

CAPÍTULO 3 Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas



Aspiraciones y Resumen de Hechos Relevantes

ASPIRACIONES

- Crecimiento económico sostenido, con efectos favorables en el empleo, los ingresos y las oportunidades de los distintos grupos sociales, con base en la formación de recursos humanos y el uso racional de los recursos naturales.
- Inflación reducida y menor de dos dígitos en el mediano plazo, fundamentada, en parte, en un déficit fiscal reducido y controlado.
- Estabilidad en el sector externo, sobre la base de un déficit reducido de la cuenta corriente y reservas internacionales que financien de manera satisfactoria las necesidades de importación.
- Generación de ahorro nacional sostenido, que contribuya de modo significativo al financiamiento de un proceso sostenible de inversión en el país.
- Deuda pública del Gobierno que no ponga en peligro las inversiones que deba realizar el Estado en infraestructura y servicios básicos para la población.
- Distribución equitativa de los ingresos, las remuneraciones y las oportunidades económicas y sociales entre los distintos sectores sociales y regiones del país, sin discriminaciones de etnia, género, credo religioso, ideología o edad.

HECHOS RELEVANTES DEL AÑO 2002

- La inflación acumulada cierra en 9,68%, la cifra más baja desde 1993 y por debajo de la meta del Gobierno (entre un 10% y un 11%). Sin embargo, continúa siendo la más alta de Centroamérica.
- La demanda agregada en términos reales crece un 4,4% e impulsa el crecimiento de la producción nacional.
- La tasa de desempleo abierto (6,4%) alcanza la cifra más alta desde 1985.
- El déficit fiscal alcanza un alto nivel (4,3% del PIB), cifra que no se observaba desde 1994 y 1995.
- El Gobierno coloca 250 millones de dólares en el mercado internacional, con el fin de convertir deuda interna.
- El Poder Ejecutivo presenta a la Asamblea Legislativa el proyecto de Ley de Ordenamiento Fiscal.
- Asamblea Legislativa aprueba en segundo debate la Ley de Contingencia Fiscal.
- Las exportaciones FOB aumentan luego de dos años de disminución (cierran el año en 5.252,9 millones de dólares) y las importaciones CIF se incrementan de manera considerable (7.187,9 millones de dólares en el 2002).
- El déficit comercial asciende a un 7,5% del PIB, el mayor porcentaje alcanzado desde 1993, cuando llegó a 6,8%.
- Las reservas monetarias netas del Banco Central terminan el año en 1.494,7 millones de dólares, 164,9 millones por encima del cierre del 2001, con lo cual rebasaron la meta del 2002 y alcanzaron su cifra histórica más alta.
- Se utilizan salvaguardias y subsidios para aliviar la situación de los productores de arroz y banano.
- Entran en vigencia los tratados de libre comercio con Chile, República Dominicana y Canadá.
- Costa Rica se suma al Sistema de Integración Económica Centroamericana (SICA), lo cual implica la adhesión al proceso de unión aduanera que llevan a cabo El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.
- Según el *Reporte de Competitividad Global 2002-2003*, elaborado por el Foro Económico Mundial, Costa Rica es el tercer país latinoamericano en materia de competitividad.
- Se aprueba en segundo debate ley para el fortalecimiento de la pequeña y mediana empresa (PYME), que entre otros aspectos crea un fondo de garantías para respaldar las solicitudes de crédito bancario de este sector. Queda pendiente su reglamentación.
- Inició el Programa de fiscalización de la calidad de la red vial, en cumplimiento al artículo 8 de la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria.

CAPÍTULO 3

Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas

Introducción

El capítulo “Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas” da cuenta del desempeño de la economía nacional en el año 2002, aporta elementos para entender ese desempeño y lo evalúa desde la perspectiva del avance -o retroceso- en el logro de las aspiraciones planteadas por el Informe en materia de desarrollo económico. Para ello, se organiza en seis secciones principales: comportamiento de la producción y sus determinantes; financiamiento de la producción; evolución en el nivel de precios; empleos, salarios y distribución del ingreso; comercio exterior e inversión extranjera directa y solvencia de las cuentas fiscales.

Como es usual, el estudio a lo largo del capítulo se centra en el desempeño de la economía y la política económica en el año de referencia del Informe, pero recurre también a la valoración de tendencias y a la realización de comparaciones de mediano y, en algunos casos, largo plazo. Ahora bien, en esta novena edición, como complemento al análisis regular, se examinan con particular atención algunos temas que profundizan en asuntos sectoriales e institucionales: políticas de fomento a la producción; los desafíos de los fondos de ahorro colectivo; el turismo, sus éxitos y amenazas, y la gestión de la red vial en el año 2002. Con este tratamiento especial, se espera contribuir a un mejor conocimiento de algunos asuntos que no necesariamente están referidos al año en que se centra el análisis, aunque indudablemente resultan

indispensables para la comprensión y dimensionamiento de desafíos nacionales.

Adicionalmente, el capítulo incorpora tres miniforos sobre temas controversiales: “Retos para el desarrollo del mercado de valores”, “Construcción de obra pública severamente limitada” y “Oportunidades, peligros y preparación para el CAFTA”. En ellos vierte sus posiciones encontradas un conjunto de figuras que no sólo debaten, sino que también toman decisiones u orientan a la opinión pública. Así, presentan sus visiones Adolfo Rodríguez y Luis Liberman (mercado de valores), Luis Fernando Vargas y Javier Chaves (obra pública) y Alberto Trejos y José Manuel Salazar (CAFTA). De esta manera, el Informe deja consignadas discusiones relevantes para el desarrollo nacional, como una forma de avanzar en la identificación de desafíos y propuestas de acción.

Balance general de la economía

El balance general del desempeño económico costarricense en el 2002 resulta en muchos sentidos similar al de los dos años precedentes. En términos de las aspiraciones de la dimensión económica del desarrollo humano, de las que da cuenta este capítulo, puede decirse que, desde el punto de vista del crecimiento, los resultados fueron mejores que en el 2001 y que los que presagiaban los atentados terroristas del 11 de setiembre, el desempeño adverso de la economía mundial y la incertidumbre de un año electoral prolongado, aunque siempre inferiores al promedio de la

década anterior. Desde la perspectiva de las oportunidades, hubo estancamiento en vez de avance, y desde el punto de vista de la sostenibilidad, hubo un deterioro con respecto a la situación del año previo.

En el 2002, el desempeño de la economía costarricense mejoró tanto en comparación con el observado el año anterior, como en relación con el de los demás países de Centroamérica y América Latina. El PIB en términos reales creció un 3% (más que duplicando la tasa del 2001). Comparado con la tasa global de crecimiento, el comportamiento de los sectores de actividad fue diferenciado. El sector de transporte, almacenamiento y comunicaciones fue el que más creció (12,2%) y además el que más contribuyó al crecimiento general del PIB (explica el 42,1%). Por su parte, el sector agrícola continuó disminuyendo su participación en el PIB: en el 2002 decreció un 2% en términos reales.

El turismo sigue siendo una de las actividades productivas más importantes para Costa Rica. En el 2002 generó 1.078 millones de dólares y representó el 20,5% del valor total de las exportaciones, superando las de microcomponentes electrónicos (899 millones de dólares), café (165 millones de dólares) y banano (478 millones de dólares). Además, según cifras del Banco Central, el sector turístico es, después de la industria, la actividad productiva que más inversiones extranjeras atrae al país. Sin embargo, la consolidación de esta actividad como una de las principales generadoras de contribuciones a la economía y de oportunidades para la población requiere la toma de algunas decisiones, especialmente en lo que concierne a la degradación de los recursos naturales y la inversión para el mantenimiento de los parques nacionales, principal atractivo del país.

En contraste con el año anterior, cuando la demanda agregada en términos reales estuvo prácticamente estancada (apenas creció un 0,7%), en el 2002 ésta creció un 4,4%, con el consecuente impulso a la producción nacional. Esta expansión se debió en un 68% al incremento de la demanda interna (que creció un 4%, un poco menos que el 6,2% del año previo). El restante 32% se originó en la expansión de la demanda externa, sobre la cual no tiene influencia la política económica nacional.

En general, la recuperación de la producción en el 2002, que fue impulsada por la demanda agregada, no se tradujo en un incremento de las oportunidades de empleo para las y los costarricenses. La tasa de ocupación disminuyó y la tasa neta de

participación se mantuvo estancada en 55,4%. El desempleo abierto se incrementó levemente, a 6,4%, la cifra más alta desde 1985, y el subempleo visible llegó a 4,9%, el más alto desde 1986.

Desde el punto de vista de los ingresos, persistió el estancamiento en los niveles del índice de salarios mínimos reales, que se viene observando desde 1999. La proporción de hogares pobres se mantuvo y la desigualdad en la distribución de ingresos, aunque no se deterioró, se estabilizó en uno de los niveles más altos de la historia reciente. En el lado positivo de la balanza cabe anotar que el país logró un crecimiento del ingreso nacional disponible, un 3,3% en términos reales y un 1,2% en términos per cápita, y que los dos primeros quintiles de la distribución del ingreso incrementaron su participación, en contraste con las disminuciones de los años anteriores.

El acceso y el costo del crédito no son factores que limiten la expansión de la producción en la economía costarricense. El saldo de la cartera de crédito no sólo aumenta más rápidamente que el producto, sino que incluso en algunos sectores que se contrajeron en el 2002, ese saldo creció a tasas elevadas. El crédito interno neto del Sistema Bancario Nacional (que incluye al Banco Central) se incrementó en términos reales en un 16,2%, mientras que en el 2001 se había contraído en un 5,2%. El 66,2% de este incremento corresponde a crecimiento del crédito al sector público. Sin embargo, el crédito al sector privado sigue representando la mayor parte de la colocación, el 81,5% del crédito interno neto total.

Tradicionalmente, la falta de un nivel adecuado de ahorro ha sido señalada, como uno de los factores que limitan el crecimiento acelerado de los países en vías de desarrollo. Los activos administrados por las carteras de fondos de inversión crecieron un 32% en 2002, con lo cual llegaron a representar un 12% del PIB, en tanto que los fondos de pensión se incrementaron aún más rápidamente, hasta alcanzar una tasa del 50%, lo que los llevó a representar un 5,3% del PIB. Desde esta perspectiva, la situación del mercado de valores costarricense es paradójica: los fondos de inversión y los de pensiones han experimentado un crecimiento muy dinámico; sin embargo, el mercado privado de capitales no se ha adaptado a las nuevas circunstancias y las inversiones continúan concentrándose en títulos de deuda del sector público y en plazos relativamente cortos. El mercado local de capitales no ha podido hasta ahora articular las necesidades de los inversionistas institucionales con las demandas del sector productivo nacional. Tampoco ha logrado constituirse

en una solución a las grandes dificultades que tiene el Estado para financiar obras de infraestructura en un contexto de restricción fiscal.

En términos de control y supervisión de fondos colectivos, el país logró un notable avance con la promulgación de la Ley Reguladora del Mercado de Valores y la creación de la SUGIVAL, en 1998. No obstante, debe tenerse en cuenta que, a pesar de los esfuerzos que realiza la SUPEN en aras de una supervisión de naturaleza prudencial, casi dos terceras partes del total de fondos administrados por los sistemas de pensiones, que se ubicaron a diciembre 2002 en el orden de los 886.600 millones de colones, unos 2.350 millones de dólares, corresponden a los regímenes en que las potestades de regulación, supervisión y sanción por parte de la SUPEN son restringidas.

Los resultados en las cuentas externas en el 2002 se modificaron con respecto al año previo y mostraron un importante deterioro en la cuenta corriente, cuyo déficit alcanzó un 5,6% del PIB, el segundo más alto de la década. Por otro lado, el ingreso de capital de corto plazo y el crecimiento en la inversión externa directa (3,9% del PIB), junto con la política cambiaria, lograron compensar el déficit originado en la balanza comercial de bienes (7,5% del PIB) y cerrar el año con un aumento neto de las reservas monetarias internacionales, de casi 165 millones de dólares. Adicionalmente, aun cuando en el 2002 la deuda pública externa no reflejó una tendencia creciente, la evolución general de la balanza de pagos no fue sostenible, por el endeudamiento de corto plazo que para la economía en su conjunto representó la entrada de capital en las cuentas de inversiones en títulos de deuda, crédito comercial e inversiones en moneda y depósito.

El valor FOB de las exportaciones aumentó un 4,6% durante el 2002, desempeño que es destacable en un contexto de desaceleración de la economía mundial. Esta evolución favorable se debió al aumento del 6,5% en las exportaciones no tradicionales, que representaron el 87% del total exportado en el 2002. El repunte en los productos no tradicionales se atribuye a las empresas amparadas a zonas francas, que aportan el 50,5% de las exportaciones totales y crecieron un 11,8% en el 2002. Por su parte, los productos tradicionales, que incluyen café, banano, carne y azúcar y representan el 13% de las exportaciones, mostraron una disminución del 5,5%.

El 2002 fue un año intenso en materia de negociaciones y acuerdos de comercio exterior.

Destaca la entrada en vigencia de convenios comerciales con Chile (febrero), República Dominicana (marzo) y Canadá (noviembre). Además, durante el año se dieron negociaciones con Trinidad y Tobago, Panamá y los países centroamericanos elaboraron un plan para la negociación de un TLC con Estados Unidos.

Un hecho destacado del año estudiado es que la inflación fue menor de dos dígitos, 9,68%, aunque que no se sustentó en un déficit fiscal reducido y controlado. Además sobresale el retorno del ciclo político-electoral en las finanzas públicas. En 1998, pese a ser un año electoral, el déficit se redujo y el tradicional “paquete tributario” de inicios de gobierno no fue necesario. Sin embargo, del 2001 al 2002 el déficit volvió a crecer, por lo que no sorprende que la aprobación de la Ley de Contingencia Fiscal se haya convertido rápidamente en un tema prioritario para las nuevas autoridades. Este retorno del ciclo político constituye una mala noticia para el país: la responsabilidad fiscal es compatible con todo tipo de modelo de desarrollo económico; el desequilibrio fiscal recurrente con ninguno.

El déficit financiero del Gobierno Central se incrementó de manera considerable en el 2002, cuando llegó a representar el 4,3% del PIB, en contraste con el 2,9% observado en el 2001. Este resultado refleja tanto una disminución en los ingresos (0,12 puntos porcentuales del PIB, principalmente en los rubros de consumo, venta y renta) como un incremento en los gastos totales (1,25 puntos porcentuales del PIB en todas las partidas). El resto del sector público no financiero, contrario a lo que venía sucediendo en años previos, no logró acumular un superávit primario importante y terminó el 2002 con un pequeño exceso de ingresos sobre gastos, equivalente a un 0,3% del PIB; en el 2001 el superávit primario había alcanzado un 1,06% del PIB.

En el 2002, del total de gastos del Gobierno Central un 33,8% correspondió al pago de salarios y contribuciones a la seguridad social, un 24,3% al pago de intereses sobre las deudas interna y externa, y un 19,6% a transferencias al sector privado, especialmente por concepto de pensiones. Esto arroja un total del 77,7% del gasto total con un alto grado de rigidez. Esta situación, agravada por el creciente pago de pensiones, es un problema cuya magnitud tenderá a crecer en el futuro, salvo que se adopten medidas de fondo, ya sea en el gasto o en el ingreso del sector público. El problema no se solucionará apelando a una ejecución austera de los presupuestos públicos.

En relación con el financiamiento del déficit del Gobierno Central, en el 2002 hubo un mayor uso de recursos acumulados en caja, en particular de 153 millones de dólares depositados en el Banco Central que, en principio, se iban a utilizar para capitalizar a esta institución. Esto evitó que se tuviese que recurrir al financiamiento mediante mayores colocaciones en el mercado interno, con el consecuente impacto sobre las tasas de interés y, por ende, sobre el gasto en intereses. Por su parte, la deuda de todo el sector público, tanto interna como externa, creció como porcentaje del PIB, de 56,7% en el 2001 a 59,3% en el 2002. La deuda total se ha estabilizado en alrededor de un 60% del PIB, pero su servicio, por las tasas de interés internas y su rápida renovación, genera presiones crecientes. El nivel de endeudamiento no es el problema, pero sí su servicio. De continuar esta tendencia por unos años más, el servicio de la deuda podría incrementar la calificación del riesgo país.

En resumen, a pesar de la recuperación en el ritmo de crecimiento económico, tanto la política fiscal como la monetaria fueron insuficientes para eliminar la “fragilidad” que, en los términos del Octavo Informe, caracterizaba la economía costarricense en el 2001, y que se mantuvo vigente en el 2002. Desde el punto de vista de la sostenibilidad del crecimiento, resulta preocupante que:

- La reactivación de la demanda interna (4% de crecimiento) tiene como un componente central el incremento de la demanda del Gobierno, la que a su vez fue posible sobre la base de un marcado deterioro de la situación fiscal, y se tradujo asimismo en un deterioro de la cuenta corriente de la balanza de pagos.
- El incremento en la formación bruta de capital fijo (7,2%) está asociado, en buena medida, a las inversiones del ICE, que llevan a una reducción del superávit de esta institución y a un deterioro de la situación global de las finanzas públicas y se tradujo asimismo en un deterioro de la cuenta corriente de la balanza de pagos, lo que podría llegar a constituirse en factor limitante de estas inversiones, en el tanto no se generen nuevos ingresos.
- El nivel de rigidez del gasto, derivado de un servicio cada vez mayor de la deuda pública, impone límites a la inversión en infraestructura y otros rubros.

■ El mayor dinamismo de la producción está fuertemente asociado a las empresas de zona franca, un régimen que en el futuro cercano perderá uno de sus componentes centrales -la exoneración del impuesto sobre la renta- sin que hasta el momento el país haya definido la estructura que en adelante tendrá dicho impuesto. Tratándose de un área tan vital para la economía costarricense, prolongar la incertidumbre en esta materia parece un riesgo innecesario.

El comportamiento de la producción y sus determinantes

Para abordar la dinámica del crecimiento el análisis se organiza en tres partes. Primero se examina el comportamiento de la economía en contraste con años previos; luego se desagrega el crecimiento experimentado según el aporte de los diferentes sectores económicos y componentes de la demanda agregada y, finalmente, se explora la volatilidad de la contribución de los distintos sectores al crecimiento.

La demanda externa, sobre la cual no tiene influencia la política económica nacional y que constituye el 32% de la demanda agregada, es y seguirá siendo uno de los factores determinantes del ritmo de crecimiento de la economía costarricense. En este sentido, la conducción de la política económica tiene limitaciones severas en cuanto a su capacidad de estimular el crecimiento económico, no así en la posibilidad de reducir el riesgo que representan las fluctuaciones en la demanda externa, así como de diversificar ese riesgo ampliando la oferta exportable y ampliando los mercados de destino. Por otro lado, la implementación de un conjunto de políticas sectoriales y microeconómicas bien diseñadas ha mostrado dificultades en el pasado y los debates que genera son intensos, como lo ilustra con claridad un análisis sobre política industrial en Costa Rica que se incluye al final de esta sección.

La producción global se recupera

En el 2002, el desempeño de la economía costarricense mejoró tanto en comparación con el observado el año anterior como en relación con el resto de los países de Centroamérica y América Latina. El PIB en términos reales creció un 3% (más que duplicando la tasa del año anterior). En el 2001, en cambio, Costa Rica había sido la economía con menos crecimiento en el istmo, y la séptima en la región latinoamericana (por el impacto de una contracción en la demanda externa).

Comparado con la tasa global de crecimiento, el comportamiento de los sectores de actividad fue diferenciado, y el aporte de estos al crecimiento depende tanto de su dinámica interna, como de su participación porcentual en el PIB. En términos de su contribución a la expansión del producto, el ordenamiento es distinto que respecto a su crecimiento (cuadro 3.2).

Es importante mencionar que la industria de la construcción, la manufactura y la agricultura, tuvieron comportamientos muy distintos al del año precedente (gráfico 3.1).

Al analizar los factores que empujaron la demanda agregada durante el 2002, es claro que

todos comparten la característica de tener problemas de sostenibilidad. En primer lugar, el principal componente que impulsó el crecimiento del sector transporte, almacenamiento y comunicaciones fue el incremento de las inversiones del ICE en telefonía celular y las comunicaciones por medio de Internet. Estas inversiones, que en años anteriores se habían venido posponiendo, en el 2002 fueron uno de los catalizadores del deterioro en la situación fiscal del país, aunque ciertamente no el único, dado el estrujamiento del gasto público y la insuficiencia de los ingresos del Estado. El punto no es que estas inversiones sean buenas o malas, rentables

CUADRO 3.1

Resumen de indicadores económicos relevantes

Indicador	1999	2000	2001	2002	Promedio 1992-2001
Crecimiento del PIB real por persona (%)	5,7	-0,5	-1,0	1,0	2,5
Crecimiento real del ingreso nacional disponible por persona (%)	-4,3	-0,8	0,7	1,2	2,0
Formación bruta de capital/PIB (%)	21,0	20,4	20,5	21,6	20,8
Crédito al sector privado (% crédito total)	67,8	73,2	85,6	81,5	66,9
Crecimiento de las exportaciones (\$ corrientes)a/	20,6	-12,2	-14,2	4,6	11,2
Tasa de desempleo abierto (%)	6,0	5,2	6,1	6,4	5,2
Tasa de subutilización total (%)	13,8	12,0	13,7	14,6	12,0
Índice de salarios mínimos reales (enero 1995=100)b/	108,3	107,6	107,9	107,2	101,5
Ingreso promedio real mensual (1995=100)c/	54.183,3	56.991,4	58.132,9	57.316,1	52.105,3
Índice de términos de intercambio	109,2	100,6	97,6	95,1	105,5
Inflación (IPC) (%)	10,1	10,2	11,0	9,7	13,7
Déficit comercial/PIB (%)	-3,7	1,3	5,0	9,2	3,6
Déficit de cuenta corriente/PIB	4,3	4,4	4,5	5,6	4,3
Tipo de cambio efectivo real multilateral (1995=100)d/	101,5	99,8	98,3	99,9	101,1
Déficit Gobierno Central/PIB (%)	2,2	3,0	2,9	4,3	2,9
Ahorro nacional neto/PIB (%)	6,1	6,6	7,0	6,5	7,9
Reservas internacionales netas/importaciones por mes/e/	4,0	3,5	3,5	3,6	3,4
Deuda interna bonificada del Gobierno Central/PIB (%)f/	26,9	26,7	28,0	28,6	21,6
Deuda externa/PIB (%)g/	19,3	19,7	19,4	19,5	25,3
Gasto público en educación/PIB (%)	4,1	4,7	5,2	5,5	4,3

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

b/ Índice de salarios mínimos reales promedio del año.

c/ Las cifras del 2000 y el 2001 son totalmente comparables. Sin embargo, para compararlas con las de años anteriores se debe tener presente el cambio en el cálculo de las estimaciones (INEC, EHPM).

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

e/ Reservas netas del Banco Central de Costa Rica a diciembre de cada año.

f/ Incluye deuda documentada y amortizaciones.

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

o no, sino que una parte significativa del impulso al crecimiento económico proviene de un incremento del déficit del sector público (lo que en principio no es negativo: precisamente para esto es que se utiliza el déficit) que lo lleva a su nivel más alto en doce años, con la única excepción de 1994, cuando tuvo lugar la quiebra del Banco Anglo. De allí que se apunte la existencia de un problema de sostenibilidad: seguir impulsando la demanda a través incrementos sistemáticos en el déficit del sector público entraña un peligro creciente sobre la estabilidad de la economía. Romper

este círculo supone un Gobierno Central que tenga alguna holgura para enfrentar sus obligaciones, sin tener que buscar su financiamiento básico en los excedentes de otros sectores del Estado.

En segundo lugar, el impulso más importante a la expansión del sector manufacturero se debió al crecimiento de las exportaciones de las empresas de alta tecnología ubicadas en zonas francas. La preocupación es que este régimen desaparecerá en pocos años, a menos que la OMC otorgue una extensión del plazo para su desmantelamiento. Una vez que esto suceda: ¿cuál será

CUADRO 3.2

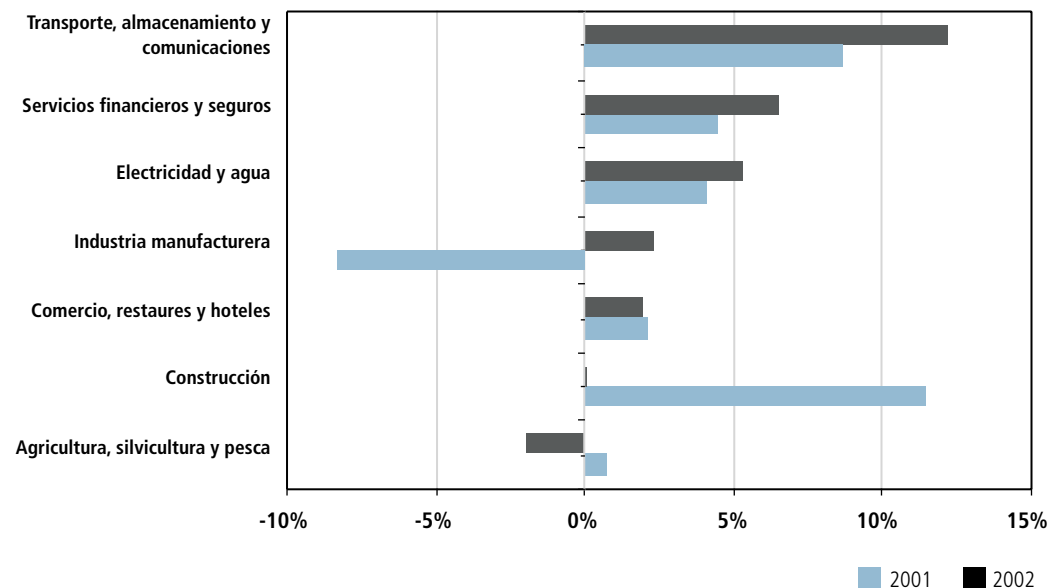
Comportamiento de la producción y sus determinantes. 2002

Crecimiento del sector	Porcentaje	Aporte al crecimiento del PIB	Porcentaje
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	12,2	Transporte, almacenamiento y comunicaciones	42,1
Otros servicios prestados a empresas	7,6	Industria manufacturera	16,6
Servicios financieros y seguros	6,6	Comercio, restaurantes y hoteles	11,5
Electricidad y agua	5,3	Servicios comunales, sociales y personales	9,5
Industria manufacturera	2,3	Servicios financieros y seguros	8,6
Comercio	2,0	Otros servicios prestados a empresas	8,1

Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

GRAFICO 3.1

Costa Rica: tasa de crecimiento real de los principales sectores económicos. 2001-2002



Fuente: Departamento de Contabilidad Social, BCCR.

el régimen tributario que se aplicará a las empresas que en la actualidad funcionan bajo esa modalidad? En ausencia de reformas a la legislación vigente, las empresas que hoy operan en zonas francas se incorporarían al régimen tributario ordinario, con una tasa marginal de impuesto sobre la renta del 30%. En estas condiciones, y tomando en cuenta las tasas que cobran los países que compiten con Costa Rica en la atracción de inversión extranjera directa, tendría que hacerse un mayor esfuerzo en otras áreas del entorno económico nacional para mantener la ventaja competitiva del país y atraer esta inversión. En otras palabras, aunque el incremento en las tasas impositivas no constituya, por sí mismo, un obstáculo insuperable para mantener la competitividad del país en atracción de inversión extranjera directa, si todo lo demás sigue igual, ese incremento deteriora la competitividad relativa de Costa Rica. Por otro lado, la incertidumbre en cuanto al régimen tributario y la solvencia de las cuentas públicas constituye, en este caso sí por sí misma, un obstáculo para la atracción de inversión extranjera directa en el tanto no se conozcan las nuevas reglas. Al momento de redactarse este Informe, ninguna de las partes fundamentales de la reforma tributaria propuesta por el Gobierno de la República había sido dictaminada por la Comisión Mixta de la Asamblea Legislativa creada con este propósito.

Finalmente, la expansión del sector comercio tiene como componente principal el aumento en la venta de bienes de consumo duradero, que está directamente asociado con el deterioro de la balanza comercial hasta niveles que ya pueden considerarse preocupantes, y cuyo incremento al ritmo observado en el 2002 ciertamente es insostenible.

El sector agrícola continúa disminuyendo su participación en el PIB

En el 2002 el sector agrícola se contrajo en aproximadamente un 2% en términos reales, como resultado de la combinación de varios factores, a saber:

- La producción de café cayó un 16,7%, por efecto de los bajos precios internacionales del grano, que han llevado a una reducción en el área cultivada y a la desatención de los cafetales.
- En la actividad bananera, los fenómenos climáticos y la reducción en el área cultivada provocaron un descenso del 9,6% en la producción.

- La producción de granos básicos cayó un 13,6%, en virtud de que los bajos precios de importación han desestimado la producción nacional.
- La actividad ganadera cayó un 8,8%, afectada tanto por una tendencia hacia un menor consumo, como por la reducción en el hato ganadero.
- Finalmente, algunas actividades como la producción de piña (20,7%), naranja (2%), pollo (9,2%), leche (3,4%) y tubérculos (3,2%) tuvieron una evolución más bien favorable, pero su efecto no pudo compensar la contracción en el resto del sector (BCCR, 2003a).

Dadas estas condiciones, la agricultura continuó disminuyendo su participación en el PIB, tal como se ha venido destacando en Informes anteriores. Este cambio en la estructura de la producción nacional no resulta negativo en sí mismo y, de hecho, la disminución, tanto del porcentaje de la producción que proviene de la agricultura, como del porcentaje de la población que trabaja en esa actividad, es un fenómeno que acompaña de manera predecible (por la experiencia internacional) el proceso de desarrollo económico. El problema es que, en ausencia de una clara estrategia de salida para los sectores que han dejado de ser económicamente viables, la transición puede ser altamente traumática y disruptiva, especialmente en el ámbito local. Como se discute en detalle en la sección sobre políticas de fomento a la producción, esta es una de las debilidades más severas de las acciones microeconómicas recientes.

La expansión de la demanda agregada dio impulso al crecimiento

En contraste con el año 2001, cuando la demanda agregada en términos reales estuvo prácticamente estancada (apenas creció un 0,7%), en el 2002 ésta creció un 4,4%, logrando así dar un impulso al crecimiento de la producción nacional. Esta expansión se debió en casi un 68% al aumento de la demanda interna (que creció un 4%, un poco menos que el 6,2% del año previo). El restante 32% se originó en la expansión de la demanda externa, que se incrementó en un 5,1% luego que en el 2001 se había contraído en un 9,2% (gráfico 3.2).

Pese a los reajustes en el ritmo de devaluación del colón, el manejo de la política cambiaria no evitó que buena parte del crecimiento de la demanda interna se tradujera en un aumento

de las importaciones de bienes y servicios (7%), con lo cual el déficit de la balanza comercial pasó de 5% del PIB en el 2001 al 7,5% en el 2002. La política de devaluación no pudo acelerarse más porque se habría comprometido la estabilidad de la economía.

Entre los componentes de la demanda interna sobresale el crecimiento de la formación bruta de capital fijo (7,2%). Al desagregar este indicador en sus partes, se observa que la adquisición de maquinaria y equipo importados por empresas de zonas francas creció un 16,3%, y el gasto del sector público en equipo, presumiblemente importado, para telecomunicaciones y producción de energía, se incrementó en un 26,7%. El problema es que este aumento en la formación bruta de capital fijo depende de manera crucial de tres procesos insostenibles: el incremento en el déficit fiscal (sobre una base ya elevada), el crecimiento del déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos, y las exportaciones de un régimen con fecha de cierre.

El Banco Central intentó calcular la formación bruta de capital de empresas que producen para el mercado interno, excluyendo la financiada por capital extranjero, y concluyó que este componente muestra “un ritmo relativamente deprimido”, lo que parece indicar que el mercado interno sigue

siendo un “motor apagado” en el proceso de desarrollo económico (BCCR, 2003a).

Cabe notar también la expansión de la demanda privada de consumo final (que en principio puede verse como un indicador de mejora en el bienestar) y de la demanda de consumo final del Gobierno Central (gráfico 3.3).

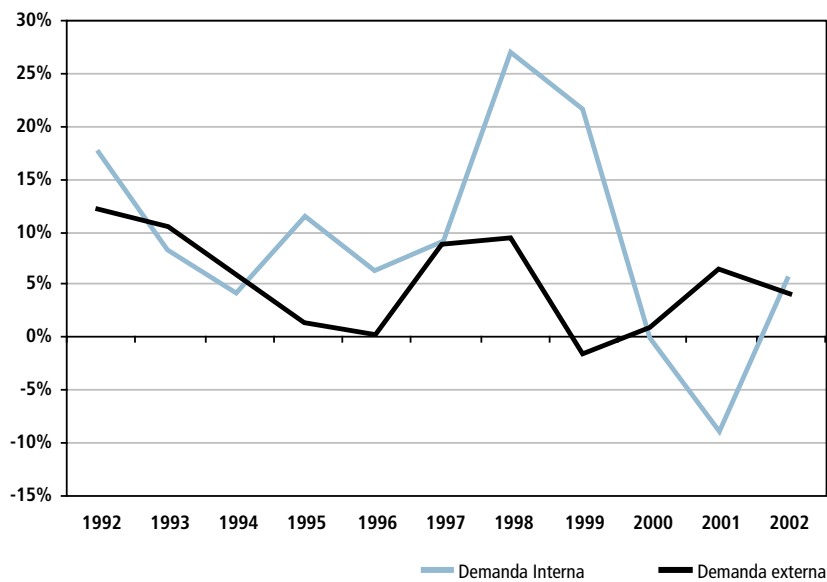
El crecimiento y la estructura productiva en una visión de mediano plazo

Como tendencia, la producción real creció entre 1992 y 2002. Sin embargo, aunque las tasas de crecimiento fueron positivas, con un promedio de 4,9% para la década, su comportamiento varió de manera importante en períodos relativamente cortos, más aún si éste se analiza por sectores.

Entre 1992 y 1996 la economía costarricense desaceleró considerablemente su ritmo de crecimiento anual, de cerca de 7% a un nivel apenas superior al 1%, comportamiento que se relaciona con años difíciles para los sectores de comercio y manufactura, y en 1996, con el peor año de la década para el sector construcción. De 1997 a 1999, la tasa global de crecimiento se vio favorecida por la gran expansión que registró el sector manufacturero con la instalación de la firma

GRAFICO 3.2

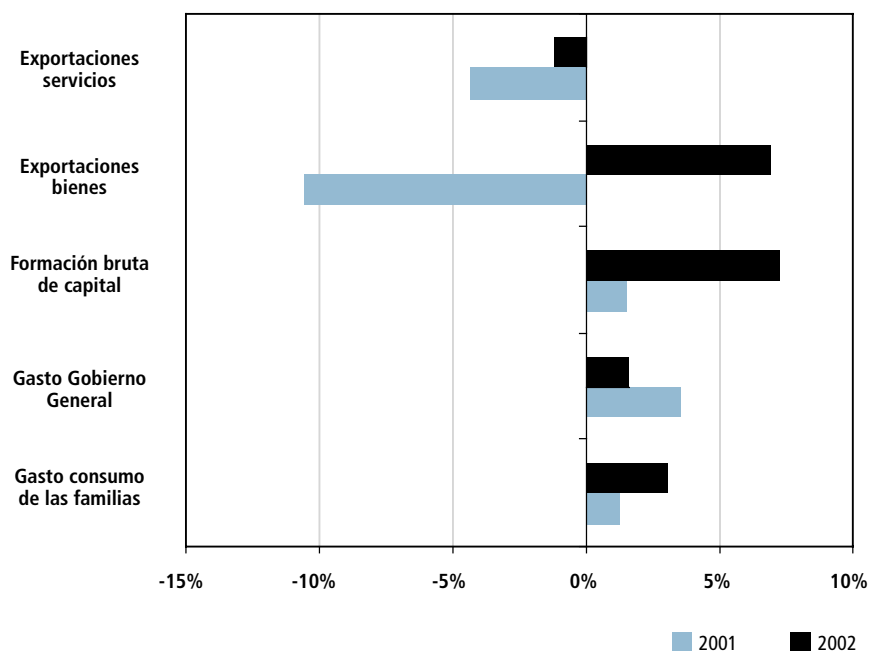
Costa Rica: crecimiento real de la demanda agregada interna y externa. 1992-2002



Fuente: Departamento de Contabilidad Social, BCCR.

GRAFICO 3.3

Costa Rica: crecimiento de los componentes de la demanda agregada. 2001-2002



Fuente: Departamento de Contabilidad Social, BCCR.

RECUADRO 3.1

Perspectivas sobre la situación de la economía durante el 2002

Las decisiones económicas de las personas y las empresas están influidas por las expectativas que tienen acerca del futuro desempeño de la economía. Si un consumidor es optimista, espera tener empleo e ingresos mayores, probablemente aumentará sus gastos y contraerá deudas para consumir más; una empresa que prevé que sus ventas crecerán, estará más dispuesta a contratar trabajadores, otorgar aumentos salariales e incrementar la inversión. La situación contraria se presentaría si la percepción acerca de la economía fuera pesimista.

En Costa Rica se han desarrollado diversos instrumentos para dar seguimiento a las expectativas sobre la economía, tres de los cuales se retoman aquí: en el caso de los consumidores, el "índice de sentimiento del consumidor", de la Escuela de Estadística y el Observatorio del Desarrollo (OdD) de la Universidad de Costa Rica; para las empresas, la encuesta trimestral de negocios "Pulso Empresarial", de la UCCAEP y; para los especialistas en economía del sector privado, la "Encuesta trimestral de perspectivas económicas", del Banco Central.

Índice de sentimiento del consumidor/UCR

En setiembre del 2002, el OdD y la Escuela de Estadística realizaron por primera vez una encuesta telefónica a 632 hogares, aplicando una metodología desarrollada en 1946 por la Universidad de Michigan y adaptada a Costa Rica, para obtener el índice de sentimiento del consumidor (ISC).

El ISC se calcula en una escala de 0 a 100, donde el rango de 0 a 40 se califica como "pesimista", el de 40 a 60 como "incertidumbre", y el de 60 a 100 como "optimista". Está compuesto por cinco preguntas relacionadas con la finanzas personales, la opinión sobre el desempeño de las empresas y la percepción del momento para comprar bienes duraderos.

El valor del ISC para setiembre del 2002 fue de 44,4, lo cual indica que los consumidores sintieron incertidumbre ante la situación económica. Los consumidores con nivel de ingreso, educación y ocupación más altos son menos pesimistas, aunque ello no significa que sean optimistas. En general, los consumidores sintieron que su situación empeoró respecto al año anterior. Para los próximos cinco años esperan períodos de crisis, y prefieren postergar el consumo de bienes duraderos. Además prevén que en los próximos doce meses el desempleo y la pobreza aumentarán.

Pulso Empresarial/UCCAEP

La encuesta que desde hace varios años realiza la UCCAEP da seguimiento trimestral a las expectativas del sector empresarial sobre la economía. En el 2002 éstas mejoraron respecto al 2001. Sin embargo, la percepción fue cautelosa, y ello se reflejó en modestas intenciones de expansión de las inversiones, las exportaciones y la contratación. El año empezó mal -el 50% de las empresas mantendría invariable la

RECUADRO 3.1 (continuación)

inversión- pero las expectativas mejoraron en el segundo y tercer trimestre. Evaluando la diferencia porcentual entre los empresarios que consideran que la variable aumentó en comparación con el trimestre anterior y los que opinan lo contrario, todas las variables resultaron con un balance positivo, pero si se compara un mismo trimestre en varios años, por ejemplo el cuarto trimestre en el período 1999-2002, solo la situación general de la empresa y la contratación de personal resultaron positivos. Las ventas internas y las exportaciones, más bien mantienen la tendencia decreciente desde 1999 (gráfico 3.4).

El sector financiero fue el más positivo en sus expectativas, seguido por el comercio; el resto de los sectores, a saber, servicios, construcción, industria, agropecuario y turismo, tuvieron percepciones más moderadas. Llama la atención la positiva recuperación del sector turismo, que había sufrido un importante deterioro en los primeros trimestres del 2002.

Encuesta trimestral sobre perspectivas económicas /BCCR

Esta encuesta se realizó por primera vez en el 2002, y su aplicación correspondió al cuarto trimestre del año. Se entrevistó a 48 especialistas en economía del sector privado, con el propósito de medir su

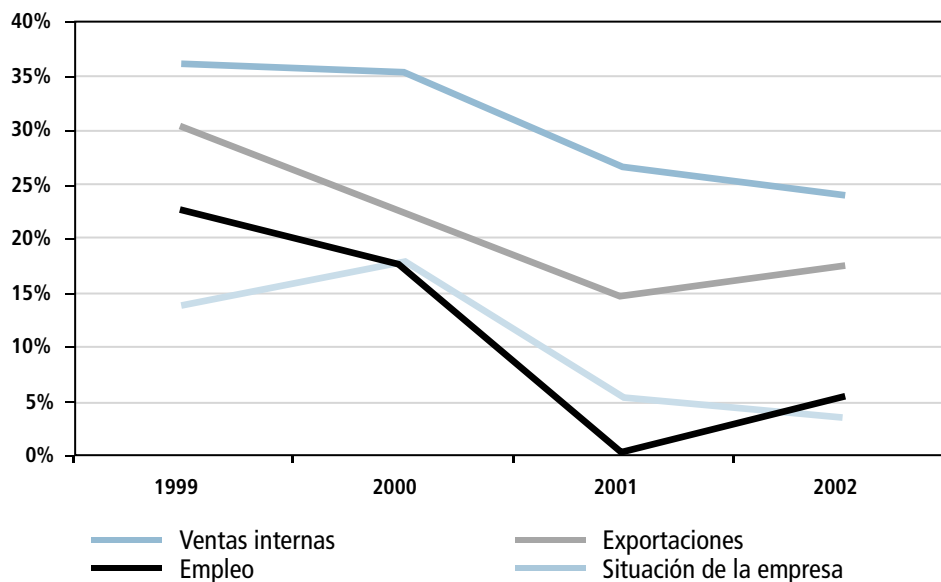
percepción acerca del comportamiento futuro (diciembre 2002 a diciembre del 2003) de la inflación, la devaluación, las tasas de interés y la actividad económica.

El 50% de las y los encuestados consideró aceptable el manejo del tipo de cambio y manifestó que esperaba niveles similares de devaluación. Para la inflación, las tasas de interés y la actividad económica preveían un leve ascenso. Además, consideraron que los principales factores que limitan el crecimiento económico son el déficit fiscal y la deuda interna (35%), seguidos por el poco dinamismo de la demanda externa (32%); en tercer lugar señalaron al sector público, por su burocracia, la acción de los monopolios estatales y los altos costos de los servicios públicos (18%), y en último lugar las altas tasas de interés activas y el alto margen de intermediación (18%).

En cuanto a la pertinencia de hacer inversiones, un 44,7% estimó que era un mal momento, frente a un 30% que sí veía un panorama adecuado para realizarlas. Sobre el clima de negocios para los seis meses siguientes, la mayoría consideró que permanecería igual (55%), un 32% que mejoraría, y sólo una minoría (13%) dijo que empeoraría.

GRAFICO 3.4

Costa Rica: comportamiento de las principales variables de la encuesta Pulso Empresarial. 1999-2002
(cuarto trimestre de cada año)



Fuente: UCCAEP, 2003.

Intel, que llevó la tasa de crecimiento casi hasta el 8%. A partir del 2000, y muy afectada por la reducción de las ventas de microcomponentes electrónicos, la tasa global de crecimiento ha vuelto a reducirse a niveles modestos, llegando en el 2002 a un 3% (gráfico 3.5).

Es importante tener en cuenta que la variabilidad en el crecimiento del PIB está afectada tanto por la volatilidad en las tasas de crecimiento de cada uno de los sectores, como por la participación relativa de estos. Si se aproxima la volatilidad del crecimiento con el coeficiente de variación¹, se obtiene que en el período 1992-2002 los sectores que tuvieron mayor volatilidad fueron extracción de minas, servicios de administración pública y construcción, en tanto que los de menor volatilidad fueron actividades inmobiliarias, transporte almacenamiento y comunicaciones y electricidad y agua. No obstante, dado su peso relativo en la estructura porcentual del PIB, los sectores que más contribuyen a explicar el comportamiento de la tasa global de crecimiento en el período

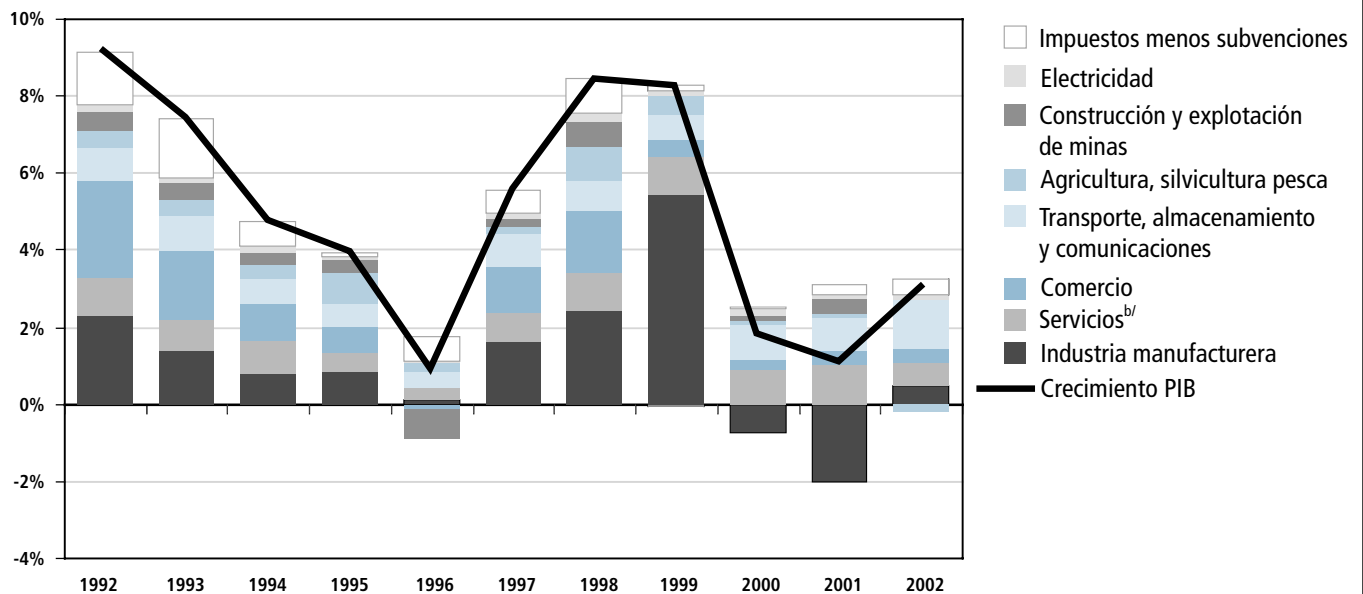
analizado son la industria manufacturera, agricultura, comercio y construcción (cuadro 3.3).

La estructura porcentual del PIB no varió de modo significativo entre 1992 y el 2002. Considerando las principales industrias, que en promedio representan el 90% del PIB, el sector de transporte, almacenamiento y comunicaciones, que pasó de 7,62% a 11,39% de esa contribución, fue el único con un cambio importante.

Si se califica como dinámicos a aquellos sectores económicos cuyo aumento en la producción entre 1992 y 2002 fue superior al del PIB, se obtiene un conjunto encabezado por los sectores de transportes, otros servicios prestados a empresas, servicios financieros, electricidad, comercio, manufactura y construcción. Como los sectores menos dinámicos se ubican servicios comunales y servicios inmobiliarios, que durante todo el período registraron una tendencia sostenidamente creciente, seguidos por la agricultura, explotación de minas y canteras y, finalmente, servicios de administración pública.

GRAFICO 3.5

Costa Rica: crecimiento del PIB según contribución de los distintos sectores^{a/}. 1992-2002



a/ La línea muestra el crecimiento del PIB en cada año y los componentes de la barra el aporte de cada sector a ese crecimiento.

Los porcentajes en negativo indican que hubo una disminución en el valor agregado de dicha industria en comparación con el año anterior.

b/ Incluye: servicios comunales, administración pública y otros.

Fuente: Departamento de Contabilidad Social, División Económica, BCCR.

CUADRO 3.3

Contribución porcentual promedio y volatilidad de los principales sectores económicos en el PIB. 1992-2002

	Contribución porcentual promedio en el período	Volatilidad ^{a/}
PIB a precios de mercado	100,00	0,62
Industria manufacturera	22,17	1,56
Comercio, restaurantes y hoteles	18,42	0,87
Agricultura, silvicultura y pesca	11,00	0,98
Servicios comunales, sociales y personales	10,93	0,37
Transporte, almacenaje y comunicaciones	9,26	0,26
Actividades inmobiliarias	5,25	0,21
Construcción	3,78	1,76
Servicios financieros y seguros	3,66	0,48
Electricidad y agua	2,76	0,36
Servicios de administración pública	2,70	1,99
Otros servicios prestados a empresas	2,63	0,69
Extracción de minas y canteras	0,10	3,03

a/ Estimada por el coeficiente de variación.

Fuente: *Elaboración propia con datos del BCCR.*

Tema especial: políticas de promoción de actividades productivas

La ausencia de políticas claras de promoción de la actividad productiva, o lo que los economistas llaman una “política industrial”, ha sido ampliamente señalada como una de las deficiencias más severas en las políticas económicas aplicadas en Costa Rica en las últimas décadas. El análisis de las contribuciones del crecimiento de los sectores al PIB, presentando en la sección anterior, requiere complementarse con una valoración de mayor alcance temporal, en relación con las oportunidades de desarrollo que ha tenido cada sector particular. A continuación se ofrece una síntesis de dos casos particulares: la promoción general de la actividades productivas y el desarrollo del sector turismo. Ambos han generado fortalezas y debilidades y ambos, también, enfrentan amenazas.

Predominan las acciones de política industrial de tipo horizontal

El debate actual en materia de política industrial se centra en la selectividad de las políticas y las posibilidades de crecimiento y desarrollo de sectores específicos, a través de instrumentos como la investigación y el desarrollo, el financiamiento, la capacitación y el entrenamiento, entre otros. Lo cierto es que la aplicación de una política

industrial se justifica por la presencia de fallas de mercado, que alejan a ciertos sectores productivos de la competencia perfecta, dando lugar a monopolios u oligopolios, o bien a que empresas productoras de un bien altamente especializado no estén integradas verticalmente.

La respuesta de política industrial puede darse por medio de diversos instrumentos, no necesariamente excluyentes entre sí, como por ejemplo: regulación de la competencia a través de las leyes antimonopolio, ejecución de acciones para el desarrollo de proveedores, formación de redes de cooperación entre empresas, fomento de la inversión mediante incentivos y normativa, subsidios a la investigación y la difusión de nuevas tecnologías, impulso al desarrollo de capital humano y acciones deliberadas para reducir los costos de transacción (legalidad, seguridad jurídica, contratos). No todos los instrumentos resultan efectivos para todas los objetivos de la política industrial; el éxito de la política radica en seleccionar la combinación correcta para cada situación.

En materia normativa el desarrollo de la política industrial en años recientes ha sido importante. Entre las principales iniciativas destacan la promulgación de la Ley de Fortalecimiento de las Pequeñas y Medianas Empresas (PYME), y la Ley del Sistema Nacional para la Calidad, en mayo y abril del 2002, respectivamente, que representan dos esfuerzos para la definición de políticas de fomento de los sectores productivos, que fueron

desplegados conjuntamente por diversas instituciones de los sectores público y privado. En el caso específico del sector agrícola, a inicios de 1998 se promulgó la Ley de Creación del Programa de Reconversión Productiva del Sector Agropecuario, que dio origen al Programa de Reconversión Productiva que administra el CNP y que constituye la principal fuente de recursos para apoyar proyectos de este sector.

Por otra parte, desde mediados de los años noventa en Costa Rica se ha venido desarrollando una gran cantidad de actividades dirigidas a promover el

desarrollo de los sectores productivos, en respuesta a la apertura económica y su profundización con los tratados de libre comercio (TLC)². Dichas actividades se ubican más dentro del contexto de políticas de corte horizontal³ que de tipo vertical y, en su conjunto, podrían verse como una política de fomento productivo o una “política industrial” en el sentido más amplio de la palabra, aunque no resulte sencillo identificar orientaciones generales y comunes (pero sí un fuerte énfasis en la capacitación gerencial), ni sus acciones hayan sido sometidas a coordinación o evaluación general (cuadro 3.4).

CUADRO 3.4

Iniciativas recientes de apoyo a sectores productivos

Programa	Año	Recursos	Descripción
PROGRESE (Programa de Excelencia y Superación Empresarial)	1995 al 2000	2,5 millones de dólares, financiados por el BID	Capacitación y asistencia técnica para las pequeñas y medianas empresas. Con la venta de servicios de las empresas se creó un fondo para darle seguimiento.
BN Desarrollo	2001	14% de la cartera total del Banco Nacional (equivalente a 138,6 millones de dólares, saldo de la cartera al cierre del 2002)	Crédito para actividades agropecuarias, industriales, de comercio, servicios y turismo. En alianza, PROCOMER, el INA y FUNDES ofrecen programas de capacitación y asesoría en administración, manejo de costos e incursión en mercados internacionales.
CR Provee	Se firmó en 1999, inició en 2000 y concluirá en 2005	1,5 millones de dólares 60% BID y 40% PROCOMER	Apoyo a encadenamientos productivos entre PYME locales y multinacionales en zona franca.
Pro Software	Se firmó en 1999, inició en 2000	2,5 millones de dólares 60% aporte del BID 12% CAPROSOFT 20% FUNCENAT y 8% PROCOMER	Mejoramiento de la competitividad de las empresas de <i>software</i> , a través de tres componentes: educación, calidad y fortalecimiento de CAPROSOFT. Empresarios manejan el proyecto.
Creando Exportadores	2000	Costo de cada empresa en el programa: 150.000 colones pagaderos en dos tractos (dos participantes por empresa). PROCOMER asume el 70% del costo real del programa.	Formación, capacitación e información comercial para PYME que quieran exportar. Consta de tres módulos: capacitación, información y validación de mercado y auditoría para la exportación.
Programa de Reconversión Productiva	1998, con la aprobación de la Ley 7742	5 millones de dólares, financiados con el 5% de los presupuestos ordinarios y extraordinarios de FODESAF, el 15% de los presupuestos anuales del INA y el 10% de los presupuestos del IMAS.	Financiamiento para inversión y capital de trabajo, capacitación a nivel técnico y gerencial, servicios de apoyo, consultorías especializadas e información.

Fuente: Alonso, 2003b.

Más detalle sobre política industrial,

consúltese el trabajo elaborado por Eduardo Alonso, "Política industrial en Costa Rica" en el sitio www.estadonacion.or.cr

Los hechos comentados evidencian un esfuerzo por complementar las políticas macroeconómicas de estabilización y ajuste hacia la apertura, con políticas para fortalecer la capacidad competitiva de las empresas locales, en particular de las PYME, fomentando su vinculación con las compañías exportadoras, su participación directa en las exportaciones y, en general, su competitividad, mediante el desarrollo del mercado de servicios y la ejecución de acciones horizontales específicas dirigidas a mejorar las condiciones de acceso al crédito, proveer asistencia técnica y capacitación, además de establecer mecanismos para fomentar la normalización, la metrología y el control de calidad, todos elementos determinantes de la competitividad empresarial, más allá de la corrección de los precios. La falta de evaluación de los resultados e impactos de estas iniciativas es una debilidad que debe subsanarse y que refleja la dispersión de esfuerzos y la ausencia de mecanismos de coordinación.

El renovado interés por definir políticas para el desarrollo productivo -políticas industriales reciente, y no se ha llegado a constituir una red institucional público-privada que atienda sistemática y articuladamente todas las necesidades existentes. Además, hay una creciente frustración con respecto a algunas iniciativas que no han logrado los objetivos inicialmente establecidos, tales como el Programa de Reconversión Productiva Agrícola (recuadro 3.2) y el Programa de Competitividad. En relación con las PYME, parece haber consenso general acerca de la conveniencia de emprender acciones que faciliten su desarrollo. Sin embargo, el poco avance en la reglamentación y puesta en marcha de los mecanismos definidos en la ley parecen evidenciar que se requiere mayor compromiso de las instituciones responsables y del sector de las PYME para concretar las iniciativas (recuadro 3.3).

RECUADRO 3.2**Reconversión productiva: una iniciativa con resultados dispersos que debe evaluarse**

Durante los años noventa, las organizaciones campesinas plantearon con fuerza el tema de la reconversión productiva. Demandaban del Estado una política agropecuaria clara e integral de apoyo a los pequeños y medianos productores, de manera que estos pudieran desarrollar procesos de agroindustria y comercialización que les permitieran ir más allá de la producción y tener mayor posibilidades de inserción en los mercados internacionales. En 1997, con la reforma de la Ley 7742, del Consejo Nacional de la Producción, se creó el Programa de Reconversión Productiva Agrícola con carácter de responsabilidad principal de esta institución. El objetivo del Programa fue lograr la modernización y verticalización de las actividades productivas por medio de la capacitación de los productores, la transferencia tecnológica para que mejoraran sus procesos de producción y el financiamiento de proyectos específicos mediante la asignación de fondos reembolsables y no reembolsables. La reconversión productiva debería darse en forma integral y gradual, según se fueran logrando los distintos componentes. Después de siete años de ejecución, el impacto de este programa requiere ser evaluado a la luz de los objetivos iniciales y los resultados obtenidos.

Entre 1996 y el 2002 el Programa tuvo una inversión total de 10.345 millones de colones (38% con fondos no reembolsables y 62% con recursos reembolsables). Se financiaron 129 proyectos que involucran a unas 88 organizaciones (especialmente asociaciones, cooperativas y centro agrícolas cantonales). Los recursos se concentraron en las regiones Central, Huetar Atlántica y Huetar Norte. Las principales actividades financiadas fueron agricultura, comercialización, agroindustria y ganadería. Se estima un total de 82.082 beneficiarios (Programa de Reconversión Productiva, 2002).

Una evaluación realizada por la Contraloría General de la República en el 2002 identificó una serie de debilidades importantes en el Programa, entre las cuales destacan:

- Ejecución sin una planificación institucional y sectorial que oriente la asignación de los recursos a las necesidades prioritarias en materia de desarrollo agropecuario nacional.
- Entrega de financiamiento de manera dispersa y sin el señalamiento de metas e indicadores de gestión que permitan su evaluación.
- Concentración del financiamiento en ciertos grupos y regiones del país.
- Deficiencia en los proyectos productivos aprobados en cuanto a diseño, formulación, seguimiento y control. Fallas en las organizaciones ejecutoras, debido a la falta de capacitación en materia administrativa.
- Problemas en la garantías rendidas (insuficientes, de mala calidad y en algunos casos inexistentes).
- Apoyo a actividades que no cumplen con los postulados del Programa.

Fuente: CGR, 2003. Memoria Anual.

RECUADRO 3.3

Principales logros en materia de apoyo a las PYME en el 2002

Dos problemas centrales para avanzar en el conocimiento de la magnitud y características del sector de la pequeña y mediana empresa (PYME) es la falta de un registro oficial del número total de establecimientos existentes, y la falta de información sobre la diversidad de programas y organizaciones que brindan apoyo a este sector.

Respecto al número de PYME, las estimaciones varían según la fuente, entre 48.000 (FUNDES, 2002) y 275.000 (Trejos, 1999). Por el lado de la oferta de proyectos, la dispersión de programas y servicios hace que para los empresarios resulte caro y difícil reunir la información y, para las organizaciones que ofrecen los servicios, que sus resultados sean débiles

y de baja cobertura. Ante este problema, el MEIC hizo un inventario de programas de los sectores público y privado que pueden ser utilizados por las PYME, en el cual se evidencia la falta de coordinación y la redundancia de la oferta existente. El inventario registra 188 servicios de 26 instituciones (MEIC, 2003a).

El dato más reciente disponible, preparado por el MEIC con base en información de la CCSS -y que por lo tanto sólo incluye las empresas que pertenecen al sector formal- reporta 43.232⁴, la mayoría de las cuales tiene menos de 6 empleados (72,3%) y se localiza en el sector de servicios.

CUADRO 3.5

Número de empresas por tamaño del establecimiento, según sector de actividad. 2002

Sector/ empleados	Total	Número de empleados			
		1-5	6-30	31-100	Más de 100
Industria	4.519	2.399	1.483	409	228
Comercio	10.204	6.878	2.761	442	123
Servicios	29.374	22.171	5.412	1.277	514
Total	44.097	31.448	9.656	2.128	865

Fuente: MEIC, con base en datos suministrados por el SICERE-CCSS.

Entre los principales avances en materia de apoyo a las PYME resalta la promulgación de tres leyes, la firma de algunos convenios de cooperación internacional y la implementación de un programa de simplificación de trámites con sede en las municipalidades, promovido por FUNDES.

La Ley de Fortalecimiento de las Pequeñas y Medianas Empresas (n° 8262), crea un Fondo Especial de Garantías con recursos iniciales por 9.000 millones de colones, provenientes del 0,25% del aporte patronal al BPDC y un porcentaje de las utilidades netas de esa misma entidad bancaria. No obstante, problemas internos del BPDC han impedido que se dé prioridad a la aprobación del reglamento respectivo. Tampoco se ha aprobado el reglamento del Programa de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa (PROPYME), a cargo del MICIT, que tiene por objetivo fomentar la innovación y el desarrollo tecnológico de las PYME, ni el reglamento de compras del Estado, que pretende la incorporación de las PYME en ese proceso. Dos hechos positivos en el 2002 fueron el establecimiento del Consejo Asesor Mixto de la Pequeña y Mediana Industria, integrado por los jerarcas del MEIC, el INA, PROCOMER, CONARE, COMEX, MICIT, BPDC y el sector empresarial, y la definición oficial de PYME, que se estipula en el artículo 3° de la Ley 8262.

Otros avances en el marco legal fueron la promulgación de la Ley del Sistema Nacional para la Calidad y la Ley de Protección al Ciudadano. La primera representa una oportunidad para mejorar la inserción internacional de las empresas, así como para elevar el nivel de educación del consumidor del mercado local. Por su parte, la Ley de Protección al Ciudadano promueve la reducción de requisitos y trámites administrativos que provocan atrasos a las empresas.

Además se dieron esfuerzos en materia de acuerdos con organizaciones internacionales, como el convenio de cooperación con el Centro de Desarrollo de la Pequeña Empresa de los Estados Unidos (SBA-USA), en el marco de las negociaciones del CAFTA, para establecer una red para el desarrollo de las PYME y desarrollar la capacidad de financiamiento del Sistema Bancario Nacional, y el apoyo del gobierno taiwanés para establecer el programa "Entrenando Entrenadores". A nivel nacional se creó el Centro de Negocios de las PYME, del Banco Nacional de Costa Rica.

Otra iniciativa de importancia es el proyecto de simplificación de trámites municipales de FUNDES Costa Rica, que se inició en el 2001 en coordinación con un grupo de municipalidades. El objetivo de este proyecto es la disminución de plazos y requisitos para la realización de trámites ante los gobiernos locales, para producir un incremento en el

RECUADRO 3.3 (continuación)

parque empresarial y en los ingresos de las municipalidades. El proceso involucra el mejoramiento de la coordinación interna de la municipalidad, la creación de un expediente único con todos los documentos aportados por el usuario, a fin de eliminar la presentación reiterada de algún requisito, el diseño de formularios para facilitar la presentación de requisitos, un manual de procedimientos para los funcionarios, un compendio de leyes con la legislación aplicable a los trámites, un boletín informativo para el usuario y el establecimiento de un área especializada para la atención de las PYME, entre otros. La primera fase del proyecto se desarrolló en la Municipalidad de Alajuela y luego se amplió a cinco cantones más de la misma provincia (Grecia, Atenas, Poás, Valverde Vega y Palmares), así como a las cabeceras de las provincias de San José y Cartago. En una segunda fase se incorporaron los cantones de Puntarenas, Liberia, Heredia, San Carlos, San Mateo, San Ramón, Naranjo y Alfaro Ruiz, en los que ya se está realizando la etapa de diagnóstico.

Los resultados obtenidos en las municipalidades de la primera etapa en

cuanto a solicitudes de permiso de funcionamiento muestran que en Alajuela, Valverde Vega y Atenas se logró una reducción de más del 70% en la duración del trámite, en tanto que en Palmares y Poás se consiguieron reducciones de 60% y 50%, respectivamente. En las municipalidades de Grecia y San José, la disminución registrada, aunque importante (33% y 30% en cada caso) no fue tan marcada como en las anteriores. Con respecto al número de requisitos, destacan las municipalidades de Poás, Alajuela y Valverde Vega, con una reducción de entre el 60% y el 50%, seguidas por los ayuntamientos de Grecia, Palmares, Atenas y, por último, San José. En Alajuela, donde los cambios propuestos tienen un período de implementación mayor, el impacto en el parque empresarial y la recaudación de impuestos fue muy positivo: la cantidad de patentes tramitadas entre el 2001 y el 2002 aumentó en un 150% (de 10 a 25 por semana) y esto, a su vez, incrementó los ingresos por este concepto en un 141%.

Fuente: *Elaboración propia con base en MEIC, 2003 y FUNDES, 2003.*

El turismo representa el 20,5% del valor de las exportaciones

El turismo es una de las actividades productivas más importantes para Costa Rica. En el 2002 generó 1.078 millones de dólares y representó el 20,5% del valor total de las exportaciones, superando las de microcomponentes electrónicos (899 millones de dólares), café (165 millones) y banano (478 millones). Además, según cifras del Banco Central, el sector turístico es, después de la industria, la actividad productiva que más inversiones extranjeras genera en el país.

El ingreso de visitantes extranjeros sigue siendo alto. En el año 2002 entraron al país 1.113.359 personas, un 1,6% menos que el año anterior. Aunque decrece ligeramente, el turismo desde los Estados Unidos sigue siendo el principal mercado de origen. Por otro lado, si bien el número de visitantes europeos se mantiene en su conjunto, destaca el aumento de turistas de origen español. Lo que sí se reduce es el turismo procedente de Colombia, Argentina y El Salvador (gráfico 3.6).

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

la Organización Mundial de Turismo). El desarrollo de la industria turística tiene tres amenazas que enfrentar, si el país quiere consolidar esta actividad como una de las más importantes generadoras de contribuciones a la economía nacional y de oportunidades para la población:

- Por un lado, probablemente el mayor desafío es la degradación de los recursos naturales, que se encuentran amenazados por la contaminación, el desarrollo urbano no planificado, la explotación ilegal de los bosques y el no pago a los propietarios privados por los terrenos que han sido incorporados a los parques nacionales. Costa Rica no ha invertido suficientes recursos en la solución de sus problemas ambientales y esto contrasta con los muchos esfuerzos que se han realizado para consolidar la “marca” del país. El sector turístico, pese a ser el máximo beneficiario de los recursos naturales, invierte poco en su conservación.
- En segundo término, también se está corriendo el riesgo de convertir el sector de turismo *gourmet* en un sector de turismo “genérico”. Esto es el resultado de tratar de ofrecer “de todo para todos” (turismo genérico y masivo “todo incluido”, turismo de naturaleza, turismo de golf, de casinos). La imagen que proyecta Costa Rica comienza a volverse confusa.
- Finalmente, la bien merecida reputación de Costa Rica como un destino familiar podría verse muy perjudicada por la creciente e indeseable

imagen del país como destino de turismo sexual y de apuestas. Este es un punto que demanda atención especial y acciones prontas. Costa Rica debe centrar su atención en el fortalecimiento de su “marca” de país, y para ello resulta imprescindible erradicar estas prácticas, que en muchos casos son terreno fértil para la delincuencia y otros problemas sociales.

Un reto adicional que está en discusión es el posicionamiento de la región centroamericana como destino turístico. Los países del área tienen más potencial si unen sus esfuerzos y ofrecen un producto de nicho de mercado y no de tipo masivo, usando como atributos los recursos naturales y la conservación de la naturaleza, la arqueología y la historia precolombina, los grupos

CUADRO 3.6

Ingreso de divisas por concepto de turismo y otras actividades de exportación. 1998-2002

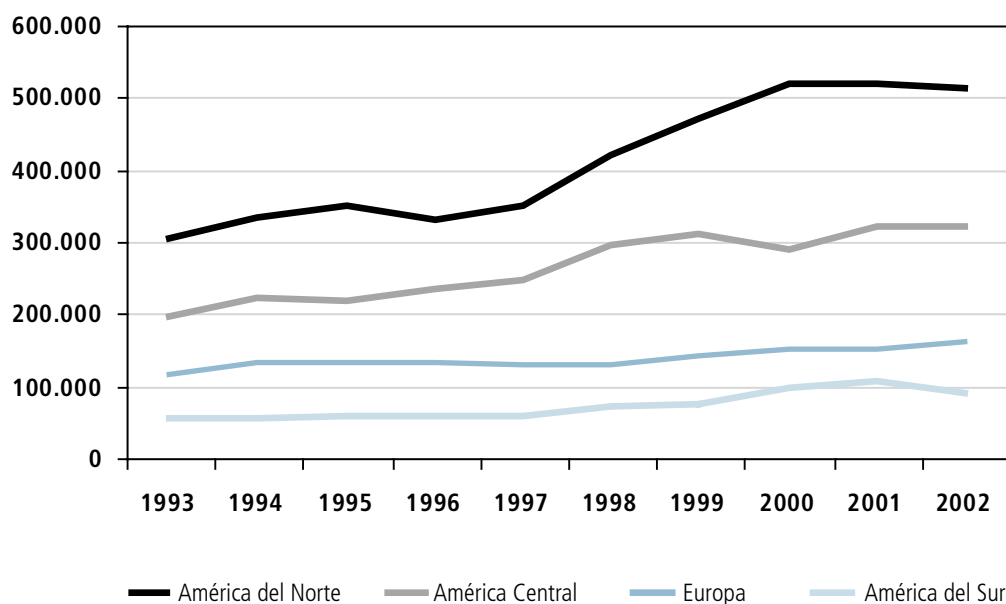
(millones de dólares)

Años	Turismo	Exportaciones totales	Exportaciones					
			Microcomponentes electrónicos	Café	Banano	Carne	Azúcar	Otros
1998	884	5.526	987	410	668	24	42	2.131
1999	1.036	6.662	2.559	289	624	27	30	3.529
2000	1.229	5.850	1.654	272	547	31	29	2.533
2001	1.096	5.021	788	162	516	26	36	1.528
2002	1.078	5.253	899	165	478	20	27	1.589

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

GRAFICO 3.6

Costa Rica: ingreso de turistas según región de origen. 1993-2002



Fuente: ICT, 2003.

étnicos y culturas vivas, la arquitectura urbana y la herencia colonial. Si bien Costa Rica tiene una ventaja relativa con respecto a las demás naciones del istmo, la convergencia regional hacia mayores estándares de oferta turística favorecerá a todos (aunque un sector de empresarios nacionales tiene dudas al respecto).

El sector turismo parece ser un claro ejemplo del desarrollo de una política industrial altamente exitosa. Si esta apreciación es cierta, la pregunta es qué factores clave hicieron la diferencia y cuáles lecciones podrían derivarse hacia otros sectores. La causa fundamental del extraordinario éxito que este sector ha alcanzado hasta la fecha está relacionada con tres factores: se logró establecer una “marca” a nivel internacional (la imagen de país de tradición democrática y preocupado por el desarrollo sostenible); el valor agregado local (40% de todo el dinero que gastan los turistas se queda en Costa Rica) es casi cuatro veces mayor que la cifra para los principales destinos turísticos del Caribe y de México y, finalmente, en un mundo en el que todos los demás venden productos turísticos genéricos, Costa Rica ofrece un producto único, auténtico y diferenciado (Pratt, 2003).

El financiamiento interno de la producción

En esta sección se analizan dos formas de financiamiento de las actividades productivas: el crédito bancario y el financiamiento mediante el mercado de valores. Una tercera modalidad de financiamiento, la inversión extranjera directa, se examina más adelante, en el apartado sobre balanza de pagos. La pregunta que guía este acápite es si las formas de financiamiento de la producción constituyen un factor de impulso del crecimiento, o si, por el contrario, representan más bien un obstáculo.

En cuanto al financiamiento bancario, se analiza la evolución del crédito y su distribución sectorial, así como la eficiencia del sector bancario en la canalización del crédito, medida por la evolución del margen de intermediación. Se explora, sin entrar en detalle, en qué medida el marco regulatorio facilita o entraba la canalización del ahorro privado hacia el crédito para los sectores productivos. En lo que respecta al mercado de valores, se evalúan de manera general los logros y limitaciones en el desarrollo del mercado y, más específicamente, las oportunidades que ese mercado ofrece para el financiamiento de actividades privadas, tomando en cuenta la evolución reciente de los fondos de ahorro institucional, aspecto que se profundiza en un miniforo al final del capítulo.

Crece el crédito interno neto, especialmente el destinado al sector público

El saldo de la cartera de crédito no sólo crece más rápidamente que el producto, sino que incluso en algunos sectores que se contrajeron en el 2002, ese saldo creció a tasas elevadas. Esta evidencia parece sugerir que el acceso y el costo del crédito no son factores que limitan la expansión de la producción en la economía costarricense.

El saldo del crédito interno neto del Sistema Bancario Nacional (que incluye al Banco Central) se incrementó en términos reales en un 16,2%, mientras que el año anterior se había contraído en un 5,2%. De esta manera, dicho saldo pasó de representar el 23,6% del PIB en el 2001, al 25,4% en el 2002. Ahora bien, un 66,2% de este incremento corresponde a crecimiento del crédito al sector público (Gobierno Central e instituciones autónomas), cuyo saldo llegó a representar el 5,6% del PIB al finalizar el año estudiado.

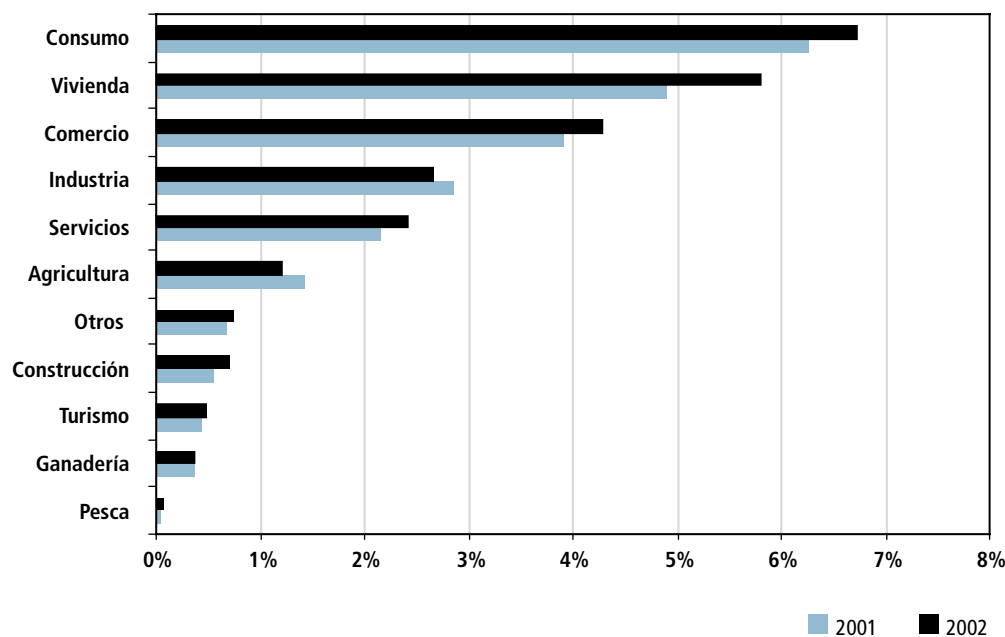
En el 2001 había sucedido exactamente lo contrario: el Gobierno realizó un pago extraordinario de su deuda con el Banco Central y, en consecuencia, el saldo del crédito bancario al Gobierno, se redujo un 44,6%. Además, en el 2002 las necesidades de financiamiento aumentaron considerablemente, por el incremento en el déficit del Gobierno Central, lo que lo llevó a hacer uso de recursos externos que tenía depositados en el ente emisor y que, en principio, estaban destinados a hacer otro pago de la deuda del Gobierno con el Banco.

No obstante lo anterior, el crédito al sector privado representó el 81,5% del crédito interno neto total, con una fuerte concentración en el consumo (26,4%), el desarrollo habitacional (22,8%) y el comercio (16,8%). Cabe destacar que el sector vivienda aumentó su participación relativa en cerca de dos puntos porcentuales respecto al 2001, en detrimento de las actividades agrícola e industrial (gráfico 3.7).

El crédito al sector privado siguió creciendo a un ritmo parecido al del año anterior: un 10,7% en términos reales *versus* 11% en el 2001. En los créditos en dólares el crecimiento se desaceleró, como resultado de la imposición de criterios restrictivos por parte de las autoridades reguladoras, para la concesión de préstamos denominados en moneda extranjera. En todo caso, la participación relativa del crédito en moneda extranjera alcanzó el 53,8% en el 2002.

GRAFICO 3.7

Costa Rica: crédito interno al sector privado, por sector, en relación con el PIB. 2001-2002



Fuente: Departamento Monetario, División Económica, BCCR.

Persisten grandes diferencias en márgenes de intermediación de por sí elevados

Durante el año bajo análisis, el margen de intermediación financiera⁵ se incrementó tanto en la banca pública como en la privada, al pasar de 10,21% a 11,76% en el primer caso y de 5,47% a 6,42% en el segundo. Estos niveles están muy por encima de países como Chile (7,5), Singapur (3,9) o Estados Unidos (3,0) (Agosín, 2002).

Estas notables diferencias se explican en parte por las imperfecciones en el mercado financiero. Los bancos estatales tienen condiciones para trabajar con un margen bajo, si se considera el menor costo de fondeo, como resultado de la garantía ilimitada y gratuita sobre los depósitos que reciben, así como del traslado a bancos estatales, a tasas inferiores a las de mercado, del 17% del saldo de los depósitos a la vista en la banca privada; además tienen acceso a un mercado cautivo, ya que los entes públicos deben manejar sus cuentas en bancos estatales, aunque tengan opciones financieramente más atractivas en la banca privada. Pero, al mismo tiempo, estas instituciones enfrentan presiones para mantener altos los márgenes de intermediación, ya que operan

bajo un régimen de derecho público que no fue concebido para empresas comerciales que ofrecen servicios en un mercado competitivo, y están además obligadas a realizar a algunas contribuciones especiales, que reducen las utilidades que podrían emplear para capitalizarse, lo que impacta sus posibilidades de crecimiento.

Estos últimos factores se conjugan para que los bancos estatales tengan la posibilidad -o en algunos casos la obligación- de aplicar un margen más amplio, sin que ello necesariamente implique una pérdida de participación en el mercado, al mismo tiempo que los bancos privados ven atenuada la presión competitiva para reducir sus propios márgenes. De hecho, la evidencia sugiere que, dado el peso de los bancos estatales en el sistema (59%), los bancos privados, lejos de verse forzados a disminuir sus márgenes ante la competencia de los estatales, aprovechan el alto margen de estos para generar mayores utilidades. Esta hipótesis parece congruente con los resultados que se obtienen al desagregar el incremento del margen observado en el 2002: en el caso de los bancos estatales permitió cubrir el aumento en los costos por incobrables, mientras que en los bancos privados financió un crecimiento de las utilidades.

Otro importante indicador de desempeño que se deterioró en el 2002 fue el coeficiente de cartera vencida a la total, entendiendo por vencida aquella con más de noventa días de atraso. En el caso de los bancos públicos este coeficiente pasó de 2,94% a 4,75%, en parte como resultado del deterioro de las carteras en café y banano. La de los bancos privados también sufrió un deterioro, pero mucho más pequeño, y partiendo de un nivel de morosidad considerablemente más bajo: del 1,48% al 1,87%.

El manejo de la política monetaria

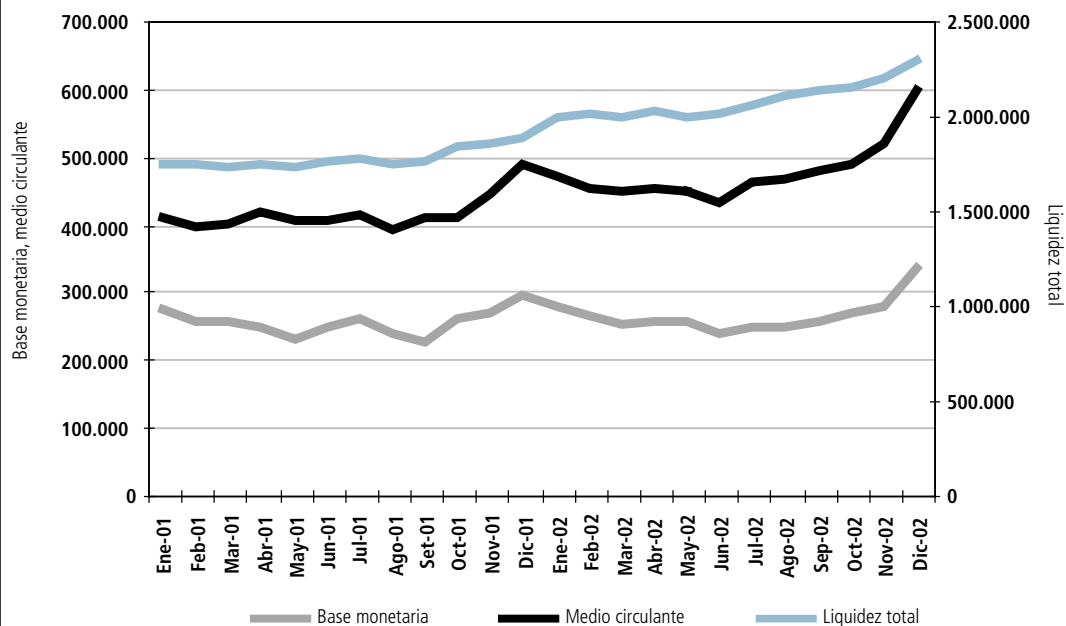
El uso de los instrumentos de política monetaria evidenció cierto endurecimiento, que sin embargo, dados los déficit fiscal y en cuenta corriente, pudo haber sido mayor. Por un lado, el encaje mínimo legal disminuyó en dos puntos porcentuales, para ubicarse en 5% en febrero del 2002, de acuerdo con el programa establecido por el Banco Central para reducir el margen de intermediación. Esto implicó que el multiplicador

bancario de la base monetaria, que determina la expansión del medio circulante y los demás agregados monetarios, pasara de 1,66 en el 2001 a 2,03 en el 2002.

Por otro lado, aunque el saldo a fin de año de todas las fuentes de absorción de liquidez (bonos de estabilización monetaria, depósitos del sistema financiero y del Gobierno y captación en inversiones de corto plazo) creció un 41,2% con respecto al 2001, los factores de expansión de la base monetaria⁶ pesaron aún más⁷, de modo que el saldo de la base monetaria aumentó un 12,5% a finales del 2002 en relación con el 2001, el incremento más alto en los últimos tres años. Dado el aumento en el multiplicador bancario, el saldo de fin de año del medio circulante⁸ mostró un crecimiento aun mayor que la base monetaria, un 22,3%, la cifra más alta en los últimos cinco años. De igual manera, la liquidez total, que incluye depósitos de ahorro, depósitos a plazo y otros, tanto en moneda nacional como en moneda extranjera, creció un 21,4% (gráfico 3.8).

GRAFICO 3.8

Costa Rica: principales agregados monetarios. Enero 2001-diciembre 2002
(millones de colones)



Fuente: Departamento Monetario, División Económica, BCCR.

Otro elemento que evidenció que el endurecimiento de la política monetaria pudo haber sido mayor fue que el alza en las tasas de interés se limitó a mantener el premio por invertir en colones. Las tasas de referencia para la subasta conjunta del Banco Central y el Ministerio de Hacienda se incrementaron únicamente en marzo en un punto, de 17% a 18%, con el objeto “de compensar el efecto del aumento de la pauta de devaluación del colón con respecto al dólar que se dio en los primeros meses del año y de esta manera mantener el premio por invertir en títulos en moneda nacional” (BCCR, 2003a).

Efectivamente, este aumento en las tasas de referencia de la subasta permitió que el premio por invertir en moneda nacional, representado gráficamente por la diferencia entre la tasa básica pasiva nominal neta de impuestos⁹ y la tasa de indiferencia¹⁰, fuese positivo a partir de marzo (gráfico 3.9). Dada la evolución de las tasas de interés internacionales y la depreciación del tipo de cambio, el premio por invertir en colones aumentó incluso a fin de año, lo cual fue un choque positivo para la balanza de pagos, pues hizo más atractiva la inversión en colones y favoreció la atracción de capitales.

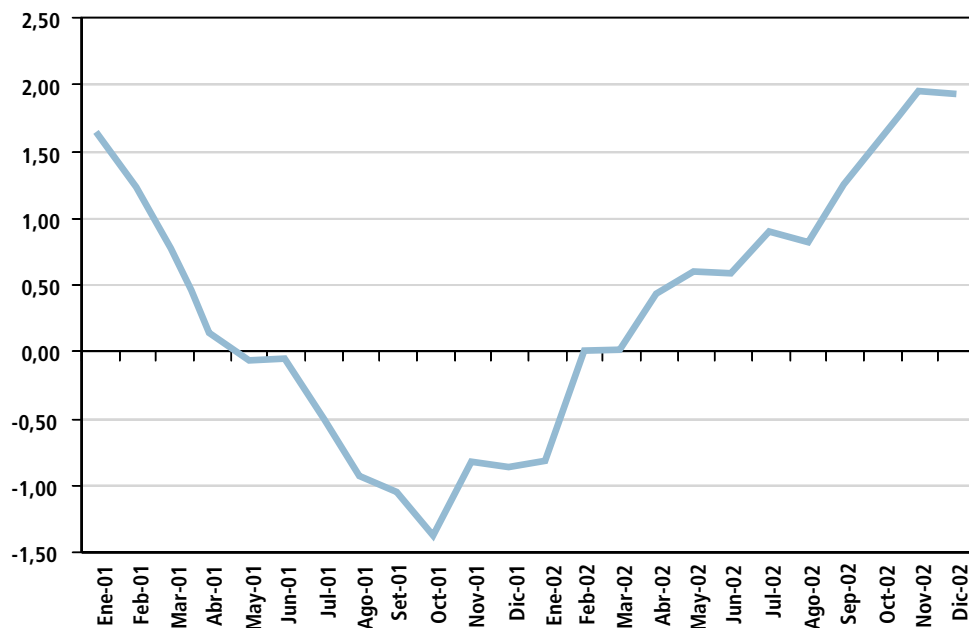
Sin embargo, dado que el crecimiento de las importaciones y la consecuente ampliación del déficit en cuenta corriente se originaron fundamentalmente en la expansión de la demanda agregada, era de esperar una política que aumentase las tasas de interés en términos reales, para así contener el crecimiento de la demanda y, en particular, de las importaciones. No obstante, el principal indicador de la tasa de interés, la tasa básica pasiva, mostró en términos reales¹¹ oscilaciones derivadas del comportamiento de los precios, pero sin una tendencia clara.

El mercado de valores financiera fundamentalmente al sector público

La falta de un nivel adecuado de ahorro ha sido señalada, tradicionalmente, como uno de los factores que limitan el crecimiento acelerado de los países en vías de desarrollo, que por este motivo tienen dificultades para financiar la inversión requerida para un crecimiento económico acelerado. Desde esta perspectiva, la situación que está experimentando el mercado de valores costarricense es paradójica: como resultado de la Ley Reguladora

GRAFICO 3.9

Costa Rica: evolución mensual del premio por invertir en colones. Enero 2001 a diciembre 2002



Fuente: Departamento Monetario, División Económica, BCCR.

del Mercado de Valores y de la Ley de Protección al Trabajador, tanto los fondos de inversión como los fondos de pensiones han mostrado un comportamiento muy dinámico. Sin embargo, los administradores de estos recursos se encuentran con la casi total ausencia de “papel” del sector privado, en un mercado en el que los bonos del Ministerio de Hacienda y el Banco Central ejercen un predominio casi completo.

En el caso costarricense, entonces, pareciera que la principal restricción no es tanto la falta de ahorro, sino las debilidades en la formulación de instrumentos de inversión y el marco institucional para el financiamiento de proyectos de inversión por medio del mercado bursátil.

Entre el 2001 y el 2002, el monto de los títulos colocados en el mercado primario pasó del 55,8% al 61% del PIB. Las captaciones del Ministerio de Hacienda y el Banco Central fueron equivalentes a un 39,8% del PIB, las del sector público financiero a un 12,5%, las del sector privado financiero a un 6,7% y, finalmente, las del sector privado no financiero, es decir, todas las empresas privadas menos los bancos, a un 1,3% del PIB. En pocas palabras, los empresarios nacionales prácticamente no están usando el mercado bursátil para financiarse.

Fondos de pensiones e inversión muestran gran dinamismo

Los activos administrados por las carteras de fondos de inversión crecieron un 32% en 2002, con lo cual llegaron a representar un 12% del PIB. Los de los fondos de pensiones se incrementaron aún más rápidamente, hasta alcanzar una tasa del 50%, que los llevó a representar un 5,3% del PIB.

Expresadas como porcentaje del total de pasivos bancarios, las carteras de los fondos de inversión pasaron de un 25% en 2001, a un 27% en el 2002, mientras que las de los fondos de pensiones pasaron de un 9,8% a un 12%.

Sin embargo, este dinamismo todavía no se ha traducido en flujos de recursos hacia las empresas nacionales y se abre la perspectiva de que, ante la poca oferta de títulos valores en el mercado nacional, los administradores de fondos mancomunados deban colocar una parte creciente de su cartera en terceros mercados.

Tema especial: el desafío de los fondos de ahorro colectivo

Importantes transformaciones han venido ocurriendo en el mercado de valores del país a lo largo de la última década, primero como resultado de

los esfuerzos de liberalización de tasas de interés y apertura de la cuenta capital, luego con la promulgación de la Ley del Banco Central, en 1995; más tarde con la Ley Reguladora del Mercado de Valores y la creación de la Superintendencia General de Valores (SUGEVAL), en 1998, que vino a regular una gran cantidad de mecanismos que utiliza el mercado para captar y colocar el ahorro del público, como los fondos de inversión, los fondos inmobiliarios, los fideicomisos y demás instrumentos que requieren oferta pública y, finalmente, con la promulgación de la Ley de Protección al Trabajador, en el 2000, que creó la Superintendencia General de Pensiones (SUPEN) y las operadoras de pensiones complementarias (OPC), a las cuales se les encargó la tarea de administrar una parte importante del ahorro de largo plazo de las y los costarricenses.

A pesar del crecimiento de los inversionistas institucionales, el mercado privado de capitales no se ha adaptado a las nuevas circunstancias, y las inversiones continúan concentrándose en títulos de deuda del sector público y en plazos relativamente cortos. El mercado local de capitales no ha podido hasta ahora articular las necesidades de los inversionistas institucionales con las demandas del sector productivo nacional. Tampoco ha logrado constituirse en una salida para resolver las grandes dificultades que tiene el Estado para financiar obras de infraestructura en un contexto de restricción fiscal.

Entre los fondos de ahorro institucional es posible distinguir tres categorías bien delimitadas: los fondos de ahorro institucional, que rinden cuentas a una entidad que regula al sector, específicamente los que reportan a SUGEVAL, SUPEN y SUGEF; los de naturaleza autorregulada, que se encuentran bajo la jurisdicción de la Contraloría General de la República, y los que no reportan del todo (cuadro 3.7).

Esta diversidad de modalidades de regulación es motivo de preocupación y genera dificultades importantes cuando se trata de armonizar criterios de control y supervisión. Incluso a lo interno de los sistemas de pensiones existen diferencias, dado que mientras las pensiones complementarias privadas son supervisadas con criterios de tipo prudencial y utilizando instrumentos tecnológicos sofisticados, en el caso de los regímenes especiales complementarios o el de IVM, la acción de la SUPEN es más restringida. Desde la óptica de la SUGEVAL y la SUGEF también existen vacíos de supervisión y control, específicamente en el caso de los fondos de inversión con menos de cincuenta inversionistas y en aquellos productos en los que se traslapa el campo de acción de estas superintendencias.

CUADRO 3.7

Principales inversionistas institucionales, según categoría de regulación

Regulados ^{a/}	Autorregulados ^{b/}	No regulados ^{c/}
Mercado de valores Fondos de inversión (mercado de dinero, renta, crecimiento, inmobiliarios, accionarios, etc.) Carteras de puestos de bolsa Fideicomisos	Seguros Instituto Nacional de Seguros Salud IVM y RNC (CCSS) Pensiones Regímenes básicos: Magisterio Nacional, Poder Judicial, Cuerpo de Bomberos Regímenes complementarios Bancos estatales, ICE, INVU, RECOPE, ICT, Fondo Empleados CCSS, etc. Regímenes especiales Lotería, Notarios No contributivas (cargo a Presupuesto) Fideicomisos públicos (Control externo por parte de la CGR)	Seguros Sociedad de Seguros de Vida del Magisterio Fondos solidaristas Con excepción del fondo de reserva que presenta el 10% de las captaciones y aportes del trabajador, reguladas por la SUGEF Otros fondos Cajas de Ahorro y Préstamo Fondos especiales (bananeros, cafetaleros, cañeros, etc.) Fondos privados sin regulación

a/ Regulación plena ejercida por una institución especializada.

b/ La regulación la realiza la propia entidad pública. Para el caso de los fondos de pensiones la autoridad reguladora está limitada en sus potestades. El control de la Contraloría es limitado y no se especializa en materia de inversiones.

c/ No hay regulación ni supervisión de una entidad pública.

Fuente: Angulo, 2003.

De acuerdo con información de SUGEVAL y SUPEN, los fondos de ahorro regulados¹² por estas dos entidades crecieron de manera importante entre 1998 y 2002, en promedio un 19,2% anual en colones y un 11,4% anual en dólares. La masa de fondos pasó de representar un 12,5% en términos del PIB a casi un 17,9% cinco años después.

Este incremento se debe fundamentalmente al dinamismo mostrado por los fondos de pensiones administrados por las OPC, que crecieron cinco puntos porcentuales en términos del PIB durante el período bajo análisis. Si bien es cierto que los fondos de inversión representan la mayor parte de esta inversión colectiva, su crecimiento

obedece al desmantelamiento de las de figuras no reguladas que operaban en el mercado antes de la promulgación de la Ley Reguladora del Mercado de Valores, específicamente fideicomisos, comisiones de confianza y carteras de los puestos de bolsa.

En términos de estructura porcentual, los fondos de inversión representaron en el 2002 un 67,3% de total de la inversión colectiva, en tanto que los recursos manejados por las operadoras fueron responsables de un 30% de ese total (cuadro 3.8). No debe perderse de vista que el crecimiento reportado por las OPC obedece en buena medida a un traslado de recursos desde

CUADRO 3.8

Saldo de inversiones colectivas por año, según tipo de modalidad. 1998-2002

(millones de colones, saldos a diciembre)

Tipo de modalidad	Monto					Estructura porcentual		Crecimiento anual promedio 1998-2002	Saldo/PIB	
	1998	1999	2000	2001	2002	1998	2002		1998	2002
Fondos de inversión	49.119	129.094	291.851	552.513	730.686	10,9	67,3	96,4	1,4	12,0
Carteras de puesto de bolsa ^{a/}	160.876		72.131	69.075	25.216	35,6	2,3	-37,1	4,4	0,4
Fondos de pensiones ^{b/}	17.526	47.372	84.323	216.016	324.957	3,9	29,9	107,5	0,5	5,4
Fideicomisos ^{c/}	224.661	18.804	12.134	4.097	5.107	49,7	0,5	-61,2	6,2	0,1
Total	452.182		460.440	841.702	1.085.966	100,0	100,0	24,5	12,5	17,9

a/ Incluye los saldos de las carteras de OPAB y CAV de los puestos de bolsa.

b/ Incluye los saldos del portafolio total de las operaciones en funcionamiento.

c/ Fideicomisos administrados como fondos de inversión.

Fuente: SUGEVAL, Informe Anual sobre Mercado de Valores, varios años.

fuentes ya existentes (INA, BPDC, aporte patronal), por lo que no todo es incremento neto, con excepción del régimen voluntario.

En cuanto a la composición por tipo de fondo de inversión, en los últimos años se observa un importante desplazamiento, desde los instrumentos de corto plazo y de mercado de dinero hacia los denominados fondos de crecimiento, que pasaron de un 35,5% del total en el 2000 a un 54% en el 2002. Conviene llamar la atención sobre la presencia en el mercado de fondos de inversión de tipo inmobiliario, cuya participación relativa pasó de 3,8% en el 2000 a 8% en el 2002, así como sobre la aparición de nuevos productos, como la titularización de hipotecas a partir del primer trimestre del 2002¹³, que alcanzó un 0,5% de la cartera en ese año y que puede crecer de manera significativa en el futuro cercano.

La elevada concentración del riesgo en emisores públicos es un patrón que se manifiesta en forma recurrente en la mayor parte de los inversionistas institucionales en Costa Rica. En el caso de los fondos de inversión, estos títulos han incrementado su participación relativa, de un 89,9% en el 2000 a un 94,8% en el 2002. En lo que se refiere a pensiones, tanto las que administran las OPC como los demás regímenes, las concentraciones en emisores estatales, especialmente en el Ministerio de Hacienda, son aún mayores, que en los fondos de inversión, tanto para portafolios en colones como en dólares.

En cuanto a estructura por plazos hay diferencias notables entre regímenes de pensiones,

principalmente entre los que son administrados por las instituciones del Estado. De acuerdo con la SUPEN, el régimen de IVM de la CCSS, que es uno de los más grandes, concentra alrededor de un 70% de sus fondos en plazos de 0 a 5 años, en contraposición con regímenes como el del Magisterio o el del ICE, en los que la concentración en ese plazo se ubica en el orden del 15% del total de fondos, muy similar al 18% que presentan las OPC.

La magnitud de los fondos autorregulados es difícil de estimar, pero se sabe que en la actualidad tienen una importancia relativa menor a la de una década atrás. Los dos más importantes son el seguro de enfermedad y maternidad de la CCSS, cuyas inversiones y reservas a diciembre del 2002 se ubicaron en el orden de los 39.248 millones de colones, y el fondo de reserva de seguros del INS, especialmente el que corresponde al seguro de riesgos del trabajo.

Los fondos no regulados están constituidos básicamente por las asociaciones solidaristas y por un mercado cuyo tamaño se desconoce, que opera a través de firmas privadas que captan fondos locales ofreciendo atractivas rentabilidades y a las cuales no llegan las potestades de control y supervisión, sea porque así lo establece la Ley Reguladora del Mercado de Valores, o porque evaden la supervisión.

El mercado financiero costarricense ha crecido de manera considerable y todo parece indicar que el mayor crecimiento futuro de los fondos de ahorro colectivo provendrá de las operadoras de pensiones. De acuerdo con estimaciones de la

SUPEN, los fondos obligatorios administrados por las OPC crecerán a una tasa geométrica del 16% en dólares, con un saldo que pasará de 382 millones de dólares en el 2003 a 2.623 millones de dólares en el año 2015 (14,28% del PIB), cifra superior al tamaño global de todos los fondos de pensiones que existen en la actualidad (públicos y privados). Esto sin tomar en consideración los fondos del sistema voluntario de pensiones, que por su naturaleza son mucho más impredecibles y difíciles de proyectar¹⁴, pero que son actualmente los de mayor cuantía, alrededor de 626 millones de dólares (3,7% del PIB).

En términos de control y supervisión de fondos colectivos, con la promulgación de la Ley Reguladora del Mercado de Valores y la creación de la SUGEVAL en 1998, el país logró un importante avance, dado que se corrigieron vacíos legales, se ordenó la oferta pública de títulos valores y se crearon importantes figuras que no existían en el mercado regulado. No obstante, hay que tener en cuenta que pese a los esfuerzos que realiza la SUPEN en aras de una supervisión de naturaleza prudencial, casi dos terceras partes del total de fondos administrados por los sistemas de pensiones, que se ubicaron a diciembre 2002 en el orden de los 886.600 millones de colones, unos 2.350 millones de dólares, corresponden a los regímenes de pensiones del Estado (regímenes básicos, fondos de pensiones complementarias especiales y fondos especiales) y en este contexto las potestades de regulación, supervisión y sanción por parte de la SUPEN son más restringidas, en comparación con las OPC.

Finalmente, para propiciar un mayor desarrollo del mercado de capitales y lograr la articulación de los requerimientos de los inversionistas institucionales -que demandan rentabilidad y seguridad para los fondos que custodian- con las necesidades de los proyectos de inversión productiva -que demandan financiamiento a costo competitivo- es fundamental enfrentar una serie de retos:

- Incrementar el nivel de ahorro, a fin de garantizar pensiones con una tasa de reemplazo cercana a los niveles que en la actualidad ofrece la CCSS a los trabajadores de menores ingresos, y corregir los desequilibrios actuariales del régimen de IVM.
- Universalizar el modelo de supervisión prudencial de riesgos de los fondos que hacen oferta pública de valores y, en particular, de los fondos de pensión de participación obligatoria.
- Eliminar los obstáculos estructurales que impiden el surgimiento de un mayor número de emisores privados en el mercado local (costos de la oferta pública y normalización y estandarización del mercado), con el propósito de promover una mayor diversificación del riesgo de las carteras de ahorro y facilitar, como medida complementaria, la inversión de una parte de dicha cartera en instrumentos financieros emitidos en el exterior.
- No confundir los objetivos del fondo colectivo con objetivos de naturaleza social. Se debe tener presente que alrededor de estos sistemas se generan grandes masas de recursos financieros que demandan una gestión especializada y una celosa política de administración de riesgos.
- Tomar decisiones sobre la conveniencia de invertir en el exterior, dado el manejo del riesgo y la estructuración de un portafolio en un contexto en que el mercado interno no cuenta con suficientes instrumentos financieros como para propiciar una adecuada diversificación, y donde todos los inversionistas institucionales, sin excepción, han concentrado sus inversiones en “papel” del Estado.
- Crear una entidad encargada de la administración del sistema previsional. El sistema demanda una administración especializada y visión de conjunto.
- Subsanan algunos vacíos legales en productos que combinan seguros con previsión.

Empleos, salarios y distribución del ingreso

Desde la perspectiva de este capítulo, la evolución de la producción no es un tema que interese en sí mismo, sino por las oportunidades de bienestar que genera. En esta sección se evalúa ese impacto desde la perspectiva de los empleos creados, su remuneración y su distribución por sector de actividad económica, región y género. Los resultados en estas materias en el 2002 son poco satisfactorios.

Durante el último año el desempleo aumentó, el índice de salarios reales decreció y el quintil de la población con ingresos más altos vio incrementarse, una vez más, su participación en la distribución del ingreso. Sin embargo, también en este año se presentó un ligero incremento de la participación de los dos quintiles de menores

Más detalles sobre fondos de inversión, consúltese el trabajo elaborado por José Angulo, “Situación actual y perspectivas de los fondos de ahorro colectivo en Costa Rica” en el sitio www.estadonacion.or.cr

ingresos, el coeficiente de Gini dejó de crecer y el salario promedio de los asalariados experimentó un leve aumento.

No se generaron suficientes empleos

La recuperación de la producción en el 2002 no se tradujo en un incremento de las oportunidades de empleo para las y los costarricenses. La tasa de ocupación¹⁵ de la economía y la tasa neta de participación¹⁶ se mantuvieron prácticamente estancadas, en 51,8% y 55,4% respectivamente, durante el 2002. La tasa de desempleo abierto¹⁷ se incrementó de 6,1% en el 2001 a 6,4% en el 2002 (la cifra más alta desde 1985¹⁸) y la de subempleo visible¹⁹ pasó de 4,3% en 2001 a 4,9% en 2002 (la más alta desde 1986), mientras que el subempleo invisible²⁰ se mantuvo estable en un 3,3%.

La magnitud del reto de crear nuevos empleos bien remunerados queda patente cuando se analiza el comportamiento de la industria manufacturera, que, como se vio anteriormente, mostró una notable recuperación con respecto al año anterior (creció un 2,3%, frente a una disminución de 8,4% en el 2001). Pese a ello, el

porcentaje de la población ocupada en esta industria disminuyó en un 0,7 puntos porcentuales.

El comportamiento del empleo en este sector contrasta con lo sucedido en el valor de la producción en agricultura pese a que se contrajo en un 2%, absorbió un mayor porcentaje la población ocupada en el 2002 que en el 2001 (el empleo en el sector creció en 3,6%).

En todo caso, estos datos parecen señalar que, para mantener tasas bajas de desempleo en el futuro, será necesario un ritmo de crecimiento de la producción bastante más acelerado que el observado en los últimos años, y que las diferencias en la evolución de la productividad entre sectores pueden resultar en rezagos y disparidades que incrementen las tensiones sociales que vive el país.

El desempleo afecta más a las mujeres, a los jóvenes y a los habitantes de zonas rurales

En el 2002, el desempleo entre las mujeres (7,9%) continuó superando con creces el referido a los hombres (5,6%). No obstante, el incremento en el desempleo masculino, 0,4 puntos porcentuales, fue levemente mayor que en el femenino, 0,3 puntos porcentuales con respecto al 2001 (gráfico 3.10). En el caso de los hombres repercutió particularmente la disminución del empleo absorbido por los sectores de construcción y hoteles y restaurantes, que en parte fue compensada por los segmentos de actividades inmobiliarias y empresariales y por transporte, almacenamiento y telecomunicaciones. En el caso de las mujeres, las oportunidades de empleo se vieron afectadas negativamente en la industria manufacturera, particularmente por el descenso en la actividad de maquila, y en los servicios de salud y atención social. El servicio doméstico, la enseñanza, el comercio y la agricultura compensaron en parte la disminución del empleo femenino.

Por grupos de edad también se observaron diferencias. La población ocupada de entre 12 y 24 años tiene una tasa de desempleo (13,8%) dos veces mayor que el promedio nacional y más de tres veces mayor que la del grupo de 25 a 49 años (4,1%).

En contraposición con lo ocurrido en el 2001, cuando el incremento en el desempleo se dio principalmente en el área rural, en el 2002 la tasa de desempleo en esa zona más bien descendió (de 6,5% a 5,6%), en tanto que el incremento en el desempleo urbano (de 5,8% a 6,8%) más que compensó esa disminución. El aumento del desempleo en el área urbana obedeció en buena medida al descenso relativo en el empleo generado

CUADRO 3.9

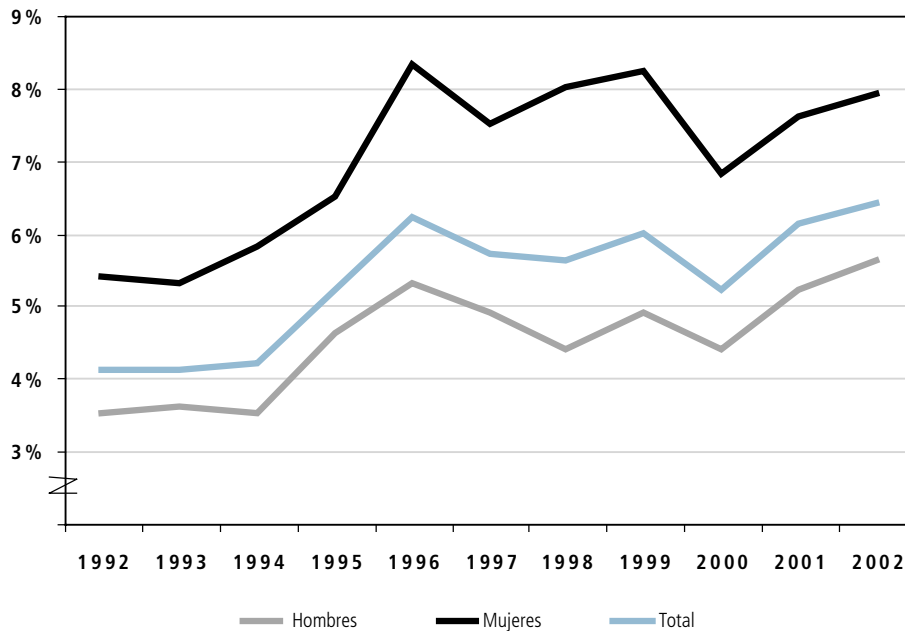
Población ocupada por rama de actividad. 2001-2002

(porcentajes)

	2001	2002
Total	1.552.924	1.586.491
Agricultura y ganadería	15,1	15,3
Pesca	0,5	0,6
Minas y canteras	0,1	0,1
Industria manufacturera	15,0	14,3
Electricidad, gas y agua	1,3	1,4
Construcción	6,9	6,7
Comercio y reparación	18,9	19,1
Hoteles y restaurantes	5,5	5,2
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	5,5	5,7
Intermediación financiera	1,9	2,0
Actividades inmobiliarias y empresariales	6,0	6,5
Administración pública	4,7	4,5
Enseñanza	5,5	5,8
Salud y atención social	3,8	3,3
Servicios comunitarios y personales	3,9	3,7
Hogares con servicio doméstico	4,9	5,3
Organizaciones extraterritoriales	0,1	0,2
Actividades no bien especificadas	0,4	0,3

Fuente: EHPM, INEC.

GRAFICO 3.10

Costa Rica: tasa de desempleo abierto según sexo. 1992-2002

Fuente: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, INEC.

por la industria manufacturera, mientras que la reducción en el desempleo rural coincidió con el incremento del empleo absorbido por la agricultura y la ganadería²¹.

Por regiones de planificación, el desempleo aumentó en la Central, la Chorotega y la Pacífico Central. En las dos primeras esta situación está asociada a un peor desempeño de algunas actividades económicas.

Coincidente con lo ocurrido en el área urbana, en la región Central el incremento en la tasa de desempleo se dio por segundo año consecutivo, y en estrecha relación con lo ocurrido en la industria manufacturera y en la construcción. En el caso de la región Chorotega el aumento del desempleo marcó un cambio en la tendencia a la disminución que se venía registrando desde 1998. La Pacífico Central experimentó por tercer año consecutivo un deterioro en este indicador y se convirtió en la región con mayor desempleo. En ambos casos pesó la evolución del sector de hoteles y restaurantes.

Por su parte, la región Huetar Norte mantuvo un nivel de desempleo muy bajo. No obstante, el subempleo visible aumentó de 4,4% en el 2001 a 7% en el 2002, lo cual podría explicar parte del incremento en el empleo observado en agricultura y la ganadería. En la región Brunca la tasa de desempleo se redujo en el 2002, luego de que en 2001

aumentara considerablemente como resultado de la salida de la producción bananera. Sin embargo, en este caso la disminución parece haber obedecido principalmente a la reducción en la tasa neta de participación, es decir, al descenso en la proporción de personas que buscan empleo, de 54,4% en el 2001 a 52,9% en el 2002. Dado que la tasa de ocupación también se redujo, de 50,5% a 49,9%, esto más bien apuntaría a un empeoramiento de la situación laboral en la región.

La región Huetar Atlántica, que tradicionalmente muestra tasas de desempleo superiores al 7%, las más altas del país, vio reducirse ese indicador al 6,6%. No obstante, también registró un descenso en la tasa neta de participación, de 54% en el 2001 a 53,8% en el 2002, y un aumento en la tasa de subempleo visible, de 5,5% a 5,9%.

El salario mínimo real no crece desde 1999

El incremento en el salario mínimo para el primer semestre del 2002 fue de 6,3%, en tanto que el correspondiente al segundo semestre fue de 4,38%. Ambos aumentos llevaron a que el promedio anual del índice del salario mínimo creciese un 8,4% con respecto al promedio del índice en el 2001. Empero, este crecimiento fue insuficiente para compensar el aumento en la inflación, de modo que, en términos reales, el

promedio anual del índice se mantuvo prácticamente invariable (cayó 0,65% con respecto a 2001).

La tendencia al estancamiento se inició en 1999, año a partir del cual se nota un cambio importante en la política de salarios del país, que ha pasado de una tendencia sostenida a aumentar el poder adquisitivo de los salarios mínimos en la década de los noventa, a apenas asegurar el mantenimiento de ese valor en los últimos tres años (gráfico 3.11)

La práctica de realizar los ajustes semestrales al salario mínimo con base en la inflación del semestre inmediatamente anterior introduce inercia en el proceso inflacionario. Aparte del problema que esto puede significar para reducir la inflación, provoca también que, cuando ésta se acelera, como en el caso del segundo semestre del 2002, se tiende a perder poder adquisitivo²².

Crece el ingreso nacional disponible

En el 2002 creció el ingreso nacional disponible, un 3,3% en términos reales y un 1,2% en términos per cápita, y se detuvo el aumento en la concentración del ingreso, medida por el coeficiente de Gini, que se venía acumulando desde 1997.

Un punto interesante de notar es que, a diferencia de lo sucedido en años anteriores, cuando la evolución del PIB y del ingreso habían mostrado grandes diferencias, en el 2002 ambos indicadores crecieron prácticamente a la misma tasa (gráfico 3.12).

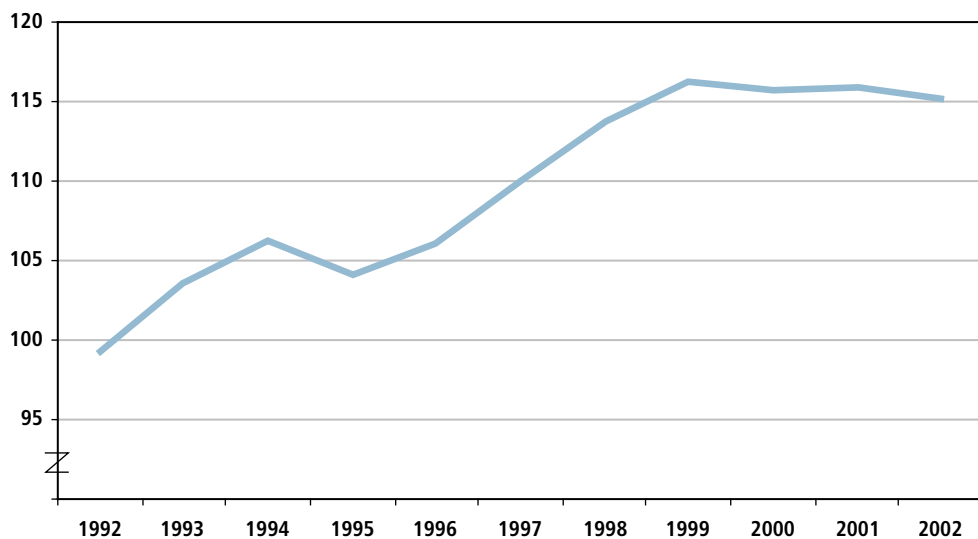
El incremento en el ingreso nacional disponible (IND) indica que, en el año en estudio, la economía generó resultados que eventualmente podrían resultar en un aumento en el bienestar general de la población (si bien en secciones anteriores de este capítulo se ha advertido sobre los problemas de sostenibilidad en cuanto al crecimiento observado en el 2002), pero para los distintos sectores de la población y para los distintos segmentos en la distribución del ingreso ese potencial se hará efectivo -o no- de la forma en que se distribuya el ingreso generado. Pese a la evolución relativamente favorable del IND, de acuerdo con la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) el ingreso mensual per cápita reportado por las familias a mediados del 2002 se redujo un 1,46% en términos reales.

Si bien el quintil de ingresos más altos aumentó una vez más su participación, simultáneamente se produjo una recuperación en la participación de los dos quintiles de menor ingreso, un fenómeno que no se observaba desde hacía

GRAFICO 3.11

Costa Rica: índice de salarios mínimos reales. 1992-2002

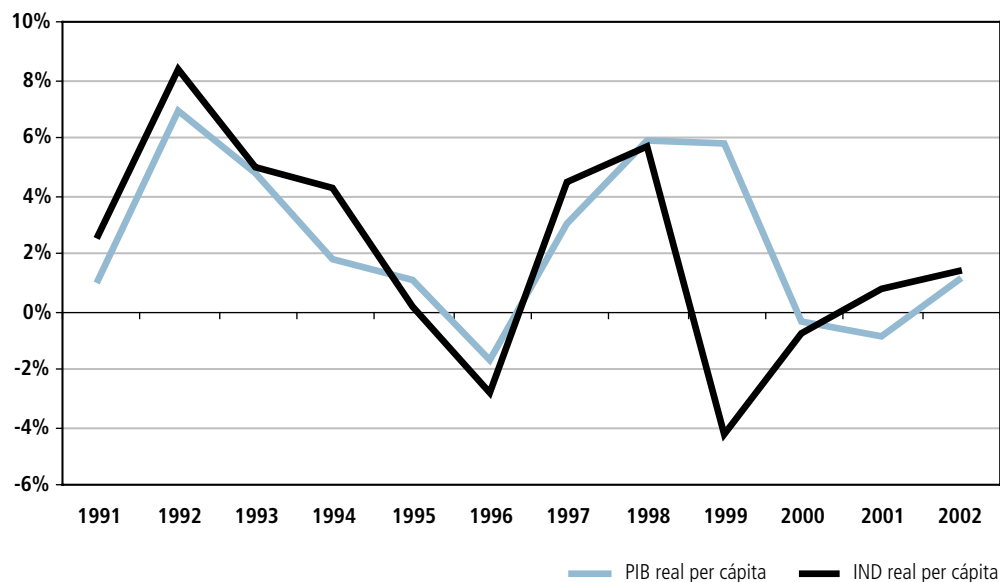
(Base 1984=100)



Fuente: BCCR.

GRAFICO 3.12

Costa Rica: crecimiento real del producto interno bruto per cápita y del ingreso nacional disponible per cápita. 1991-2002



Fuente: Departamento de Contabilidad Social, División Económica, BCCR.

varios años. Esto tiene el efecto de detener el deterioro del coeficiente de Gini. El ingreso per cápita del primer quintil creció en términos reales un 2,6%, debido a un incremento en el ingreso del hogar²³ y a una disminución en el número de miembros por hogar. En el segundo quintil, el aumento en el ingreso per cápita, 1,13%, obedeció únicamente a la disminución en el número de miembros del hogar, ya que el ingreso mensual del hogar más bien se redujo, lo cual indica que la posible mejoría no sería atribuible a mejores condiciones económicas. El ingreso per cápita de los quintiles tercero, cuarto y quinto disminuyó en términos reales, un 2,18%, un 3,05% y un 0,84% respectivamente. La brecha de ingresos por persona del hogar entre el quintil más rico y el más pobre de la población fue de 176.007 colones en el 2002, según las estimaciones que se pueden hacer con base en la EHPM, que tiene dificultades para captar los ingresos, especialmente los más altos.

La distribución del ingreso en las distintas regiones también mostró diferencias significativas, que no guardan relación con el tamaño del ingreso per cápita de la zona. La mejor distribución del ingreso se dio en la región Huetar Atlántica, seguida por la Pacífico Central y la Central. En estas regiones, los quintiles más pobres tienen una proporción del ingreso de la zona superior a

la del promedio nacional, en tanto que el quintil de mayor ingreso en dichas regiones tiene una proporción menor del ingreso relativo. En cuarto y quinto lugar se ubicaron, respectivamente, la región Brunca y la Chorotega. En esta última, la relación entre el ingreso del quintil más alto y el más bajo es particularmente alta, 24,8 veces, frente al promedio nacional de 15 veces (cuadro 3.10).

La pobreza no se reduce

Como se ha señalado, en el 2002 tanto el PIB como el IND se incrementaron y se detuvo el deterioro en la distribución del ingreso. Pese a estos desarrollos de signo positivo, la pobreza no se redujo y, medida como insuficiencia de ingresos, alcanzó al 20,6% de los hogares, unas 900.000 personas. En el capítulo 2 de este Noveno Informe se presentaron argumentos para sustentar la hipótesis de que, aunque la economía costarricense creció entre 1990 y 2002, desde 1994 no se ha reducido la pobreza porque ese crecimiento económico no ha generado suficientes empleos de calidad, además de que ha incidido negativamente el aumento en la desigualdad en la distribución del ingreso. En este capítulo se ha documentado un tema preocupante: la falta de asociación entre el crecimiento de los sectores productivos y su capacidad para generar empleo.

CUADRO 3.10

Distribución porcentual del ingreso per cápita por quintiles, según región. 2002

Región	I quintil	II quintil	III quintil	IV quintil	V quintil
Total nacional	3,64	7,88	12,53	20,47	55,48
Central	4,04	8,23	12,90	20,94	53,83
Chorotega	2,48	6,48	10,85	18,52	61,66
Pacífico Central	4,11	8,67	13,69	20,82	52,72
Brunca	3,32	7,43	12,56	20,56	56,13
Huetar Atlántica	4,65	9,01	13,83	22,29	50,21
Huetar Norte	4,23	8,41	12,42	19,16	55,79

Fuente: INEC, 2002.

Evolución del nivel de precios

Una de las aspiraciones nacionales que evalúa este capítulo es la de contar con una inflación reducida y menor de dos dígitos en el mediano plazo, fundamentada, en parte, en un déficit fiscal reducido y controlado. En términos cuantitativos esto se logró en el 2002, ya que la inflación fue de 9,68%. Sin embargo, este comportamiento no se sustentó en un déficit fiscal reducido y controlado.

Cabe destacar que, en relación con los demás países de Latinoamérica, la posición relativa de Costa Rica mejoró en el 2002: habiendo sido el país con la tercera inflación más alta en el 2001, pasó a ocupar el séptimo lugar, como resultado del incremento de la inflación en Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay.

Dos hechos adicionales merecen destacarse. Por un lado, los precios de los bienes y servicios no transables se incrementaron en un 10,1%, en contraste con un 8,6% de los transables. En otras palabras, el comercio y la apertura comercial sirvieron para atenuar la inflación a nivel nacional. Por otra parte, los precios de los bienes y servicios regulados tendieron a crecer más rápidamente que los de los no regulados. Esta diferencia, en buena medida, es el resultado del proceso de eliminación de los subsidios cruzados en el caso de la energía eléctrica, de los aumentos en el precio internacional del petróleo en el caso de los combustibles, del cambio en el modelo tarifario aplicado a los servicios de transporte colectivo, y de la evolución del tipo de cambio. Un punto por considerar es que, según ha indicado la misma ARESEP, los modelos tarifarios incluyen un elemento circular que induce inercia en la inflación: las tarifas se ajustan, en parte, con base en la inflación, pero ese ajuste, por sí mismo, afecta la inflación (ARESEP, 2003).

Las variaciones según componentes del IPC se presentan en el gráfico 3.13, donde se observa que los de mayor crecimiento en el 2002 fueron transportes (13%) y cuidados médicos (11%). Dentro del rubro de transporte destacan el aumento en los combustibles y en las tarifas de los autobuses urbanos. En el grupo de cuidados médicos, los factores que más crecieron fueron analgésicos y antigripales.

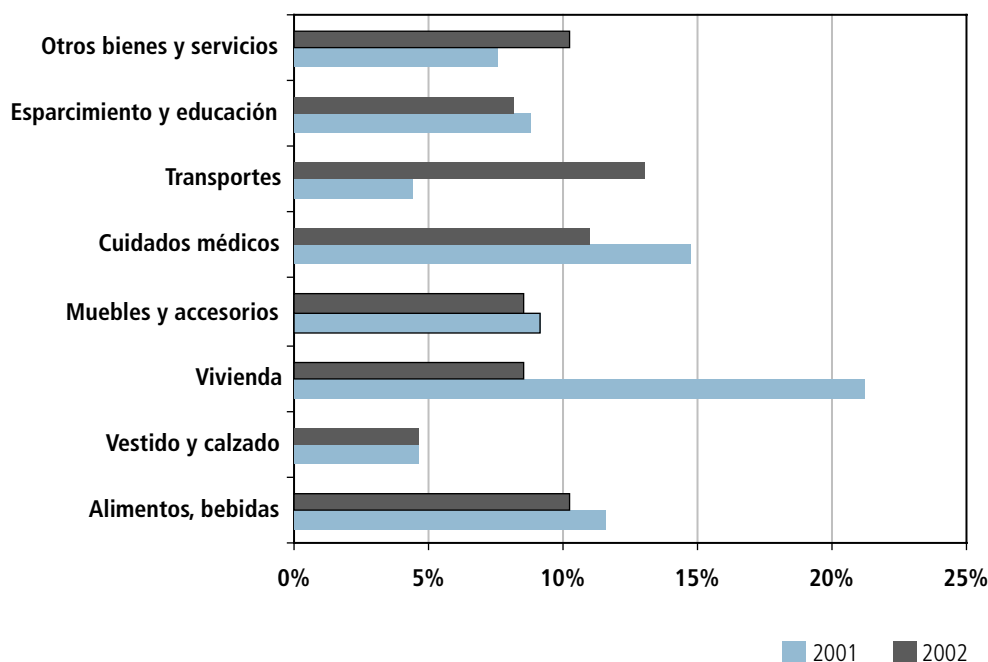
Balanza de pagos, comercio exterior e inversión extranjera directa

Del desempeño de las cuentas externas depende en buena medida la solvencia económica del país. Como se ha mencionado en ediciones anteriores de este Informe, en una economía pequeña y abierta como la costarricense, las oportunidades de crecimiento se generan básicamente en el sector externo. Además, este sector es el principal afectado por los choques que usualmente enfrenta la economía, como consecuencia de cambios en el entorno internacional y en los mercados de los principales productos de exportación.

Los resultados de las cuentas externas en el 2002 se modificaron respecto al año previo, y mostraron un importante deterioro en la cuenta corriente, cuyo déficit alcanzó un 5,6% del PIB (gráfico 3.14). Por otro lado, el ingreso de capital de corto plazo y el crecimiento en la inversión externa directa, junto con la política cambiaria, lograron compensar el déficit originado en la balanza de bienes (7,5% del PIB) y cerrar el año con un aumento neto de 164,7 millones de dólares en las reservas monetarias internacionales.

No obstante, seguir financiando un déficit de cuenta corriente de la magnitud observada en el 2002 planteará crecientes dificultades, y creará una vulnerabilidad adicional desde el punto de vista de la estabilidad de la economía.

GRAFICO 3.13

Costa Rica: tasa de inflación por componentes del IPC. 2001-2002

Fuente: INEC.

El déficit de la cuenta corriente llegó al 5,6% del PIB

En contraste con la relativa estabilidad inflacionaria, el déficit de la subcuenta de bienes²⁴ de la cuenta corriente pasó de 820,1 millones de dólares en el 2001 (5% del PIB) a 1.263,2 millones de dólares en el 2002 (7,5% del PIB), por efecto del crecimiento en las importaciones, que aumentaron un 13,6% en dólares. Las exportaciones también crecieron rápidamente en el 2002, aunque a un ritmo menor que las importaciones: un 6,8% en dólares.

La composición de las importaciones en valor CIF muestra que el 54,9% correspondió a materias primas, y un 12,7% a bienes de consumo no duraderos; las zonas francas importaron el 30,8%. Para la industria se importó el 67% y para agricultura el 3,1%. Su impacto en el déficit comercial se analiza más adelante.

El superávit de la subcuenta de servicios²⁵ de la cuenta corriente se redujo de 4,45% del PIB en el 2001 a 4,0% del PIB en el 2002. Este descenso se explica en parte por la caída de un 1,6% en el ingreso de turistas al país²⁶, por efecto de los atentados del 11 de setiembre del 2001, que ciertamente se ubicó por debajo del pronóstico que se había

anunciado. También incidió la reducción en las tarifas y el descenso en el volumen de las llamadas telefónicas internacionales (BCCR, 2003a).

El déficit de la subcuenta de renta²⁷ de la cuenta corriente se redujo de 4,8% del PIB en el 2001 a 3,2% del PIB en el 2002.

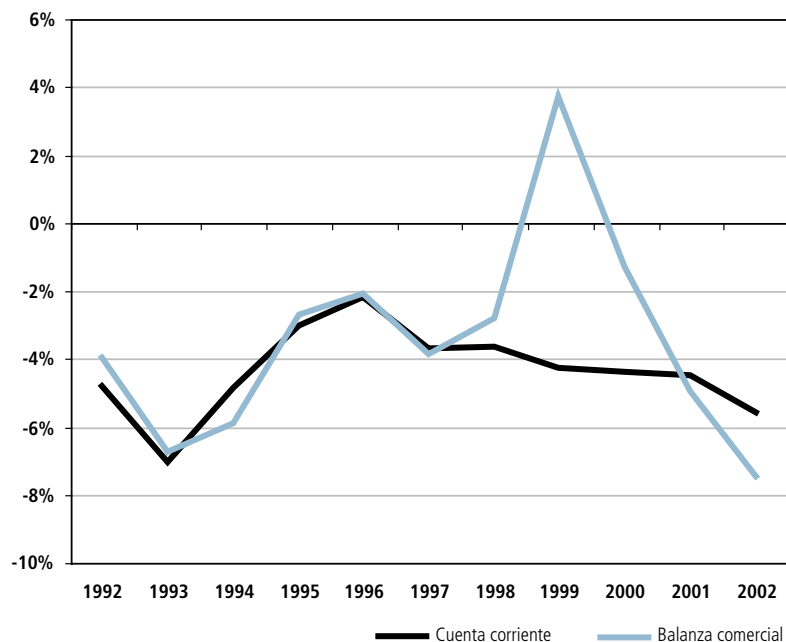
El otro componente de la cuenta corriente, la subcuenta de transferencias corrientes, mantuvo en términos del PIB en el 2002 un superávit de 1%, mientras que en el 2001 fue de 0,9%. Por lo tanto, pese a la disminución en el déficit la subcuenta de renta, las subcuentas de bienes y de servicios llevaron el déficit en cuenta corriente a un 5,6% del PIB, el segundo más alto de la década.

El superávit de la cuenta de capital frenó el deterioro de los indicadores de solvencia

El superávit de la cuenta de capital y financiera, que registra las entradas netas de capital a la economía, ascendió a 5,8% del PIB, el más alto de la década, lo que impidió que el deterioro en las cifras del déficit en cuenta corriente se reflejase en otros indicadores, como las reservas monetarias internacionales, que más bien se incrementaron para cubrir 3,6 meses de importaciones en el 2002 (3,5 meses en el 2001).

GRAFICO 3.14

Costa Rica: saldo de la cuenta corriente y la balanza comercial de bienes en relación con el PIB. 1992-2002



Fuente: Departamento Monetario, División Económica, BCCR.

Las entradas netas de capital del sector público se mantuvieron relativamente estables; por lo tanto, el nivel de endeudamiento público externo también permaneció constante en términos del PIB: 19,4%. No obstante, la composición relativa cambió, por cuanto la deuda externa del Gobierno Central subió de 10,5% del PIB en el 2001 a 11,6% del PIB en el 2002, en tanto que la del Banco Central bajó de 4,6% a 3,7% del PIB y la del resto del sector público no financiero, de 4,1% a 4,0% del PIB entre los mismos años. Esto, como se verá, tiene implicaciones en el servicio de la deuda.

La inversión extranjera directa se recuperó con respecto a los niveles alcanzados en el 2001, al pasar de 2,7% del PIB a 3,8% del PIB en el 2002, lo cual favoreció la estabilidad del financiamiento del déficit en cuenta corriente. Esta recuperación se explica por una fuerte inversión en el sector de alimentos y bebidas.

Sin embargo, casi la mitad del financiamiento del déficit en cuenta corriente provino de cuentas de capital de naturaleza más volátil y más sujeta a los "sentimientos del mercado" que de la inversión extranjera directa. Así, las entradas netas de capital por inversión de cartera en títulos de deuda representaron un 0,6% del PIB, las relacionadas con créditos comerciales un 0,5% y las correspondientes a inversión en moneda y depósitos prácticamente un 2% del PIB.

En términos generales, los movimientos de capital de estas cuentas tienden a responder a la rentabilidad de las inversiones en colones frente a la de inversiones en otras monedas y en otros mercados, así como a las percepciones relativas del riesgo asociado a dichas inversiones. Dado que las tasas de interés internacionales bajaron a niveles históricamente muy bajos en el 2002, y en virtud del alza en las tasas de interés en colones (que al menos compensó el alza en el ritmo de depreciación del tipo de cambio), el premio por invertir en colones aumentó a lo largo del 2002 y fue un elemento importante en la atracción de estos flujos de capital. Ahora bien, la volatilidad de este tipo de flujo de capital se debe en parte a su sensibilidad al riesgo moneda y al riesgo país, de modo que, si las percepciones variaran repentinamente, los premios podrían no ser suficientes para mantener las entradas de capital.

Adicionalmente, aun cuando en el 2002 la deuda pública externa no reflejó una tendencia creciente, la evolución general de la balanza de pagos no fue sostenible, por el endeudamiento de corto plazo que para la economía en su conjunto representó la entrada de capital en las cuentas de inversiones en títulos de deuda, crédito comercial e inversiones en moneda y depósito.

La política cambiaria

A mediados del 2001 el Banco Central aumentó el ritmo de depreciación del tipo de cambio, con el fin de compensar la apreciación en términos reales y corregir el desequilibrio en la cuenta corriente de la balanza de pagos. Esta tendencia continuó en los primeros meses del 2002; la depreciación mensual del tipo de cambio pasó de 0,76% en diciembre del 2001, a 0,91% en junio del 2002. En los meses siguientes el ritmo de depreciación mensual tendió a mantenerse cercano a 0,9% (gráfico 3.15).

El índice del tipo de cambio efectivo real multilateral (ITCER), que refleja la paridad del tipo de cambio en relación con una canasta de monedas de los principales socios comerciales del país, ajustada por los diferenciales de inflación, mostró una tendencia hacia la apreciación en términos reales hasta febrero del 2002. Los aumentos en el ritmo de depreciación del tipo de cambio, así como la evolución de la inflación interna y de los demás socios comerciales, permitieron que, a partir de marzo del 2002, el ITCER volviera a incrementarse, lo que implica una depreciación del tipo de cambio en términos reales. Aunque en agosto, setiembre y octubre el ITCER registró nuevamente una cierta apreciación en

los dos últimos meses del año la tendencia se revirtió, hasta llegar a un nivel que no se alcanzaba desde noviembre de 1999.

Composición y destino de las exportaciones

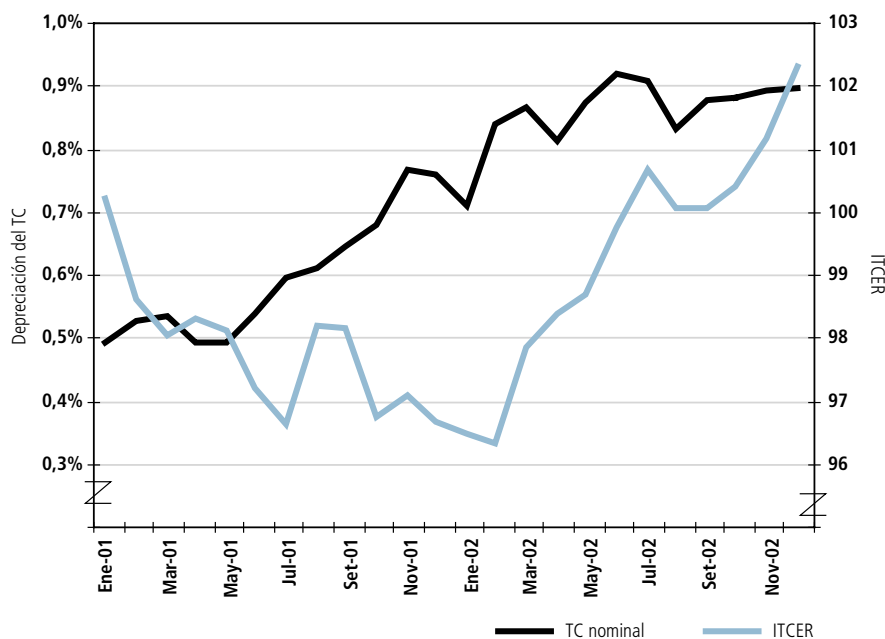
Durante el 2002 el valor FOB de las exportaciones aumentó, desempeño que es destacable en un contexto que presentaba signos de desaceleración en la economía mundial. Esta evolución favorable se debió al aumento del 6,5% en las exportaciones no tradicionales, que representaron el 87% de las totales en el año analizado.

El repunte en la exportaciones no tradicionales se atribuye a las empresas amparadas en zonas francas, que en el 2002 aportaron el 50,5% de las exportaciones totales y crecieron un 11,8%. Si se observan las exportaciones por sector se tiene que el sector industrial creció un 7,4%, representa el 75,9% de las exportaciones y el 65,5% de sus exportaciones se encuentra bajo el régimen de zona franca, donde los productos más dinámicos son los de la industria electrónica, los implementos médicos y los textiles.

Los productos tradicionales, que incluyen café, banano, carne y azúcar y representan el 13% de las exportaciones, mostraron una disminución del 5,5%. Sin embargo, las exportaciones de

GRAFICO 3.15

Costa Rica: tasa de depreciación mensual del tipo de cambio nominal y valor del índice del tipo de cambio efectivo real multilateral (ITCER). 2001-2002



Fuente: Departamento Monetario, División Económica, BCCR.

CUADRO 3.11

Características de las exportaciones por régimen aduanero. 2002

	Total	Agrícola	Industria	Pecuario y pesca
Exportaciones por régimen aduanero (millones de US\$)	5.281,3	1.109,9	4.010,3	161,1
Zona franca ^{a/} (%)	50,5	1,7	65,5	12,9
Perfeccionamiento activo ^{b/} (%)	6,3	0,0	8,3	0,0
Definitivo ^{c/} (%)	43,2	98,3	26,3	87,1

a/ Conjunto de incentivos y beneficios que el Estado otorga a las empresas que realicen inversiones nuevas en el país.

b/ Se introducen mercancías al territorio nacional con suspensión de toda clase de tributos y bajo rendición de garantía, para ser transformadas, reconstruidas, ensambladas e incorporadas a conjuntos, entre otros.

c/ Se refiere a la salida de mercancías de procedencia nacional o extranjera que cumplan con las formalidades y los requisitos legales, reglamentarias y administrativos para el uso o consumo definitivo dentro o fuera del territorio nacional.

Fuente: PROCOMER, 2003.

café tuvieron un ligero repunte, pese a la disminución en el volumen exportado, lo que se explica por el aumento en el precio por saco.

En el sector agrícola y el pecuario y pesca se dio una disminución, de 2,9% y 2,4% respectivamente, en el 2002. En el primer caso incidió el descenso en las exportaciones de banano, melón y yuca, entre otros. Entre los productos pecuarios que redujeron sus exportaciones están la carne, el pescado seco o ahumado y algunos productos lácteos.

En los últimos doce años se han diversificado los productos y destinos de exportación, pero aún se evidencian fuertes concentraciones en algunos de estos. Los datos del 2002 muestran que 5 empresas aportan el 37% de las exportaciones industriales y, en el caso del sector agrícola, el porcentaje aportado por el mismo número de empresas es de 24,7%. Además, entre las empresas que más exportan, 14 pertenecen al sector industrial y contribuyen con el 50% de las exportaciones totales. El 53,2% de las exportaciones totales tiene a Estados Unidos como destino (recuadro 3.4).

Costa Rica es el mayor receptor per cápita de IED en América Latina

Como se señaló al analizar la evolución de la cuenta de capital de la balanza de pagos, la inversión extranjera directa (IED) no sólo mostró una fuerte recuperación en el 2002 (gráfico 3.16), sino que registró el monto más alto en su historia (661,9 millones de dólares) y colocó al país como el mayor receptor per cápita de inversión

extranjera directa neta de América Latina (149,6 millones de dólares) (Grupo Interinstitucional de Inversión Extranjera Directa, 2003).

El crecimiento de 46,6% en el 2002 correspondió en buena medida a la compra del 25% de la empresa Florida Bedidas, por parte de la empresa transnacional Heineken, de Holanda.

El significativo avance en términos de inversión en la última década resulta importante en términos del financiamiento del déficit comercial. El Grupo Interinstitucional de Inversión Extranjera Directa (2003) afirma que, desde 1995, la IED ha financiado alrededor del 75% del déficit de la cuenta corriente.

Si se analiza la IED por sectores de destino económico se observan dos tendencias: el aumento de la inversión dirigida al sector industrial y de servicios, y la disminución del sector agricultura y agroindustria como receptor de inversión, producto de la crisis del sector cafetalero y, por ende, del agrícola. Específicamente en el año 2002, el 72,9% de la inversión se dirigió a la industria, un 11,5% al turismo, un 7,9% a los servicios y un 3% al sistema financiero, con el remanente distribuido entre los demás sectores de actividad económica.

Por país de procedencia, Estados Unidos sigue siendo el principal inversionista directo en Costa Rica, pero su participación ha disminuido fuertemente en los últimos cinco años, al pasar de representar del 75% en 1997 al 38% en el 2002.

Otros países que son importantes por sus inversiones en Costa Rica son Canadá, cuyos fondos se destinan a proyectos turísticos, México,

RECUADRO 3.4

Política para la promoción de las exportaciones

A partir de 1984, Costa Rica inició un proceso de reinserción en la economía mundial, como una vía para recobrar el crecimiento e impulsar su desarrollo. Con un fuerte protagonismo estatal, se establecieron instrumentos y políticas explícitas de atracción de inversiones y fomento de exportaciones, a fin de compensar el sesgo antiexportador heredado de la época de la sustitución de las importaciones y promover las exportaciones de productos denominados no tradicionales hacia terceros mercados, fuera de la región centroamericana. Entre los principales mecanismos de las políticas de incentivo a las exportaciones figuraron: la Ley de Admisión Temporal, el Contrato de Exportación, el Certificado de Abono Tributario (CAT) hasta por un 15% del valor FOB de las exportaciones y la Ley de Zonas Francas, que fomentó en gran medida el establecimiento y desarrollo de parques industriales en el país, así como la atracción de inversión extranjera directa que contribuyó de manera significativa al incremento y diversificación de las exportaciones. Costa Rica logró atraer inversión extranjera en áreas como la industria electrónica y la de implementos médicos, servicios como los centros de llamadas internacionales y las oficinas corporativas que dan servicios de administración y compra de insumos a empresas en el exterior.

Como resultado de este esfuerzo, las exportaciones crecieron alrededor de cinco veces desde 1985 y la estructura se diversificó: la dependencia de las exportaciones tradicionales decreció a un 15% del total exportado en el 2000 y el país pasó a ocupar el primer lugar en Latinoamérica en exportaciones per cápita.

No obstante los éxitos logrados, la política de exportaciones tuvo también una serie de características, que a la postre, se han convertido en problemas importantes, tales como:

- El elevado costo fiscal de la estrategia de fomento de las exportaciones, ya que, por una parte, las exoneraciones a las importaciones significaron una reducción notable en los ingresos tributarios y, por otra parte, los CAT requirieron una considerable erogación del fisco.
- Los incentivos no siempre lograron fortalecer la capacidad productiva de las empresas locales y hacerlas competitivas sin el apoyo estatal.
- La mayor parte del incentivo se concentró en unas pocas empresas, el número de exportadores no creció de manera significativa y el pago del beneficio no se ligó a variables como empleo e incrementos importantes en el valor agregado nacional.
- Dificultad de los encadenamientos productivos: el dinamismo de las empresas de zona franca contrasta con el estancamiento que muestra el resto de las empresas nacionales.

El esfuerzo de apertura de la economía no ha concluido y el país debe resolver las limitaciones planteadas. La expiración de la legislación sobre incentivos a las exportaciones, así como los acuerdos internacionales de comercio, que establecen la eliminación de los subsidios a las exportaciones en los próximos años, ha hecho que cada vez más se tome conciencia sobre la necesidad de desarrollar nuevas acciones para mejorar el desempeño competitivo y la inclusión de las empresas nacionales en la actividad exportadora.

Fuente: Alonso, 2003b.

por su inversión en la industria alimentaria, y Centroamérica y Panamá, que han incursionado en los sectores de servicios financieros y en el desarrollo de proyectos inmobiliarios. La participación de Europa como inversionista directo en Costa Rica resalta considerablemente; en 1997 la IED originaria de ese continente representaba tan solo el 7% del total, mientras que en el año en estudio se convirtió en el segundo inversionista, con un 37% del total (un 34,5% del total previo de Holanda).

Como resultado, en buena medida, de esta dinámica de inversión, la distribución por “grupos de empresas” tuvo un importante cambio:

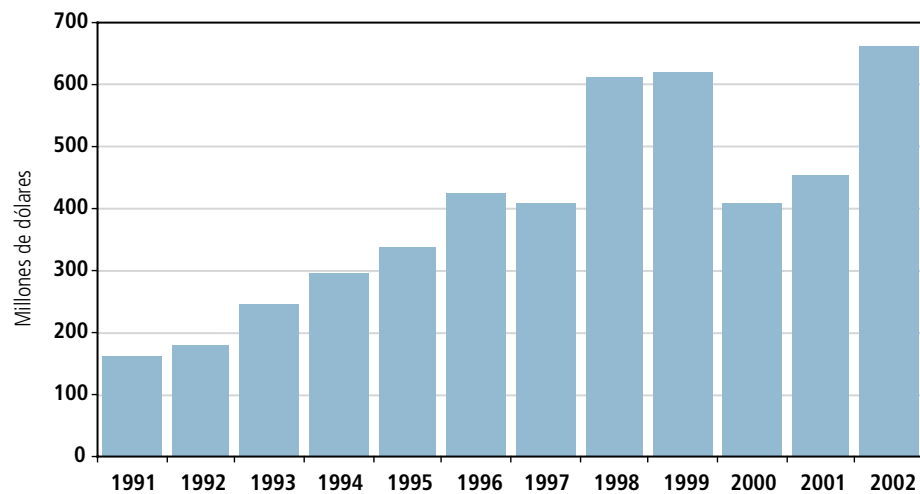
las empresas en régimen regular pasaron de representar el 24,7% de la inversión recibida en el 2001, a un 53% en el 2002, en tanto que la inversión destinada a zona franca, que había alcanzado el 61% del total en 1998 y aún en el 2001 representó un 40%, llegó a un 34% en el 2002.

El 2002 fue un año intenso en negociaciones y acuerdos de comercio exterior

El objetivo de la negociación de acuerdos comerciales internacionales es que el sector productivo costarricense cuente con un ambiente externo más previsible y estable, que permita

GRAFICO 3.16

Costa Rica: evolución de la inversión extranjera directa 1991-2002



Fuente: Grupo Interinstitucional de Inversión Extranjera Directa, 2003.

potenciar las oportunidades que el comercio puede ofrecer al proceso de desarrollo económico y social del país. Los acuerdos comerciales se impulsan simultáneamente a nivel multilateral, regional o bilateral, dependiendo de la coyuntura tanto nacional como internacional (COMEX, 2003a).

El 2002 fue un año intenso en materia negociaciones y acuerdos de comercio exterior. Destaca la entrada en vigencia los acuerdos comerciales con Chile (febrero), República Dominicana (marzo) y Canadá (noviembre). Además, durante el año se dieron negociaciones con Trinidad y Tobago, así como con Panamá. También se realizaron conversaciones sobre comercio con Uruguay y se lograron dos acuerdos de cooperación para promover el intercambio comercial con Taiwán. Los cuadros 3.12 y 3.13 presentan el conjunto de acuerdos, junto con una descripción de la gradualidad de la desgravación acordada y otras características. La cantidad y magnitud de los acuerdos comerciales reafirman lo crucial de las decisiones actuales en esta materia para el desarrollo del país.

Además, en el 2002, se elaboró un plan para la negociación de un TLC entre Estados Unidos y Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Estados Unidos es un socio comercial de primera magnitud, tanto por ser el destino principal de las exportaciones centroamericanas,

como por la generación de empleo que éstas originan. En el caso costarricense, si a esto se agrega el flujo propiamente regional, el resultado es la preparación de una negociación que involucra dos tercios del intercambio comercial costarricense. Desde esta perspectiva, cobra la mayor relevancia preparar una negociación sobre las bases más sólidas y claras posibles.

Al momento de edición de este Informe los gobiernos centroamericanos y de Estados Unidos, habían sostenido siete rondas de negociación, organizadas para la discusión en cinco grupos de trabajo: acceso a mercados, servicios e inversión, compras del sector público y propiedad intelectual, solución de controversias y disposiciones institucionales, y temas laborales y ambientales. Paralelamente han funcionado grupos sobre cooperación, medidas sanitarias y fitosanitarias, obstáculos técnicos al comercio y mecanismos de defensa legítima de la producción, específicamente lo relativo a salvaguardas. Igualmente, en “cuartos adjuntos” han participado sectores empresariales y otras organizaciones sociales.

Las primeras cinco rondas se concentraron en la exposición de las ofertas de cada parte y el intercambio de información sobre la situación de los países y su legislación. En la sexta ronda se logró concluir la discusión en dos capítulos del tratado: comercio electrónico y facilitación del

comercio. En el área de cooperación, se acordó la creación de un instituto para la capacidad comercial, un centro generador de iniciativas en donde las empresas y gobiernos centroamericanos pueden buscar apoyo para preparar sus economías para el libre comercio con Estados Unidos. En la séptima ronda, celebrada entre 15 y el 19 de setiembre en Managua, los países concentraron la discusión en acceso a mercados y reglas de origen específicas. En el campo de la agricultura se acordaron los plazos de desgravación de los productos agrícolas sobre la base de una propuesta centroamericana:

cero, cinco, diez, doce y quince años. Además, se logró un acuerdo sobre los criterios que van a orientar la discusión en el caso de aquellos productos que estén sujetos a un contingente arancelario. En materia textil el avance más significativo fue la aceptación, por parte de Estados Unidos, de incluir dentro de la lista de escaso abasto un 65% de los productos originalmente propuestos por Centroamérica. También se discutieron en detalle las reglas de origen específicas y se logró concluir la discusión del capítulo del tratado en materia de salvaguardias (COMEX, 2003).

CUADRO 3.12

Principales características de los acuerdos comerciales vigentes de Costa Rica

	Centroamérica	México	Chile	República Dominicana	Canadá	CARICOM
Entrada en vigencia	Julio 1963	Enero 1995	Febrero 2002	Marzo 2002	Noviembre 2002	Falta ratificar por las partes
Distribución de las partidas arancelarias según programa de desgravación de Costa Rica	99,2% libre comercio 0,7% exclusión 0,1% control de importación	73,1% libre comercio 11,8% 5 años 12,5% 10 años 0,4% 15 años 1,1% exclusión	73,4% libre comercio 9% 5 años 12,8% 12 años 0,9% 16 años 3,8% exclusión 0,1% carne de bovino	91,2% libre comercio 0,7% 5 años 7,8% exclusión 0,1% contingente 0,4% tratamiento aceites	65,1% libre comercio 18,7% 8 años 0,03% 9 años 14,6% 15 años 0,4% contingente 1,1% exclusión	93% libre comercio 1,6% 4 años 4,2% exclusión 1% pendiente 0,1% tratamiento especial para carne de bovino
Distribución de las partidas arancelarias según programa de desgravación del socio comercial	99,2% libre comercio 0,7% exclusión 0,1% control de importación	82,7% libre comercio 7,1% 5 años 8,8% 10 años 0,1% 15 años 1,1% exclusión 0,2% otros	4,6% libre comercio 0,3% 5 años 0,2% 12 años 0,7% 16 años 3,8% exclusión 0,1% carne bovino 0,3% petróleo y derivados	92,1% libre comercio 0,5% 5 años 7% exclusión 0,1% contingente 0,4% tratamiento aceites	86,3% libre comercio 0,8% 5 años 10,8% 8 años 0,1% 9 años 1,9% exclusión	91% libre comercio 2,5% 4 años 5,3% exclusión 1% pendiente 0,2% tratamiento especial para carne de bovino
Exportaciones (millones de US\$)	2000 623,5 2001 649,7 2002 693,1	2000 98 2001 87,3 2002 115	2000 4,8 2001 5,5 2002 4,8	2000 48,3 2001 56,4 2002 77,1	2000 123,1 2001 121,9 2002 156,6	2000 47,5 2001 57,2 2002 58,5
Importaciones (millones de US\$)	2000 315,2 2001 313,3 2002 350,6	2000 393 2001 382 2002 369	2000 52,5 2001 55,9 2002 76,1	2000 3,8 2001 4,3 2002 5,6	2000 58,3 2001 40,6 2002 48,4	2000 38,3 2001 13,2 2002 42,9

Fuente: COMEX, 2003a.

CUADRO 3.13

Principales productos y empresas que participan en el intercambio comercial bajo acuerdos vigentes

	Centroamérica	México	Chile	República Dominicana	Canadá	CARICOM
Principales productos de exportación, 2002	Las demás preparaciones alimenticias, otros medicamentos, compresas, taponnes y similares, los demás conductores eléctricos, productos laminados de hierro, refrigeradores domésticos, botellas o frascos de vidrio, galletas dulces	Aceite de palma en bruto, máquinas y aparatos para panadería, hojas y tiras de aluminio, partes y accesorios para computadoras, medicamentos, aceite de almendra en bruto, botellas y demás envases de vidrio, anuncios, carteles y placas indicadoras	Otros medicamentos, hojas y tiras de aluminio, preparaciones alimenticias, sostenes, aceites de petróleo, las demás cosas y adhesivos, bragas de fibras sintéticas, resinas epoxi	Las demás jeringas, agujas y similares, las demás manufacturas de plástico, otros medicamentos, las demás preparaciones alimenticias, botellas, frascos de vidrio, galletas dulces, barquillos, los demás libros impresos, sacos, bolsitas de plástico	Bananos, piñas tropicales, circuitos integrados, azúcar de caña, melones, café sin tostar, partes y accesorios para computadoras, las demás jeringas, agujas y catéteres	Otros medicamentos, botellas, frascos de vidrio, jabón de tocador, otros envases de vidrio, botellas y frascos de vidrio menores de 1 litro, cajas de papel o cartón corrugados, refrigeradores domésticos, aparatos de cocción y calentaplatos de combustible
Principales empresas exportadoras	FTZ Coca Cola, Scott Paper Company de CR, Pfizer zona franca, Roche Servicios, Bridgestone, Firestone de CR, Vidriera Centroamericana, Cooperativa de Productores de Leche, Atlas Industrial	Cía Industrial, Aceitera Coto 54, Panificadora Bimbo, Aluminios Nacionales, RTC Termoformas, Componentes INTEL, Babylliss CR, Vidriera Centroamericana, Cía Palma Tica	Merck Sharp and Dohme, Aluminios Nacionales, Novartis Consumer, Leonisa de CA, Adhesivos Especiales, ADHES, Recope, H.B. Fuller, Derivados de Maíz Alimenticio	Abbot Laboratorios, Roche Servicios, Vidriera Centroamericana, Alimentos Especiales, Merck Sharp and Dohme, Trejos Hnos Sucesores, Atlas Industrial, Alimentos Ligeros de CA	LAICA, Babylliss CR, Derivados de Maíz Alimenticio, Confecciones Jinete, Sawtek, Industria Cerámica Costarricense, Intertec, Conservas del Valle	Vidriera Centroamericana, Merck Sharp and Dohme, Irex de CR, Roche Servicios, Atlas Industrial, Standard Fruit Co, Crown Cork CA, FTZ Coca Cola
Principales productos de importación, 2002	Preparaciones de limpieza, camisones y pijamas, otros medicamentos, productos de base de cereales, frijoles comunes, cigarrillos que contengan tabaco, algodón, dentríficos	Los demás medicamentos, aparatos receptores de TV, papel y cartón recubierto, vehículos para transporte de mercancías, aguacates, automóviles de turismo, las demás preparaciones alimenticias, pañales para bebés, toallas sanitarias	Alambre de cobre electrolítico, aceites crudos de petróleo, madera aserrada, manzanas frescas, alambre de cobre, tomates preparados, los demás vinos, placas, hojas, lose-tas y similares	Barras de hierro y acero sin alear, cacao, otros medicamentos, aceite en bruto de palma, pasta de cacao, las demás placas, láminas de plástico, los demás cueros, las demás manufacturas de plástico	Papel prensa en bobinas, cloruro de potasio, papel Kraft para sacos, máquinas para moldeo por inyección, los demás papeles y cartones, monofilamentos, papel Kraftliner, fibras ópticas	Aceites de petróleo o de mineral bituminoso, gas natural, productos laminados de hierro o acero sin alear, policloruro de vinilo, atunes de aleta amarilla, otros medicamentos, grupos frigoríficos de compresión, sulfatos de aluminio

CUADRO 3.13 (continuación)

	Centroamérica	México	Chile	República Dominicana	Canadá	CARICOM
Principales empresas importadoras, 2002	Unilever de CA, Colgate Palmolive, Bayer S.A., Pedro Oller S. A., Grupo Cons-tenla, British American Tobacco, Cía Nestlé S.A., ESSO Standard Oil	Cooperativa de Productores de Leche, CEFA Farmacéutica, Grupo Copamex de CA, Procter & Gamble Interamericas, Continentes SA., Merck Sharp and Dohme, Scott Paper Co de CR, Gillette de CR	Conducen, Recope, Fruta Internacional, Unilever de CA, Forestal Arauco CR, Macopa, BCCR, Atlas Industrial	Cía Constructora Van Der Laat y Jiménez, Costa Rica Cocoa Products, Cía Palmática, Acrílicos S.A., Cía Farmex, Grusaba S. A., Industria Cerámica Costarricense, Belca CR	Fábrica de Harinas de CA, La Nación, Abonos del Pacífico, Industria Nacional de Papel, Trejos Hnos Sucesores, Sociedad Periodística La Extra, Compañía Costarricense de Café, Corrugadora de CR	RECOPE, METALCO, Durman Esquivel, MENAFAR, Químicos Holanda C.R., Importaciones Centroamericanas y M.S. Desarrolladora y Comercializadora Inter, La Milpa tico import

Fuente: COMEX, 2003a.

Solvencia de las cuentas fiscales

Al igual que la balanza de pagos, el desempeño de las finanzas públicas, dependiendo del contexto y del valor, refleja parte de la solvencia económica de un país. En este sentido, la aspiración nacional de un déficit reducido y controlado, que no ponga en peligro la estabilidad económica ni comprometa los recursos públicos para la inversión futura, se alejó durante el 2002. La valoración de la situación fiscal en ese año examina el comportamiento del déficit y sus componentes, así como de su financiamiento.

Un hecho sobresaliente en el 2002 fue el retorno del ciclo político-electoral de las finanzas públicas. Este ciclo se relaciona con la manipulación de algunas variables económicas con el fin de mejorar, en el corto plazo, la percepción del electorado acerca de su nivel de bienestar y, consecuentemente, obtener resultados más favorables en los procesos electorales (Ulate, 2000). En el gráfico 3.17 se presenta el déficit del Gobierno Central como porcentaje del PIB a partir de 1984; los años electorales se destacan mediante una barra vertical. En 1998, a pesar de ser un año electoral, el déficit se redujo y el tradicional “paquete tributario” de inicios de gobierno no fue necesario. Sin embargo, entre el 2001 y el 2002 el déficit volvió a crecer, por lo que no sorprende que la aprobación de la Ley de Contingencia Fiscal se haya convertido rápidamente en un tema prioritario para las nuevas autoridades.

Este retorno del ciclo político constituye una mala noticia para el país: la responsabilidad fiscal es compatible con todo tipo de modelos de desarrollo económico; el desequilibrio fiscal recurrente con ninguno²⁸. Dado que esta afirmación podría parecer osada, de inmediato se presentan los datos que la sustentan, a partir del análisis detallado del desempeño de las finanzas públicas.

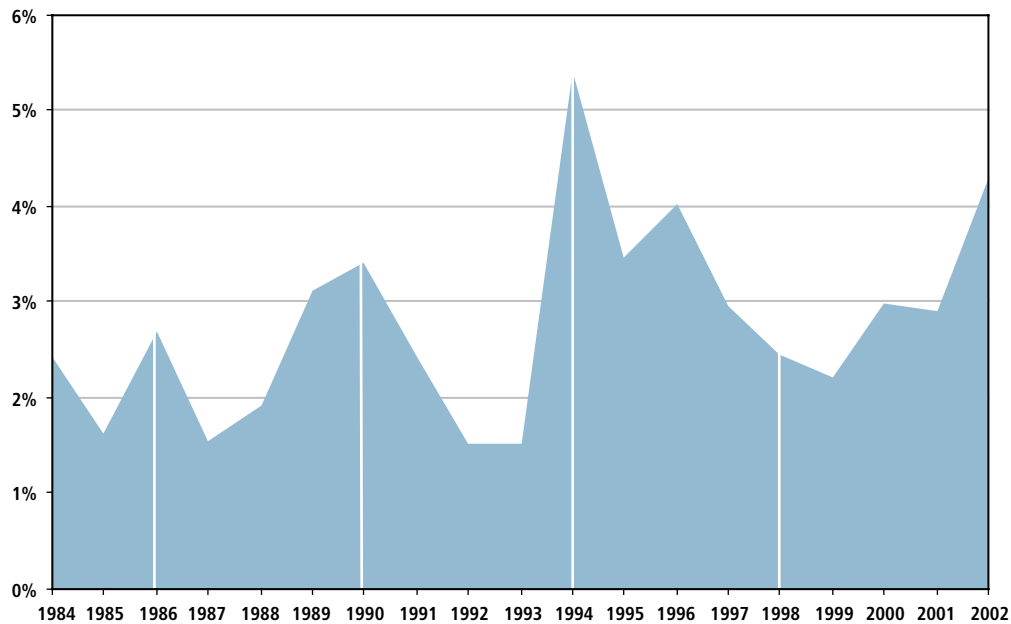
Evolución del déficit fiscal del Gobierno Central

De acuerdo con la información publicada por el Banco Central, el déficit financiero del Gobierno Central, medido como la diferencia entre los ingresos totales y los gastos reconocidos se incrementó²⁹ considerablemente en el 2002, cuando llegó a representar el 4,3% del PIB, en contraste con el 2,9% observado en el 2001.

Este resultado refleja tanto una disminución en los ingresos (0,12 puntos porcentuales del PIB) como un incremento en los gastos totales (1,25 puntos porcentuales del PIB). Los dos cambios son relevantes, pues ambos casos generan importantes efectos en las finanzas.

Desde el punto de vista del manejo de la política fiscal, este no fue un resultado fortuito, producto de algún fenómeno impredecible; por el contrario fue un hecho no sólo predecible sino efectivamente predicho -en la edición anterior de este Informe- dado el manejo de las finanzas públicas en el año anterior.

GRAFICO 3.17

Costa Rica: déficit del Gobierno Central en relación con el PIB. 1984-2002

Fuente: Ministerio de Hacienda y BCCR.

En efecto, en el Octavo Informe se indicó que la reducción en el déficit del sector público global, de 3,8% del PIB en el 2000 a 2,9% del PIB en el 2001, no era sostenible. Por un lado, se señaló que el Gobierno Central había recibido ingresos que se darían una sola vez en el 2001, producto de posposiciones de recaudación de impuestos en el 2000 y de adelantos en las fechas de pago de impuestos en el 2001, mientras que los incrementos en la planilla del Gobierno representarían aumentos permanentes en los gastos. Por otra parte, se hizo ver una amenaza que finalmente no se concretó, pero que se mantiene vigente: el hecho de que el gasto en intereses del Gobierno Central (aunque también el del Banco Central) se había beneficiado de una reducción en las tasas de interés en el 2001, pero que, dado el nivel de éstas, era probable que volvieran a aumentar en el 2002, con el consecuente impacto sobre el gasto.

Disminuyen los ingresos tributarios

La reducción en los ingresos totales del Gobierno Central se debió a la caída en la recaudación

interna del impuesto selectivo de consumo, 0,39 puntos porcentuales del PIB (equivalente a 19.651,5 millones de colones), el de ventas y el de la renta, con 0,03 puntos porcentuales del PIB cada uno. En todos estos casos era de esperar una recaudación menor a la del 2001, porque ésta fue extraordinaria, debido al cambio de fechas de pago introducido por la Ley de Simplificación Tributaria, que prácticamente significó un mes adicional de recaudación en el 2001, y a que una parte de los impuestos que correspondían al 2000 se recaudó efectivamente en el 2001. Adicionalmente, en el caso del impuesto selectivo de consumo, la recaudación se vio especialmente afectada por la Ley de Simplificación Tributaria, pues se desgravaron ciertos bienes, como las bebidas no alcohólicas y los jabones de tocador (cuadro 3.14).

Cabe advertir que estos cambios de magnitud, en apariencia pequeños por estar expresados en relación con el PIB, pueden conducir a una impresión errónea. Una variación de 1,4% del PIB en el déficit del Gobierno Central, significa un incremento de poco menos del 50% en este déficit con respecto al año anterior, o equivale a una

CUADRO 3.14

Ingresos tributarios del Gobierno Central. 1999-2002

(millones de colones)

	1999	2000	2001	2002	Variación 2001-2002
Ingresos totales	547.434	599.101	704.130	781.798	77.668
Aduanas	229.288	267.266	293.898	361.168	67.269
Renta	118.859	122.032	152.653	169.880	17.226
Ventas	85.853	91.066	130.382	144.688	14.306
Consumo	28.886	27.899	31.780	12.129	-19.651
Otros	84.548	90.839	95.416	93.934	-1.482
Porcentaje del PIB					
Ingresos totales	12,13	12,18	13,07	12,90	-0,16
Aduanas	5,08	5,43	5,46	5,96	0,51
Renta	2,63	2,48	2,83	2,80	-0,03
Ventas	1,90	1,85	2,42	2,39	-0,03
Consumo	0,64	0,57	0,59	0,20	-0,39
Otros	1,87	1,85	1,77	1,55	-0,22
Crecimiento anual					
Ingresos totales	23,16	9,44	17,53	11,03	-6,50
Aduanas	8,54	16,56	9,96	22,89	12,92
Renta	54,36	2,67	25,09	11,28	-13,81
Ventas	10,3	6,07	43,17	10,97	-32,20
Consumo	-0,24	-3,42	13,91	-61,84	-75,75
Otros	71,62	7,44	5,04	-1,55	-6,59

Fuente: Flujo de Caja, Autoridad Presupuestaria, Ministerio de Hacienda.

cifra cercana al 10% de los ingresos tributarios, y está en el orden de las decenas de miles de millones de colones. Así, una conveniente relación con el PIB se convierte en indicador, que fácilmente permite comparar entre países y épocas distintas, pero que, por lo que se explicó, no debe confundir al lector.

La disminución en la recaudación interna de los impuestos antes mencionados se compensó en parte por las mejoras introducidas en la administración tributaria, producto de las reformas del Código de Normas y Procedimientos Tributarios, la ampliación de la base gravable del impuesto de ventas y la creación de un impuesto único sobre los hidrocarburos, cuyo efecto se manifestó en una mayor recaudación en aduanas (BCCR, 2003a), equivalente al 0,5% del PIB en el 2002. Por su naturaleza, esta última modalidad de recaudación no se vio afectada por los cambios de fechas en el 2001, en tanto que en el 2002 el crecimiento extraordinario en las importaciones significó también un aumento considerable en términos reales en la base los tributos indicados.

Se eleva el gasto dentro de una estructura bastante rígida

El aumento en los gastos del Gobierno Central fue generalizado en todas las partidas de la clasificación económica (cuadro 3.15). El mayor incremento se dio en transferencias corrientes (0,47 puntos porcentuales del PIB), tanto al sector público, por los pagos realizados a la CCSS³⁰, FODESAF y el BANHVI, como al sector privado. Aunque en principio, la mayor parte de estas transferencias está determinada por ley, en la práctica los pagos a ciertas entidades se habrían realizado según las disponibilidades de recursos y las necesidades de las mismas, por lo que el aumento en el 2002 podría constituir simplemente un restablecimiento del flujo correspondiente que se habría reprimido en el 2001.

El segundo rubro del gasto con mayor crecimiento fue el de intereses, principalmente de la deuda interna (0,31 puntos porcentuales del PIB)³¹, debido al aumento en las tasas de interés y en el *stock* de deuda interna producto del

mismo déficit fiscal. En general, este es un rubro sobre el cual hay poco control, excepto en el grado en que la emisión de deuda externa o interna denominada en dólares permite una contabilización menor de gasto en intereses.

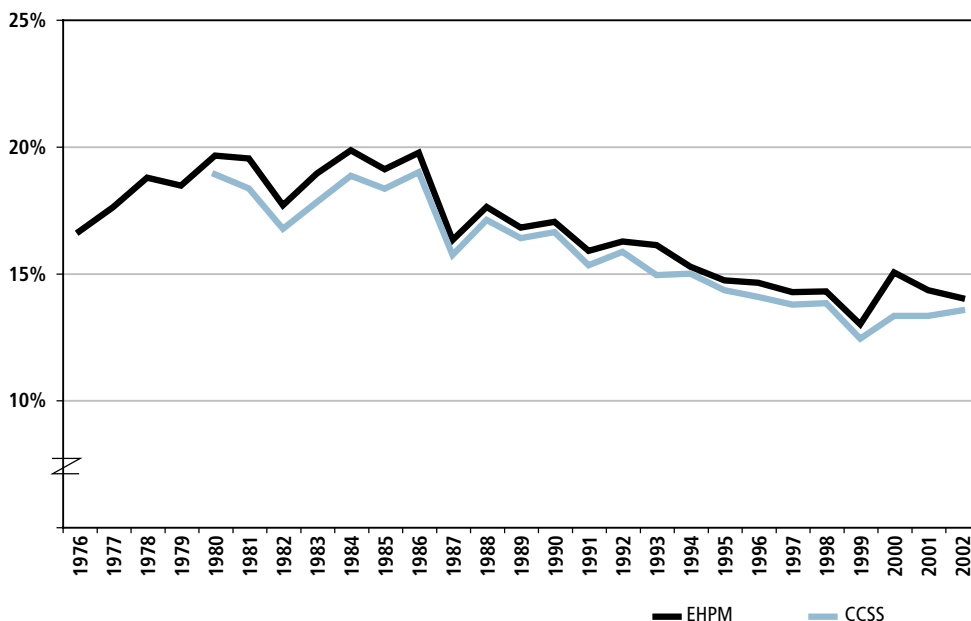
El gasto en salarios también creció de manera significativa, 17,9%, lo que contribuyó en un monto equivalente al 0,24% del PIB al incremento en el déficit. Esta es una categoría de gasto con una gran rigidez hacia la baja, pero es posible contener su crecimiento “congelando” las contrataciones de personal y limitando las alzas salariales. Sin embargo, el aumento salarial para el sector público en el primer semestre fue de 4%, y en el segundo semestre de 4,38%, en tanto el número de plazas ocupadas por cargos fijos, servicios especiales y jornales del Gobierno Central pasó de 90.847 a 94.641, un crecimiento del 4,2%. Además es probable que el fuerte aumento de la planilla en el 2001 (14,6%), aún repercutiese en el 2002, al cumplirse un año de las nuevas contrataciones. Cabe advertir que al analizar el crecimiento del empleo público es preciso indagar acerca del comportamiento en el largo plazo; de otra forma, la valoración sobre el tema correría el riesgo de ser inexacta, además de que podría llevar a conclusiones incorrectas (gráfico 3.18).

La evolución del porcentaje de los ocupados en el sector público según dos fuentes de información, los registros administrativos de la CCSS (1980 a 2002) y la Encuesta de Hogares (1976 a 2002), muestra una reducción, en la mayor parte de los años de referencia, de poco más de 5 puntos porcentuales respecto al valor máximo histórico, esto es, una pérdida de importancia relativa de alrededor de una cuarta parte. Las excepciones se pueden localizar en los extremos de las series. La excepción más reciente obedece a algunas ampliaciones en el empleo público, asociadas a nuevas prioridades en educación y seguridad incorporadas por administraciones anteriores. Este crecimiento es registrado también por las cifras de las plazas en cargo fijos y jornales en el Gobierno Central y el resto del sector público, de acuerdo con información de la Autoridad Presupuestaria.

Finalmente, los gastos de capital crecieron 0,13 puntos porcentuales del PIB, al igual que las compras de bienes y servicios. A diferencia de otros rubros del gasto, sobre estos existe un mayor grado de discrecionalidad, por lo que su incremento, aunado a los aumentos en los demás rubros, apunta hacia una falta de contención en el gasto en general.

GRAFICO 3.18

Costa Rica: ocupados en el sector público, según fuente. 1976-2002



Fuente: Dirección Actuarial de la CCSS y EHPM, INEC.

CUADRO 3.15

Ingresos totales y gastos reconocidos del Gobierno Central. 2001-2002

	En millones de colones			Porcentaje del PIB		
	2001	2002	Crecimiento nominal	2001	2002	Variación
Ingresos totales (A)	725.563,4	808.802,0	11,5	13,47	13,35	-0,12
Ingresos corrientes	722.091,9	808.750,7	12,0	13,40	13,35	-0,05
Tributarios	511.337,0	570.679,5	11,6	13,23	13,23	0,00
No tributarios	6.874,5	4.636,2	-32,6	0,13	0,08	-0,05
Transferencias corrientes	2.273,3	2.689,6	18,3	0,04	0,04	0,00
Ingresos de capital	3.471,5	51,3	-98,5	0,06	0,00	-0,06
Gastos totales netos de intereses (B)	668.406,1	808.696,7	21,0	12,41	13,35	0,94
Gastos corrientes sin intereses	595.189,0	718.566,2	20,7	11,05	11,86	0,81
Sueldos y salarios	267.036,9	314.748,7	17,9	4,96	5,20	0,24
Compra de bienes y servicios	26.625,1	36.146,0	35,8	0,49	0,60	0,10
Transferencias corrientes	301.527,0	367.671,5	21,9	5,60	6,07	0,47
Sector público	129.697,2	155.945,5	20,2	2,41	2,57	0,17
Sector privado	170.425,4	209.784,5	23,1	3,16	3,46	0,30
Sector externo	1.404,4	1.941,5	38,2	0,03	0,03	0,01
Gasto de capital	73.217,1	90.130,5	23,1	1,36	1,49	0,13
Inversión real	16.100,5	21.729,2	35,0	0,30	0,36	0,06
Transferencias	57.116,6	68.335,8	19,6	1,06	1,13	0,07
Resultado primario (A-B)	57.157,3	105,3	-99,8	1,06	0,00	-1,06
Servicio de intereses	213.865,8	259.416,6	21,3	3,97	4,28	0,31
Deuda interna	174.019,3	211.223,4	21,4	3,23	3,49	0,26
Deuda externa	39.846,5	48.193,2	20,9	0,74	0,80	0,06
Total de gastos reconocidos (D)	882.271,9	1.068.113,3	21,1	16,38	17,63	1,25
Resultado financiero total (A-D)	-156.708,5	-259.311,3	65,5	-2,91	-4,28	-1,37
Financiamiento neto requerido	154.203,0	250.620,0	62,5	2,86	4,14	1,27
Externo neto	52.873,0	59.147,0	11,9	0,98	0,98	-0,01
Interno neto	101.330,0	191.473,0	89,0	1,88	3,16	1,28

Fuente: BCCR y Ministerio de Hacienda, con base en la liquidación del Presupuesto Nacional.

En el año 2002, del total de gastos del Gobierno Central, un 33,8% correspondió al pago de salarios y contribuciones a la seguridad social, un 24,29% al pago de intereses sobre las deudas interna y externa, y un 19,64% a transferencias al sector privado, principalmente por concepto de pensiones. Esto arroja un resultado de 77,73% del gasto total con un alto grado de rigidez. El componente de salarios no se logra reducir, de manera duradera, sino a través de reducciones permanentes en la planilla del sector público, medida que conlleva dificultades políticas obvias, cualesquiera

que sean sus méritos o faltas desde el punto de vista de la buena administración del Presupuesto Nacional. La tendencia en el pago de pensiones será hacia el aumento y, salvo reducciones importantes en la magnitud de la deuda -otro tema en el que es posible avanzar, pero no sin decisiones que conllevan un alto grado de dificultad y conflicto político- también tenderá a aumentar el rubro de intereses.

En otras palabras, la rigidez en el gasto público es un problema cuya magnitud tenderá a crecer en el futuro, salvo que se adopten medidas de

fondo ya sea en el gasto o en el ingreso del sector público. El problema no se solucionará apelando a una ejecución austera de los presupuestos públicos (recuadro 3.5). Las implicaciones de esta rigidez tienen diversas vertientes, una de las cuales se explora en el tema especial que se incorpora al final de esta sección, sobre la gestión de la red vial.

Nótese, además, que en este análisis no se han incluido las transferencias al sector público, rubro en el que el Ministro de Hacienda goza de cierta flexibilidad, pero que tiene su origen en obligaciones legales o constitucionales que limitan ese margen de maniobra, en un entorno en que la presión para que se realicen los desembolsos va en aumento. Si se incluyen estas transferencias, más del 88% del gasto total del Gobierno Central muestra un importante problema de rigidez.

Se sofisticó el marco legal para la gestión del Presupuesto Nacional, pero es débilmente aplicado

En el *Octavo Informe Estado de la Nación* se destacó, en un recuadro, la importancia de la aprobación de la nueva Ley de Presupuestos Públicos, como un marco general para la modernización de la gestión presupuestaria en Costa Rica, con base en principios de eficiencia, eficacia, transparencia y rendición de cuentas. No obstante, en esa oportunidad se señaló que ni el Ministerio de Hacienda ni el de Planificación habían remitido a la Asamblea Legislativa ninguno de los nuevos informes previstos por la Ley, alegando imposibilidad material para hacerlo. Quedó entonces la duda acerca de si en el año siguiente se harían los esfuerzos necesarios para poner en práctica la nueva legislación.

La respuesta es negativa. La Contraloría General de la República, en su *Memoria Anual* del 2002, realizó una evaluación positiva del marco legal de la gestión presupuestaria en Costa Rica -que comprende, además de la Ley de Presupuestos, otros instrumentos como la Ley de Planificación Nacional, la Ley General de la Administración Pública y la Ley General de Control Interno- pero se vio obligada a reportar que en el 2002, por segundo año consecutivo, el Ministerio de Hacienda no remitió los informes previstos por la Ley al cierre del ejercicio económico de cada año. Un mayor detalle sobre este tema se incorpora en el capítulo 5 de este Informe.

Tal parece que la voluntad del legislador en cuanto a la transformación del proceso de gestión del Presupuesto Nacional no ha sido acompañada,

hasta ahora, por la voluntad de la Administración para hacer realidad ese avance.

El financiamiento del déficit del Gobierno

En relación con el financiamiento del déficit del Gobierno Central, en el 2002 hubo un mayor uso de recursos acumulados en caja, en particular de 153 millones de dólares depositados en el Banco Central que, en principio, iban a utilizarse para capitalizar a esta entidad. Esto permitió que, si bien el déficit en el 2002 fue mayor que en el 2001, el financiamiento mediante la emisión de bonos en los mercados interno y externo fuesen ambos menores en el 2002 que en el 2001, es decir, evitó que se tuviese que realizar mayores colocaciones en el mercado interno, con el consecuente impacto sobre las tasas de interés y, por ende, sobre el gasto en intereses. Sin embargo, también significó que, al no capitalizar el BCCR, las pérdidas de éste seguirán creciendo y, eventualmente, presionando la estabilidad.

Lo anterior además implica que el incremento en la deuda pública fue menor de lo que habría sido si el Gobierno hubiese tenido que recurrir en mayor medida a la colocación neta de bonos en el mercado interno o en el externo. De este modo, la deuda interna del Gobierno apenas ascendió de 28% del PIB en el 2001, a 28,6% del PIB en el 2002, en tanto que la deuda externa pasó de 10,5% del PIB en el 2001 a 11,6% del PIB en el 2002³².

Las pérdidas del Banco Central

Las pérdidas del Banco Central pasaron de 1,2% del PIB en el 2001 a 1,4% del PIB en el 2002, debido a una disminución en sus ingresos (0,09% del PIB) y a un aumento en sus gastos (0,17% del PIB). La merma en los ingresos fue consecuencia de la reducción en las tasas de interés en los mercados internacionales en los que el BCCR tiene invertidas sus reservas monetarias. Adicionalmente, el aumento de las tasas de interés en el mercado local y el crecimiento de la deuda del mismo ente emisor provocaron un incremento en el gasto en intereses en moneda nacional.

En general, las pérdidas del Banco Central obedecen fundamentalmente a su endeudamiento (recuadro 3.6). La deuda interna alcanzó un 11,1% del PIB (9,2% del PIB en el 2001), lo que representa el 38,8% de la deuda interna del Gobierno Central, mientras que la deuda externa del Banco se redujo de 4,6% del PIB en el 2001, a 3,7% en el 2002. Este nivel de endeudamiento

RECUADRO 3.5

Rigidez del gasto público en el largo plazo

Un déficit fiscal reiterado, creciente y a un nivel importante es un síntoma de problemas. Si al déficit se le agrega un mecanismo recurrente de financiación del Estado que presiona las tasas reales de interés y el margen de intermediación, que genera una distorsión a favor de la especulación financiera, en detrimento del estímulo a la producción y propicia para la concentración de la riqueza, el problema sobrepasa el ámbito de la solvencia para convertirse en un obstáculo al crecimiento y a la ampliación de las oportunidades para la población.

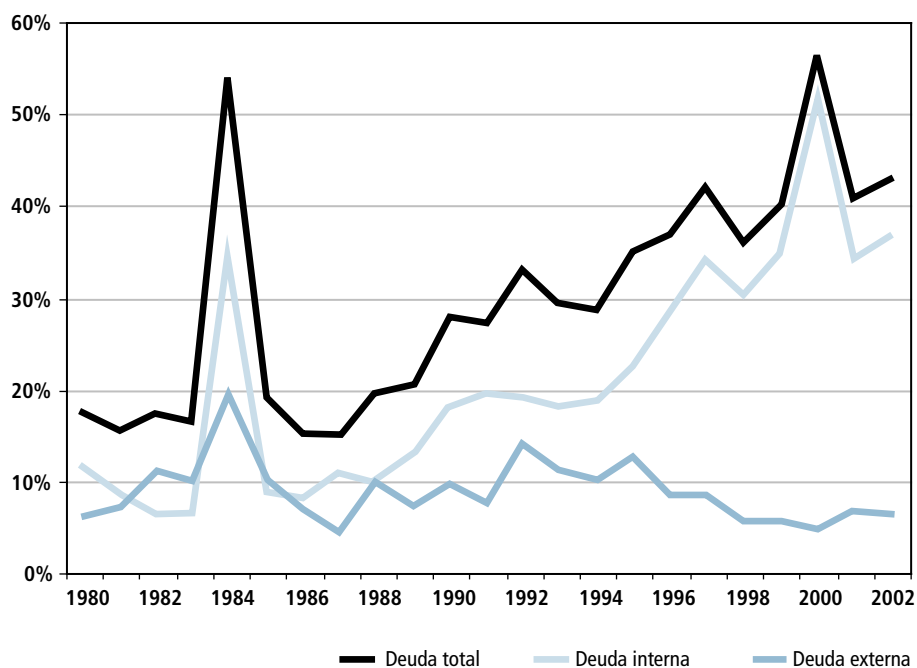
A su vez, el proceso de endeudamiento puede llegar a generar situaciones en las que la atención de la deuda pública -intereses y amortización- sea el factor principal de "estrujamiento" del gasto público, así como de la calidad y cantidad de servicios públicos disponibles. Esto puede verse en el gráfico 3.19, en el cual se muestra la relación entre los intereses y amortizaciones de la deuda interna y externa y los egresos totales del Gobierno Central, según datos de la Contraloría General de la República, en el largo plazo (1980-2002). Aunque en dos ocasiones (1984 y 2002) el reconocimiento o documentación de

deudas generó situaciones muy elevadas, la tendencia apunta hacia un crecimiento sostenido. El servicio de la deuda pública (amortización e intereses) representó un 9,4% del PIB y un 42,8% del gasto del Gobierno Central en el 2002. De esos porcentajes, un 8% y un 36,6%, respectivamente, correspondieron a la deuda interna. Desde principios de los años noventa (pero no por primera vez en la historia reciente), la proporción de recursos que el Gobierno debe destinar cada año al servicio de la deuda se torna en un elemento de rigidez del gasto.

Este "estrujamiento" del gasto coloca muchas decisiones públicas en un terreno de confrontación aguda, en temas como la inversión de empresas estatales o en asuntos tan elementales como la infraestructura (ilustrado por aparte), el volumen de empleo público, los salarios y las políticas de contratación de funcionarios.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Contraloría General de la República.

GRAFICO 3.19

Costa Rica: servicio de la deuda pública total^{a/} respecto a los egresos totales del Gobierno de la República^{b/}. 1980-2002

^{a/} Incluye intereses y amortizaciones.

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

Fuente: Memorias de la CGR, varios años.

RECUADRO 3.6

El origen de las pérdidas del Banco Central

El desequilibrio fiscal en Costa Rica no se limita a los problemas de las finanzas del Gobierno Central. El Banco Central también tiene un déficit, que normalmente ha sido "compensado", desde el punto de vista del déficit consolidado del sector público, por el superávit del resto del sector público, que ve limitada su capacidad de inversión y gasto a fin de contribuir al balance fiscal global.

El estado de resultados de Banco Central base devengado, y calculado según metodología cuentas monetarias³³, arrojó pérdidas por 86.645 millones de colones en el año 2002, cifra equivalente a un 1,4% del PIB y que excede en 23.066 millones de colones el déficit registrado en el 2001, cuando representó un 1,2% del PIB.

"Las pérdidas en el Banco Central tienen su origen en el costo derivado del cumplimiento de distintos objetivos asignados a la Institución, hoy centrados en la estabilidad interna y externa de la moneda nacional. Entre los factores que han incidido en la persistencia del déficit destacan los siguientes:

- a) Un problema de desbalance entre saldos de activos que generan rendimiento y pasivos con costo, provocadas por i) los créditos que se otorgaron en el pasado al sector público en condiciones fuera de mercado o bien, aun cuando estuvieran constituidos a tasas de interés de mercado, su servicio no era atendido, ii) la contratación de deuda externa para financiar programas de desarrollo, con asunción del riesgo cambiario por parte de la Autoridad Monetaria, iii) la contratación de recursos externos para apoyo de balanza de pagos, y iv) la venta de divisas a tipos de cambio preferencial para ciertas actividades consideradas como prioritarias.
- b) La necesidad de absorción de liquidez generada por transacciones propias de la Institución, tales como las relacionadas con el sector externo, los excesos temporales de liquidez en el sector financiero, y el efecto expansivo de su mismo déficit. Además, ha influido que las necesidades de financiamiento interno por parte

del Gobierno presionan al alza las tasas de interés, afectando por ende el costo financiero de la absorción monetaria.

- c) Los costos inherentes al mantenimiento de reservas internacionales, toda vez que el rendimiento de esos activos resulta inferior al costo promedio de la deuda incurrida para el mantenimiento de éstas.

Estos elementos han contribuido a generar un problema estructural en el balance de situación de la Autoridad Monetaria, que al término del 2002 se puso de manifiesto en un saldo de pasivos con costo financiero que casi duplica a los activos que generan un ingreso, donde el rendimiento promedio de estos últimos se ubicó por debajo del costo financiero medio de sus obligaciones.

Si se dedujeran los ingresos y gastos inherentes a las operaciones antes citadas, las pérdidas hubieran alcanzado 16.893 millones de colones, comprendiendo éstas únicamente los gastos administrativos netos de los ingresos recibidos por concepto del reintegro del 20% de los gastos de supervisión³⁴, monto que hubiera sido más que compensado con el señoreaje³⁵. En efecto, en el 2002 el Banco Central dispuso de 26.835 millones de colones por concepto de señoreaje, lo que hubiera dado como resultado una disponibilidad de 9.942 millones de colones" (BCCR, 2003a).

En la medida en que el origen de las pérdidas del Banco Central sea "cuasifiscal", éstas desaparecerán cuando el Gobierno cancele sus obligaciones con el Banco. En el tanto en que el origen de las pérdidas sea la política monetaria propiamente dicha, el requisito para eliminarlas será un ajuste en esa política. Dicho de otro modo, el país tendría que aceptar que, si quiere mantener la política monetaria sin alteraciones, el precio que deberá pagar por ello son las pérdidas del Banco Central.

Fuente: Elaboración propia con base en BCCR, 2003a.

es particularmente excesivo, por cuanto los pasivos con costo casi duplican los activos que generan un ingreso, y porque el rendimiento de los activos del BCCR es menor que el costo financiero de sus pasivos.

El endeudamiento del ente emisor ha ido creciendo en el tiempo como porcentaje del PIB. El

Banco ha tenido que contener la emisión monetaria que implica el servicio de su propia deuda para evitar el impacto que ello tendría sobre la inflación y la balanza de pagos, y como medida alternativa ha colocado nueva deuda a través de sus operaciones de mercado abierto, lo que ha generado un efecto "bola de nieve". Esto significa que la

tendencia no es sostenible en el largo plazo y que terminaría afectando la inflación o la balanza de pagos; es por ello que el Gobierno había venido realizando pagos de su deuda al Banco Central, hasta que se interrumpieron en el 2002.

Resto del sector público no financiero

Contrario a lo que venía sucediendo en años previos, el resto del sector público no financiero no logró acumular un superávit primario importante y terminó el 2002 con un pequeño exceso de ingresos sobre gastos, equivalente al 0,3% del PIB. En el 2001 el superávit primario había alcanzado el 1,06% del PIB.

Augurando los conflictos que se hicieron manifiestos en el 2003, durante el 2002 la disminución en el superávit del resto del sector público no financiero se debió principalmente al deterioro en las finanzas del ICE, por la ejecución de proyectos de inversión pospuestos en años anteriores, aunque también hubo un deterioro en otras seis instituciones y empresas públicas, comprendidas dentro del sector público no financiero reducido. En contraposición, sólo cuatro entidades mostraron un superávit mayor en el 2002 que en el 2001.

En el caso del ICE, la posición financiera pasó de un superávit de 0,5% del PIB en el 2001, a un déficit de 0,2% del PIB en el 2002. La institución tuvo un leve aumento en sus ingresos como porcentaje del PIB, 0,1%, pero dada la ejecución de sus proyectos de inversión, sus gastos aumentaron en 0,8% del PIB.

Las demás instituciones y empresas públicas que en el 2002 presentaron un superávit menor que en el 2001 fueron el IDA (0,09% del PIB), la CCSS (0,08% del PIB), la JPSSJ (0,06% del PIB), el INA (0,05% del PIB), el ICAA (0,4% del PIB) y el ICT (0,3% del PIB). En todos estos casos, la disminución en el superávit fue resultado de un aumento en los gastos.

El sector público global

El sector público global reducido, que incluye al Gobierno Central, el Banco Central y las principales instituciones³⁶ y empresas públicas³⁷, mostró un déficit del 5,4%, el más elevado desde 1994³⁸. La principal causa de este aumento fue el incremento en el déficit del Gobierno Central, que pasó de 2,9% del PIB en el 2001 a 4,3% del PIB en el 2002. También incidió de manera importante la disminución en el superávit de las instituciones y empresas públicas, el cual, luego de

alcanzar un 1,2% del PIB en el 2001, se redujo a tan solo 0,3% del PIB en el 2002. Finalmente, las pérdidas del Banco Central también se incrementaron, de 1,2% del PIB en el 2001 a 1,4% del PIB en el 2002.

La deuda de todo el sector público, tanto interna como externa, creció como porcentaje del PIB de 56,7% en el 2001 a 59,3% en el 2002. Esto es provocado sobre todo por el crecimiento de la deuda interna, según puede observarse en el (gráfico 3.20); ahí se ilustra cómo el país ha recurrido a una sustitución de deuda externa por deuda interna, en el largo plazo, como mecanismo para su financiamiento.

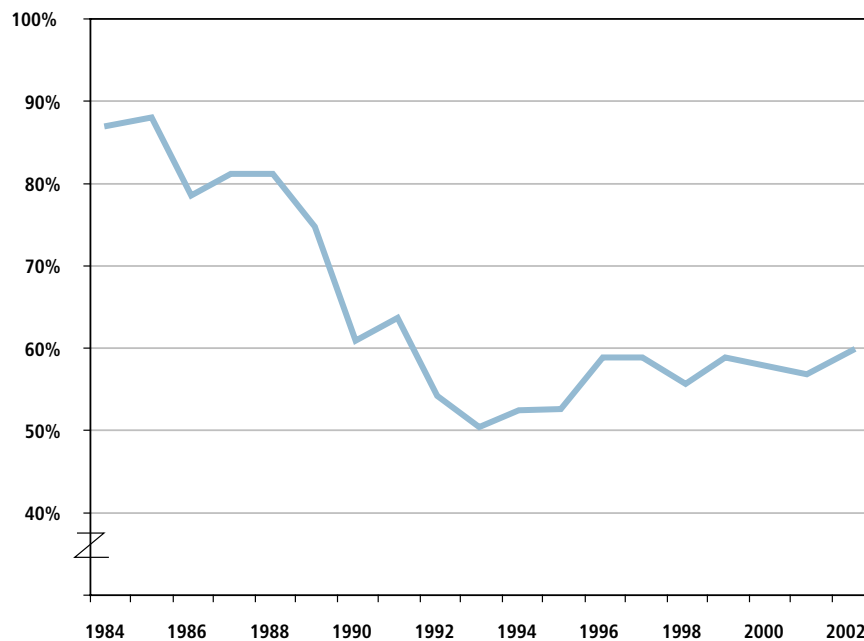
En su conjunto (interna y externa) y en relación con el PIB, la deuda pública ha decrecido a lo largo de dos décadas (gráfico 3.20). La deuda total ha llegado a estabilizarse en alrededor de un 60% del PIB, pero su servicio, por las tasas de interés internas y su rápida renovación, genera las presiones crecientes ya comentadas. El nivel de endeudamiento, como puede apreciarse, no es el problema, pero sí su servicio. De continuar esta tendencia por unos años más, el servicio de la deuda podría incrementar la calificación del riesgo país.

Tema especial: la gestión de la red vial en el año 2002

En condiciones de restricción del gasto público, con mucha frecuencia los gobiernos han recurrido a la fórmula de reducir el nivel de inversión en infraestructura, particularmente en la red vial. Esto cobra importancia por su relación con la calidad de vida de las personas y como una limitante para el desarrollo. En esta ocasión, el Noveno Informe se propuso sistematizar algunos de los hallazgos y valorar los avances y limitaciones de las acciones nacionales en esta materia. Muchas esperanzas fueron cifradas en nuevos instrumentos como la concesión de obra pública y la operación del CONAVI. De ahí que el Informe presente una discusión sobre concesión de obra (miniforo “Construcción de obra pública severamente limitada”) y una síntesis preparada por el Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales de la Universidad de Costa Rica (LANAMME-UCR), sobre lo realizado durante el 2002 en cuanto a la valoración del estado de la red vial nacional, las auditorías de proyectos viales y el avance del Plan Operativo del CONAVI.

El alcance de la valoración sobre el estado de la red vial del país es parcial, pues se refiere a las

GRAFICO 3.20

Costa Rica: deuda pública total en relación con el PIB. 1984-2002

Fuente: Departamento Monetario, División Económica, BCCR.

rutas pavimentadas nacionales. La red vial costarricense está compuesta por 7.270 kilómetros de carreteras nacionales y 28.032 kilómetros de carreteras municipales. Estas últimas dependen para su construcción y mantenimiento de la acción de los municipios, aunque es usual el desarrollo de proyectos con apoyo técnico y financiero de las autoridades nacionales. El 81,2% de las carreteras municipales son de lastre, grava o tierra. Las nacionales, por su parte, están pavimentadas en el 62,1% de los casos (MOPT, 2003).

A continuación se resumen algunas apreciaciones y conclusiones de un estudio sobre la gestión de la red vial de Costa Rica, preparado especialmente para este Informe. En él se consigna la situación de la red vial nacional según la aplicación de instrumentos que acatan normativa internacional en la materia, así como los principales hallazgos de doce auditorías técnicas de proyectos viales y una sucinta descripción valorativa de la ejecución del Plan del CONAVI para el 2002 (LANAMME, 2003).

Nuevos instrumentos para valorar el estado de la red vial

En el 2002 se puso en marcha el “Programa de fiscalización para garantizar la calidad de la

red vial nacional LANAMME/UCR 2002”, en cumplimiento del artículo 6 de la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria, la cual designa al Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales de la Universidad de Costa Rica (LANAMME/UCR) como ente especializado de fiscalización independiente en materia de infraestructura vial. Esta responsabilidad comprende la realización de auditorías técnicas de obras viales en ejecución y concluidas, y la evaluación del estado de la red vial del país, que son funciones típicas de un ente fiscalizador.

De esta forma, durante el año bajo análisis, por primera vez el país realizó una evaluación moderna del estado de la red vial nacional. La evaluación efectuada comprendió dos de los parámetros que la normativa internacional señala como de mayor importancia: el índice internacional de regularidad superficial (IRI) y la deflectometría.

El IRI está relacionado con la comodidad que el usuario siente al conducir por la carretera, lo cual es indicativo del nivel de servicio que proporciona la vía y tiene una altísima incidencia en el costo de operación de la flota vehicular. Por su parte, el estudio de deflectometría de impacto determina la capacidad del pavimento para soportar las cargas de los vehículos; evalúa cuánto se

hunde o se “deflexiona” el pavimento al aplicarle una carga.

La evaluación del IRI en el 99% de la red vial nacional pavimentada señaló que, en la actualidad, sólo el 25% se encuentra en buena condición de rodamiento, un 38% en estado regular y más de una tercera parte (37%) en mal estado. Desagregado por provincias, las que conforman el Valle Central son las que presentan mayores problemas. San José y Cartago tienen únicamente un 11% de la red evaluada en buen estado, Alajuela un 23,3% y Heredia un 22,2%. Ninguna presenta siquiera una cuarta parte de la red evaluada en buen estado. En las demás provincias, Limón, Puntarenas y Guanacaste, la situación es menos alarmante, pero todas tienen más del 50% de la red evaluada en estado regular o malo, tal como se presenta en el gráfico 3.21.

Al agrupar la información por regiones se evidencia aún más que el principal problema lo presenta la región Central del país, con tan sólo un 12,1% de la red evaluada en buen estado, seguida por la región Chorotega, con un 22,5% en condiciones aceptables. Las regiones Huetar Norte y Huetar Atlántica son las que muestran relativamente las mejores condiciones.

Sin embargo, el estado de una carretera no depende únicamente de la regularidad de su

superficie, sino también de la capacidad de todas sus capas subyacentes³⁹ para resistir el peso de los vehículos que transitan sobre ella. De ahí que se utilizara el deflectómetro de impacto (FWD), con el propósito de determinar la deformación que sufren los pavimentos de las carreteras del país luego de aplicarles una fuerza de impacto de magnitud conocida. Esta evaluación se concentró principalmente en la región Chorotega y sobre ciertas rutas nacionales pavimentadas (ruta nº 6); se determinó que, en esta región, el 20% de las vías ha perdido su capacidad para resistir el tráfico vehicular y que probablemente presenta, o presentará en el corto plazo, problemas de deterioro⁴⁰.

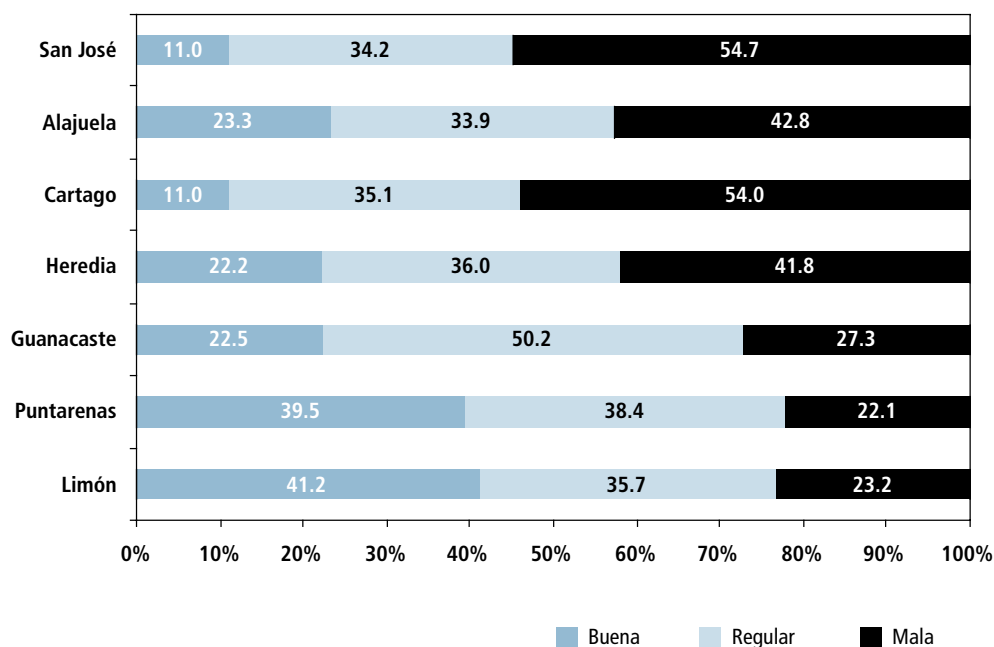
Durante el 2002 también dio inicio un programa de auditorías técnicas independientes a proyectos viales. La información que se presenta en el recuadro 3.7 resume los hallazgos que con mayor frecuencia se obtuvieron a partir de las doce auditorías realizadas⁴¹.

Balance sobre la ejecución del Plan Operativo del CONAVI

La Ley 7798 (1998) le señala al Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI) cinco objetivos: planificación, programación, ejecución, financiamiento y

GRAFICO 3.21

Costa Rica: estado de la red vial nacional por provincia, según porcentaje del índice internacional de regularidad superficial. 2002



Fuente: LANAMME, UCR, 2003.

RECUADRO 3.7

Resumen de problemas que con mayor frecuencia se evidencian a partir de las doce auditorías técnicas independientes realizadas durante el 2002

Obras por contrato

- Planos de obra incompletos al momento de abrirse la licitación para la construcción.
- Suspensiones del avance de obra mientras se tramitan presupuestos extraordinarios y *adenda* a los contratos.
- Plazos de entrega sin controles rigurosos, conforme lo indican el cartel y los procedimientos institucionales.
- Retrasos de hasta un 100% y más respecto al plazo original.
- Pago de obras ejecutadas para los cuales no siempre se verifica detalladamente con mediciones topográficas en sitio. No se sabe si efectivamente todo lo que se paga se ejecutó realmente en el proyecto.
- Escaso control de la calidad de materiales y procedimientos constructivos que atentan contra la durabilidad de la obra.

Conservación vial de carreteras

- Inexistencia de un sistema de gestión de pavimentos que ordene y priorice las intervenciones o reparaciones de acuerdo con parámetros técnicos. Muy pocas veces se realizan estudios básicos de resistencia del pavimento, condiciones de seguridad y operación de la vía, taludes y drenajes antes de la intervención.
- Los drenajes para el agua de lluvia, los taludes laterales o la vegetación de borde no se intervienen oportunamente como parte del contrato de conservación.

Laboratorios de control de calidad

- Con frecuencia se carece de un sistema de trabajo documentado que garantice la rigurosidad de los procedimientos.
- Las instalaciones físicas no siempre son apropiadas para el trabajo.
- Los equipos de laboratorio no siempre han sido calibrados adecuadamente antes de utilizarlos, lo que puede inducir errores en las mediciones y en los resultados de los ensayos.
- El personal no siempre está debidamente calificado para hacer ensayos de laboratorio.

Seguridad vial de carreteras

- La existencia de numerosos rótulos comerciales en el derecho de vía de las carreteras que no son legales, confunde al conductor y al peatón.
- Numerosas vías de alto tránsito con paradas de autobús que no tienen aparcamientos en la carretera y obstáculos como árboles, rocas y alcantarillas sin resguardo adecuado.
- Faltan rótulos preventivos, reglamentarios, y falta señalamiento con pintura sobre el pavimento.
- Carencia de barreras de protección lateral en las carreteras, para evitar que los vehículos sufran caída lateral y vuelco.
- Áreas deslizantes en el pavimento que incrementan el riesgo de accidentes cuando llueve.

Fuente: LANAMME, UCR, 2003.

control de todas las obras de la red vial nacional. Para el cumplimiento de los mismos, en el 2002 se le aprobó un presupuesto total de 50.221,1 millones de colones, provenientes en un 73,9% de transferencias corrientes del Gobierno Central, correspondientes al 30% del impuesto sobre los combustibles y el 50% del impuesto sobre la propiedad de vehículos. Sin embargo, el Consejo recibió solamente un 56,6% del monto asignado.

En cuanto a la ejecución de gastos, estos se concentran principalmente en dos programas: conservación vial, que representa el 40,6% del presupuesto aprobado, y construcción vial, con un 33,6% del total.

Los bajos niveles de ingresos girados por el Ministerio de Hacienda y la subejecución del presupuesto resultan preocupantes, ya que consistentemente el CONAVI se ve obligado a retrasar los proyectos previstos, de manera que, cuando

se toma la decisión de licitarlos, muchos datos están obsoletos. Esto le genera al Estado costos mayores y, en algunos casos, ajustes sobre la marcha que conllevan largos plazos de ejecución y conflictos durante el desarrollo del proyecto (CGR, 2003).

Por otra parte, el CONAVI no ha conseguido dotar a sus unidades del personal necesario, a pesar de tener aprobadas desde hace más de dos años las respectivas plazas. Tampoco ha logrado efectuar una evaluación integral de su gestión, con el propósito de establecer el nivel de efectividad y eficiencia de la inversión realizada, en relación con los logros físicos alcanzados (CGR, 2003).

Los proyectos de conservación incluidos dentro del Plan Operativo del Consejo para el año 2002 fueron planteados, por primera vez, para tres años, con ejecuciones parciales anuales. Este componente incluyó la ejecución de 13 proyectos: 8 que incluían 4.400 kilómetros de rutas nacionales asfaltadas y 5 en las rutas de peaje. Originalmente programados para dar inicio durante el primer trimestre del 2002, no se iniciaron efectivamente sino hasta setiembre, es decir, nueve meses después. Durante ese tiempo, las carreteras nacionales no recibieron ningún tipo de conservación.

La misma situación se presentó con lo planificado para el mantenimiento rutinario de la red vial nacional en lastre, que comprendía la atención de 100 kilómetros. Al cierre del 2002, CONAVI se encontraba elaborando los carteles de licitación.

En cuanto a seguridad vial, si bien fue incluida en el presupuesto original del componente de proyectos de conservación, posteriormente CONAVI se planteó una reforma, con el propósito de asignar poco más de 69 millones de colones corrientes para ese fin. Lamentablemente, al cierre del año esto tampoco se había concretado, y el Consejo únicamente había realizado los procesos de formulación para la contratación y la licitación respectivas.

El recuadro 3.8 resume la valoración del LANAMME sobre el programa de construcción vial incluido en el Plan Operativo del CONAVI para el 2002.

Es poca la correspondencia entre lo que se planifica en términos presupuestarios y lo que efectivamente cuesta ejecutar las obras, así como entre la duración prevista y la ejecución real. En este sentido, el avance en el control y planeación de la obra pública sigue siendo insuficiente.

Más detalles sobre infraestructura,

consúltese el trabajo elaborado por el LANAMME, "La gestión de la red vial de Costa Rica en el año 2002" en el sitio www.estadonacion.or.cr

RECUADRO 3.8

Valoración del LANAMME sobre el programa de construcción vial, según metas propuestas

Metas	Resultados
65 kilómetros de carreteras concluidas (construidas, rehabilitadas y reconstruidas).	Se cumplió el 32%.
1.558 metros de puentes concluidos (construidos y reconstruidos).	Al concluir el año se había completado el 95,1% de lo planeado.
Avance significativo en la ejecución de las obras ya iniciadas o por iniciar su proceso constructivo y a ser concluidas definitivamente en los siguientes períodos presupuestarios.	Durante el 2002, no se concluyó un solo kilómetro de las obras ya iniciadas y se formularon proyectos de carreteras para un total de 376 kilómetros.
Obras viales en 110 kilómetros de carreteras, con el objetivo de conseguir la pavimentación gradual de las principales rutas nacionales de lastre y tierra	Al final del año se mejoraron 48,6 kilómetros, el 44,2% de lo programado.
Para el componente de administración e inversión en rutas de peaje se señaló como finalidad asegurar la actividad permanente y continua.	No se logró alcanzar la meta propuesta, debido a que durante nueve meses del año ninguna de las cinco rutas de peaje contó con el proceso programado de conservación.

Fuente: LANAMME, 2003.

MINIFORO

Retos para el desarrollo del mercado de valores

Un mercado subutilizado...

Adolfo Rodríguez Herrera*Superintendencia General de Valores*

“No hay papel”, es la queja más frecuente de los gestores de cartera y los puestos de bolsa.

Para el gestor de carteras esta “falta de papel” constituye una dificultad, porque la viabilidad de su negocio depende de la capacidad que tenga para ofrecer a sus clientes una rentabilidad aceptable por las inversiones que le confían. Pero, en todo caso, la administración de patrimonios ajenos es desde hace mucho tiempo una de las actividades legales más lucrativas en todo el mundo, y no será la ausencia de emisores locales lo que lleve a nuestros gestores a cambiar de oficio; de hecho, en los últimos años las inversiones en el extranjero por cuenta de clientes han ganado importancia como fuente de ingresos de los intermediarios de valores, y a pesar de las quejas no puede decirse que la rentabilidad de estos se encuentre seriamente comprometida.

En el país no hay muchas empresas que tengan la dimensión y las condiciones óptimas para garantizar a los fondos de pensiones y de inversión la rentabilidad y la seguridad que necesitan. De hecho, existe un tamaño mínimo para las emisiones, pues la existencia de emisiones muy pequeñas impide generar las operaciones y los precios requeridos para la adecuada valoración de los títulos valores que las conforman.

Por otra parte, las empresas aptas para los grandes fondos hacen sus cálculos y comparan el costo de financiarse a través de la colocación de emisiones entre los fondos, con el costo de contratar un crédito con un banco. Con frecuencia el crédito bancario resulta menos oneroso, por dos tipos de razones:

- Los bancos a menudo pueden ofrecer a las empresas créditos a una tasa de interés

Luis Liberman Ginsburg*Presidente, Bolsa Nacional de Valores*

El mercado de valores de Costa Rica es por mucho el más avanzado de la región y está canalizando eficientemente el ahorro hacia las necesidades de financiamiento del sector público, más específicamente del Gobierno Central, y en ese sentido es de enorme relevancia para la economía nacional. Sin embargo, nuestra infraestructura de mercado ni siquiera ha empezado a explotar el potencial que tiene para canalizar el ahorro hacia el sector privado y al resto del sector público y, por ende, a la inversión productiva del país. Es más, ni siquiera el sector público aprovecha plenamente las oportunidades que ofrece el mercado de valores. En particular, se está desaprovechando la oportunidad de usar instrumentos bursátiles para financiar el desarrollo de obras de infraestructura.

El mercado lo desarrollan los intermediarios participantes, que en otros países se denominan casas de bolsa. Son estas entidades las que deben explicar a los emisores potenciales las ventajas de inscribirse, y proponer diferentes estructuras de financiamiento acordes con los objetivos de desarrollo del emisor. Sobre esa base, les corresponde a los emisores, a su vez, decidir sobre si emiten papel o si se financian a través de instituciones bancarias y, si se deciden por la emisión, deben mantener actualizada la información de la empresa, entidad o proyecto.

Esta tarea de formular estrategias de emisión por parte de las empresas y entidades públicas no se está haciendo, ya que los intermediarios se han dedicado sobre todo a la administración de activos del público individual o institucional, y no a la generación de nuevas emisiones. Ante la falta de papel que se ha dado en el último año, al reducirse la participación en el mercado del Ministerio de Ha

Adolfo Rodríguez Herrera*Superintendencia General de Valores*

inferior a la que éstas deberían pagar en el mercado. Esto es así porque una proporción importante del fondeo de los bancos es a corto plazo; esos fondos de depositantes y cuentacorrentistas tienen un costo financiero menor que las emisiones de deuda a largo plazo con que las empresas se financian en el mercado de valores. En la coyuntura internacional actual, los bancos tienen acceso a líneas de crédito en el extranjero muy baratas, que les permiten ofrecer a las empresas créditos por debajo de las tasas que éstas estarían obligadas a reconocer a sus inversionistas.

- Adicionalmente, a la tasa de interés que las empresas pagan a sus inversionistas deben sumarse otros costos, así como se suman al costo del crédito los costos de formalización. Algunos son costos de transacción, como las comisiones al estructurador de la emisión, a los puestos colocadores y a la bolsa de valores. Otros costos tienen que ver con la calidad y la oportunidad de la información suministrada al público, tales como los costos de las auditorías externas, de la calificación de riesgo, de la supervisión de la SUGEVAL y de las publicaciones de oferta pública. En determinadas condiciones, estos costos pueden hacer la diferencia entre endeudarse ante el mercado o ante una entidad bancaria. Algunos de ellos podrían verse reducidos en presencia de mayor competencia, pero hay un límite inferior por debajo del cual sólo pueden disminuir si aumenta el volumen general del mercado, y ello se traduce en reducciones de las diferentes comisiones y tarifas. Estos costos, aunque estén plenamente justificados, pueden resultar prohibitivos para empresas pequeñas y medianas, necesitadas de captar cantidades pequeñas de recursos.

Se habla de otros obstáculos adicionales para la atracción de nuevos emisores: la opacidad en que prefieren mantenerse algunas empresas, por razones fiscales o de otra naturaleza, como el temor a extorsiones y secuestros, y el carácter altamente familiar de nuestra estructura industrial, que a veces dificulta los cambios inherentes a la oferta pública de valores.

Luis Liberman Ginsburg*Presidente, Bolsa Nacional de Valores*

cienda, es posible que los intermediarios financieros se den cuenta del inmenso potencial de negocio que tiene el llevar al mercado nuevas emisiones de títulos. No obstante, mientras los puestos de bolsa puedan hacer un jugoso negocio comprando y vendiendo títulos del Gobierno, el estímulo para el desarrollo de estos nuevos negocios será limitado.

Por su parte, las operadoras de pensiones también tienen dificultades para invertir sus fondos. No hay suficiente papel en el mercado local de emisores que cumpla con los estrictos requisitos, disposiciones y limitaciones que ha impuesto la Superintendencia de Pensiones. La Ley de Protección al Trabajador requiere que un porcentaje de los recursos sea invertido en títulos que representen hipotecas de vivienda. Sin embargo, dadas las condiciones de mercado, para titularizar la cartera hipotecaria de los bancos y mutuales se requeriría aplicar al comprador de una vivienda tasas de interés superiores a las ofrecidas actualmente por los bancos y mutuales. Más específicamente: si se intentara titularizar los flujos generados por hipotecas que generan intereses del 20%, tomando en cuenta el encaje, los costos de administración de los títulos y el margen para el banco, el resultado serían títulos con una tasa inferior a la tasa básica pasiva y, por tanto, imposibles de colocar.

Los administradores de las OPC prefieren invertir en el sector público que tomarse los riesgos de hacerlo en el sector privado, por las consecuencias personales que una decisión como esta podría acarrear. No existe todavía en el país la cultura de ver en el largo plazo el rendimiento de una cartera de inversiones para una pensión, sino el rendimiento mensual, lo que hace difícil conformar carteras balanceadas con diferentes ponderaciones de riesgo-rendimiento.

En estas condiciones, es lógico que los administradores de los fondos de pensiones busquen colocar una parte de sus inversiones en el extranjero. En estos tiempos hay un exceso de demanda por los títulos del Gobierno, lo que hace que sus rendimientos sean inferiores a los de títulos de similar riesgo en el exterior.

Nótese que la estrategia de colocar en el extranjero tendría sentido aun si la oferta de títulos en el mercado local fuese más diversificada. Debe recordarse que el objetivo principal del administrador de un fondo de pensiones es mantener y aumentar el valor de los fondos que le han sido encargados. La regla de oro de esa administración debe ser la de no "poner todos los huevos en la misma canasta", es decir, la

Luis Liberman Ginsburg*Presidente, Bolsa Nacional de Valores*

diversificación de la cartera de inversiones por emisores y moneda es fundamental. Ante ese objetivo, tenemos que recordar que aun la deuda pública tiene riesgos, pues ha habido ocasiones en que el país no ha podido honrar sus deudas, como sucedió en 1981 con la deuda externa.

...donde abundan los obstáculos y los desafíos...**Adolfo Rodríguez Herrera***Superintendencia General de Valores*

A falta de emisores locales, los fondos terminarán siendo invertidos en el extranjero, con lo cual los gestores de fondos y los intermediarios podrán seguir cobrando comisiones, los reguladores sus salarios y, dentro de unos años, los jubilados sus pensiones. ¿Dónde está, pues, el problema?

El problema está en la transición demográfica. Debido al aumento en la esperanza de vida y a la caída en la tasa de natalidad, la proporción entre las personas en edad de jubilarse y las personas en edad de trabajar viene cayendo y lo seguirá haciendo cada vez más rápido; según los demógrafos y los actuarios, en el primer cuarto de este siglo pasaremos de 8 a 4 trabajadores activos por cada jubilado. Puesto que los consumidores de riqueza (jubilados, trabajadores activos y familias) consumen lo que producen los productores de riqueza (trabajadores activos), la evolución demográfica del país significa que, si quisiéramos al menos mantener nuestro nivel actual de vida, la productividad del trabajo debe aumentar más rápido que nunca en los próximos años.

El gran desafío de nuestra economía para afrontar la maduración demográfica de su población, es aumentar la productividad del trabajo. Cabría discutir igualmente la viabilidad de modificar los hábitos de consumo, hacia patrones más austeros y menos abusivos con el ambiente. Tanto la mejora de la productividad como una mejora en el consumo requieren transformaciones profundas en nuestra estructura productiva y social, que sólo pueden realizarse mediante fuertes inversiones en infraestructura y en "los recursos humanos".

¿No podrían ser los fondos de pensiones una fuente de financiamiento para impulsar esas transformaciones? Posiblemente sí, pero es muy peligroso hacerlo a través de medidas administrativas o legales. Por ejemplo, exigir a los fondos que inviertan en títulos

Luis Liberman Ginsburg*Presidente, Bolsa Nacional de Valores*

Hay una serie de obstáculos específicos para el desarrollo del mercado de valores en Costa Rica:

- Primero, como resultado del déficit del Gobierno y el Banco Central, estas instituciones deben ofrecer elevadas tasas de interés en sus emisiones de deuda, lo que tiende a elevar -y por lo tanto, a hacer menos atractivo- el costo del financiamiento bursátil para los emisores privados, incluyendo los bancos, que deberían ser uno de los principales usuarios del mercado de valores, pero que en las condiciones actuales, de altas tasas de interés y altos encajes en el mercado local y bajas tasas de interés en el mercado internacional, pueden fondearse a menor costo en el extranjero que en el mercado nacional de valores.
- Segundo, en el mercado costarricense existe la expectativa de que los entes reguladores deben eliminar el riesgo de mercado (en vez de garantizar que los usuarios tengan la información que requieren para evaluar de manera independiente ese riesgo), así como la errada percepción de que los títulos de entes públicos están libres de riesgo (pues el riesgo de no pago se considera despreciable, y mientras la valoración de títulos se hizo a precio de adquisición, en vez de precio de mercado, se "ocultó" el riesgo de variaciones en el precio de los títulos, como resultado de variaciones en las tasas de interés). El problema es que los mercados financieros son inherentemente riesgosos, y el esfuerzo por eliminar el riesgo vía regulación puede resultar, más bien, en el estrangulamiento del mercado.
- Tercero, en Costa Rica hay una banca comercial relativamente bien desarrollada, pero no existe la banca de inversión. Como el banquero comercial y

Adolfo Rodríguez Herrera*Superintendencia General de Valores*

emitidos por el sector privado, como hace la Ley de Protección del Trabajador, puede parecer interesante a primera vista; sin embargo, una medida coercitiva como esa puede resultar en el financiamiento de inversiones que no son lo suficientemente rentables y cuya factura terminará siendo pagada por los futuros pensionados. Es preferible autorizar a los fondos para que sean invertidos en valores extranjeros relativamente seguros: entre el subsidio de empresas locales y la solvencia de las futuras pensiones, los afiliados a los fondos posiblemente escojan esto último. Más que obligar a los fondos, se trata de promover alternativas sólidas de inversión que resulten más atractivas que las inversiones en el extranjero.

Luis Liberman Ginsburg*Presidente, Bolsa Nacional de Valores*

el de inversión enfrentan el riesgo de manera distinta -el primero busca de minimizar el riesgo de su cartera; el segundo trata de compatibilizar las necesidades de financiamiento de un proyecto con el perfil de riesgo de determinados inversionistas- probablemente no sean los bancos comerciales los que impulsen el desarrollo de la banca de inversión. Y mientras puedan seguirse haciendo tan buenos negocios transando o invirtiendo en títulos del Gobierno y el Banco Central, el estímulo para desarrollar este nuevo tipo de banca es reducido.

- Cuarto, no existe una curva de rendimientos soberanos que permita una estructuración racional de las tasas de interés según el plazo de las operaciones. Los emisores dominantes en Costa Rica, a saber, el Banco Central y el Ministerio de Hacienda, sólo recientemente han empezado a estandarizar sus emisiones y a diferenciar las tasas según plazo, lo que permite a los mercados financieros trabajar con eficiencia en la transformación de plazos entre sus activos y sus pasivos. Si este esfuerzo continúa, se facilitará el desarrollo de instrumentos bursátiles para el financiamiento de proyectos de largo plazo.
- Quinto, doctrinariamente es correcto que se tenga en Costa Rica la misma rigurosidad de procesos de inscripción y registro que tienen los mercados de capitales en países más desarrollados. Sin embargo, los cortos plazos de la deuda y los montos relativamente bajos de las emisiones hacen que esos costos se vuelvan muy onerosos, al no poder ser diluidos en forma eficiente. Esta situación hace menos competitivo a nuestro mercado. Por ello es importante flexibilizar en lo posible los procesos de registro y mantenimiento de emisiones, sin limitar de ninguna manera el requisito de brindar información fidedigna y transparente. Adicionalmente, algunas empresas se han desinscrito y otras han optado por no hacerlo, pues no quieren que sus estados financieros sean motivo de discusión pública y política, pues si les va relativamente bien se convierten en candidatas a impuestos de carácter especial.

... pero también las opciones y oportunidades

Adolfo Rodríguez Herrera

Superintendencia General de Valores

Existen algunos mecanismos para vencer los obstáculos que entran al mercado nacional de valores. Uno de ellos, especialmente concebido para empresas que no están preparadas para ir a bolsa, es la oferta privada, que se puede hacer siempre y cuando no llegue a más de cincuenta inversionistas. Los puestos de bolsa pueden participar en la colocación de estos valores de oferta privada entre sus clientes sofisticados.

Allí se abre una puerta interesante para que esos intermediarios jueguen un papel de primera importancia, no sólo en contactar empresas necesitadas de liquidez con inversionistas, sino igualmente en la transferencia de *know how* hacia empresas pequeñas y medianas que, para mostrar resultados más atractivos para los inversionistas, deberían realizar transformaciones financieras y operativas en las que pueden ser asesoradas por los puestos de bolsa. Muy pronto, además, se constituirán fondos de inversión especializados en la compra de estos valores de oferta privada, con lo cual será posible que inversionistas de capital de riesgo se beneficien con los incentivos tributarios de que gozan los fondos de inversión.

Otra alternativa interesante para las pequeñas empresas es la constitución de grupos de empresas con riesgos similares, que emiten en el mercado y asumen solidariamente cualquier pérdida. Es un esquema que ha jugado un papel relevante en el financiamiento de las pequeñas empresas españolas, y que podría funcionar para ciertos sectores con un alto grado de integración, como el metalmecánico o el informático.

También podría llegar a ser interesante, como alternativa para la inversión de los fondos, la titularización hipotecaria, que permite a los bancos renovar su cartera crediticia trasladando al mercado de valores la propiedad de los créditos hipotecarios. Gracias a este instrumento, del que hay ya varias experiencias exitosas en el país, los fondos de inversión y de pensiones pueden contribuir con una expansión del crédito. Sin embargo, el carácter estandarizado que deben tener las hipotecas hace que este instrumento sea idóneo para financiar créditos de vivienda o de algunas actividades productivas muy particulares, pero no para créditos muy específicos.

Finalmente está la obra pública. Deben encontrarse mecanismos adecuados para que los fondos apoyen de forma más eficaz y masiva la inversión en infraestructura. Algunas de las alternativas para estudiar son la titularización de flujos futuros (recibos de servicios públicos, peajes, etc.) para financiar obras

Luis Liberman Ginsburg

Presidente, Bolsa Nacional de Valores

Existen mecanismos de finanzas estructuradas mediante los cuales se capta del mercado de valores un porcentaje del valor presente neto de los flujos esperados que genere un proyecto de infraestructura. Puede variarse la cobertura contra servicio de la deuda y plazo de repago, para generar una determinada calificación de riesgo del crédito que implique una tasa de interés deseada. Para lograr estos fines existen dos modalidades:

- La titularización, que consiste en la bursatilización por parte de las entidades públicas o las compañías privadas concesionarias de un proyecto. Esta modalidad se usa para la construcción de carreteras, puentes, muelles, etc., cuyos usuarios son personas particulares.

- El pago obligatorio de servicios: se pueden financiar proyectos en que el Estado se compromete a comprar el servicio que él mismo brindará a un precio por determinar, de acuerdo con una fórmula preestablecida una vez que el proyecto se haya concluido. En este caso la compañía que desarrolla el proyecto emite un porcentaje del valor presente neto de los pagos que el Estado o sus instituciones se han comprometido a realizar.

En el caso del sector privado, que es el que menos provecho saca del mercado de valores, sobran las oportunidades en cada una de las líneas del balance general en el pasivo y patrimonio. Se pueden diseñar programas de papel comercial, deuda a mediano plazo, deudas estructuradas, financiamiento fuera de balance, como los arrendamientos financieros y operativos, así como emisiones de acciones comunes o preferentes y cuasi-capital mediante deuda subordinada, todo de acuerdo con las necesidades del emisor. Adicionalmente, se requiere el establecimiento de fondos de inversión para capital de riesgo que den pie a la creación de nuevas empresas y empleos.

Si bien es cierto que la Ley Reguladora del Mercado de Valores puede ser mejorada, es más importante su interpretación y aplicación. En Costa Rica tenemos regulaciones para productos que aún no se ofrecen al inversionista. Por eso es importante no perder de vista el requisito fundamental de que el emisor debe brindar al inversionista información de alta calidad, al tiempo que se flexibilizan las

Adolfo Rodríguez Herrera*Superintendencia General de Valores*

de inversión, la constitución de sociedades por acciones que compren activos sin interés para el Estado o que entren en alianza con instituciones públicas para determinadas obras, y el financiamiento mediante esquemas innovadores de proyectos de concesión de obra pública.

Luis Liberman Ginsburg*Presidente, Bolsa Nacional de Valores*

regulaciones quitando todas aquellas que no tengan ese norte. Es necesario también permitir a los administradores de recursos incursionar en otras alternativas de inversión y de administración de esos recursos.

Es fundamental aceptar que la liquidez nacional es una y que dividir artificialmente el mercado entre bancos y puestos lo que hace es mermar la competencia entre los diferentes participantes en el mercado. Se debería pensar en eliminar feudos entre los participantes en el mercado (monopolio del mercado de liquidez en los bancos y en el mercado secundario en los puestos) para evitar el arbitraje regulatorio, aumentar la competencia y, por ende, reducir costos e incentivar la creatividad de todos los participantes. Asimismo, es una condición necesaria para la participación en el mercado de inversionistas institucionales extranjeros de primera línea la existencia de custodios nacionales reconocidos internacionalmente.

Desde el punto de vista regulatorio, la SUPEN ha venido trabajando en una dirección correcta, en el caso de los fondos de pensiones. El reglamento actual no tiene restricciones relevantes que restrinjan las opciones que tienen las OPC. La reglamentación se enfoca más hacia el análisis de riesgo efectivo global de toda la cartera. Si la SUPEN, por otra parte, empieza a reducir el porcentaje de la cartera que se puede tener en el Gobierno y el Banco Central, se crearían las condiciones para que los intermediarios incentiven a sus clientes públicos y privados a hacer nuevas emisiones, al tiempo que la SUGIVAL flexibiliza y moderniza sus regulaciones de inscripción de nuevas emisiones.

MINIFORO

Oportunidades, peligros y preparación para el CAFTA

¿Por qué negociar un tratado de libre comercio con Estados Unidos?

Alberto Trejos Zúñiga*Ministro de Comercio Exterior*

Los Estados Unidos son nuestro socio comercial más importante y representan en la actualidad 1.870 productos de exportación y el 53% del total de nuestras exportaciones. Si tomamos en cuenta que exportamos la mitad de nuestro valor agregado, y si más de la mitad de este se destina a los Estados Unidos, esto implica que la cuarta parte del empleo en Costa Rica, más o menos, está ligada directa o indirectamente con el acceso a ese mercado. Por su tamaño, cercanía y complementariedad con nuestra economía, el comercio con ese país es trascendental para nosotros. Si le sumamos nuestro comercio con los demás países del Mercado Común Centroamericano, dos terceras partes del intercambio comercial costarricense se dan con los países que participan en esta negociación.

Ya que los Estados Unidos son un socio comercial tan importante, para nosotros es muy relevante que el intercambio con ese país parta de reglas claras y favorables para Costa Rica.

Por otra parte, Costa Rica tiene ya una economía muy ligada al comercio internacional. En los últimos veinte años hemos multiplicado nuestras exportaciones por seis, y diversificado las mismas de forma que hoy se exportan 3.300 productos diferentes a 130 mercados. El crecimiento exportador ha sido un motor significativo del empleo y el ingreso y, al representar los ingresos provenientes de las exportaciones más o menos la mitad del valor agregado nacional, han sido también factores que han dinamizado el mercado doméstico. Las barreras proteccionistas se han reducido en la mayoría de los bienes, con lo cual ha disminuido el sesgo antiexportador y se ha generado bienestar para las y los ciudadanos como consumidores.

José Manuel Salazar Xirinachs*Director, Unidad de Comercio de la OEA*

Tres de los beneficios de pasar a un acuerdo recíproco con los Estados Unidos son:

- Sirve para proteger a la región de las fuerzas proteccionistas que están cada vez más activas en los Estados Unidos. De hecho, se han venido endureciendo las condiciones para continuar disfrutando de los beneficios unilaterales y además ha habido retrocesos.
- Reduce la incertidumbre sobre posibles retrocesos en el acceso al mercado norteamericano, lo que traerá beneficios en forma de mayores flujos de comercio e inversión. Esta incertidumbre es intrínseca a los acuerdos preferenciales no recíprocos.
- El CAFTA es una oportunidad para profundizar el acceso al mercado norteamericano más allá de lo que se tiene hasta el momento. Con los acuerdos unilaterales los países renuncian a la posibilidad de ganar más beneficios recíprocos a cambio de ajustes económicos propios. Porque, ¿cómo se va a lograr mayor acceso al mercado de los Estados Unidos si no se está dispuesto a dar nada a cambio?

Pero no es sólo la extracción de concesiones adicionales en el socio y el "amarre" de esas concesiones para exportar más lo que importa, sino que hay beneficios en la apertura del mercado propio para importar más y más diversificadamente. Y es aquí donde favorecer el *status quo* de la relación unilateral con los Estados Unidos es equivocado. Estudios recientes han encontrado que las importaciones tienen mayores efectos beneficiosos

Alberto Trejos Zúñiga*Ministro de Comercio Exterior*

El ligamen con el mercado internacional nos ha ayudado a una reconversión agrícola, gracias a la cual tenemos en productos agropecuarios y alimentarios un superávit comercial de alrededor de 1.000 millones de dólares, y nos hemos convertido en uno de los diez países de mayor exportación agrícola por habitante de todo el mundo. Si bien es cierto que, por problemas de precio y crédito, y por muchas carencias en nuestro sistema de apoyo al agro, parte importante de nuestro campo pasa por momentos difíciles, este problema sería aún más grave si además no tuviéramos mercado donde vender los productos agrícolas que exportamos, y que son tres veces más que los que importamos.

En industria y servicios también hemos crecido; hoy en día, productos como el *software*, las partes de cómputo, el equipo médico, los textiles y los materiales de construcción, y servicios como el turismo, los centros de llamadas y los centros de administración, representan centenares de miles de empleos, y miles de millones de dólares, para nuestra economía. Estos productos son también una manera mediante la cual el país genera trabajo sofisticado y mercados que nos ayuden a sacar verdadero provecho económico de las sabias decisiones tomadas en materia educativa, de salud y de protección del medio ambiente. También son un vehículo para atraer a Costa Rica inversión extranjera, que se complementa con la financiada localmente para acelerar el crecimiento de nuestra economía.

Por todo lo anterior, Costa Rica debe continuar el acercamiento de su economía al mercado internacional. Obviamente, esto debe hacerse con cuidado, pues hay algunos temas sensibles, y varios bienes cuyos productores no están listos para una transición acelerada al libre comercio. También debe hacerse de una manera consensuada y producto de adecuada información y un diálogo nacional. La economía nacional depende mucho del comercio, y la negociación de este y otros TLC, si bien es solo una parte de la estrategia comercial nacional, constituye un elemento clave dentro de esa estrategia.

José Manuel Salazar Xirinachs*Director, Unidad de Comercio de la OEA*

en la productividad que las exportaciones, en parte por las presiones competitivas sobre la economía en general, y en parte por ser un vehículo eficaz para asimilar nuevas tecnologías vía computadoras, sistemas de telecomunicaciones, líneas de producción automatizadas y otros equipos.

Numerosas consideraciones en torno a la negociación del CAFTA

Alberto Trejos Zúñiga

Ministro de Comercio Exterior

Es obvio que la negociación debe hacerse con cuidado, pues hay algunos temas sensibles y varios bienes cuyos productores no están listos para una transición acelerada al libre comercio. También debe hacerse de manera consensuada y producto de una adecuada información y un diálogo nacional.

En cuanto a los componentes de la negociación, enumero a continuación los principales:

En relación con el tema de servicios, Costa Rica busca incentivar la expansión y el desarrollo de crecientes flujos de comercio de servicios transfronterizos con Estados Unidos, a través del establecimiento de un marco normativo claro y preciso, compatible con las disposiciones constitucionales de las partes. Asimismo, se pretende impulsar el desarrollo y diversificación de la oferta de servicios costarricenses, reconociendo no sólo el valor intrínseco de los mismos, sino su contribución a la competitividad del sector productivo, tomando en cuenta las diferencias de tamaño y desarrollo entre las partes del acuerdo.

En materia ambiental, con este acuerdo Costa Rica busca establecer un marco de normas y principios que promuevan la protección del medio a través de la aplicación efectiva de la correspondiente legislación ambiental, tomando también en consideración las diferencias en tamaño y desarrollo entre las partes. Además se pretende fomentar la cooperación entre los países para el desarrollo de proyectos de interés mutuo en esta área. Lo anterior, evitando la adopción de medidas que afectan el comercio, deterioren el ambiente, o reduzcan de alguna forma los estándares ambientales del país.

En el tema de acceso a mercados, como se mencionó, buscamos convertir en un derecho el acceso preferencial que hoy disfruta la mayor parte de nuestras exportaciones. También queremos mejorar ese acceso a través de la negociación de condiciones de acceso favorables para los productos que hoy están excluidos de los beneficios de la ICC. Al buscar estos objetivos somos conscientes de la importancia de acordar mecanismos que permitan un ajuste razonable y gradual al libre comercio para aquellos bienes sensibles a la competencia externa en Costa Rica y del reconocimiento expreso, que se debe traducir en mecanismos adecuados, de las diferencias de tamaño y desarrollo entre Estados Unidos y Costa Rica.

José Manuel Salazar Xirinachs

Director, Unidad de Comercio de la OEA

Si en algún sector de la economía costarricense se mira con escepticismo y hasta con temor un posible tratado de libre comercio con los Estados Unidos es en el sector agrícola. Por ello, vale considerar que en los casos de productos sensibles para la región en los cuales Estados Unidos mantiene programas de subsidios internos, pareciera conveniente encontrar fórmulas para vincular o hacer depender los calendarios de rebajas arancelarias de Centroamérica con el desmantelamiento de los apoyos internos y los subsidios a la exportación en los Estados Unidos.

Es útil señalar aquí que, como no todos los programas de apoyo a la agricultura de los Estados Unidos tienen un impacto sobre las estructuras y el comercio agrícola de Centroamérica, la negociación debe enfocarse en los aspectos particulares de los productos específicos, a fin de evitar discusiones espurias basadas en principios generales.

La asimetría en tamaño y estructura de las economías centroamericanas, y en particular de sus sectores agrícolas, hace que la magnitud de las concesiones que los Estados Unidos tendría que hacer para satisfacer los intereses ofensivos agrícolas de la región no necesariamente sea muy grande.

Desde el punto de vista de los intereses defensivos centroamericanos, el establecimiento de periodos de transición largos para los productos agrícolas más sensibles y los aranceles cuota pueden ser parte de la solución. Pero la política en el caso de productos subsidiados en los Estados Unidos puede requerir apertura limitada en ciertos sectores, sujeta a renegociación futura una vez que se conozcan los resultados en la OMC.

En materia de desarrollo institucional, uno de los mayores beneficios del CAFTA será precisamente el impulso a una "segunda generación de reformas" en la región, para mejorar instituciones en todos los campos e ir gradualmente convergiendo en calidad institucional con los estándares de países desarrollados. No avanzar en este sentido podría constituirse en uno de los principales obstáculos para atraer inversiones, promover negocios y beneficiarse del acuerdo. Hacer la tarea de mejoramiento institucional es entonces una de las prioridades de Centroamérica de cara al CAFTA.

Esto requerirá tanto esfuerzos internos como programas de cooperación que acompañen el tratado. Las principales tareas que tanto Costa Rica como el

Alberto Trejos Zúñiga*Ministro de Comercio Exterior*

Con respecto al tema de inversión, el tratado busca profundizar el papel importante que ha jugado en los últimos años la inversión de recursos estadounidenses en la economía nacional, dirigida al establecimiento de nuevos negocios, orientada al mercado externo y, consiguientemente, a actividades generadoras de divisas. Estas inversiones han jugado un rol fundamental en la transformación y diversificación de la oferta exportable del país y, de manera creciente, se han vinculado a empresas suplidoras locales, abriendo nuevas opciones para el mejoramiento de la industria local.

En el campo laboral el país pretende establecer un marco de normas y principios que promuevan la protección y el cumplimiento de los derechos de los trabajadores internacionalmente reconocidos, a través de la observancia y aplicación de la respectiva legislación laboral en cada uno de los países, tomando en cuenta las diferencias en el tamaño y desarrollo de estos. Asimismo, se busca fomentar la cooperación entre las partes para el desarrollo de proyectos de interés mutuo en esta materia. En este sentido, la posición del país es que las normas y principios laborales que se adopten no deben afectar el comercio, ni representar un menoscabo de los estándares laborales de Costa Rica.

Consciente de las diferencias de tamaño y nivel de desarrollo de los países que participan en este proceso, Costa Rica ha logrado que, en forma paralela a la negociación, se impulse un importante programa de cooperación que canalice el apoyo del Gobierno de los Estados Unidos y de diversas organizaciones internacionales a las áreas que considera que se deben fortalecer, en particular: desarrollo rural, apoyo a la pequeña y mediana empresa, fortalecimiento de la competitividad e impulso a la ciencia y la tecnología. Los recursos que se logre canalizar hacia estas áreas prioritarias serán parte de los beneficios de esta negociación.

José Manuel Salazar Xirinachs*Director, Unidad de Comercio de la OEA*

resto de los países centroamericanos deberán desarrollar para aprovechar plenamente las oportunidades que ofrece el CAFTA comprenden:

- El desarrollo de un marco macroeconómico que reduzca la vulnerabilidad los choques externos y las crisis internacionales. Particularmente importante es la reducción de los déficit fiscales, así como la adopción de regímenes de tipo de cambio flexibles y el establecimiento de algún instrumento de protección contra las entradas excesivas de capitales.
- Dar un fuerte impulso al fortalecimiento institucional. Más allá de las áreas relacionadas con el comercio, este fortalecimiento debe incluir al Estado de derecho, los sistemas judiciales, la supervisión del sistema financiero y la responsabilidad social de las empresas.
- Establecer políticas de modernización productiva y de promoción de la competitividad. Las economías centroamericanas están mayoritariamente articuladas por micro, pequeñas y medianas empresas (PYME) que enfrentan muchos obstáculos para ser competitivas. Un modelo competitivo exitoso necesariamente debe incorporar a las PYME y no en forma exclusiva a las grandes empresas, aplicando las políticas necesarias para superar los obstáculos y las debilidades existentes.
- Redoblar esfuerzos en las políticas sociales y de educación; el CAFTA no sólo plantea el tema de asistencia para el ajuste, sino el reto mucho más grande y profundo de las políticas sociales necesarias para superar los problemas estructurales de la pobreza, que estarán sujetos a mayor presión durante la transición hacia el libre comercio.
- Finalmente, está el reto de diseñar el CAFTA de tal manera que promueva la profundización de la integración centroamericana. Esto aumentaría el atractivo de la región en su conjunto, y no sólo de los países considerados de modo individual, como plataforma de operaciones y de desarrollo de proveedores para la economía mundial.

El reto financiero asociado al CAFTA es más amplio de lo que se ha reconocido hasta ahora, porque no es sólo la creación de capacidades comerciales lo que debe financiarse. El espectro de costos o de inversiones que debe hacerse incluye: un gran impulso en materia

José Manuel Salazar Xirinachs*Director, Unidad de Comercio de la OEA*

de bienes públicos, la inversión necesaria para la implementación y administración del acuerdo, inversiones no sólo para facilitar el ajuste comercial, sino también las políticas sociales en sentido amplio, el incremento de la competitividad y los costos de financiar los impactos fiscales de las rebajas arancelarias.

¿Por qué no continuar con el sistema generalizado de preferencias que hemos tenido hasta ahora: la Iniciativa de la Cuenca del Caribe o ICC?

Alberto Trejos Zúñiga*Ministro de Comercio Exterior*

Porque hay muchas maneras en las que la ICC puede ser mejorada por un acuerdo comercial más profundo. Primero, la ICC no es permanente; de hecho, su fecha de expiración es el año 2007 y no tenemos garantías de que podremos seguir disfrutando de estas preferencias después de esa fecha. Segundo, en la ICC no tenemos derechos; al ser una concesión unilateral de los Estados Unidos, ellos fijan las reglas y aplican su condicionalidad en una sola dirección. Tercero, la ICC es mejorable; hay productos que exportamos o podríamos exportar a los Estados Unidos para los que aún pagamos aranceles, o para los que enfrentamos muchas barreras no arancelarias de acceso. Cuarto, la ICC se limita al tema de acceso; un acuerdo más profundo cubre muchas otras áreas normativas, que también son relevantes si queremos ser un país que lleve su comercio de manera ordenada, y desarrolle una posición verdaderamente competitiva. Quinto, la ICC no tiene un mecanismo de resolución de controversias comerciales que nos proteja de prácticas estadounidenses que nos afecten. Un tratado de libre comercio, al ser permanente, bilateral, comprensivo, vinculante y que cree derechos, posee todas esas características que la ICC, por buena que sea, no incluye. Además, un TLC se refiere al comercio en ambas vías, no sólo a nuestras exportaciones a los Estados Unidos, lo que genera ventajas para nuestra población como consumidores.

José Manuel Salazar Xirinachs*Director, Unidad de Comercio de la OEA*

Con acciones unilaterales los países renuncian a la posibilidad de ganar más acceso al mercado de los socios comerciales, a cambio de concesiones en el mercado propio. Además, estas acciones tienen sentido dependiendo del punto de partida. Cuando Centroamérica tenía niveles de protección muy altos era conveniente hacer una apertura unilateral, porque los costos de posponer esta apertura eran sumamente altos. Sin embargo, ahora que el arancel promedio centroamericano es relativamente bajo, conviene que la adopción de nuevas medidas de apertura se hagan a cambio de mayor acceso en los mercados de nuestros principales socios.

Por otra parte, la investigación económica reciente, incluyendo un trabajo reciente de Ozden y Reinhardt (2002), ha confirmado que el SGP ha tenido efectos perversos de dos tipos: por un lado, las fuerzas proteccionistas en los países industrializados han logrado restringir severamente los posibles beneficios del sistema, y por otro, las preferencias han tenido el efecto de atrasar la liberalización en las naciones recipientes, lo cual impone un doble costo sobre los países en desarrollo.

Además, de todos modos Centroamérica debe pasar a un acuerdo recíproco con los Estados Unidos o perder las preferencias, pues continuar con preferencias unilaterales más allá del 2008 no es una opción. Esta es una de las condiciones puestas por Estados Unidos a los países de la Cuenca del Caribe beneficiarios de la Caribbean Basin Trade Partnership Act (CBTPA), del año 2000.

MINIFORO

Construcción de obra pública severamente limitada

¿A qué se deben las limitaciones en la construcción de obras públicas en el país?

Luis Fernando Vargas Benavides*Contralor General de la República*

Me parece que se debe a varias razones, algunas similares a las que hay en el conjunto de la Administración Pública y que tienen básicamente su origen en que, por lo menos en los últimos veinticinco años, la Administración ha sido vista casi únicamente en términos cuantitativos (costo y número de funcionarios); esto es, se olvidaron sus aspectos cualitativos y se dejó de invertir en ella. Una muestra de lo anterior lo representa el hecho, fácil de comprobar, de que ante programas de "reforma del Estado" que en la práctica resultaron en la salida de buena parte de los mejores servidores públicos, la Administración quedó a merced de una burocracia técnicamente débil en materia de recursos humanos, materiales y tecnológicos, con pocas o ninguna oportunidad de capacitación y mejoramiento profesional, sumida en un estatuto de Servicio Civil diseñado hace cerca de medio siglo e igualmente olvidado.

En punto a la inversión en obra pública, la situación fue similar: se dejó de invertir y, en esas condiciones, la infraestructura básica (carreteras, puertos y aeropuertos) colapsó, aunque el modelo de desarrollo adoptado, fundado en la promoción de exportaciones y el turismo, exigían y exigen condiciones óptimas de esa infraestructura.

Javier Chaves Bolaños*Ministro de Obras Públicas y Transportes*

Algunos responderán que a una mala planificación, otros que a una mala gerencia de los organismos o a mecanismos de control deficientes o engorrosos. Lo cierto es que se deben en parte a todo lo anterior.

Actualmente la planificación de las obras públicas es incompleta y está afectada por un fenómeno que impacta al resto de las instituciones del Estado, en las que no ha existido preocupación por crear y mantener a sus expertos. Por el contrario, las instituciones oficiales compiten entre sí por el personal calificado y, de este modo, el MOPT ha perdido especialistas que se han trasladado a otras dependencias. Como la migración también se da a la empresa privada, se genera una vulnerabilidad del sistema: el ingeniero de proyectos podría ver una posible salida hacia un mejor porvenir si logra posicionarse con las empresas que supervisa.

En cuanto a los procesos de contratación administrativa, estos pueden tardar mucho más de lo previsto por la planificación, aunque no exista ninguna razón técnica que lo justifique. Ejemplo de ello es el tema de las apelaciones a las licitaciones, que pueden significar atrasos mayores que el plazo que toma resolverlas, pues, dependiendo del momento en que se dan, pueden afectar toda la ejecución presupuestaria de la institución.

Por último, con respecto a la planificación, cabe reflexionar sobre el motivo por el que tampoco es aplicable todo lo que se estudia y planifica. Por un lado se enfrenta la falta de recursos para hacer lo que es imprescindible y, por el otro, la falta de concordancia que existe entre los objetivos técnicos y los políticos. No debe interpretarse que los planes de CONAVI se dictan políticamente, sino que la demanda por mejorar las carreteras es tan grande, que políticamente se tiene una constante presión para dar respuesta. Por tanto, se tienen que optimizar los presupuestos a partir de estos objetivos y el resultado es que los costos sociales, en el largo plazo, son mayores.

Mecanismos de control: ¿desadministración o coadministración?

Luis Fernando Vargas Benavides

Contralor General de la República

Paralelamente, la pérdida de identidad de lo público trajo otra consecuencia, denominada “la huida del derecho y la desadministración pública”, que en esencia conduce a la creación de administraciones privadas o cuasiprivadas paralelas y a la “privatización” de los medios de la Administración para el logro de sus fines, con resultados lamentables, como con amplitud lo ha expresado la Contraloría en su *Memoria Anual* (“Opiniones y Sugerencias”) de los años 2001 y 2002.

Del resultado de esa conjugación de factores negativos abundan los ejemplos. Van desde las socorridas declaraciones de emergencia, tanto para construir un puente como para poder regular el tránsito josefino, hasta la contratación de obras viales sin planos ni contenido presupuestario, o la ejecución de proyectos viales fundados en estudios realizados diez o más años atrás, sin mencionar aquellos casos en que las obras han mostrado sus destrozos aun antes de su finalización o inauguración, pasando por la contratación de reparación de vías hechas, sin caer en cuenta de que en el 40% de ellas no puede ser aplicada la tecnología contratada, o de adjudicaciones que se realizan sin analizar los estados financieros del adjudicatario.

A partir de esta realidad, afirmar que es razonable la hipótesis de que los mecanismos de control tienen el doble defecto de entorpecer y ser incapaces de detener la irregularidad en el manejo de los fondos públicos asignados a las obras, corresponde a una visión sesgada y poco profunda. Basta con señalar que la improbación de adjudicaciones o contrataciones parte de la existencia de irregularidades comprobadas, que de no corregirse irrogarán perjuicios graves a la Hacienda Pública.

Por otra parte, actualmente hay claridad con respecto a que:

- En los procesos licitatorios la Contraloría sólo tiene intervención en tres momentos: 1) si se presentan objeciones al cartel, en cuyo caso el plazo para resolver es de 10 días; 2) si hay apelaciones, en cuyo caso el plazo para resolver es de 40 días, y 3) si el contrato debe ser refrendado, en cuyo caso el plazo para hacerlo es de 30 días. Tales plazos se cumplen siempre y, por lo que hace a los refrendos, el promedio ronda los 14 días. Sin embargo, los actos a cargo de la Administración no tienen plazo o, si existe, se transgrede por lo general, ya que no hay sanción procesal.

Javier Chaves Bolaños

Ministro de Obras Públicas y Transportes

Es importante hacer una reflexión sobre la planificación de los proyectos durante la fase de construcción: debemos balancear, por un lado, la planificación y el control y, por otro, la flexibilidad necesaria para hacer cambios que surgen durante el proceso, como resultado de múltiples razones, comunes en la construcción vial en todo el mundo, entre ellas porque haya surgido un cambio de énfasis en la política de construcción de carreteras. En este momento, cualquier variación en una obra requiere permiso de la Contraloría General de la República, independientemente de si el costo significa menos de un 1% o un 50% del valor del trabajo contratado. Esto, sin lugar a dudas, genera atrasos y también crea la tentación de coadministrar, pues no necesariamente los técnicos de la Contraloría se limitan a aprobar lo que se les manda; también hacen sugerencias o piden cambios, lo que contribuye al descrédito de las soluciones técnicas que plantean los expertos del MOPT. Se debe revisar si es necesario que todo ajuste presupuestario de un proyecto o cambio de plazo debe ser revisado por la Contraloría, o si se requiere mayor flexibilidad en este campo.

También conviene extender el análisis a los casos en que deban contratarse nuevas empresas, para sustituir a las que pierden el contrato por incumplimientos. Los procesos de rescisión conllevan un procedimiento administrativo y trámites que resultan engorrosos y podrían favorecer que se tolere a un mal contratista para no generar problemas legales.

Luis Fernando Vargas Benavides*Contralor General de la República*

- De los recursos presupuestados anualmente por la Administración Pública para el aprovisionamiento de bienes y servicios, sólo entre un 7% y un 15%, como promedio en los últimos años, es objeto de procesos licitatorios en los que se interponen recursos de apelación ante la Contraloría. En la resolución de esos recursos, en cerca de un 75% de los casos se desestiman las apelaciones y se confirman las adjudicaciones.
- Durante el gobierno del Presidente Rodríguez se enviaron a la Asamblea Legislativa algunos proyectos de ley tendientes a cambiar, de manera bastante fundamental, las facultades de la Contraloría General de la República y los mecanismos de control de la gestión pública en nuestro país. Sin embargo, ninguno de ellos se llegó a aprobar. Básicamente, se buscaba que el control a cargo de la Contraloría fuera sólo de legalidad, lo que significaba un retroceso de más de cincuenta años y una seria disonancia con la reforma, que el mismo Gobierno propició, al artículo 11 constitucional. Las enmiendas, por otro lado, se basaban en criterios enteramente errados de lo que es la fiscalización superior de la Hacienda Pública en la actualidad, así como en una grave confusión de lo que son y cómo operan los controles previos y los posteriores.

¿Es la concesión de obra pública realmente una solución?**Luis Fernando Vargas Benavides***Contralor General de la República*

La Ley General de Concesión de Obra Pública, emitida en 1998, no fue promulgada para superar problemas como los apuntados. Su razón, además de corregir las profundas limitaciones de su antecesora, hay que encontrarla en consideraciones conceptuales y macroeconómicas que no corresponde analizar en este espacio; no obstante, buena parte de los comentarios hechos con anterioridad son aplicables a la experiencia poco feliz de su aplicación práctica.

En efecto, la Ley supone la constitución de una nueva burocracia, al interior del órgano ejecutivo del Consejo Nacional de Concesiones, limitada en número, pero altamente capacitada: la Secretaría Ejecutiva. Tal propósito, sin embargo, no ha sido posible concretarlo, pues la Secretaría, cinco años después de su constitución, carece del personal idóneo que le es imprescindible, al punto que a la fecha ha contado

Javier Chaves Bolaños*Ministro de Obras Públicas y Transportes*

Costa Rica enfrenta el desafío de dotar a la sociedad de una infraestructura moderna, como plataforma para favorecer la competitividad de los sectores productivos y la calidad de vida de los ciudadanos. Ante este reto, el Gobierno decidió basar su política de infraestructura en tres pilares fundamentales: presupuesto nacional dentro de un sano equilibrio fiscal, consecución de financiamiento externo para obras de alto impacto social -sin comprometer los índices y la salud financiera del país- y concesión de obra pública, como medio de atraer capitales privados -en un esquema de asociación público-privada- para la construcción, operación y conservación de infraestructura que genere un alto beneficio económico y social, pero manteniendo el Estado el control del proceso.

En este contexto, Costa Rica es uno de los países latinoamericanos más rezagados en la incorporación

Luis Fernando Vargas Benavides*Contralor General de la República*

con cinco titulares (uno por año), siendo el anterior uno de los viceministros del ramo. Tal circunstancia conspira contra la naturaleza misma del órgano llamado a ser el rector técnico de los procesos de concesión, con un gran liderazgo profesional y por encima de las vicisitudes políticas.

Con tales carencias y limitaciones, y con muy poca, por no decir ninguna experiencia, el gobierno anterior se lanzó a promover toda clase de concesiones: desde oleoductos y cárceles hasta carreteras y puertos, pasando por viaductos y ferrocarriles. De algunos proyectos tuvo que desistir por su alto costo, otros no pasaron de la publicación de los carteles licitatorios, uno está sujeto a recursos de inconstitucionalidad y los únicos dos que sobreviven (carretera San José-Caldera y Puerto Caldera) tienen, en sí mismos, serios problemas de concepción y ejecución, al punto que respecto al último (Puerto Caldera), sólo se pudieron concretar tres de las cinco concesiones. A la fecha, tres años después de abierto el proceso y más de un año después de adjudicadas las licitaciones, no se han presentado para refrendo los contratos respectivos y se carece de los recursos financieros para pagar los compromisos contraídos con los trabajadores; se ignora lo que se hará con los servicios no concesionados, cómo se van a fiscalizar las concesiones otorgadas y cuál será el modelo que seguirá en su operación el INCOP. Sin embargo, como resultó de un estudio de la Contraloría, correspondiente al período 1999-2000, el Consejo gastó la nada despreciable suma de 3.000 millones de colones en servicios de consultoría, por lo demás con infracciones al ordenamiento jurídico y técnico sobre la materia.

Y si echamos una mirada al caso del Aeropuerto Santamaría, los resultados no son precisamente alentadores: a un año de vigencia del contrato de gestión interesada, la Contraloría encontró una seria transgresión a las normas contractuales que debió acatar el Consejo Técnico de Aviación Civil (CTAC) para la fijación de las distintas tarifas, en perjuicio de los diversos usuarios del Santamaría, a pesar de haber sido previamente informado de la improcedencia de trasladar ciertos costos del Gestor a las tarifas, el cual, a su vez, reclama incumplimientos contractuales por parte del CTAC y amenaza con demandar al Gobierno y retirarse del país.

Javier Chaves Bolaños*Ministro de Obras Públicas y Transportes*

del sector privado en el desarrollo, financiamiento y operación de infraestructura. Si bien hoy se beneficia de la experiencia previa de la región en esta materia, por otra parte se ve ante la situación de tener que aprender aceleradamente, mientras invita al sector privado a participar en varias obras importantes y en procesos que se desarrollan en paralelo.

La participación del sector privado en proyectos de infraestructura es cada vez más una necesidad práctica que una cuestión ideológica. Si bien este tema puede ser objeto de grandes disertaciones, se debe partir de la base de que, enfrentando los retos de una sociedad que demanda más y mejores servicios y de un contexto de mayor competitividad, los limitados recursos financieros no serán suficientes para cerrar la brecha de infraestructura y esa es una responsabilidad que no puede dejar de cumplir el Estado, sobre todo cuando en otras latitudes se desarrollan exitosamente esquemas de participación privada.

Por lo anterior, hay algunos aspectos en los que el Estado, y en particular la clase política, podrían actuar decisivamente para facilitar estos procesos. Las experiencias que ha tenido Costa Rica en la invitación al sector privado pueden ser calificadas como poco exitosas por algunos, mientras que quienes ven el futuro con mayor optimismo las interpretan como una curva de aprendizaje necesaria para internalizar, en el país, los elementos indispensables para entender en toda su dimensión el verdadero significado de esa asociación público-privada.

Hoy el país cuenta con un inventario de proyectos de concesión en materia vial que supera los 1.000 millones de dólares, lo que equivale a más de diez veces el presupuesto del CONAVI para el 2003. Estos proyectos se encuentran en diferentes etapas de madurez, que van desde estudios de prefactibilidad hasta proyectos para licitar, o se encuentran en etapa de refrendo. Para llevarlos adelante es necesario superar las dificultades u obstáculos iniciales, pero sobre todo se debe tener un Consejo de Concesiones que cuente con apoyo político al más alto nivel, con un adecuado marco jurídico para conducir de manera eficiente los procesos, con apoyo financiero y, en particular, con recurso humano calificado.

De las primeras lecciones aprendidas, analizando la experiencia nacional y la de otros países de la región, se puede concluir que algunos de los problemas que surgen en la estructuración de estos procesos parecen ser recurrentes. Por ello se debe disponer de condiciones para evitar esas dificultades.

Javier Chaves Bolaños*Ministro de Obras Públicas y Transportes*

El primero es la necesidad de demostrar continuidad en los actos de gobierno, y de proveer seguridad contractual y jurídica. Los procesos de desarrollo de infraestructura son de largo plazo, tanto en su diseño e implementación como en su operación. En este sentido, el periódico cuestionamiento de las decisiones ya tomadas -especialmente luego de que considerables recursos fueron movilizados- no ayuda a incentivar el interés de potenciales inversionistas. Esto no quiere decir, de ningún modo, que el control político no debe estar presente en estos procesos; por el contrario, un debate profesional sobre el tema vendrá a enriquecerlo.

En este sentido, sería mucho más recomendable invertir esta energía al principio, durante el diseño de los procesos (los que son aprobados por todas las ramas de los gobiernos), para que el resultado sea viable durante la vida de los contratos. También se requiere dotar al país de un marco jurídico e institucional que le dé seguridad a todos los actores, tanto a los inversionistas como a las entidades financieras, los usuarios y los organismos de control.

La segunda reflexión se refiere a los organismos de control, que deben ser profesionalizados, financieramente estables e independientes del poder político de turno; de esta forma se evita, por un lado, politizar el desarrollo de la relación contractual y, por el otro, se logran detectar potenciales dificultades antes de que se conviertan en grandes problemas.

El control efectivo de este tipo de contratos requiere personal con una calificación tal, que les permita ser contraparte de alta calidad profesional en las diversas etapas del proceso; en la actualidad la remuneración y las condiciones laborales normalmente ofrecidas por la Administración Pública no pueden atraer este perfil de colaboradores.

Ante esta situación, el ente encargado por el Estado costarricense de evaluar los proyectos, atraer inversionistas, adjudicar proyectos, negociar contratos y fiscalizar los mismos se ha visto limitado, por el régimen laboral imperante, para realizar de forma eficiente y segura esa gestión.

Otro mensaje dirigido a la clase política concierne a los mecanismos de ratificación de los procesos. Un claro apoyo desde el inicio a proyectos de interés nacional elimina una buena dosis de incertidumbre. Cuando la legislación requiere refrendar proyectos al final de los respectivos procesos, se debería hacer en la forma más expedita posible y, mejor aún, sujeta a plazos predeterminados.

Javier Chaves Bolaños*Ministro de Obras Públicas y Transportes*

No cabe duda de que los procesos deben ser transparentes, pero no se pueden adoptar posiciones dogmáticas, que no aportan a la transparencia y sí a la lentitud en la implementación de proyectos

Por último, se requiere el desarrollo de legislación adecuada para alentar procesos de iniciativa privada que protejan tanto los intereses del país como los del iniciador, y que asegure que los proyectos serán atendidos en forma rápida, ya sea para aprobarlos o para rechazarlos.

Notas

1 Desviación estándar de las tasas de crecimiento real entre el promedio de las tasas de crecimiento real. Este indicador permite comparar la variabilidad en los sectores, eliminando las diferencias en su tamaño relativo.

2 Para un análisis detallado de las políticas de desarrollo productivo en Costa Rica y los demás países centroamericanos, véase Alonso, 2003a.

3 Las políticas verticales -selectivas- se enfocan hacia la definición de sectores prioritarios, mientras que las políticas horizontales se centran en los factores (fomento del capital humano, educación, salud, creación y difusión de tecnología, incentivos a la formación de capital físico, crédito, inversión extranjera directa, entre otros).

4 Excluye establecimientos de más de cien empleados.

5 Margen de intermediación definido como: [(ingresos por préstamos / préstamos) – (gastos financieros / pasivo de intermediación)] (BCCR, 2003b).

6 La base monetaria es la suma de la emisión monetaria y los depósitos en cuenta corriente de los bancos en el Banco Central.

7 La monetización de 153 millones de dólares que mantenía el Gobierno en depósitos en el Banco Central para la capitalización de éste y las operaciones cambiarias, que representaron 121 millones de dólares (Banco Central, 2003a).

8 El medio circulante incluye el numerario en poder del público y los depósitos en cuenta corriente.

9 La tasa básica pasiva nominal neta de impuestos es un promedio ponderado de las tasas de interés netas de impuestos de los depósitos a seis meses plazo de los bancos comerciales y de los títulos a seis meses plazo del Ministerio de Hacienda y el Banco Central. Esta tasa es calculada por el ente emisor.

10 Es la tasa de interés equivalente en colones de los depósitos en dólares a seis meses plazo, dado el ritmo de depreciación de la moneda en ese momento. Esta tasa es calculada por el Banco Central.

11 La tasa de interés básica pasiva real, que elimina el componente inflacionario del rendimiento nominal en la tasa básica, también es calculada por el Banco Central.

12 Se entiende regulación como la obligación que tiene el operador de reportar a una entidad supervisora encargada de velar por la buena marcha del sector de actividad. En este sentido, regímenes como el de enfermedad y maternidad de la CCSS, o el mismo INS, caen en la categoría de autorregulados, aunque presenten estados financieros a la Contraloría General de la República.

13 Algunos esfuerzos en materia de estandarización de hipotecas con propósitos de titularización han sido emprendidos por el BNCR y, más recientemente, por el BANHVI, con la iniciativa para promulgar una directriz de aplicación obligatoria para las entidades que conforman el Sistema Financiero Nacional para la Vivienda.

14 Para efectos de proyección se supone que los fondos voluntarios crecerán con el dinamismo de la economía, por lo que su importancia con respecto al PIB se mantiene constante. Ello no toma en consideración incrementos en el número de cotizantes que ingresen al sistema.

15 Porcentaje de la población ocupada con respecto a la población de 12 años y más.

16 Porcentaje de la fuerza de trabajo con respecto a la población de 12 años y más.

17 Porcentaje de la población desocupada con respecto a la fuerza de trabajo.

18 De acuerdo con datos de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) del INEC. Según esta institución los ajustes que se incorporaron recientemente a la EHPM limitan la comparabilidad de las cifras, aunque para el caso de cifras relativas, como la del desempleo, mantienen validez.

19 Ocupados que trabajan menos de 47 horas por semana y desean trabajar más, pero no lo hacen porque no consiguen trabajo.

20 Ocupados que trabajan 47 horas o más por semana y su ingreso primario mensual es inferior al salario mínimo.

- 21 No obstante, este aumento en el empleo del sector agropecuario pudo haber sido el resultado de un incremento en el subempleo visible, como el que se dio en la región Huetar Norte.
- 22 Otro elemento que puede introducir variaciones en el poder adquisitivo de los salarios es el momento en que se toma la decisión sobre el ajuste salarial, por cuanto no se tiene completa la información sobre la inflación del semestre anterior, lo que obliga a realizar compensaciones posteriores.
- 23 Se mantuvo la relación de un solo generador de ingreso por hogar.
- 24 La cuenta de bienes corresponde a la balanza comercial de bienes en términos FOB, o sea, es la diferencia entre las exportaciones y las importaciones. En la *Memoria Anual* del BCCR se reportó un déficit de balanza comercial de 9,2% del PIB, pero al actualizarse las cifras en julio del 2003, ese déficit se vio modificado a 7,5%. La explicación a esta importante reducción es que al valor de las importaciones se le imputó la destrucción de inventario, por aproximadamente 270 millones de dólares, que realizó la firma Intel para ser consistente con las cifras de cuentas nacionales (Torres, 2003).
- 25 La subcuenta de servicios incluye los rubros de transportes, viajes y otros servicios.
- 26 Según cifras del BCCR, en el 2001 entraron 1.131.400 turistas, en tanto que en el 2002 la cifra se redujo a 1.113.400.
- 27 La subcuenta de renta incluye la entrada neta por concepto de salarios, intereses, dividendos y otras rentas recibidas (pagadas) del exterior.
- 28 Un exministro de Hacienda de Chile resumía los acuerdos alcanzados en su país en esta materia de esta manera: en Chile, la izquierda quiere que el Estado gaste mucho, así que propone incrementar los impuestos; la derecha, en cambio, quiere un Estado pequeño, así que propone bajar los impuestos. Pero ni la izquierda ni la derecha quieren incrementar el déficit fiscal. En ese punto, hay un acuerdo nacional sólido.
- 29 Los gastos reconocidos incluyen los pagos efectivamente recibidos y realizados, que constituyen la base del flujo de caja del Gobierno, así como aquellos otros gastos que generan una obligación de pago, pero que aún no se han realizado.
- 30 En particular por traslados a fondos de pensiones complementarias, según lo establecido por la Ley de Protección al Trabajador.
- 31 También se dio un leve aumento en los intereses de la deuda externa, de 0,04% del PIB.
- 32 BCCR, 2003a, Cuadro 16. La deuda externa y la deuda interna consideran la capitalización de los títulos al tipo de cambio y a la inflación (para el caso de los TUDES).
- 33 El estado de resultados del BCCR, metodología cuentas monetarias, contempla específicamente los gastos e ingresos financieros del período. La razón de este cálculo en particular obedece a que es más representativo para efectos de análisis económico. Dicho estado no considera las pérdidas o ganancias por revaluaciones del principal de activos y pasivos en moneda extranjera o denominados en moneda extranjera, las revaluaciones de activos indexados, por ejemplo al índice de precios al consumidor, ni las ganancias o pérdidas de capital por liquidación de bienes. Tampoco considera los gastos por provisiones sobre activos incobrables, ni para amortizaciones a las cuentas de estabilización y revaluación monetaria. Las provisiones para estas dos últimas cuentas se excluyen porque reflejaron pérdidas acumuladas en el pasado, que fueron registradas en su oportunidad y se presentaron por última vez en el 2002. Cabe indicar que en diciembre del 2002 se liquidó el saldo de las cuentas de estabilización y revaluación monetaria registradas en cuentas activas. Todas las partidas antes mencionadas se incluyen en el estado de resultados, que se expone en el aparte IV "Análisis de la situación financiera del Banco Central de Costa Rica", en BCCR, 2003a.
- 34 De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 174 de la Ley Reguladora del Mercado de Valores, los entes supervisados deben atender un 20% de los gastos efectivamente realizados por la SUGEF, la SUPEN y la SUGEVAL.
- 35 Una acepción amplia del señoreaje serían las ganancias que presentan los bancos centrales por su capacidad de disponer de la base monetaria sin incurrir en costos financieros. Para efectos de este análisis se consideró señoreaje como la diferencia entre el valor facial del dinero y el costo de emisión; dado que el costo de emisión está incorporado en los gastos administrativos, en el 2002 el señoreaje ascendió a 26.835 millones de colones (diferencia entre los saldos de la emisión monetaria del 31 de diciembre del 2001 y del 2002, que ascendieron a 223.035 millones y a 249.870 millones de colones, respectivamente).
- 36 CCSS, CTAMS, FODESAF, ICT, IDA, INA, OCIS.
- 37 CNP, FANAL, ICAA, ICE, INCOP, JPSSJ, RECOPE.
- 38 El déficit del sector público fue de un 6,4% del PIB; sin embargo, de ese porcentaje un 1,8% del PIB correspondió a las pérdidas del BAC.
- 39 El pavimento de una carretera posee tres o más capas: rodamiento, base, sub-base y sub-rasante. Es muy importante conocer la condición de resistencia o capacidad para soportar el paso de los vehículos de cada una de estas capas. Las técnicas modernas permiten hacer esta evaluación por medio del deflectómetro de impacto (FWD).
- 40 Para el año 2003 se espera completar la totalidad de la evaluación por FWD de la red vial nacional pavimentada, e iniciar nuevas mediciones.
- 41 Corresponden a dos proyectos de conservación vial (San Carlos y San José), tres proyectos de obra por contrato (ruta Interamericana-Guacimal, mejoramiento de accesos al puente sobre el río Tempisque, mejoramiento del proyecto Esparza-Juanilama-Salinas) y seis laboratorios de ensayo. Los informes correspondientes han sido entregados, según el mandato de la Ley 8114, a la Asamblea Legislativa, el Ministerio de la Presidencia, el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, la Contraloría General de la República y la Defensoría de los Habitantes.

CAPÍTULO
3

La coordinación del capítulo correspondió a Jorge Cornick y Eddy Rodríguez.

Como insumos para la elaboración del texto se utilizaron los estudios: “La gestión de la red vial de Costa Rica en el año 2002”, del Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales de la Universidad de Costa Rica; “Situación actual y perspectivas de los fondos de ahorro colectivo en Costa Rica”, de José Angulo; “Logros y retos del turismo costarricense”, de Lawrence Pratt y “Política industrial en Costa Rica”, de Eduardo Alonso.

Por sus observaciones y el aporte de información se agradece a Johnny Madrigal (UCR), Amparo Pacheco (COMEX) y Jimena Vargas.

Un reconocimiento especial a los participantes de los miniforos “Oportunidades, peligros y preparación para el CAFTA”, Alberto Trejos Zúñiga y José Manuel Salazar Xirinachs; “Retos para el desarrollo del mercado de valores”, Adolfo Rodríguez Herrera y Luis Liberman Ginsburg, y “Construcción de obra pública severamente limitada”, Luis Fernando Vargas Benavides y Javier Chaves Bolaños. La edición de los miniforos estuvo a cargo de Jimena Vargas. Se agradece también a Juan Pastor y Mario

Arce del LANAMME-UCR por su contribución en el tema de infraestructura y a Marvin Moya Arguedas y Andrea Soto Rojas del CONAVI en el tema de red vial.

La edición técnica del capítulo fue realizada por Miguel Gutiérrez, Marcela Román y Jorge Vargas.

Los talleres de consulta de este capítulo se efectuaron los días 12 de junio y 1° de agosto de 2003. Se contó con la asistencia de las siguientes personas: Rocío Aguilar, Eduardo Alonso, José Angulo, Geovanny Barboza, Pedro Castro, Franklin Charpantier, Marta Campos, Iliana Castillo, Jorge Chaves, Carlos Conejo, José A. Cordero, Jorge Cornick, Lissette Cubero, Milena Echeverría, Raquel Fernández, Emilia González, Xinia Herrera, Eduardo Lizano, Johnny Madrigal, Kattia Madrigal, Donald Miranda, Jenny Mora, Ronald Mora, Marvin Moya, Patricia Murillo, Carolina Plaliano, Lawrence Pratt, Laura Ramírez, Walter Robinson, Eddy Rodríguez, Marcos Rodríguez, Armando Rojas, José Manuel Sáenz, Olegario Sáenz, Carlos Sánchez, Magda Sánchez, Desiree Segovia, Elías Soley, Andrea Soto, Leiner Vargas, William Vindas y Joyce Zürcher.

La revisión y corrección de cifras la realizó Elisa Sánchez, con el apoyo de Roslyn Jiménez.