así como durante y después de la crisis, puede encontrarse en Delgado y Vargas (1990) y en Delgado (2000).

70 Delgado (2000) ilustra la situación hacia finales del siglo XX en los siguientes términos: "los problemas financieros de esta etapa son de 'saldos' (o *stocks*) y, por lo tanto, se repiten año con año (...) el Banco Central inicia cada año con un déficit financiero (...) de entre 40.000 y 50.000 millones de colones (...) el cual por sí solo implicaría una expansión monetaria exagerada. Se trata de cantidades voluminosas, incompatibles con el propósito de alcanzar la inflación internacional".

71 Obviamente los movimientos de la tasa de interés no solo son resultado de la búsqueda de metas en materia de RMI, sino que también son producto de los objetivos del Banco Central en relación con la estabilidad de precios y el nivel de actividad económica nacional.

72 El coeficiente de *pass-through* describe la proporción en que un incremento en el tipo de cambio nominal se traduce en un incremento en la inflación.

73 De acuerdo con un estudio de Mayorga et al (1997), las perturbaciones en la tasa de interés internacional constituyen el *shock* externo que más explica la variabilidad del tipo de cambio real.

74 En el gráfico 3.30 se presenta el monto del déficit de la cuenta corriente en millones de dólares. Sin embargo, el mismo comportamiento se mantiene si ese monto se reemplaza por las cifras como porcentaje del PIB.

75 En México, durante los años previos a la crisis del peso mexicano (según se explicó antes), la inflación se redujo considerablemente mientras se incrementaba el déficit externo. Una situación análoga se dio en Argentina durante los años del sistema de Caja de Conversión.

76 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.

77 En esa época las bajas tasas de interés internacionales redujeron el atractivo de los depósitos en moneda extranjera, con lo cual la importancia del cuasidinero en esa moneda decayó en relación con la liquidez total.

78 En los boletines 2000, 2001, de información pública del FMI para los años 2001 y 2002, este organismo externó su preocupación por el elevado grado de dolarización de los depósitos y los créditos del público costarricense (IMF, 2003a).

79 "Las pérdidas en el Banco Central tienen su origen en el costo derivado del cumplimiento de distintos objetivos asignados a la institución, hoy centrados en la estabilidad interna y externa de la moneda nacional. Entre los factores que han incidido en la persistencia de estas pérdidas destacan los siguientes: a) el desbalance entre saldos de activos que generan rendimiento y pasivos con costo, b) la necesidad de absorción de liquidez generada por transacciones propias de la institución, y c) los costos inherentes al mantenimiento de reservas internacionales. En la medida en que el origen de las pérdidas del Banco Central sea "cuasifiscal", éstas desaparecerán cuando el Gobierno cancele sus obligaciones con el Banco. En el tanto en que el origen de las pérdidas sea la política monetaria propiamente dicha, el requisito para eliminarlas será un ajuste en esa política. Dicho de otro modo, el país tendría que aceptar que, si quiere mantener la política monetaria sin alteraciones, el precio que deberá pagar por ello son las pérdidas del Banco Central (Programa Estado de la Nación, 2003).

80 Las reformas fueron: Ley de Ajuste Tributario (1995), Ley de Justicia Tributaria (1995), Ley de Simplificación Tributaria (2001), Ley de Contingencia Fiscal (2002), así como el incremento del impuesto de ventas, del arancel de importación y del impuesto selectivo de consumo.

81 El Gobierno General incluye al Gobierno Central más los órganos adscritos, las entidades de servicios público y los gobiernos locales.

82 El tema de la distribución de la carga tributaria es importante, pero de muy difícil análisis por las limitadas fuentes de información. Con la realización de la Encuesta de Ingresos y Gastos se podrá avanzar en este aspecto a partir del año 2006.

83 En la sección sobre inversión externa se analiza el papel de ésta en la formación bruta de capital.

84 Para más detalle de la información sobre Irlanda consúltese <http://europa.eu.int/comm/eurostat/Public/datashop>.

