

CAPÍTULO  
3Oportunidades, estabilidad  
y solvencia económicas

## INDICE

<b>Hechos relevantes</b>	135
<b>Valoración general</b>	137
<b>Valoración del Undécimo Informe</b>	138
<b>Aspiraciones</b>	138
<b>Introducción</b>	139
<b>Oportunidades</b>	139
Comportamiento de la producción nacional, sus componentes y determinantes	140
Aumenta el número de ocupados	150
Ahorro y esfuerzo de ahorro	154
Crece el crédito privado y decrece el crédito al sector público	154
La inconclusa reforma financiera	156
Inversión extranjera directa: contribución al crecimiento	164
<b>Estabilidad y solvencia económicas</b>	168
Precios y política monetaria	169
Política cambiaria ante cambios estructurales	170
Cuenta corriente y cuenta de capital	170
<b>Se reduce el déficit fiscal, pero se deteriora la solvencia</b>	173

## HECHOS RELEVANTES

» El crecimiento del PIB real fue de 5,9%, superior en 1,8 puntos porcentuales al registrado en el 2004 y superior al promedio de los países centroamericanos (4,3%). El ingreso nacional disponible mostró un incremento de 3,7%, 0,8 puntos porcentuales más que en el 2004.

» Las exportaciones de bienes lograron un nuevo récord: crecieron un 11,5%, frente al 3,3% experimentado en el 2004, y pasaron de 6.301,5 millones de dólares a 7.026,4 millones. El crecimiento total de las exportaciones de bienes y servicios fue de 12,6%, mayor que el 8,2% del 2004.

» Según la Encuesta de Hogares, se generaron 123.024 empleos; el incremento más alto se dio entre las mujeres y en actividades de servicio doméstico y agropecuarias.

» Se mantuvo la tasa de desempleo abierto, que pasó de 6,5% a 6,6%, mientras la tasa de subutilización total aumentó de 14,4% en el 2004 a 15% en el 2005. El desempleo abierto es mayor entre las mujeres y entre los jóvenes, principalmente los de 18 a 24 años.

» El salario mínimo real continuó estancado, pues su índice (base 1995) pasó de 112,8 a 113,1. El ingreso promedio de los hogares aumentó en términos reales un 2,8% y el ingreso de los ocupados disminuyó (3,7%) por cuarto año consecutivo.

» La inversión extranjera directa fue de 861 millones de dólares. El promedio de los últimos cinco años muestra que el 48,7% de esta inversión tiene como fuente la reinversión de utilidades en el país.

» La inflación fue de 14,1%, la más alta de los últimos ocho años. El incremento de los precios del petróleo tuvo un efecto importante en este resultado. Los salarios del sector privado lograron ajustarse mejor a la inflación que los del sector público; los primeros crecieron un 14% y en los segundos se dio un aumento del 8%.

» La factura petrolera ascendió a 998 millones de dólares, equivalentes a un 5% del PIB. Esta cifra supera en 2,5 puntos porcentuales la registrada en 2002.

» Los ingresos tributarios crecieron un 19,6% y representan un 13,2% del PIB.

» El Banco Central planteó la necesidad de modificar el régimen cambiario de "minidevaluaciones".

» De acuerdo con el Foro Económico Mundial, el país presenta estancamiento en materia de competitividad. El deterioro de la infraestructura afecta seriamente el desempeño de los diferentes sectores productivos.

» El Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos (TLC-CA) fue ratificado por todos los países de la región, excepto Costa Rica. El Poder Ejecutivo lo envió a la Asamblea Legislativa, pero no se avanzó en su discusión, ni en el análisis de la llamada agenda complementaria.

» Se presentó el *Informe de los Notables* sobre el TLC-CA.

» En la Conferencia Ministerial de la OMC, celebrada en Hong Kong a fines del 2005, se acordó que para julio del 2006 se establecerían las modalidades de negociación (oferta país), y se dispuso la eliminación de subvenciones a las exportaciones agrícolas para el año 2013. A pesar de que se convino en finalizar las negociaciones en el 2006, las sesiones se suspendieron el 24 de junio del mismo año.

» Luego de tres años de discusión en la Asamblea Legislativa, el proyecto conocido como Plan Fiscal no logró su aprobación antes del receso por motivo de las elecciones nacionales. Ante la ausencia de recursos adicionales, nuevamente el país tuvo que hacer fuertes ajustes en la economía para evitar una crisis, pero a costa de la inversión social y en infraestructura.

CUADRO 3.1

**Resumen de indicadores económicos. 2001-2005**

Indicador	2001	2002	2003	2004	2005	Promedio 1994-2004
<b>Oportunidades</b>						
Crecimiento del PIB real por persona (%)	-1,0	0,8	4,4	2,2	4,1	1,9
Crecimiento real del ingreso nacional disponible por persona (%)	1,9	1,4	2,1	1,0	1,9	1,2
Formación bruta de capital/PIB (%)	20,7	21,5	21,6	20,7	20,9	20,9
Crédito al sector privado (% crédito total)	85,6	81,5	79,5	74	79,9	69,5
Crecimiento de las exportaciones (\$ corrientes) <sup>a/</sup>	-14,2	4,8	15,9	3,3	11,5	9,1
Tasa de desempleo abierto (%)	6,1	6,4	6,4	6,5	6,6	5,8
Tasa de subutilización total (%)	13,7	14,6	15,0	14,4	15,0	13,1
Índice de salarios mínimos reales (enero 1995=100) <sup>b/</sup>	107,9	107,2	106,8	105	105,3	104,1
Índice de ingreso promedio real mensual (1995=100)	113,1	111,6	112,4	105,9	102,0	105,8
Índice de términos de intercambio	98,7	97,2	94,6	92,9	90,3	103,0
<b>Estabilidad</b>						
Inflación (IPC) (%)	11,0	9,7	9,9	13,1	14,1	13,1
Déficit comercial/PIB (%)	5,0	7,5	6,2	7,7	10,7	3,8
Déficit de cuenta corriente/PIB	3,7	5,1	5,0	4,3	4,8	4,0
Tipo de cambio efectivo real multilateral (1995=100) <sup>c/</sup>	97,8	99,4	105,6	106,6	107,1	101,7
Déficit Gobierno Central/PIB (%) <sup>d/</sup>	2,9	4,3	2,9	2,7	2,1	3,3
<b>Solvencia</b>						
Ahorro nacional neto/PIB (%)	8,1	8,7	9,9	10,5	11,6	8,4
Reservas internacionales netas/importaciones por mes <sup>e/</sup>	3,5	3,6	4,1	3,9	4,1	3,6
Deuda interna del Gobierno Central/PIB (%) <sup>f/</sup>	27,8	28,3	26,7	27,3	25,2	24,9
Deuda externa/PIB (%) <sup>g/</sup>	19,4	19,5	21,3	20,9	18,3	22,2
Gasto público en educación/PIB (%)	5,1	5,5	5,5	5,4	5,2	4,7

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/ ITCER, BCCR. Promedio anual del año (1995=100).

d/ Los ingresos totales son los de la Tesorería Nacional, incluyendo ingresos sobre pensiones, y el total de gastos es el obtenido a la fecha.

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

f/ Incluye las amortizaciones de las obligaciones estipuladas en el artículo 175 de la Ley 7558.

g/ Denominado en moneda nacional. Para 2001, se incluyen 20 millones de dólares de certificados de depósitos a plazo en dólares (CERTDSS) adquiridos por BICSA de Panamá y se excluyen 74,9 millones de dólares en títulos de propiedad denominados en dólares (TPS) del BCIE, por estar considerados como parte de la deuda interna bonificada del Gobierno. Para el 2004 se excluyen 10 millones de dólares TPS del BCIE. Información sobre deuda pública proporcionada por el Departamento Monetario del BCCR.

## VALORACIÓN GENERAL

El desempeño general de la economía en el 2005 se caracterizó por un fuerte aumento en la tasa de crecimiento del PIB, que llegó a 5,9%, casi dos puntos porcentuales más que en el 2004, halado por un significativo repunte de la demanda externa, que se materializó en un nuevo récord histórico de las exportaciones, así como en un mayor pago a factores externos. Paradójicamente, también se caracterizó por un crecimiento inferior (en relación con el del PIB) del ingreso nacional disponible por persona, una reducción del ingreso de los ocupados y el estancamiento en la incidencia de la pobreza. Alto crecimiento pero débil progreso para las gentes, que finalmente logran mejorar sus ingresos familiares mediante la incorporación de nuevos miembros de sus hogares a empleos de baja calidad.

En el conjunto de América Latina el crecimiento del PIB costarricense no es bajo, y de hecho es superior al del resto de Centroamérica. Su positivo comportamiento se debió, principalmente, al aumento de las exportaciones desde las zonas francas, cuyo valor agregado pasó de crecer 8,0% en el 2004, a 24,9% en el 2005; también el sector agrícola de exportación registró un notable dinamismo (3,3%). Lo que hace insuficiente el desempeño económico es su relativo desarraigo, que se expresa en la distancia creciente entre el PIB y el ingreso nacional disponible, que resulta desproporcionada a la luz de las aspiraciones de mayor bienestar y desarrollo humano. Pero además, en términos estratégicos, como se ha comentado en informes anteriores, el país sigue sin enfrentar problemas cruciales para el desarrollo. En este sentido, el 2005 fue otro año en el que no se logró sentar las bases para un crecimiento sostenido, afianzado en la estabilidad y la solvencia económicas, capaz de traducirse en mayores oportunidades para la población en el largo plazo.

El 2005 fue un año más de posposición de las soluciones de fondo, sin las cuales las posibilidades de un mayor desarrollo humano son limitadas. El desempeño de la economía no fue de avance y esto, en un tiempo crítico, lo convierte en un año de derrota estratégica. Dada la relevancia de esta afirmación, conviene sintetizar algunos de los rasgos que la ilustran, a fin de discernir cuán favorables son algunos logros, qué dicen de la sostenibilidad de las tendencias y cuáles desafíos ponen de relieve.

En los últimos tres años, el crecimiento del ingreso nacional disponible fue inferior al del PIB. Ello se debe al deterioro en

los términos de intercambio -por la escalada de los precios de los hidrocarburos a nivel mundial- y también al pago neto a factores externos. Así, el incremento del PIB se explica por el fuerte aumento de la demanda externa, que no generó un impacto proporcional en la demanda interna. La mayor actividad económica hacia afuera no se tradujo en un mayor dinamismo interno, porque los débiles encadenamientos productivos, sociales y fiscales de las empresas exportadoras con el resto de la economía no lo permitieron, y porque no hubo, en el plano local, acciones públicas o privadas que originaran un desempeño equivalente.

En el 2005, la economía costarricense siguió siendo frágil, y ello se reflejó en una estabilidad y una solvencia económicas que se mantuvieron deterioradas. Destacan tres aspectos: déficit comercial, inflación y las políticas para la reducción del déficit fiscal.

El déficit en cuenta corriente subió 0,5 puntos porcentuales del PIB, fundamentalmente por el aumento del déficit comercial, afectado a su vez por la factura petrolera, cuyo monto duplicó la cifra del año 2002. Sobresale la creciente dependencia de los ingresos por inversión extranjera directa para financiar la cuenta corriente, frente a incrementos significativos que ha venido registrando el déficit comercial en períodos recientes, a pesar de los ingresos por turismo. Más de dos terceras partes de este déficit se financian con los recursos de la inversión extranjera directa, que en el 2005 ascendió a 861 millones de dólares y de la cual más de la mitad es reinversión, pese a que sigue pendiente la aprobación del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos. Sin embargo, el incremento en el déficit de cuenta corriente fue menor que el esperado, pues en él influyeron las políticas de ajuste ante el *shock* de los hidrocarburos. Destaca también el ingreso por remesas familiares, que se triplicó en el último quinquenio y cuyo saldo neto ya representa el 1% del PIB.

Por otra parte, se observa una inflación persistentemente alta, y que en el 2005 llegó a ser la mayor de los últimos años, 14,1%, presionada por precios internacionales menos favorables. Aunque se siguió una política monetaria restrictiva, no fue posible lograr la meta de inflación del 10% propuesta por el Banco Central.

Un tercer aspecto tiene que ver con la reducción de la inversión social y en infraestructura, para mantener el equilibrio fiscal ante la ausencia de una mayor carga tributaria, lo que compromete de modo severo las oportunidades de crecimiento futuro. La carga tributaria es insuficiente para encarar tareas estratégicas del desarrollo y para satisfacer las demandas y expectativas de la

sociedad sobre la acción pública. Lo anterior resulta en un mayor deterioro de la solvencia, entendida como la capacidad de la sociedad para cubrir adecuadamente sus gastos y realizar las inversiones sociales y físicas requeridas para apoyar el crecimiento económico sostenido. Sin un incremento de la carga tributaria, y como consecuencia de las fuertes y continuadas medidas de contención de los gastos del Gobierno Central, el déficit fiscal con respecto al PIB se redujo en más de la mitad entre 2002 y 2005. Los rubros que más aportaron a la caída de los egresos fueron los gastos de capital y las transferencias corrientes. Las instituciones más afectadas fueron el Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI) y el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), la primera ligada a la inversión en carreteras y la otra a la lucha contra la pobreza.

Esta situación fiscal, a su vez, influye en las condiciones de financiamiento bajo las cuales se da la inversión, aunque el sector financiero aporta elementos propios. Los márgenes de intermediación, especialmente en colones, son elevados, las tasas de interés que recibe el depositante son bajas o incluso negativas en términos reales, la "bancarización" de personas y empresas, sobre todo pequeñas y medianas, es reducida y los servicios bancarios son caros. Pese a que han transcurrido muchos años desde que se inició una reforma financiera que aún no concluye, persiste la fragmentación regulatoria y tributaria que deja por fuera a la banca *offshore* y que propicia segmentación y desigualdad.

Durante el 2005 se acumuló evidencia sobre los ejes de crecimiento económico, inversión extranjera directa, exportaciones, turismo. Estos ejes están generando un PIB mayor, pero no las condiciones para que la población obtenga beneficios que se traduzcan en oportunidades, como un ingreso sostenidamente mayor o una robusta inversión que prepare el futuro. No solo se trata de mejorar los términos para la inserción internacional, cuya definición se encuentra hoy un tanto pospuesta por el fracaso de la Ronda de Doha, conocida como la "Ronda del Desarrollo". Esta insuficiencia de los ejes privilegiados también plantea un conjunto de desafíos para la acción pública, tales como políticas públicas de fortalecimiento y desarrollo de la economía interna, un aumento de los ingresos fiscales y una recaudación más eficiente y equitativa, mayores inversiones públicas estratégicas para el crecimiento y la competitividad, junto a un uso más eficaz de los fondos públicos, por lo que el mejoramiento de la gestión institucional es, asimismo, una prioridad.

## VALORACIÓN DEL UNDÉCIMO INFORME

Para el año 2004, el *Undécimo Informe Estado de la Nación* documentó un crecimiento razonable de la economía costarricense en el marco de la región latinoamericana. No obstante, ese desempeño fue insuficiente para impulsar la creación de mayores oportunidades de empleo. La estabilidad se deterioró y las políticas de contención del gasto, si bien fueron efectivas para reducir el déficit financiero del Gobierno, pusieron en entredicho la sostenibilidad de ese resultado.

Cuatro hechos relevantes caracterizaron el período analizado: la crisis de los fondos de inversión, el impacto acumulado de dos años de medidas de contención del gasto público, la postergación -por otro año más- de la aprobación de reformas estructurales para aumentar la carga tributaria y la firma del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos, con el cual resurgió el debate sobre la agenda de desarrollo del país a largo plazo.

## ASPIRACIONES

### >> CRECIMIENTO ECONOMICO SOSTENIDO

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

### >> DISTRIBUCIÓN EQUITATIVA DE LOS INGRESOS

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

### >> GENERACIÓN DE AHORRO NACIONAL SOSTENIDO

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

### >> INFLACIÓN REDUCIDA Y MENOR DE DOS DÍGITOS

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

### >> ESTABILIDAD EN EL SECTOR EXTERNO

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

### >> NIVEL PRUDENTE DE DEUDA PÚBLICA DEL GOBIERNO

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

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

En el presente capítulo se evalúa el comportamiento de la economía costarricense en el año 2005, desde la perspectiva del desarrollo humano sostenible. Para ello se identifican las oportunidades que generó ese desempeño, en términos de acceso equitativo de la población a bienes y servicios de calidad, producto de la creación de empleos e ingresos en los diferentes grupos sociales y en las distintas zonas del país. Las oportunidades son determinadas por el crecimiento económico sostenido, y éste por la estabilidad y la solvencia económicas. La estabilidad, expresada en reducidos desequilibrios internos -déficit fiscal e inflación- y externos -balanza de pagos-, permite el crecimiento sin comprometer el futuro de las generaciones venideras, pero para ello debe estar basada en la solvencia, entendida como la capacidad de la sociedad para cubrir adecuadamente sus gastos y realizar las inversiones sociales y físicas requeridas para apoyar el crecimiento económico sostenido.

La evaluación de las oportunidades, la estabilidad y la solvencia económicas tiene el propósito de medir si Costa Rica ha avanzado o retrocedido en el logro de sus aspiraciones. Ese examen se efectúa a partir de la descripción y el análisis de los principales indicadores económicos registrados durante el período en estudio, pero con una perspectiva de mediano plazo, considerando no solo los resultados obtenidos en ese lapso, sino también las tendencias

que se vienen observando desde hace varios años. Lo anterior es complementado con una valoración de los efectos sobre el empleo, los salarios reales, la distribución del ingreso y la pobreza.

Este año se estudiaron varios temas con mayor profundidad, dada su relevancia en el debate nacional y su impacto sobre las oportunidades, la estabilidad y la solvencia económicas: las finanzas públicas y las medidas adoptadas para la contención del gasto; la evolución de la inversión extranjera directa y su aporte al desarrollo nacional; la contribución del sector financiero al crecimiento; la evolución del sector agropecuario en el contexto de la apertura comercial y las características de las microfinanzas en Costa Rica. Adicionalmente se incluye una serie de aportes especiales que ilustran con más detalle diversos aspectos del entorno económico y de la evolución de sus diferentes indicadores.

**Oportunidades**

El crecimiento del PIB en el año 2005, de 5,9%, mayor en casi dos puntos porcentuales con respecto al 2004, obedece fundamentalmente a una recuperación de la demanda externa, en la que las exportaciones de la industria manufacturera y la agricultura mostraron un repunte importante en relación con el año precedente. Ello se debió, a su vez, al aumento de las exportaciones de las empresas extranjeras establecidas bajo el régimen de zonas francas (13,4% frente al decrecimiento de 1,7%

experimentado en el 2004) así como a la expansión de la producción y exportación de piña y café, que amortiguó la caída que sufrió la actividad bananera, por factores climáticos, a inicios del 2005. Por otra parte, se dio un notable incremento en el número de ocupados, de 123.024, muy superior a los 13.492 registrados en el 2004.

No obstante, desde la perspectiva del desarrollo humano, el mejor desempeño económico no se tradujo en mayores oportunidades para la población. Así lo evidencia la brecha existente entre el crecimiento del PIB y el ingreso nacional disponible (IND), que en el 2005 creció un 3,7%, más de dos puntos porcentuales menos que el PIB, y que por tercer año consecutivo fue inferior al incremento de la producción. Este comportamiento del IND se debe al deterioro en los términos de intercambio, como consecuencia del alza en los precios de los hidrocarburos a nivel mundial, pero también al pago neto a factores externos. A su vez, el aumento del PIB se explica por el fuerte crecimiento de la demanda externa, que no fue acompañado por un comportamiento similar de la demanda interna, expresado en una mayor actividad económica y en más amplios encadenamientos productivos de las empresas exportadoras, para generar incrementos importantes de la producción local y el ingreso nacional. Esta situación se observa claramente en el análisis del esfuerzo de ahorro interno, que es el aporte efectivo del ahorro interno al financiamiento de las

inversiones, y que muestra un notable crecimiento en comparación con el esfuerzo de ahorro externo, que se ha venido reduciendo en los últimos años. Ello significa que para mantener el nivel de consumo se ha tenido que recurrir al financiamiento, con lo cual se han incrementado los niveles de endeudamiento interno. Esto solo es sostenible en el corto plazo. En el largo plazo, el consumo actual y mayores niveles de consumo futuro únicamente podrán financiarse con aumentos en el ingreso.

Por otra parte, el fuerte crecimiento registrado en el empleo se debió tanto al mejor desempeño económico como a una mayor eficiencia en la captura de la información. No es posible separar ambos elementos y atribuir a cada uno de ellos una parte del mayor empleo registrado. Sin embargo, cabe destacar que junto al aumento en el empleo se dio un leve incremento en el desempleo, de 6,5% a 6,6%, de modo que el mayor empleo no se tradujo en una reducción del desempleo. Asimismo, el salario mínimo real se mantuvo estancado y si bien la desigualdad ha seguido la tendencia hacia la disminución, continúa en niveles superiores a los de 1997. La pobreza se mantuvo dentro del rango de 20%, más o menos 1,5 puntos porcentuales, que se registra desde 1994.

Los ejes del crecimiento económico están contribuyendo al logro de un PIB mayor, pero no tanto a la generación de más ingresos para la población. En ese sentido, las políticas para el fomento de esos ejes del crecimiento deben ser complementadas con políticas públicas de fortalecimiento y desarrollo de la economía interna, que estimulen la producción y la exportación de empresas locales, así como la creación de más amplios encadenamientos productivos con las compañías dedicadas a la exportación, de manera que se profundice el arraigo de esas actividades productivas -dinámicas- y se generen mayores ingresos para la población.

### Comportamiento de la producción nacional, sus componentes y determinantes

En el año 2005, la producción nacional medida por el PIB real, que es el registro contable de las transacciones

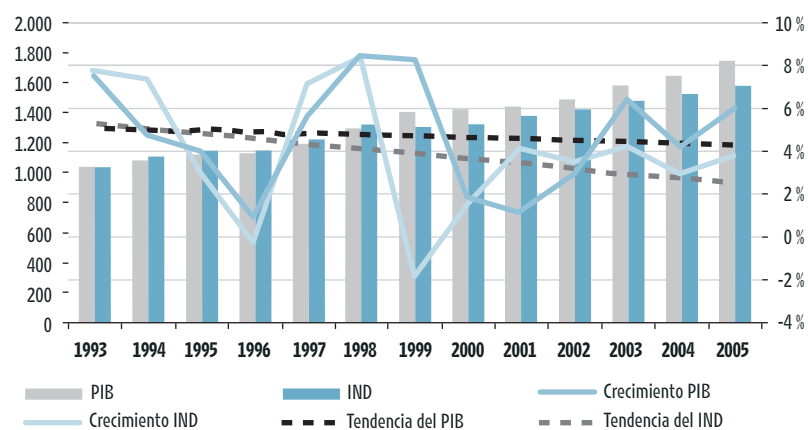
productivas efectuadas en el territorio nacional en un período dado, se incrementó en 5,9%, 1,8 puntos porcentuales más que en el 2004. Por su parte, el IND, que es la suma de los ingresos resultantes de la producción nacional (luego del pago de impuestos), las transferencias internacionales netas -remesas, desembolsos de préstamos, entre otros- el pago neto a factores internos y externos y la variación en los precios de exportación e importación -términos de intercambio- en un mismo período, registró un aumento de 3,7%, superior en 0,8 puntos porcentuales al crecimiento de 2,9% obtenido en 2004<sup>1</sup>. Como ha sido documentado en informes anteriores, desde 1992 tanto el PIB real como el IND real han experimentado variaciones positivas, aunque erráticas, no sostenidas e insuficientes<sup>2</sup>. En los años 2003, 2004 y 2005 el crecimiento del ingreso fue inferior al crecimiento de la producción (gráfico 3.1). Esto pone en evidencia la desarticulación de la economía, que se expresa en los escasos encadenamientos productivos entre las compañías extranjeras dedicadas a la exportación y las empresas nacionales, y que se traduce en incrementos menores del ingreso nacional. Adicionalmente, en los últimos dos años el deterioro en los términos de intercambio, producto del

alza en los precios de los hidrocarburos, ha contribuido a reducir el ingreso nacional.

Las diferencias reales entre el PIB y el IND en términos absolutos y medidos en colones constantes, permiten determinar cuánto del aumento en la producción se traduce en nuevas oportunidades para la población. Con una perspectiva de mediano plazo, se observa que la contribución absoluta de las transferencias netas al saldo entre el PIB real y el IND real fue positiva en el período 1993-2005, con una tendencia creciente en los últimos tres años. De igual forma, la contribución absoluta de los términos de intercambio fue positiva entre 1993 y 2003. Sin embargo llama la atención que, hasta 1998, las ganancias de términos de intercambio y las transferencias netas excedían el pago neto a factores, de modo que el ingreso generado en el país era levemente disminuido por las retribuciones a factores externos, con un saldo equivalente al 2,4% del PIB real. A partir de 1998 el saldo se vuelve negativo y para 2005 representó un -9,5% del PIB real (gráfico 3.2). Esta situación indica que para evaluar las oportunidades se debe tomar como referencia el IND, no el PIB, y enfatizar que si bien los términos de intercambio han sido negativos en los últimos dos años, el elemento

GRAFICO 3.1

#### Valor absoluto y tasa de crecimiento del PIB real y del IND real (miles de millones de colones y porcentajes)

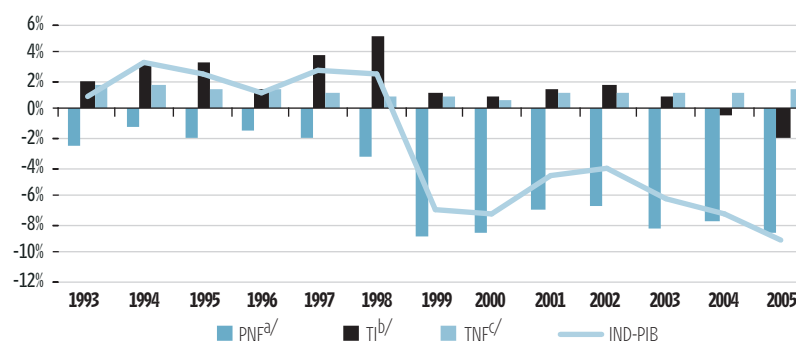


Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

que ha causado la brecha entre PIB e IND es el pago neto a factores externos. La creación de nuevas oportunidades para la población está relacionada con el incremento del ingreso nacional, lo cual apunta a la necesidad de fortalecer los encadenamientos productivos y lograr una mayor contribución de la economía interna al crecimiento del PIB, generando así más posibilidades de empleo, ingresos y disminución de la pobreza. Algunas consideraciones de expertos internacionales (recuadro 3.1) aunque requieren precisiones, resultan muy aleccionadoras; por ejemplo, permiten comprender que las decisiones nacionales para atraer a Intel a Costa Rica no fueron tan positivas, en el tanto que, pese a esfuerzos documentados en informes anteriores, no han generado los encadenamientos esperados.

GRAFICO 3.2

## Composición del saldo entre el PIB y el IND, en relación con el PIB



a/ Pago neto a factores.

b/ Términos de intercambio.

c/ Transferencia neta de factores.

Fuente: Matarrita, 2006a, con datos del BCCR.

## RECUADRO 3.1

## Desarrollo industrial en un mundo global: políticas "proactivas" para un país pequeño en desarrollo

La expansión de los activos basados en conocimiento está en el centro del proceso de desarrollo de los países. El avance en capacidades tecnológicas, de producción, diseño y mercadeo permite a los productores nacionales elaborar bienes y servicios de más alto valor agregado y provee la base para el crecimiento de la productividad y de los salarios reales. Esa es la única vía aceptable hacia el desarrollo. La otra vía, de salarios decrecientes, es inaceptable, aunque es el camino inevitable en ausencia de una verdadera política de desarrollo. En la actual era de intensa competencia global se requiere, más que nunca, una activa agenda de fomento industrial, para transitar la vía aceptable hacia el desarrollo.

La organización de cadenas de producción más allá de las fronteras nacionales es la característica principal del actual proceso de globalización. Ello ofrece nuevas oportunidades de avance industrial para pequeños países en desarrollo, ya que tendrán mayores posibilidades de atraer inversión extranjera directa (IED)

para la manufactura de componentes o para la provisión de servicios específicos, más que IED para todo el proceso productivo. En consecuencia, un aspecto central de las políticas industriales ha de ser la integración de los productores locales en las redes de producción global de las empresas transnacionales, en aquellas áreas estratégicas que puedan generar "efectos de derrame" positivos y permitan un mejoramiento continuo de su desempeño.

La IED puede tener varios efectos positivos en una economía en desarrollo, pero no todos ellos tienen el mismo impacto en el largo plazo, y no todo tipo de IED genera los mismos resultados. La IED puede impulsar el crecimiento a través del incremento de la inversión y el empleo, la generación de divisas y mayores ingresos por el pago de impuestos. Pero su contribución potencial más significativa al desarrollo de largo plazo radica en la creación de activos basados en conocimiento, mediante la transferencia tecnológica. Esos efectos de derrame se darán más probablemente por medio de encadenamientos productivos y acciones en

materia de capital humano (entrenamiento de la fuerza de trabajo y la consecuente movilidad laboral). Por supuesto que no toda IED tiene efectos de derrame relevantes. La IED en turismo o en servicios de *back office*, por ejemplo, tiene menos probabilidades de promover la transferencia de conocimientos que la inversión en la industria de alta tecnología.

Basados en el Consenso de Washington, muchos gobiernos latinoamericanos (y de otras partes del mundo) asumieron, erróneamente, que los beneficios para el desarrollo se darían una vez que las empresas transnacionales invirtieran en los países respectivos (Paus, 2004). Sin embargo, ello no sucede en forma automática. La evidencia empírica sobre los efectos positivos de transferencia de la IED no es contundente (Lipse y Sjöholm 2005; Blomstroem et al., 2001) pero en términos generales puede decirse que su generación depende de tres factores: 1) el interés de la empresa transnacional en obtener suministros nacionalmente; 2) la naturaleza de las destrezas involucradas

## RECUADRO 3.1 (continuación)

en la actividad de la IED y, 3) la existencia de proveedores nacionales y su capacidad de convertirse en suplidores de insumos de las compañías transnacionales, no solo en el corto plazo y con artículos sencillos, sino también en el largo plazo, conforme la producción se mueve hacia productos y procesos más sofisticados.

Para un país pequeño y en desarrollo, el tamaño será siempre un factor limitante para la creación de encadenamientos con empresas transnacionales, ya que los requisitos de economías de escala a menudo exceden la capacidad de producción nacional. No obstante, los encadenamientos y la transferencia de conocimientos pueden lograrse en el contexto de la formación de nichos y de *clusters*. El hecho de que en Costa Rica y México la IED ha generado muy pocos encadenamientos demuestra que el tamaño de una economía no necesariamente es el factor decisivo que obstaculiza tales procesos (Paus y Gallagher, 2006).

Los productores nacionales de insumos pueden no estar en capacidad inmediata de responder a la demanda potencial de las empresas transnacionales, ya que su brecha tecnológica es muy grande para satisfacer las necesidades de esas compañías en términos de costo, calidad de los productos o tiempos de entrega. La ausencia de una capacidad nacional de absorción puede ser el resultado de fallas de mercado, tales como problemas de acceso al financiamiento para mejorar las posibilidades de producción, alto riesgo, o información imperfecta acerca de calidad, tecnología, etc. Se requieren políticas industriales para superar esas fallas y crear la capacidad nacional de absorción.

El desarrollo de esa capacidad nacional de absorción es un reto sistémico. Requiere políticas coordinadas para superar las fallas de mercado y las deficiencias en capital humano y en infraestructura. Por esa razón, una agenda de política

industrial debe ser articulada en el contexto de una estrategia de desarrollo coherente, en la que las diferentes instituciones coordinen sus actividades.

Un buen ejemplo de una coordinación interinstitucional exitosa es la que se dio en la Administración Figueres en torno a las preocupaciones de la empresa Intel en materia de infraestructura, educación e incentivos, cuando la empresa estaba por decidir si invertía en el país (Spar, 1998). Ese tipo de esfuerzo colaborativo debe ser potenciado para crear una capacidad nacional de encadenamientos, pero de una forma institucionalizada y no como un esfuerzo aislado.

La recomendación de adoptar políticas *proactivas* para superar fallas de mercado no implica que los gobiernos tienen una mejor comprensión que el sector privado acerca de los segmentos productivos en los cuales hay mayores oportunidades de negocio. Más bien, se plantea la cooperación entre los sectores público y privado para identificar dónde están los obstáculos más importantes con respecto a la formación de encadenamientos productivos y la integración de *clusters*. Las políticas para enfrentar esos obstáculos deben contener mecanismos de control, con reglas claras de rendición de cuentas, reciprocidad y ejecución. Las políticas industriales diseñadas bajo el esquema de sustitución de importaciones a menudo no fueron exitosas porque solo proveían incentivos, tales como subsidios o medidas de protección, sin un plazo de finalización. Sí fueron exitosas cuando incluyeron ambos tipos de mecanismos, como lo demuestra la experiencia de los llamados Tigres Asiáticos. Existe abundante literatura acerca de cómo estructurar una política industrial para incrementar su probabilidad de éxito (Rodrik, 2005; Amsden, 2001; Mortimore y Peres, 1998).

Los acuerdos comerciales multilaterales, regionales y bilaterales han reducido el espacio para el diseño de políticas industriales; por ejemplo, los gobiernos ya no pueden

utilizar requisitos de contenido nacional o aranceles proteccionistas. Sin embargo, todavía pueden recurrir a una serie de políticas intervencionistas, como el apoyo a la investigación y el desarrollo, la provisión de información y la coordinación activa con los sectores productivos, la promoción de acercamientos entre empresas y la formación de *clusters*. Algunas políticas pueden ser dirigidas a segmentos específicos, otras pueden ser aplicables a todos los sectores productivos (políticas horizontales). Igualmente importantes son las políticas no intervencionistas de mejoramiento continuo y expansión de la base de capital humano y de infraestructura.

Los principales retos para la ejecución de una política industrial en un país en desarrollo se encuentran normalmente en el área de la política y de la economía política. ¿Puede forjarse un contrato social en apoyo a una agenda coherente de desarrollo? En el caso de Costa Rica, un incremento en la carga tributaria sería una parte importante de esa agenda. ¿Está el Gobierno interesado en definir y aplicar políticas *proactivas* para el fomento industrial?

Con el aumento de la competencia internacional, con China, India y los países del Este europeo compitiendo agresivamente por la IED en alta tecnología, las políticas *proactivas* serán cada vez más importantes y urgentes: desde atraer empresas multinacionales específicas para contribuir a la formación de *clusters*, expandir la educación técnica y mejorar el acceso a las telecomunicaciones, hasta un vigoroso impulso a políticas para el fortalecimiento de la capacidad para establecer encadenamientos productivos e integrar *clusters*. El reto es grande, pero en ausencia de tales políticas no hay posibilidades de lograr un desarrollo ligado a la IED de alta tecnología y a fuertes encadenamientos con la industria local.

Fuente: Paus 31, 2006.

### Una mirada comparativa: Costa Rica en el entorno internacional

Un análisis comparativo con algunos países latinoamericanos permite

observar que Costa Rica presenta indicadores que, en términos generales y con excepción de la inflación, se desvían poco de los promedios (cuadro 3.2), con una tasa de desempleo rela-

tivamente baja, un crecimiento moderado de la producción, relativo control de los desbalances fiscal y de cuenta corriente, y una inflación de mediana a alta.



### La demanda externa crece más que la demanda interna

El crecimiento de la economía en el 2005 responde a un mayor dinamismo de la demanda externa, que registró un aumento del 12,6%, 4,4 puntos porcentuales más que en el 2004. Aunque la demanda interna mostró una contribución menor, creció un 5,4% frente a 4,6% en el 2004 (gráfico 3.3). Esto evidencia, una vez más, que la demanda externa es un elemento fundamental para el crecimiento de una economía pequeña como la costarricense, aunque, como se mencionó, el crecimiento de la demanda interna es muy importante para el incremento del ingreso.

El mayor dinamismo de la demanda externa se explica por el comportamiento de las exportaciones de bienes y servicios. En el caso de los servicios la tasa de crecimiento fue del 12,2%, debido a la expansión de las actividades turísticas, en tanto que las exportaciones de bienes alcanzaron un nuevo récord histórico, al llegar a 7.026 millones de dólares. Según PROCOMER (2006), el incremento de las exportaciones del sector industrial en el 2005 fue de 13,1% (1,7% en el 2004), como resultado, principalmente, del dinamismo de los subsectores de electrónica, alimentos, químico y farmacéutico, y de equipo médico y de precisión. El crecimiento de las exportaciones agrícolas (5,5%) responde al impulso de los productos frescos (en especial piña), el café y las plantas, flores y follajes, aun cuando existe incertidumbre alrededor de la aprobación del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos (TLC-CA) en la Asamblea Legislativa.

Luego de que se diera a conocer el *Informe de los Notables* sobre el TLC-CA, en el mes de noviembre, el Poder Ejecutivo envió el Tratado a consideración de la Asamblea Legislativa, en medio de una discusión nacional acerca de una eventual renegociación y de la dispersión de fuerzas en los Estados Unidos, con respecto al apoyo a las políticas comerciales del gobierno del presidente Bush. Para conocer más detalles sobre este tema puede consultarse el

CUADRO 3.2

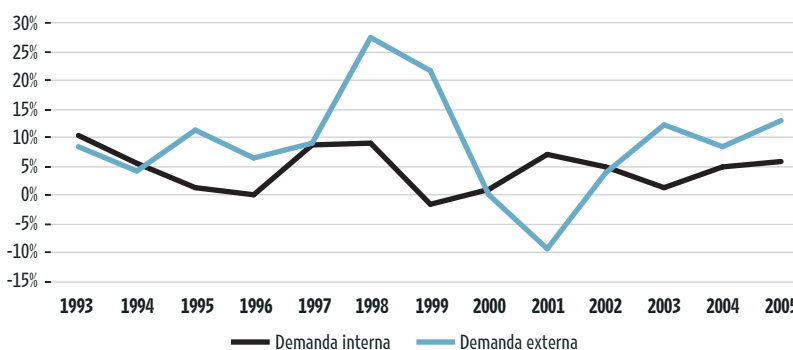
### Indicadores macroeconómicos en varios países latinoamericanos. 2005

	Inflación (%)	Déficit cuenta corriente / PIB (%)	Déficit del Gobierno Central / PIB (%)	Crecimiento del PIB (%)	Tasa de desempleo (%)
Chile	3,7	0,2	3,4	6,0	8,1
Argentina	12,3	2,5	1,3	8,6	11,6
Brasil	5,7	1,9	-1,7	2,5	9,9
Costa Rica	14,1	4,8	-2,1	5,9	6,6
El Salvador	4,3	3,9	-0,6	2,5	7,2
Guatemala	8,6	3,9	-1,8	3,2	
Honduras	7,7	5,7	-3,0	4,2	6,8
Nicaragua	9,6	17,3	-2,0	4,0	
Panamá	3,4	9,8	-3,3	6,0	12,0
México	3,3	1,2		3,0	4,8
Promedio Centroamérica	8,0	7,6	-1,2	4,3	8,2

Fuente: CEPAL, 2005 y BCCR.

GRAFICO 3.3

### Crecimiento real de la demanda interna y externa (porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

aporte especial que se incluye al final del capítulo.

### Se mantiene la estructura de las exportaciones

Los productos de exportación más importantes siguen siendo los componentes y otras partes para circuitos modulares, con una participación de 21,2% en el total de las exportaciones de bienes. Le siguen los textiles en su conjunto con 7,5%, el banano con 6,8%, los equipos de infusión y transfusión de sueros con 5,7%, la piña con 4,6% y el café oro con 3,3%, al igual que los medicamentos. Si bien el país exporta

más de 3.600 productos, 20 de ellos representaron el 66,6% de las exportaciones totales en el 2005<sup>4</sup>. En cuanto a los mercados de destino, el principal continúa siendo Estados Unidos, con una participación del 42,7% del total de bienes exportados en el 2005; le siguen Centroamérica (incluyendo Panamá), con 17,2% y la Unión Europea con 16,3%. Cabe destacar el crecimiento de la participación del mercado asiático, que fue de 67,8% en el 2005; Hong Kong y China absorben el 10,4% de las exportaciones totales (PROCOMER, 2006).

El escaso dinamismo de la demanda interna se debe a la reducción de los

gastos de inversión pública, acompañada por una mayor contención del gasto de consumo del Gobierno. El crecimiento de la formación bruta de capital fue de 11,5% en el 2005, y obedeció a la inversión privada en la compra de maquinaria y equipo. Sin embargo, la inversión en nuevas construcciones cayó tanto en el sector público como en el privado; mientras para el primero el crecimiento pasó de -11% a -13% en 2004 y 2005, respectivamente, en el segundo pasó de 13% a 3% en los mismos años. La tasa de crecimiento del gasto de consumo público fue menor que la del 2004 (1,2%), lo cual se explica sobre todo por la disminución de los gastos del gobierno general. (gráfico 3.4).

### Cambia la estructura de gastos de los hogares

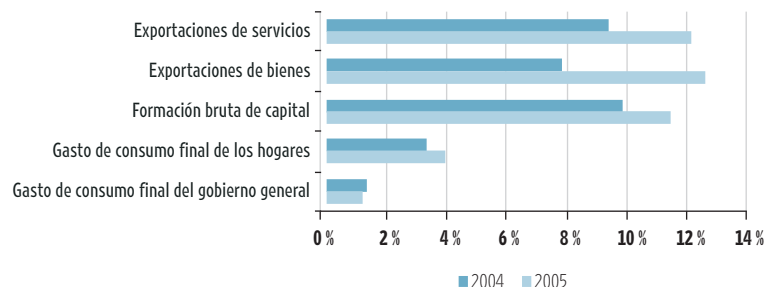
Los resultados de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos (ENIG) muestran cambios significativos en el patrón de consumo de los hogares. Estas variaciones se observan en el crecimiento y la importancia relativa de los distintos gastos. Aunque en el capítulo 2 se analizan con más detalle los hallazgos de la ENIG, conviene aquí recordar las limitaciones de este tipo de instrumentos para captar información acerca de los ingresos de los grupos más ricos.

Entre 1998 y 2004 los rubros de transporte, educación y alquiler, agua y electricidad, fueron los que registraron un mayor crecimiento real acumulado del gasto de los hogares. El gasto de consumo per cápita en alimentación aumentó levemente en los hogares pobres (1,8%), único quintil en el que esto sucedió, pues en el resto se redujo (en los ricos el cambio fue de -4,2%). El gasto en transporte tuvo un incremento importante para los pobres (214,9%), mientras que entre los ricos creció en 88,8%. Educación fue el rubro que mostró el mayor crecimiento: 278,0% para los más ricos, frente a 229,6% para los más pobres. (gráfico 3.5)

En el mismo período, la proporción que representan los alimentos en el gasto de los hogares bajó tanto para personas pobres como para el grupo de mayor ingreso. En el primer caso pasó del 50,8% al 40,1%, y en el segundo del 22,4% al 13,9%. El rubro de transportes, por el contrario, aumentó para ambos

GRAFICO 3.4

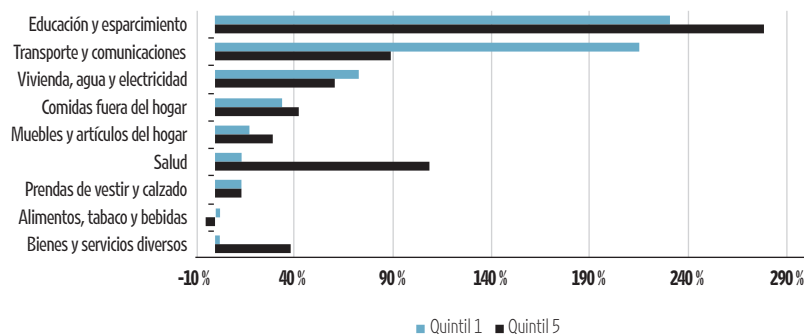
### Crecimiento de los componentes de la demanda agregada (porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

GRAFICO 3.5

### Crecimiento del gasto de consumo per cápita de los hogares, por grupo de gasto, según quintil de ingreso per cápita. 1988 y 2004



Fuente: ENIG, 2006.

grupos de ingreso, aunque el crecimiento fue mayor para el primer quintil, donde ese gasto pasó de representar el 4,2% del total en 1988 al 10,2% en el 2004. En el quinto quintil la variación fue de 19,5% a 23,9% (gráfico 3.6).

Los mayores aumentos en la importancia relativa de los gastos del primer quintil se dieron en los rubros de transporte y comunicaciones (de 4,2% en 1988 a 10,2% en 2004) y alquiler de vivienda, agua y electricidad (de 12,5% a 16,7%), en tanto que para los ricos los incrementos más fuertes se dieron en educación y transporte (de 5,0% a 12,4% y de 19,5% a 23,9%, respectivamente).

Entre 1988 y 2004 también se ampliaron las distancias entre los grupos extremos de la distribución en materia de gastos, especialmente en salud, educación

y bienes y servicios diversos<sup>5</sup>. En el primer caso, el consumo per cápita del quintil más rico por concepto de salud pasó de ser 19,3 veces el gasto del quintil más pobre en 1988 a 35,5 veces en el 2004. La brecha en el gasto en educación se amplió de 18,1 a 20,7 veces entre el quintil más rico y el más pobre. El quinto quintil también amplió su capacidad de consumo de bienes y servicios diversos con respecto al quintil más pobre, al pasar de una relación de 11,1 veces en 1988 a una capacidad de 15,1 veces en el 2004.

### Se reactivan la industria y la agricultura orientadas a la exportación

En los resultados de 2005 se observa una recomposición de los factores determinantes del crecimiento. Mientras la

industria y la agricultura experimentaron una reactivación, luego de que en el 2004 se habían desacelerado, el sector servicios se mantuvo como el más importante, aunque experimentó una leve desaceleración. La participación porcentual de los sectores no varió significativamente (cuadro 3.3).

El sector manufacturero mostró un crecimiento considerable en el 2005, debido principalmente al comportamiento de las zonas francas (25% frente al 8% registrado en 2004). El sector de transporte y telecomunicaciones, pese a ser el segundo en términos de mayor crecimiento, tuvo un incremento 2 puntos porcentuales menor que el del año 2004 (9,8% en el 2005).

En cuanto a la evolución de los otros sectores, en el agrícola se observa un mayor dinamismo, muy asociado al comportamiento de sus productos de exportación. Esta actividad, que se había estancado en el 2004, registró un crecimiento de 3,3% en el 2005. Las principales razones de este cambio fueron la expansión de la producción de piña en 31,1% y el incremento de la producción de café. Ambos efectos positivos

lograron amortiguar la caída que sufrió la producción bananera a principios de año, por factores climáticos.

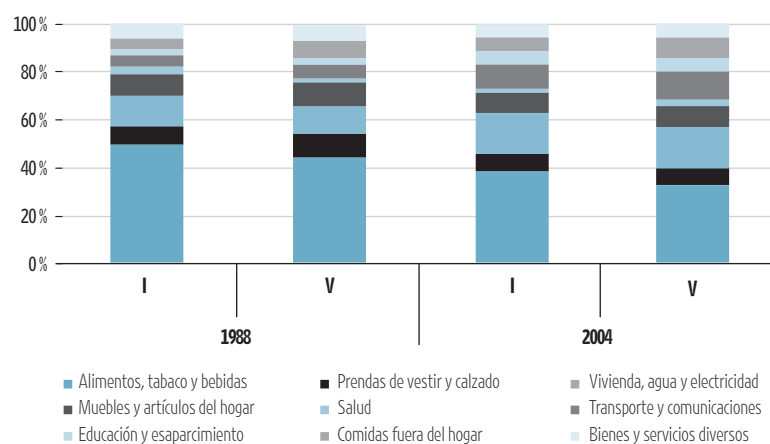
Por su parte, la industria de hoteles y restaurantes mostró un comportamiento positivo, especialmente en el renglón de hotelería; la ocupación de habitaciones creció un 59%. No obstante, también

experimentó una pequeña desaceleración con respecto al año anterior, pues pasó de un crecimiento de 4,2% en el 2004 a un 3,8% en el 2005.

El sector construcción se contrajo en forma significativa: su crecimiento de 6,3% en el 2004 descendió a 0,2% en el 2005. Esta situación obedece a la

GRAFICO 3.6

### Estructura relativa del gasto de consumo per cápita de los hogares, por grupo de gasto, según quintil de ingreso per cápita



Fuente: ENIG, 2006.

CUADRO 3.3

### Participación relativa en el PIB y crecimiento del PIB según rama de actividad económica. 1995-2005

	Crecimiento			Participación en el PIB		
	1995-2003	2004	2005	1995-2003	2004	2005
PIB a precios de mercado <sup>a/</sup>	4,4	4,1	5,9	90,5	91,1	91,2
Sector primario <sup>b/</sup>	3,3	0,2	3,2	11,0	9,9	9,6
Sector secundario	5,4	3,6	11,8	22,1	22,1	23,3
Sector terciario	4,4	5,4	4,5	57,3	59,1	58,3
Construcción	3,7	6,3	-0,2	3,8	3,9	3,6
Electricidad y agua	5,3	4,0	4,8	2,8	2,9	2,9
Comercio, restaurantes y hoteles	3,1	4,2	3,8	18,3	17,2	16,9
Transporte, almacenaje y comunicaciones	9,1	11,9	9,8	9,7	13,1	13,6
Servicios financieros y seguros	6,8	9,9	6,3	3,7	4,6	4,6
Actividades inmobiliarias	2,6	3,0	2,0	5,2	4,7	4,5
Otros servicios prestados a empresas	8,7	7,3	6,8	2,7	3,5	3,5
Servicios de administración pública	0,8	1,9	1,6	2,6	2,2	2,1
Servicios comunales, sociales y personales	3,2	1,1	2,3	10,8	10,0	9,7
Menos: servicios de intermediación financiera medidos indirectamente (SIFMI)	8,9	12,7	9,3	2,3	3,1	3,2

a/ No se incluyeron los impuestos netos de subvenciones sobre los productos, por lo que la sumatoria total no es igual al 100%.

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

Fuente: BCCR.

desaceleración de la inversión pública, como parte de la contención fiscal. En general y de manera consistente, los servicios de administración pública crecen más lentamente, lo que les resta participación en el PIB.

### El sector agropecuario en el contexto de la apertura comercial

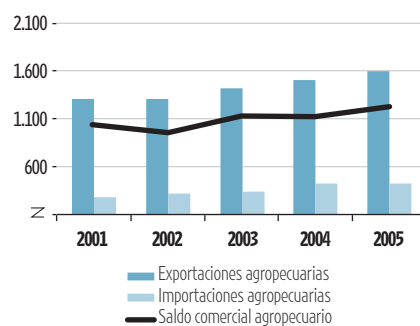
En los últimos veinte años la estructura del sector agrícola ha experimentado profundas transformaciones. Desde mediados de los noventa, la importancia relativa en la generación del PIB del sector agropecuario (incluye sector agrícola y pesca) se ha reducido; de representar un 11,5% del PIB en 1995 pasó a 9,5% en 2005. Esto no resulta negativo en sí mismo, pues es un fenómeno que acompaña de modo predecible (por la experiencia internacional) el proceso de “terciarización” de la economía y se inscribe dentro de la tendencia mundial. Sin embargo, en términos absolutos esta sigue siendo una actividad importante en generación de empleo y divisas (balanza comercial agrícola superavitaria).

En el 2005 la tasa de crecimiento de este sector fue de 3,3%, cifra muy superior a la mostrada en el 2004 (0,1%). Los productos más relevantes en la

GRAFICO 3.7

### Balanza comercial del sector agropecuario

(millones de dólares)



Fuente: PROCOMER, 2006.

determinación del valor de la producción agrícola (piña, banano, leche, café y melón) representaron el 55,4% de ese valor, en estrecha relación con el desempeño de las exportaciones<sup>6</sup>. En cuanto a la generación de empleo, ésta es más importante en el sector agropecuario que en el manufacturero. En el año bajo análisis la población ocupada en labores agropecuarias aumentó un 10%, al pasar de 245.328 personas en el 2004 a 269.975, incremento que responde en parte a una mejor captación del empleo femenino por medio de la Encuesta

de Hogares, como se comentará en la sección sobre empleo. Por otra parte, la estructura global del empleo se mantiene. Este comportamiento adquiere especial interés debido a que, por dos años consecutivos, la población empleada en el sector había disminuido. En lo que respecta a la balanza comercial agrícola - exportaciones menos importaciones-, ésta fue superavitaria en el período 2001-2005 (gráfico 3.7). En el 2005 el superávit fue de 1.213 millones de dólares.

A pesar de que las exportaciones de banano descendieron en el 2005, este sigue siendo el principal producto del sector agropecuario. La caída responde a una merma en la producción de la fruta, originada por las lluvias que afectaron las plantaciones en los primeros meses del año. La piña y el café son los productos más dinámicos; junto con el mango y la yuca mostraron tasas de crecimiento superiores al 20%. El caso de la piña se explica por aumentos en la cantidad exportada y en el precio, que se dieron durante el primer semestre del 2005 (Elizondo, 2006b). El precio promedio de la piña alcanzó un máximo de 0,37 dólares por kilo en el 2003 y ha mostrado una tendencia a la baja en los últimos dos años (cuadro 3.4). A principios del 2006

CUADRO 3.4

### Principales indicadores del dinamismo del banano, la piña y el café. 2000, 2004 y 2005

Producto	Rubro	2000	2004	2005
Banano	Exportaciones (millones de dólares)	546,5	543,3	481,1
	Volumen exportado (miles de toneladas métricas)	1.975,0	1.915,4	1.674,9
	Producción (toneladas métricas)	1.887.141,0	1.792.501,0	1.608.102,0
	Superficie cultivada (hectáreas)	47.982,0	42.256,0	41.147,0
	Precio (dólares por tonelada)	276,7	283,7	287,3
Piña	Exportaciones (millones de dólares)	121,6	257,2	326,4
	Volumen exportado (toneladas métricas)	385.691,0	694.288,0	823.528,0
	Producción (toneladas métricas)	903.125,0	1.077.300,0	1.605.237,0
	Superficie cultivada (hectáreas)	12.500,0	18.000,0	26.821,0
	Precio (dólares por kilo)	0,4 <sup>a/</sup>	0,4	0,4
Café	Exportaciones (millones de dólares)	272,0	197,6	232,7
	Volumen exportado (millones de fanegas)	2.854,8	2.360,1	2.117,1
	Producción (toneladas métricas)	4.588,0	557.245,0	661.638,0
	Superficie cultivada (hectáreas)	106.000,0	113.387,0	113.387,0
	Precio (dólares por quintal)	95,3	83,7	109,9

a/ Este dato corresponde al 2001.

Fuente: Elaboración propia con datos de BCCR, PROCOMER, 2006, SEPSA, 2006, Elizondo, 2006b e ICAFE, 2005.

el precio promedio rondó los 0,25 dólares por kilo y se espera que baje hasta 0,17, según el Servicio de Información de Mercados del CNP. Sin embargo, el precio mínimo de venta en planta para que los productores no sufran pérdidas es de alrededor de los 0,22 dólares por kilo, muy cercano al precio actual (E: Elizondo, 2006<sup>7</sup>). Se calcula que existen unos 1.200 pequeños y medianos agricultores que se dedican a esta actividad. Según estimaciones del Programa Nacional de Piña, el sector genera cerca de 16.100 empleos en todo el país.

Dado el auge que se observa en la producción y las exportaciones de piña, es importante comentar los desafíos que recientemente han venido enfrentando los productores, como el combate de plagas que dañan la fruta y las exigencias de las certificaciones de calidad para ingresar a los mercados internacionales (Meneses, 2006b). Estas últimas requieren un proceso de transformación productiva que modifica la forma tradicional de cultivo y genera nuevos costos (recuadro 3.2). Un aspecto relevante en torno a este tema son los problemas ambientales que ocasiona esta actividad, los cuales se analizan en el capítulo 4 de este Informe.

En el caso del café las exportaciones aumentaron en el 2005, gracias a un incremento en la producción -luego de mostrar una caída de cinco años consecutivos- y a una leve mejora en los precios (ICAFE, 2005). Las exportaciones, al igual que la producción, parecen no haberse recuperado de la crisis de precios internacionales del grano, ya que el monto exportado en el 2005 siguió siendo inferior al del 2000.

El producto más dinámico en el 2005 fue el mango. Las exportaciones totales aumentaron un 43% y ascendieron a 5,5 millones de dólares (8.826 toneladas métricas). En el país hay 8.200 hectáreas sembradas de mango y unos 1.950 productores (Elizondo, 2006a). El precio promedio de exportación de esta fruta disminuyó a 0,62 dólares por kilo, tendencia que se mantiene desde 1999, cuando se dio el precio más alto (1,18 dólares por kilo).

Con respecto a las importaciones agropecuarias, en el 2005 éstas ascendieron a

#### RECUADRO 3.2

### Normas internacionales para la exportación de frutas y hortalizas

La actual dinámica del comercio y la tendencia a la liberalización de los mercados han incentivado la sustitución de las barreras arancelarias por barreras no arancelarias (exigencias de calidad, inocuidad, empaque, distribución, entre otras). Esto impone grandes retos a la producción, sobre todo en los países en vías de desarrollo y específicamente para el sector agrícola. Los requisitos de calidad, inocuidad y aplicación de buenas prácticas agrícolas (BPA) para la exportación de productos, en especial frescos, fueron establecidos por la Unión Europea y Estados Unidos y obligan a reestructurar la producción, adoptar nueva tecnología y mejorar la calificación del recurso humano. En Costa Rica existen dos normas de calidad que deben cumplir los productores y agricultores de frutas frescas y hortalizas para la exportación: la Ley contra el Bioterrorismo<sup>8</sup>, para ingresar a los Estados Unidos y las normas EurepGap<sup>9</sup>, necesarias para la entrada a Europa.

La implementación de las BPA requiere un importante proceso de transformación productiva que incide sobre la forma tradicional de cultivo y los costos, pues es necesario invertir en infraestructura (bodegas, equipos de limpieza, cuartos de almacenamiento de químicos, entre otros), sistema de registro de costos y control del cultivo, capacitación y certificación. Los impactos de la aplicación de BPA dependen de la capacidad de adaptación de los productores a la nueva manera de administrar su cultivo, del manejo de la información sobre la actualización de las normas y reglamentos, así como de la capacidad de coordinar con otros productores o con instituciones de apoyo, entre otros. Sin bien la certificación EurepGap es una condición para que las frutas frescas ingresen a los segmentos del mercado europeo que se abastecen a través de los distribuidores miembros de la EUREP, las tendencias del comercio internacional hacia los productos frescos inocuos indican que las BPA se convertirán pronto en un requisito de exportación de alcance mundial.

Los productores nacionales de frutas ya han obtenido certificaciones. Según el Censo Regional de Frutas y Raíces Tropicales (MAG,

2004), en el país existen 3.880 plantaciones de estos productos (piña, ayote, plátano, yuca, ñame, jengibre, malanga, ñampí, tiquisque, camote), de las cuales un promedio del 10,5% posee el registro de BPA. Los productores de piña son los que van más adelante en el proceso (el 52% hace uso de registros de BPA) y solo un 20% ha logrado obtener la certificación. Por otra parte, un diagnóstico realizado por APROPIÑA muestra que un 30% de sus afiliados vende al mercado local, para lo cual no se requiere certificación, un 10% ya tiene la certificación o está en proceso de obtenerla sin presentar mayores dificultades y un 40% solo logrará adquirirla si cuenta con apoyo, asistencia técnica y financiamiento. El restante 20% no cumple con los requisitos mínimos para empezar el proceso. El MAG ha estimado que de los 476 productores de piña existentes en el cantón de San Carlos, 150 deberán buscar otros destinos para su fruta y los 326 restantes tienen un futuro incierto. Desde enero del 2005 toda fruta fresca que se vaya a exportar a los miembros de la EUREP tiene que estar debidamente certificada. Los productores que todavía no han cumplido con este requisito deben buscar otros mercados de destino u otros medios distribuidores en Europa, o bien abastecer el faltante de piña que demanden los miembros de la EUREP, una vez que se dio prioridad a las importaciones de fruta certificada.

Entre las principales dificultades encontradas para obtener la certificación se pueden citar la falta de información y capacitación, altos costos de transformación productiva, aislado apoyo institucional y escasa organización entre grupos de productores. Pese a la entrada en vigencia del conjunto de normas internacionales sobre inocuidad, el reto para los productores no se centra específicamente en su cumplimiento, sino más bien en lograr que el sector sea capaz de integrar en sus procesos de cultivo mejores técnicas, que les permitan posicionar sus productos en los mercados internacionales y acceder a nichos en los que las características del producto ameritan precios superiores.

Fuente: Meneses, 2006b.

367,8 millones de dólares, y representaron un 3,8% de las compras totales de bienes. Los principales productos importados fueron maíz, frijoles, trigo, arroz y hortalizas.

La mayoría de los productos de importación del sector agropecuario (45,9%) corresponde a especies que no se cultivan en grandes cantidades en el país (manzanas, dátiles, higos, aguacates, guayabas y uvas) o se cultivan pero en variedades diferentes (hortalizas de vaina secas y desvainadas, peras, piñas tropicales y mangos).

Sin embargo, las importaciones de granos básicos se han incrementado por efecto de la disminución de la producción local en los últimos años. En el 2005 se produjeron 13.310 toneladas métricas de maíz blanco<sup>10</sup>, menos de la mitad de lo cosechado en 1998 (CNP, 2006). La producción interna de frijol también ha bajado, debido a la salida de agricultores de la actividad por problemas de comercialización y pérdidas causadas por las condiciones climáticas, que afectan los rendimientos y la calidad del grano; de ahí que solamente abastece el 25% del consumo nacional, en contraste con el 60% que cubría en 1996 (Salazar, 2005). La producción local del arroz tampoco es suficiente para cubrir el consumo (CONARROZ, 2006), situación que se da desde hace ya varios años. En el período 2004-2005<sup>11</sup>, la producción nacional de arroz en granza fue de 210.294 toneladas métricas y el consumo de arroz pilado fue de 236.526 toneladas métricas.

Algunos productos agrícolas han sido clasificados como sensibles por el impacto que tiene la apertura comercial sobre su producción en el país. Se trata de leche y sus derivados, frijoles, arroz, aceites vegetales, azúcar, papa, cebolla, carne de res, de cerdo y de pollo. En el 2005 los rubros sensibles representaron cerca del 23,3% del valor agregado agrícola, con la leche como el más importante. La participación de estos productos en la determinación del valor agregado agrícola presenta una tendencia a la baja desde principios de la década. En el marco de los acuerdos comerciales suscritos por Costa Rica, los productos sensibles han sido tratados de manera diferente a los demás bienes. Por ejemplo, algunos se han excluido de los tratados y otros han

sido protegidos bajo la normativa de asignación de un contingente, o bien con una medida de salvaguardia. No obstante, en el TLC-CA se acordó su apertura al comercio exterior, aunque con plazos de desgravación de hasta veinte años.

En cuanto a las exportaciones, solo las correspondientes a tres productos sensibles fueron representativas en el 2005, con una participación del 3,3% de las exportaciones totales del sector agropecuario: las de carne de bovino (30,9 millones de dólares), las de leche (19,8 millones) y en menor proporción las de cerdo (3,2 millones). Los productos sensibles que muestran una mayor participación relativa en las importaciones agropecuarias son los frijoles (18,4%) y el arroz (10,4%); otros productos como la carne de bovino y de cerdo se importan, pero en cantidades menores.

El proceso de apertura comercial ha conducido a un cambio en la estructura de la producción agropecuaria, que muestra una creciente orientación hacia el sector exportador y un notable aporte a la generación de empleo y divisas; incluso su contribución al PIB es significativa, aunque su importancia relativa se ha venido reduciendo en los últimos años. La producción nacional de bienes sensibles como frijol y arroz no es suficiente para atender la demanda interna, por lo que debe complementarse con importaciones. Aun así, y dado que estos productos enfrentarán una creciente competencia internacional, en especial por lo negociado en el TLC-CA, será necesario desarrollar planes y programas tendientes a mejorar su competitividad. Por otra parte, los subsidios a la producción agrícola que distorsionan el comercio mundial fueron un tema central en las negociaciones de la OMC (Ronda Doha), las que, precisamente por las fuertes diferencias que en esta materia mantienen Estados Unidos y la Unión Europea, fueron suspendidas indefinidamente el 24 de junio del 2006. Estos dos asuntos se abordan en las siguientes secciones.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

#### EL SECTOR AGROPECUARIO

Véase Rodríguez, 2006 en el sitio [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

### El programa de Doha y las negociaciones en la OMC

Las negociaciones multilaterales en la OMC<sup>12</sup>, conocidas como la Ronda Doha, dieron inicio en noviembre del 2001 en el contexto de la Conferencia Ministerial de esa organización. Esta iniciativa también es conocida como la “Ronda del Desarrollo”, pues sus objetivos no solo abarcan las negociaciones para liberalizar el comercio mundial, sino además las preocupaciones sobre la aplicación de los acuerdos vigentes, la atención a las pequeñas economías y a los países menos adelantados (PMA), la cooperación técnica, la creación de capacidades y la revisión de las disciplinas sobre trato especial y diferenciado. La Ronda debía concluir en enero del 2005; sin embargo, lograr un balance satisfactorio entre las contribuciones de los 149 miembros de la OMC fue una tarea compleja, ya que todos mostraban diferentes expectativas y enfoques en función de sus propias realidades. A finales del 2005 se realizó la Conferencia Ministerial en Hong Kong, donde los países acordaron establecer las modalidades de negociación<sup>13</sup> entre abril y julio del 2006, concluir las negociaciones a finales de ese mismo año y eliminar los subsidios a la exportación de productos agrícolas a más tardar en el 2013. Se dieron mandatos para todos los grupos negociadores con el fin de marcar las pautas de trabajo y se convino en crear un “Paquete de Desarrollo”<sup>14</sup> que sería implementado como parte de una “cosecha temprana” para favorecer especialmente a los PMA. No obstante, el 24 de junio del 2006 se suspendieron indefinidamente las negociaciones, en virtud de las diferencias existentes entre Estados Unidos y la Unión Europea en torno a los subsidios agrícolas.

De los nueve temas planteados en la Ronda, las negociaciones sobre agricultura jugaron un papel determinante en todo el proceso multilateral. Ello se debe a que en esas negociaciones se enfrentan los intereses de los países en desarrollo con los intereses proteccionistas de muchas naciones desarrolladas. Empero, el conjunto de los temas conforma ese “todo único” necesario para

lograr un balance satisfactorio para todos los miembros de la OMC. Las negociaciones agrícolas se centraron en los pilares del Acuerdo de Agricultura. En acceso a mercados existe consenso en cuanto al uso de una fórmula para la reducción de los aranceles y se estaba negociando un nuevo mecanismo de salvaguardia para la agricultura, así como nuevas categorías para clasificar los productos especiales y los sensibles, que gozarían de un tratamiento diferenciado. Desde el 2004 se retomó el compromiso de larga data de lograr la máxima liberalización para los productos tropicales, que en el caso de Costa Rica corresponden a más del 80% del total de las exportaciones agropecuarias. En materia de ayudas internas hay acuerdo para llevar adelante una reducción sustancial del financiamiento para las políticas agrícolas que distorsionan el comercio, la inclusión de topes financieros en este tipo de ayuda para productos específicos y la revisión de disciplinas para la aplicación de medidas de política que en la actualidad están permitidas. Después del compromiso de eliminar las subvenciones a la exportación, la discusión se centró en crear disciplinas para suprimir medidas con efecto equivalente a los subsidios, como son los créditos a las exportaciones, la ayuda alimentaria y las potestades de las empresas comerciales estatales, en especial las que tienen facultades de exportación.

Las negociaciones sobre bienes no agrícolas (NAMA) abarcan los bienes industriales, los textiles, la pesca y los productos forestales. NAMA y agricultura comprenden, en su conjunto, el comercio total de mercancías. Para la reducción de los aranceles se acordó utilizar la denominada “fórmula suiza” (también aplicada en la Ronda Tokio) que tiene un efecto armonizador, pues ataca en mayor proporción los aranceles más elevados y en menor proporción los aranceles más bajos. El mandato para estas negociaciones también incluye la consolidación del universo arancelario para aquellos países que no lo han hecho. Tanto en NAMA como en agricultura existe el compromiso de convertir aranceles

específicos en derechos *ad valorem*, dada la transparencia que estos últimos brindan a las transacciones comerciales internacionales. Una medida acordada en la Conferencia Ministerial de Hong Kong fue la de establecer un equilibrio entre las negociaciones de agricultura y NAMA como un objetivo de desarrollo y con un nivel de ambición “comparablemente elevado”.

El comercio de servicios, incluido por primera vez en la Ronda Uruguay y sobre el cual ya existe un Acuerdo (Acuerdo General sobre Servicios, GATS por su sigla en inglés), comprende la negociación de normas aplicadas a su comercio, tales como reglamentación nacional, salvaguardias, contratación pública y subvenciones, así como el acceso a mercados, en el cual los avances fueron relativamente modestos, dado que la mayoría de las ofertas planteadas no representaban compromisos para una mayor liberalización, sino la reiteración de compromisos previos.

Uno de los temas novedosos y de gran importancia fue el de facilitación del comercio<sup>15</sup>. Las discusiones tuvieron como punto de partida tres artículos del GATT de 1994: libertad de tránsito, derechos y formalidades referentes a la importación y exportación, y publicación y aplicación de los reglamentos comerciales. La profundización de disciplinas en este campo promoverá un comercio más ágil, expedito y transparente, por lo que el tema avanzó satisfactoriamente, a pesar de que las negociaciones en torno a él iniciaron en octubre del 2004. Se esperaba contar con un texto legal a más tardar en julio del 2006.

En propiedad intelectual se discutían tres temas:

- La enmienda que debía hacerse al Acuerdo sobre los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC) en materia de salud pública, como resultado de los acuerdos de la Conferencia de Hong Kong y como parte del “Paquete de Desarrollo”.
- El mandato para crear un sistema multilateral de notificación y registro de las indicaciones geográficas para

vinos y bebidas espirituosas, sobre el cual existía una división entre la Unión Europea y el resto de países, que consideraban que el mecanismo debía ser voluntario, simple y que no alterara el balance de derechos y obligaciones establecido en el ADPIC.

- La revisión y compatibilización del artículo 27.3 b) del ADPIC, sobre patentabilidad de las obtenciones vegetales, con el Convenio de las Naciones Unidas sobre Diversidad Biológica (UPOV).

El mandato de negociación sobre comercio y ambiente orientó las discusiones hacia tres ámbitos:

- La relación entre las normas vigentes de la OMC y las obligaciones comerciales definidas en los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente (AMUMAS).
- ¿Cómo fortalecer los procedimientos para el intercambio de información entre las secretarías de la OMC y los AMUMAS?
- ¿Cómo reducir o eliminar los obstáculos arancelarios y no arancelarios para los bienes y servicios ambientales? Este es un tema vinculado a las negociaciones de NAMA.

Otros tópicos de negociación estaban orientados a fortalecer las disciplinas existentes. Tal es el caso de la revisión del Entendimiento para la Solución de Diferencias, los “remedios comerciales” ante prácticas de comercio desleal como el *dumping* y los subsidios y las relativas a los acuerdos regionales. Los resultados de estas conversaciones permitirían contar con un marco de normas reforzadas en áreas de especial interés para todos los miembros de la OMC, entre los que destacan el fortalecimiento de los temas de transparencia y otros de carácter sistémico, a la luz de la normativa multilateral y la creciente proliferación de acuerdos regionales.

Finalmente, el tema del desarrollo en el contexto de la Ronda Doha iba más allá de los enfoques tradicionales sobre

trato especial y diferenciado. Desde su concepción, el plan de trabajo de Doha incluyó aspectos de gran interés para países en desarrollo y países menos adelantados que están siendo examinados en el Comité de Comercio y Desarrollo de la OMC. Aun cuando se trata de un asunto “políticamente correcto” para todos los miembros de la Organización, la diversidad de enfoques y visiones dificultó el consenso, ya que los resultados de la negociación podrían generar una creciente diferenciación entre países en desarrollo, lo que a su vez flexibilizaría procedimientos en la OMC. Esto podría legitimar algunas prácticas discriminatorias utilizadas por países desarrollados en su relación con el mundo en desarrollo y que minan el principio más sólido del sistema multilateral: la no discriminación.

### Aporte especial: Enfoques de competitividad para el desarrollo

Existen diferentes técnicas y metodologías para analizar la competitividad de sectores productivos y desarrollar planes de acción tendientes a incrementar la, como respuesta a la intensidad de la competencia en el comercio mundial. Su aplicación permite estudiar los distintos escenarios y tomar decisiones orientadas al logro de objetivos y metas para una mejor solución y adaptación a los cambios que se dan en el entorno nacional e internacional, tanto desde la perspectiva empresarial como desde el punto de vista de las políticas públicas. El enfoque de las “cinco fuerzas” de Porter, el análisis de *cluster* y el análisis de cadenas globales de mercancías (CGM; recuadro 3.3) son algunas de las metodologías que han sido utilizadas con estos propósitos y que pueden ser complementadas con herramientas como la competitividad sistémica y la matriz de análisis de políticas (MAP), entre otras. Todos estos enfoques coinciden en que el buen desempeño de los sectores productivos no depende únicamente de la dotación factorial presente en cada economía, sino de un conjunto de elementos que, al interactuar, son capaces de generar las sinergias necesarias para que las empresas adquieran

o mejoren su desempeño competitivo y puedan integrarse a la dinámica de la producción y el intercambio comercial mundial.

El modelo propuesto por Michael Porter identifica y analiza cinco fuerzas que inciden sobre el comportamiento de una empresa o sector en un mercado competitivo, con el fin de derivar una estrategia para encontrar un posicionamiento que contrarreste esas fuerzas, o bien las cambie a su favor. La metodología MAP ayuda a medir el impacto de políticas gubernamentales sobre la rentabilidad privada y sobre la eficiencia en el uso de los recursos, y da como resultado la definición de políticas públicas basadas en el cálculo de una serie de indicadores que determinan la situación de competitividad de un sector productivo. Por último, el enfoque de cadena global de mercancías ayuda a entender la dinámica y estructura de la producción nacional dentro del contexto mundial, así como a visualizar las relaciones o vínculos entre productores, proveedores, comercializadores y consumidor final dentro del proceso de creación de valor y su distribución en cada fase.

#### >> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE ENFOQUES DE COMPETITIVIDAD

Véase Meneses et al; 2006  
[www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

### Aumenta el número de ocupados

En el 2005 el número de ocupados pasó de 1.653.879 a 1.776.903 personas, 123.024 más que en el 2004. Sin embargo, conviene aclarar que este aumento en el empleo se debe tanto al mayor crecimiento económico del año como a una mejor captura de la información, sin que sea posible separar ambos elementos y atribuir a cada uno de ellos una parte del incremento registrado (sobre este tema se presenta un estudio de panel en el Anexo Metodológico). Debe tomarse en cuenta que en el 2004 se contabilizó un crecimiento menor en el empleo (0,8%), pese a que la tasa de crecimiento económico fue de 4,1% y había sido de 6,4% el año previo (2003). Esto último podría ser indicativo, más bien, de que en el 2004 no se recopiló la

información adecuadamente (Sauma, 2006).

El aumento observado en el empleo representa la mayor tasa neta de participación del período 2000-2005; el 56,8% de la población de 12 y más años estuvo económicamente activa. Por sexo, tanto para los hombres como para las mujeres la tasa neta de participación presentó en el 2005 un valor máximo; esta situación fue más marcada entre las mujeres, pues su tasa de participación (40,4%) superó por casi 4 puntos porcentuales las anteriores. Acorde con el fuerte incremento en el empleo, las tasas de ocupación del año en estudio también fueron las más elevadas del período 2000-2005. El otro resultado importante es que, a pesar del aumento en la tasa de ocupación, la tasa de desempleo abierto mostró un leve repunte (6,6%). Sin embargo, este hecho está relacionado de manera específica con las mujeres, cuya tasa en el 2005 (9,6%), fue la más elevada del quinquenio. La tasa para los hombres se redujo respecto al año previo (para mayor detalle véase el Compendio Estadístico).

De los 123.024 nuevos empleos registrados en el 2005, 62.706 (51%) fueron asumidos por mujeres y 60.318 (49%) por hombres. Entre las mujeres ocupadas, cerca de la mitad está en la rama de hogares con servicio doméstico, seguida por agricultura (12,0%), hoteles y restaurantes (10,2%) y enseñanza (9,3%). En el caso de los hombres las ramas que mostraron los incrementos más altos fueron agricultura (26,1%), transporte y comunicaciones (21,2%), construcción (13,2%) e industria manufacturera (12,9%).

El mayor aumento en el año 2005 respecto al anterior se dio en los asalariados. En términos absolutos su número se incrementó en 131.578 personas, de las cuales 18.416 son funcionarios públicos (principalmente del Gobierno Central), 85.997 empleados privados (excluyendo servicio doméstico) y 27.165 se dedica a servicios domésticos. En términos relativos el mayor crecimiento se dio entre estas últimas y alcanzó el 41,6%, reflejando con claridad que parte de la mejora en este indicador



## RECUADRO 3.3

**La cadena global de prendas de vestir en Costa Rica**

En Costa Rica la industria de confección de ropa está constituida por dos circuitos: el de exportación (maquiladoras) y el de producción para el mercado local. El primero, básicamente vinculado al mercado estadounidense, genera cerca de 580 millones de dólares en exportaciones y unos 15.500 empleos directos. El segundo está conformado por poco más de 450 micro, pequeñas y medianas empresas que generan ingresos familiares cercanos a los 275 dólares mensuales para cada trabajador; se trata de pequeños talleres que albergan en promedio a 4 empleados. En ambos circuitos predomina la participación femenina: en las empresas exportadoras cerca del 70% de la mano de obra corresponde a operarias, y en los pequeños talleres, en promedio, 3 de 4 trabajadores son mujeres. (Parada, 2005). En materia de producción, Costa Rica coloca en el mercado internacional productos como ropa interior, calcetines y pantalones, los cuales representaron el 70,69% de las exportaciones totales del país en el año 2004 (CATECO, 2004). Las micro, pequeñas y medianas empresas se han concentrado en la fabricación de pantalones (32,0%), ropa interior (9,6%) y camisas (6,8%), entre otros (Parada, 2005). Una característica fundamental de ambos circuitos es su bajo valor agregado, ya que las prendas de vestir a lo sumo son cortadas y cosidas en Costa Rica, pero la fabricación de la materia prima, el diseño, el mercadeo y la comercialización, se realizan en su mayor parte en el extranjero. Como resultado, la distribución y la apropiación de las ganancias son bastante asimétricas.

Esta apropiación de la ganancia en la cadena global está relacionada con la fuerza motriz de la cadena (*the governance structure*); esta fuerza es la que marca la pauta, organiza y controla la cadena, y es a partir de ella que se toman las decisiones de cómo se distribuyen el flujo de recursos y el valor. El mecanismo orientador de la cadena de prendas de

vestir es determinado por la demanda y no por la oferta. Esto significa que los propietarios de marcas como Adidas, Tommy Hilfiger, Liz Claiborne, Nike, Gap, entre otros, son los que se encargan de impulsar la moda y definir el concepto y diseño de la prenda de vestir. Por lo tanto, quienes en última instancia tienen el control de la cadena son estas grandes compañías, que por su posicionamiento en el mercado mundial tienen el poder para orientar la producción. Desde esta perspectiva es mucho lo que hay que aprender en materia de mejoramiento de los distintos eslabones de la cadena costarricense, para tener mayores posibilidades de generación y apropiación de ganancias.

La cadena nacional de prendas de vestir debe replantear su estructura desde la apropiación de materias primas (tela) hasta la redefinición estratégica del mercadeo y la comercialización con base en la comprensión del consumidor final. Esto implica apostar a la formación de capacidades competitivas en las empresas de forma integral y sistémica, con medidas como desarrollar el diseño, enseñar a los empresarios que primero deben ocuparse del mercadeo y la comercialización y posteriormente de la producción, mejorar la apropiación de materias primas, adquirir tecnología de punta, etc. Es decir, se debe reestructurar el sector textil costarricense a partir del trabajo conjunto entre los sectores privado y público. Para ello es importante caracterizar la dimensión institucional, de manera que sea posible identificar las normas y reglas de juego que son impuestas por un conjunto amplio de entidades públicas y privadas que participan en la cadena. En conclusión, se requiere una estrategia que incluya el desarrollo de actividades que conlleven a la generación de un mayor valor agregado y que paralelamente impulsen el crecimiento económico, el empleo y una equitativa distribución del ingreso, dentro de las distintas redes de trabajo que conforman la cadena nacional de prendas de vestir.

Fuente: Parada, 2005.

obedece a una más eficiente captura de información sobre servicio doméstico (Sauma, 2006). Debe entenderse aquí que esa información se refiere sobre todo a empleos que ya existían y no habían sido medidos por la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM), más que a nuevos puestos de trabajo. Con respecto al incremento del empleo público, llama la atención que en otras fuentes de información no parece existir evidencia consistente con los casi 17.000 empleos -por lo general ocupados plenos- del Gobierno Central que consigna la EHPM del 2005 (cuadro 3.5).

Por rama de actividad, el resultado más sobresaliente es el aumento en el número de ocupados en agricultura y ganadería (23.228), que representa un 9,8% de incremento en relación con el 2004, pues la tendencia de los últimos años era hacia la reducción de este tipo de empleo. Surge aquí la duda de si este dato refleja una reversión de la tendencia, o simplemente a una mejor captura de información sobre los ocupados en estas actividades (Sauma, 2006). En el 2004 había un total de 245.328 empleados en el sector agropecuario (incluyendo pesca), cifra que ascendió a 269.975 en el 2005. Cuando se desagrega por sexo, 17.423 de ellos corresponden a hombres y 7.224 a mujeres. El caso de las mujeres es especialmente importante, porque el incremento es de 32% con respecto al 2004, lo cual podría estar asociado, como se mencionó, con una mejoría en el registro de la información. Al igual que en el caso del servicio doméstico, debe entenderse que esos empleos para las mujeres se refieren sobre todo a puestos que ya existían anteriormente, pero que no habían sido medidos por la Encuesta de Hogares.

Ni los resultados anteriores ni otros que se derivan de la EHPM, como el número de horas laboradas por semana o la estabilidad en el empleo, permiten rechazar la posibilidad de que se haya revertido la tendencia del empleo agropecuario (pese a que, además, el crecimiento de la producción agropecuaria en ese año, según el BCCR, apenas alcanzó el 3,3%). Otra actividad que mostró un incremento significativo

CUADRO 3.5

### Principales características de la población ocupada. 2003, 2004 y 2005

(porcentajes)

	Distribución relativa			Crecimiento en relación con el año anterior	
	2003	2004	2005	2004	2005
<b>Total ocupados</b>	100,0	100,0	100,0	0,8	7,4
<b>Sexo</b>					
Hombres	65,2	66,1	64,9	2,3	5,5
Mujeres	34,8	33,9	35,1	-1,9	11,2
<b>Categoría ocupacional</b>					
Independientes	27,9	28,9	26,3	4,3	-2,1
Patrono o socio activo	8,6	8,1	7,5	-4,7	-1,3
Trabajadores por cuenta propia	19,3	20,7	18,8	8,3	-2,4
Asalariados	69,5	68,8	71,4	-0,2	11,6
Sector público	13,9	14,1	14,2	2,3	7,9
Sector privado	51,0	50,7	52,1	0,2	10,3
Servidor doméstico	4,6	3,9	5,2	-12,8	41,6
No remunerados	2,6	2,4	2,3	-9,3	3,5
<b>Sector institucional</b>					
Sector público	13,9	14,1	14,2	2,3	7,9
Gobierno Central	7,0	6,8	7,3	-1,7	14,8
Instituciones autónomas y semiautónomas	6,3	6,7	6,3	5,8	2,2
Municipalidades	0,6	0,7	0,6	11,7	-5,5
Sector privado	85,9	85,6	85,7	0,5	7,6
Organismos internacionales	0,2	0,3	0,1	45,9	-53,8

Fuente: Sauma, 2006, a partir de las Encuestas de Hogares del INEC.

en el 2005 es la de transporte, almacenamiento y comunicaciones (9,8% en relación con el 2004), lo que aumentó su participación en el empleo total a 16,2%, luego de haber sido de 4,2% en el 2003 (cuadro 3.6).

Por nivel educativo, una tercera parte de los “nuevos ocupados” ha cursado estudios de secundaria, poco menos de otra tercera parte tiene formación universitaria y poco más del 40% tiene primaria. Los “nuevos ocupados” en el nivel de primaria se desempeñan en las actividades de agricultura y servicios domésticos, y en menor porcentaje en construcción; estas tres categorías concentran cerca del 80% de esa población. En el grupo de ocupados con nivel de secundaria el crecimiento estuvo principalmente en las actividades de servicio doméstico, transporte y comunicaciones, e industrias manufactureras, las cuales agrupan el 73% del total. Por su parte, el aumento de las personas con educación universitaria se ubicó en las actividades de servicios sociales y de salud, enseñanza y comercio, aunque en este grupo los nuevos ocupados no se concentran tanto en unas pocas actividades, como sucede en los niveles de menor educación.

Otra característica de interés para el análisis es la calificación requerida<sup>16</sup> de los “nuevos ocupados”. Una tercera parte de ellos está en la categoría no calificada, seguida por la calificación media y la especializada no profesional. Sin embargo, no resultan despreciables los “nuevos ocupados” con calificación profesional y técnica-profesional, y si a estos se les suma la categoría especializada no profesional, se obtiene el grupo que representa el 40% del crecimiento de los ocupados.

Las ramas de actividad en las que se ubican los “nuevos ocupados” con calificación especializada no profesional y calificación media son hogares con servicio doméstico, transporte y comunicaciones, y hoteles y restaurantes. En los hogares con servicio doméstico, el restante 60% son trabajadores “no calificados”. Por su parte, en las categorías profesional y técnica-profesional las actividades que más crecieron fueron industrias manufactureras y servicios sociales y de salud.

CUADRO 3.6

### Crecimiento de la producción y el empleo por rama de actividad. 2004-2005

	Crecimiento de la producción		Crecimiento del empleo	
	2004	2005	2004	2005
Agricultura, silvicultura y pesca	0,1	3,3	-1,2	10,0
Extracción de minas y canteras	7,7	-2,0	59,0	12,1
Industria manufacturera	3,6	11,8	-0,3	5,8
Construcción	6,3	-0,2	-2,1	7,9
Electricidad y agua	4,0	4,8	6,7	-12,8
Comercio, restaurantes y hoteles	4,2	3,8	2,2	2,1
Transporte, almacenaje y comunicaciones	11,9	9,8	2,4	16,2
Servicios financieros y seguros	9,9	6,3	3,2	-1,2
Actividades inmobiliarias	3,0	2,0	0,7	1,0
Servicios de administración pública	1,9	1,6	2,9	3,6
Servicios comunales, sociales y personales	1,1	2,3	-12,7	3,1
Otras actividades	7,3	6,8	4,4	20,1

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

En lo que respecta al grupo ocupacional, los oficios no calificados representan una tercera parte de los “nuevos ocupados”, una quinta parte está en actividades de ventas, una décima parte en los segmentos técnico y profesional medio y otra décima parte en profesional. Los dos últimos grupos, junto con el nivel directivo, abarcan cerca de 31.000 personas. El incremento de los ocupados no calificados está sobre todo en las actividades de agricultura y en los hogares con servicio doméstico.

Se puede concluir entonces que independientemente de si la EHPM del 2004 tuvo problemas en la captura de información y en el 2005 más bien sucedió lo contrario- el fuerte aumento de los ocupados en el año bajo análisis está asociado principalmente al crecimiento del empleo de las mujeres en el sector privado (en particular en servicio doméstico y en actividades agropecuarias), pero también a incrementos generales en el empleo asalariado, privado y público. Los cambios, sin embargo, no se reflejan en grandes modificaciones en la estructura productiva. El hecho más relevante es la reversión de la tendencia del empleo agropecuario, que luego de caer sostenidamente por muchos años, muestra una recuperación.

### Se mantiene la estructura global del empleo

En las últimas ediciones de este Informe se ha hecho un esfuerzo por identificar el empleo en sectores de baja productividad, especialmente en ocupaciones no agropecuarias, y se ha denominado “sector informal” al conjunto de actividades productivas no agropecuarias cuyo rasgo distintivo es la escasa dotación de capital (humano y físico) con que se realizan -es decir, una reducida relación capital/trabajo-, lo cual se traduce en bajos ingresos, por lo que generalmente se trata de actividades de subsistencia<sup>17</sup>. Los demás empleos no agropecuarios se consideran formales, y con fines analíticos se considera por separado el sector agropecuario. Desde esta perspectiva, el examen de los datos permite observar una reducción de la participación del empleo agropecuario,

un incremento en la del empleo informal no agropecuario (hasta alrededor de un 34%) y la estabilización del empleo formal en alrededor de un 50% del empleo total (gráfico 3.8).

Del aumento total de los ocupados en el año 2005 respecto del 2004, un 34,9% fueron formales, un 45,2% informales (especialmente por el servicio doméstico) y un 20% agropecuarios. Esto tiene un leve impacto sobre el empleo global, pero no cambia su estructura general, pues en el 2005 poco más de la mitad del total de ocupados siguió inserto en el sector formal (50,8%), un 34% en el informal y un 15,2% en el agropecuario.

Un aspecto relevante, que ilustra la dinámica de la captación del empleo en el año 2005 para las mujeres, radica en el hecho de que en el 2004, del total de mujeres ocupadas, el 53,8% lo estaba en el sector formal, un 41,8% en el informal y un 4,4% en el agropecuario; en contraste, los nuevos empleos detectados en el 2005 se distribuyen de la siguiente forma: 32,2% en el sector formal, 51% en el informal y 16,8% en el agropecuario. Es decir, los nuevos empleos para las mujeres son principalmente informales y agropecuarios.

Para los hombres, el cambio es especialmente significativo en la parte agropecuaria, pues en el 2004 el 51,3% de los ocupados se encontraba en el sector formal, un 28,5% en el informal y un 20,2% en el agropecuario; pero de los nuevos ocupados en el 2005 un 39,3%

son formales, un 31,4% informales y un 29,3% agropecuarios.

Los datos de empleo evidencian que persisten brechas de acceso al mercado laboral, originadas en las diferencias relativas entre grupos (sexo, área y región de residencia, grupos de edad y calificación) en los principales indicadores de desocupación y subutilización. Para más detalle sobre este tema consúltese el capítulo 2.

### El salario mínimo real y la pobreza siguen estancados, disminuye la desigualdad

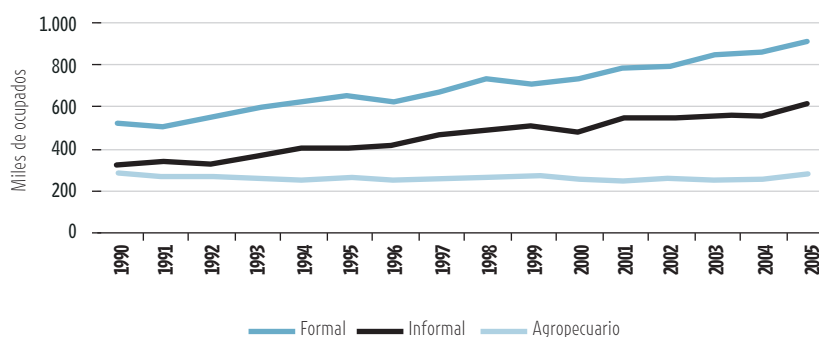
En el 2005 el índice de salario mínimo permaneció estancado con respecto al año anterior; pasó de 112,8 a 113,1, después de mostrar una reducción de 1,9 entre 2003 y 2004, con lo cual mantuvo la tendencia que se viene observando desde 1998 (gráfico 3.9).

En el 2005 la desigualdad en la distribución del ingreso, medida por el coeficiente de Gini, mostró una nueva reducción, o sea, un descenso de la concentración de ingresos en los hogares relativamente más ricos. Este proceso se inició en el 2001, pero todavía indica una desigualdad mayor a la registrada en 1997.

La reducción en la desigualdad entre 2004 y 2005 también se puede observar en la relación de ingresos de los hogares del décimo decil con respecto a los del primero, que pasó de 20,7 veces a 18,3, y en la relación de ingresos de los hogares del quinto quintil con respecto a los del primero, que pasó de 10,2 a

GRAFICO 3.8

#### Evolución del empleo<sup>a/</sup> por sector de productividad



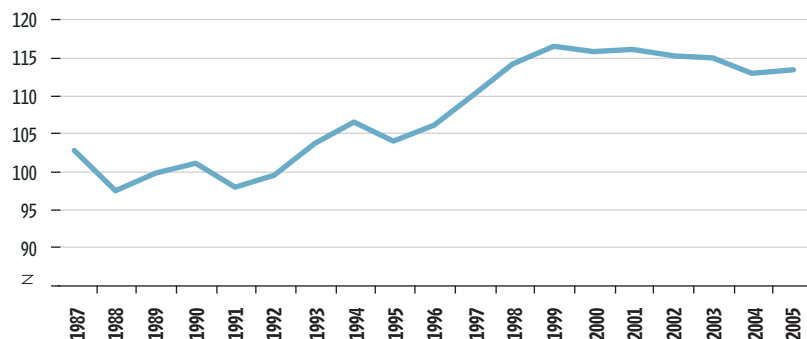
a/ Para la estimación se ajustaron los factores de expansión 1990-1999.

Fuente: Sauma, 2006, a partir de las Encuestas de Hogares del INEC.

GRAFICO 3.9

**Índice de salarios mínimos reales**

(base 1984=100, promedio del año)



Fuente: BCCR.

9,5 veces. En ambos casos los valores del 2005 son los más bajos desde el año 2000.

En el año de estudio, la pobreza afectó a un 21,2% de la población, lo que representa una disminución de 0,5 puntos porcentuales respecto del período anterior. Desde 1994, la incidencia de este fenómeno muestra un estancamiento en un nivel cercano al 20%, más o menos 1,5 puntos porcentuales. La pobreza extrema, por su parte, se mantuvo en el 5,6% del año anterior, igualmente estancada desde 1994 en alrededor del 6%, más o menos un punto porcentual. En términos absolutos, haciendo un ajuste para el caso de los hogares con información ignorada sobre ingresos, en el 2005 el número total de hogares pobres en el país fue de 238.037 -la cifra más alta desde 1990-, mientras que 67.711 hogares se encontraban en pobreza extrema, menos que el año anterior. Un análisis más profundo sobre estos temas se presenta en el capítulo 2.

**Ahorro y esfuerzo de ahorro**

El análisis del ahorro consiste en evaluar la capacidad de inversión del país para garantizar el aumento del *stock* de capital, necesario para lograr un crecimiento sostenido de la economía en el mediano y largo plazos. Esa capacidad de inversión depende de las posibilidades de generar recursos internos y captar recursos externos -ahorro interno y ahorro externo-. Si el ahorro externo se utiliza para el pago de obligaciones en el exterior, su contribución al financiamiento de las inversiones es menor

y, consecuentemente, la contribución del ahorro interno al financiamiento de las inversiones es mayor. Una mayor contribución del ahorro interno al financiamiento de las inversiones resulta en una reducción del consumo.

En el presente Informe se introducen dos mediciones alternativas a los conceptos de ahorro interno y externo, en función de su contribución efectiva al financiamiento de la inversión: el esfuerzo de ahorro interno y el esfuerzo de ahorro externo (Cerón y Staplefield, 1994). El esfuerzo de ahorro interno es el aporte efectivo del ahorro interno al financiamiento de las inversiones, luego de cancelar las obligaciones de pagos al exterior, mientras que el esfuerzo de ahorro externo es el aporte efectivo de los recursos externos que recibe el país al financiamiento de las inversiones, esto es, igualmente, neto del pago de obligaciones de pagos al exterior (cuadro 3.7).

Al comparar esas mediciones alternativas del ahorro interno y externo se observa, a partir del año 1998, un incremento del esfuerzo de ahorro interno y una disminución del esfuerzo de ahorro externo. Esto indica que, para financiar las inversiones, se ha tenido que recurrir cada vez más a una mayor cantidad de recursos internos, ya que los ingresos provenientes de la captación de los recursos externos se utilizan cada vez más en el pago de obligaciones con el exterior. Ello está relacionado con la evolución del PIB y el IND a partir de 1998. Como se mencionó, las ganancias de términos de intercambio y las

transferencias netas excedieron el pago neto a factores hasta ese año, de modo que el ingreso generado en el país era levemente disminuido por las retribuciones a factores externos, con un saldo promedio de 2,4% del PIB real. A partir de 1998 el saldo neto alcanza en promedio el -9,5% del PIB real, con lo que el ingreso generado en el país crece más lentamente que el PIB.

Al financiar las inversiones con recursos internos debe sacrificarse el consumo, a no ser que se financie, o bien que se incremente el ingreso nacional disponible, con lo cual aumentan las posibilidades de financiamiento de las inversiones con recursos internos. Sin embargo, lo cierto es que no se ha sacrificado el consumo, sino que éste se ha financiado, generando así mayores niveles de endeudamiento interno, como se detalla en el siguiente apartado. Para revertir esa situación, el fomento, desarrollo y fortalecimiento de los encadenamientos productivos resultan cruciales, pues a través de ellos se incrementa el ingreso nacional (gráfico 3.10), que da lugar a mayores oportunidades para la población en términos de empleo, ingreso y ahorro.

**Crece el crédito privado y decrece el crédito al sector público**

En el 2005 el crédito neto total experimentó el menor crecimiento de los últimos tres años, 19,4%, inferior al 26,2% del 2004. Este comportamiento se explica por la importante caída del crédito al sector público, el cual experimentó una tasa de crecimiento negativa (12,3%), fundamentalmente por dos razones: por una parte, las necesidades de endeudamiento del Gobierno fueron menores, dada la reducción del déficit fiscal, y por otra parte, algunos de los títulos fiscales adquiridos por los bancos comerciales en el 2004 vencieron en el 2005 y el Gobierno decidió no renovarlos<sup>19</sup>. El crédito neto del BCCR al Gobierno aumentó en 75.968 millones de colones, monto que contrasta con la disminución observada en el 2004 (63.377 millones de colones). Esto se debió a que el Gobierno retiró fondos de la cuenta que mantiene en el Banco Central en moneda extranjera, para

CUADRO 3.7

**Ahorro nacional, ahorro externo, esfuerzo de ahorro interno y externo**

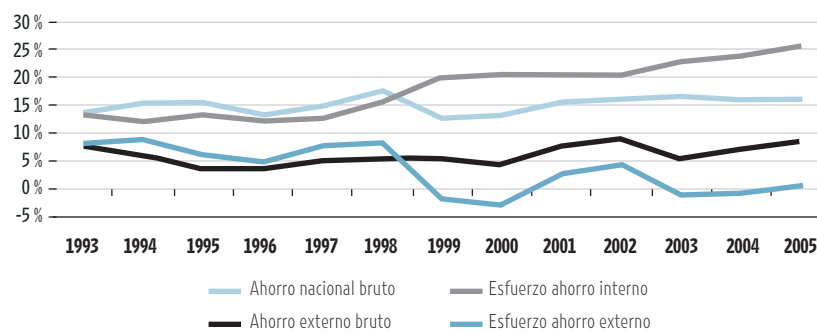
Indicador	Definición	Fórmula
Ahorro nacional (AN)	El ahorro interno es aquella parte del PIB que no se consume pero que tampoco se transfiere al exterior, ya sea como pago neto a factores externos o por un deterioro en los términos de intercambio. Es decir, el ahorro interno es la diferencia entre el ingreso nacional y el consumo del período.	$AN = IND - C$ IND: ingreso nacional disponible C: consumo
Ahorro externo (AE)	El ahorro externo son los recursos que el país obtiene del exterior vía endeudamiento, inversión extranjera y transferencias de capital. Los recursos externos son los que permiten financiar aumentos en el déficit comercial (importaciones no financiadas por exportaciones), pagar obligaciones con el exterior y pérdidas de ingreso por deterioro en los términos de intercambio <sup>18/</sup> .	$AE = FBK - AN$ FBK: formación bruta de capital
Esfuerzo de ahorro interno (EAN)	Es la diferencia entre el ingreso nacional, el consumo y sus obligaciones de pagos al exterior. Es decir, es el sacrificio del consumo que tiene que realizar un país.	$EAN = PIB - C$
Esfuerzo de ahorro externo (EAE)	Son los ingresos que el país obtiene del exterior vía endeudamiento, inversión extranjera y transferencias de capital, sin considerar aquellos que se utilizan para pagar obligaciones con el exterior. El esfuerzo de ahorro externo es entonces equivalente al saldo de la balanza comercial y de servicios no financieros.	$EAE = M - X$ M: importaciones X: exportaciones

Fuente: Cerón y Staplefield, 1994.

pagar obligaciones en moneda nacional (pago de salarios, salario escolar, aguinaldos e incentivos a maestros) y para atender vencimientos de títulos de deuda externa. Sin embargo, el crecimiento del crédito del sector privado fue de 29,9% en el 2005, 10 puntos porcentuales más que en el 2004 y 9 puntos más que en el 2003 (gráfico 3.11). Este notable crecimiento del sector privado se explica sobre todo por el crédito que los bancos comerciales otorgaron al sector privado no financiero. Este renglón representa cuatro quintas partes del crédito interno total, su crecimiento es el más estable y fue de 29% en el 2005, 14 puntos porcentuales más que en el 2004. Esta es una clara señal de la necesidad de financiamiento de los sectores productivos, ya que se ha tenido que recurrir al endeudamiento interno, el cual ha sido asumido especialmente por el sector privado. El comportamiento del crédito neto al sector público registró una disminución de 12,3% en el 2005.

De igual manera, la necesidad de financiamiento de la producción se evidencia en los altos niveles de crecimiento del crédito otorgado a los distintos sectores productivos. Con excepción del sector de pesca, todos los renglo-

GRAFICO 3.10

**Evolución del ahorro y el esfuerzo de ahorro interno y externo, en relación con el PIB**

Fuente: Matarrita, 2006a, con datos del BCCR.

nes del crédito privado mostraron más dinamismo en el 2005 (gráfico 3.12). El crédito para turismo, ganadería y agricultura creció a tasas de 79%, 47% y 37%, respectivamente, siendo en todos los casos superiores a las registradas en el 2004. Asimismo, las actividades relacionadas con el comercio, la construcción y los servicios y la vivienda crecieron a tasas del 32%, 29% y 26%, en cada caso.

El dinamismo del crédito se refleja parcialmente en el crecimiento de las actividades productivas, como en

los casos de la agricultura y la industria manufacturera, que fueron las de mayor crecimiento en la producción. Esa misma relación se observa en el sector del comercio, que presenta un menor crecimiento del crédito y una desaceleración en su actividad. Caso contrario es el de la construcción, ya que a pesar de registrarse un incremento del crédito para vivienda y construcción, ello no se reflejó en un mayor valor de producción; esto se debe a que la merma en la construcción fue el resultado de la menor inversión en

infraestructura pública, que no llegó a ser compensada por la creciente expansión privada.

Detallando en la composición del crédito personal, es importante mencionar que los préstamos para vivienda, en dólares y en colones, representan el 58% del total; el 42% restante se distribuye en tarjetas de crédito (20%) y otros rubros de consumo general (22%).

Finalmente, debido a que el nivel de consumo se está manteniendo estable,

es muy probable que éste se financie por medio del endeudamiento, lo cual se refleja en un mayor esfuerzo interno que hace la economía ante la limitada expansión del ahorro. En los últimos cinco años, el crecimiento promedio nominal del crédito para consumo fue de 19,6%.

### La inconclusa reforma financiera

El sector financiero es fundamental para la generación de oportunidades

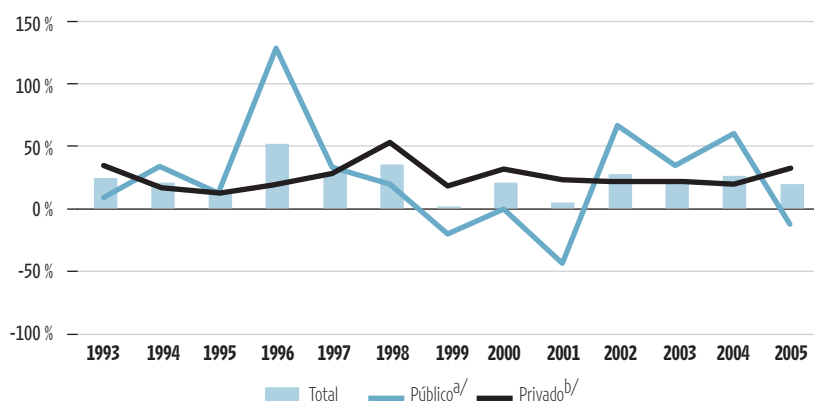
empresariales y laborales de la población, dado que moviliza los recursos disponibles en la economía. Uno de los grandes retos que es necesario enfrentar para profundizar el papel del sistema financiero en el crecimiento y el desarrollo del país, tiene que ver con la promoción de la competencia. Los márgenes de intermediación, especialmente en colones, son elevados, las tasas de interés que recibe el depositante son bajas o incluso negativas en términos reales, la “bancarización” de personas y empresas, sobre todo pequeñas y medianas, es reducida, los servicios bancarios son caros. Pese a que han transcurrido muchos años desde que se inició una reforma financiera que aún no concluye, persiste una fragmentación regulatoria y tributaria que propicia segmentación y desigualdad, tanto para las entidades participantes como para los usuarios de los servicios financieros (Angulo, 2006b).

### Es necesario “nivelar la cancha”

Mucho se ha hablado de la necesidad de “nivelar la cancha” en el sector financiero. Sin embargo, ello representa ventajas y desventajas para los operadores del sistema, dado que se debe ceder en algunos aspectos a cambio de otros. Para la banca estatal la nivelación significa flexibilidad en los mecanismos de contratación administrativa y de personal; eliminación de la obligación de trasladar parte de sus utilidades a INFOCOOP y CONAPE; posibilidad de participar en una gama más amplia de negocios financieros, incluyendo la autorización para operar seguros y hasta abrir sucursales fuera del territorio nacional; supresión de la garantía estatal sobre la totalidad de los depósitos y mayor transparencia en el suministro de información. En el caso de la banca privada, la nivelación implica la creación de un seguro universal de depósitos para el pequeño depositante; desaparición de todo tipo de barreras y distorsiones, incluso las relacionadas con el denominado “peaje”<sup>20</sup> sobre las captaciones a corto plazo; mayor apertura para que el regulador examine la operación consolidada de los grupos financieros; eliminación paulatina de la

GRAFICO 3.11

### Crecimiento del crédito interno neto total del Sistema Bancario Nacional



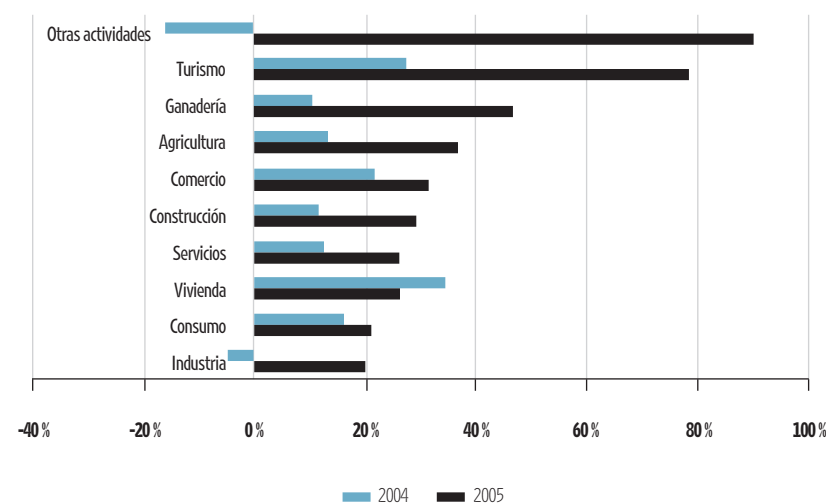
a/ Incluye el crédito al Gobierno y al resto del sector público.

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

Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

GRAFICO 3.12

### Crecimiento del crédito interno del sector privado, por actividad (porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

operación *offshore* o en su defecto posibilitar la supervisión a través del grupo financiero o el domicilio en plazas con convenios de intercambio de información, y hasta la posibilidad de que los bancos domiciliados en el exterior abran sucursales en Costa Rica.

No obstante, la “nivelación de la cancha” no se puede plantear como un asunto entre banca estatal y banca privada, pues en realidad tiene carácter multidimensional (cuadro 3.8). La banca estatal aboga por eliminar los privilegios tributarios y de encaje de los que disfrutaban las cooperativas y asociaciones solidaristas, el Banco Popular y de Desarrollo Comunal y el Sistema Financiero para la Vivienda (BANHVI y mutuales). Los bancos que no tienen operación *offshore* señalan como fuente de competencia desleal a la banca privada local domiciliada en el extranjero (*offshore*), fuera de la jurisdicción del regulador. Los bancos privados, incluso los que tienen operación *offshore*, se quejan de la participación en la plaza local de operadores financieros internacionales que prestan servicios sin licencia ni infraestructura local (la denominada “banca de maletín”).

### La organización del sistema financiero limita la competencia

El tamaño y la organización del sistema financiero costarricense constituyen un escollo que condiciona las posibilidades de una mayor competencia y profundización financiera, aun cuando se aborden los problemas y limitaciones que representa la falta de reglas homogéneas. El predominio del Estado en los diversos segmentos del mercado no se puede obviar, como tampoco la elevada concentración en unos pocos operadores privados. Estas diferencias persisten y resultan evidentes en el balance. Si se analizan los cambios ocurridos en los últimos cinco años (diciembre de 2000 contra diciembre de 2005), del lado del activo se observa un crecimiento muy significativo en las inversiones de los bancos estatales, que pasaron de 20% a 35% del activo (sobre todo las denominadas en moneda extranjera, que crecieron de 9% a 22%). Si bien es cierto que dentro de la

estructura del balance la importancia relativa del crédito al sector privado ha permanecido relativamente constante, la dolarización de las carteras se ha incrementado para todo el sistema, en especial en los bancos privados, donde el crédito en moneda extranjera pasó de 48% a 55% del activo total. El dominio de la banca estatal se manifiesta en todas las cuentas de activo: 63,9% del total de disponibilidades, 82,6% del total de inversiones y 45,5% del total del crédito. Sin embargo, llama la atención el crecimiento del crédito en las otras instituciones financieras no bancarias, que alcanzaron una cuota de mercado del 16,4% del crédito total del sistema, concentrado de manera predominante en moneda local, cuya importancia relativa se incrementó de 21,4% a 28,0% entre 2000 y 2005.

En las cuentas del pasivo también se aprecian diferencias en la conducta de los intermediarios y algunos indicios de segmentación. Los bancos estatales han venido perdiendo participación de mercado en captación, principalmente en moneda extranjera, aunque siguen siendo dominantes (68,2% en captación a la vista y 61,8% en captación a plazo). No obstante, del total de pasivo y patrimonio, el 74,8% corresponde a captación en el caso de los bancos estatales, 62,7% en los bancos privados y 49,1% en las instituciones financieras no bancarias, lo cual tiene consecuencias directas en términos del fondeo y utilización de endeudamiento. En el año 2000, los bancos privados prestaban el 93,5% del crédito en moneda extranjera del sistema. En el 2005, producto de la mayor competencia en el crédito en dólares, la participación de los bancos estatales ganó 10 puntos porcentuales y se ubicó en 16,5%. Los intermediarios financieros no bancarios también han comenzado a utilizar endeudamiento.

En el mercado local de valores también es deseable propiciar una mayor competencia y profundización de los servicios financieros, como medio para potenciar el papel de los fondos de inversión, pensiones y seguros como inversionistas institucionales (Angulo, 2006b). Sin embargo, el desarrollo de este mercado tiene sus limitaciones

para un país pequeño como Costa Rica, donde son dudosas las posibilidades de lograr las economías de escala y aglomeración que demanda la actividad, lo cual se complica con la elevada concentración de propiedad familiar en las empresas.

Pese a que en los últimos años se nota un gran dinamismo en 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 todavía insuficiente lo que se ha hecho para desarrollar nuevos instrumentos y títulos del mercado de capitales privado; incluso se observan retrocesos en el número de emisores en bolsa, los cuales han vuelto a acudir al financiamiento bancario. Ligado al tema del desarrollo de los fondos de pensiones se plantean retos específicos y la urgencia de reformas al sistema de contribución y beneficios, para garantizar la sostenibilidad financiera de largo plazo del primer pilar, que es la CCSS, un actor muy relevante por su tamaño relativo.

Otro tema central, estrechamente vinculado al desarrollo del mercado de valores, es el de los seguros. Aunque la industria de seguros es de vital importancia para el desarrollo de los mercados financieros, en Costa Rica se plantea una contradicción entre la decisión de privatizar el manejo de las pensiones y la insistencia en mantener los seguros bajo la figura de monopolio. Esta es un área de reforma que debe ser atendida, pues la contradicción se tornará más evidente conforme los sistemas de pensiones vayan madurando. No se debe perder de vista que los sistemas de pensiones operan con un horizonte de largo plazo y que resulta imposible e inapropiado que, con sus recursos, se asuman riesgos que deberían estar ubicados en un operador de seguros eficiente y competitivo (recuadro 3.4).

### Efectos de una reforma financiera inconclusa

Desde una perspectiva de mediano y largo plazo, no hay duda de que el sistema financiero actual es más complejo y robusto que hace veinte años. Hoy en día en Costa Rica se ofrece una gama

CUADRO 3.8

**Fuentes de tensión y controversia en el sistema financiero nacional**

Característica	Banca estatal	BPDC	Banca privada	Banca offshore	BANHVI	Cooperativas	Asociaciones solidaristas	Mutuales
Número de operadores	3	1	12	7	1	28	1.000	3
Principales indicadores								
Activo total (porcentajes)	42,3	8,0	26,4	12,1	3,3	4,9		3,1
Depósitos (porcentajes)	47,5	9,3	22,3	13,8	0,3	3,0		3,8
Cartera (porcentajes)	28,8	8,3	31,7	18,0	3,7	5,9		3,6
Patrimonio (porcentajes)	31,9	7,6	18,7	9,1	23,0	8,0		1,7
Capital mínimo	No definido <sup>a/</sup>	No regulado	5.001 millones de colones <sup>b/</sup>	3 millones de dólares <sup>c/</sup>	No regulado	640,4 millones de colones	No regulado	10 millones de colones <sup>d/</sup>
Seguro depósitos	Seguro implícito <sup>e/</sup>		Fondo ABC					Garantía del Estado sobre los depósitos
Encaje <sup>f/</sup>	15% <sup>g/</sup>	Exento 15% en cuentas corrientes	15% <sup>g/</sup>	Cánon 125,000 dólares anuales <sup>h/</sup>	15% <sup>g/</sup>	15% en colones y dólares <sup>i/</sup> Reserva de liquidez de 15% de la captación y aportes para cooperativas cerradas y las que no estén sujetas al encaje mínimo legal <sup>j/</sup>	Exento	15% <sup>g/</sup> , Reserva de liquidez del 15% sobre captación y aportes
Impuesto sobre los rendimientos	8% en colones, Exento en dólares	Exento	8% en colones y dólares, Peaje del 17% <sup>k/</sup>	No aplica	Exento	5% sobre el 50% de los ingresos	5% sobre excedentes	8% en dólares
Impuesto sobre la renta	30% renta neta	15% renta neta	30% renta neta	Cánon de 125,000 dólares anuales <sup>h/</sup>	Exento	Exento	Exento	Exento <sup>l/</sup>
Uso de utilidades después de impuestos	5%: CONAPE (deducible) 10%: INFOCOOP 50%: reserva legal Resto capitalizable	5%: CONAPE (deducible), Resto capitalizable <sup>m/</sup>	5%: CONAPE (deducible) 10%: reserva legal 10%: fondo de jubilación de empleados Resto para uso privado	Requisitos de la plaza, Resto para uso privado		2%: CONACOOOP 2,5%: CEDECOOP Mínimo 10% para reserva legal, 55% reserva de educación y 6% reserva de bienestar social Resto a los asociados	A criterio de cada asociación	Capitalizable
Autoridad reguladora	SUGEf	SUGEf	SUGEf	Autoridad en el domicilio		SUGEf e INFOCOOP		SUGEf y BANHVI
Contratación administrativa	CGR	CGR	Reglas internas	Reglas internas	CGR	Reglas internas	Reglas internas	Reglas internas
Acceso a depósitos de instituciones públicas	Sí	Sí	No	No	No	No	No	No

a/ Operan con base en una ley de creación que los autoriza; sin embargo, la SUGEf los limita por razones de suficiencia patrimonial u otro tipo de indicadores.

b/ Artículo 8, sesión de la Junta Directiva del BCCR n° 5271-06, del 22 de marzo del 2006.

c/ Artículo 147, Ley 7558, del BCCR.

d/ Artículo 70, Ley 7052.

e/ Artículo 4 de la Ley del SBN.

f/ Sobre el saldo de depósitos y captaciones. Artículo 63 de Ley 7558, del BCCR.

g/ En depósitos y captación de colones y dólares.

h/ Artículo 61 bis de la Ley de Impuesto sobre la Renta. Impuesto especial sobre bancos y entidades financieras no domiciliados.

i/ Ahorro y crédito y de vivienda.

j/ Ver regulaciones de política monetaria, Título VI.

k/ Traslado del 17% de las captaciones a treinta días o menos. Los bancos reciben rendimientos por el 50% de la tasa básica.

l/ Se exonera del 50% de los costos de formalización y traspaso.

m/ Artículo 40 de la ley de creación del Banco Popular; se refiere a las utilidades netas anuales.

Fuente: Angulo, 2006b, con información del BCCR.



## RECUADRO 3.4

**Retos de la supervisión y la regulación del sistema financiero**

El sistema financiero costarricense tiene importantes vacíos regulatorios. El problema de fondo es que la legislación actual deja a muchas instituciones fuera del alcance del órgano regulador local. Por ejemplo, los entes que se han conformado alrededor de los bancos estatales no están obligados a reportar en forma consolidada y ello dificulta la supervisión e introduce problemas para determinar los verdaderos niveles de capital de las diferentes entidades financieras. Las operaciones de *leasing*, factoreo y operadoras de tarjetas de crédito, así como la banca *offshore*<sup>21</sup> no pueden ser reguladas desde Costa Rica, aunque en este último caso la SUGEF ha utilizado acuerdos con supervisores extranjeros<sup>22</sup>. La SUPEN tiene dificultades para supervisar los fondos de pensión voluntarios que manejan diferentes instituciones al amparo del Ministerio de Trabajo, así como los fondos que operan las asociaciones solidaristas. La actividad de los seguros no está regulada en Costa Rica. La existencia de asimetrías de naturaleza legal constituye una fuente permanente e insalvable de disparidad en las reglas de juego entre intermediarios financieros, que terminan complicando la aplicación de reglas de supervisión prudencial. De este modo, los retos que debería considerar la reforma en materia de regulación y supervisión son:

- Pasar de un esquema basado en indicadores ponderados de gestión, a uno de supervisión de tipo prudencial basado en gestión interna de riesgos.
- Minimizar las diferentes fuentes de riesgo sistémico, a través de una adecuada administración interna de riesgos y mayores niveles de aprovisionamiento.
- Fortalecer el marco de supervisión consolidado, para evitar la evasión de naturaleza reglamentaria o regulatoria y distinguir con mayor efectividad entre dificultades menores que los interme-

diarios financieros pueden corregir internamente y situaciones que demandan acciones prontas y oportunas del regulador.

- Aumentar la credibilidad del regulador en materia de aplicación de multas y sanciones, incorporando criterios de gradualidad y considerando la frecuencia y gravedad de las faltas.
- Aclarar los criterios contables para evitar que las instituciones apelen a vacíos e indefinición de normas de clasificación y registro de créditos.
- Crear una central de riesgos que provea información al sistema financiero.
- Desarrollar el marco jurídico legal institucional y la infraestructura necesaria para suscribir los contratos y hacer que estos se cumplan, a fin de generar instrumentos de cobertura cambiaria y mejorar los canales de transmisión de las medidas de política monetaria del Banco Central.
- Mejorar la formación de precios, especialmente en los mecanismos de subasta de títulos valores del Ministerio de Hacienda, del Banco Central y en la negociación en bolsa.
- No descuidar las acciones para el mejoramiento de la gestión de la liquidez y el fortalecimiento del marco preventivo para enfrentar una crisis por riesgo cambiario y tasa de interés.
- Reducir el riesgo operativo del sistema que se utiliza actualmente para registrar la propiedad de los títulos valores y mejorar la determinación de las garantías para reducir el riesgo que representa el actual esquema de negociación (recompras).

Fuente: Elaboración propia con base en Angulo, 2006b.

más amplia de servicios financieros, más allá de los bancarios, como fondos de inversión y de pensiones, opciones de arrendamiento, factoreo, tarjetas de crédito y débito, entre otros, los cuales han incorporado importantes componentes de tecnología e innovación. La movilización de recursos también es sustancialmente mayor y el empleo que genera el sector ha crecido de manera notable, con salarios mucho más atractivos que en otros sectores de la economía.

Los costos de una reforma financiera inconclusa son cuantiosos, aunque difíciles de precisar, y no parece haber conciencia acerca de la prioridad que debe tener la profundización del proceso iniciado. Esos costos se materializan en intereses que se dejan de pagar a los ahorrantes y que merman su ingreso disponible, por causas de segmentación y falta de competencia, así como en costos financieros en exceso que los prestatarios del crédito<sup>23</sup> y demás servicios financieros tienen que afrontar por ineficiencias del sistema. Para las empresas, esas ineficiencias se traducen en mayores costos de operación y transacción, que terminan afectando de manera directa su competitividad, principalmente en el caso de las pequeñas unidades productivas, que son predominantes en número (Angulo, 2006b).

Pese a estos efectos, en Costa Rica hay una reforma inconclusa que se evidencia en la magnitud del margen de intermediación, en la segmentación del negocio financiero y en los escasos servicios al alcance de los agentes económicos menos sofisticados, en especial los pequeños ahorrantes y prestatarios y la micro y pequeña empresa, principalmente la informal, que en número de establecimientos es mayoritaria en el país. En el mediano plazo, esta reforma inacabada constituye una severa amenaza para el propio sistema financiero local, dadas las asimetrías existentes en relación con competidores foráneos, siendo esto válido tanto para operadores públicos como privados, los primeros por ineficiencia y limitación regulatoria y los segundos por haberse conformado con competir en un entorno poco exigente<sup>24</sup>.

La amenaza competitiva sobre la banca estatal se debe valorar con sumo

cuidado. Es necesario decidir acerca de su función y enfoque: si se reorienta hacia una “banca de desarrollo” o si, por el contrario, continúa con las funciones tradicionales de una banca comercial, en cuyo caso habría que tener muy claros los argumentos económicos y sociales para mantener una banca de ese tipo en la esfera pública y determinar las posibilidades efectivas de lograr una adecuada “nivelación de cancha”, por la vía de la flexibilización.

### Algunos temas de la agenda pendiente

Al reflexionar sobre la evolución de la reforma financiera en Costa Rica y la agenda pendiente, es claro que se trata de un proceso lento. Aunque se han hecho muchos esfuerzos, en los últimos años los grandes temas no parecen variar. Ya en el *Décimo Informe Estado de la Nación* se había analizado el avance de la reforma financiera en un período de veinte años. Por su pertinencia e importancia para el crecimiento y el desarrollo de la economía, a continuación se mencionan los temas más relevantes de un análisis similar realizado para la presente edición.

Un primer punto de preocupación es la escasa conciencia que existe sobre el carácter impostergable de la reforma. Se tiene la percepción de que a lo largo de todos estos años, casi dos décadas, la mayor parte de los temas fundamentales ha sido resuelta y que únicamente restan algunos detalles o afinamientos. Otro aspecto inquietante es la errónea percepción acerca de la verdadera relevancia del sector financiero y su papel en el crecimiento económico<sup>25</sup>. En el mundo actual el sector financiero ya no se visualiza como un simple instrumento que transforma depósitos en crédito. De acuerdo con Stiglitz (1998), ese 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 y sobre los deudores, y desde donde se envían las señales al resto de la economía. 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 a los nuevos emprendedores.

Preocupa también la persistencia de desequilibrios macroeconómicos y sus implicaciones. Desde la perspectiva del entorno en que se desenvuelve la actividad financiera, la estabilidad económica siempre ha sido considerada como uno de los prerrequisitos fundamentales para disponer de un sistema financiero sano y eficiente. Si bien es cierto que la economía costarricense exhibe importantes avances en esta materia, todavía existen desequilibrios macroeconómicos asociados a las finanzas públicas y a la solución del problema de las pérdidas del BCCR. Este es uno de los puntos de arranque de la nueva fase de la reforma financiera, por sus consecuencias sobre la vulnerabilidad del sistema y la posible contención del proceso de dolarización.

El papel de la banca estatal es otro motivo de inquietud. Los excesivos márgenes de intermediación, especialmente en moneda nacional, representan uno de los principales síntomas de que los objetivos iniciales de la reforma, -aumentar la competencia y la eficiencia- se han cumplido a medias, y ello tiene que ver con uno de los temas fundamentales que los estudiosos han señalado como prioridad: ¿cuál debe ser el papel de la banca del Estado? (Angulo, 2006b). La gradualidad con que ha sido aplicada la reforma financiera en Costa Rica no ha permitido enfrentar este dilema y, por tanto, los esfuerzos se han dirigido a tratar de nivelar las reglas del juego. Los bancos estatales piden que se les libere de amarras para poder enfrentar la competencia, mientras la banca privada pide acceder a prerrogativas que solo tienen los bancos del Estado y algunas instituciones como las mutuales y el Banco Popular y de Desarrollo Comunal, como la garantía estatal 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.

Además, esa nivelación no debe darse solo entre banca pública y privada, sino entre todos los actores que participan en el mercado financiero local.

---

#### >> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE EL SECTOR FINANCIERO Y SU CONTRIBUCION AL CRECIMIENTO

Véase Angulo, 2006 en el sitio [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

---

#### Tema especial: Las microfinanzas en Costa Rica

Por lo general se sostiene que las personas de escasos recursos no tienen acceso a los servicios que ofrecen los intermediarios financieros tradicionales o son deficientemente provistas de ellos debido a su condición económica (Arce, 2006). Sin embargo, la principal razón que limita el acceso de este sector de la población a los servicios bancarios formales puede relacionarse con el hecho de que está expuesto a distorsiones, fallas de mercado y regulaciones gubernamentales que crean sesgos que afectan su posibilidad de utilizar los servicios de los intermediarios financieros tradicionales.

Las microfinanzas<sup>26</sup> pueden beneficiar de manera directa a la población pobre mediante el acceso a servicios requeridos por las personas, y más indirectamente a través de un mayor crecimiento de la producción y el ingreso. Diversos análisis muestran que el microcrédito tiene un impacto positivo en la reducción de la pobreza, al incrementar los niveles de ingreso. Otras investigaciones además han revelado que las microfinanzas mejoran las condiciones de vida de las personas pobres porque contribuyen a aumentar los índices de salud y educación, así como el empoderamiento de las mujeres y de minorías étnicas y religiosas. En la mayoría de los casos, los estudios realizados señalan que el acceso al crédito y a servicios financieros relacionados (seguros, ahorro y remesas de dinero) pueden incidir positivamente en la reducción de la pobreza. Beck et al. (2005) determinaron que existe una alta correlación entre el uso de los servicios financieros y el ingreso. Estudios previos de estos mismos autores (2004) concluyen que

sistemas financieros sólidos y eficientes promueven el crecimiento económico y favorecen de manera particular a las personas de menor ingreso. Townsend y Kaboski (2005) encontraron que las familias que acceden al crédito invierten y consumen más que aquellas que no tienen esa posibilidad.

A pesar de que las microfinanzas han incrementado los niveles de ingreso de los usuarios de estos servicios, otros estudios han mostrado que el impacto es diferenciado entre grupos de ingreso. Suele considerarse que las microfinanzas son una alternativa viable para las familias pobres mejor dotadas, pero no para las que se encuentran en pobreza y privación extrema<sup>27</sup> (Arce, 2006).

#### **Caracterización del sector de microfinanzas en Costa Rica**

En el país operan desde hace varias décadas diversos tipos de entidades microfinancieras, muchas de ellas ligadas a redes internacionales. Sin embargo, con respecto a otras naciones del área Costa Rica presenta dos diferencias. En primer lugar, el mayor nivel de ingreso promedio y la menor incidencia de la pobreza en la población total -en comparación con otros países centroamericanos- hacen que no sea un destino prioritario para los recursos externos provistos por organizaciones no gubernamentales o agencias de cooperación. El sector de microfinanzas tiene un mayor nivel de desarrollo, influencia política y visibilidad en la opinión pública en Nicaragua, Honduras y Guatemala<sup>28</sup>. En segundo lugar, el acceso a servicios bancarios de la población costarricense es mayor, en comparación con otras naciones del istmo (no necesariamente con respecto a otros países con el mismo nivel de ingreso, en cuyo caso luce más bajo). La existencia de una banca pública dominante y la garantía estatal sobre los depósitos bancarios ha implicado una mayor cobertura de servicios de ahorro y de medios de pago, incluso en zonas rurales o urbanas fuera del área metropolitana o de los núcleos de población más importantes. Esto ha sido resultado de la expansión geográfica de los bancos comerciales estatales

y las pocas barreras de acceso a servicios de esa naturaleza que tuvieron durante mucho tiempo estas entidades. Adicionalmente, el grado de formalidad de la fuerza de trabajo y una proporción importante de empleo público han contribuido a que este tipo de servicios bancarios sean provistos de modo más generalizado a la población de clase media, clase media baja e incluso algunos sectores de población pobre.

En el caso de los servicios crediticios el acceso es mucho más limitado, debido a los elevados costos de la intermediación financiera en el país, especialmente en colones. Las altas tasas de interés en moneda local, junto con factores institucionales en la banca comercial (regulación prudencial, políticas internas y la orientación del negocio bancario tradicional) restringen el acceso de las personas de menores ingresos a los productos crediticios de la banca formal, incluso de la estatal (Arce, 2006).

Los datos sobre las microfinanzas en Costa Rica son muy fragmentados y difusos. Por su naturaleza, escasean fuentes confiables y consolidadas que den cuenta del desempeño financiero del sector y de su impacto socioeconómico. No es posible obtener información global que permita -con cierto grado de certeza- determinar el tamaño relativo de estas actividades.

En el país operan diversas organizaciones e instituciones dedicadas a canalizar crédito hacia las personas de bajos recursos. Existen en general tres tipos básicos: organizaciones internacionales gubernamentales y no gubernamentales que actúan como entidades de segundo piso, organizaciones no gubernamentales de primer piso e intermediarios financieros tradicionales o regulados. Hay además algunas iniciativas gubernamentales locales que buscan promover el acceso de micro y pequeñas empresas a los servicios crediticios.

Las organizaciones internacionales gubernamentales y no gubernamentales de segundo piso se dedican a financiar a intermediarios financieros formales o a organizaciones no gubernamentales, con el fin de que estos otorguen crédito a personas pobres o a micro, pequeñas

y medianas empresas. Las organizaciones no gubernamentales internacionales suelen orientar la mayor parte de sus fondos a entidades que dirigen sus préstamos a grupos de menores ingresos, enfatizando en mujeres y otros grupos sociales vulnerables, y son más estrictos en los criterios de impacto social que en los meramente financieros (aunque esto último no implica que no se preocupen por la sostenibilidad de la operación y el repago de los recursos prestados). Un ejemplo de este tipo de organizaciones es Oikocredit, una entidad cooperativa constituida en el Reino de los Países Bajos, pero con operaciones en todo el mundo, que administra una cartera crediticia (al finalizar el 2005) de más de 160 millones de euros; se dedica al financiamiento de cooperativas, asociaciones de productores y pequeñas y medianas empresas en sectores como agricultura, intermediación financiera, industria y comercio. En Costa Rica esta organización tiene créditos otorgados por un monto cercano a los 10 millones de dólares, que se han dirigido fundamentalmente a instituciones microfinancieras de primer piso y a algunos proyectos productivos relacionados con cooperativas y otras asociaciones sociales.

Por el contrario, las instituciones financieras internacionales, los bancos de desarrollo multilaterales y las agencias de cooperación gubernamentales están más enfocadas al financiamiento de instituciones bancarias formales, con el propósito de que estas desarrollen productos dirigidos a la micro, pequeña y mediana empresa. Aunque estos programas son importantes, suelen tener un sesgo hacia segmentos de población menos pobre o con mayores dotaciones de activos y recursos, y además usualmente implican esquemas de provisión, condiciones financieras y requerimientos de garantías más estrictos, lo que impide el acceso de la población más pobre a estos servicios. No obstante, cumplen un papel fundamental en el financiamiento de pequeñas empresas, que conforman la mayor parte del sistema productivo costarricense y una base importante para el desarrollo de nuevos emprendimientos y la generación de empleos en la economía.

Los segundos actores relevantes son las organizaciones no gubernamentales de primer piso. Estas instituciones microfinancieras proveen crédito y servicios adicionales directamente a distintos grupos de la población pobre o a micro y pequeñas empresas, y por lo general se especializan en ámbitos específicos, ya sea a nivel geográfico, dependiendo de las actividades productivas o de desarrollo que financien, o según la población objetivo que desean alcanzar. Muchas de estas organizaciones se financian con recursos provenientes de organismos privados o gubernamentales, de sus propias redes de financiamiento externo (pues suelen pertenecer a redes internacionales) o por medio del sistema financiero local. En la mayoría de los casos estas entidades de primer piso proveen, además de crédito, servicios de asesoría y capacitación a sus deudores, pero no es usual que brinden otros servicios financieros -como depósitos o vehículos de inversión- debido a que la regulación y la legislación costarricense son estrictas en cuanto a prohibir la captación de recursos del público a través de empresas no reguladas. Un ejemplo de esta modalidad es la Red Costarricense de Organizaciones para la Microempresa (REDCOM), compuesta por 20 organizaciones de microfinanzas<sup>29</sup> y microcrédito. En el 2005 la Red contaba con más de 20.000 clientes, el 47% de ellos mujeres, y con una cartera crediticia de alrededor de 40 millones de dólares, de los cuales poco más del 50% financiaba proyectos en zonas rurales.

El tercer grupo son los intermediarios financieros tradicionales o formales, que muchos casos canalizan recursos hacia el crédito orientado a micro, pequeñas y medianas empresas. Para ello suelen acudir a diversas fuentes, en especial externas, como organismos multilaterales de financiamiento y bancos de desarrollo, pero además a fondos captados a través de mecanismos tradicionales. A este grupo pertenecen diversos tipos de intermediarios; por una parte están los bancos comerciales de capital público (Banco Nacional de Costa Rica, Banco de Costa Rica, Banco Crédito Agrícola de Cartago y Banco Popular y de

Desarrollo Comunal) que han diseñado productos financieros específicos para este sector; sin embargo, las características y condiciones en que se otorgan los préstamos no calzan exactamente con el perfil usual del microcrédito, pues por lo general se trata de operaciones de montos mucho más elevados, por lo que van dirigidos a un sector de micro y pequeña empresa de mayor nivel socioeconómico, mayor disposición de activos y mayor grado de formalización<sup>30</sup>.

También algunos bancos privados y entidades financieras han creado productos crediticios para la micro y pequeña empresa, con recursos de organismos e instituciones financieras internacionales. Al igual que en el caso de los bancos de capital público, estos productos generalmente van dirigidos a segmentos de la población distintos a los servidos por organizaciones no gubernamentales de primer piso. Además, el sistema bancario tradicional no financia directamente a micro y pequeñas empresas, sino que lo hace a través de créditos a organizaciones, cooperativas y asociaciones de pequeños productores.

En el ámbito del sistema bancario regulado, los otros actores relevantes son las cooperativas de ahorro y crédito, que en algunos casos -en especial en zonas rurales -cumplen un papel fundamental en facilitar el acceso de personas de bajos ingresos y micro y pequeñas empresas al crédito y a servicios financieros en general. Además, la naturaleza cooperativa de estos intermediarios financieros en muchas ocasiones los lleva a enfatizar en el impacto social de sus operaciones, más que en los resultados meramente financieros. Es interesante que algunas de estas cooperativas de ahorro y crédito (aquellas que excedan los 600 millones de colones en activos) estén sujetas a normas prudenciales y de regulación y supervisión bancaria, lo que las ha obligado a mejorar sus sistemas de control y gestión internos y, a la vez, ha aumentado la confianza de sus asociados, depositantes y clientes.

En la canalización de crédito es asimismo importante el papel que desempeñan las cooperativas distintas a las de ahorro y crédito, en especial las de

productores agropecuarios (como las cafetaleras), que poseen esquemas de financiamiento de cosechas y de inversión para sus asociados y que suelen utilizar recursos externos o provistos por la banca comercial tradicional.

En el ámbito gubernamental hay algunas iniciativas relacionadas con las microfinanzas que merecen reseñarse, en particular los mecanismos de fondos de garantías desarrollados para facilitar el acceso de las micro, pequeñas y medianas empresas al crédito en el sistema bancario formal. Por ejemplo, el Fondo de Desarrollo de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (FODEMIPYME), creado por la Ley de Fortalecimiento de Pequeñas y Medianas Empresas (n° 8262), administra dos fondos: uno de avales y garantías para que los micro y pequeños empresarios que no pueden acceder al crédito en los bancos comerciales estatales por ausencia de garantías apropiadas, puedan ser financiados por estas instituciones con el respaldo de los recursos del fondo, y otro de créditos y transferencias, cuyo objetivo es conceder créditos a las micro, pequeñas y medianas empresas para financiar proyectos o programas de capacitación o asistencia técnica, desarrollo y transferencia tecnológica, conocimiento, investigación, desarrollo de potencial humano, formación técnica profesional y procesos de innovación y cambio tecnológico. Lamentablemente la utilización de ambos fondos ha sido limitada, debido a problemas relacionados con su administración y a conflictos entre los intermediarios financieros estatales en cuanto a su uso y administración<sup>31</sup> (reacuadro 3.5).

Adicionalmente, en el ámbito gubernamental algunas instituciones otorgan créditos de segundo piso a diversos tipos de organizaciones microcrediticias. En este sentido quizá el caso más emblemático es el del sector cooperativo, que realiza esta función a través del INFOCOOP.

---

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE  
**EL SECTOR DE LAS MICROFINANZAS EN COSTA RICA** Véase Arce, 2006 en el sitio  
[www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

---

## RECUADRO 3.5

**FODEMIPYME: un esfuerzo para el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas**

En los últimos años, son múltiples los esfuerzos que se han realizado en Costa Rica para fortalecer el sector de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYME). Sin embargo, los resultados de los diferentes programas no han sido tan significativos como se esperaba y aunque generalmente se identifica la escasa disponibilidad de recursos financieros como uno de los principales problemas de este sector, resultan más relevantes las debilidades presentes en el ámbito de la administración financiera y la falta de información por parte de las MIPYME, que impiden una valoración precisa del riesgo y limitan el acceso a los servicios y recursos.

En este contexto se dio la promulgación, en el 2002, de la Ley 8262 (conocida como "Ley PYME"), mediante la cual se estableció una serie de disposiciones sobre acceso a fuentes de financiamiento, avales y garantías, así como el marco institucional para la formulación y supervisión de las políticas de apoyo a las MIPYME.

De esta forma la "Ley PYME" creó en el Banco Popular y de Desarrollo Comunal (BPDC), el Fondo Especial para el Desarrollo de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas, denominado FODEMIPYME, para el fortalecimiento de este sector. Este instrumento se compone de un fondo de garantías y otro de financiamiento. El primero se constituye, con el 0,25% del aporte patronal al Banco Popular, hasta alcanzar 9.000 millones de colones, y con el producto de las utilidades del mismo fondo, que están exentas del impuesto sobre la renta. Estos recursos deben destinarse a la concesión de avales o garantías a empresas que tengan proyectos viables pero no cuenten con las condiciones para ser sujetos de crédito por parte de los bancos públicos, respetando las disposiciones que en esta materia dicte la SUGEF.

Al 31 de diciembre de 2005 FODEMIPYME había otorgado 98 avales que, en forma agregada, representan un monto total de créditos formalizados por el Banco Popular de 1.091 millones de colones, de los cuales la parte garantizada con aval asciende a 396,9 millones de colones, equivalentes a un promedio del 36,4% del monto del préstamo. La mayoría de las beneficiarias de avales son microempresas (71%), seguidas por las pequeñas y medianas empresas, con 22% y 6%, respectivamente.

El fondo de avales de FODEMIPYME se encuentra en una clara etapa de crecimiento; muestra de ello es que en el primer semestre del 2006 se dio un fuerte incremento en la colocación y se pasó de un acumulado de 98 avales en todo el período 2005, a colocar 87 en solo los primeros seis meses del 2006.

Por su parte, el fondo de financiamiento se conforma con el flujo anual correspondiente a un porcentaje no menor al 5% de las utilidades del BPDC, siempre que el rendimiento sobre el capital de la institución supere la inflación del período. Este fondo se destina al otorgamiento de créditos dirigidos a financiar programas de capacitación, asistencia técnica, desarrollo o transferencia de tecnología, conocimiento, investigación, desarrollo de potencial humano, formación técnica profesional y procesos de innovación y cambio tecnológico.

Sin embargo, a pesar de la disponibilidad de fondos, las MIPYME costarricenses no parecen tener disposición para endeudarse con el fin de realizar procesos de innovación tecnológica. En este sentido el FODEMIPYME ha documentado que aproximadamente el 50% de los contactos establecidos ha tenido que ser descartado, ya sea por desinterés de la empresa o por incumplimiento de los requisitos legales.

No obstante, la cartera del FODEMIPYME ha tenido un desempeño positivo. Al 31 de diciembre de 2005 la cartera del fondo de

financiamiento de FODEMIPYME, asciende a un total de 57.520.085,39 colones, que se resumía en 25 créditos otorgados, de los cuales únicamente 15 necesitaron aval. De estos 25 créditos, 19 se concentraron en la provincia de San José, 4 en Alajuela, uno en Heredia y otro en Limón. El 56% de los recursos se destinó al sector servicios, un 32% al sector industrial y el restante 12% a comercio.

Por otra parte, como una forma de extender su oferta de servicios, FODEMIPYME participó en el proyecto PYMEDIGITAL, que ofrece una solución integral en hardware, software, asistencia técnica y financiamiento. Esta ha sido una estrategia conjunta entre el MEIC, y las compañías Intel, Exactus y Tecnosaji, y FODEMIPYME ha actuado como el brazo financiero del proyecto. Pese a las grandes expectativas que genera una iniciativa de esta naturaleza, se ha traducido en muy pocas solicitudes concretas, lo cual valida nuevamente el argumento de la reticencia de las empresas a acceder a estos recursos.

Además debe mencionarse que cambios recientes en algunos decretos han flexibilizado los criterios para la selección de los beneficiarios, por lo que se espera un impulso aun mayor en la colocación de recursos. Específicamente, los decretos 33111-MEIC y 33112-MEIC amplían la definición de las Unidades Productivas de Carácter Permanente, cuyo fundamento será que su explotación tenga un horizonte futuro en términos de permanencia en el mercado, potencial de crecimiento y viabilidad financiera. Estas nuevas condiciones reglamentarias permiten apoyar emprendedores con experiencia, compras de franquicias, empresas nuevas con contratos en firme o miembros de incubadoras de empresas.

Fuente: Matarrita, 2006b.

### Inversión extranjera directa: contribución al crecimiento

A pesar de las limitaciones de medición que restringen la verificación de teorías sobre los impactos económicos de la inversión extranjera directa (IED), varios autores han comprobado que existe una relación positiva entre IED y crecimiento económico, ya sea utilizando análisis sistemáticos o simple evidencia no sistemática (Larraín et al,

2003). En general, los flujos de IED se asocian a un mayor crecimiento económico en los países en desarrollo (Romer, 1993) debido a que pueden aumentar el acervo de capital, y por ende la capacidad productiva de la economía; mitigar los desequilibrios externos y sus efectos nocivos sobre el crecimiento a través de su aporte en divisas, y transferir tecnología y conocimientos que contribuyen a incrementar la productividad general de

la economía. Un ejemplo de lo anterior es Irlanda, país similar a Costa Rica por sus características demográficas y su enfoque en la promoción de inversiones de alta tecnología. Desde 1993, esta nación ha logrado crecer a tasas de entre el 5% y 8% con un incremento del 25% anual en el empleo. En ese período, la IED creció más de treinta veces y llegó a representar el 45% del total de empleos manufactureros (O'Connell, 1999).

#### RECUADRO 3.6

### Dinámica de la IED en el ámbito mundial

La dinámica de la IED alrededor del mundo muestra que en el 2004 se registró un leve aumento, de 2%, después de tres años de descenso (UNCTAD, 2005). El monto total ascendió a 648.000 millones de dólares<sup>32</sup> de los cuales el 36% se destinó a naciones en desarrollo. Entre las regiones en desarrollo, el mayor incremento se dio en Asia y Oceanía (46%), seguidas de cerca por América Latina y el Caribe (44%). Por país de origen, casi la mitad provino de Estados Unidos, el Reino Unido y Luxemburgo; Asia también se ha convertido en fuente importante de IED.

El sector de más crecimiento *offshore* en los últimos años ha sido el de servicios (UNCTAD, 2004). En promedio durante los años 2001 y 2002 los servicios captaron el 66% de la IED global, como resultado del dinamismo en las fusiones y adquisiciones transfronterizas, que alcanzaron 381 billones de dólares, es decir, un crecimiento del 28% en relación con el año anterior. Para el 2004, el 63% de la inversión se concentró en este sector, principalmente en el rubro de servicios financieros (UNCTAD, 2005). Desde un punto de vista funcional resaltan también las fusiones corporativas, que en los últimos años han generado flujos muy significativos de IED y reubicación de empleos, principalmente debido a que los avances en tecnologías de información y comunicación han hecho posible digitalizar la información (voz, datos y vídeo), almacenarla y transportarla a costos bajos, de tal manera que proveer y consumir servicios no requieren proximidad física. Según UNCTAD (2005), las oportunidades de captar IED en el

sector de servicios se encuentran en pleno auge. Se ha estimado que el crecimiento en la demanda de procesos de negocios *offshore* aumentará de 1.300 millones de dólares en el 2002 a 24.000 millones en el 2007.

Los factores más relevantes para la atracción de IED son la estabilidad política, medida por el riesgo político y de seguridad, la estabilidad económica, el ambiente regulatorio, la regulación laboral, los aspectos tributarios, la disponibilidad y costo del recurso humano, la disponibilidad y el costo de infraestructura y, en algunos casos, la proximidad geográfica (CINDE, 2006). Los dos primeros son necesarios pero no suficientes. El peso que se le asigna a los factores depende de cada industria específica. Para los sectores de manufactura y de infraestructura, el costo de la energía eléctrica es más importante, mientras que para el sector de servicios lo son la infraestructura y costo de las telecomunicaciones. Para el tipo de inversión que Costa Rica ha atraído en los últimos años, la disponibilidad del recurso humano resulta fundamental, ya que en ella se basa la posibilidad de considerar al país como sitio de inversión.

En el caso del sector de servicios habilitados por las tecnologías de información y comunicación, las variables para decidir ubicarse en un país son: la disponibilidad de recurso humano y habilidades<sup>33</sup>, ambiente de negocios<sup>34</sup> y costos<sup>35</sup> (A.T. Kearney, 2006). En la variable "disponibilidad de recurso humano y habilidades", Costa Rica ocupa la posición 35 de 40 países<sup>36</sup>, por encima de, Panamá, Vietnam, Túnez y Ghana. Estados Unidos, Francia e India tienen las mejores calificaciones. En "ambiente de negocios" se ubica en el lugar 22, superando a países

como México, Argentina y China; las primeras posiciones en esta área corresponden a Singapur, Inglaterra, Canadá y Australia. Finalmente, en el *ranking* de "costos" Costa Rica se encuentra en la posición 14; las naciones con mayores costos son Francia, Irlanda e Inglaterra, y las de menores costos son Filipinas, Ghana y Vietnam. Si una operación de servicios es muy sensible a costos, como en la mayoría de las actividades en las que Costa Rica está participando, la ponderación asignada a esa variable será más alta. En ese caso, el estudio de A.T. Kearney pone a Costa Rica en la posición 18 de 40 países.

En el sector de dispositivos médicos, las variables que se consideran relevantes son los costos laborales, los incentivos fiscales, los costos de bienes raíces y la infraestructura/logística. Además se toman en cuenta la estabilidad política, la disponibilidad del recurso humano, la protección de derechos de propiedad intelectual y la proximidad con los Estados Unidos. En ausencia del actual régimen de zonas francas, Costa Rica competiría favorablemente con República Dominicana, México y Puerto Rico, pero se posicionaría por debajo de Malasia y Singapur; si se ponderan los incentivos del régimen de zonas francas, el país estaría en una posición semejante a Malasia, inferior a Singapur y Puerto Rico, y superior a República Dominicana y México (Millennium Research Group, 2003).

Fuente: CINDE, 2006.

### Costa Rica en el contexto global de atracción de inversiones

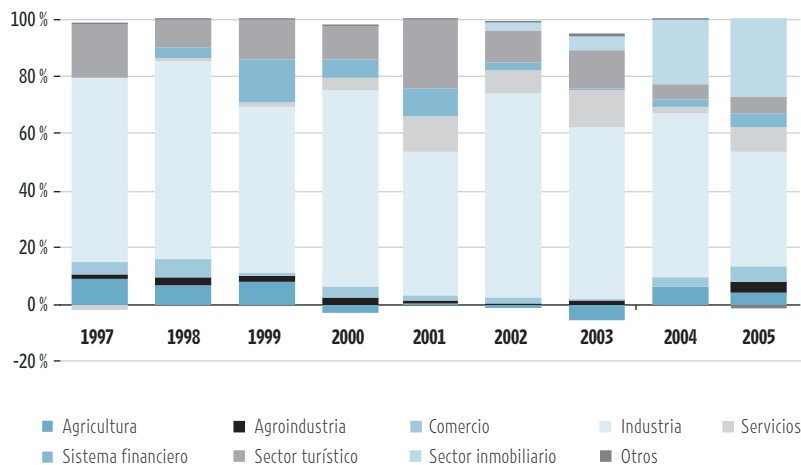
Para atraer inversiones extranjeras Costa Rica se ha posicionado utilizando aspectos que la diferencian, como su estabilidad política, social y económica, su amplio historial en la atracción de empresas multinacionales de renombre y la disponibilidad de mano de obra de calidad a costos competitivos (CINDE, 2006). Así, se ha logrado consolidar una gran parte de la IED en manufactura, cuya principal característica a la fecha es su alta intensidad tecnológica. Si bien es cierto que, por más de dos décadas, una proporción importante de esta IED se ha venido orientando a las aplicaciones en electrónica, recientemente destaca por su dinamismo la rama de dispositivos médicos, también de un elevado contenido tecnológico y con un énfasis en el aseguramiento de la calidad de sus productos. Además ha cobrado auge el sector de servicios, principalmente en las operaciones habilitadas por las tecnologías de “infocomunicación” (*call centers*).

Costa Rica ha participado en el crecimiento mundial de la IED vía fusiones y adquisiciones pese a la ausencia de programas de privatización y al tamaño relativamente pequeño de su mercado interno, aspectos que determinan una gran parte de este fenómeno en otros países de Latinoamérica (CINDE, 2006). En este sentido, y a pesar de su carácter esporádico, es importante mencionar las significativas adquisiciones que realizaron destacadas empresas multinacionales en los últimos tres años, a saber, la participación de las empresas Heineken en el capital de Cervecería Costa Rica, Deutsche Post en CORMAR (ahora DHL) y Wal-Mart en CARHCO (empresa tenedora de la Corporación de Supermercados Unidos).

Como parte del proceso global de traslado de operaciones de empresas originarias de países desarrollados (especialmente de Estados Unidos), motivadas por la búsqueda de eficiencia, Costa Rica ha recibido un flujo creciente de IED en los últimos veinte años. Durante el período 1997-2005, el sector industrial se mantuvo como el principal receptor de IED, con un

GRAFICO 3.13

#### Distribución porcentual de la IED según sector económico



Fuente: CINDE, 2006, con datos del BCCR

61,5% del total, seguido por el sector turístico, con un 13,1% (gráfico 3.13). Dentro del sector industrial los subsectores de electrónica y dispositivos médicos representan, en promedio, un 35% del total durante la última década, y un 42% si se excluyen los años 2000-2002, cuando el sector de electrónica estaba deprimido a nivel global. El sector textil no ha superado el 7,5% del total en los últimos ocho años, con excepción del 2000, cuando absorbió un 28% de la inversión extranjera.

El esfuerzo de promoción de inversiones ha sido realizado principalmente por la Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (CINDE), una asociación privada sin fines de lucro creada en 1983. La labor de CINDE en distintas fases de atención a inversionistas se apoya en el Gobierno y sus instituciones, pero a la vez la organización apoya al Estado en sus políticas de IED y es la única entidad en el país que trabaja en ese campo, sin generar erogación alguna para el Estado. El modelo institucional de CINDE, aunque exitoso, no es suficiente para incrementar de manera significativa la IED, ni para lograr un mayor impacto de esta en el desarrollo nacional. Se requiere un marco de funcionamiento mucho más amplio, que se base en la prioridad que la IED tenga en las políticas de Estado. Mientras más alta sea esa prioridad, mayores tendrán a ser la atención a los problemas

del clima de inversión y el apoyo de las autoridades a la promoción misma del país. Tal enfoque redundará, asimismo, en el establecimiento de objetivos de largo plazo que enmarquen la labor de promoción y permitan una mayor incidencia de la IED en el desarrollo del país.

#### Obstáculos y retos para el incremento de la IED en los sectores competitivos

La posición competitiva de Costa Rica en materia de IED podría mejorar si se atienden ciertas áreas del clima de inversión. En particular, existen cuatro campos en los cuales se debe actuar en el corto plazo: régimen de incentivos, telecomunicaciones, recurso humano y trámites. En primera instancia, el amplísimo régimen de incentivos tributarios costarricense a las zonas francas debe ser sustituido, tanto por razones asociadas a los acuerdos de la OMC, como por las debilidades de los encadenamientos fiscales que han sido señalados. Además resulta paradójico que la IED, que demanda urgentes cantidades de recursos humanos calificados, no contribuya fiscalmente para financiar los sistemas de formación del país.

#### Régimen de incentivos

De conformidad con el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (ASMC) de la OMC,

a partir de diciembre del 2009 Costa Rica no podrá mantener el régimen de zona franca en la forma en que existe actualmente. Este Acuerdo cubre a todos los miembros de la OMC, aunque la fecha para cumplir con las obligaciones incluidas en él difiere entre países (o grupos de países). Las subvenciones prohibidas son “aquellas cuya concesión está supeditada al logro de determinados objetivos de exportación o a la utilización de productos nacionales en vez de productos importados”. Estos mecanismos están prohibidos porque se orientan específicamente a distorsionar el comercio internacional de mercancías y, por consiguiente, es probable que perjudiquen el comercio de las demás naciones. De este modo, la OMC no prohíbe el otorgamiento de incentivos o subsidios en general, sino de aquellos que estén basados en criterios de desempeño exportador (porcentaje mínimo de exportación de la producción). Algunos de los incentivos otorgados bajo el régimen de zona franca en Costa Rica no cumplen con este Acuerdo, dado que están dirigidos precisamente a empresas que son exportadoras; en concreto, una empresa de manufactura puede ser beneficiaria del régimen si exporta el 75% de su producción y además cumple otra serie de requisitos menores.

A la fecha el país no ha definido un nuevo régimen de incentivos para la exportación, que sea compatible con los acuerdos de la OMC (recuadro 3.7).

### Infraestructura de telecomunicaciones

Si bien en materia de telecomunicaciones las empresas que operan en el país han logrado trabajar con buenas condiciones de infraestructura y servicio, es importante contar con servicios y costos cada vez más competitivos, además de infraestructura de punta. En cuanto al tema de actualización o modernización de la infraestructura, el principal desafío se relaciona con el ritmo al cual se va dando ese proceso (CINDE, 2006).

### Recurso humano

El recurso humano ha sido la principal fortaleza del país para la atracción

de IED. Sin embargo, hay varias dificultades que podrían poner en riesgo esta ventaja: primero, el tamaño de la fuerza laboral bilingüe; segundo, la insuficiencia de recursos humanos en ciertas áreas de formación profesional y técnica y, tercero, la regulación de las jornadas de trabajo. Actualmente se percibe que la oferta laboral bilingüe no está creciendo al mismo ritmo que la demanda, tanto de empresas ya establecidas como de aquellas que están explorando la posibilidad de hacerlo (CINDE, 2006). En particular, es cada vez más importante tener población con mayor nivel de educación en áreas relacionadas con las Ciencias y las Matemáticas.

La formación del recurso humano debe encaminarse no solo a responder a las necesidades actuales de la demanda laboral, sino a formar profesionales altamente capacitados, como parte de una estrategia de atracción de inversiones que amplíe las posibilidades de un mejor aprovechamiento de las oportunidades de empleo. La formación debe ser un complemento entre destreza/educación y tecnología (Proyecto Estrategia Siglo XXI, 2006).

Esfuerzos en este campo se han realizado, por ejemplo, en un proyecto financiado por el BID que busca ser un catalizador de la formación profesional en los campos de la biología, la ingeniería de materiales y la tecnología de la información. Mientras más alto sea el nivel tecnológico de las industrias y los procesos que se establezcan en el país, mayor será el requerimiento de un recurso humano calificado. Hacia el futuro, esta evolución es importante no solo por la posibilidad de atraer empresas que desarrollen actividades de mayor valor agregado, sino porque permitiría a este segmento de la población obtener empleos mejor remunerados. Al mismo tiempo, se dotaría al país de una condición ventajosa para competir más por valor que por costo, con lo que la inversión sería mucho menos vulnerable (cuadro 3.9).

Otro esfuerzo que se debe resaltar es el caso del INA, que ha generado excedentes presupuestarios a partir de los cuales ha podido impulsar actividades tendientes a mejorar la gestión y la satisfacción de la demanda ciudadana, así como proyectos de infraestructura y compra de equipos (CGR, 2006).

#### RECUADRO 3.7

#### ¿Qué están haciendo los países en el tema tributario y de incentivos para atraer IED?

Para atraer más inversión los países ofrecen beneficios tributarios o tasas bajas de impuesto sobre la renta. En el cuadro 3.9 se presenta la situación de Costa Rica, Irlanda y Malasia en cuanto al uso de diferentes instrumentos fiscales y no fiscales con ese propósito. En estos casos, así como en la mayoría de los países, la tasa nominal de impuesto sobre la renta nunca se aplica para cierto grupo de empresas o inversiones, dada la gama de exenciones, deducciones y créditos fiscales existentes. En el caso de Malasia, la tasa de impuesto sobre la renta para las empresas es del 28%, pero existen distintos esquemas bajo los cuales las empresas terminan pagando una

tasa mucho menor, o incluso de cero. En empresas de alta tecnología, por ejemplo, se permite aplicar el 60% del gasto de capital incurrido en determinado período, contra el ingreso neto a ser tasado en el pago del impuesto sobre la renta. En empresas de “estatus pionero” se exonera en un 70% el ingreso neto para el pago del impuesto sobre renta, y así sucesivamente. En Irlanda el impuesto sobre la renta para todas las empresas es de 12,5% y, además, el Gobierno otorga subsidios por varios conceptos, entre los cuales destaca la creación de capacidad-país en investigación y desarrollo (I&D), la capacitación de la mano de obra y la compra de activos.

Fuente: CINDE, 2006.



CUADRO 3.9

## Incentivos para la inversión en Costa Rica, Irlanda y Malasia

Incentivo	Costa Rica(RZF) <sup>a/</sup>	Irlanda	Malasia
Exención de impuestos de importación sobre materias primas, incluso combustibles	100%	100% (si reexporta fuera de la UE)	100%
Exención de impuestos a la importación de maquinaria y equipo	100%	Ver exenciones a la renta	100%
Tasa del impuesto sobre la renta	30%	12,5%	28%
Exención del impuesto sobre la renta	100% por 8 años, 50% siguientes 4 años <sup>b/</sup>	12,5% anual sobre el costo de maquinaria y equipo 4% anual sobre el costo de edificaciones	70%-100% para régimen pionero <sup>c/</sup> 60%-80% de gastos de capital, aplicables hasta por 70%-100% de la base imponible <sup>d/</sup>
Exención de impuestos sobre los activos	100% por 10 años	Ver exenciones a la renta	Tasa variable según localidades
Exención de impuestos municipales y otras tasas	100% por 10 años	No hay impuestos municipales ni regionales	No se imponen impuestos municipales
Límites a ventas locales (pagando los impuestos que correspondan)	Hasta 25% en manufacturas, 50% para servicios	No existen límites a ventas locales (se puede vender el 100%)	No existen límites a ventas locales (se puede vender el 100%)
Incentivos para capacitación	Servicios gratuitos y programas a la medida del INA	Ver subsidios de empleo	Doble deducción del impuesto sobre la renta por gastos de capacitación en instituciones seleccionadas
Incentivos a la investigación y el desarrollo	Ninguno	Crédito fiscal de 20% sobre el gasto incremental en I&D.	Deducción de gastos de capital de 50%, aplicable a la base imponible hasta por 70% <sup>e/</sup> . Doble deducción para gastos que no sean de capital, donaciones y pago de servicios a institutos de investigación local
Arrastre de pérdidas	5 años	Ilimitado	Ilimitado
Subsidios	Ninguno	Para compra y desarrollo de plantas, edificios y equipo nuevo. A la creación de empleo <sup>f/</sup> . A la capacitación para mejorar las habilidades del personal. A la capacidad de país en investigación y desarrollo <sup>g/</sup> . A programas de <i>leasing</i> <sup>h/</sup>	Ninguno

a/ Régimen de zona franca.

b/ Los plazos se extienden a 12 y 6 años en zonas de menor desarrollo.

c/ Según tipos de productos, actividades y regiones estratégicas, hasta por 5 años renovables por una única vez en el caso de proyectos de importancia nacional, corredor multimédios y vinculaciones.

d/ Hasta por 5 años según tipos de productos, actividades y regiones estratégicas, con deducción del 100% y aplicación del 100% en el caso de proyectos de importancia nacional, corredor multimédios y vinculaciones.

e/ Dentro de 10 años, si realiza investigación y desarrollo *in situ*. Pueden aplicar para renovación del "estatus pionero" por otros 5 años, o del estatus de deducciones de gastos por 10 años. Los gastos de investigación y desarrollo incurridos durante el disfrute del régimen pionero se pueden acumular y arrastrar hacia adelante y deducir después del período de expiración del estatus.

f/ Se aprueba un monto por cada empleo creado.

g/ Incluye gastos en la provisión de sitios, locales, plantas o equipo, salarios y sueldos, materiales, servicios y consultorías, estudios y adquisición de tecnologías.

h/ Para costos sobre maquinaria y equipo arrendado, con el beneficio de que el subsidio pasa al subsidiado por vía de la institución de crédito, en la forma de tasas reducidas.

Fuente: CINDE, 2006, con información de las agencias de promoción de inversión de los países citados.

Según el Proyecto Estrategia Siglo XXI (2006), el reto principal en este tema está en la proyección y aplicación de políticas públicas de mediano y largo plazo, capaces de generar las sinergias necesarias para encadenar al sistema educativo con la dinámica de producción, innovación y desarrollo tecnológico, de tal manera que se logre una mejor integración de la fuerza de trabajo al mercado laboral. Esto implica que la formación de técnicos y profesionales debe ser pertinente, oportuna y adecuada a las necesidades del estilo de desarrollo impulsado, y a las necesidades que en función de ello demanden los diferentes sectores productivos. Otros desafíos para el logro de un sistema educativo vinculante, que permita la creación y aprovechamiento de oportunidades para la población son: evaluar la calidad de la educación y sus educadores, mejorar el acceso de la población a la educación y la información, generar condiciones para que la fuerza de trabajo tenga capacidad de análisis crítico, tecnológico, científico y productivo, así como formar recurso humano actualizado con respecto a las necesidades de profesionales de alto nivel. Todo lo anterior debe ir de la mano con la provisión de la infraestructura física necesaria para desarrollar adecuadamente la enseñanza (más detalles sobre Proyecto Estrategia Siglo XXI en la sección “Debates para el Desarrollo”).

### Trámites

Los trámites ante distintas entidades estatales en materia aduanera, migratoria y para la creación e instalación de empresas, se convierten en obstáculos importantes para el fomento de las inversiones en el país.

Las principales limitaciones en el ámbito de la gestión aduanera son:

- Horarios restringidos en las aduanas, que obligan a las empresas a mantener niveles de inventario elevados y a la contratación laboral en horas extra para cumplir con el manejo de sus existencias, lo que tiene un efecto negativo sobre su competitividad.

- Atrasos significativos cuando el traslado de mercancías en zonas alejadas requiere inspección física a cargo de funcionarios que deben trasladarse desde otras aduanas. Es necesario limitar la duración de estos procesos y designar oficiales aduaneros en sitios estratégicos, de manera permanente.

- Obstáculos legales que restringen las vinculaciones efectivas entre empresas de IED y los suplidores locales, a pesar de que esta es un área que, por su posible impacto en el desarrollo industrial nacional, se ha tratado de promover en el pasado.

En el ámbito migratorio la traba más seria son los atrasos en los trámites, elemento clave por las características de las empresas de IED, que requieren procedimientos expeditos para el ingreso y ejercicio de las labores propias de su personal en las diferentes filiales. Es necesario asignar recursos y restablecer la agilidad de estos procedimientos, para lo cual un mecanismo ideal de coordinación podría ser el establecimiento de una ventanilla única de atención a esos ejecutivos.

En la creación e instalación de empresas las limitaciones se originan en los engorrosos trámites que deben realizarse ante diversas entidades públicas. Para mejorar esta situación se requeriría una coordinación estrecha entre las distintas instituciones y el seguimiento a varios procedimientos (permisos de salud, ambientales y de construcción, otorgamiento del régimen de zonas francas a las empresas), lo que por diferentes razones no se da. El conjunto de pasos existentes y su duración generan atrasos y costos imprevistos a las empresas que deciden establecerse en el país.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE IED Y COSTA RICA: OPORTUNIDADES, IMPACTO Y RETOS

Véase CINDE, 2006 en el sitio [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

### Estabilidad y solvencia económicas

En materia de estabilidad y solvencia económicas -sostenibilidad- los resultados

del año 2005 muestran que persiste la situación de alta vulnerabilidad, aunque debe apuntarse que mejoró la capacidad de la economía para atender sus necesidades de corto plazo, mediante la acumulación de reservas monetarias internacionales. La mayor vulnerabilidad se manifiesta en la fuerte dependencia de los ingresos por IED para financiar la cuenta corriente, dado el significativo incremento del déficit comercial en los últimos años, y en la reducción del gasto en inversión social y en infraestructura, que compromete seriamente las posibilidades de generar crecimiento en el futuro. En este sentido, el déficit comercial señala debilidades de importancia en el proceso de apertura.

En el ámbito de la estabilidad, pese a la aplicación de una política monetaria restrictiva no fue posible lograr la meta de inflación propuesta por el Banco Central (10%), ya de por sí alta por el efecto de las pérdidas del ente emisor, que lo obligan a incurrir en endeudamiento interno y externo para financiar o neutralizar el déficit fiscal, generando presiones sobre los precios internos. Los cuatro puntos porcentuales sobre la meta establecida se explican mayormente por el alza en los precios del petróleo y por la continuada aplicación del régimen cambiario de “minidevaluaciones”, pues ambos se traducen en aumentos en los precios de los bienes comercializables. El déficit de la cuenta corriente, por su parte, se incrementó de 4,3% del PIB en el 2004 a 4,8% en el 2005, como consecuencia del saldo negativo en la cuenta de bienes, que ha venido creciendo en los últimos años y que en el 2005 llegó a ser del 10,7% del PIB, por el incremento en el costo de los hidrocarburos, entre otros, luego de que en el 2004 había sido de 7,7% del PIB. El déficit en cuenta corriente se financia con el superávit en la cuenta financiera y de capitales, que fue del 6,0% del PIB y que ha hecho que se dé una acumulación de reservas del orden del 2% del PIB, mejorando así la capacidad de la economía para atender sus necesidades de corto plazo. El 89,7% del déficit en cuenta corriente es financiado por los flujos de IED, que fue del orden de 861 millones de dólares y de los cuales el 60% se dedicó a reinversión.

En términos de solvencia el deterioro es aun mayor. Ante la ausencia de una reforma fiscal que incremente la carga tributaria y a cambio de la estabilidad fiscal en el corto plazo, se atenta contra el crecimiento futuro mediante la reducción del déficit fiscal con medidas de contención del gasto que afectan la inversión social, el combate de la pobreza y la inversión en infraestructura. Se requieren mayores ingresos fiscales que permitan la realización de más inversiones públicas estratégicas para el crecimiento y la competitividad, además de un uso más eficiente de los mismos, por lo que el mejoramiento de la gestión institucional también es una prioridad.

### Precios y política monetaria

La inflación acumulada en el 2005 alcanzó el 14,1%, lejos de la meta del 10% propuesta por el BCCR como objetivo de política. Esta cifra es la más alta registrada en los últimos ocho años y la segunda tasa de inflación más alta de América Latina, precedida solamente por Venezuela. El promedio de inflación para los países latinoamericanos fue de 6,9% al concluir el 2005.

El desvío de la inflación con respecto al objetivo del programa monetario, se explica en parte por el efecto de los términos de intercambio, sobre todo el *shock* de los precios del petróleo y la tasa de devaluación del colón frente al dólar, ya que ambos se traducen ineludiblemente en aumentos en los precios de los bienes transables. Sin embargo, las causas internas siguen siendo los principales determinantes de la inflación, ya que implican una rigidez a la baja que establece un “piso” difícil de disminuir.

De esta manera puede decirse que el incremento del precio del petróleo, que se transfiere a la economía local como costo de los insumos que se incorporan en los bienes finales, es solo un componente de la inflación. Esto en la medida en que el moderado crecimiento del gasto interno permite señalar que los aumentos no son consecuencia de presiones de demanda interna, sino de factores no controlables por medio de la política monetaria.

La principal razón del resultado observado en la inflación sigue siendo

el efecto de las pérdidas del BCCR, que tienen su origen en operaciones “cuasifiscales”, debido a que el ente emisor se ve obligado a incurrir en endeudamiento interno y externo para financiar o neutralizar el déficit fiscal, y esos excesos monetarios generan presiones sobre los precios internos. Muestra de ello es que la deuda interna bonificada implicó, para el período diciembre 2004-diciembre 2005, un aumento de 56,2% en la colocación de bonos de estabilización monetaria (BEM). Esto se tradujo en un crecimiento de 57,3% en los bonos denominados en colones y una disminución de 11,6% en los BEM en dólares.

Por tanto, si el objetivo de las políticas del Banco Central es alcanzar niveles internacionales de inflación, lograrlo dependerá de que se realicen cambios estructurales en su situación financiera y en la forma de conducir la política, pues ambos factores limitan la efectividad las medidas adoptadas, al propiciar mayores niveles de emisión y reducir el impacto de las tasas de interés domésticas sobre los agregados monetarios.

La variación en el índice de precios al consumidor (IPC) se percibe mayormente en el componente de transporte, lo cual está relacionado con los aumentos

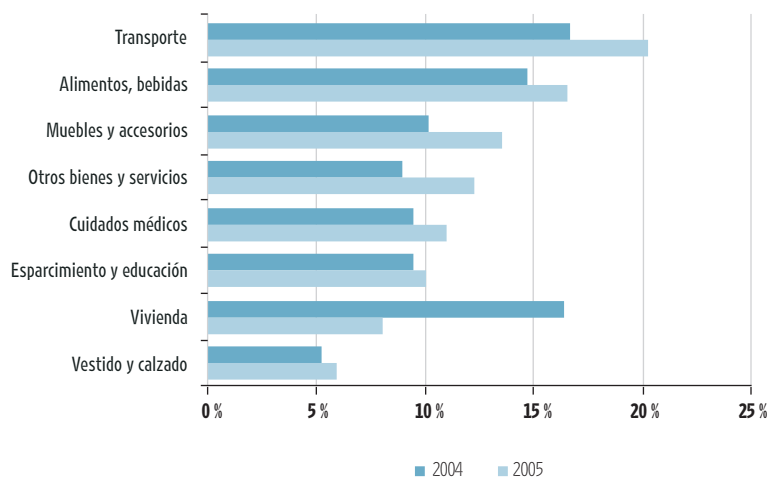
en los precios de los hidrocarburos y combustibles (gráfico 3.14). De igual forma, la variación en el IPC es mayor en todos los demás componentes, con excepción del rubro de vivienda, debido a que el año anterior había experimentado un crecimiento inusual y en el 2005 retornó a sus niveles normales.

La política monetaria fue restrictiva, con el propósito de evitar mayores aumentos de la inflación. Para ello el BCCR utilizó todos los instrumentos de control monetario a su disposición. Es decir, hubo restricción en los agregados monetarios, se emplearon con más intensidad las operaciones de mercado abierto (OMA) para controlar la liquidez de la economía y para neutralizar la expansión de liquidez como resultado de un mayor flujo de inversión e ingresos por concepto de turismo, entre otros. Las OMA mostraron un crecimiento de 57%, muy superior al 13,2% observado en el 2004 (cuadro 3.10). Con el mismo fin de controlar los agregados monetarios y la liquidez, el BCCR aumentó la tasa de encaje mínimo legal (el porcentaje de los depósitos que los bancos comerciales deben entregar al BCCR, como garantía de los depósitos).

Pese a los esfuerzos del BCCR por mantener niveles controlados de

GRAFICO 3.14

### Variación del IPC, según componentes



Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

inflación a través de una prudente política monetaria, la eficacia de esta última es limitada, ya que un aumento en la tasa de interés, necesaria para disminuir la liquidez, fomenta el ingreso de capitales externos, lo cual incrementa nuevamente la liquidez debido a la apertura de la cuenta de capitales, lo que obliga al Banco a emitir dinero, contrarrestando así el efecto inicial de absorción. Esta es una de las razones que ha motivado un debate acerca de la conveniencia de un régimen cambiario más flexible.

El BCCR también ajustó la tasa de interés, con el propósito de inducir una menor presión de demanda y compensar los aumentos dispuestos por el Banco de la Reserva Federal de los Estados Unidos. El comportamiento de las tasas de interés se mantuvo dentro de la tendencia alcista, influenciado por la política monetaria aplicada en los Estados Unidos. Sin embargo, y por las limitaciones que presenta el sistema financiero nacional, los márgenes de intermediación siguieron siendo altos; los bancos privados no experimentaron mayor progreso, pues permanecieron en 4,3% para dólares y 11% para colones, mientras que en los bancos públicos los márgenes de intermediación en dólares pasaron de 6,8% en el 2004 a 9,4% en el 2005.

### Política cambiaria ante cambios estructurales

En cuanto a la política cambiaria, en el 2005 el BCCR mantuvo la política de ajustar el tipo de cambio nominal por medio de “minidevaluaciones”, con el propósito de compensar el diferencial entre la inflación interna y la de los principales socios comerciales del país, así como la apreciación del dólar estadounidense respecto a la canasta de monedas de esos países. Para lograr este objetivo, a partir de enero del 2005 el BCCR aplicó una devaluación promedio de 15 céntimos diarios, ajuste que permitió una variación del tipo de cambio nominal de un 8,4% para ese año, inferior al cambio registrado en el 2004, de 9,5%. No obstante, el BCCR ha anunciado públicamente su intención de flexibilizar el sistema

cambiario y avanzar hacia un sistema de bandas en el transcurso del 2006. Eso implica modificaciones en el marco legal y pone fin a una política de tipo de cambio reptante mantenida durante los últimos veintidós años. Los resultados sobre la evolución del tipo de cambio se vuelven inciertos en el nuevo escenario, que traslada al público parte del riesgo cambiario (recuadro 3.8).

### Cuenta corriente y cuenta de capital

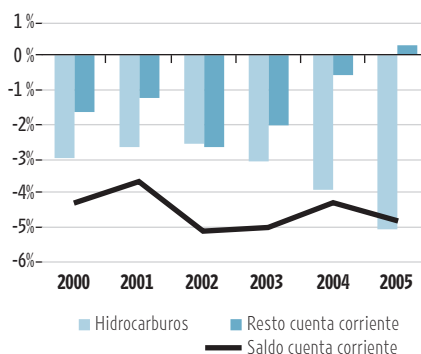
Al analizar el comportamiento del saldo de la cuenta corriente entre 2004 y 2005 se observa un leve deterioro, de 4,3% a 4,8% del PIB, que es congruente con el nivel promedio de los últimos cuatro años a pesar de la caída en los

términos de intercambio. Estos fueron afectados por el aumento en los precios de los hidrocarburos, cuya factura pasó de representar el 2,5% del PIB al 5,0% en los últimos tres años. Sin embargo, ese deterioro fue menor debido a los ajustes internos realizados (menor nivel de gasto público y una mayor devaluación real) (gráfico 3.15).

La cuenta de servicios no financieros registró un saldo positivo, de 1.140,2 millones de dólares, producto de las actividades relacionadas con el turismo, que contribuye de manera positiva y sostenida a generar ingresos netos para la economía. La cuenta de renta, que comprende el saldo de los servicios financieros, incluyendo los egresos por pago a factores en el exterior, arrojó un saldo negativo menor en el 2005 que en años previos. Finalmente, las transferencias corrientes mostraron, al igual que en períodos anteriores, un saldo positivo. Cabe resaltar que los ingresos por transferencias se incrementaron en términos nominales en un 32,3% en el 2005, y llegaron a representar el 2% del PIB. El rubro que más contribuyó a ese aumento fue el de las remesas familiares, de 400 millones de dólares, en especial aquellas provenientes de los Estados Unidos, por 302,6 millones de dólares, que se triplicaron en los últimos cinco años. En los egresos destacaron los envíos a Nicaragua, por cerca de 158 millones de dólares, equivalentes al 80% de los egresos realizados por este concepto (gráfico 3.16). Las remesas

GRAFICO 3.15

#### Saldo de la cuenta corriente y factura de hidrocarburos en relación con el PIB



Fuente: BCCR.

CUADRO 3.10

#### Absorción monetaria del Banco Central. 2004-2005

(saldo en millones de colones con base en el promedio de saldos diarios)

	2004	2005	Tasa de crecimiento (porcentaje)
Total	667.023	988.310	48
Operaciones de mercado abierto	460.724	723.406	57
Bonos de estabilización monetaria (BEM)	388.042	585.408	51
Inversiones de corto plazo (ICP)	72.682	137.998	90
Depósitos en el sistema financiero	165.486	232.258	40
Depósitos del Gobierno en moneda nacional	40.813	32.646	-20

Fuente: BCCR.

## RECUADRO 3.8

**Política monetaria con metas de inflación**

A diferencia del pasado, cuando los objetivos de la banca central fueron múltiples -estabilidad, crecimiento y empleo- hoy en día el fin principal de la política monetaria del Banco Central es el control de la inflación. Congruente con lo anterior, la Ley 7558, de noviembre de 1995, le asigna al BCCR, la función primordial de mantener la estabilidad interna y externa de la moneda.

Sin embargo, la aplicación de un régimen cambiario de minidevaluaciones anunciadas (*crawling peg*), que busca mantener la neutralidad en el tipo de cambio y la competitividad de las exportaciones, mediante la devaluación en función de la diferencia entre la inflación interna y la externa, por una parte, y una cuenta de capitales abierta que obliga al Banco Central a adquirir y monetizar todas las divisas que el mercado le ofrezca, por otra parte, hacen que se produzca un serio desalineamiento entre la inflación esperada en el Programa Monetario del Banco y la inflación resultante. Así, la efectividad de la tasa de interés como instrumento monetario para el control de los medios de pago, que afecta las decisiones internas de consumo e inversión, se minimiza por la afluencia de ahorro externo y su monetización; y los incrementos en las tasas de interés locales impiden al BCCR mantener congruencia entre los medios de pago y la meta de inflación.

Con el propósito de reducir los niveles de inflación, el ente emisor ha venido evaluando la posibilidad de aplicar una estrategia de meta explícita de inflación, denominada en la literatura como *inflation targeting*. Esta estrategia es similar a la que se aplica desde la década de los noventa en países industrializados como Nueva Zelanda, Canadá, el Reino Unido, Suecia, Finlandia, Australia, España y, más recientemente, en algunos países latinoamericanos, primero en Chile y luego en Brasil, Colombia, México y Perú.

La estrategia de metas de inflación consiste en mantener un alineamiento entre el objetivo de inflación anunciado por el Banco Central y el nivel esperado de inflación, a través de la política monetaria. El instrumento monetario es la tasa de interés, y mediante cambios en ella se envían los mensajes de la política

monetaria. Si la tasa de interés de política se incrementa, es señal de que la inflación se ha desviado de la senda de mediano plazo y, por tanto, la estructura de tasas de interés debiera ajustarse para incentivar el ahorro, encarecer el crédito y deprimir la demanda agregada, a través de variaciones en los planes de consumo e inversión. En este sentido, lo que se busca es utilizar la inflación esperada como ancla nominal para controlar la inflación. Para lograrlo se requiere una estrategia basada en un compromiso creíble del Banco Central, que se materializa mediante el anuncio, de manera pública y oficial, de las metas cuantitativas para la tasa de inflación en un horizonte de por lo menos dos años, y en el reconocimiento por parte de la misma entidad, de que el objetivo de largo plazo de su política monetaria es conseguir niveles de inflación bajos y estables. El éxito de la política monetaria termina convirtiéndose en un asunto de credibilidad y confianza en el compromiso asumido por el Banco Central y, por tanto, su intervención estará circunscrita únicamente a combatir las tendencias que impidan alcanzar la meta. El reconocimiento de que el Banco va a cumplir con su compromiso es lo que posibilita el alineamiento entre meta de inflación y expectativas.

Los países que aplican metas de inflación operan bajo un esquema de flotación administrada, en el que el tipo de cambio es determinado por el mercado, aun cuando el Banco Central interviene de forma discrecional y esporádica para moderar las fluctuaciones indeseadas en el valor de la divisa. Bajo esta modalidad, el Banco Central no adquiere ningún compromiso con el nivel o trayectoria del tipo de cambio. Así, la efectividad de la política monetaria para controlar la inflación es mayor en tanto mayor sea la flexibilidad en la determinación del tipo de cambio<sup>37</sup>.

Para que la estrategia de meta implícita de inflación funcione, es requisito fundamental que el mecanismo de transmisión de la política monetaria a través de la tasa de interés funcione correctamente. Sin embargo, la segmentación y la limitada competencia del mercado financiero costarricense minimizan la efectividad de la tasa de interés de política. Para solventar esta debilidad, el ente emisor ha tomado medidas tendientes a crear una facilidad de depósito en el BCCR, vía Internet, y utilizar la infraestructura que provee su sistema de pagos (SINPE), que

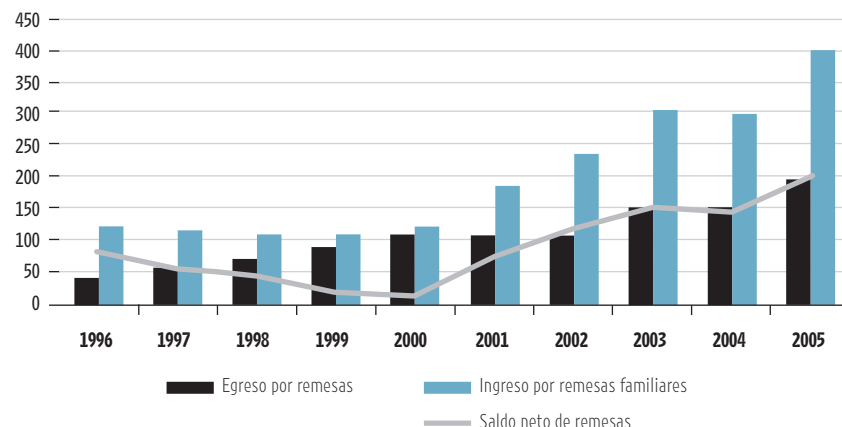
pretende contrarrestar el poder oligopsonico de los bancos comerciales al fijar las tasas de captación.

Por otra parte, una mayor flexibilidad cambiaría demanda una posición de reservas monetarias internacionales cómoda, porque si hay escasez de divisas en el momento en que se liberaliza el tipo de cambio, la medida no sería creíble; en cambio, si hay suficientes dólares y más bien existe la sensación de que se ha estado devaluando en exceso, aumentan las probabilidades de que el público crea que el ajuste va a resultar leve y que no se está al borde de una crisis. Una mayor flexibilidad cambiaría exige, además, transparencia en las actuaciones del BCCR, abundante información y reglas claras acerca de cómo operará el nuevo mecanismo, previo a su implementación; también se requiere mayor participación de actores autorizados en el mercado cambiario para que ayuden a la creación del mercado a futuro, un marco regulatorio adecuado para las transacciones de contado y a plazo, mejoras en las capacidades de los diferentes actores para administrar el riesgo cambiario, y la formulación, por parte del Banco Central, de una política de intervención cambiaria transparente, creíble y fácil de comprender.

El proceso de liberalización del mercado cambiario puede ser súbito o gradual. Si se escoge la gradualidad y se pretende aplicar una política de intervención a través de bandas cambiarias, éstas deben dejar espacio para que el mercado fluctúe en ambas direcciones. Si al inicio se implementa una banda angosta y las presiones de mercado hacen que el tipo de cambio se "arrecueste" a una de las bandas, el Banco Central debe reaccionar abriendo la banda, para dar credibilidad al compromiso con el objetivo de reducir la inflación y no defender la paridad cambiaria. El control de la volatilidad en el mercado cambiario es otra de las preocupaciones en la transición, y por tanto, la gradualidad con que se incorporen, por ejemplo, las transacciones cambiarias del Estado; instituciones como RECOPE, la CCSS y el ICE, entre otras, son muy grandes en términos relativos y su entrada al mercado en determinado momento, para la compra de divisas, puede ocasionar oscilaciones fuertes en el tipo de cambio, afectando la credibilidad de la política cambiaria.

GRAFICO 3.16

### Evolución de las remesas familiares (millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

CUADRO 3.11

### Remesas recibidas en Centroamérica. 2004

País	Montos absolutos (miles de millones de dólares)	Remesas recibidas como porcentaje del PIB	Remesas recibidas en relación con la IED (veces)
Guatemala	2,7	10,0	17,3
El Salvador	2,5	16,1	5,5
Honduras	1,1	15,1	3,9
Nicaragua	0,8	17,8	3,2
Costa Rica	0,3	1,7	0,5

Fuente: Elaboración propia con base en Machinea, 2005.

son 0,5 veces la IED. El monto absoluto de las remesas es relativamente bajo en comparación con otros países de la región (cuadro 3.11); no obstante, su crecimiento en los últimos años indica que la emigración es el resultado de la falta de generación de mayores oportunidades para la población.

El saldo de la cuenta de capitales y financiera es el complemento contable del saldo de la cuenta corriente, y registra los flujos de capital y monetarios que acompañan las transacciones reales entre residentes y no residentes. La cuenta de capitales incluye las transferencias netas de capitales y la adquisición de activos no financieros. La cuenta financiera registra todas las inversiones netas, ya sea esta directa, de cartera o cualquier otro tipo de

inversión, como créditos o préstamos.

Para el 2005 se observan ingresos que representan un 4,5% del PIB procedentes de inversiones extranjeras (un 4,3% son inversiones directas en el país), a los que deben adicionarse los ingresos netos por otra inversión (préstamos y créditos), que aportan un equivalente a 3,2% del PIB al balance financiero. De este modo, al descontarse la inversión en cartera por un monto igual al 1,7% del PIB, se obtiene un saldo acumulado en la cuenta financiera y de capitales por 6,0% del PIB; en consecuencia, una vez ajustados los errores y omisiones, se acumulan reservas equivalentes a un 2% del PIB.

En términos absolutos, el saldo de la cuenta de capitales muestra entonces un superávit de 1.208,8 millones de dólares en el 2005, y arroja una acumulación de

reservas del orden de 393,5 millones de dólares para ese año, con lo cual se alcanza un saldo de activos netos del Banco Central de 2.312,6 millones de dólares para el mismo período. Este saldo de reservas es equivalente a 4,1 meses de las importaciones promedio de mercancías generales del año y 1,6 veces los pasivos externos de corto plazo del país. Ambos indicadores han mejorado desde el punto de vista de la capacidad de la economía para atender sus necesidades de corto plazo.

### Financiamiento de la cuenta corriente: relevancia de la IED

El financiamiento del déficit en cuenta corriente es cubierto en un 89,7% por los flujos de inversión extranjera directa (IED), que en el 2005 fueron de 861 millones de dólares, equivalentes al 4,3% del PIB. De este total el 48,7% se dedicó a reinversión, siguiendo la tendencia observada en años anteriores y a pesar de la no aprobación del TLC-CA. El 69,7% tuvo como origen los Estados Unidos y la mayor parte se dirigió a inversiones en zonas francas.

Como se ha comentado en este y anteriores informes, en el comportamiento de la economía destaca el cambio que se ha dado en el financiamiento de la cuenta corriente y la importancia que en ese contexto ha adquirido la IED. Al inicio de los años ochenta el financiamiento estaba sustentado en préstamos, la inversión extranjera era incipiente y su contribución insignificante. Luego de la crisis de esa década, las transferencias de capital cubrían hasta la mitad del déficit de cuenta corriente y el resto era financiado mediante préstamos y, en menor medida, por los flujos de IED. Desde inicios de los noventa y hasta la actualidad, la inversión extranjera es la principal fuente de financiamiento y en el 2005, como se dijo, llegó a representar el 89,7% de ese déficit. Sin embargo, también es importante señalar que los componentes de la cuenta corriente han evolucionado de forma muy disímil a partir de 1999. La cuenta de servicios no financieros (turismo) ha contribuido de manera positiva y sostenida a generar ingresos para la economía, al igual que las transferencias netas, en

particular el saldo neto de remesas que, como se mencionó, ya alcanza un monto equivalente al 2% del PIB y representa el 21% del saldo de la cuenta corriente de la balanza de pagos. Por su parte, el déficit comercial se ha incrementado aceleradamente desde el 2001 y equivale a más de dos veces el saldo de cuenta corriente. El saldo de rentas es también negativo, aunque ha disminuido en los últimos tres años (gráfico 3.17).

### Se reduce el déficit fiscal, pero se deteriora la solvencia

En el 2005 el déficit fiscal mostró una mejora con respecto al año anterior. El déficit del Gobierno Central,

como proporción del PIB, disminuyó de 2,7% a 2,1%, el resto del sector público no financiero incrementó su superávit de 0,4% a 1,2% del PIB<sup>38</sup> y el déficit del Banco Central aumentó de 1,3% a 1,4%. De esta forma, el balance fiscal consolidado para el sector público global pasó de -3,6% del PIB en el 2004 a -2,3% en el 2005, el menor registrado en los últimos cinco años (cuadro 3.12).

La reducción del déficit del sector público global se debe al aumento progresivo que registra el superávit primario -ingresos totales menos gastos sin intereses de la deuda-, que en los últimos tres años acumuló un incre-

mento de 3,2 puntos porcentuales del PIB. Esto explica la totalidad de la mejora financiera observada, dado que los gastos en intereses se mantuvieron sin cambios entre 2002 y 2005.

Las finanzas del Gobierno Central dan cuenta de más del 70% de la recuperación en la posición financiera del sector público global en ese período; por tal razón, en adelante el análisis se concentra en el comportamiento de sus ingresos y gastos, a fin de determinar con mayor precisión de dónde provino la mejoría.

En el 2005 el déficit fiscal del Gobierno Central disminuyó por tercer año consecutivo. Del 2003 a esa fecha las autoridades lograron reducir este faltante a 2,1 puntos porcentuales del PIB, gracias a que el superávit primario se incrementó en 0,6 puntos porcentuales (cuadro 3.13), aportando así el 91% de la mejora en las finanzas públicas. El restante 9% (equivalente a 0,2% del PIB), provino de un menor gasto en intereses de la deuda pública, producto de la tendencia a la baja que experimentaron las tasas de interés domésticas durante el período. Se debe resaltar la importancia del aumento del superávit primario para mejorar la solvencia. No obstante, lograrlo a costa de una reducción del gasto hace que la estrategia sea insostenible.

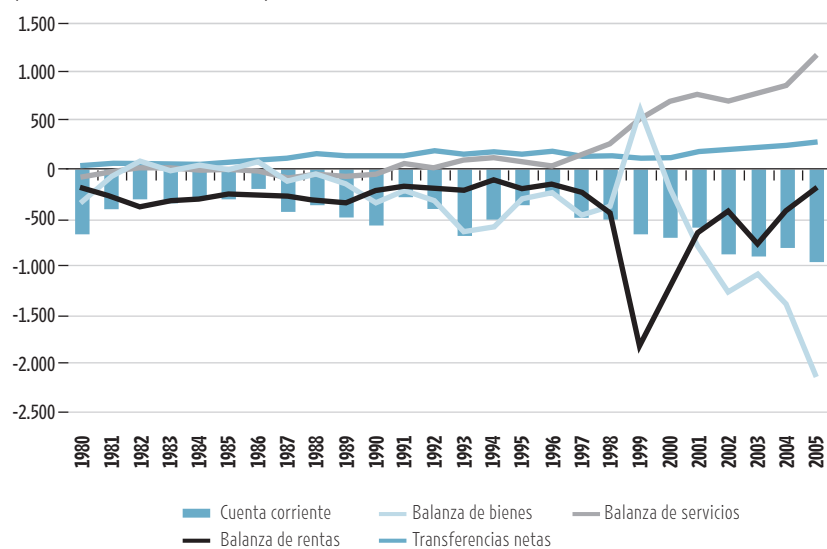
El incremento del superávit primario entre 2003 y 2005 se fundamenta tanto en un aumento de los ingresos como en una reducción de los gastos. Los mayores ingresos explican el 21,7% de ese resultado, mientras que la disminución de los gastos sin intereses representa el 78,3% restante.

### Mejoran los ingresos del Gobierno Central

Los ingresos totales del Gobierno Central acumularon un aumento de 0,5 puntos del PIB en los últimos tres años. Esto equivale a poco más del 20% del incremento (2,1 puntos del PIB) que registró el superávit primario en ese período. Las cifras anuales muestran que este resultado provino de un aumento de 0,4 y 0,2 puntos del PIB en 2003 y 2005, respectivamente, en tanto que en el 2004 los ingresos cayeron 0,1 puntos (cuadro 3.14).

GRAFICO 3.17

### Evolución de los componentes de la balanza de pagos (millones de dólares)



Fuente: Matarrita, 2006a, con datos del BCCR.

CUADRO 3.12

### Déficit del sector público consolidado como porcentaje del PIB. 2000-2005

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Banco Central	-1,8	-1,2	-1,4	-1,6	-1,3	-1,4
Gobierno Central	-3,0	-2,9	-4,3	-2,9	-2,7	-2,1
Resto del sector público no financiero <sup>a/</sup>	1,0	1,2	0,3	0,0	0,4	1,2
Total	-3,8	-2,9	-5,4	-4,5	-3,6	-2,3

a/ Incluye instituciones públicas y empresas públicas.

Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

CUADRO 3.13

**Resultados primario y financiero del Gobierno Central. 2000-2005**

(porcentaje del PIB)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Ingresos totales	12,4	13,4	13,3	13,7	13,6	13,8
Gastos corrientes sin intereses	11,9	12,4	13,4	12,6	12,2	11,8
Superávit primario	0,5	1,0	0,0	1,2	1,5	2,1
Intereses de deuda	3,6	4,0	4,3	4,3	4,1	4,1
Gastos totales	15,5	16,4	17,7	16,8	16,3	15,8
Déficit financiero	-3,0	-2,9	-4,3	-2,9	-2,7	-2,1

Fuente: Rosales, 2006, con cifras de la CGR y BCCR.

CUADRO 3.14

**Variaciones en los gastos<sup>a/</sup> e ingresos del Gobierno Central, en relación con el PIB. 2003-2005**

(puntos porcentuales)

Rubros	Variación 2003	Variación 2004	Variación 2005	Variación acumulada 2003-2005
Ingresos totales	0,4	-0,1	0,2	0,5
Gastos corrientes <sup>a/</sup>	-0,8	-0,4	-0,4	-1,6
Superávit primario	1,2	0,3	0,6	2,1

a/ Gastos sin intereses

Fuente: Rosales, 2006, con cifras de la CGR.

Al analizar el comportamiento de los ingresos según sus principales fuentes en los últimos tres años, se observa que en el 2003 los ingresos tributarios crecieron 0,15 puntos porcentuales del PIB, mientras que los ingresos no tributarios lo hicieron en 0,25 puntos porcentuales del PIB. La Ley de Contingencia Fiscal aplicada ese año introdujo cambios en algunos impuestos de tipo no tributario, lo cual explica en buena parte el positivo desempeño de este rubro. En el 2004 los ingresos totales se redujeron, los no tributarios cayeron en 0,1 puntos porcentuales del PIB y los tributarios se mantuvieron sin variaciones. Esto último se debió a una mejor administración tributaria, pese a que la Ley de Contingencia solo estuvo vigente durante los primeros tres meses del año; además, hay que recordar que la tasa de crecimiento real de la economía pasó de 6,5% a 4,1% entre 2003 y 2004. En el 2005 los resultados fueron muy satisfactorios aun en ausencia de una reforma fiscal, pero ayudados por el mayor crecimiento del PIB. Los ingresos tributarios se incrementaron 0,2 puntos

del PIB, con lo cual dieron lugar a la totalidad del aumento en los ingresos totales y contrarrestaron una pequeña caída en los ingresos no tributarios. Este dinamismo provino de una mejora en el impuesto de ventas y, en menor grado, del impuesto sobre la renta, que crecieron 0,2 y 0,1 puntos del PIB, respectivamente (cuadro 3.15).

Del crecimiento real de 4,6% que registraron los ingresos en el 2005, un 55% se obtuvo por un incremento en la recaudación del impuesto sobre las ventas -internas y de productos importados (ventas externas)-, mientras que otro 35% se originó en un aumento de la recaudación del impuesto sobre la renta (cuadro 3.16). Del total del impuesto sobre la renta recaudado en el 2005 (324.847,54 millones de colones) el 95,7% fue pagado por las empresas (96,9% en el 2004) y el restante 4,3% por personas físicas (3,1% en el 2004).

Además de factores de tipo coyuntural que pueden explicar el incremento de los impuestos, tales como la elevada venta de teléfonos celulares y el incremento de la recaudación por derechos

de salida (turismo), otros factores de tipo permanente ayudan a entender el incremento de la recaudación. Por una parte, la reforma al Código de Normas y Procedimientos Tributarios endureció el cobro de intereses por retrasos en los pagos, estableciendo acciones y castigos más fuertes contra las prácticas evasivas. Por otra parte, desde hace varios años se nota una mejoría en la gestión de cobro, tanto en lo que concierne a recurso humano como a recurso tecnológico, de manera que las autoridades hacendarias cuentan ahora con sistemas electrónicos más efectivos para cruzar información y recaudar mejor los impuestos. Además se considera que la Ley de Contingencia Fiscal del año 2003, acompañada de la discusión del "Plan Fiscal" en la Asamblea Legislativa, de una u otra forma han contribuido a crear conciencia sobre la necesidad de pagar más impuestos. Asimismo, el Plan Integral de Control Tributario, del 2005, permitió un importante avance en la calidad y efectividad de la gestión recaudatoria, pues se integraron administrativamente todas las áreas relacionadas con el proceso de recaudación dentro del Ministerio de Hacienda.

Como resultado de lo anterior, se ha dado un notable crecimiento en el número de contribuyentes, particularmente el impuesto sobre la renta, en la cual se observa un cambio significativo en los tres últimos años. El número total de contribuyentes en renta y ventas creció un 48% entre el 2000 y el 2005, de modo que en la actualidad se contabilizan 139.525 más que hace cinco años. El 88,6% de este incremento corresponde al crecimiento en el impuesto sobre la renta.

Estos esfuerzos se han traducido en un importante aumento de la base impositiva, proveniente en buena parte de la mejora en la gestión de cobro entre 2003 y 2005. Sin embargo, falta mucho camino por recorrer en esta tarea, pues existen altas tasas de evasión en los tributos de ventas y renta<sup>39</sup>. La reducción de esta práctica constituye un medio efectivo para ampliar los ingresos tributarios y, de esta forma, ayudar a cerrar la brecha que tiene el país en su carga



CUADRO 3.15

### Variaciones de los ingresos del Gobierno Central y su relación con el PIB. 2003-2005 (porcentajes)

	Variaciones (puntos porcentuales)				Relación con el PIB (porcentajes)		
	2003	2004	2005	Acumulado 2003-2005	Promedio 2000-2002	Promedio 2003-2005	Variación 2003-2005/2002-2000
	Ingresos tributarios <sup>a/</sup>	0,1	0,0	0,2	0,4	12,5	13,1
Aduanas	0,0	0,1	0,0	0,2	0,9	1,1	0,1
Renta	0,3	0,0	0,1	0,3	2,9	3,3	0,4
Ventas	0,8	0,1	0,2	1,1	4,8	5,8	1,1
Consumo	-0,1	1,4	-0,2	1,1	1,7	1,8	0,1
Resto	-0,8	-1,5	0,0	-2,3	2,1	1,0	-1,1
Ingresos no tributarios <sup>b/</sup>	0,2	-0,1	0,0	0,1	0,5	0,7	0,1
Ingresos totales	0,4	-0,1	0,2	0,5	13,0	13,7	0,7

a/ ingresos tributarios con base en la ejecución efectiva consolidada.

b/ Venta de bienes y servicios (licencias, pasaportes, derechos de inscripción, entre otros), ingresos de la propiedad, derechos y tasas administrativas, multas y remates, contribuciones a fondos de pensiones, entre otros.

Fuente: Rosales, 2006, con cifras de la CGR.

CUADRO 3.16

### Tasas de crecimiento reales, aporte y participación de los ingresos del Gobierno Central. 2003-2005 (porcentajes)

	Tasa de crecimiento real			2005	
	2003	2004	2005	Composición del crecimiento	Estructura del crecimiento
Total ingresos	9,5	0,6	4,6	4,6	100,0
Impuesto sobre la renta	7,5	1,5	7,2	1,6	23,0
Impuesto sobre la propiedad de vehículos	-6,3	8,6	-2,8	-0,1	2,3
Impuesto sobre las planillas	-1,0	-1,4	-3,5	-0,1	2,3
Arancel sobre importaciones	-2,9	8,7	7,9	0,4	5,0
1% del valor aduanero	3,4	5,2	9,5	0,1	1,2
Impuesto sobre exportaciones	46,1	-34,2	10,3	0,0	0,2
Ventas internas	-2,7	13,3	6,4	1,1	18,3
Ventas externas	5,2	-0,5	7,7	1,4	18,4
Consumo interno	-3,3	-12,3	11,2	0,1	1,2
Consumo externo	-9,1	0,1	8,6	0,5	5,7
Impuesto único a los combustibles	13,4	-3,0	-4,5	-0,6	13,0
Impuesto sobre bebidas	9,6	-4,9	0,4	0,0	2,5
Traspaso de vehículos usados	-5,0	16,5	1,1	0,0	0,5
Traspaso de bienes inmuebles	4,9	17,1	26,1	0,2	0,8
Derechos de salida del territorio nacional		63,4	5,8	0,1	1,4
Otros ingresos	396 <sup>a/</sup>	-53,8	-0,2	0,0	1,9
Resto de ingresos	97,8	-0,2	-6,2	-0,2	2,2

a/ Donación de 20.829 millones de colones por concepto de la Ley de reestructuración de la deuda pública. Ley 8299.

Fuente: BCCR y Ministerio de Hacienda.

tributaria. Además del combate a la evasión, para incrementar esta carga se requiere un sistema tributario que propicie una mayor equidad y justicia tributarias, gravando rentas de igual cuantía en modo no diferenciado y expandiendo la base impositiva mediante la incorporación de los sectores actualmente

exentos del pago de impuestos, con lo cual también se aumentaría la carga tributaria. Asimismo, Costa Rica tiene hoy necesidades coyunturales y estratégicas de gasto público que demandan una carga tributaria más alta. Por ejemplo, existen importantes inversiones en infraestructura que se han postergado

en los últimos tres años, algunos pasivos contingentes aún no están contabilizados y la economía del conocimiento impone la obligación de invertir más en educación. Además, se está hablando de que el Gobierno asuma las pérdidas del Banco Central, lo cual implica un nivel de gasto mayor para el Gobierno<sup>40</sup>.

En ese sentido, la reforma fiscal que se discute en el país se adscribe, en general, al concepto de justicia o equidad tributaria<sup>41</sup>, que se basa en el principio de capacidad contributiva o económica, ya que el debate se ha centrado en una combinación entre el impuesto sobre la renta y el impuesto general sobre el consumo, esto es, el impuesto sobre el valor agregado.

El actual sistema de imposición sobre la renta en Costa Rica, que es de carácter cedular y territorial, tiene deficiencias tanto desde el punto de vista del principio de capacidad contributiva o económica, como desde la óptica de justicia tributaria. Estas debilidades se resumen a continuación:

1. Grava rentas de igual cuantía en forma distinta, según el tipo de renta de que se trate, sin que sea fácil identificar razones aceptables para ese trato diferenciado. Por ejemplo, una renta de un millón de colones obtenida por una persona física residente en Costa Rica, si proviene del salario, es gravada con una escala progresiva que va del 10% al 15%, previo reconocimiento de un mínimo exento; si es resultado de una actividad profesional o empresarial de una persona física, es gravada con una escala progresiva que va del 10% al 25%, previo reconocimiento de un mínimo exento menor que el de la renta salarial; si procede de una inversión de capital de mercado financiero, es gravada con un 8% fijo; si corresponde a una ganancia de capital no habitual, no paga nada, y si proviene de una fuente extranjera, tampoco paga nada.
2. Deja sin gravar rentas que evidentemente manifiestan capacidad económica, a saber:
  - a. Las ganancias de capital patrimoniales: un caso ilustrativo es el de una persona física o jurídica<sup>42</sup> que compra un edificio en 80 millones de colones y lo vende en 90 millones de colones; la diferencia de 10 millones de colones no paga impuesto de renta.
  - b. Las personas residentes de mayor capacidad económica pueden

colocar sus fuentes de renta en el extranjero, para que las rentas que obtengan no estén sujetas al pago de impuestos, pese a que viven en el país y se benefician de los servicios públicos.

- c. No grava el conjunto de las rentas de una persona residente en Costa Rica (concepto de renta global), lo cual es inconsistente con el principio de que el sistema tributario debe hacer que cada persona pague de acuerdo con su capacidad económica, pues una persona es más o menos rica no por la renta que recibe, sino por el conjunto de su riqueza.

Por su parte, el actual impuesto general sobre las ventas es un impuesto al valor agregado imperfecto e incompleto. Por ejemplo, se caracteriza por aplicar un sistema mixto de identificación de su objeto: en el caso de los bienes o mercancías acude a un concepto genérico, sin enumerar bienes o mercancías concretas, creando así una categoría conceptual, según la cual la venta de todos los bienes y mercancías es gravable, salvo exenciones específicas; en el caso de los servicios, en cambio, se utiliza un método taxativo, esto es, solo se somete a imposición ciertos servicios, los expresamente listados. La consecuencia es que la inclusión o no de un servicio en la lista es lo que determina que el mismo esté sujeto o no a gravamen.

Asimismo, una característica de los impuestos al valor agregado consiste en el criterio aplicado para admitir la generación del crédito. Así, puede seguirse un criterio de “deducción física”, o bien uno de “deducción financiera”. El primero requiere el análisis físico del producto en cada fase del proceso productivo, para determinar los elementos componentes que han sido gravados anteriormente. La diferencia entre los elementos totales que forman el producto y los gravados en fases previas serán los elementos base del gravamen en la fase considerada. El segundo “se establece a partir del análisis contable del producto. Según este método se tendrán en cuenta únicamente los datos contables a la entrada y a la salida del producto en la fase considerada a los

efectos del gravamen correspondiente. El valor añadido se obtendrá a partir de los datos contables” (Lagares, 1995). El impuesto costarricense sigue el criterio de deducción física, pues solo se reconoce el crédito fiscal en el caso de adquisición de mercancías que se incorporen físicamente en la elaboración, o de bienes de capital que se destinen en forma directa a producir los bienes. Esto genera el problema de que no se grava el valor agregado de manera exacta, pues no se puede deducir la parte del impuesto que se pagó sobre bienes y servicios que son necesarios para la propia actividad económica, con lo cual se termina pagando impuesto sobre impuesto, esto es, una “imposición en cascada”.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE  
**EQUIDAD TRIBUTARIA**  
Véase Torrealba, 2006 en el sitio  
[www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

### Contabilidad fiscal: el tratamiento de las inversiones en el registro de las finanzas públicas

La discusión sobre el déficit recurrente en las finanzas públicas ha sido con frecuencia un asunto polémico, en particular porque su definición y las técnicas para su cálculo han sido cuestionadas como herramientas adecuadas para la toma de decisiones en el ámbito de la política pública.

La necesidad de reducir el déficit fiscal, por sus efectos sobre la estabilidad macroeconómica, puede llevar a propuestas un tanto simples, por ejemplo, enfatizar en la eliminación del déficit como punto central de la política económica, dejando por fuera aspectos importantes como la aplicación de una política fiscal anticíclica y el financiamiento de las inversiones requeridas para promover el crecimiento, el desarrollo y la competitividad, como las relativas a infraestructura, educación, salud y telecomunicaciones, entre otras. Por esa razón hay que tener cautela a la hora de definir conceptos y prioridades, así como definir con claridad qué es el déficit fiscal y cómo ha de ser calculado.

El endeudamiento del Gobierno puede tener diferentes resultados, dependiendo

de los fines con que se realice. Si es para financiar gastos corrientes, se obtendrá un déficit fiscal desequilibrante sin contrapartida alguna, lo que en muchas ocasiones dará lugar a presiones correctivas que obligarán a aumentar los ingresos o disminuir los gastos. Si, por el contrario, el endeudamiento se hace para financiar gastos de inversión, su contrapartida es el aumento de los activos públicos, por lo que el destino de los recursos para la inversión no es el resultado de un déficit puramente desequilibrante, siempre y cuando el Gobierno cuente con los instrumentos necesarios para que el endeudamiento o gasto en inversiones sea recuperable a futuro, sin generar mayores problemas en el pago de intereses y amortizaciones de la deuda adquirida. Es por esto que el tema de la contabilidad fiscal tiene una estrecha relación con el objetivo que se busque, ya sea éste contable o de medición de impacto de la política económica. Hecha esta breve aclaración, se continuará con una descripción más detallada de la manera en que se contabiliza la inversión en el país y los cambios que se sugieren a este respecto.

La toma de decisiones en materia de política fiscal es influenciada por recomendaciones de los organismos internacionales, en particular el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), los cuales mantuvieron en el pasado una clara rigidez en cuanto al control del gasto público como medida para asegurar la estabilidad macroeconómica. Sin embargo, en los informes publicados por esas mismas instituciones en los últimos años se observa cierta flexibilidad en el tema, e incluso se encuentran afirmaciones en las que se reconsideran las recomendaciones anteriores de austeridad en el gasto, principalmente cuando se trata de inversiones públicas clave, como las destinadas a infraestructura (World Bank, 2005).

La contabilidad de las cuentas fiscales está sujeta a la aplicación del *Manual de Finanzas Públicas* elaborado por el FMI en 1986, el cual pretendía ser una herramienta para la comparación de resultados entre países, así como un

insumo para evaluar la situación fiscal de cada uno de ellos. No obstante, en los últimos años han surgido discusiones acerca de la conveniencia de seguir registrando la contabilidad fiscal bajo esa metodología, especialmente porque la contabilidad utilizada en el Manual señala cuál es la necesidad de financiamiento de los gobiernos con base en el nivel de sus ingresos corrientes y el de sus gastos totales. Esta contabilización del déficit financiero resulta inadecuada para definir el déficit fiscal, por el hecho de que en los gastos se contabilizan tanto los gastos corrientes como las inversiones y, por el lado de los ingresos, se contabilizan únicamente los ingresos corrientes, dejando por fuera los ingresos de capital. Es decir, “esta metodología hace que las inversiones públicas pasen a ser tratadas como un gasto más, sin tomar en cuenta su impacto en términos de los activos ni la capacidad productiva del gobierno que resulten de ella, ni la capacidad de pago correspondiente” (Echandi et al., 2004).

Debido a las limitaciones detectadas en la metodología de 1986, el FMI elaboró el *Manual de Finanzas Públicas 2001* (MEFP01). En palabras del Fondo, el objetivo del nuevo manual es “proporcionar un marco conceptual y contable integral adecuado para analizar y evaluar la política fiscal, especialmente en lo que se refiere al desempeño del sector gobierno general, y en forma más amplia del sector público de cualquier país. Es un instrumento que ayuda a que las autoridades encargadas de formular las políticas y a los analistas estudiar de manera coherente y sistemática la evolución de las operaciones financieras, la situación financiera y la situación de liquidez del sector público” (FMI, 2001).

La metodología del MEFP01 presenta importantes ajustes en cuanto a cobertura, momento de registro, definiciones, clasificaciones y partidas de resultado con respecto al manual de 1986. Todos esos cambios requieren un importante esfuerzo y una estrecha coordinación entre las instituciones involucradas en la generación de estadísticas sobre las finanzas públicas (cuadro 3.17).

Es conveniente ampliar la explicación sobre el cambio de contabilidad de base caja a base devengada, pues se trata de una de las modificaciones más importantes de la nueva metodología. La contabilización base caja tiene el inconveniente de que el momento del registro puede ser significativamente distinto al momento de las transacciones y actividades económicas a las que está vinculado. El registro de los ingresos y gastos en base caja centra su atención en las limitaciones de financiamiento que pueda tener el Gobierno, lo cual estimula la preocupación por profundizar la tendencia hacia una política fiscal restrictiva. Por su parte, la contabilidad base devengada permite que el registro y el flujo de efectivo coincidan en el tiempo, lo que facilita una mejor estimación del impacto macroeconómico de la política fiscal.

Por otra parte, en el registro de los gastos del MEFP 2001 ya no se incluirían las inversiones o compras de activos financieros, y las ventas de activos no financieros dejarían de clasificarse como parte de los ingresos, pues se crearía una nueva cuenta, denominada “adquisición neta de activos no financieros”. Este nuevo registro ayudaría a separar los movimientos que generan las inversiones, de manera que se tenga una visión más clara del tratamiento que se le puede dar a las mismas, en una forma totalmente independiente de las cuentas de gastos e ingresos corrientes que rigen en el actual registro contable. Así, el déficit o superávit fiscal se calcularía como la diferencia entre los ingresos corrientes y los gastos corrientes, separando de este balance los gastos de inversión o compras de activos no financieros, procedimiento muy distinto del actual, en el que el resultado fiscal (déficit o superávit) se obtiene de la diferencia entre los ingresos corrientes (sin incluir ingresos de capital) y los gastos totales (incluyendo gastos de capital).

Entre los principales avances del país en este ajuste metodológico se pueden resaltar los siguientes:

- Se elaboró un plan estratégico para llevar a cabo el cambio.

CUADRO 3.17

### Requerimientos para la adaptación de la contabilidad de las finanzas públicas a la metodología del FMI

#### Principales cambios contables

- Registrar la contabilidad con base devengada<sup>a/</sup>.
- La cobertura es más amplia: incluye todos los eventos económicos que afectan los activos, pasivos, ingresos o gastos, y no únicamente las transacciones en efectivo.
- Se incluyen otros flujos económicos, diferentes de las transacciones que afectan al saldo de activos, pasivos y patrimonio neto.
- Se deben incluir otros flujos económicos para conciliar el balance de apertura de un ejercicio contable con el balance de cierre del ejercicio.
- Los activos y pasivos se valoran a precios de mercado corrientes, incluidos los títulos de deuda.
- Es un sistema integrado: los datos de saldos al cierre de un período contable pueden derivarse de los datos de saldos al comienzo del período y los flujos ocurridos durante el período.
- Los ingresos son aumentos del patrimonio neto como resultado de una transacción y se subdividen en impuestos, contribuciones a la seguridad social, donaciones y otros ingresos<sup>b/</sup>.
- Los gastos son disminuciones en el patrimonio neto. Las compras de activos financieros no afectan el patrimonio neto y no se consideran transacciones de gasto. El consumo de capital fijo es un gasto.
- Se dedica una nueva clasificación a las variaciones en los activos no financieros como resultado de transacciones<sup>c/</sup>.
- La concesión neta de préstamos menos las recuperaciones se clasifican junto con las otras transacciones en activos financieros.
- Se introducen categorías nuevas de resultado<sup>d/</sup>, el estado de operaciones del gobierno incluye partidas de resultado operativo neto: ingresos menos gastos y representa la variación en el patrimonio neto como resultado de transacciones, préstamo neto/endeudamiento neto (que es el resultado de la adquisición neta de activos financieros menos los pasivos netos), superávit/déficit de efectivo (para indicar el saldo de flujo de efectivo de las operaciones del gobierno y la adquisición neta de activos no financieros), resultado fiscal global, definido como el préstamo neto/ endeudamiento neto ajustado con las transacciones de activos y pasivos. Otras partidas de resultado incluyen el patrimonio neto, el patrimonio financiero neto y sus variaciones, el resultado primario y el ahorro<sup>e/</sup>.

#### Requerimiento para adaptarse al MEFP 2001

- Reactivar el comité coordinador del proceso de traslado al MEFP 2001, conformado por funcionarios del Ministerio de Hacienda, el BCCR y la CGR.
- Elaboración de un plan de cuentas homogéneo para todo el sector público costarricense. Este plan contable deberá incorporar la metodología del MEFP 2001, las Normas Internacionales de Contabilidad Pública y los Principios de Contabilidad Pública.
- Establecer las disposiciones legales y técnicas para la declaración de información financiera de todas las entidades del sector público, tomando como referencia a la CGR y al Ministerio de Hacienda.
- Revisar todas las regulaciones contables de las entidades del sector público y analizar las ventajas y desventajas de preparar cambios contables.
- Reconciliar las estadísticas de finanzas públicas (EFP) elaboradas por la Contraloría General de la República, la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria y la Contabilidad Nacional, con el objetivo de emitir una única información contable acorde con el MEFP 2001 y evitar duplicaciones.
- Creación de un sistema de información contable y presupuestaria consolidada, homogéneo para todo el sector público.
- Elaborar los formatos de salida automática de las EFP, de acuerdo con el MEFP 2001.
- Dotar de recursos materiales y de capital humano para llevar a cabo los procesos de traslado del MEFP 1986 al MEFP 2001, y capacitaciones de preparación, interpretación y divulgación de resultados.

a/ Los flujos se registran cuando se crea, transforma, intercambia, transfiere o extingue un valor económico. Esta forma de registro captará las obligaciones vencidas, los atrasos en el pago del principal de la deuda, pagos de intereses o pagos por bienes y servicios. En el MEFP 86 se utiliza base caja.

b/ Muy diferente a la clasificación anterior, en la que se clasifican en ingresos tributarios, no tributarios y de capital.

c/ Estos no son tomados en cuenta en el MEFP 1986.

d/ Ya no se centrará en una sola partida de resultado: déficit/superávit financiero.

e/ Ninguna de estas partidas de resultado existe en el MEFP 1986.

Fuente: Meneses, 2006a con información del Ministerio de Hacienda.

- A partir del 2003, la contabilidad del Gobierno General se presenta al FMI con la metodología 2001, en base caja.
- Se inició la construcción del plan de traslado para la aplicación de la MEFP 2001 en la contabilidad del ICE, gracias al aporte realizado por la Comisión de Alto Nivel que se estableció para el análisis de la situación financiera de esa institución. Actualmente solo el Ministerio de Hacienda y el ICE cuentan con un plan para reorganizar el registro de sus finanzas y únicamente algunos funcionarios del citado Ministerio están siendo capacitados.

El proceso de traslado involucra a la totalidad de las instituciones y su asimilación es compleja; en promedio, se estima que para el paso de un manual a otro se requiere un período de diez años, tarea que en el caso de Costa Rica ya lleva cinco años. Mientras tanto, la contabilización de las inversiones se mantendrá con los limitantes identificados, sin que se tenga certeza de los resultados financieros que pueda tener la contabilidad con la nueva metodología, no solo en lo que concierne a la contabilidad de las inversiones públicas, sino sobre el sistema contable en general.

Por ahora los esfuerzos continúan, y se desconoce el tiempo que hace falta para completar el proceso. Las inversiones se siguen registrando como gastos, lo cual trae consecuencias importantes en términos de su realización y su impacto en el crecimiento y el desarrollo; únicamente cuando la nueva metodología sea asimilada por todas las instituciones su tratamiento podrá ser independiente.

Los impactos en los resultados finales de algunas cuentas no necesariamente garantizarán una mayor flexibilidad en el gasto; el nuevo registro de las finanzas públicas es un reacomodo contable que ayudará a tener más claridad en la toma de decisiones y un manejo más adecuado de algunas cuentas, como la de las inversiones, pero su mayor o menor grado de flexibilidad dependerá

no solo de los nuevos resultados contables, sino de los cambios que se logren en áreas como una mayor y mejor recaudación tributaria y un manejo adecuado y coherente de los gastos, en función de las aspiraciones de crecimiento y desarrollo que tenga el país. Los resultados contables que se puedan obtener del traslado de manuales simplemente serán una herramienta más de todo el conjunto de cambios que requiere la Hacienda Pública.

### Se reducen los gastos del Gobierno Central, a costa del crecimiento sostenido

La mejora que por tres años consecutivos ha tenido el superávit primario explica más del 90% de la reducción observada en el déficit fiscal del Gobierno Central. En ese período el superávit se incrementó en 2,1% del PIB, como resultado de una disminución equivalente a 1,6 puntos porcentuales del PIB en los gastos sin intereses, lo cual generó el 78,3% de la mejora en el resultado primario. En el 2003, se registró la mayor reducción en los gastos sin intereses (0,6 puntos porcentuales del PIB); en los siguientes dos años la disminución fue de 0,5 puntos porcentuales del PIB. Esta tendencia decreciente refleja el cada vez más estrecho margen de maniobra que las autoridades del país

han venido enfrentando para disminuir el déficit fiscal por la vía de la reducción del gasto, por efecto de la rigidez que muestran los gastos públicos más significativos, tales como salarios, pensiones e intereses (cuadro 3.18) (Rosales, 2006).

Desde el 2003 el Ministerio de Hacienda ha venido emitiendo diversas directrices para contener el gasto público, a fin de reducir los niveles del déficit fiscal como proporción del PIB y de cara a la incertidumbre en torno al posible incremento de los ingresos tributarios con la aprobación de una reforma fiscal. En el 2005 el panorama de contención del gasto siguió la senda de los dos años previos, con una importante subejecución en los giros destinados a instituciones dedicadas al desarrollo de proyectos sociales y de infraestructura.

Las principales medidas de contención que se han venido aplicando son las siguientes:

- Topes porcentuales al crecimiento de los gastos en las entidades públicas, por decreto y vía anuncios.
- Condiciones restrictivas para las inversiones financieras, así como para la contratación de créditos internos y externos por parte de las entidades públicas.

CUADRO 3.18

#### Variación de los gastos<sup>a/</sup> del Gobierno Central, en relación con el PIB. 2003-2005

(puntos porcentuales)

	Variación			Acumulado 2003-2005
	2003	2004	2005	
Gasto corriente	-0,6	-0,5	-0,5	-1,6
Sueldos y salarios	0,0	-0,2	-0,2	-0,3
Pensiones	0,0	0,0	-0,1	-0,2
Adquisición de bienes y servicios	-0,1	0,0	0,0	-0,2
Transferencias corrientes	-0,3	-0,2	-0,2	-0,7
Intereses y comisiones de deuda	0,0	-0,2	0,0	-0,2
Gastos de capital	-0,3	0,0	0,1	-0,2
Transferencias de capital	-0,2	0,0	0,1	-0,1
Formación bruta de capital fijo <sup>b/</sup>	-0,1	0,0	0,0	-0,1
Otros gastos <sup>c/</sup>	0,0	0,0	0,0	0,0
Total de gastos	-0,9	-0,6	-0,4	-1,9

a/ Gasto efectivo consolidado, según categoría de la clasificación económica.

b/ Incluye construcciones, maquinaria y equipo, así como terrenos.

c/ Incluye la concesión neta de préstamos y la amortización de cuentas anteriores.

Fuente: Rosales, 2006, con cifras de la CGR.

- Directrices específicas de seguimiento e información para instituciones como CONAVI, FODESAF, INVU, IDA e ICE, entre otras.
- Fijación de previsiones para los incrementos salariales en las directrices técnicas y metodológicas para la formulación de presupuestos.
- Las nuevas plazas debieron ser justificadas y ubicarse dentro de los límites presupuestarios establecidos. Además se dispuso el congelamiento de plazas, excepto para personal docente y hospitalario.
- Subejecución en el traslado de recursos asociados a destinos específicos o a proyectos sociales y de infraestructura.

La práctica de trasladar recursos a las entidades públicas en los últimos meses del año, limitando así el tiempo disponible para ejecutarlos, también se ha convertido en una medida de contención. El Ministerio de Educación, el PANI, el FODESAF y el CONAVI, entre otras instituciones, han sido afectados por la entrega tardía de recursos. Para más detalle sobre el tema véase la sección “Problemas crecientes para el financiamiento del desarrollo humano”, en el capítulo 2.

Aparte de la ya mencionada reducción de los gastos sin intereses, los gastos de capital y las transferencias corrientes son los rubros que más aportaron a la caída que se contabilizó en los egresos y, consecuentemente, al aumento del superávit primario, toda vez que en conjunto acumularon una contracción de 0,9 puntos del PIB, que representa el 61% de la disminución registrada en los gastos sin intereses (Gráfico 3.18).

En el cuadro 3.19 se aprecia una recomposición de los egresos del Gobierno Central a favor de los rubros que por su tamaño y el rápido crecimiento que han tenido en el pasado, se han dado en llamar “disparadores del gasto” (salarios, pensiones e intereses). De esta manera prevalece la rigidez a la baja que por años registran estos egresos, siendo los gastos de capital y las transferencias corrientes los rubros

GRAFICO 3.18

### Tasa de crecimiento real de los componentes del gasto<sup>a/</sup> del Gobierno Central. 2003-2005

(tasas promedio)



a/ Gasto efectivo consolidado.

b/ Incluye construcciones, maquinaria y equipo, así como terrenos.

c/ Incluye la concesión neta de préstamos y la amortización de cuentas anteriores.

Fuente: Rosales, 2006, con cifras de la CGR.

CUADRO 3.19

### Composición porcentual de los gastos del Gobierno Central

(períodos trienales)

	Composición de los gastos totales		
	Promedio 2000-2002	Promedio 2003-2005	Variación 2003-2005/2000-2002
Gasto corriente	91,9	93,1	1,2
Sueldos y salarios	29,7	30,7	1,0
Pensiones	13,8	14,6	0,8
Adquisición de bienes y servicios	3,2	2,7	-0,5
Transferencias corrientes	21,2	17,1	-4,1
Intereses y comisiones de deuda	23,9	25,4	1,4
Gasto de capital	7,8	6,5	-1,3
Transferencias de capital	5,8	5,0	-0,8
Formación bruta de capital fijo <sup>a/</sup>	2,3	1,5	-0,9
Otros gastos <sup>b/</sup>	0,0	0,3	0,3

a/ Incluye construcciones, maquinaria y equipo, así como terrenos.

b/ Incluye la concesión neta de préstamos y la amortización de cuentas anteriores.

Fuente: Rosales, 2006, con cifras del gasto efectivo consolidado de la CGR.

que han reducido su participación en los gastos totales.

En cuanto a las transferencias resaltan dos instituciones destinatarias: el CONAVI y el FODESAF, la primera ligada con la inversión en carreteras y la segunda a la lucha contra la pobreza. En los últimos seis años el Gobierno ha realizado fuertes recortes en las transferencias a estas entidades, que en términos reales cayeron un 41,1% entre los períodos 2000-2002 y 2003-2005.

Las transferencias al CONAVI se redujeron en 17% y las correspondientes al FODESAF en 79,2%. En el 2005 las transferencias al CONAVI se incrementaron respecto al 2004, pero sin llegar a los niveles de años anteriores al 2002. Este aumento podría estar asociado a presiones políticas y a resoluciones de la Sala Constitucional sobre esta materia (gráfico 3.19).

Por otra parte, en los últimos años el Gobierno Central muestra una tendencia

hacia una mayor subejecución de su presupuesto, en línea con los esfuerzos que desde el 2003 se han venido realizando para contener los gastos. El CONAVI y el FODESAF registran una situación contraria (gráfico 3.20), lo cual podría deberse a la elaboración de presupuestos cada vez más pequeños en términos reales (entre 2003 y 2005 estos se contrajeron a una tasa real anual promedio cercana al 15%). Esto ha llevado a presupuestos más ajustados a las necesidades inmediatas o básicas de estas entidades, haciendo que la subejecución sea cada vez menos deseable.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE LAS FINANZAS PÚBLICAS Véase Rosales, 2006 en el sitio [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

### Estado de la infraestructura limita las posibilidades de crecimiento

Como se señaló anteriormente, las medidas de contención del gasto aplicadas del 2003 a la fecha mejoraron el superávit primario, lo que permitió reducir el déficit fiscal con respecto al PIB a más de la mitad entre 2002 y 2005. Estas medidas recayeron principalmente sobre la inversión pública y el gasto social (Rosales, 2006).

Los gastos de capital disminuyeron cuando se aplicaron políticas fiscales restrictivas, y aumentaron cuando se siguieron políticas fiscales expansivas. Sin embargo, los incrementos han sido anulados por las caídas, de modo que esos gastos pasaron de representar el 2,4% del PIB en 1985 al 1% en 2005 (gráfico 3.21). El impacto negativo de las políticas fiscales restrictivas en los gastos de capital se refleja también en la participación porcentual de estos dentro de los gastos totales del Gobierno Central: su importancia descendió de 16% en 1985 a 7% en el 2005.

Este comportamiento no ha sido exclusivo de Costa Rica, ya que en varios países de América Latina se han presentado situaciones similares (cuadro 3.20). En Argentina, Chile, Brasil, Perú y México, la inversión pública en infraestructura se deterioró en la década

de los ochenta, sobre todo durante la segunda mitad, período en el que se aplicaron políticas fiscales restrictivas<sup>43</sup> (para más detalle sobre la reducción de las inversiones en infraestructura vial, véase el capítulo 6).

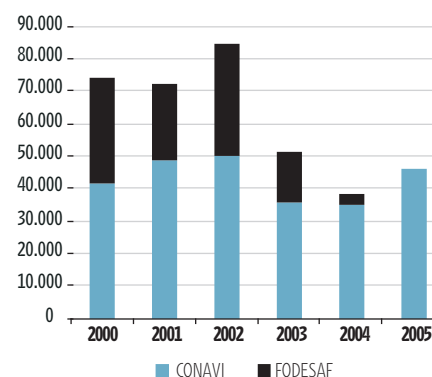
### Disminuye el saldo de la deuda pública total

Congruente con la fuerte reducción del déficit fiscal, la deuda pública total pasó de 59,3% del PIB en el 2004 a 55% del PIB en el año 2005. Su monto asciende a 10.898 millones de dólares, de los cuales 3.626 millones (33%) son deuda externa y 7.272 millones (67%) son deuda interna. En el 2005 el servicio de la deuda externa requirió 170 millones de dólares, en tanto que el de la deuda interna demandó 655 millones de dólares. El servicio total fue de alrededor de 823 millones por los intereses de deuda pública. Este último rubro, junto a las amortizaciones, constituye el principal destino del gasto público nacional y equivale al 49,4% del presupuesto del Gobierno Central.

GRAFICO 3.19

### Transferencias del Gobierno Central al FODESAF y al CONAVI

(en millones de colones constantes de 2005)

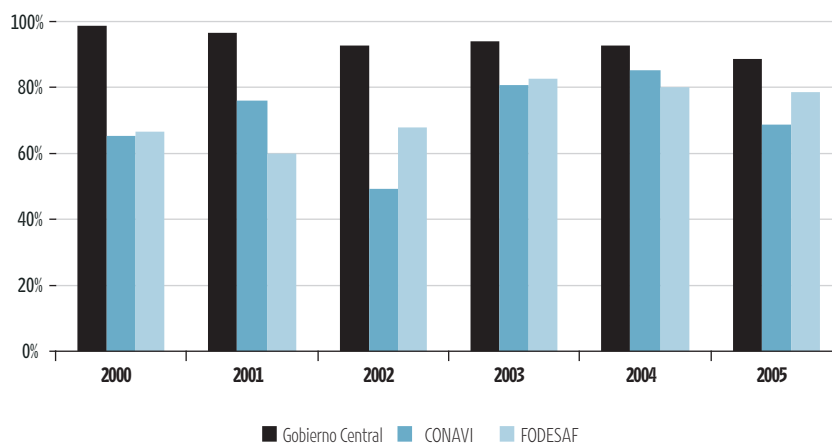


Fuente: Rosales, 2006, con cifras de la CGR.

GRAFICO 3.20

### Ejecución de los presupuestos del Gobierno Central, el CONAVI y FODESAF

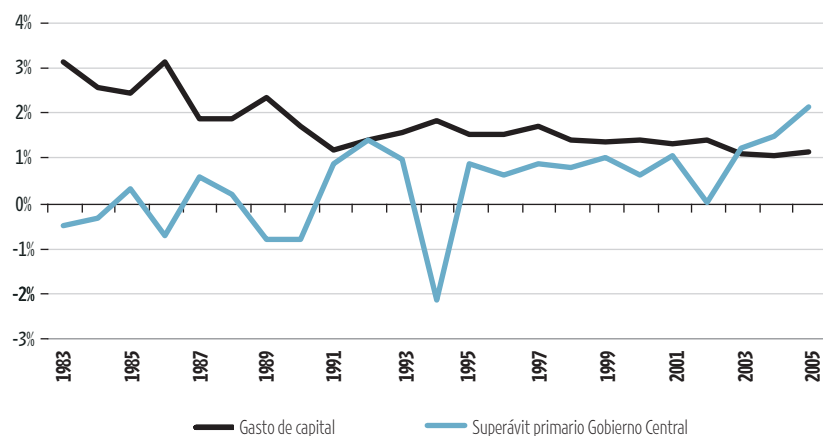
(presupuesto ejecutado / presupuesto aprobado)



Fuente: Rosales, 2006, con cifras de la CGR.

GRAFICO 3.21

### Gastos de capital y superávit primario del Gobierno Central en relación con el PIB



Fuente: Rosales, 2006, con datos del Ministerio de Hacienda y la CGR.

CUADRO 3.20

### Contribución de la reducción del gasto en infraestructura al ajuste fiscal en América Latina (variación promedio 1995-1998 vs 1980-1984)

País	Reducción en inversión pública / PIB		Cambio en superávit primario / PIB	Contribución de la inversión a la reducción del ajuste fiscal (%)	
	Total	Infraestructura		Total	Infraestructura
Argentina	4,0	2,9	5,3	74,7	53,8
Bolivia	0,9	3,1	6,2		50,3
Brasil	2,8	3,1	1,8	158,1	174,3
Chile	0,9	1,4	2,4	39,2	58,8
Colombia	0,5	0,0	4,7		9,6
Ecuador	1,6	0,7	1,8	87,0	
México	6,1	2,0	6,3	97,0	31,5
Perú	4,1	1,5	3,1	132,0	48,6
Venezuela	3,5	0,4	1,9		

Fuente: Calderón, Easterly y Servén, 2003.

La coordinación del capítulo estuvo a cargo de Eduardo Alonso.

Se prepararon los siguientes insumos: "Balance general de la economía en el 2005", de Ricardo Matarrita; "Pobreza, desigualdad en los ingresos y empleo", de Pablo Sauma; "Valoración de la contribución del sector financiero costarricense al crecimiento económico", de José Eduardo Angulo; "El sector de las microfinanzas en Costa Rica: evolución reciente y aporte al crecimiento y desarrollo económicos", de José Luis Arce; "Sector agropecuario dentro del contexto de apertura comercial", de Susan Rodríguez; "Las finanzas públicas y el dilema de las medidas de contención aplicadas entre el año 2003 y el 2005", de Julio Rosales; "La equidad en la discusión sobre la reforma tributaria", de Adrián Torrealba; "IED y Costa Rica: oportunidades, impactos y retos", de CINDE.

Se adiciona a estos trabajos una serie de contribuciones especiales: "Metas de infla-

ción en Costa Rica", de José Eduardo Angulo; "Contabilidad fiscal: el tratamiento de las inversiones en el registro de las finanzas públicas" e "Influencia de las normas de calidad internacionales (frutas y hortalizas) sobre los productores agrícolas de Costa Rica", de Karla Meneses; "Enfoques de competitividad para el desarrollo", de Karla Meneses, Eduardo Alonso y Anamaría Montealegre; "Desarrollo industrial en un mundo global: políticas proactivas para un país pequeño en desarrollo", de Eva Paus; "El Programa de Doha y el estado de las negociaciones multilaterales en la Organización Mundial del Comercio", de Tania López; "TLC-CA y el debate político sobre comercio en los Estados Unidos", de Elaine White y "FODEMIPYME: un esfuerzo de ayuda a la micro, pequeña y mediana empresa", de Ricardo Matarrita. Se agradece la colaboración de FODEMIPYME para la preparación de este último recuadro.

La edición técnica fue realizada por Miguel Gutiérrez, Karla Meneses, Alberto Mora, Leda Muñoz, Susan Rodríguez y Jorge Vargas. Se

agradecen los comentarios realizados por Marcela Román y Gabriel Macaya.

La revisión de cifras la efectuaron Karla Meneses y Elisa Sánchez.

Los talleres de consulta se realizaron los días 14 de febrero, 31 de mayo y 28 de julio de 2006, con la asistencia de: Eduardo Alonso, Esteban Alvarez, José Eduardo Angulo, Ana Miriam Araya, Mario Arce, Mario Barboza, William Calvo, Edna Camacho, Luis Fernando Campos, Marta Campos, Franklin Charpentier, Jorge Arturo Chaves, Lucy Conejo, Jorge Cornick, Helio Fallas, Milena Grillo, Francisco de Paula Gutiérrez, Emilia González, Greivin Hernández, Emmanuel Hess, Félix Hidalgo, Roberto Jaikel, Tania López, Ricardo Matarrita, Guido Miranda, Sandra Piszcz, Lisbeth Quesada, Walter Robinson, Marcela Román, Julio Rosales, Keynor Ruiz, Pablo Sauma, Desireé Segovia, Daniel Soley, Adrián Torrealba, Ana Mercedes Umaña, Gloria Valerín, German Valverde, Guido Vargas, Leiner Vargas, Olman Vargas y Saúl Weisleder.



## NOTAS

**1** Si las transferencias netas de capital son positivas, se agregan al ingreso nacional; si son negativas, se restan. Si la relación entre el cambio de los precios de exportación y el cambio de los precios de importación fue positiva, el ingreso nacional se incrementa; si fue negativa, disminuye. Así, las mayores oportunidades para la población dependerán de tres factores: a) el ingreso proveniente de la producción nacional; b) la evolución de las transferencias netas de capital y c) la evolución de los términos de intercambio. De esta manera se obtiene el ingreso nacional bruto (INB), que da cuenta de lo que el país efectivamente puede usar para atender sus necesidades corrientes.

**2** Solo en los años 1996 y 1999 el IND real registró una disminución en términos absolutos.

**3** Eva Paus es la autora del libro *Foreign Investment, Development and Globalization. Can Costa Rica become Ireland?* que será publicado próximamente en español por la Editorial de la Universidad de Costa Rica.

**4** En el Undécimo Informe se presentó un desglose de los veinte productos de exportación más importantes y su participación relativa en las exportaciones totales.

**5** Gastos en cuidado personal, protección social, seguros, servicios financieros, etc. (INEC, 2006).

**6** En el 2005 las exportaciones agropecuarias crecieron 6,24%, 0,79 puntos porcentuales más que en el 2004, y representaron el 23,3% (1.634 millones de dólares) de las exportaciones totales de bienes (7.026,4 millones de dólares). Sin embargo, su participación disminuyó en casi 5%, principalmente por la disminución de las exportaciones de productos como banano (-10,79%), plátanos (-40,94%) y leche y cremas concentradas (-27,06%) (PROCOMER, 2006). En el 2005 se exportaron 423 productos procedentes de esta actividad; el banano, el café y la piña son los más importantes, con una participación del 63,12% del total exportado por el sector.

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

**8** La Ley contra el Bioterrorismo (2002) es utilizada en Estados Unidos para prevenir ataques terroristas a través de las cadenas de abasto de alimentos, agua y fármacos (PROTECNET, 2006). Sus normas proporcionan criterios comunes para el rastreo y localización de productos frescos, por medio de un sistema de numeración y codificación de barras, aceptado internacionalmente y registrado por el FDA. Es decir, cada agricultor debe registrar su producto para que, una vez que el consumidor lo adquiera, pueda identificar el origen exacto del mismo a través del código. El requisito para cumplir con esta ley es el registro de finca. El productor debe tener un registro completo del área cultivada, y contar con el código respectivo para el producto exportado. En Costa Rica la Comisión Nacional sobre la Ley

contra el Bioterrorismo, creada en el 2003, es la encargada de dar asistencia, capacitación y apoyo a los productores que exporten o pretendan exportar alimentos al mercado estadounidense. Está conformada por instituciones públicas (CNP, PROCOMER, INA, Servicio Fitosanitario del Estado, ICE), y privadas (Cámara de Productores Pesqueros, Cámara de la Industria Alimentaria, Cámara de Exportadores, OIRSA).

**9** Las normas EurepGap fueron creadas por minoristas miembros del grupo EUREP, cuyo interés es desarrollar normativas y procedimientos de amplia aceptación para la certificación global de buenas prácticas agrícolas (BPA). Esta iniciativa se consolidó en 1997 y en ella participa un total de 31 comercializadores de frutas y hortalizas; cuenta con 89 certificadoras autorizadas, 35.000 productores certificados a nivel mundial y 62 países involucrados en el proceso (EurepGap, 2006). La certificación bajo estas normas es más compleja que bajo la Ley contra el Bioterrorismo e incluye a más actores. En Costa Rica no se ha conformado un ente coordinador como el establecido para la Ley contra el Bioterrorismo; sin embargo, existen esfuerzos aislados de algunas instituciones y organizaciones relacionadas con el sector, como el programa de extensión y transformación productiva del MAG y el CNP, el Programa Nacional de Piña, asesorías de la certificadora Ecológica y asesores independientes, entre otros.

**10** Desde la cosecha 1994-1995 en el país no se cultiva maíz amarillo ni trigo (CNP, 2006).

**11** El período del arroz va de junio a junio de cada año.

**12** Las negociaciones multilaterales se realizaron con la misma estructura utilizada por la OMC para dar seguimiento a los acuerdos multilaterales. De esta forma, los diversos grupos trabajan en "sesiones extraordinarias" según un calendario preestablecido; los acuerdos se trasladan a otros órganos de toma de decisiones, como el Consejo General y el Comité de Negociaciones Comerciales, y finalmente se llevan a la Conferencia Ministerial, donde se toman las decisiones finales. Cabe resaltar que, de modo paralelo, existen alianzas entre países miembros de la OMC que comparten objetivos, tanto en temas específicos de negociación como en asuntos de carácter horizontal. Esos vínculos no responden necesariamente a alianzas regionales, ni están comprometidos con una agenda comprensiva de temas, sino más bien con aspectos puntuales. En las negociaciones de la Ronda Doha se identificó al menos una veintena de alianzas entre países en torno a objetivos comunes. Costa Rica lidera dos de ellas, las relativas al Grupo de Productos Tropicales y al Grupo de Nación más Favorecida, y participa en otras como el Grupo CAIRNS (agricultura), el Grupo de Amigos de Acceso a Mercados de Productos no Agrícolas (NAMA, por su sigla en inglés), el Grupo Colorado (sobre facilitación de comercio) y el Grupo de Amigos del *Antidumping*; entre otros.

**13** Las modalidades de negociación son los criterios cuantitativos y cualitativos que permitirán a los miembros de la OMC formular las "ofertas país" con base en las decisiones acordadas. A manera de ejemplo, algunas modalidades de negociación son el coeficiente que se utilizará para recortar los aranceles consolidados, los criterios para el nuevo

Mecanismo de Salvaguardia Especial en agricultura, el porcentaje de reducción de las ayudas internas y la forma en que se materializará el trato especial y diferenciado para países en desarrollo.

**14** Este "Paquete de Desarrollo" comprende una enmienda a los Acuerdos sobre Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC) en materia de salud pública, para permitir la adquisición de medicamentos patentados en sus versiones genéricas en casos de crisis sanitarias. Cabe resaltar que lo que se negocie en este ámbito en la OMC automáticamente será incorporado al TLC-CA. También se acordó que para un 97% de las líneas arancelarias de PMA, los países desarrollados tendrán acceso libre de aranceles y contingentes. Otros aspectos relacionados con las medidas para el algodón, la ayuda para el comercio y la asistencia y la cooperación técnicas también forman parte de este "paquete".

**15** La facilitación del comercio, junto con competencia, inversión y transparencia en la contratación pública, fueron denominados "Temas de Singapur", pues se plantearon como asuntos para futuras negociaciones durante la Conferencia Ministerial de la OMC en Singapur (1996). A la fecha, solo el primero de ellos forma parte del Programa de Doha.

**16** Para construir esta variable se recodificó el grupo ocupacional según la calificación requerida para cada ocupación. Las categorías elaboradas son "calificación profesional": 1111-1112, 1120-1124, 1130-1132, 2110-2462; "calificación técnica-profesional": 1132, 3110-3182, 3210-3492; "especializada no profesional": 3183-3199, 4110-4122, 5110, 5122, 5124, 5140-5141, 5150-5159, 5210, 6110-6152, 6210, 7110-7142, 7210-7442, 8110-8290; "calificación media": 4130-4190, 4210-4224, 5120-5221, 5123, 5130-5139, 5143-5144, 5220-5222, 6153, 7143, 8310-8324, 8330; "no calificada": 5142, 9110-9334; "calificación ignorada": 9800.

**17** Se incluyen dentro del sector informal los trabajadores por cuenta propia (excluidos los profesionales y técnicos), los trabajadores familiares no remunerados, los trabajadores de microempresas (asalariados y patronos en establecimientos de cinco empleados o menos, excluyendo los profesionales y técnicos), y generalmente se agrega el servicio doméstico.

**18** La definición de ahorro externo, basada en cuentas nacionales, si bien refleja los recursos obtenidos por el país vía endeudamiento externo e inversión extranjera, netos de acumulación de reservas, no necesariamente mide el aporte efectivo de estos recursos al financiamiento de la inversión. En la medida en que este ahorro externo se destine a financiar pago de intereses, remesas de utilidades y a compensar pérdidas por deterioro de los términos de intercambio, solo está financiando transferencias de recursos al exterior y, por consiguiente, tiene un efecto nulo como fuente de financiamiento de inversiones. Dado que el ahorro interno es conceptualmente el complemento del ahorro externo en el financiamiento de la inversión, al sobreestimar la participación de este último por las razones antes señaladas, en forma simultánea se está subestimando el esfuerzo interno de ahorro que realiza el país en términos de restricción del consumo.

**19** El Gobierno no renovó títulos por un total de 176 millones de dólares, los cuales estaban en su mayor parte en poder de los bancos comerciales. Además, los bancos comerciales decidieron redimir parte de los títulos fiscales adquiridos el año previo, para hacer frente al retiro de recursos de algunas instituciones públicas y para recomponer su cartera de inversiones.

**20** Obligación legal que tienen los bancos comerciales privados de trasladar sin costo, a un banco del Estado, el 17% de sus captaciones a menos de treinta días, como requisito para poder operar cuentas corrientes del público, en el caso de no cumplir con un mínimo de sucursales fuera del Área Metropolitana de San José.

**21** Pese a los esfuerzos recientes, esta banca paralela representa un serio 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 (Angulo, 2006b).

**22** La Procuraduría General de la República eliminó esta potestad y ahora está en trámite en la Asamblea Legislativa una propuesta de la SUGEF que posibilitaría dicha supervisión. Puede consultarse un resumen del proyecto de ley presentado por la SUGEF en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr).

**23** Elevadas tasas de interés en términos reales, a pesar de que persiste en el sistema un exceso de liquidez y los operadores financieros tienen dificultades para invertir esos recursos.

**24** Esta situación está cambiando para algunos bancos privados con el ingreso de operadores internacionales que han tomado su control.

**25** 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.

**26** El término "microfinanzas" se refiere a la prestación de servicios financieros a personas o grupos cuyo acceso a los sistemas bancarios tradicionales es limitado o del todo inexistente en virtud, por lo general, de su condición socioeconómica. Los servicios financieros a los que se hace referencia toman la forma de préstamos -en cuyo caso se habla de microcrédito- y mecanismos de ahorro e inversión, aunque en algunos casos la gama de servicios disponibles se extiende a algunos tipos de seguros y mecanismos de pago y transferencia. Este concepto incluye las modalidades tradicionales de crédito informal por prestamistas individuales con fines de lucro, casas de empeño o pignoración, parientes y grupos familiares, crédito de consumo informal o mediante instituciones o grupos informales tradicionales, el microcrédito asociado a actividades económicas específicas otorgado por bancos comerciales convencionales o especializados, el crédito rural concedido por intermediarios financieros especializados, el microcrédito cooperativo (cooperativas de ahorro y crédito, asociaciones de productores, cajas de ahorro, entre otros), el microcrédito de consumo, el microcrédito de bancos

comerciales tradicionales, el microcrédito otorgado por entidades gubernamentales y el microcrédito proveniente de organizaciones no gubernamentales (ONG) sin fines de lucro.

**27** En la mayoría de los casos, los menos pobres entre los pobres se benefician más del microcrédito debido a que poseen habilidades y capacidades mayores, mejores contactos en el mercado y una dotación inicial de recursos mayor. Por su parte, los grupos de menor ingreso son generalmente más adversos al riesgo y por lo tanto suelen derivar mayores beneficios del ahorro y los servicios de aseguramiento que provean las organizaciones dedicadas a las microfinanzas.

**28** Incluso en los últimos meses, Nicaragua y Guatemala han empezado a desarrollar legislación que pretende regular de alguna manera este sector.

**29** Las organizaciones que pertenecen a REDCOM son: ADRI, ANDAR, ACORDE, CREDIMUJER, ADAPTE, ADESTRA, APACO, APIAGOL, ODRES, ASOPROSANRAMON, APTAMAI, CACJP, CEFEMINA, FOMIC, FINCA, FIDERPAC, Fundación Mujer, FUNDEBASE, FUNDECO, FUNDECOCA.

**30** Este es el caso de BN Desarrollo, en el Banco Nacional de Costa Rica, y de los programas de micro y pequeña empresa en el Banco Popular y de Desarrollo Comunal y el Banco Crédito Agrícola de Cartago.

**31** Estos fondos son administrados por el Banco Popular y se financian con parte del aporte patronal al ahorro obligatorio y con las utilidades del banco que lo administra. Esto ha provocado no pocos roces entre los intermediarios financieros estatales, por divergencias acerca de quién debe beneficiarse con las garantías que provee el fondo.

**32** Para la totalidad de los países. No obstante, Estados Unidos conservó su puesto como primer receptor de IED, seguido por el Reino Unido y China.

**33** Considera experiencia relevante, tamaño y disponibilidad de la fuerza laboral, educación, idioma, rotación de personal.

**34** Considera riesgo país, infraestructura, adaptabilidad cultural, seguridad de propiedad intelectual.

**35** Incluye costos laborales, costos de la infraestructura, impuestos y costo de regulación.

**36** Los cuarenta países incluidos en el *ranking* son: India, China, Malasia, Filipinas, Singapur, Tailandia, República Checa, Chile, Canadá, Brasil, Estados Unidos, Egipto, Indonesia, Jordania, Bulgaria, Eslovaquia, México, Polonia, Hungría, Emiratos Árabes Unidos, Costa Rica, Ghana, Argentina, Rumania, Jamaica, Vietnam, Rusia, Inglaterra, Australia, Túnez, Alemania, Sudáfrica, Israel, Nueva Zelanda, Francia, Panamá, Portugal, España, Irlanda y Turquía.

**37** En el caso de Costa Rica, el traslado del actual régimen cambiario de *crawling peg* a uno de flotación administrada demanda una transición ordenada, dado que afortunadamente el país no está inmerso en una crisis cambiaria como la de principios de los años ochenta. Si así fuese, el tipo de cambio

se dispararía, el ajuste se produciría de un solo golpe y habría que tomar otras medidas de estabilización antes de pensar en metas de inflación o en un esquema alternativo. Importantes cuestionamientos surgen entonces acerca de las condiciones previas y el momento adecuado, así como de la duración y gradualidad de la transición.

**38** El BCCR considera como déficit del sector público no financiero al Gobierno Central y a una muestra de seis instituciones, a saber: CCSS, RECOPE, ICE, CNP, ICAA y JPS. Es importante anotar que la presencia de RECOPE en esta muestra afecta sensiblemente este resultado, dado el comportamiento de los precios del crudo y el mecanismo de ajustes automáticos en los precios internos, que le reduce la carga financiera presente en períodos pasados.

**39** En un informe de diciembre del 2005, la CGR estima que la evasión conjunta en estos impuestos sobrepasa el 50% (CGR, 2005a). Sin embargo, la misma entidad aclara que "el método utilizado es contable, no precisamente de equilibrio económico, en el sentido de que no compara la recaudación en una economía con evasión (la real) y lo que se recaudaría si no hubiera evasión. Esta economía sin evasión es un referente teórico que debería elaborarse a partir de modelos de equilibrio general (...) pero si aceptamos que la evasión es un tipo no planeado de "incentivo" económico, con mucha probabilidad esa economía sin evasión generaría menos impuesto que el computado en el modelo contable" (Torrealba, 2005).

**40** Al respecto, en el *Décimo Informe Estado de la Nación* se hizo referencia al estudio de la Contraloría General de la República, según el cual: "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, 2002).

**41** La justicia tributaria podría clasificarse según los principios de capacidad contributiva o económica (cada cual debe contribuir según su capacidad económica total), del beneficio (cada cual debe contribuir según los beneficios divisibles e indivisibles que obtiene de los bienes y servicios prestados por las entidades públicas) y el principio de que cada cual debe contribuir según lo que extrae de la economía y no según lo que aporta a ésta, lo que implica gravar el consumo y no la producción.

**42** En el caso de que la compra y venta de inmuebles no sea su principal actividad.

**43** Esta reducción también podría ser producto de una mejora en la eficiencia del gasto, pero ello estaría lejos de explicar todo el fenómeno. Otra parte respondería a una mayor participación del sector privado; sin embargo, la evidencia señala que en buena parte esta inversión actuó en forma complementaria y no como sustituta de la pública (Calderón, Easterly y Servén, 2003).