

CAPÍTULO 3 Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas

Resumen de hechos y aspiraciones

HECHOS RELEVANTES DEL AÑO 2000

- El PIB creció un 1,7% en términos reales, comparado con el 8,4% de los últimos dos años.
- Este crecimiento tuvo lugar a pesar de cuatro *shocks* externos negativos: reducción del precio y volumen de exportación de banano (7,4% y 5,4%), baja en el precio del café (7,6%), disminución de las exportaciones de zonas francas (16,3%) e incremento del precio de los hidrocarburos (61,0%).
- La formación bruta de capital fijo se contrajo en términos reales por segundo año consecutivo.
- La inversión extranjera directa bajó de 620 millones de dólares en 1999, a 400 millones de dólares.
- El déficit fiscal se incrementó respecto al año anterior, al pasar de 3,2% a 3,8% del PIB.
- Las reservas monetarias se redujeron en 153,7 millones de dólares.
- La deuda pública total pasó de representar el 54,4% del PIB en 1999 al 54,6% en el 2000.
- La balanza comercial de bienes pasó de un superávit del 3,9% del PIB en 1999, a un déficit de 1,5% del PIB en el 2000.
- Se duplicó la cartera de créditos con más de 90 días de mora en los bancos estatales (112,1%), y creció más de la mitad en los privados (62,0%).
- El Gobierno pagó en forma anticipada 114.000 millones de colones de su deuda con el Banco Central.
- La deuda de patronos privados morosos ante la CCSS alcanzó los 27.061 millones de colones.
- Se negoció un tratado de libre comercio con Canadá.
- Se redujo la tasa de desempleo abierto, que pasó del 6,0% al 5,2%, pero también disminuyeron los ingresos promedio en la mayor parte de las ramas de actividad.
- Laboratorios Abbott inició sus exportaciones, por 102,2 millones de dólares, constituyéndose así en la cuarta principal empresa exportadora del país.

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 en 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 en forma satisfactoria las necesidades de importación.
- Generación de ahorro nacional sostenido, que contribuya de manera significativa 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 raza, género, religión y edad.

CAPÍTULO 3

Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas

Introducción

¿Cuáles fueron las consecuencias, para los costarricenses, de los acontecimientos económicos del año 2000 desde el punto de vista de las oportunidades, la solvencia del proceso de desarrollo, y la estabilidad económica, tanto en el corto como en el largo plazo?

El presente capítulo trata de responder a esta pregunta, a partir de una estructura que da continuidad a los temas tratados en años anteriores: crecimiento económico y oportunidades, solvencia en las cuentas externas y en la posición fiscal, resultados en los indicadores de estabilidad macroeconómica y percepciones sociales sobre el desempeño económico.

Además se presenta un análisis detallado de la evolución reciente del sector financiero, destacando los principales cambios en la industria financiera, el mercado bursátil y los esfuerzos por mejorar el marco regulatorio.

En el análisis del comportamiento del sector externo y de la preparación del país para aprovechar las oportunidades de la apertura comercial, este año se introduce el “índice de adelanto tecnológico” presentado por el PNUD en su último *Informe de Desarrollo Humano*, así como el enfoque de la competitividad propuesto por el Foro Económico Mundial. Se revisan también los problemas que Costa Rica ha acumulado en materia de infraestructura, identificando tanto los déficit en ejecución de obras, como los problemas en la administración de éstas.

La introducción de tres temas, infraestructura, estructura tributaria y desregulación y promoción de la competencia, responde al interés de comenzar a incorporar, con mayor regularidad, los temas institucionales en este capítulo. En la sección sobre finanzas públicas se incluye una breve descripción de los principales rasgos de la estructura tributaria, y en el apartado sobre el sector financiero se reseñan los avances recientes en materia de regulación.

Balance de la economía nacional en el 2000

El balance del desempeño nacional en materia de oportunidades, estabilidad y solvencia económicas durante el año 2000 subraya conclusiones de informes anteriores, aunque, paradójicamente, algunos comportamientos macroeconómicos se dan en un sentido muy distinto.

Para 1999 este Informe señaló que si bien el “comportamiento de los indicadores macroeconómicos es bastante aceptable, si se profundiza en ciertos aspectos relevantes para el desarrollo humano sostenible, afloran importantes limitaciones que conviene analizar”. El sexto Informe destacó los escasos encadenamientos de las actividades desarrolladas en zonas francas, que se expresaron en una alta tasa de crecimiento del PIB, aparejada a altos niveles de pagos a factores externos, un negativo crecimiento del ingreso disponible por persona y un débil o nulo crecimiento de la población ocupada, ya por varios años consecutivos.

Durante el 2000, por el contrario, se produjo una contracción de la exportación asociada a las zonas francas, pero, dados sus débiles encadenamientos, esta vez ello no significó una reducción proporcional del producto. Así, las exportaciones de Intel no impactaron mucho en términos de empleo, pobreza e ingresos disponibles cuando crecieron, y tampoco cuando decrecieron. Además, su caída no se tradujo en una reducción drástica de los ingresos disponibles, ni tuvo repercusiones en el nivel de desempleo, aunque sí generó un deterioro muy importante en la balanza comercial y la cuenta corriente de la balanza de pagos.

Continuó el decrecimiento de los ingresos disponibles por persona. Adicionalmente, el desmejoramiento de la cartera crediticia y de la inversión durante el año sugieren un deterioro a futuro de las oportunidades.

Otros *shocks* externos, asociados a la caída de exportaciones tradicionales (café y banano) y al incremento de los precios de los hidrocarburos, tampoco se expresaron en dramáticos impactos sobre los indicadores macroeconómicos. Esto muestra la significativa diversificación de la economía nacional, que ya no depende de un limitado número de productos de exportación.

En este marco de muy limitadas oportunidades, en el 2000 se registró una estabilidad económica que, si bien fue positiva, dependerá en el futuro de flujos crecientes de inversión extranjera directa o de colocación de bonos en el mercado internacional.

Un año de escasas oportunidades

La evolución de las oportunidades que genera el crecimiento económico está ligada, en primer lugar, al ritmo de crecimiento, y en segundo lugar, a las posibilidades que se abran a las distintas personas, grupos y regiones para incorporarse al proceso de crecimiento y participar en la distribución de sus frutos.

Desde esta perspectiva, en el 2000 se observan varios comportamientos preocupantes. Por un lado, el ritmo de crecimiento de la economía fue mucho menor que el obtenido el año anterior, y estuvo por debajo del promedio del período 1991-1999: el PIB creció un 1,7% en términos reales, mientras que el ingreso nacional disponible bruto decreció. Si estas cifras se expresan en términos de ingreso disponible por persona, lo que se observó en el 2000 fue más bien una contracción de 2,3%, tal como había sucedido en 1999 (3,7%).

Estas tasas constituyen motivos de preocupación, en primer lugar, porque normalmente en Costa Rica se han requerido tasas de crecimiento mucho más altas para reducir de manera importante los niveles de pobreza¹. En segundo lugar, porque esta desaceleración nacional se dio cuando apenas había indicios de un comportamiento similar en las economías de los países desarrollados, que en el año 2001 han visto un deterioro aún mayor en sus expectativas de crecimiento.

Otro hecho inquietante es que por segundo año consecutivo se contrajo la formación bruta de capital fijo, esta vez en un 3,2%, lo que tiende a reducir la capacidad de producción de la economía y, por ello, tiene un efecto negativo sobre las oportunidades futuras. Por otro lado, en la década de los noventa no creció la inversión medida por el valor agregado bruto en la enseñanza.

El tercer motivo de preocupación es que la balanza comercial mostró un superávit equivalente al 1,5% del PIB, en contraste con un 6,3% el año anterior. El deterioro fue particularmente marcado en la balanza comercial de bienes, que pasó de un superávit del 3,9% en 1999, a un déficit del 1,5% en el 2000. Este cambio se debió principalmente a la caída en las exportaciones, ya que el incremento en las importaciones fue de apenas un 0,6% del PIB.

El resultado final en la cuenta corriente de la balanza de pagos -que incluye, además de las transacciones de bienes y servicios, las remuneraciones a los factores de la producción y las transferencias corrientes- fue un déficit del 5,6% del PIB, el más alto de los últimos siete años. Como consecuencia de todos estos movimientos, y de la evolución de la cuenta de capital de la balanza de pagos, las reservas monetarias internacionales, aunque se mantuvieron en niveles razonables -suficientes para cubrir dos meses y medio de importaciones- se redujeron en 153,7 millones de dólares.

Las razones fundamentales para esta disminución en el ritmo de crecimiento de la economía nacional, y para el deterioro en las cuentas de comercio exterior, son externas, como se verá seguidamente. Sin embargo, esta observación no debe llevar a concluir que al revertirse el signo de los factores externos la situación mejorará de manera automática en el 2001. Por una parte, al analizar los factores internos que condicionan el crecimiento de la economía, se podrá constatar que en el año 2000 ni el sector público, ni el privado, parecen haber hecho todo lo necesario para aumentar las oportunidades, la estabilidad y la

solvencia de la economía nacional en el largo plazo. Por otra parte, al momento de escribir este Informe (mediados del 2001) es claro que, lejos de haberse producido una rápida recuperación de la economía norteamericana, sus problemas parecen agravarse, mientras que Europa y Japón también crecen a tasas muy bajas. Adicionalmente, hay indicios de que el precio de los hidrocarburos se volverá a incrementar.

Si se cambia el enfoque, asumiendo una perspectiva microeconómica y de análisis de la competitividad, se podrá entender mejor las causas del deterioro “macro”, e identificar algunas fuentes adicionales de preocupación.

El deterioro de la balanza comercial de bienes se explica básicamente por cuatro razones:

- Intel hizo un cambio en su línea de producción en la planta de Costa Rica. Como resultado de esto, las exportaciones en el 2000 fueron inferiores a las del año anterior en aproximadamente un 30%.
- Problemas tanto climáticos como de niveles de precios se conjugaron para producir una reducción de un 12,3% en el valor de las exportaciones de banano.
- El precio del café se redujo en un 7,6%.
- A estos tres fenómenos se unió un incremento del orden del 60% en el precio medio CIF de importación de los hidrocarburos.

Estos cuatro *shocks* externos explican en buena medida el modesto crecimiento económico observado en el 2000.

No obstante, el análisis de la evolución del sistema financiero, y del comportamiento de los índices de avance tecnológico y de competitividad actual, señalan también algunas causas internas de la reducción de oportunidades.

El crédito al sector privado pasó de representar el 17,7% del PIB en 1999, al 21,2% en el 2000. Esta expansión, en principio, sería una causa de incremento de las oportunidades, al poner más recursos al alcance de productores y consumidores. Sin embargo, los créditos con atrasos mayores a 90 días aumentaron más de un 100% en el caso de los bancos públicos, y más de un 61% en los bancos privados. Aunque estos créditos representan un porcentaje pequeño de la cartera total, su acelerado crecimiento es fuente de preocupación, e indica claramente que parte de las oportunidades generadas por la expansión del crédito no ha sido aprovechada.

Finalmente, si bien las tasas de interés pasivas se redujeron a lo largo del año, los márgenes de intermediación financiera se mantuvieron en el rango de los 8 a 10 puntos porcentuales, lo que encarece considerablemente el crédito y reduce el acceso a las oportunidades económicas.

El análisis de los factores que inciden en el desempeño productivo y competitivo de las empresas y el país, basado en el *Informe sobre Competitividad Mundial*, señala un conjunto de fortalezas y debilidades. Algunas de ellas apuntan a límites en las expectativas de crecimiento, como resultado de un conjunto de desafíos no resueltos por el sistema financiero y de la estrategia y eficiencia operativa de las empresas, ambas ciertamente con desempeños inferiores a la contribución de variables de clima nacional.

La posición de Costa Rica en el índice de competitividad actual fue la número 38 en 1999, y descendió a la 43 en el 2000². Si se analizan los componentes del índice, se observa que, en cuanto al clima de negocios, la posición relativa del país casi no sufrió cambio, mientras que en términos de estrategia y eficiencia operativa de las empresas el descenso fue de cuatro posiciones. Aunque esto indica que la mayor parte del deterioro estuvo asociado a factores endógenos a las empresas, ciertamente existe un amplio espacio para el mejoramiento en el clima de negocios, particularmente en los temas de infraestructura física, como se verá más adelante en este Informe.

En el lado positivo del balance, cabe anotar varios hechos importantes:

- La tasa de desempleo abierto se redujo en 0,8 puntos porcentuales, al situarse en 5,2%, lo que es particularmente notable dado el reducido ritmo de crecimiento económico.
- Se concluyó la negociación del tratado de libre comercio con Canadá, lo que abrirá nuevas oportunidades para los exportadores costarricenses en el futuro, y probablemente contribuirá a mejorar la posición competitiva del país como centro para la atracción de inversión extranjera directa. Este tratado es notable en el sentido de que es el primero de su naturaleza entre un país desarrollado y un país en vías de desarrollo.
- Se aprobó la Ley de Protección al Trabajador.
- Dentro del Programa de Simplificación de Trámites se aprobó una serie de medidas que tienden a reducir el costo de hacer negocios, y a

ampliar las oportunidades de acceso al desarrollo económico. Desde el punto de vista de las oportunidades, resultan particularmente importantes las acciones realizadas para la eliminación de monopolios privados, como en los casos del registro de medicamentos veterinarios, el registro de fertilizantes, material técnico y sustancias afines, y la proveeduría de abarrotes en el sector público.

- Se puso en marcha el programa “Costa Rica Provee”, orientado a la creación de encadenamientos entre empresas de zona franca y empresas nacionales. A finales del 2000 se contaba con seis proyectos potenciales de vinculación con empresas de dicho régimen, y se concluyeron las negociaciones que resultaron en el primer encadenamiento, entre las empresas Babylliss-Conair y Leogar, el cual fue oficialmente anunciado a inicios del 2001.

Se mantiene la estabilidad macroeconómica

En este rubro la economía costarricense muestra los avances más importantes en el año 2000:

- La economía creció, aunque modestamente, a pesar de los *shocks* externos ya mencionados. En un pasado no muy distante, con una economía mucho menos diversificada, estos fenómenos probablemente habrían tenido efectos mucho más severos.
- Se logró mantener el nivel de inflación muy cerca de lo observado el año anterior, es decir, ligeramente superior al 10%.
- A pesar del bajo crecimiento económico y el deterioro de los términos de intercambio, la deuda pública total apenas se incrementó, pues pasó del 54,4% al 54,6% del PIB.

La interrogante, a pesar de esto, es si al final del año 2000 la estabilidad alcanzada descansaba sobre bases más sólidas, o si, por el contrario, era más precaria que al finalizar el año anterior. El análisis de las cifras fiscales permite concluir que las finanzas públicas son el talón de Aquiles de la estabilidad económica costarricense, y que en el 2000 se observó un deterioro significativo, no por su magnitud -que ciertamente es moderada- sino porque pone en evidencia la incapacidad de la sociedad costarricense para resolver los problemas fundamentales de las finanzas públicas, cuyos efectos acumulados pueden llegar a ser severos.

El déficit del sector público alcanzó el 3,8% del PIB en el 2000, 0,6% más que el año anterior, y 1,8% más que el observado en 1998. Este es un nivel que podría haberse considerado bajo hace algunos años, pero en el contexto internacional actual resulta relativamente alto. El punto más importante, sin embargo, es el efecto acumulado de los déficits fiscales, que aunque sean pequeños, incrementan la deuda pública en términos absolutos. Si además esa deuda se financia a una tasa de interés superior a la tasa de crecimiento de la economía, la deuda también crecerá como porcentaje del producto, y eso es precisamente lo que está sucediendo en Costa Rica³.

El leve incremento de la deuda en el 2000 es resultado de un mejor manejo financiero de la deuda, y particularmente de la reducción en la tasa de interés implícita, producto de la colocación, en términos favorables, de deuda en el exterior. No obstante, los límites de esta estrategia podrían estarse agotando, y en todo caso es claro que cambios modestos en la tasa de interés podrían tener consecuencias de gran magnitud sobre la situación de las finanzas públicas en plazos relativamente cortos.

No mejoraron los indicadores de solvencia

Es desde la perspectiva de la solvencia y la sostenibilidad que el 2000 resulta más preocupante. La pregunta aquí es si al final del año el potencial de crecimiento de largo plazo de la economía se había incrementado, si se habían sentado las bases para ampliar el acceso a los frutos del crecimiento, y si los fundamentos de la estabilidad macroeconómica se habían fortalecido o, por el contrario, se habían debilitado. Desde estos puntos de vista, el balance es modestamente negativo.

Desde la óptica monetaria, las señales de que existe un problema son leves: una pequeña reducción en las reservas monetarias, que en todo caso se mantienen en niveles aceptables, y sin que existan signos claros de que el colón se esté revaluando en términos reales. A pesar de ello, surgen dudas en el sentido de que algunos cambios en la economía nacional, particularmente la eliminación de los CAT y un posible deterioro permanente en los precios internacionales del café, podrían aconsejar una revisión en el ritmo de devaluación.

En materia fiscal la situación luce más problemática. El incremento en el déficit del sector público es preocupante, más que por su magnitud, por el hecho de que los desbalances entre

ingresos y gastos públicos no han sido corregidos. Por otra parte, la carga tributaria es menor al 13%, valor inferior al que se pensaba, al mantener exenciones importantes a los sectores más dinámicos de la economía (exportaciones no tradicionales, zonas francas, turismo y, en cierto sentido, el sector financiero). Más que indicar un problema de carga tributaria alta o baja, interesa señalar que este monto es claramente insuficiente para atender las funciones y servicios que los y las costarricenses demandan del Estado.

Desde el punto de vista del comercio exterior,

los motivos de inquietud podrían ser más bien coyunturales: el descenso en las exportaciones de zonas francas, la caída en varias de las exportaciones agropecuarias, y una parte del deterioro de los términos de intercambio.

El análisis de competitividad también lleva a conclusiones preocupantes: en el índice de expectativa de crecimiento Costa Rica ostenta la posición 38 entre 59 países analizados, pero en varios de los componentes cruciales del índice la posición es más baja. Cabe destacar que, en cuanto a la facilidad para iniciar negocios -que es

CUADRO 3.1

Resumen de indicadores económicos relevantes

Indicador	1998	1999	2000	Promedio 1991-1999
Oportunidades				
Crecimiento del PIB real por persona (%)	5,9	5,9	-0,6	3,4
Crecimiento real del ingreso nacional disponible por persona (%)	5,7	-3,7	-2,3	2,6
Formación bruta de capital/PIB (%)	23,7	21,2	20,1	20,6
Crédito al sector privado (% crédito total)	58,5	68,1	73,7	63,1
Crecimiento de las exportaciones (\$ corrientes) ^{a/}	31,2	19,4	-11,7	17,1
Tasa de desempleo abierto (%)	5,6	6,0	5,2	5,2
Tasa de subutilización total (%)	13,1	13,8	12,5	11,8
Índice de salarios mínimos reales (enero 1995=100) ^{b/}	105,9	108,3	107,6	99,0
Ingreso promedio real mensual (1995=100)	53.245,0	54.183,0	53.441,4	49.772,2
Estabilidad				
Inflación (IPC) (%)	12,4	10,1	10,3	15,7
Déficit balanza de bienes/PIB (%)	2,8	-3,9	1,5	3,1
Déficit de cuenta corriente/PIB (%)	3,7	4,6	5,5	4,2
Tipo de cambio efectivo real multilateral (1995=100) ^{c/}	100,4	101,5	99,8	102,3
Déficit Gobierno Central/PIB (%)	2,5	2,2	3,0	2,9
Solvencia				
Ahorro nacional neto/PIB (%)	9,6	6,0	6,3	8,1
Reservas internacionales/meses de importaciones	1,9	2,8	2,5	3,0
Deuda interna total/PIB (%)	24,5	26,8	26,7	30,5
Deuda externa/PIB (%)	20,3	19,4	19,8	28,9
Gasto público en educación/PIB (%)	4,5	4,1	4,7	4,1

a/ Exportaciones de balanza de pagos.

b/ Índice de salarios mínimos reales promedio del año.

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

una forma de medir la facilidad con que más costarricenses pueden participar, por medio de sus propias empresas, en el proceso de crecimiento económico- Costa Rica ocupa la posición número 48. En el índice de competitividad actual la posición del país tampoco es muy buena: 43, considerablemente por debajo de otras naciones latinoamericanas como Chile (26) y Brasil (31).

La economía y las aspiraciones de las y los costarricenses en materia de desarrollo económico

El capítulo “Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas” da cuenta del desempeño de la economía durante el año 2000, evaluando el comportamiento de los principales indicadores económicos en relación con el logro de las aspiraciones nacionales en desarrollo humano sostenible. Al contrastar el desempeño con las aspiraciones, puede arribarse a las siguientes conclusiones:

- El crecimiento económico fue insatisfactorio y el ingreso cayó, lo que resulta en una disminución de las oportunidades para todos los costarricenses. No obstante, destaca como rasgo positivo la disminución de la tasa de desempleo abierto.
- El comportamiento de la inflación también fue insatisfactorio, pues no sólo no se redujo a un dígito, sino que se incrementó con respecto al año anterior, y ciertamente no se sostuvo sobre la base de un déficit fiscal reducido y controlado.
- En el sector externo se observa un avance importante, basado en la diversificación de las exportaciones, en el objetivo de estabilidad. En efecto, a pesar de cuatro *shocks* externos negativos, la economía logró un modesto crecimiento, y la pérdida de reservas monetarias internacionales fue mínima. Pero este sector también enfrenta una paradoja en los últimos años, período en el que han proliferado acuerdos comerciales que mejoran el acceso a los mercados externos, pero que sin embargo coincide con una época de relativo estancamiento de las exportaciones (inclusive las de componentes microelectrónicos en el último año).
- Tanto la reducción en la formación bruta de capital fijo, como la disminución en la inversión extranjera directa, parecen mostrar que el país está teniendo dificultades para generar la inversión que requiere un proceso de crecimiento económico acelerado y sostenible.

■ El crecimiento de la deuda pública reduce la habilidad del Gobierno para realizar inversiones en infraestructura y servicios básicos, aunque el uso de mecanismos como la gestión interesada y la concesión de obra pública podrían aliviar esa restricción. Decisiones para enfrentar el dilema entre tributos y servicios públicos tienen gran vigencia.

Finalmente, aunque el tema de la distribución del ingreso no es abordado en este capítulo, la desarticulación entre los sectores exportadores de alta tecnología y el resto de la economía, así como las dificultades para la creación de nuevas empresas, parecen señalar obstáculos importantes en el acceso a las oportunidades económicas.

Producto e ingreso: su impacto sobre la creación de oportunidades

El desempeño de una economía se puede valorar por el grado de estabilidad que se haya logrado mantener y por el crecimiento en la producción que se haya obtenido. Un marco macroeconómico estable crea las condiciones para alcanzar un crecimiento sostenido. Por su parte, el crecimiento económico le permite a la sociedad lograr mayores niveles de bienestar y desarrollo humano, así como reducir en forma sostenida los niveles de pobreza, dependiendo de cómo se distribuyan los frutos de dicho crecimiento y de cuán sostenible sea. En relación con esto último, la generación de oportunidades no se debe apreciar tanto en el crecimiento conseguido de un año a otro, sino en la expansión de la capacidad productiva. Esto significa que el enfoque para el análisis de la generación de oportunidades debe partir de un horizonte de mayor plazo.

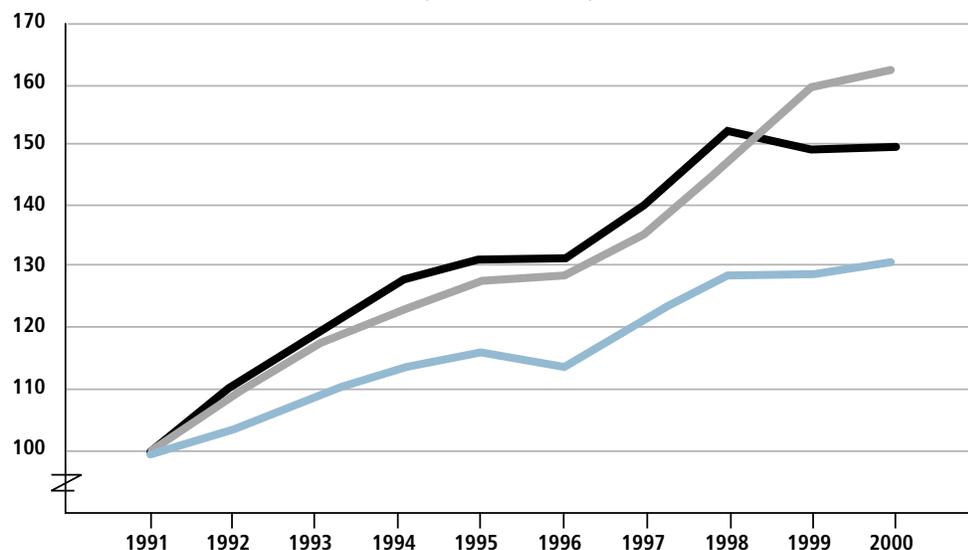
El gráfico 3.1 sintetiza el comportamiento de algunas de las variables mencionadas y pone en evidencia cierta desvinculación entre el PIB, el ingreso nacional y la población ocupada, que ya fue comentada en informes anteriores. A partir de 1998 el ingreso nacional disponible en términos reales se estanca, en tanto que el PIB muestra un crecimiento importante en 1999 y modesto en el 2000. El distanciamiento entre los dos indicadores se explica por el pago neto a factores, es decir, refleja el peso en la economía nacional de las exportaciones de alta tecnología. Por su parte, el comportamiento de la población ocupada muestra una clara correspondencia con el del ingreso nacional disponible.

La generación de oportunidades también se puede analizar desde el punto de vista de la in-

GRAFICO 3.1

Costa Rica: índice del PIB real, ingreso nacional disponible real y población ocupada. 1991-2000

(base 1991=100)



Fuente: Elaboración propia con datos del INEC y BCCR. ■ PIB real ■ INE real ■ Población ocupada

versión realizada, tanto pública como privada, en capital físico y humano. La inversión determina la expansión en la capacidad productiva y, por consiguiente, el ritmo al que, a futuro, será posible crecer sostenidamente, creando oportunidades efectivas de ascenso. Asimismo, la inversión en capital humano está fuertemente asociada a una mejoría en las condiciones socioeconómicas de los sectores de ingresos medio y bajo.

Se desacelera el crecimiento del producto

El producto interno bruto creció un 1,7% en términos reales, en contraste con un promedio del 6% durante la década. Este fue el menor crecimiento en Centroamérica y uno de los más bajos de América Latina. Este comportamiento es el resultado de choques externos, que provocaron un deterioro en los términos de intercambio de 11,8 puntos porcentuales (el mayor de la década) y una caída significativa en la producción para la exportación (gráfico 3.2).

Demanda externa afectó la demanda agregada

La pérdida de dinamismo en la economía se originó en la demanda externa, que cayó un 1,5% tras haber crecido en términos reales un

26% en 1998 y un 22% en 1999. En contraposición, la demanda agregada interna fue un factor de relativa expansión (1%) en el 2000, pues se recuperó con respecto al año anterior (-1,5%) (gráfico 3.3). La caída de la demanda externa es el resultado de la contracción del valor de las exportaciones de café, banano y componentes electrónicos. También incidió, en algún grado, la eliminación de los CAT y el traslado de plantas maquiladoras hacia otros países de la región (BCCR, 2001).

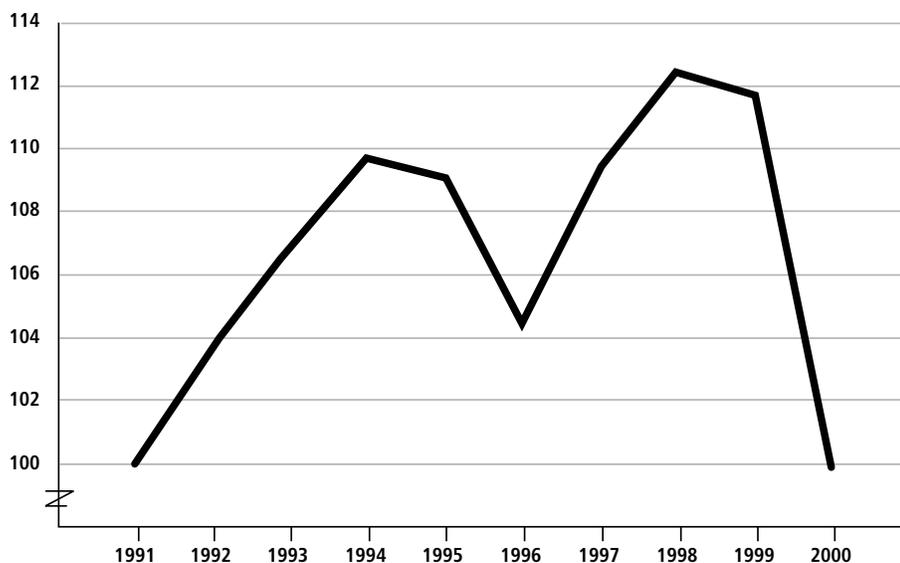
La formación bruta de capital fijo se contrajo en términos reales por segundo año consecutivo. El rubro que más se vio afectado fue el de maquinaria y equipo, que cayó un 8,1%, en tanto que la inversión pública tuvo un modesto crecimiento y la inversión en construcción del sector privado tuvo un repunte importante (2,3%), favorecida por el descenso en las tasas de interés.

El componente de la demanda agregada interna que más creció fue el consumo privado, que tuvo un incremento del 2,3% en términos reales. El consumo del Gobierno General creció a una tasa parecida a la del consumo privado y a la de períodos anteriores, así como a la del promedio para la década.

GRAFICO 3.2

Costa Rica: índice de términos de intercambio. 1991-2000

(base 1991=100)



Fuente: BCCR.

RECUADRO 3.1

Pequeñas y medianas empresas

Las pequeñas y medianas (PyMES) representan casi el 20% del total de empresas formales en Costa Rica. Si se toma en cuenta además las microempresas de alta productividad, la participación se incrementa casi al 75%. Este no es un fenómeno transitorio, propio de una economía en desarrollo. Por el contrario, se estima que en los países de la OCDE más del 90% de las empresas tiene menos de 20 empleados. El potencial de este sector como instrumento de estímulo al crecimiento y democratización del desarrollo ha sido ampliamente reconocido, pero subsisten importantes obstáculos para su fortalecimiento y expansión.

Una encuesta entre empresarios del sector (PyMES formales) señala cuatro obstáculos principales: elevadas cargas sociales, ilegalidad de otras empresas, malas condiciones de acceso al crédito y ausencia de políticas gubernamentales de apoyo.

Resulta interesante que las prioridades de las instituciones de apoyo al sector son distintas: acceso al

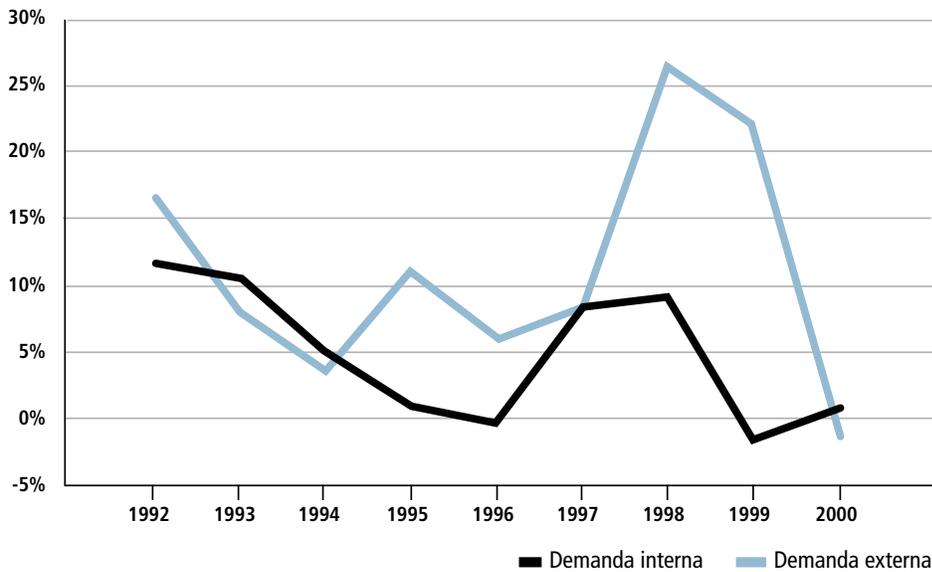
crédito, regulaciones y trámites, cargas sociales, ilegalidad, barreras de entrada, y la falta de un sistema de apoyo a las PyMES. En términos generales, las instituciones dan poca importancia a los problemas que para los empresarios son más apremiantes, y por ello no sorprende que tengan una cobertura muy limitada: menos del 40% de los empresarios conoce los programas de apoyo del sector público, y casi el 50% de los que sí los conocen los consideran inadecuados para sus necesidades.

La falta de vínculos entre este sector y las empresas de alta tecnología ubicadas en las zonas francas ha sido ampliamente discutida, y ha sido reconocida mediante la formulación de programas oficiales orientados a incrementar alianzas entre ellos. Al finalizar el año 2000 esos programas aún no habían rendido frutos sustanciales.

Fuente: Castillo y Chaves, 2001.

GRAFICO 3.3

Costa Rica: crecimiento real de la demanda agregada interna y externa. 1992-2000



Fuente: BCCR.

Composición sectorial del producto

La manufactura industrial cayó casi un 3,0% en el 2000, debido principalmente a la reducción en la industria de componentes electrónicos. Los sectores que mostraron mayor dinamismo fueron extracción de minas y canteras, construcción, servicios de administración pública, y servicios comunales, sociales y personales. El resto del sector manufacturero creció un 2,1%, recuperándose con respecto al año anterior (-0,5%) (BCCR, 2001).

Después del sector manufacturero, el sector agropecuario fue el que más se vio afectado, aunque sin llegar a manifestar una contracción en su nivel de actividad. La producción de banano y café cayó como consecuencia de los bajos precios internacionales. Adicionalmente, diversas condiciones climáticas, como las inundaciones en Guanacaste, Puntarenas y la Zona Atlántica, afectaron de modo sensible los cultivos de arroz, caña y banano (BCCR, 2001).

Los principales sectores del área de servicios representaron, en conjunto, un 34,5% del PIB y mantuvieron un ritmo de expansión relativamente alto, 4,1%.

El sector de construcción creció a una tasa del 4,4%, impulsado fundamentalmente por el auge en la demanda por construcción de viviendas, por parte del sector privado.

Evolución del ingreso

El ingreso nacional disponible bruto real decreció un 2,3%, lo que constituye la segunda caída consecutiva en términos reales per cápita. Esto se debió a la pérdida en los términos de intercambio, que se discutió con anterioridad.

En términos reales per cápita, tanto el producto interno bruto como el ingreso nacional disponible bruto se contrajeron en el 2000, 0,6% y 2,3%, respectivamente. En el caso del ingreso per cápita, la caída acumulada en el bienio 1999-2000 es de un 6%. Aún considerando un período más amplio (1995-2000), en el que las fluctuaciones de corto plazo se tienden a compensar, el crecimiento acumulado en el ingreso per cápita en todo el período ha sido un exiguo 1,8%.

La inflación se mantiene en niveles similares a 1999

En el 2000, el índice de precios al consumidor (IPC) mostró una inflación de 10,2%, semejante a la registrada en 1999, de 10,1%.

El componente del IPC que más creció fue el de transportes, que reflejó el impacto del alza en los precios de los hidrocarburos. No obstante, el efecto sobre este componente fue menor que el aumento en el precio promedio CIF de importación del barril de coctel de combustibles, de al-

GRAFICO 3.4

Costa Rica: crecimiento real de los principales sectores económicos. 1999-2000

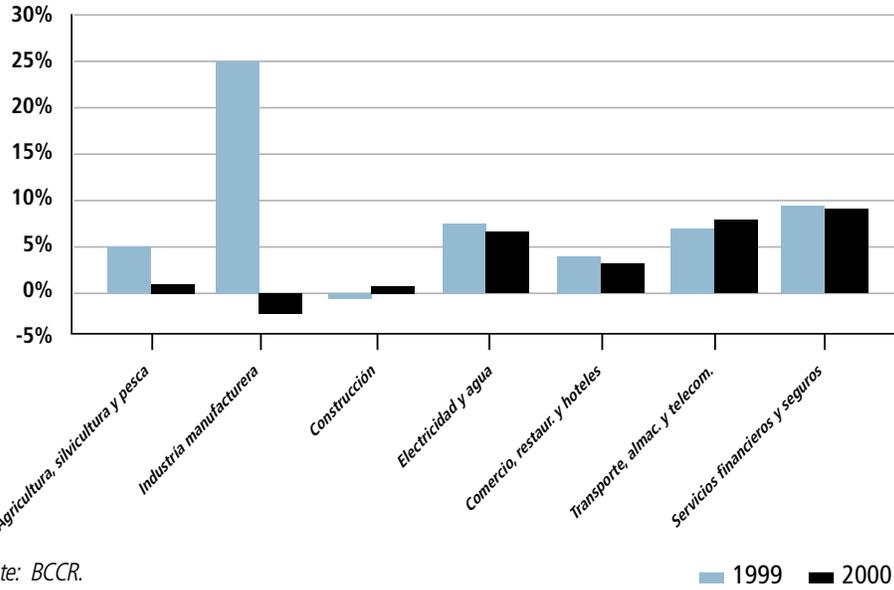


GRAFICO 3.5

Costa Rica: crecimiento real del producto interno bruto per cápita y del ingreso nacional disponible per cápita. 1992-2000

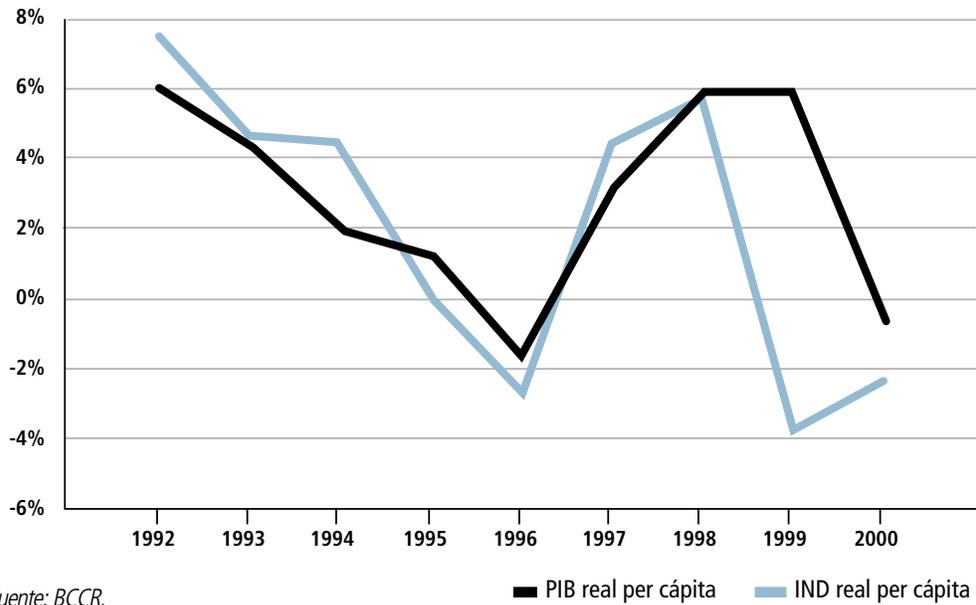
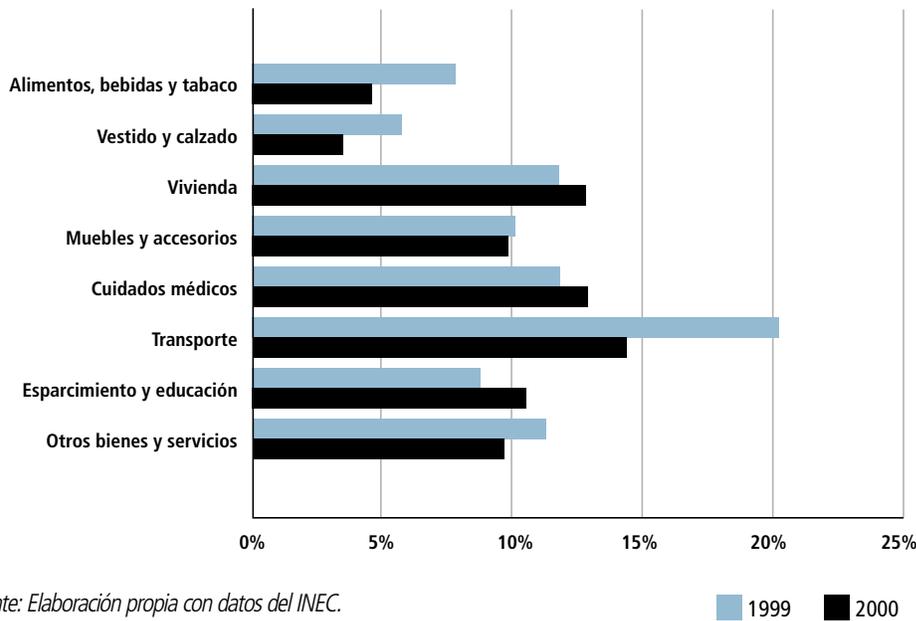


GRAFICO 3.6

Costa Rica: tasa de inflación según componentes del índice de precios al consumidor. 1999-2000



rededor de 60%, lo cual indica que parte del impacto se absorbió vía balanza de pagos, provocando una caída en las reservas internacionales netas y permitiendo una menor pauta de depreciación del tipo de cambio.

En cuanto a crecimiento relativo de precios, siguieron en importancia los componentes de vivienda, cuidados médicos y esparcimiento y educación. Por el contrario, los componentes que registraron un menor crecimiento dentro del índice fueron vestido y calzado, y alimentación, bebidas y tabaco.

La política monetaria fue más laxa que en el período 1998-1999, y tuvo como objetivo principal mantener la inflación en 10% durante el año. La tasa básica pasiva⁴ llegó a un 25% en los últimos meses de 1998 y ha mantenido una tendencia descendente desde mediados de 1999. Esta también ha sido la tendencia general en la tasa de interés real⁵, que ha venido descendiendo hasta ubicarse recientemente en niveles relativamente bajos en el contexto de la década (gráfico 3.7)

La intervención del Banco Central a través de las operaciones de mercado abierto limitó el crecimiento de la base monetaria a un 7,4%, considerablemente por debajo del comportamiento observado en 1999 y menor que el crecimiento nominal del PIB. Los otros agregados monetarios mostraron mayor dinamismo. El me-

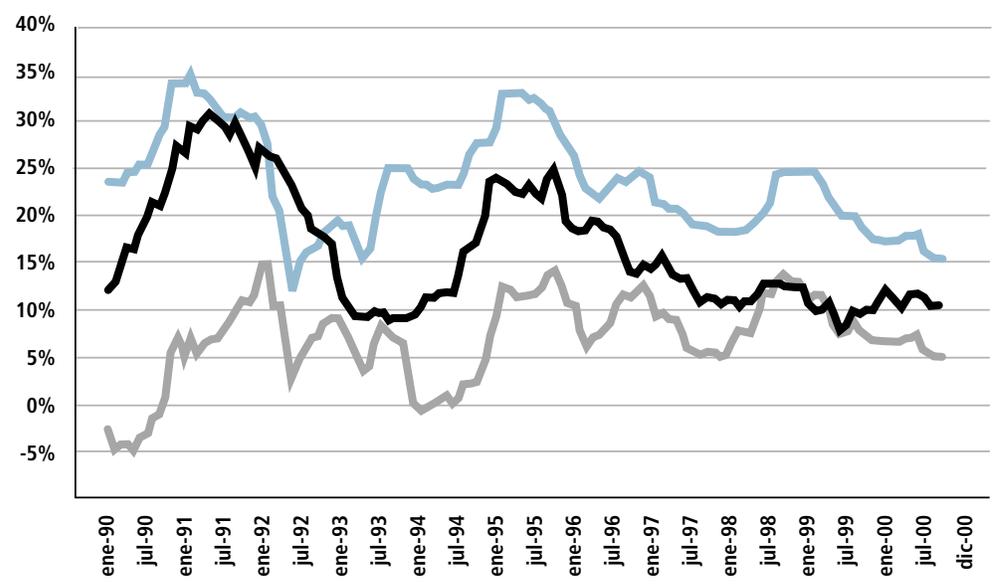
dio circulante (M1), y especialmente la liquidez en moneda nacional (M2), así como la liquidez total (M3), mostraron incrementos en términos del PIB. El saldo del crédito interno neto del Sistema Bancario Nacional aumentó un 20,7% debido a la demanda de crédito del sector privado, que creció un 30,6%. El crédito al sector público más bien se contrajo, por efecto del pago anticipado de la deuda del Gobierno al Banco Central.

Inversión y generación de oportunidades

La formación bruta de capital fijo se redujo en términos reales por segundo año consecutivo, con lo que su participación relativa con respecto al PIB se ha reducido en 3,6 puntos porcentuales en los dos últimos años. Nótese, sin embargo, que este indicador se ubica en niveles similares a los observados durante la mayor parte de la década, lo cual quiere decir que no hay un deterioro muy importante, ni tampoco un incremento que permita sustentar niveles de crecimiento económico sustancialmente mayores en el futuro (gráfico 3.8a).

El valor agregado bruto de la enseñanza pública y privada, según lo calcula el Banco Central en las cuentas de producción por industria, se mantuvo relativamente estable en la década de los noventa en términos reales, aunque con una

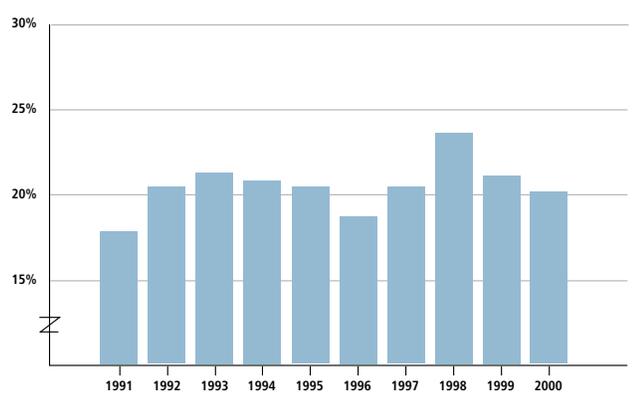
GRAFICO 3.7
Costa Rica: evolución de la tasa básica pasiva, tasa de inflación y tasa de interés real. Enero 1990-diciembre 2000



Fuente: BCCR. ■ Tasa básica pasiva ■ Tasa de inflación ■ Tasa de interés real

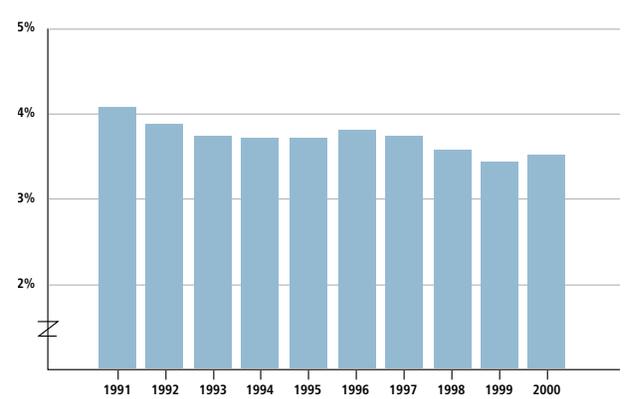
GRAFICO 3.8

(a)
Costa Rica: formación bruta de capital fijo en relación con el producto interno bruto. 1991-2000



Fuente: BCCR.

(b)
Costa Rica: valor agregado de la enseñanza en relación con el producto interno bruto. 1991-2000



Nota: componente del valor agregado real de la cuenta de producción según industrias, incluye establecimientos públicos y privados

Fuente: BCCR.

leve tendencia a disminuir, de 4,1% del PIB a inicios del período, a 3,5% en el 2000 (gráfico 3.8b). Sin un incremento sostenido en la inversión, las posibilidades del país para crecer a partir de una estrategia basada en el capital humano serán reducidas.

Leve mejoría en los indicadores de desempleo

En el año en estudio, a pesar de la escasa cifra de crecimiento de la economía y la difícil situación de las exportaciones, los indicadores de empleo no se deterioraron.

La población económicamente activa (PEA), que alcanza casi los 1,4 millones de personas, se mantuvo inalterada respecto a 1999 (creció menos del 1%). Situación similar mostró el indicador de crecimiento de la población ocupada, 1,4%, lo que se tradujo en una población de 1.318.625 trabajadores, de los cuales el 68% son hombres.

Los indicadores de desempleo no desmejoraron, a pesar de las condiciones poco favorables de crecimiento, lo que puede deberse al comportamiento de la población inactiva. Al desagregar la fuerza de trabajo por condición de actividad, es clara la relación entre el estancamiento de la población ocupada y el crecimiento de la población inactiva. Mientras la primera pasó de 1.300.005 en 1998 a 1.318.625 en el 2000 (18.620 personas), la segunda aumentó en 102.107 personas en el mismo período. Prácticamente la mitad de este incremento lo explica la población inactiva de 12 a 17 años, lo que sugiere una mejora en la retención escolar.

La tasa de desempleo abierto descendió de

6,0% a 5,2% y continuó afectando principalmente a las mujeres (6,9%), a las personas entre los 12 y los 24 años (10,9%) y a los habitantes de las regiones Huetar Atlántica (7,7%) y Pacífico Central (6,8%).

Evolución de la población ocupada por rama, sexo y condición de actividad

La población ocupada continúa con una distribución por rama de actividad muy similar desde 1995. El primer lugar lo ocupan los trabajos en el sector de servicios comunales, profesionales y sociales (25,6%), seguidos por la agricultura (20,4%), el comercio al por mayor y al por menor (20,2%) y la industria (14,4%). El 19,4% restante de la población ocupada se distribuye, en su mayoría, entre los sectores de la construcción (6,8%), transporte y almacenamiento (6,0%) y establecimientos financieros (4,9%).

Entre 1992 y el 2000 el sector más dinámico en cuanto a generación de empleo fue el de comercio al por mayor y al por menor, que ganó 3,6 puntos porcentuales, en tanto que la industria y la agricultura son los que más perdieron capacidad de absorber mano de obra, al disminuir 4,5 y 3,7 puntos porcentuales, respectivamente, entre esos dos años. Para el mismo período, la contribución por sectores a la generación del PIB no cambió en la misma dirección que el empleo para todos los sectores. El sector industrial aumentó 2,7 puntos porcentuales su participación en el PIB, mientras que la agricultura y los servicios perdieron poco más de un punto cada uno, y el comercio se mantuvo alrededor del 18,5%. El conjunto de estos cinco sectores repre-

CUADRO 3.2

Contribución de los principales sectores de actividad económica al empleo y a la producción. 1992 y 2000

Rama de actividad	Porcentaje de la población ocupada		Porcentaje del PIB	
	1992	2000	1992	2000
Agricultura, silvicultura, caza y pesca	24,1	20,4	11,7	10,7
Industria	18,9	14,4	21,3	24,0
Comercio al por mayor y al por menor	16,6	20,2	18,7	18,2
Servicios sociales, comunales y personales	24,1	25,6	11,7	10,5
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	4,7	6,0	7,6	9,4
Total	88,4	86,6	71,0	72,8

Fuente: Elaboración propia con datos del INEC y el Banco Central.

senta el 86,6% de la población ocupada y el 72,8% del PIB para el año 2000.

Desde 1995 la PEA femenina crece más rápidamente que la masculina (19,1% *versus* 10,2%), lo mismo que la población ocupada (18,6% frente a 10,4%). En la actualidad la incorporación laboral de las mujeres se caracteriza por mejores niveles de instrucción respecto de los hombres, menores ingresos para todas las ramas de actividad y categorías ocupacionales, y una dificultad para encontrar trabajos con jornadas de tiempo completo (véase Capítulo Especial).

Entre 1990 y el 2000 la economía costarricense creó en promedio unos 30.000 nuevos puestos de trabajo por año, según las estimaciones de la Encuesta de Hogares del INEC. Siendo 1991, 1996 y 1999 los peores años de la década en términos de nuevos puestos de trabajo, la situación en el 2000 fue más favorable (18.479 puestos), pero aún muy por debajo del promedio.

La categoría de cuenta propia, la mayor generadora de nuevos puestos de trabajo en el 2000 (casi 43.000 puestos) prácticamente cuadruplicó a la de asalariados, la segunda más importante. Por otra parte, la economía registró 30.000 puestos menos en la categoría de patronos. Desagregando por sector institucional, la Encuesta de Hogares del 2000 estimó que sólo el sector público creó nuevos puestos de trabajo, mientras que el privado no mostró dinamismo.

El desempleo y la subutilización afectan más a las mujeres

Como se señaló al inicio de este apartado, en el 2000 tanto la tasa de desempleo como la de subutilización total de la mano de obra mostraron mejorías respecto de la situación en 1999. La tasa de desempleo abierto, que se colocó en 5,2%, fue similar a la registrada en 1995 y un punto porcentual por encima de la más baja de la década. A su vez, la tasa de subutilización total bajó de 13,8% a 12,5%, y fue el desempleo abierto el principal factor de mejoría.

La brecha de problemas de empleo entre mujeres y hombres es parecida en términos de desempleo abierto y subutilización total (cerca de dos y medio puntos porcentuales más afectadas las mujeres). Sin embargo es importante señalar, como se ha indicado en informes anteriores, que en tanto las mujeres son más afectadas por el subempleo visible (5,1 *versus* 3,5), lo contrario sucede con el subempleo invisible, en el que los hombres están en situación de desventaja (2,3 frente a 3,7). Las tendencias de los últimos años no revelan cambios significativos que hagan su-

poner una reducción, o ampliación, de las brechas de desempleo por sexo.

Si se suman los problemas de desempleo, total o parcial, poco más de 350.000 personas, una cuarta parte de la fuerza laboral del país, sufre algún problema de calidad del empleo.

Además de las mujeres, el otro grupo de trabajadores afectados por problemas de empleo es el de las personas jóvenes (12 a 24 años), que tienen una tasa de desempleo abierto dos veces mayor que el promedio nacional, y 3,3 veces más que las personas de 25 a 59 años.

Caen los ingresos reales promedio

En general, en el año 2000 cayeron los ingresos reales promedio para la mayoría de las ramas de actividad, tanto para el sector público como para el privado, con lo cual se revirtió la tendencia observada en los dos últimos años (cuadro 3.3). Por sectores, transporte, industrias manufactureras y construcción mostraron una mejoría en este indicador en el 2000; sin embargo sólo el sector de industria experimenta crecimiento desde 1997, aunque cada año a una tasa menor.

Solvencia fiscal

El desempeño de las finanzas públicas, al igual que la balanza de pagos, dependiendo del contexto y del valor, refleja parte de la solvencia económica de un país. Constituye, por lo tanto, un tema central en la evaluación del desempeño nacional frente a las aspiraciones del desarrollo humano. Un déficit fiscal alto y recurrente compromete los recursos públicos futuros, y afecta negativamente el desarrollo humano cuando en la asignación del gasto la inversión social y en infraestructura compite, y pierde, con la asignación de recursos para atender la deuda. Por otro lado, un déficit que impulse una contracción en la demanda interna tampoco es deseable para las aspiraciones del desarrollo humano, porque limita la inversión y las posibilidades de crecimiento.

Esfuerzos por reducir la deuda interna no logran disminuir el déficit fiscal

En el 2000, el déficit consolidado del Sector Público Global ascendió a 3,8% del PIB, 0,6% más que el año anterior y 1,8% más que dos años atrás. La principal causa del deterioro fue el aumento en el déficit del Gobierno Central, que pasó de 2,2% a 3,0% del PIB en base devengado, aunque se mantuvo en niveles semejantes al promedio de la década (recuadro 3.2). También

CUADRO 3.3

Crecimiento del ingreso promedio mensual en la ocupación principal. 1990-2000

(enero 1995 = 100)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Por rama de actividad											
Agricultura, caza y silvicultura	-1,1	-7,0	6,4	11,9	4,8	-2,9	-6,9	3,8	4,3	7,8	-5,0
Explotación minas y canteras	24,8	0,1	4,9	21,9	10,0	-4,1	25,0	-32,1	1,7	17,4	-36,3
Industrias manufactureras	0,1	-4,0	4,6	8,2	6,9	-2,3	-2,6	4,8	3,5	2,5	1,6
Electricidad, gas y agua	13,2	-7,7	0,2	14,7	-2,6	9,2	-21,3	0,3	10,5	0,2	-7,9
Construcción	11,1	-13,7	-0,8	15,1	8,5	-4,8	0,6	-0,2	7,6	-3,5	1,3
Comercio mayor y menor	-2,2	-7,9	5,2	8,6	10,4	-3,1	-0,9	-1,9	3,6	5,2	-5,8
Transporte, almacenaje y comunicaciones	-4,7	2,0	-7,9	19,6	-1,3	-2,6	-2,1	-5,5	13,4	-2,5	2,8
Establecimientos financieros	-9,8	-12,8	9,6	4,7	16,5	-13,6	-0,5	-4,2	9,3	0,0	-3,8
Servicios comunales	-1,3	-7,4	5,9	15,4	3,6	-2,2	-3,5	-1,4	5,7	0,0	-0,3
Actividad no bien especificada	27,4	-7,7	2,5	-12,1	22,1	-22,6	39,6	-20,3	-0,5	9,6	21,6
Por sector institucional											
Público	-1,1	0,6	-0,4	14,1	3,2	1,7	-3,6	1,2	7,9	-1,2	-3,7
Privado	0,7	-8,3	6,2	13,2	9,3	-4,7	-2,5	0,6	5,8	4,0	-1,7

Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta de Hogares, INEC; varios años.

contribuyó al incremento en el déficit el Banco Central, cuyas pérdidas subieron de 1,6% del PIB en 1999 a 1,8% en el 2000. El resultado de las instituciones y empresas públicas fue superavitario y compensó, en parte, el deterioro de Gobierno y Banco Central, al ubicarse en 1,0%.

El crecimiento del déficit del Sector Público Global se reflejó en un aumento en el endeudamiento público total⁶, de 54,4% del PIB en 1999 a 54,6% en el 2000, lo que afectó levemente la posición de sostenibilidad y vulnerabilidad de las finanzas públicas. La deuda pública interna total más bien se redujo como porcentaje del PIB, de 35,0% en 1999 a 34,8% en el 2000, como efecto de la política de conversión de deuda interna por deuda externa. Este cambio en la composición de la deuda ofrece ventajas en cuanto a la estructura de vencimientos y tasas de la deuda total, aunque también plantea otro tipo de riesgos: los límites de esta estrategia podrían estarse agotando y, en todo caso, es claro que cambios modestos en la tasa de interés podrían tener consecuencias de gran magnitud sobre la situación de las finanzas públicas en plazos relativamente cortos.

Crecen los gastos del Gobierno Central

El Gobierno presentó un déficit en cuenta corriente del 1,6% del PIB, mayor que el de 1999

en 0,3 puntos porcentuales y el superávit primario se redujo a 0,6% del PIB.

Los ingresos como porcentaje del PIB se mantuvieron constantes (12,2%), debido a que la mayor recaudación en los impuestos indirectos fue compensada, casi en su totalidad, por la disminución en los impuestos directos y en los ingresos no tributarios.

Entre los factores que restaron dinamismo a los ingresos están la derogación del impuesto del 1% sobre los activos y del impuesto *ad valorem* a las exportaciones, la eliminación del impuesto selectivo de consumo a los materiales de construcción y a la ropa, la reducción del impuesto selectivo de consumo a las bebidas alcohólicas y el traslado del cobro de impuestos de los últimos días del 2000 a los primeros días del 2001.

El panorama de los ingresos no es alentador. A excepción del traslado del cobro de impuestos a los primeros días del 2001 y el impacto del escaso crecimiento sobre la recaudación, las demás causas de desaceleración de los ingresos en el 2000 son permanentes. Por el contrario, la principal causa de incremento en los ingresos fue el alza en el precio de los hidrocarburos, que se espera se revierta en algún momento.

Por su parte, los gastos totales del Gobierno crecieron un 14,4% en términos reales, pasando de representar un 14,8% del PIB en 1999 a un

RECUADRO 3.2

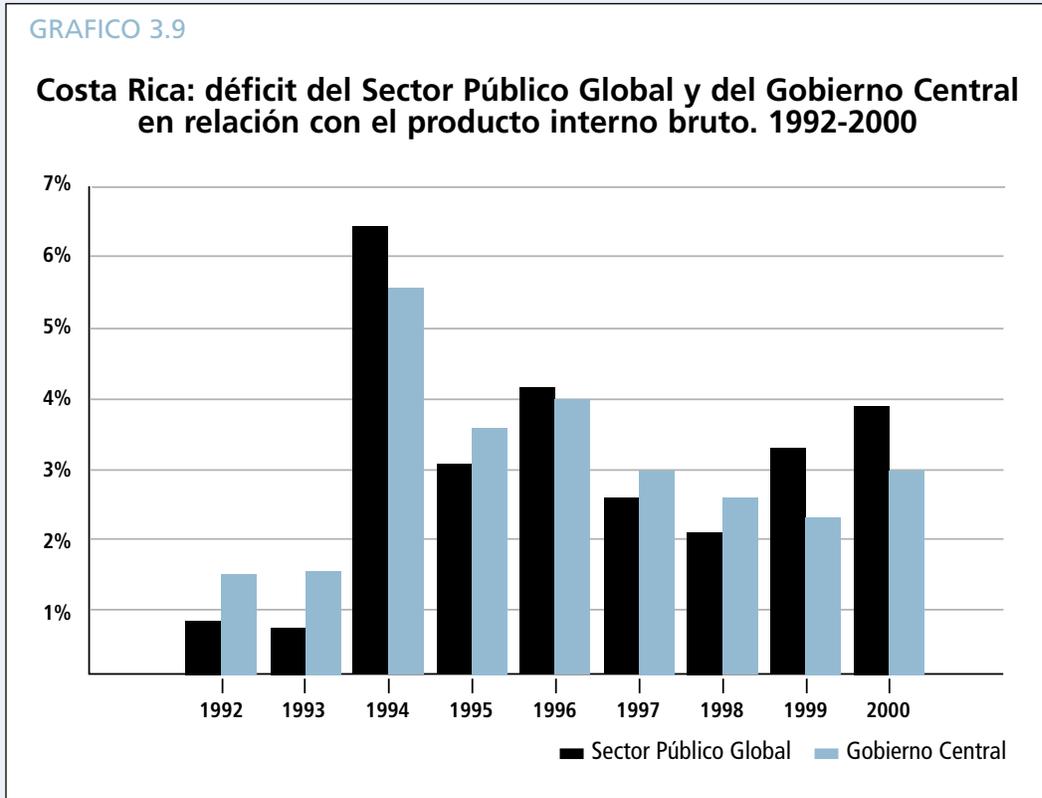
Criterio caja versus criterio devengado para valorar el déficit financiero del Gobierno Central

El déficit financiero del Gobierno Central en base devengado registra los ingresos con criterio de caja cuando efectivamente ingresa el dinero, pero el gasto se registra con criterio de devengado cuando el gasto se reconoce por haber recibido el bien o servicio, pero sin que necesariamente se haya desembolsado dinero por el bien o servicio. El déficit financiero en base caja registra los ingresos y gastos sólo cuando éstos afectan

la cuenta de efectivo. La diferencia entre ambas mediciones es básicamente el crédito de proveedores, al que con frecuencia se denomina deuda flotante. Desde un punto de vista macroeconómico, el déficit en base devengado proporciona una visión más completa del impacto que tiene sobre la economía el financiamiento que recibe el Gobierno.

GRAFICO 3.9

Costa Rica: déficit del Sector Público Global y del Gobierno Central en relación con el producto interno bruto. 1992-2000



Fuente: STAP y BCCR.

15,6% en el 2000. Los incrementos fueron de 13,7% en los gastos corrientes y de 25,7% en los de capital (la transferencia al CONAVI ascendió a 0,5% del PIB en el 2000).

Luego de tres años de mantenerse en el 4,3% del PIB, el gasto del Gobierno Central en sueldos y salarios pasó a 4,6% en el 2000. A pesar de que el ajuste salarial por alza en el costo de la vida se limitó a un monto uniforme en colones, los sueldos y salarios reflejaron el efecto de un 4,5% de aumento en la planilla⁷, el más fuerte incremento desde que la Autoridad Presupuestaria registra los datos de empleo⁸ (cuadro 3.4).

Por su parte, las transferencias corrientes subieron de 4,5% del PIB en 1999 a 4,7% en el 2000 y compensaron la reducción, de 0,3% del PIB, que se dio en las transferencias al sector privado por concepto de CAT.

El gasto en intereses disminuyó en 0,1% del PIB, por el descenso en las tasas de interés en colones. El promedio anual de la tasa básica se redujo de un 21,8% en 1999 a un 16,9% en el 2000. La colocación de eurobonos en el exterior también fue importante, porque permitió reducir la presión sobre las tasas de interés en el mercado interno, y porque la colocación se hizo en

condiciones de plazo y tasas favorables, en comparación con las condiciones del mercado interno.

El panorama de los gastos presenta dos aspectos positivos: las transferencias al sector privado por concepto de CAT desaparecerán y la tendencia en las tasas de interés internacionales permitirá reducciones adicionales en las tasas en colones. No obstante, en el mediano plazo, en vista de que las tasas de interés internacionales están llegando a niveles relativamente bajos, es de suponer que la tendencia se revertirá.

Además, sobre los dos rubros de gastos corrientes que más crecieron, salarios y transferencias, probablemente se manifiesten nuevas presiones, en particular en relación con las transferencias a instituciones públicas para las cuales hay destinos específicos o montos predefinidos.

Así, aunque no se vislumbra un deterioro inminente, sí hay rigidez a la baja, como en salarios, pensiones y otras transferencias, lo mismo que presiones al alza, como en las transferencias que tienen un ingreso que les ha sido asignado, y hay elementos de vulnerabilidad, como en el caso del gasto en intereses.

Estructura tributaria

Los cambios más importantes que se han producido recientemente en la estructura tributaria del país tienen que ver con la expiración de regímenes especiales, y con acciones de la administración que, en la práctica, pusieron fin a

otros de estos regímenes. Al concluir el año 2000, las transferencias al sector privado por concepto de CAT estaban por desaparecer (y se redujeron como resultado de las investigaciones sobre el uso irregular de ese incentivo) y, por otra parte, los beneficios que se otorgaban al amparo de la Ley de Incentivos Turísticos habían sido eliminados. El proyecto de Ley de Simplificación Tributaria, que entre otras cosas reduce de manera importante la cobertura del impuesto selectivo de consumo, se encontraba en trámite legislativo. Pero a pesar de los esfuerzos reseñados, una modificación integral de la estructura tributaria del país continúa siendo un reto pendiente.

La estructura tributaria costarricense mantuvo hasta el 2000 tres rasgos principales: alto número de impuestos, bases gravables pequeñas e inequidad horizontal y vertical (recuadro 3.3).

En relación con el alto número de impuestos, cuando la misión Tanzi elaboró su informe sobre el sistema costarricense en 1990, expresó su asombro ante el número extraordinariamente alto de impuestos existentes en Costa Rica. La situación ha variado poco desde entonces, pese a que la mayor parte de la recaudación proviene de unos pocos tributos y a que los costos, tanto de la administración como de los administrados, podrían reducirse si el número de impuestos bajara drásticamente.

La segunda característica, bases gravables pequeñas, se ejemplifica tanto con el impuesto sobre la renta, como con el impuesto sobre las ventas, que tienen cobertura limitada: la mayor parte de los asalariados se encuentra fuera de la base

CUADRO 3.4

Plazas ocupadas por cargos fijos, servicios especiales o jornales en el sector público. 1994-2000

(cifras a diciembre de cada año)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Total	139.632	135.422	133.152	136.449	138.659	142.104	146.631
(tasa de crecimiento)		-3,0	-1,7	2,5	1,6	2,5	3,2
Ministerios y poderes	76.665	75.138	74.968	77.544	78.458	81.276	84.936
(tasa de crecimiento)		-2,0	-0,2	3,4	1,2	3,6	4,5
Entidades	62.967	60.284	58.184	58.905	60.201	60.828	61.695
(tasa de crecimiento)		-4,3	-3,5	1,2	2,2	1,0	1,4

Fuente: Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria.

RECUADRO 3.3

Diagnóstico de las principales características de los tributos

Impuestos directos**Características generales**

El impuesto está conformado por una serie de cédulas que, en realidad, constituyen impuestos claramente diferenciados, y con tasas impositivas distintas en cada caso. El resultado es que en un grupo de contribuyentes con igual ingreso neto las tasas impositivas variarán, de manera muy importante, según el sector de actividad económica, la forma del ingreso (salarios, intereses, dividendos, etc.), la forma de financiamiento (capitalización o endeudamiento) y la forma jurídica en que se organice la actividad económica (el problema es en realidad aún mayor, ya que la definición de gastos deducibles, los créditos aplicables y los montos exentos también varía en muchos casos).

La base de las distintas cédulas que componen el impuesto es sumamente estrecha:

- La mayor parte de los asalariados se encuentra fuera de la base del impuesto, como resultado de un nivel de exención relativamente alto.
- Numerosas actividades o formas de organización están exentas.
- La base del impuesto es la renta generada en el territorio nacional por los residentes, en contraste con el modelo de renta mundial que prevalece en los países desarrollados.
- El impuesto introduce un fuerte sesgo en favor del endeudamiento y contra la capitalización como forma de financiamiento de las actividades empresariales.

Las características de los principales impuestos establecidos en la Ley del Impuesto sobre la Renta se analizan a continuación.

Impuesto sobre las utilidades**de las personas jurídicas**

■ Existen tres tipos impositivos: 10, 20 y 30 por ciento. Las empresas deben pagar una o otra alícuota según su renta bruta y no según su renta neta. Así, la tasa del impuesto no depende de la riqueza generada (la renta líquida), sino del volumen de ventas.

■ Existe un impuesto separado sobre los dividendos. Si bien es cierto que formalmente se trata de impuestos que recaen sobre distintos sujetos pasivos (el impuesto sobre la renta sobre las empresas, y el impuesto sobre los dividendos sobre los accionistas), lo cierto es que, desde la perspectiva de los accionistas, esto redundará en una tasa impositiva efectiva del 40,5%.

■ La alícuota del impuesto varía no sólo en función de la renta generada, sino de la forma jurídica que asuma la organización de la actividad económica: las sociedades anónimas están sujetas a las alícuotas ya enumeradas, mientras que las cooperativas, las fundaciones, y en algunos casos las empresas propiedad del Estado, no pagan el impuesto.

■ La totalidad de los intereses nominales, que incluyen un componente de amortización del principal, son deducibles de la base del impuesto.

■ Se permite la revaloración de activos, con el consecuente incremento en las cuotas de depreciación, pero sin que el incremento en el valor del activo sea considerado un ingreso gravable.

■ No se gravan, en general, las ganancias de capital.

■ No se permite, en términos generales, el traslado de pérdidas de un período fiscal a otro, lo que introduce un sesgo en contra de las nuevas empresas.

Impuesto sobre las utilidades**de las personas físicas**

■ En este caso existen cinco tipos impositivos: 0, 10, 15, 20 y 25 por ciento.

■ La base imponible es la renta líquida, y aunque existe un concepto amplio de gastos deducibles, la aplicación administrativa es bastante restrictiva (por ejemplo, no se permiten deducciones por gastos médicos, sean del contribuyente o de los miembros de su familia, ni por gastos en educación para estos últimos).

■ Sin embargo, los asalariados no disfrutan de gastos deducibles. Esto implica que personas físicas que ejercen actividades similares y tienen un nivel de renta bruta y gastos idénticos pagarán tasas impositivas distintas, si una de ellas recibe su ingreso a título de trabajador dependiente y la otra a título de trabajador independiente.

Impuestos al salario

En Costa Rica la exención del pago del impuesto sobre la renta para los trabajadores dependientes es relativamente alta: cerca de tres veces el PIB per cápita.

Impuestos sobre los intereses

Los intereses sobre títulos valores están sujetos a un tratamiento tributario especial: el emisor debe retener un 8% del monto a pagar en el caso de títulos registrados en la Bolsa Nacional de Valores, y un 15% en el caso de títulos que no estén registrados. Esta retención constituye un pago único y definitivo y, por lo tanto, no es un pago a cuenta (como sería el caso bajo un esquema de renta global). Esta es otra fuente de inequidad horizontal, que genera una tasa impositiva preferencial en función de la fuente de la renta, y no de su volumen.

Impuestos indirectos

RECUADRO 3.3 (continuación)

Impuesto sobre las ventas

Excluye los servicios de la base del impuesto (salvo en los casos en que la ley explícitamente los incluya) y existe un alto número de bienes exonerados (más de 700).

El primer efecto de este diseño es una reducción muy importante de la base del impuesto. De acuerdo con las estimaciones preparadas por el Ministerio de Hacienda a inicios de 1998, si se gravara a todas las actividades actualmente exentas, salvo la intermediación financiera, y se mantuviera la tasa cero para las exportaciones, la base del impuesto crecería en un 43%.

Impuesto selectivo de consumo

■ Tiene una cobertura muy amplia, que abarca más de 1.500 incisos arancelarios.

■ Un número muy reducido de productos aporta el mayor porcentaje de la recaudación.

■ Bienes que son sustitutos cercanos están sujetos a tipos impositivos distintos.

■ Existe una gran variedad de tipos impositivos, que van desde el 5% hasta el 75%.

■ Existe un mecanismo *sui generis* para ampliar la base del impuesto: si el Ejecutivo envía un proyecto a tal efecto a la Asamblea Legislativa, y ésta no se pronuncia en un plazo de un mes, se asume "silencio positivo" y la

base queda ampliada según lo especificado en el proyecto enviado.

■ Por medio de un decreto, el Ejecutivo puede restituir los tipos impositivos, o bien elevar los fijados originalmente en los anexos de la ley, hasta un máximo de quince puntos. Estas modificaciones no pueden realizarse más de una vez cada seis meses. Además puede incrementar cinco puntos adicionales en los anexos 1 y 2 de la Ley 6820, del 3 de noviembre de 1982, conforme a lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley de Equilibrio Financiero del Sector Público, de febrero de 1984.

Fuente: Cornick, 2001.

del impuesto sobre la renta, lo mismo que las cooperativas y las fundaciones. Por otro lado, como regla general los servicios no están gravados con el impuesto sobre las ventas, y más de setecientos bienes también están exentos.

El tercer rasgo es la inequidad horizontal y vertical. El sistema tributario no grava por igual a personas o entidades de igual nivel de ingreso, ni mucho menos es capaz de gravar más a quienes tienen un mayor nivel de ingreso. El monto de los impuestos por pagar, sobre todo en el caso del impuesto sobre la renta, no depende del volumen de la renta líquida gravable, sino de la fuente de la renta.

Carga tributaria

La carga tributaria en Costa Rica, que se creía rondaba el 15% del PIB, en realidad se encuentra por debajo del 13%. Esta diferencia se puso en evidencia cuando se actualizó la metodología utilizada por el Banco Central para el cálculo de las cuentas nacionales. Pero aún antes de este nuevo cálculo, se apreciaba que el sistema de incentivos creado para generar un nuevo modelo de crecimiento económico se diseñó de tal manera que, a mayor éxito en la implementación de la nueva estrategia, en peor situación se encontrarían las finanzas públicas, porque el desarrollo de las exportaciones no tradicionales, el turismo, las actividades forestales -actividades todas que disfrutaban de amplias exoneraciones y subsidios-

requiere gasto e inversión pública, pero no contribuye a los ingresos del Gobierno (Un Acuerdo Nacional Razonable, 1994).

Más que discutir si esta es una carga alta o baja (existen modelos de desarrollo exitosos con Estados de diversos tamaños), parece necesario poner en evidencia la contradicción entre esta carga tributaria, y las funciones y servicios que las y los costarricenses esperan del Estado.

La carga tributaria no es suficiente para cubrir los gastos que efectivamente hace el Gobierno de la República. Pero la magnitud de la brecha entre gastos e ingresos es mayor que lo que revelan las cifras fiscales, pues existe un monto importante de gastos mandados por ley, los llamados "destinos específicos", que el Gobierno no gira. Si lo hiciera, el déficit fiscal probablemente sería de dos dígitos.

Ni siquiera esta última consideración revela la verdadera magnitud de la brecha entre la carga tributaria y el modelo de desarrollo, ya que existen muchos servicios que el Estado no produce, o no lo hace en la cantidad y calidad que los costarricenses desean, y que, de producirse, incrementarían el déficit fiscal.

El punto es, entonces, que no es posible destinar un 6% del PIB a la educación, atender la deuda pública, mantener regímenes de pensiones relativamente generosos con cargo al presupuesto público, elevar los salarios de los funcionarios públicos, incrementar el número y mejorar las condiciones de trabajo de maestros y

policías, cerrar las brechas en inversión pública en infraestructura y, simultáneamente, mantener una carga tributaria menor al 13% del PIB.

Ante esta realidad, la sociedad costarricense tiene tres opciones:

- mantener el actual nivel de servicios estatales, incrementando la carga tributaria para financiarlos sanamente;
- reducir los servicios estatales (cosa que la ciudadanía parece haber rechazado de manera clara) y mantener la carga tributaria, o bien;
- mantener el actual nivel de servicios estatales, y financiarlos mediante incrementos en la deuda pública.

Las dos primeras opciones son sostenibles en el largo plazo. La última, evidentemente, no lo es.

El superávit del Resto del Sector Público no Financiero contrarresta el deterioro de la posición fiscal

Debido al aumento en los gastos por intereses sobre sus pasivos en colones, el déficit del Banco Central pasó de 1,6% del PIB en 1999 a 1,8% en el 2000. En la primera parte de este último año, las tasas de interés y los saldos de colocación se incrementaron, debido al comportamiento de las tasas de interés internacionales, la esterilización del incremento en las reservas monetarias internacionales que se había dado al final de 1999 y la absorción del efecto de la reducción de dos puntos porcentuales en el encaje mínimo legal, que se dio en el mes de marzo (BCCR, 2001).

Sin embargo, en la segunda parte del año el Gobierno hizo un pago anticipado de su deuda al Banco Central, con el objeto de que éste pudiera ejecutar su política monetaria con mayor eficacia y flexibilidad, sin comprometer su posición a futuro. Esto impidió que el Gobierno participara más activamente en el mercado, con lo cual se redujeron las tasas de interés y los saldos de captación. Aun así, el saldo promedio de colocación a lo largo de todo el año creció un 50% con respecto a 1999, provocando un aumento en el gasto por intereses.

El deterioro en la situación fiscal del Gobierno Central y del Banco Central fue compensado, en parte, por un incremento en el superávit del Resto del Sector Público no Financiero, que pasó del 0,7% del PIB en 1999 a 1,0% en el 2000, lo-

grado principalmente, mediante una reducción equivalente al 0,5% del PIB en los gastos de capital del ICE.

Solvencia de las cuentas externas

En una economía tan pequeña y abierta como la costarricense, en la cual la suma de las exportaciones e importaciones representó el 75% del PIB en el 2000, las oportunidades de expansión y crecimiento se originan principalmente en la interacción con el sector externo. Además, la mayor parte de los choques a los que usualmente se enfrenta la economía provienen de este sector. Por tanto, del desempeño de las cuentas externas depende, en buena medida, la solvencia económica del país y su contribución para lograr el desarrollo humano es fundamental.

La sostenibilidad del déficit de las cuentas externas depende de las características de su financiamiento. En la medida en que los ingresos netos de capital se logren sostener en el largo plazo, será posible mantener el déficit sin crear condiciones que afecten la estabilidad cambiaria y macroeconómica en general. En su sentido estricto, la sostenibilidad requiere que la tasa de interés real del financiamiento sea inferior al ritmo de crecimiento de la economía, porque, de lo contrario, se daría una acumulación de pasivos como proporción del PIB, con una tendencia explosiva semejante a una bola de nieve, lo que eventualmente provocaría una crisis de balanza de pagos. Las características del financiamiento obtenido a través de la cuenta de capital y financiera se examinan más adelante. Sin embargo, también se pueden hacer ciertas consideraciones sobre la sostenibilidad de dicho financiamiento a partir de las causas del deterioro en la cuenta corriente. Cuando estas causas son de tipo estructural, difíciles de corregir o cambiar, es más probable que se generen situaciones de insostenibilidad, ya que ante una perspectiva incierta sobre la capacidad futura de pago, probablemente se torne más difícil obtener financiamiento de largo plazo. Por el contrario, cuando se trata de factores coyunturales, que se corrigen en el corto plazo, es probable que resulte más fácil obtener y prorrogar las condiciones del financiamiento disponible.

La cuenta corriente presentó el déficit más alto de los últimos siete años

La balanza comercial de bienes pasó de un superávit del 3,9% del PIB en 1999 a un déficit del 1,5% en el 2000. Ello se debió principalmen-

te a la caída en las exportaciones, 11,6% en dólares, ya que las importaciones mostraron apenas un leve incremento, de 1,5%. La notable reducción de las exportaciones se explica principalmente por la caída en las exportaciones de componentes electrónicos, aunque también incidieron el menor volumen (5,4%) y precio (7,4%) de las exportaciones de banano (77 millones de dólares menos), el menor precio del café (7,6% y 16,7 millones de dólares menos) y el menor valor de exportación de productos agropecuarios y del mar (46,9 millones de dólares menos), así como de productos industriales (44,5 millones de dólares menos). Si bien esto muestra un deterioro respecto al año precedente, no sucede lo mismo con respecto a la década.

La categoría de importaciones que más creció fue la de combustibles, un 47,4% (152 millones de dólares) por efecto del aumento del 61,0% en el precio de los hidrocarburos. Las importaciones de bienes de consumo también crecieron, aunque a una tasa mucho menor (3,2%), en tanto que las importaciones de materia prima y bienes de capital decrecieron, un 2,4% y un 6,4% respectivamente.

La balanza comercial de bienes y servicios básicamente siguió la tendencia de la balanza de bienes. Aunque el superávit en la balanza de ser-

vicios aumentó a 3,0% del PIB, como resultado del incremento en la cuenta de viajes, en la que se registra el turismo, el superávit de la balanza de bienes y servicios mostró una reducción de 6,4% del PIB en 1999 a 1,5% en el 2000 (gráfico 3.10).

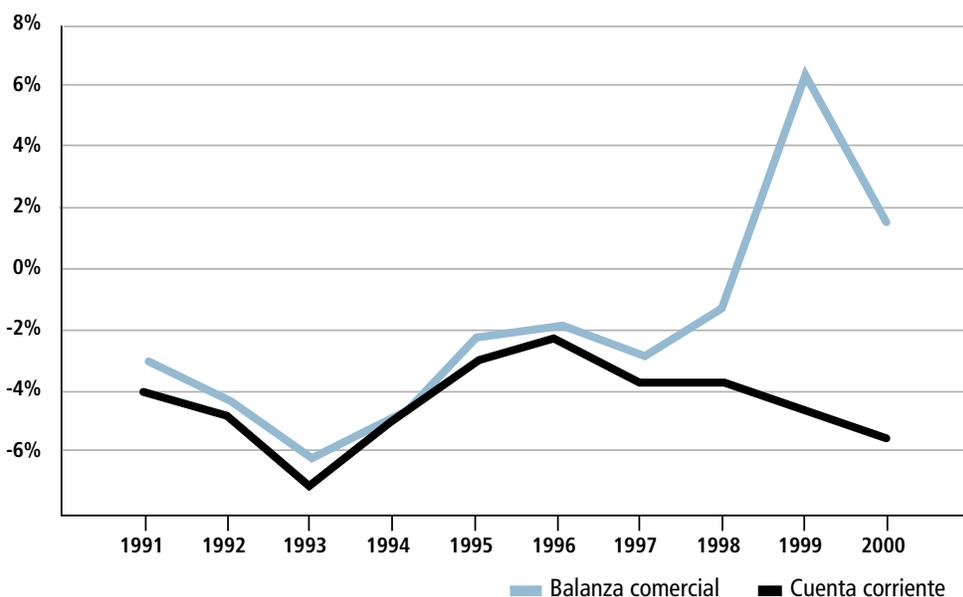
El descenso en las exportaciones también perjudicó la cuenta corriente. No obstante, el deterioro fue menor que el observado sobre la balanza comercial, porque el rubro de renta de la inversión se redujo, a su vez, por el menor pago de utilidades al exterior (11,6% del PIB en 1999 y 7,7% en el 2000), lo cual también fue consecuencia de la disminución de las exportaciones de la industria electrónica de alta tecnología. Por otra parte, en el renglón de transferencias corrientes hubo una leve disminución en el superávit.

Dados estos factores, el déficit de la cuenta corriente llegó a 5,5% del PIB en el 2000, un punto porcentual más que el año anterior. Esta cifra representa el déficit más alto de los últimos siete años y también el séptimo más alto en la región latinoamericana, por lo que la evolución de la cuenta corriente constituye un elemento de preocupación en el contexto de la estabilidad macroeconómica.

Las causas del deterioro de la cuenta corriente, como el descenso en las exportaciones de zo-

GRAFICO 3.10

Costa Rica: saldo de la balanza comercial y la cuenta corriente en relación con el producto interno bruto. 1991-2000



Fuente: BCCR.

na franca, la caída en los términos de intercambio y el menor volumen exportado de banano y otros productos agropecuarios y del mar, son de tipo coyuntural. Por lo tanto, aunque la situación de la cuenta corriente es delicada desde el punto de vista de la estabilidad, es de esperar que en el mediano o largo plazo tienda a revertirse.

Si se analiza la paridad en el poder de compra del colón, no parece que se estén acumulando presiones que pudieran indicar problemas de sostenibilidad de la cuenta corriente. El índice del tipo de cambio efectivo real multilateral mostró una ligera depreciación durante el 2000 con respecto a 1999 (2,7%), producto de la revaluación del euro con respecto al dólar. Si se considera un período más amplio, no se observan mayores cambios en la posición de competitividad asociada a este índice, que ha permanecido relativamente estable como resultado del manejo cambiario, que ha tenido como objetivo, en parte, mantener la paridad en el poder de compra de la moneda.

Sector industrial representa el 71% de las exportaciones

El comercio internacional de Costa Rica ha crecido de manera exponencial desde los años

setenta y, a pesar de una ligera disminución con respecto a 1999, la tendencia se mantuvo en el año 2000, en el que además se volvió a registrar un déficit en la balanza comercial de bienes. El gráfico 3.11 ilustra estas tendencias con claridad.

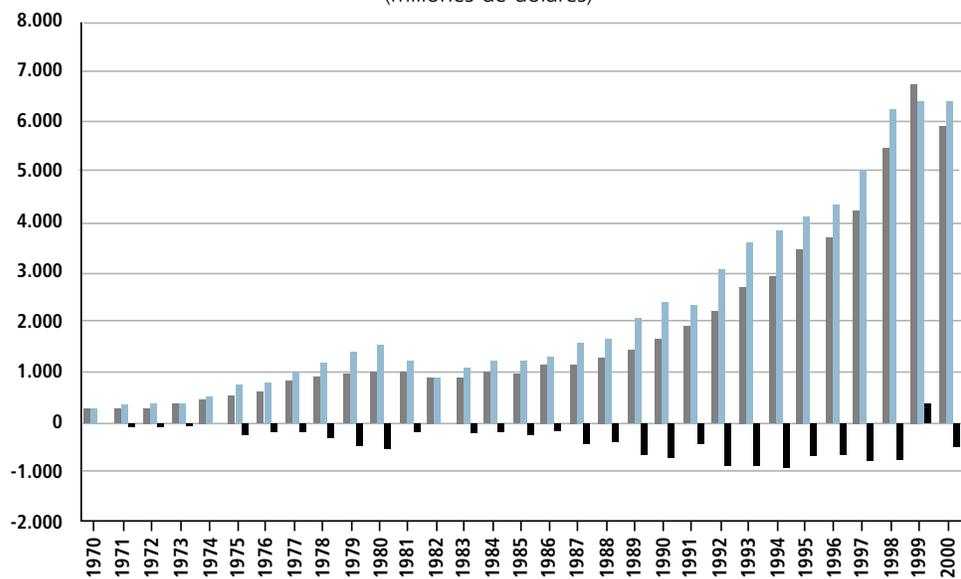
En términos de sectores económicos, las exportaciones del 2000 estuvieron concentradas mayoritariamente en la industria, con cerca de un 71% del total. El sector agrícola representó el 29%, dentro del cual, la industria de alimentos constituye alrededor de un 7% de lo exportado.

No obstante la disminución experimentada, las partes para circuitos modulares continúan siendo el principal producto de exportación del país, pues representan cerca de un 30% del total. Le siguen en importancia los textiles y las prendas de vestir, con un 13%; el banano, con un 9%; el café, con un 5% y los equipos de infusión, con un 3%. El resto de las exportaciones corresponde a una amplia gama de productos con un peso relativo menor, cuyo número para el año 2000 supera los 3.500 artículos; entre ellos destacan: la piña, los medicamentos, las plantas y el follaje, los jugos y concentrados, las preparaciones alimenticias y el melón.

Estados Unidos continúa siendo el principal mercado para los productos costarricenses, hacia el que se dirige cerca del 54% de las exportaciones

GRAFICO 3.11

Costa Rica: balanza comercial de bienes. 1970-2000
(millones de dólares)



Fuente: PROCOMER y BCCR.

■ Exportaciones ■ Importaciones ■ Saldo

(725 empresas exportadoras). Le siguen en importancia la Unión Europea, con un 19% (421 empresas), Centroamérica, con un 11% (682 empresas), Asia (5%), América del Sur (2%), Panamá (2%), México (2%), Canadá (2%) y otros destinos (2%).

En orden de importancia, las exportaciones agrícolas del año 2000 se concentraron en los siguientes productos: banano, café, piña, las demás preparaciones alimenticias, melón, follaje, plantas vivas, jugos de naranja, jaleas y mermeladas, aceite de palma, azúcar, palmito, flores, raíces de yuca, raíces y tubérculos, los que en conjunto representaron el 81% de las exportaciones agrícolas. Desde el punto de vista de las importaciones, los principales productos importados fueron: los demás maíces, frijoles, preparaciones alimenticias, productos a base de cereales, arroz, artículos de confitería, preparaciones para sopas, manzanas, alimentos para perros o gatos, los que totalizaron aproximadamente el 50% de las importaciones de productos agrícolas del año en estudio.

A pesar de que el arancel promedio de los incisos arancelarios fue de 6,1% en el año 2000, el arancel promedio de los productos industriales fue de 5,0% y el de los productos agrícolas de 14,1%. En algunos productos agrícolas los aranceles alcanzan niveles mucho mayores; son los casos, por ejemplo, de la leche fluida (80%) y las partes de pollo (158%).

Reducción en los flujos de capital deteriora la cuenta de capital y financiera

La cuenta de capital y financiera mostró un deterioro mayor que el de la cuenta corriente, debido a que la entrada neta de capitales al país decreció en 387,6 millones de dólares (2,4% del PIB) con respecto a 1999. Aunque el flujo neto de capital hacia el sector público aumentó en 141 millones de dólares, la disminución en el flujo de capital hacia el sector privado fue considerablemente mayor, 527,2 millones de dólares.

El superávit de la cuenta financiera del sector público mostró el efecto de la renegociación de operaciones con el Banco Centroamericano de Integración Económica (120 millones de dólares) y con el Gobierno de China-Taiwán (105 millones de dólares), así como de la colocación de eurobonos en el mercado internacional (BCCR, 2001). Aunque en 1999 se colocaron 300 millones de dólares, 50 millones más que en el 2000, el plazo de la nueva colocación fue a veinte años, el doble de la anterior, y con una tasa del 9,99% anual, condiciones que en su momento fueron relativamente favorables, dada la calificación de

riesgo del país. El impacto neto de esta colocación sobre la balanza de pagos fue menor que el monto de la emisión, ya que la gran demanda local por eurobonos provocó una salida importante de capital privado.

En relación con el flujo de capital hacia el sector privado, alrededor de un 40% de la reducción en las entradas netas (217,3 millones de dólares) se explica por el descenso en la inversión extranjera directa, que luego de dos años de arrojar cifras superiores a los 600 millones de dólares, bajó a 397,2 millones, monto semejante, por cierto, a los registrados antes de 1998. No obstante, la principal causa del descenso del capital privado se dio en el renglón del resto del capital al sector privado, que incluye fundamentalmente capital de corto plazo.

Si en lugar de seguir la presentación tradicional se analiza la cuenta financiera siguiendo el *Quinto Manual de Balanza de Pagos* del Fondo Monetario Internacional⁹, se observa también una reducción en la inversión directa, tal como se registra en la presentación tradicional, y se nota una caída en “otra inversión”, que incluye a su vez créditos comerciales, préstamos, moneda y depósitos en moneda extranjera y otros. De ellos, el renglón de moneda y depósitos en moneda extranjera mostró la salida más fuerte, 305,9 millones de dólares, lo cual representa un cambio en la posición con respecto al año anterior, de 557,3 millones de dólares, y un debilitamiento de la solvencia externa del país (cuadro 3.5).

Las tasas de interés internacionales subieron considerablemente en la primera parte del año y bajaron en la segunda. La tasa LIBOR a seis meses, al pasar de 6,2% en diciembre de 1999 a 7,05% en mayo del 2000, se constituyó en la tasa de interés más alta observada desde 1994; posteriormente bajó, y a finales del 2000 nuevamente se encontraba en 6,2%. Las tasas de interés internas siguieron la misma tendencia que las internacionales, sólo que de una manera más pronunciada, lo cual afectó el premio por invertir en colones, al reducirse de 278 puntos base en marzo del 2000 a 123 puntos base a final del año (SUGEVAL, 2001). Esta reducción en el premio por invertir en colones probablemente incidió en la salida que se dio en el renglón de moneda y depósitos en el exterior (cuadro 3.6).

Reservas internacionales y de capacidad de pago

El deterioro registrado en la balanza de pagos en las cuentas corriente, capital y de errores y

omisiones, provocó una pérdida de reservas internacionales netas por 153,7 millones de dólares, que contrasta con el aumento de 480 millones de dólares en el año previo. Así, la cobertura de las reservas en términos de meses de importación¹⁰ se redujo de 2,8 meses en 1999, a 2,5 meses en el 2000.

Los indicadores de capacidad de pago de la deuda externa continúan siendo favorables, pese a que el saldo de la deuda pública externa subió, de un 19,4% del PIB en 1999 a un 19,8% en el

2000. Hay que señalar que esta es la primera ocasión en varios años en que el saldo de la deuda externa no cae, lo cual responde a la estrategia del Gobierno, de sustituir deuda interna por externa con el fin de estrujar menos la inversión doméstica, disminuir el costo marginal de la deuda y ampliar el plazo promedio de la colocación.

El indicador del servicio de la deuda pública externa como porcentaje de las exportaciones de bienes revirtió la tendencia observada desde hace varios. El servicio de la deuda aumentó a un

CUADRO 3.5

Cuenta financiera de la balanza de pagos. Presentación tradicional y presentación según Quinto Manual del FMI. 1999-2000
(millones de dólares)

	Presentación tradicional		Presentación según Quinto Manual	
	1999	2000	1999	2000
Total cuenta financiera	883,2	496,7	883,2	495,6
Capital público	15,8	156,5	Inversión directa	614,5
Desembolsos	498,0	508,6	En el extranjero	-5,0
Amortizaciones	-337,4	-367,1	En la economía declarante	619,5
Otros	-144,8	15,0	Inversión de cartera	32,2
Capital privado	867,4	340,2	Títulos de participación en el capital	-28,1
Inversión directa	619,5	400,2	Títulos de deuda	60,3
Resto	247,9	-60,0	Otra inversión	236,5
			Créditos comerciales	-36,8
			Préstamos	32,4
			Moneda y depósitos	251,4
			Otros	-10,6
				14,8

Fuente: Banco Central de Costa Rica. Presentación tradicional, Memoria Anual del 2000; Presentación según Quinto Manual, www.bccr.fi.cr al 5/9/2001.

CUADRO 3.6

Premio por invertir en colones. Diciembre 1999-diciembre 2000
(puntos base)

Mes	Tasa de indiferencia (TI) ^{a/}	Rendimiento de mercado (RM) ^{b/}	Premio [(RM-TI) x 100]
Diciembre-99	16,1	17,5	146
Marzo-00	13,6	16,4	278
Junio-00	14,3	17,0	266
Setiembre-00	14,0	16,0	197
Diciembre-00	13,7	15,0	123

a/ TI = [(1 + RCDP\$)*(1 + DA) - 1]*100, donde:

RCDP\$: rendimiento de los CDP en dólares a 6 meses.

DA: devaluación anualizada a partir de la pauta de devaluación.

b/ Rendimiento de los BEM 6 meses colocados en subasta.

Fuente: SUGIVAL, 2001.

CUADRO 3.7

Indicadores de capacidad de pagos externos. 1996-2000

Año	Saldo deuda pública externa / PIB (%)	Servicio deuda pública externa / exportaciones FOB (%)	Reservas internacionales netas / meses de importación de bienes	Reservas internacionales netas / base monetaria (%)
1996	24,1	15,4	2,6	110
1997	20,6	13,8	2,8	125
1998	20,3	7,3	1,9	111
1999	19,4	8,1	2,8	145
2000	19,8	10,1	2,5	138

Fuente: Elaboración propia con base en información del Banco Central.

10,1% del total de las exportaciones. En la medida en que el Gobierno llegue a colocar nuevas emisiones en los mercados internacionales, este indicador volverá a aumentar.

Política comercial

Costa Rica ha orientado su política de comercio exterior hacia la negociación de tratados, la atracción de inversiones y la promoción de las exportaciones. En este apartado se presenta la evolución en materia de negociaciones, se describe la reducción unilateral de aranceles y se presenta de manera sucinta los esfuerzos por atraer inversiones. Adicionalmente, se presenta un recuadro con reflexiones sobre la política de comercio internacional del país, en el que se enfatiza la complejidad de la agenda —ciertamente mayor que la agenda de negociación de tratados— y se señala la paradoja de una época en la que el aumento en la cantidad de negociaciones internacionales coincide con la desaceleración de las exportaciones.

Costa Rica ha desarrollado una participación muy activa tanto en la Organización Mundial del Comercio, como en el proceso del Área de Libre Comercio de las Américas, lo que le ha dado cierto protagonismo por encima de lo que cabría esperar para un país pequeño. Su desempeño, como participante serio y calificado en estos foros, ha traído consecuencias importantes: desde el uso pionero y exitoso de los mecanismos internacionales de resolución de conflictos, hasta la firma del tratado de libre comercio con México, cuyos efectos se han manifestado en el cre-

cimiento del comercio bilateral entre ambas naciones.

También ha sido activa la participación costarricense en las negociaciones a nivel centroamericano, aunque actualmente no hay mayor desarrollo de la integración regional, y ésta enfrenta desafíos elementales respecto al cumplimiento de acuerdos y participación de la sociedad civil (Proyecto Estado de la Nación, 1999). La iniciativa para crear un Tratado Centroamericano sobre Solución de Controversias Comerciales, de prosperar, podría dar más solidez al comercio regional, que con frecuencia sufre alteraciones como resultado de decisiones unilaterales de los países participantes, en clara violación de los tratados vigentes.

Debe destacarse que, explícitamente, en estas negociaciones las autoridades han asumido un objetivo que trasciende los efectos directos de los tratados negociados y firmados: señalar, ante la comunidad inversionista internacional, que Costa Rica es un país capaz de negociar y aplicar acuerdos internacionales del más alto nivel, en un marco legal que da seguridad al comercio y la inversión. Algunos de los resultados presentados en la sección sobre competitividad parecen señalar que este esfuerzo ha sido parcialmente exitoso.

Durante el 2000 se iniciaron las negociaciones para la suscripción de tratados de libre comercio con Canadá y Panamá. Las conversaciones con el primer país son particularmente importantes, no sólo porque se trataría del primer acuerdo de libre comercio entre una nación desarrollada y un país pequeño en vías de desarrollo, sino además porque el tratado incorpora en-

foques y condiciones más amplias, por ejemplo en materia ambiental, tal como se reseña en el capítulo 4 de este Informe.

En el año en estudio, Costa Rica también participó activamente en otros foros y negociaciones. Se aprobó un tratado bilateral de inversión con Taiwán y se concluyeron las negociaciones para un tratado comercial con Bolivia.

Liberalización unilateral

Entre 1995 y 2001, Costa Rica pasó de 11,7% a 6,1% de arancel promedio. Al año 2000, más de las tres quintas partes de las 5.994 partidas a ocho dígitos tenían un impuesto de importación inferior al 5% y únicamente un 0,4% pagaba una tarifa superior a los cincuenta puntos porcentuales.

A pesar de ello, los productos agrícolas mantienen aranceles superiores al de los demás productos (13,72%, frente a 4,96% del sector industrial.) Sin embargo, para los bienes importados de este sector con

niveles arancelarios superiores al consolidado, el Gobierno de la República estableció en 1999 un programa que disminuyó sus crestas arancelarias en forma significativa, específicamente para los casos de las actividades avícolas y de productos lácteos.

En el sector industrial, al que corresponde prácticamente el 90% del total importado por el país, más de la mitad de los códigos arancelarios ingresó con una tarifa de 0% en el 2000; razón por la cual el arancel promedio ponderado para los bienes y materiales industriales fue de 3,6%.

En enero del mismo año, Costa Rica alcanzó la meta acordada con las demás naciones centroamericanas, de mantener un piso arancelario de 0% y un techo de 15% con muy pocas excepciones, equivalentes a menos del 2% de los incisos arancelarios.

Atracción de inversiones

El país ha logrado atraer un monto significativo de inversión extranjera directa en los últi-

RECUADRO 3.4

Dos consideraciones sobre la política de comercio exterior de Costa Rica y sus retos

Respecto al ámbito y los objetivos de la política de comercio exterior, existen en Costa Rica, y fuera de ella, varias definiciones:

- Una definición, que se podría llamar "reduccionista", la identifica exclusivamente con los ejercicios de negociación comercial, ya sea en el ámbito multilateral de la OMC, regional (ALCA), subregional (Centroamérica) o bilateral (acuerdos entre dos países).
- Una definición más amplia, que incluye en la política de comercio exterior cuatro componentes básicos: negociaciones comerciales, promoción de exportaciones, atracción de inversiones y políticas de promoción de la competitividad internacional.
- Algunos, incluyendo muchas organizaciones de la sociedad civil, favorecen una definición todavía más amplia, que tiene la seria desventaja de confundir la agenda de comercio exterior con la agenda de desarrollo.

Una pregunta estrechamente relacionada con la definición del alcance de la política de comercio exterior, es si los límites para el crecimiento de las exportaciones

y las inversiones están principalmente del lado de la demanda (obstáculos al acceso de los productos costarricenses a los mercados externos), o de la oferta (obstáculos internos a la capacidad de generar más oferta exportable, debilidades competitivas, altos "costos país").

Una paradoja del sector externo costarricense en los últimos años es que, precisamente en el período en que se ha dado una proliferación de acuerdos comerciales que han mejorado el acceso a los mercados externos, el crecimiento de las exportaciones (incluyendo productos microelectrónicos en el 2000) ha tendido a estancarse. Desde luego que no puede saltarse a conclusiones simplistas, en parte porque, con excepción del acuerdo con México, los otros tratados han entrado en vigencia muy recientemente, y en parte porque es claro que los acuerdos han abierto nuevas oportunidades de exportación. El punto no es que no deban negociarse acuerdos comerciales, es más bien que la economía costarricense enfrenta importantes obstáculos por el lado de la oferta para sacar provecho de esta importante labor.

Fuente: Elaboración propia con base en Salazar Xirinachs, 1997 y 1998.

mos años. No obstante, el gran salto que se logró en 1998, cuando la IED pasó de 407 millones de dólares a 612 millones, no se ha podido mantener. Durante el 2000 se registraron ingresos por 400 millones de dólares, suma menor en aproximadamente 220 millones dólares a la percibida en 1999. La salida de algunas empresas establecidas en el régimen de zonas francas, aunada a una menor afluencia de capital nuevo explican este resultado. Un estudio realizado por CINDE destaca, entre los factores determinantes que explican la reducción en los flujos de IED, los siguientes: los problemas en el servicio y el precio de la electricidad, las telecomunicaciones, el exceso de trámites, la tendencia creciente de las economías a la subcontratación, la reciente apertura comercial Estados Unidos-China y las expectativas de la economía estadounidense sobre el aumento en las tasas de interés (CINDE, 2000).

En el 2000 la inversión estuvo concentrada básicamente en el sector industrial, que recibe más de la mitad de la inversión extranjera que viene al país. La expansión de las empresas localizadas en el territorio nacional y la llegada de nuevas firmas acogidas a los regímenes de incentivos especiales ha hecho que la inversión se concentre en sectores de mayor contenido tecnológico y con mano de obra más calificada. Sin embargo, otros sectores tuvieron importancia

durante el año: el financiero, en el que se localizó el 13% del total de recursos, el turismo, con un 12%, y el comercio, con un 9%. La actividad agrícola y el sector servicios recibieron 4% y 5%, respectivamente (recuadro 3.5).

La inversión continúa proviniendo mayoritariamente de los Estados Unidos, lo cual es previsible dado el grado de integración económica de la economía costarricense a la de esa nación. En el 2000, cerca del 55% de la inversión extranjera que llegó al país fue de origen estadounidense. No obstante ello, debe destacarse la afluencia de IED proveniente de México, que alcanzó un 15%, y de Panamá, que representó el 10%, en los sectores industriales y de servicios, respectivamente.

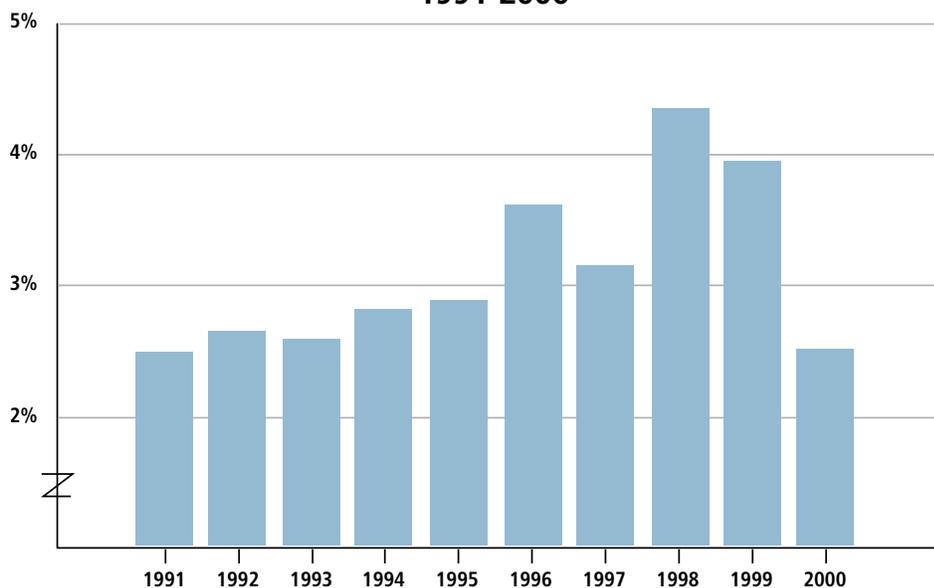
Sector financiero

La disponibilidad y calidad de los recursos para inversión, la distribución de esas posibilidades entre sectores económicos y ramas de actividad, el adecuado manejo de la política monetaria y la profundización del mercado financiero, son todos factores condicionantes de la creación de oportunidades de crecimiento en el largo plazo.

Un análisis sobre competitividad en el que se aplica la metodología del Foro Económico Mundial (Barahona, Angulo y López, 2001), y que se describe con detalle más adelante, encuentra que el sector financiero costarricense no está contri-

GRAFICO 3.12

Costa Rica: inversión externa directa como porcentaje del producto interno bruto. 1991-2000



Fuente: BCCR.

buyendo adecuadamente al logro de mayores niveles de competitividad. Las principales limitantes del sistema financiero se ubican en tasas de interés no fijadas por el mercado y elevados diferenciales entre tasas activas y pasivas, dificultades de las empresas establecidas para acudir al financiamiento a través de bolsa y, para la nuevas, ausencia de mecanismos de capital de riesgo. El otorgamiento del crédito está basado en garantías reales, el mercado es poco sofisticado y la competencia es restringida, principalmente por parte de la banca internacional. Es difícil hablar de aspectos positivos en términos financieros, con excepción de la transparencia de la operación bursátil y el acceso crediticio para las grandes empresas establecidas.

En los siguientes acápite se analiza el mercado financiero costarricense para identificar algunas tendencias relevantes.

Aumento significativo de los medios de pago en moneda extranjera

La desaceleración del ritmo de crecimiento económico del país ha afectado el nivel de las principales razones financieras. Durante la década anterior la razón de los medios de pago con respecto al PIB se mantuvo alrededor de un 10%, nivel característico del medio circulante en economías en desarrollo. Sin embargo, se ha dado una importante caída en la razón de medios de pago en moneda nacional (de 27,3% en 1996 a 21,2% en el 2000, ambas cifras respecto al PIB) y un aumento significativo de los medios de pago en moneda extranjera.

Se expande el crédito al sector privado

El crédito interno al sector privado ha experimentado una expansión vigorosa en años recientes, producto en gran medida de la reducción de encajes bancarios y de la relativa estabilidad del entorno macroeconómico. El crecimiento ha sido significativamente más alto en los bancos estatales. No obstante, la cartera de esas entidades es la que ha sufrido el mayor deterioro en los últimos años, como revelan las tasas de variación de los créditos vencidos, con atraso y en cobro judicial. El crecimiento de los créditos del sector privado ha ido más acorde con la evolución del entorno, y los mismos han experimentado comparativamente un menor deterioro (cuadro 3.8).

Tasas de interés tienden a la baja desde hace tres años

Aunque durante la década anterior también se experimentó una alta variabilidad en las tasas de interés, las mismas han mostrado una tenden-

RECUADRO 3.5

Articulación con empresas de zona franca

Los efectos de la inversión extranjera directa son muy distintos, dependiendo del tipo de inversión y del grado de articulación entre las empresas extranjeras y las locales, ya sea que operen o no dentro de zonas o bajo regímenes especiales. Mientras los "tigres asiáticos" han sido muy exitosos en el desarrollo de encadenamientos, con lo cual la inversión extranjera directa actúa como dinamizador de toda la economía y catalizador de niveles tecnológicos y de calidad más elevados, otros países, como los del este asiático y América Latina, incluida Costa Rica, han sido mucho menos exitosos. Este tema es analizado en la sección sobre competitividad de este Informe.

Resulta claro que, para que la instalación de la firma Intel se convierta en el catalizador de un flujo sustancialmente mayor de inversiones y la semilla de un *cluster* de alta tecnología, se requieren esfuerzos adicionales, tanto en materia de atracción de inversiones, como en la vinculación con empresas locales.

Un estudio realizado por CINDE en la Zona Franca de Cartago, por ejemplo, indica que quince años después de iniciadas las operaciones de la zona, el 79% de las empresas instaladas allí compra menos del 10% de sus insumos localmente.

Es interesante notar que los principales obstáculos para el desarrollo de suplidores locales, según el estudio citado, no están relacionados con regulaciones o políticas gubernamentales, sino con la baja calidad de los insumos y el servicio brindado, y con la falta de credibilidad de los proveedores locales, lo que coincide con los resultados del análisis de competitividad de las empresas locales.

Para tratar de contrarrestar esta situación, en el año 2000 se creó el "Proyecto de Desarrollo de Proveedores Costa Rica Provee", con participación del Banco Interamericano de Desarrollo, PROCOMER, CINDE, la Cámara de Industrias de Costa Rica y la Fundación Centro Nacional de Alta Tecnología. A finales de ese año, la iniciativa contaba con seis proyectos potenciales de vinculación, y con el primer encadenamiento ya consolidado, entre las empresas Babiliss Conair y Leogar S.A. El encadenamiento involucra indirectamente a las empresas Tecnimatriz y Motrosa, como subcontratistas.

Fuente: Cornick, 2001.

cia a la baja en los últimos tres años (gráfico 3.13). Empero, la reducción en las tasas de interés no ha sido acompañada por una reducción en los márgenes de intermediación bancaria, que se han mantenido en el rango de 8 a 10 puntos porcentuales, lejos de los niveles característicos en otras economías emergentes. Los factores que más pesan sobre la amplitud de los márgenes de intermediación en el país continúan siendo los elevados gastos administrativos de los intermediarios financieros privados, y las provisiones contra pérdidas en operaciones crediticias, dado el mayor riesgo asociado a algunos de los sectores o actividades que los bancos estatales financian.

Cambios en el sector financiero

Recientemente el sistema ha estado dominado por la tendencia a la conformación de grupos financieros, la integración y mayor participación de grupos regionales y el regreso de la banca extranjera. Estos procesos se han traducido en una mayor presión competitiva, lo que ha favorecido la consolidación de la infraestructura interna a través de procesos de fusión y adquisición, como la compra del Banco Mercantil por el Scotia Bank, la fusión de Cofisa y el Banco BFA y su adquisición por parte del Grupo Cuscatlán, de El Salvador, la fusión de los grupos Banex y Continental y la posterior compra de los mismos por

el Banco del Istmo. Estos procesos se han intensificado en el 2001.

En materia de productos y servicios financieros, en el sistema costarricense sigue predominando la intermediación bancaria. La participación de obligaciones privadas en el mercado de valores continúa siendo reducida, inferior al 7% del volumen transado durante 1997. El excesivo endeudamiento bancario y el limitado acceso al mercado de valores hace que empresas y proyectos sean altamente sensibles al elevado y variable costo del financiamiento bancario. Asimismo, el mercado ha mostrado una marcada tendencia hacia la dolarización de las operaciones, entre las cuales la participación de ahorro y créditos asciende a niveles superiores al 40% del total de estos productos financieros. Esto aumenta el riesgo cambiario, tanto para las empresas como para los intermediarios financieros.

Desarrollo de nuevos operadores financieros

No obstante lo anterior, durante los últimos años se ha visto el desarrollo acelerado de otras instituciones financieras, en particular de sociedades administradoras de fondos de inversión y, más recientemente, de operadoras de pensiones, las cuales por lo general forman parte de grupos financieros. Este tipo de operadores ha mostrado el mayor crecimiento en el mercado, reflejando en gran medida el desmantelamiento de fondos

CUADRO 3.8

Evolución de la morosidad en el crédito al sector privado. 1997-2000

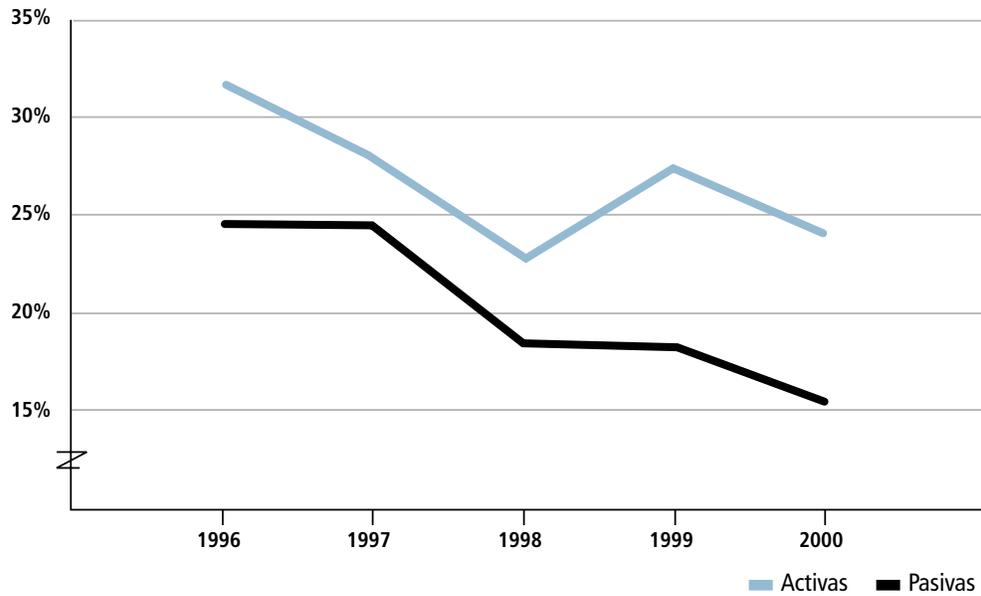
(porcentajes de variación)

	1997	1998	1999	2000
Bancos estatales				
Créditos vigentes	41,9	89,0	26,7	18,9
Créditos vencidos	2,2	39,0	-5,7	71,0
Créditos con atraso mayor a 90 días	-8,2	-8,4	-4,1	112,0
Créditos en cobro judicial	-14,4	46,7	3,4	108,3
Bancos privados				
Créditos vigentes	37,5	38,2	26,1	46,6
Créditos vencidos	-1,8	91,0	-20,2	32,9
Créditos con atraso mayor a 90 días	19,9	69,9	-25,2	62,0
Créditos en cobro judicial	-21,3	62,4	1,8	43,9

Fuente: Elaboración propia con información suministrada por la SUGEF.

GRAFICO 3.13

Costa Rica: tasas de interés activas y pasivas. 1996-2000



Fuente: BCCR.

administrados por operadores bursátiles y fideicomisos. Aunque su evolución ha estado condicionada a la situación macroeconómica, reformas recientes a Ley Reguladora del Mercado de Valores y la promulgación de la Ley de Protección al Trabajador ampliarán la demanda por servicios de administración de carteras y promoverán la creación de nuevos instrumentos financieros. Más aún, en el nuevo entorno financiero se anticipa que este tipo de entidades tendrá un papel fundamental como activador de los mercados de obligaciones de largo plazo, lo que ya empezó a insinuarse en el año 2000 (cuadro 3.9).

El volumen transado en el mercado bursátil crece un 17%

A pesar de la desaceleración económica, durante el 2000 el mercado bursátil experimentó un crecimiento del 17% en el volumen transado con respecto a 1999, alentado principalmente por un mayor dinamismo en el mercado secundario. Sin embargo, casi el 90% del volumen sigue concentrado en instrumentos del sector público, y más de un 10% en operaciones del mercado de dinero o liquidez. El valor transado en el mercado accionario durante ese año fue inferior al 4% en el mercado nacional de negociación.

Uno de los grandes avances en el mercado bursátil corresponde al ordenamiento de la negociación de los títulos del sector público, como resultado de la estandarización de títulos valores. Esto ha permitido la estandarización de vencimientos mediante emisiones seriadas a 3, 6, 9 y 12 meses. Asimismo, se colocaron instrumentos de cero cupón a una tasa fija a 3 años plazo. Estos cambios en la negociación de instrumentos del sector público permitirán el desarrollo de una curva de rendimientos que genere no sólo tasas de referencia para negociación, sino también estimados sobre el valor futuro de los rendimientos en el mercado y, a partir de estos, el desarrollo de instrumentos de cobertura.

El aumento en la participación de instrumentos de deuda estandarizados también ha dado más liquidez y profundidad al mercado secundario, ampliando las opciones de inversión, tanto en plazo como en montos y tasa de interés. Otro factor que mejorará la eficiencia y negociación en el mercado se asocia con la futura introducción de un “vector de precios de referencia”, que permitirá la valoración de carteras a precios de mercado. Con esto, las sociedades administradoras de fondos podrán dar información precisa sobre el valor y rendimiento de las carteras administradas.

El avance más favorable para el desarrollo del mercado será la demanda ampliada por instru-

CUADRO 3.9

Carteras de inversión colectiva. Setiembre 1999-diciembre 2000

(millones de colones)

	Fondos de inversión	Puestos de bolsa	Fondos de pensiones	Fideicomisos mancomunados	Total
Set-99	93.819	134.637	40.019		268.475
Dic-99	129.094	100.084	47.372	18.804	295.354
Mar-00	207.736	107.469	61.256	22.803	399.264
Jun-00	247.745	93.513	71.388	26.708	439.354
Set-00	268.735	90.490	86.855	24.472	470.552
Dic-00	291.851	72.131	84.323	12.134	460.440

Fuente: Elaboración propia con datos de BCCR, SUGEF y SUGEVAL.

mentos financieros de mediano y largo plazo, que se anticipa generarán las operadoras de pensiones. El régimen de inversión de las mismas establece reglas claras en cuanto a la diversificación en instrumentos y en plazos de las carteras que manejen, lo que permitirá una canalización más eficiente de recursos hacia el financiamiento de mediano y largo plazo. Este tipo de instrumentos mejorará la capacidad de las empresas y permitirá, a los gestores de proyectos, enfrentar las fluctuaciones macroeconómicas que se derivan de cambios en el entorno, o de *shocks* externos o internos que afecten la disponibilidad y el costo del financiamiento.

Reformas y normativa recientes

La regulación y supervisión del sistema financiero ha estado en manos del Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero (CONASSIF), y de las superintendencias de Entidades Financieras, de Valores y de Pensiones (SUGEF, SUGEVAL, y SUPEN). El trabajo de estas instituciones se ha enfocado en la convergencia con los estándares internacionales y en la supervisión consolidada de grupos financieros. El objetivo central es desarrollar un sistema de regulación eficiente que, a su vez, no atente contra la eficiencia del sistema financiero.

En lo relativo a la supervisión de las entidades financieras fiscalizadas por la SUGEF, esta está trabajando en una modernización de la normativa relacionada con la definición y cálculo del patrimonio de las entidades, la determinación de la suficiencia patrimonial y el reglamento para juzgar la situación económica-financiera de las empresas fiscalizadas, aspectos que represen-

tan el corazón de una supervisión prudencial de primer nivel.

En el área de mercado de valores, se ha tratado de fortalecer la seguridad y confianza del público inversionista en el mercado bursátil, con el propósito de impulsar el crecimiento y consolidación del mercado, así como de garantizar el principio de máxima protección del pequeño inversionista y del accionista minoritario. Esto se ha buscado a través del establecimiento de normativa adecuada, que regule la oferta pública de valores, las ofertas públicas de adquisición, el funcionamiento de un Registro Nacional de Valores e Intermediarios, el funcionamiento de las compañías clasificadoras de riesgo, normativa prudencial para los fondos financieros y sociedades administradoras de fondos de inversión y, finalmente, modificaciones a la normativa para administración de carteras.

En cuanto a la supervisión del régimen privado de pensiones complementarias, se aprobaron modificaciones y reglamentos para ajustar la normativa a la Ley Reguladora del Mercado de Valores (7732) y la Ley de Protección al Trabajador (7983). El sistema contemplado en la reforma, que rige desde febrero del 2000, fue concebido en forma mixta, consolidando el sistema nacional de pensiones mediante el fortalecimiento del primer pilar de la seguridad social —el régimen de invalidez, vejez y muerte (IVM) de la CCSS— y la creación de un segundo pilar constituido por cuentas individuales a nombre de cada trabajador, mediante el cual contribuirán obligatoriamente todos los patronos y los trabajadores; además se mantiene el tercer pilar, que permite la posibilidad de ahorrar voluntariamente para una pensión complementaria en forma indivi-

dual o por medio de convenios de afiliación colectiva, y un cuarto pilar comprende las pensiones financiadas bajo el régimen no contributivo de pensiones de la CCSS.

Competitividad, adelanto tecnológico y desarrollo humano

Necesario valorar el desempeño competitivo del país

En una estrategia de desarrollo humano sostenible, el crecimiento de la economía está asociado a la generación de empleo, ingresos y oportunidades para los distintos grupos sociales. Esto puede ser logrado mediante la ampliación del mercado nacional y mediante la apertura y orientación hacia los mercados internacionales, aunque no de manera automática o inevitable. Esto es, no todo esfuerzo conduce inexorablemente a mejores resultados; tampoco lo hace en la misma intensidad, ni se obtiene el mismo impacto en términos de progreso o de desarrollo humano.

Costa Rica tiene un mercado interno relativamente pequeño, por el tamaño de su población, aunque con una mayor profundidad que el de otras naciones de la región, por la mayor capacidad de consumo promedio de sus habitantes. Históricamente, el país ha tenido al mercado externo como fuente de oportunidades: en el siglo XIX con la exportación del café; el banano, cíclicamente, en el siglo XX; después con la integración centroamericana, luego con las nuevas exportaciones y el turismo y, muy recientemente, con productos de alta tecnología. En muchas de estas acciones han predominado, voluntaria o involuntariamente, el pequeño y mediano emprendimiento.

Actualmente estas actividades conviven, originando un sistema de relaciones económicas intrincado, pero no siempre con los encadenamientos suficientes como para que los sectores más dinámicos arrastren tras de sí a los demás. Lo cierto es que hoy Costa Rica es uno de los países de mayor apertura comercial de América Latina, con un desempeño nada despreciable, aunque con desafíos de gran importancia.

Las condiciones de la competitividad, la productividad y la eficiencia en el uso de los recursos, así como el rol del Estado para facilitar la acción del mercado y actuar sobre aquellas áreas en las que la asignación de recursos sea deficiente, son fundamentales para lograr mejores resultados (Barahona, Angulo y López, 2001).

Las anteriores consideraciones motivaron el interés en que los informes sobre el Estado de la Nación dieran seguimiento sistemático al grado de preparación de Costa Rica en materia comercial, en el contexto de integración hemisférica, análisis que luego fue retomado para los países de la región, en el informe sobre el desarrollo humano en Centroamérica (Proyecto Estado de la Nación, 1999). Tres conceptos sirvieron para organizar un conjunto de indicadores relevantes, a saber: condiciones de elegibilidad, grado de preparación estructural y grado de preparación de las políticas. El análisis no resultó alentador, tanto en lo que se refiere al impulso del regionalismo abierto en Centroamérica, por el rezago de las prácticas frente a la retórica de las reuniones, como por la insuficiencia de las acciones y transformaciones de las políticas públicas (Proyecto Estado de la Nación, 2000). En general, no puede señalarse cambios de importancia de las condiciones estudiadas en el pasado, que incidan en la identificación de desafíos para la incorporación inteligente en los esfuerzos hemisféricos, salvo que se acercó la fecha de las decisiones y de los resultados. Hoy, el tiempo es todavía más acuciante.

Bajo estas apreciaciones, el VII *informe Estado de la Nación* incorpora dos vertientes de análisis complementarias a lo presentado en informes anteriores, y del mayor interés: la consideración sobre el adelanto tecnológico y sobre la competitividad. La primera se aborda sucintamente con un indicador provisto por el *Informe Mundial sobre Desarrollo Humano* (PNUD, 2001). La segunda se basa en los resultados del análisis especial preparado por Barahona, Angulo y López (2001) para el *Sétimo Informe Estado de la Nación*.

Costa Rica: país líder potencial, según el indicador de adelanto tecnológico

El último *Informe Mundial sobre Desarrollo Humano* (PNUD, 2001), cuyo subtítulo es "Poner el adelanto tecnológico al servicio del desarrollo humano", propone una clasificación de países según su grado de adelanto tecnológico, para las 72 naciones sobre las cuales se dispone de datos de calidad aceptable. El índice, construido a partir de un conjunto amplio de dimensiones e indicadores, presenta una clasificación ordinal de países, distinguiendo entre líderes, líderes potenciales, seguidores dinámicos y marginados.

Según este índice de adelanto tecnológico, Costa Rica se ubica en el grupo de los líderes po-

tenciales, como país 36 de los 72 analizados, esto es, el penúltimo en esa categoría. En relación con naciones de América Latina, Costa Rica está ubicada después de México (32) y Argentina (34), pero antes de Chile (37), Uruguay (38), Panamá (42) y Brasil (43), entre otras.

Al analizar el conjunto de datos particulares de Costa Rica, es sencillo identificar el indicador que lo coloca como país líder potencial: las exportaciones de productos de media y alta tecnología. En este indicador, Costa Rica acumula una ventaja muy grande, que anula las brechas en su contra en el resto de los indicadores, por ejemplo respecto a Chile. Así, este último país tiene unas 22 veces más patentes por millón de habitantes que Costa Rica, o alrededor de un 30% más de teléfonos por persona. En general, Chile supera a Costa Rica en los indicadores del índice, con excepción del mencionado indicador de exportaciones, en el que Costa Rica lo aventaja por tener un 52,6% de sus exportaciones orientadas a alta o media tecnología, mientras Chile sólo tiene un 6,1%.

De esta manera, los indicadores del índice de adelanto tecnológico subrayan fortalezas y también debilidades de importancia que afectan la capacidad nacional de generar oportunidades para el desarrollo humano; entre estas últimas

destaca la escolaridad media costarricense, consignada en 6,1 años en el *Informe Mundial*, a la par de los 7,6 años de escolaridad promedio de Chile.

Informe Mundial de Competitividad señala áreas críticas y ventajas

En esencia, el enfoque de competitividad sustentado por el *Informe Mundial de Competitividad* busca responder a tres preguntas clave: ¿por qué unos países están prosperando más rápido que otros?, ¿por qué hay diferencias de productividad entre los países? y ¿por qué unos países tienen éxito y otros no en la competencia internacional?

Estas interrogantes plantean la necesidad de analizar la naturaleza de las ventajas competitivas, su influencia en el desarrollo económico, y cuál es el papel que el Estado¹¹ debe tener para favorecer una inserción inteligente de su sistema productivo en el comercio mundial. El crecimiento de las oportunidades y de la economía requiere aumentos sostenidos en la competitividad de las empresas, y de la nación en general. El desempeño competitivo de un país en el largo plazo se sustenta no sólo en la capacidad nacional para articular las fortalezas competitivas, sino

CUADRO 3.10

Componentes del índice de adelanto tecnológico

Dimensión	Indicador
Creación de tecnología	Patentes concedidas por habitantes Ingreso percibido del extranjero por regalías y derechos de licencia
Difusión de innovaciones recientes	Anfitriones de Internet por personas Exportaciones de tecnología alta y media en relación con exportaciones totales
Difusión de antiguas invenciones	Teléfonos por persona (fijos + celulares) Consumo eléctrico por habitante
Conocimientos especializados	Escolaridad promedio Tasa de matrícula terciaria en ciencias, matemáticas e ingeniería

Fuente: PNUD, 2001.

también en los esquemas de relación entre los países. De esta manera, los nuevos enfoques sobre competitividad explican cómo las dimensiones macroeconómica y microeconómica se complementan, para generar las condiciones de productividad que le permiten a un país participar con éxito y de manera sostenida en los mercados internacionales, propiciando con ello un mejoramiento del nivel de vida de su población (Doryan et al, 1999).

Para dar seguimiento a estas preguntas, desde hace dos décadas el Foro Económico Mundial (FEM) calcula una serie de indicadores que le permite a los países incluidos compararse con sus principales competidores y evaluar su progreso en áreas críticas para la competitividad. Los índices se calculan utilizando información cuantitativa de fuentes oficiales e información cualitativa, sobre la base de cuestionarios empresariales preparados por el Foro. De esta manera,

el *Informe Mundial de Competitividad* ordena a los países según diferentes criterios, expresados por conjuntos de indicadores que son agrupados para formar varios índices y subíndices.

La última edición del citado informe incluye 59 países, que son comparados en una escala ordinal, en la que 1 representa el país mejor calificado y 59 el peor. Las naciones centroamericanas comenzaron a ser incorporadas en 1997, pero no fue sino hasta el año 2000 que se tomó en cuenta a la mayoría de ellas: Costa Rica, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Guatemala.

A continuación se presenta un análisis general de los resultados obtenidos por Costa Rica a lo largo del 2000 en los tres índices presentados en el *Informe Mundial de Competitividad*: índice de expectativa de crecimiento a mediano plazo, índice de competitividad actual e índice de competitividad global, con el fin de obtener una medición cuantitativa de su competitividad.

CUADRO 3.11

Componentes e indicadores de los índices de competitividad mundial del FEM

Índice	Componentes /asuntos contemplados
Índice de expectativa de crecimiento a mediano plazo Costa Rica 2000: puesto 38 de 59	<ul style="list-style-type: none"> ■ Creatividad económica (combina una medida sobre la facilidad para iniciar un nuevo negocio, con la capacidad nacional para innovar o adoptar y diseminar nueva tecnología) ■ Capital (flexibilidad para otorgar créditos, disponibilidad de capital de riesgo, costos financieros, entre otros) ■ Innovación (calidad de las instituciones de investigación, naturaleza de la ventaja competitiva de las empresas exportadoras, protección a la propiedad intelectual, etc.)
Índice de competitividad actual (factores que determinan los niveles de productividad de las empresas) Costa Rica 2000: puesto 43 de 58	<ul style="list-style-type: none"> ■ Estrategia y eficiencia operativa de las empresas (lo que las empresas pueden controlar, esto es, conocimiento del negocio y la tecnología, la intensidad y costo de capital, habilidades gerenciales, etc.) ■ Calidad del clima de negocios (medida en que el entorno contribuye u obstaculiza el logro de mayor productividad, en asuntos como calidad de la infraestructura, nivel educativo y técnico de la fuerza laboral, nivel de tecnología disponible, clima para la innovación y la inversión, grado de articulación de las empresas que conforman conglomerados, etc.)
Índice de competitividad global (factores identificados a partir de información oficial y una encuesta entre empresarios)	Ocho factores, sobre la base de información oficial y encuesta entre empresas: apertura comercial, desempeño de gobierno, desarrollo del mercado financiero, estado de la infraestructura, desarrollo tecnológico, gestión gerencial, eficiencia del mercado laboral y calidad de las instituciones.

Fuente: Elaboración propia a partir de Barahona, Angulo y López, 2001.

Para enriquecer y sintetizar este ejercicio, se identifica un conjunto de hallazgos que reflejan las ventajas o desventajas más importantes arrojadas por el Informe para el caso de Costa Rica; en algunos casos se relacionan con otros países y en otros, los menos, se complementa con observaciones e información cuantitativa o cualitativa. Se pretende así facilitar una mejor comprensión y valoración de los elementos que efectivamente están condicionando y afectando la competitividad de la nación. Los números entre paréntesis indican de la posición del país en relación con el conjunto de 59 países analizados, de tal forma que valores relativamente bajos expresan ventajas del país, mientras que los valores altos identifican las desventajas.

Expectativas de crecimiento limitadas por desafíos no resueltos en el sector financiero

En el año 2000 Costa Rica se ubicó en la posición 38, de 59 posibles, en el índice de expectativa de crecimiento. Desde el punto de vista del potencial de crecimiento, las desventajas están asociadas a la dificultad de iniciar un negocio (48) o a la falta de innovación y uso de nuevas tecnologías y a las limitaciones del sistema financiero, tales como la falta de fuentes de capital de riesgo (52) y la dificultad para obtener crédito sin contar con garantías reales (48).

En cuanto a apertura, el país ocupa la posición número 9. Se encuentra como ventajas la calidad de las instituciones de investigación (25) y la naturaleza de la ventaja competitiva de sus empresas basada en sus productos y procesos (25), pero con importantes tareas pendientes en materia de protección a la propiedad intelectual (42).

Entre las variables con las mejores posiciones relativas están la capacidad de las empresas exportadoras para establecer ventajas con base en diferenciación de productos y procesos (25) y, en menor medida, algunos esfuerzos enfocados a la investigación y desarrollo y el diseño de sus propios productos. Si se compara Costa Rica (50) con Chile¹² (31), en cuanto a creatividad de las empresas, la brecha relativa es de 19 posiciones¹³, lo cual evidencia el notable reto competitivo que tiene el país para potenciar un mayor crecimiento económico, especialmente a través mayores niveles de innovación y transferencia de tecnología.

A pesar de las desventajas apuntadas en términos de potencial de crecimiento y sostenibilidad de la competitividad en el mediano plazo, Costa Rica se situó en el segundo puesto (38) en Latinoamérica, después de Chile (28), pero con

una agenda importante de tareas por realizar, sobre todo en su sector financiero y especialmente en lo que concierne al papel de la banca, niveles de supervisión y requisitos para el ingreso de la banca internacional, lo que limita el potencial que podría representar la apertura¹⁴.

La competitividad: mejor desempeño por clima de negocios, que por estrategia y eficiencia operativa de las empresas

El índice de competitividad actual constituye otra pieza importante en la cuantificación de la competitividad, dado que mide el estado de los factores que determinan los niveles de productividad de las empresas.

De acuerdo con el *Informe Mundial de Competitividad*, Costa Rica ocupó el puesto 43 en el índice de competitividad actual, cinco lugares menos que el nivel mostrado en 1999, por debajo de Chile (26) y Brasil (31) y muy similar al nivel de México (42), lo cual muestra una brecha de 17 lugares en relación con el país latinoamericano mejor calificado. Las fuentes de desventaja se ubican precisamente en áreas sustantivas de la gestión empresarial, como lo son el control de la distribución internacional (50), la disponibilidad de licencias para uso de tecnología (50) y la diversificación de los mercados de exportación (47). Por su parte, las áreas de ventaja competitiva están relacionadas con la percepción de que buena parte de la ventaja competitiva de las empresas exportadoras está basada en la calidad de sus productos y procesos (24), la inversión que realizan en el entrenamiento de sus ejecutivos (31) y la percepción sobre su nivel de gasto en investigación y desarrollo (33).

Desde una perspectiva global del clima de negocios, el balance competitivo para Costa Rica señala, como principales ventajas, aspectos relacionados con la sensibilidad del sector privado por asuntos ambientales (25), la calidad de las escuelas de negocios (21) y la calidad de las instituciones de investigación (25). Por su parte, destaca como desventaja competitiva fundamental el desempeño del sector de telecomunicaciones, en particular con la disponibilidad de telefonía celular (57), la calidad del servicio telefónico (54) y el acceso a Internet (56). A pesar de las evidentes limitaciones en esta materia, los esfuerzos de inversión que se están realizando hacen pensar en una mejora significativa del país, en beneficio de la competitividad, en el corto plazo.

En lo que se refiere a infraestructura administrativa, las principales desventajas competitivas

del país son la capacidad de la policía para dar protección a las personas y a los negocios (48) y la cantidad de trámites que se requiere para iniciar un negocio (47). La independencia judicial (28) y la calidad del marco jurídico (28) se señalan como principales ventajas en esta área.

En el ámbito de los asuntos tecnológicos destacan como ventajas la calidad de las instituciones de investigación, el nivel tecnológico general y el grado de vinculación entre universidad e industria.

Por otra parte, las mayores ventajas competitivas en relación con el recurso humano se ubican específicamente en la calidad de las escuelas de negocios y la calidad de la educación pública, a pesar de que existen retos importantes en materia de deserción estudiantil, principalmente en se-

cundaria, y en la disponibilidad de recursos para la inversión en educación. Esta es una área de especial relevancia, dado que la evidencia empírica de los países ha mostrado una correlación positiva entre la inversión sostenida en educación y la productividad, en especial la educación orientada hacia el trabajo. La educación terciaria técnica promueve la transferencia de tecnología y, por ende, el crecimiento económico (Stiglitz, 1998).

Lo débil: el sistema financiero y la infraestructura; lo fuerte: el mercado laboral y la apertura; lo preocupante: algunas debilidades institucionales

El índice de competitividad global, tal como se explica en el cuadro 3.11, es el resultado de un promedio no simple¹⁵ de ocho factores, y se nutre

RECUADRO 3.6

Desregulación y promoción de la competencia: avances y rezagos

El tema de la desregulación económica fue planteado en la agenda económica nacional al final de la Administración Figueres Olsen, lo mismo que el tema de la protección del consumidor y la promoción de la competencia. El Gobierno del Presidente Rodríguez estableció y dotó de recursos a un Programa de Desregulación, que posteriormente fue rebautizado como Programa de Mejora Regulatoria (se cambió el objetivo de eliminar la regulación, por el de desarrollar la regulación necesaria) y, finalmente, como Programa de Simplificación de Trámites (que restringió la agenda y los métodos, al centrarse en cambios en las prácticas administrativas vigentes).

Dentro de esos límites, el Programa reportó la introducción de trece reformas en el año 2000, once de ellas basadas en decretos ejecutivos y dos en medidas administrativas. Es notable que al menos cuatro de estas reformas están orientadas a promover la competencia en mercados previamente monopólicos (proveeduría de abarrotes para el Estado, importación de fertilizantes y afines, importación de medicamentos veterinarios e importación de insumos agropecuarios). Las áreas de trabajo del Programa incluyeron la industria turística, los trámites relacionados con los regímenes especiales de exportación (zona franca y perfeccionamiento activo), los insumos veterinarios y agropecuarios, entre otros.

Desde una perspectiva más amplia, sin embargo, no existe un programa global de mejora regulatoria y promoción de la competencia:

- El grado de concentración en varios mercados en los que participan agentes privados es sumamente alto, y el Estado no sólo carece de mecanismos adecuados para promover la competencia, y eventualmente impedir fusiones que generen poder sustancial de mercado, sino que en varios casos el monopolio es el resultado directo de la acción estatal.
- De la misma manera, el Estado se ha reservado como monopolios varios mercados en los que no sólo no existe un monopolio natural, sino que más bien se requiere una gran diligencia represiva para impedir la competencia. Tal es el caso de los seguros, la telefonía de larga distancia y el acceso a Internet.
- Las cooperativas están explícitamente fuera del ámbito de acción de la Comisión de Promoción de la Competencia y pueden realizar, sin violentar el marco legal vigente, prácticas restrictivas que serían ilegales para cualquier otra empresa.

La institucionalidad en este campo es débil. El Programa de Simplificación de Trámites existe por decreto, y puede desaparecer en cualquier momento. La Comisión de Promoción de la Competencia carece de recursos y potestades adecuados. La tarea de desregulación no está específicamente asignada a ningún ente.

Fuente: Cornick, 2001.

tanto de indicadores como de una encuesta entre empresarios, que en el caso de Costa Rica está bajo la responsabilidad del INCAE. Para el año 2000, esa consulta se realizó entre 94 empresarios, de los cuales un 87% pertenece a empresas de 500 o menos empleados. En cuanto a la naturaleza del mercado, un 23% de los encuestados vende únicamente en el mercado local, un 47% atiende tanto el mercado local como el de exportación, un 29% corresponde a subsidiarias de empresas multinacionales y una empresa es estatal.

En 1999 el INCAE preparó un análisis de la competitividad en Centroamérica, siguiendo la metodología del FEM. Con base en datos de 1998, los principales resultados para Costa Rica mostraron un desarrollo poco balanceado en términos de la competitividad relativa del país, en el que el sistema financiero y la infraestructura sobresalían como las mayores debilidades. Por otro lado, el mercado laboral y el grado de apertura fueron señalados como importantes ventajas competitivas (Doryan et al, 1999).

Para el análisis del año 2000, se presentan desagregados dos de los componentes del indicador, el referente a gobierno y el de las instituciones¹⁶, áreas de preocupación común entre los sectores laborales, empresariales y gubernamentales.

El tema de gobierno resulta en la calificación del indicador como una de las mayores desventajas competitivas de la economía nacional. El manejo de la política económica es percibido como poco independiente (55), el empleado público poco competente¹⁷ (53), el costo de la regulación administrativa sobre la economía excesivo (52) y el gasto en infraestructura escaso (51).

En el tema de instituciones el informe de competitividad señala como áreas de preocupación el excesivo costo de los litigios, como consecuencia de la saturación del sistema de administración de la justicia y su poca agilidad de respuesta, la elevada percepción de que la seguridad ciudadana se ha deteriorado y los elevados costos que supone la protección contra el crimen organizado.

No obstante lo anterior, el balance institucional señala como ventajas competitivas de Costa Rica la elevada tasa de utilización de la vía extra-judicial para resolver los conflictos, la calidad del marco legal, la independencia del Poder Judicial y su consecuencia natural, la posibilidad de ganarle al Estado, aspecto que es cuestionable en algunos países de la región.

Infraestructura de transporte

Es posible distinguir como condicionantes del desarrollo una serie de aspectos relacionados

con la disponibilidad de factores, entre ellos la infraestructura física. En el análisis de competitividad presentado en párrafos anteriores, se destacó como uno de los aspectos del clima de negocios el vinculado a este tema. Costa Rica enfrenta un obstáculo que se presenta como una enorme brecha en términos de logística¹⁸. Así, en el país sobresalen como desventajas productivas la baja calidad portuaria, el inexistente desarrollo ferroviario, el mal estado de las carreteras y la baja inversión pública en infraestructura.

En esta sección se presenta un resumen del estado de la infraestructura de transporte, particularmente de carreteras, así como una reseña de los esfuerzos que se realizan para mejorarla. El punto más importante es que el país, en muchos casos, ha demostrado la capacidad de identificar oportunamente los problemas en su infraestructura y diseñar estrategias para solucionarlos. Sin embargo, la capacidad de ejecución de esas soluciones, aún cuando se disponga de los recursos financieros requeridos, es muy limitada, y el tiempo de ejecución de las obras es excesivo (Silva, 2001)¹⁹.

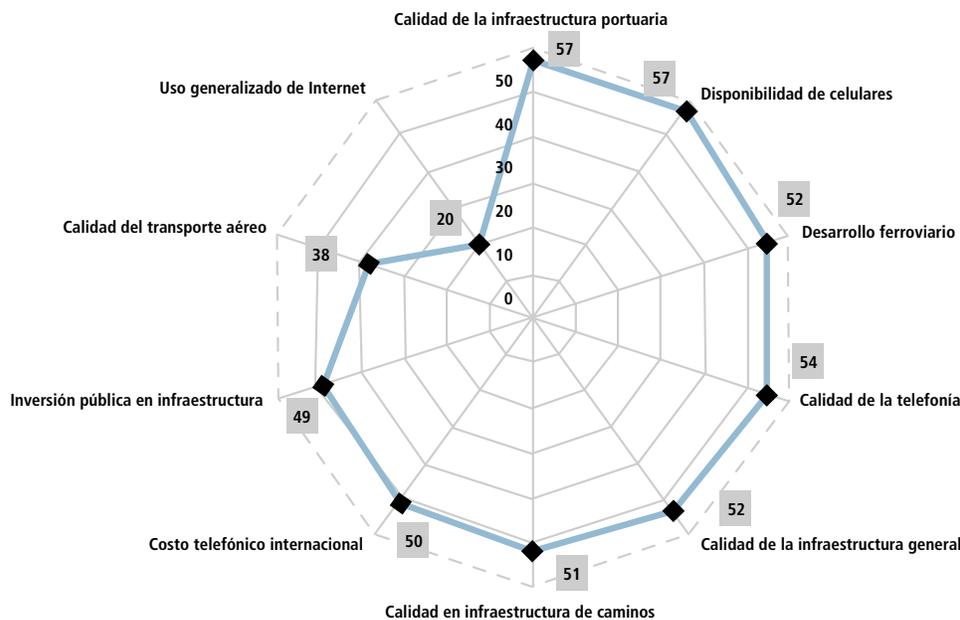
Probablemente, el ejemplo más dramático es la construcción de la carretera entre Ciudad Colón y Orotina, que veinte años después de la firma de los créditos originales para su construcción aún no se ha iniciado. No menos importante es la incapacidad que por muchos años se ha tenido para dar mantenimiento o reconstruir a tiempo las principales carreteras del país. Finalmente, cabe señalar que existe un problema en cuanto a la capacidad de administrar con criterios de eficiencia y minimización de costos esta infraestructura, en particular en el caso de los puertos.

Diffíciles procesos de construcción y mantenimiento de carreteras

A partir de 1980, debido a la crisis económica y los problemas de la deuda externa, los recursos presupuestarios disponibles para inversión y mantenimiento de la infraestructura en el país se redujeron de manera alarmante. Durante este período, los únicos fondos disponibles provenían de empréstitos externos y, aun en estos casos, se enfrentaron dificultades para hacer los aportes de contrapartida que Costa Rica se obligaba a asignar. Ante la insuficiencia de recursos para su conservación, la red vial se fue deteriorando en forma creciente. Para finales del año 1993, un inventario del estado visual de la red vial realizado por el Área de Conservación Vial y la GTZ, estimó que sólo un 16% del total de carreteras

GRAFICO 3.14

**Costa Rica: clima de negocios.
Condición de los factores relacionados con infraestructura física**



Fuente: Barahona, Angulo y López, 2001.

nacionales asfaltadas se encontraba en buen estado, un 28% en estado regular y un 56% en mal estado. El presupuesto anual del MOPT, que a fines de los setenta había sido del orden del 17% del Presupuesto Nacional, se había reducido para 1994 a apenas un 4%.

Dada la situación de urgencia en que se encontraban las carreteras nacionales, y el perjuicio que esto significaba para la economía del país y para los usuarios, el MOPT emprendió en 1996 un intenso programa de mantenimiento para 1.300 km de rutas de la red nacional pavimentada, con prioridad respecto a la construcción de nuevas vías. Los trabajos fueron asignados a empresas privadas mediante once licitaciones, con un costo estimado de 1.800 millones de colones.

Cabe mencionar el complicado trámite que hubo de seguirse para iniciar el programa de mantenimiento rutinario. Para lograr la contratación de empresas privadas, se trató de utilizar un procedimiento rápido contemplado en la entonces nueva Ley de Contratación Administrativa (7494). El artículo segundo, inciso a) de esa ley estipula que se puede exceptuar de los procedimientos licitatorios convencionales “la actividad contractual ordinaria de la Administración”. Sin embargo, este procedimiento fue objetado por la Contraloría General de la República, que posteriormente aceptó otro, también en el marco de la

Ley 7494, pero utilizando el artículo 80, el cual establece que, en caso de emergencia, se puede eximir de la formalidad de contratación administrativa, previa autorización del ente contralor.

No obstante los obstáculos administrativos y el atraso que estos significaron, se logró un avance importante: para abril de 1998 se había reducido la proporción de vías en mal estado del 56% (2.340 km) a sólo un 12% (487 km). La firma del convenio entre el MOPT y el Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales (LANAMME) de la Universidad de Costa Rica fue un paso significativo para mejorar el control de calidad del programa de mantenimiento de rutas.

La nueva prioridad a la conservación de rutas nacionales pavimentadas y los positivos resultados obtenidos tuvieron continuidad después del cambio de gobierno. Al inicio de 1998 se procedió a preparar 23 nuevos carteles de licitación para una segunda etapa del programa, ahora con una cobertura de 2.600 km. El costo estimado fue de 4.500 millones de colones.

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos realizados, no se contaba con un procedimiento permanente para resolver el problema del deterioro acumulado. Estimaciones de la Dirección de Planificación del MOPT, con la asesoría de expertos internacionales y de la firma BCEOM de Francia,

apuntaban desde 1996 a la necesidad de una inversión del orden de 30.000 millones anuales durante un período de siete a diez años para recuperar la red vial nacional.

Era necesario, entonces, crear un nuevo mecanismo de financiamiento y una nueva organización para la conservación vial. El 30 de abril de 1998, después de ocho meses de negociaciones entre diversos sectores, se promulgó la Ley 7798. Esta ley se apoya en el concepto de un ministerio con función rectora, planificadora y fiscalizadora, y consejos ejecutores sectoriales descentralizados para las áreas de puertos, aviación, vialidad y transporte público. Así, fue creado el Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI), como un organismo de máxima desconcentración, con su propio financiamiento, el Fondo Vial, con una contribución especial del 15% que afecta a los derivados del petróleo (el proyecto original sólo gravaba los combustibles), además del producto de los peajes y el 50% del impuesto a la propiedad de vehículos. Este organismo está regido por un Consejo de Administración integrado por el ministro y dos representantes del MOPT, uno de las municipalidades y tres representantes de cámaras y asociaciones privadas.

Si bien el CONAVI requiere mejorar su eficiencia administrativa y superar problemas en sus mecanismos de control interno, la labor realizada a marzo de 2001 permite notar una mejora del índice visual del estado de la red vial. Aunque la metodología del inventario hecho en marzo del 2001 podría no ser estrictamente comparable con la utilizada en 1994 y 1998, sí permite observar la sostenibilidad que ha tenido la proporción de carreteras “en buen estado”, que se mantiene en cerca del 50% del total, mientras que las clasificadas “en mal estado” sólo alcanzan el 10%. Debe señalarse, además, que carreteras que alcanzaron la clasificación de “buen estado” desde 1998, a partir del programa inicial -que consistía básicamente en bacheo-, actualmente califican en la misma categoría, pero su estado ha mejorado apreciablemente con la colocación de “carpetas asfálticas”. Lo fundamental es que se ha logrado recuperar la cultura de la conservación vial y que el programa ha demostrado ser sostenible.

Con la entrada en vigencia del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), en el año 2005, Costa Rica deberá tener eficientes corredores de comercio exterior y sistemas de transporte multimodal para competir en el mercado globalizado. Las principales arterias de transporte que se debe considerar en este contexto son: la

carretera Interamericana, de aproximadamente 660 km entre Peñas Blancas y Paso Canoas; las vías troncales a los puertos de Limón y Caldera; la Costanera Sur, como ruta alterna a la Interamericana, que además forma parte del “Corredor Logístico Centroamericano”; y la nueva conexión entre Naranjo y San Carlos, usualmente denominada Naranjo-Florencia. Esta última ruta formaría parte de un canal seco de transporte terrestre este-oeste entre los puertos de Moín y Caldera. La nueva ruta a San Carlos se extendería además al norte hacia Nicaragua, donde continuaría por la margen oriental del lago del mismo nombre, para conectar con el resto del sistema vial centroamericano.

Percepciones sociales sobre el desempeño económico: estabilidad sin crecimiento en el 2000

Con el propósito de dar seguimiento, al igual que en informes anteriores, a la valoración que los sectores sociales hacen del desempeño económico, ampliamente analizado a lo largo de este capítulo, a continuación se presenta el resultado de un ejercicio de grupo focal realizado con sindicalistas y empresarios (recuadro 3.7). Para el caso de las percepciones empresariales, se utilizaron además las encuestas trimestrales de UCCAEP²⁰.

La economía del año 2000 se caracterizó por un estancamiento de las oportunidades, en un marco de estabilidad de los indicadores macroeconómicos. Esta es la percepción global de ambos grupos entrevistados, representantes laborales y empresarios. Sin embargo, el estancamiento tiene matices diferentes para cada grupo.

Para los dirigentes sindicales, la economía se estancó pero no afectó a todos por igual. Como siempre, resultaron más perjudicados los más pobres, los obreros, asalariados y campesinos. Las mujeres y los niños fueron muy afectados, junto con los profesionales, pues ninguno encuentra sustento digno y debe abocarse a labores mal remuneradas. El poder adquisitivo de las personas disminuyó una vez más, y los trabajadores enfatizaron en que no puede considerarse que cada año hay aumento salarial, sino tan sólo ajustes, que ni siquiera compensan la inflación.

En el caso de los empresarios, las diferencias en el impacto de la situación económica fueron más bien señaladas en relación con actividades productivas. El comercio al detalle, la banca, el turismo y las comunicaciones no sufrieron estancamiento, y más bien crecieron. La economía nacional es la que sí mostró estancamiento y no

promete un panorama positivo para la inversión extranjera y el crecimiento del mercado local, pues se vislumbra una situación exterior desfavorable para el país; sobre todo preocupa una posible devaluación acelerada del tipo de cambio. En este último punto coincidieron las percepciones sindicales.

Los representantes laborales identificaron a las actividades agropecuarias y una parte de las textiles, como las de más difícil situación en el año. Resultó clara la coincidencia de percepciones entre sindicalistas y empresarios, en cuanto a una deteriorada situación del sector agropecuario durante el 2000.

Como se aprecia en el cuadro 3.12, las expectativas empresariales sobre la situación económica, que en general resultaron poco optimistas como saldo del año, variaron entre el primero y segundo semestres, y fueron menos pesimistas hacia el final. Sin embargo, el mejoramiento de las expectativas no logró traducirse en planes de contratación de personal, lo cual indica que aun en los trimestres tercero y cuarto se percibía con cautela la creación de oportunidades en la economía.

En relación con las causas del poco crecimiento de la economía, los representantes sindicales señalaron con especial atención la inadecuada estructura tributaria del país, mientras que los empresarios más bien enfatizaron en las condiciones del entorno internacional.

Ninguno de los grupos mencionó hechos relevantes del año 2000, excepto por el llamado “Combo del ICE”, que resultó con valoraciones fuertemente distanciadas entre sindicalistas y empresarios: positivo para los agremiados, pues se mostró el poder del pueblo; negativo para los empresarios, pues se vio la miopía del pueblo en materia de avance. En lo que sí coincidieron ambos grupos fue en una valoración desfavorable del manejo de la situación por parte del Gobierno. Fuera de este hecho, ningún otro mereció atención y fue necesario indagar más profundamente para que se considerara, en forma aislada, otros acontecimientos que no motivaron la discusión, como la aprobación de la Ley de Protección al Trabajador, negativa para los sindicalistas, positiva para el sector bancario privado.

La gestión de Poder Ejecutivo y la del Legislativo en materia económica fueron calificadas como deficientes por ambos grupos. En el primer caso, es importante señalar que, contrario a lo que se esperaba cuando asumió el poder, se

RECUADRO 3.7

Percepciones de sindicalistas y empresarios sobre el desempeño de la economía

Las percepciones que se presentan en este apartado fueron recabadas mediante la técnica de análisis cualitativo conocida como “grupo focal” y fue realizada por la empresa UNIMER Research International.

UNIMER realizó dos sesiones de grupo los días 8 y 9 de agosto del 2001, como una colaboración para el Proyecto Estado de la Nación, en el marco de la elaboración del capítulo “Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas”. El objetivo de las reuniones fue dar seguimiento a la forma en que cada uno de los grupos percibió el comportamiento de las principales variables económicas durante el año, y cómo ese comportamiento afectó la posición de su sector y la suya propia. En el grupo de sindicalistas se contó con la participación de representantes de los sectores médico, educativo y de trabajadores del sector público en general. En el grupo de empresarios participaron personas de los sectores de banca privada, comercio al detalle (supermercados), servicios de comunicación, metalmecánica, industria farmacéutica, turismo y aduanas (almacén fiscal).

El Proyecto Estado de la Nación y UNIMER desean agradecer la valiosa colaboración prestada por las personas que asistieron a las sesiones de grupo.

Fuente: UNIMER, 2001.

percibe que el Gobierno ha fallado en el manejo de la economía. La opinión general es que la Administración Rodríguez finalizará sin ningún avance importante en este campo. Un rasgo específico de las opiniones empresariales es que se valora como exitosa la política implementada para lograr la estabilidad macroeconómica. Ambos grupos coincidieron en una fuerte crítica a la labor de la Asamblea Legislativa, por la “politiquería y la falta de un norte claro” en materia de reformas económicas.

Por último, es importante destacar que tanto los dirigentes sindicales como los empresarios manifestaron su preocupación por la enorme brecha que se está abriendo en la estructura social de Costa Rica, aunque admitieron que sus esfuerzos se concentran en objetivos gremiales y personales.

CUADRO 3.12

Resumen de las percepciones del sector empresarial sobre el comportamiento de la economía en el año 2000

	I trimestre	II trimestre	III trimestre	IV trimestre
Situación general de la empresa				
Comportamiento de las ventas	Disminuyeron	Disminuyeron	Aumentaron	Aumentaron
Contratación de empleo	Disminuyó	Disminuyó	Estancada	Estancada
Expectativas para el siguiente trimestre				
Mejora	37%	34%	47%	42%
Empeora	27%	19%	13%	40%
Igual	35%	47%	40%	18%
Percepción sobre la situación por sectores				
Mejoraron	Industria, comercio y servicios	Financiero	Comercio, servicios, turismo y construcción	Comercio, turismo y financiero
Empeoraron	Agropecuario y construcción	Todos los demás	Agropecuario, industria y financiero	Agropecuario, industria y construcción

Fuente: Elaboración propia con información suministrada por UCCAEP.

Notas

1 Con esto de ninguna manera se pretende afirmar que el crecimiento acelerado es condición suficiente para la reducción de la pobreza, pero sí parece ser una condición necesaria. La experiencia reciente muestra que aún con tasas de crecimiento elevadas, como las observadas en 1998 y 1999, sin crecimiento del ingreso nacional bruto la pobreza no cede.

2 De un total de 59 países incluidos en el muestra. Nótese que los países menos desarrollados no forman parte de la muestra.

3 Véase Hoffmaister et al (2001) para un análisis técnico de las condiciones de equilibrio del sector público y Cornick (2000), para el detalle de las cifras de deuda y algunas simulaciones sobre su comportamiento futuro.

4 La tasa básica pasiva es un promedio ponderado de las tasas de interés pagadas por los bancos comerciales y de las tasas de captación del Ministerio de Hacienda y del Banco Central en la subasta conjunta.

5 La tasa de interés real se calculó descontando la tasa básica pasiva por la tasa de inflación interanual del período de doce meses siguiente, suponiendo previsión perfecta. Para los datos del año 2000, se utilizó la inflación proyectada por el BCCR.

6 Valoración a mercado de la deuda que incluye la capitalización de los títulos indexados a la inflación y al tipo de cambio.

7 Cabe destacar que el incremento en el número de plazas se dio fundamentalmente en los sectores de educación, seguridad pública y justicia.

8 A diferencia de las cifras de empleo público reportadas por otras fuentes, como la CCSS y la Encuesta de Hogares, en las cifras de la Autoridad Presupuestaria se realizan ajustes para convertir plazas estacionales y plazas que no son de tiempo completo a una base de plazas de tiempo completo. Es decir, estos datos reflejan el comportamiento de la planilla del sector público.

9 El *Quinto Manual de Balanza de Pagos* del Fondo Monetario Internacional introdujo una serie de cambios en la presentación de las cifras de la balanza de pagos. En el caso de la cuenta financiera, se desechó la separación tradicional entre el capital privado y el capital público.

10 Excluye importaciones de los regímenes especiales de exportación.

11 Es importante destacar que el enfoque utilizado por el Foro Económico Mundial para medir la competitividad de un país es independiente de su estilo de gobierno; la medición más bien es afectada por la calidad, profundidad y sostenibilidad de los factores que condicionan el clima de negocios y la capacidad de las empresas para desplegar sus estrategias en dicho ambiente. En este sentido, destacan como países de elevado

desempeño competitivo Singapur, como una nación con un gobierno relativamente pequeño, y Finlandia, donde la participación del gobierno dentro de la economía es muy importante.

12 El país latinoamericano más competitivo según esta metodología.

13 Nótese que la comparación se realiza con el mejor ubicado en Latinoamérica y no contra países del primer mundo, en cuyo caso la brecha es aún mayor.

14 La evidencia empírica no ha demostrado una relación significativa entre la liberalización de la cuenta de capital y el crecimiento, en razón de las crisis financieras que han terminado por destruir las ventajas acumuladas (Stiglitz, 1998).

15 Estos factores no tienen el mismo peso en la construcción del indicador; se da una mayor ponderación a apertura, gobierno, mercado financiero y mercado laboral, por considerarse que estas categorías explican mejor las diferencias en desempeño competitivo y crecimiento económico entre los países. Por razones similares, infraestructura y tecnología reciben dos tercios de la importancia relativa de los cuatro primeros factores y gestión empresarial y calidad de las instituciones, el tercio restante. Cada uno de los factores es un promedio ponderado de un indicador cuantitativo y de un índice conformado por los resultados de encuestas sobre las percepciones de ejecutivos del país. La gestión empresarial y la calidad de las instituciones se basan exclusivamente en encuestas de opinión, por la dificultad de medición (Doryan et al, 1999).

16 Los demás están disponibles en un trabajo especial preparado por Juan Carlos Barahona, José Eduardo Angulo y Grettel López, del Centro Latinoamericano de Competitividad y Desarrollo Sostenible, INCAE, para el *Séptimo Informe*. Este documento está disponible en el sitio *web* del Proyecto Estado de la Nación (www.estadonacion.or.cr).

17 En Singapur, 4,4 de 7 consideran al empleado público más competente que el privado, mientras en Costa Rica dicha percepción es 2 de 7.

18 El Proyecto de Corredor Logístico Centroamericano, CLACDS 204, se enfoca específicamente sobre esta área de desventaja competitiva regional.

19 Esta sección es una síntesis de un trabajo más amplio y detallado preparado por el Ing. Rodolfo Silva para este capítulo, en el cual se incorpora, además del tema de carreteras, una sección sobre puertos y otra sobre aeropuertos. Este trabajo puede ser consultado en el sitio *web* del Proyecto Estado de la Nación (www.estadonacion.or.cr).

20 La Encuesta Trimestral de Negocios que realiza UCCAEP es un instrumento para monitorear y predecir el comportamiento de la actividad productiva en el sector privado. Se distribuye la semana siguiente a la finalización de un trimestre y contempla únicamente preguntas de carácter cualitativo; por lo tanto, sólo refleja las tendencias, no las magnitudes, de las variables estudiadas: producción, ventas y empleo.