

CAPÍTULO 3 Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas

Resumen de hechos y aspiraciones

HECHOS RELEVANTES EN 1999

- Nuevas cifras de cuentas nacionales fueron reveladas por el Banco Central de Costa Rica. Estas cifras modifican apreciaciones básicas sobre la situación del país.
- El Producto Interno Bruto (PIB) creció un 8% en términos reales durante 1999, cifra que coloca al país en el primer lugar de crecimiento en América Latina.
- En el ámbito legislativo se discutió durante varios meses una propuesta de ley que pretende la apertura en los servicios inalámbricos y de valor agregado en el área de telecomunicaciones, la apertura en el área de generación eléctrica y una mayor autonomía para el Instituto Costarricense de Electricidad.
- El Consejo Nacional de Salarios decretó un incremento salarial de 4,6% en el segundo semestre de 1999 para los trabajadores del sector privado, y de un 5,18% a partir del 1 de enero del 2000.
- Se ratificó en la Asamblea Legislativa el Tratado de Libre Comercio entre Costa Rica y República Dominicana.
- El Gobierno de Costa Rica concluyó la negociación del Tratado de Libre Comercio con Chile, mediante el cual los productos nacionales, con excepción de algunas partidas agropecuarias, ingresarán a ese mercado en mejores condiciones arancelarias.
- En junio de 1999 el Gobierno fijó un incremento salarial del 5% para los empleados del sector público, al no lograr acuerdo con los sindicatos. No obstante, en el mes de julio los gremios lograron un ajuste superior al 6%, tras una huelga de siete días. Asimismo, en diciembre se estableció un aumento de 2.600 colones mensuales a partir del primer semestre del 2000.
- Dio inicio el juicio por supuesto desvío de 17.769 millones de colones del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF) a través de un puesto de bolsa privado.
- Entró en vigencia la Ley de Reformas al Código de Normas y Procedimientos Tributarios, cuyo impacto fue especialmente importante hacia fines de 1999 en términos de incremento en la recaudación.
- El Ministerio de Hacienda presentó al Congreso el proyecto de Ley de Eficiencia y Simplificación Tributaria, que contiene reformas en diversos rubros como: ampliación de la base del impuesto de ventas, eliminación del impuesto selectivo de consumo para varios productos, establecimiento de un impuesto a las bebidas, impuesto único a los combustibles, modificaciones al impuesto sobre la renta y eliminación de impuestos menores.

- El Congreso autorizó al Poder Ejecutivo la colocación de \$1.450 millones en títulos valores con el fin de transformar deuda interna en deuda externa. Los documentos se negociarán en el mercado internacional de la siguiente forma: en el 2000, \$250 millones; en el 2001, \$250 millones; en el 2002, \$250 millones, en el 2003, \$450 millones y en el 2004, \$250 millones. Además se estableció que la deuda externa del Gobierno Central no podrá exceder el 45% del PIB, ni el servicio de la deuda más del 15% de los ingresos por concepto de exportaciones y turismo.
- El Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero acordó solicitar la quiebra del Banco Cooperativo Costarricense (BANCOOP), intervenido desde diciembre de 1998.
- Se inició el juicio contra siete imputados por la debacle financiera del Banco Anglo Costarricense.
- Fue aprobada la Ley de Protección al Trabajador, que establece la creación de un Fondo de Capitalización Laboral (FCL) mediante el aporte mensual, por parte del patrono, de un 3% sobre los salarios de sus trabajadores; también se plantea el fortalecimiento del régimen de pensiones a través de una reestructuración de las cargas sociales.
- Como producto del régimen de amnistía migratoria decretado por el Poder Ejecutivo, miles de centroamericanos en condición de ilegalidad, en su mayoría nicaragüenses, acudieron a las oficinas de Migración a tramitar su residencia. Se recibieron cerca de 160.000 gestiones en un período de seis meses.

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 la necesidad de importaciones del país.
- Generación de ahorro nacional sostenido que contribuya en forma significativa al financiamiento de un proceso sostenible de inversión en el país.
- Deuda interna 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

El capítulo “Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas” se organiza de forma similar que el presentado en el Informe del año anterior, en el cual se analizaron cuatro grandes áreas temáticas e indicadores referidos a las aspiraciones nacionales, con el material gráfico correspondiente.

De esta forma se busca perfeccionar el análisis sobre el desempeño de indicadores de desarrollo humano y sostenibilidad, en áreas que tienen una contrapartida en problemas clave para el país y un gran impacto en el desarrollo humano sostenible, como lo son:

1. Crecimiento económico y las oportunidades que éste generó.

2. Solvencia en las cuentas externas y oportunidades de mejora.

3. Solvencia fiscal y gasto público.

4. Estabilidad en el costo de vida e ingresos familiares.

En esta ocasión el capítulo se concentra en las causas del desempeño macroeconómico, analizando detalladamente las tendencias de las oportunidades que este desempeño genera. Se utiliza la nueva metodología del Banco Central en el cálculo de las cuentas nacionales, que modifica importantes relaciones entre sectores productivos con respecto al PIB. Además, dado que esa metodología tiene como base de referencia el año 1991, se utilizan únicamente datos a partir de ese año.

CUADRO 3.1

Diferencia en indicadores seleccionados según nuevas cuentas nacionales. 1998

(en porcentajes)

Indicador	Sistema anterior	Nuevo sistema
Participación del sector agropecuario/PIB	17,4	11,0
Déficit en cuenta corriente/PIB	4,4	3,6
Exportaciones/PIB	52,2	39,9
Déficit del Gobierno Central/PIB	3,3	2,5
Deuda interna del Gobierno Central/PIB	30,1	21,8
Carga tributaria/PIB	16,2	12,4
Gasto público en educación/PIB	5,8	4,5

Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

Este trabajo profundiza en el análisis de la evolución de las principales actividades económicas (ámbito sectorial), con el fin de identificar las causas que explican el crecimiento experimentado en 1999. Además, se busca determinar si las principales fuentes de expansión de la producción nacional generan oportunidades para la mayoría de la población, por lo que se establece una diferencia esencial entre los conceptos de Producto Interno Bruto e Ingreso Nacional Bruto. Este último excluye, por ejemplo, los pagos que salen del país por concepto de rentas y utilidades, que a partir de 1999 empiezan a ser bastante significativos como resultado de la presencia de una fuerte inversión extranjera directa en años anteriores.

En general, se evalúa en qué sectores se concentran la producción, el empleo, las exportaciones y el crédito. También se discute el papel de las importaciones en el crecimiento económico. Se intenta descubrir cuáles son las bases del dinamismo y su solidez en el mediano y largo plazo.

Se continúa dando un especial seguimiento a las relaciones de Costa Rica con Centroamérica y los países con que existe un tratado de libre comercio aprobado (México), y se incluyen reflexiones sobre el proceso de preparación de Costa Rica para participar en forma provechosa en el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Estos temas se presentan para ilustrar las oportunidades del comercio internacional.

Un tema nuevo en este Informe es la importancia y el papel de la banca *off shore* en el desempeño económico de la nación, tema que sin duda alguna será base de discusión en próximos estudios.

Se sigue abordando la solvencia de las cuentas externas, esta vez profundizando en un tema de especial interés: la transferencia neta de capitales, que a partir de 1999 impacta sustancialmente las cuentas de la balanza de pagos. Se discute también en este capítulo el efecto de la restricción del crédito, como parte de la política monetaria, en la evolución de las tasas de interés por actividad.

Se analiza la solvencia fiscal y el problema recurrente de la deuda interna. Se hace un examen minucioso de los tributos, procurando identificar, por tipo de impuesto, las actividades o sectores que más aportan al fisco. Se presenta información sobre el impacto del aumento en el precio del petróleo sobre la recaudación y sobre la inflación en 1999.

También se actualiza el análisis y la información de las variables asociadas con la estabilidad

en el costo de la vida y los ingresos familiares. Se discute la interrelación entre crecimiento económico y pobreza, dado que este año se registró un elevado crecimiento económico que no logró reducir la pobreza.

Por último, se continúa con la presentación de las percepciones de los sectores sociales en relación con el desempeño económico, para lo que se recurrió a entrevistas con un grupo de personajes clave de diferentes sectores sociales.

Desempeño económico en 1999

Seguidamente se presenta una valoración de las oportunidades, estabilidad y solvencia económicas. Se evalúa tanto la tendencia de los últimos diez años como la de 1999 y, más que un análisis aislado de una variable particular, se busca identificar fortalezas y debilidades de la nación en cuatro áreas específicas que se desarrollan a lo largo de este capítulo.

La valoración más agregada debe considerar que, si bien 1999 fue un año con indicadores macroeconómicos bastante aceptables, si se profundiza en ciertos aspectos relevantes para el desarrollo humano sostenible, afloran importantes limitaciones que conviene analizar con detenimiento.

• Crecimiento y las oportunidades que se generó

El crecimiento económico en 1999 no sólo fue significativo, sino que en términos per cápita llegó a ser el más alto de América Latina (5,5%). Sin embargo, las oportunidades que éste generó mostraron una clara concentración en pocas actividades económicas y zonas del país. La separación entre crecimiento macroeconómico y la situación de la mayoría de los habitantes se profundizó durante 1999.

No obstante, este dinamismo del PIB por persona no vino acompañado de un aumento en el ingreso nacional disponible¹, principalmente porque las actividades relacionadas con la inversión extranjera y las exportaciones no generaron un “crecimiento hacia adentro”, mediante una mayor vinculación entre sectores productivos y, más bien, transfirieron hacia el exterior grandes cantidades de dinero en forma de utilidades. Esta situación se había presentado en períodos anteriores, pero no en la magnitud actual.

La industria, en especial la vinculada con el régimen de zona franca, el transporte, el almacenamiento y las comunicaciones, así como el

turismo, fueron actividades que contribuyeron significativamente al crecimiento económico logrado. La operación anual de una gran empresa de alta tecnología provocó, en su mayor parte, que la industria aportará en 1999 más de una cuarta parte de la producción nacional, lo cual hizo de éste el sector más importante de la economía, superando inclusive al sector de servicios, que también había venido creciendo en los últimos años. El sector agrícola continuó perdiendo importancia dentro del PIB, aunque sigue siendo una de las principales actividades generadoras de empleo.

Este divorcio tiene múltiples causas y efectos socioeconómicos sobre la población que no han sido debidamente analizados, pero que son importantes de considerar desde la óptica del desarrollo humano. En todo caso, pone de manifiesto la necesidad de utilizar el indicador "ingreso nacional bruto" por persona, en vez del acostumbrado "PIB por persona", como una mejor referencia para describir la situación económica interna. Aún más, es necesario profundizar en la evolución de las distintas actividades económicas, según se presenta más adelante, con el propósito de analizar mejor el abanico de oportunidades económicas y sociales que se presentan en un año determinado, en el contexto de un panorama de apertura creciente.

Por otra parte, la producción para el mercado interno está rezagada con respecto al proceso de apertura internacional de la economía, aspecto que se refuerza con la mayor participación de productos importados en el total del consumo final de los hogares. Esta situación ocurre al tiempo que existen limitaciones objetivas para los productores locales, en términos de créditos en condiciones adecuadas, y apoyo para el desarrollo de ventajas competitivas y de un mercado de capitales, entre otros aspectos. Lo preocupante desde el punto de vista del desarrollo humano es que un gran porcentaje de pequeñas y medianas empresas aún tiene como destino de su producción el mercado local.

La formación bruta de capital creció levemente en 1999, como consecuencia de inversiones públicas por licitación en carreteras y proyectos de energía eléctrica. Continuó el flujo de inversión extranjera orientado a la creación de nuevas empresas, pero esta vez a un ritmo menor que en años anteriores, cuando se establecieron en el país importantes empresas de alta tecnología. Cabe destacar que, a pesar de que en 1999 los niveles de inversión extranjera directa fueron importantes, aún se debe impulsar y trabajar

mucho en los encadenamientos de las empresas extranjeras con el resto de la economía, a fin de lograr mayor contenido nacional en las exportaciones, una mayor capacidad tecnológica local y un efecto multiplicador de las oportunidades del comercio internacional, tal como ha sucedido en Singapur y Malasia (Sercovich, 2000).

Además, el ahorro nacional, una de las variables que más puede contribuir al crecimiento económico sostenido en los próximos años, se redujo en 1999; su relación con el ingreso nacional disponible llegó a ser la más baja de la década, apenas un 9%. Un elevado ahorro interno representa una oportunidad de canalizar recursos para financiar inversiones que garanticen un crecimiento sostenible y capacidad de enfrentar un eventual *shock* externo.

Los factores comentados inducen a cuestionar si el crecimiento económico será sostenido y permanente o es, más bien, una situación coyuntural influenciada, en su mayor parte, por el fuerte ingreso de inversión extranjera directa. Se plantea también la interrogante, partiendo del supuesto de que el crecimiento económico es sostenible, de si se podrá ir generando una mejor distribución de las oportunidades o persistirá la concentración encontrada en 1999.

- Crecimiento no generó mejores condiciones para la población

La Encuesta de Hogares de 1999 no revela cambios significativos en los indicadores de empleo. La tasa de desempleo abierto aumentó levemente, al llegar a un 6%; esto significa que poco más de 83.000 personas se estiman como desocupadas en 1999², hecho que estuvo acompañado por la disminución de la fuerza de trabajo en relación con la población en edad de trabajar. Además, la calidad de los empleos aún es deficiente, por cuanto alrededor de una cuarta parte del total de la fuerza de trabajo sigue teniendo problemas de empleo, ya sea porque está desempleada o porque es subempleada.

Por otra parte, las oportunidades laborales se presentan especialmente en la región central del país, producto de que las nuevas inversiones se concentran en el Área Metropolitana. De esta manera se profundiza la tendencia a un desarrollo regional con grandes desigualdades económicas y sociales entre distintas zonas. Los mayores niveles de subutilización total de la fuerza laboral se encuentran en la región Chorotega (17,9%), Brunca (16,8%) y Atlántica (16,4%). Con esto se puede afirmar que la concentración

de las oportunidades no sólo se refleja en el crecimiento económico y las exportaciones, sino también en la generación de empleo entre regiones.

En cuanto a las remuneraciones a hombres y mujeres, siguiendo con la tendencia de años atrás el ingreso promedio de los primeros resultó un 29% más alto.

A su vez, el ingreso promedio real de los ocupados apenas pasó de 53.245 colones en 1998 a 54.183 colones en 1999, a pesar del aumento en los salarios mínimos reales y del mayor crecimiento económico. Por su parte, el nivel de pobreza, en términos estadísticos, se mantuvo estable alrededor del 20% del total de hogares (20,6% en 1999), mientras que la pobreza extrema aumentó a 6,7% en 1999. Ello implica que 147.351 familias del país no cuentan con ingresos suficientes para cubrir sus necesidades básicas. Además, de estas familias, 47.805 no satisfacen ni siquiera sus requerimientos alimentarios. Esto demuestra que un mayor crecimiento económico no necesariamente se refleja en menores niveles de pobreza, lo cual a su vez plantea la interrogante sobre el tipo de crecimiento económico que se debe generar. De hecho el Banco Mundial, con base en estudios econométricos, ha presentado información que muestra cómo países con menor crecimiento económico han logrado una mejor distribución de las oportunidades para la población, medidas a través de diversos indicadores (Doryan, 2000).

Las oportunidades se han venido concentrando en ciertas actividades vinculadas con las zonas francas y el turismo, especialmente en términos de inversión, producción, empleo y exportación. Sin embargo, al mismo tiempo, son estos los sectores que menos contribuyen a financiar los gastos que demanda un Estado moderno.

El sector financiero también ha aprovechado situaciones particulares del entorno económico, al disfrutar diferenciales muy altos entre las tasas pasiva y activa, y al colocar un mayor porcentaje de los recursos financieros en actividades relacionadas más con el consumo, el comercio y los servicios (que en conjunto absorbieron el 60,5% del crédito total en 1999), que con actividades productivas, lo que podría confirmar que el financiamiento no está siendo utilizado como instrumento estratégico en el proceso de transformación y crecimiento que requieren las unidades productivas, especialmente las de menor tamaño. El crédito al sector privado creció un 19% a pesar de que las tasas de interés se incrementaron: las activas alcanzaron niveles promedio de 21,2% en

términos reales, seis puntos por encima de los niveles de 1998. Esto sin contabilizar la banca *off shore*, cuyas operaciones ya superan las operaciones locales supervisadas por la SUGEF, dado que conllevan una serie de beneficios tanto para los inversionistas como para quienes buscan fuentes de financiamiento.

El crecimiento no podrá contribuir significativamente al desarrollo humano si no se basa en mayores esfuerzos en términos de inversión en capital humano, tasas de ahorro interno, vinculación de las exportaciones con los productores locales y más apoyo para estos últimos (no apostar sólo a la atracción de grandes empresas extranjeras), así como en menor deterioro ambiental y, en general, en una mayor creación de empresas formales, independientemente del origen de su capital.

- Solvencia de las cuentas externas

En 1999 la solvencia de las cuentas externas registró una mejoría, que se reflejó finalmente en un aumento de las reservas internacionales netas. La deuda externa y el tipo de cambio tampoco fueron problemas en esta área.

Por primera vez en décadas hubo un superávit comercial (1,5% del PIB), pues aunque las exportaciones nominales crecieron menos que en 1998 (18,1% versus 27,4%) las importaciones apenas crecieron un 0,5%, y esto a pesar de que el crecimiento económico fue significativo. El flujo de inversión extranjera directa continuó siendo importante, tres veces superior al nivel de principios de la década, e ingresó capital privado de corto plazo, como resultado del aumento en las tasas locales de interés activas. Además, el Gobierno de la República colocó en el mercado internacional \$300 millones en bonos que permitieron financiar el déficit y acumular reservas. Las reservas ya cubren las importaciones de 2,6 meses, relación que permite dar confianza al sector externo de la economía y a los agentes económicos.

Por otra parte, aun cuando el déficit en cuenta corriente no se redujo significativamente (se mantuvo por encima del 3% del PIB), pareciera que éste no es un problema en la actualidad. La preocupación central radica más bien en su sostenibilidad, pues habrá que prestar atención al crecimiento de los pagos netos al exterior por renta de la inversión directa, los cuales en 1999 superaron los \$1.400 millones, después de que en 1997 eran cerca de \$60 millones. Ciertamente, nuevas industrias han generado incrementos

extraordinarios en la producción y las exportaciones, pero también en las remesas, por lo que la economía costarricense se ha transformado en los dos últimos años en exportadora neta de capital de largo plazo.

Otro aspecto al que se le debe poner atención es el tipo de vinculación con el mercado mundial. Esto por cuanto, pese al superávit comercial registrado, si se excluyen los componentes electrónicos para microprocesadores, las exportaciones muestran un deterioro. La alta dependencia de la estructura productiva de las importaciones, así como el reducido valor agregado de las exportaciones más dinámicas, le plantean a Costa Rica el reto de revisar su esquema de inserción internacional. Experiencias de otros países indican que es posible una mayor vinculación de empresas extranjeras de alta tecnología radicadas en naciones en desarrollo, con empresas locales que sirven como proveedores de alta calidad. ¿Cómo hacer para que cada año más pequeñas y medianas empresas logren exportar y aprovechen las oportunidades que ofrece el comercio internacional? Esto último es particularmente importante ante la eventual entrada de Costa Rica al ALCA, en un plazo de apenas cinco años. El tiempo para mejorar la preparación del país para competir con economías más desarrolladas de la región está llegando a su límite.

- Solvencia fiscal y orientación del gasto público

En 1999 la falta de solvencia fiscal siguió siendo uno de los principales problemas económicos del país, aunque desde 1994 se vienen realizando esfuerzos por corregirla. En ese año el déficit del Gobierno Central como porcentaje del PIB alcanzó un 5,2%, mientras que en 1999 esa relación fue de 2,3%.

Los gastos del Gobierno Central continúan creciendo en términos reales, fundamentalmente por el servicio de la deuda interna, y los esfuerzos fiscales se siguen realizando principalmente en el área de los ingresos. Al estar las tasas de interés en niveles más elevados que en 1998, el gasto por este concepto explica el crecimiento del gasto público, ya que aumentó en más de un 40% en 1999, a pesar de la colocación de bonos en los mercados internacionales (donde se convirtió deuda interna en externa).

La deuda interna sigue siendo un problema no resuelto. Según datos del Banco Central de Costa Rica la deuda interna del Gobierno Central (24,9% del PIB) aumentó en términos porcentuales con respecto al PIB, como consecuencia de

la aplicación del artículo 175 de la Ley 7558, del 3 de noviembre de 1995, que indicaba que se debía cargar al erario público la totalidad de los bonos de estabilización monetaria en circulación al 31 de diciembre de 1995. El nivel de la deuda, y especialmente su servicio, siguen constituyendo una seria amenaza para el desarrollo humano. Con excepción de la referida colocación de bonos en el mercado internacional, no se hizo lo suficiente para resolver este problema. Cada año una cuarta parte del gasto público se dedica a pagar intereses.

La *Memoria Anual* de la Contraloría General de la República confirma esta situación: “El Gobierno de la República sigue mostrando una situación que podría denominarse de desequilibrio estable (...) A pesar de las medidas que se han tomado para reforzar la situación fiscal, como el convertir diversas entidades en contribuyentes del impuesto sobre la renta, o autorizarlas a donar al Gobierno parte de su cartera de inversiones, o el recurrir a la colocación de bonos en los mercados financieros internacionales, no se observa aún una mejora en las finanzas que pueda calificarse como sustancial y sostenida” (Contraloría General de la República, 2000).

Ahora bien, es importante reconocer los esfuerzos del Gobierno por contener el gasto en transferencias, que ha venido aumentando aceleradamente en los últimos años. La aplicación de mayores controles, la realización de estudios y la fiscalización de los incentivos turísticos y de exportación han reducido los montos pagados por el Gobierno. Hacia futuro, el reto es fortalecer los mecanismos de control y gestión de los programas públicos.

- Estabilidad, costo de vida e ingresos familiares

La estabilidad económica continuó en 1999, al reducirse la inflación. La tasa de crecimiento del nivel general de precios disminuyó en relación con el año 1998; sin embargo, aún no ha sido posible reducirla a un dígito, como ha sucedido en los países desarrollados y en algunas naciones latinoamericanas. Además, las familias siguen percibiendo que el costo de la vida sube, hecho que podría deberse al reducido aumento en el nivel de ingreso promedio real.

Esta situación lleva a reflexionar sobre las oportunidades que realmente se están generando, pues además es conocido que la pobreza extrema es mayor de lo que se creía. Asociado con esta condición, se presenta el hecho de que alrededor del 84% de la población ocupada en el

CUADRO 3.2

Resumen de indicadores económicos más relevantes

Indicador	1998	1999	Promedio 1991-1998
OPORTUNIDADES			
Crecimiento del PIB por persona (%)	5,5	5,5	2,8
Crecimiento real del ingreso nacional disponible por persona (%)	3,5	-1,5	3,1
Formación bruta de capital / PIB (%)	24,0	22,5	21,0
Crédito al sector privado (% crédito total)	58,5	68,3	59,2
Tasa de interés activa real (%)			
• Bancos estatales	15,1	21,2	17,1
• Bancos privados	20,4	21,6	23,8
Tipo de inserción internacional ^{a/}	Satisfactorio	Satisfactorio	
Crecimiento de las exportaciones (\$ corrientes)	27,4	18,1	16,5
Tasa de desempleo abierto (%)	5,6	6,0	5,0
Tasa de subutilización total (%)	13,1	13,8	11,5
Índice de salarios mínimos reales (1995=100)	103,3	107,9	
Ingreso promedio real mensual (1995=100)	53.245	54.183	52.013
ESTABILIDAD			
Inflación (IPC) (%)	12,4	10,1	15,0
Déficit comercial / PIB (%)	5,3	-1,5	4,5
Déficit cuenta corriente / PIB (%)	3,6	3,2	3,9
Tipo de cambio efectivo real multilateral (1995=100) ^{b/}	102,6	105,5	102,9
Déficit Gobierno Central / PIB (%)	2,5	2,3	3,1
SOLVENCIA			
Ahorro nacional neto / PIB (%)	9,3	7,5	9,5
Reservas internacionales / meses importaciones	2,0	2,6	3,2
Deuda interna Gobierno Central / PIB (%)	21,8	24,9	19,5
Deuda externa / PIB (%)	20,7	20,1	30,4
Inversión en infraestructura ^{c/}		No satisfactoria	
Gasto público en educación / PIB (%)	4,5	4,3	4,5

Nota: La calificación de "muy satisfactorio", "satisfactorio" y "no satisfactorio" es el resultado de dos comparaciones: 1) el indicador de Costa Rica en 1999, con respecto al promedio de 1991-1998; 2) relación entre ese mismo indicador y las mejores calificaciones obtenidas por los países de América (siempre que la información esté disponible).

a/ Se califica en función del tipo inserción internacional del país (crecimiento de las exportaciones y su relación con los productores locales).

b/ Año base 1995. CEPAL, sobre la base de cifras del Fondo Monetario Internacional.

c/ Se califica en función del Estado y las necesidades insatisfechas en materia de: carreteras, modernización de puertos y aeropuertos, costos de estiba, electricidad y telecomunicaciones.

■ Satisfactorio ■ Muy satisfactorio ■ No satisfactorio

sector agropecuario y el 70% en la actividad de la construcción tiene “primaria o menos”, nivel de instrucción que les impide a los trabajadores acceder a niveles decorosos de bienestar (esto representa una población aproximada de 273.000 personas).

También se modificaron algunas apreciaciones sobre los ocupados. El número de ocupados plenos disminuyó, el número de personas en estado de subempleo visible e invisible se incrementó, lo mismo que la tasa de desempleo abierto (aunque levemente) y la tasa de subutilización total de la fuerza laboral. Esto debería llamar la atención sobre la calidad del crecimiento económico experimentado en 1999. Además habría que agregar que el desempleo afecta más a las personas entre 12 y 24 años, edad en la que el recurso humano se incorpora por primera vez a alguna actividad productiva.

Es preocupante observar el aumento de las tasas de interés en 1999; si esta tendencia persiste, no le permitirá a los grupos de ingresos bajos y medios adquirir una vivienda con mensualidades razonables.

En síntesis, si bien existe estabilidad económica, los grupos sociales no están percibiendo aún todos los beneficios posibles de ella, ni tampoco del extraordinario crecimiento económico experimentado en 1999. Esto es consistente con el reducido crecimiento del gasto de consumo final, la disminución del ingreso nacional disponible por persona y las percepciones de los sectores sociales sobre el desempeño económico del país.

Crecimiento económico y las oportunidades que generó

La evolución del Producto Interno Bruto (el crecimiento económico) es una de las variables económicas más importantes que se utilizan para medir el nivel de desempeño de una economía y, a su vez, tiene un impacto significativo en términos de desarrollo humano. En general, mientras mayor sea el crecimiento económico mayores serán las posibilidades de que se generen oportunidades económicas y sociales para los distintos agentes económicos, siempre que ese crecimiento dé lugar a la creación de fuentes de empleo y sea equitativo y ambientalmente sostenible, para garantizarle oportunidades a las futuras generaciones. Durante 1999 esta variable registró un comportamiento notable, aunque contribuyó modestamente al bienestar de la población y a la sostenibilidad del desarrollo humano.

En esta sección se presentarán los factores que contribuyeron, así como los que impidieron un mayor crecimiento económico y las oportunidades que esto generó al país.

La economía sigue creciendo y el país ocupa el primer lugar en América

En 1999 la producción en términos reales creció un 8%, cifra superior al promedio anual observado en los últimos siete años (5,4%) y la mayor desde 1992, cuando fue de 9%. Esta situación ha permitido continuar con la reactivación económica iniciada en 1997 y ha puesto a Costa Rica en el primer lugar en el ámbito de América en este indicador.

Este, sin duda, se puede considerar como uno de los resultados más alentadores de 1999. Fue generado, entre otros factores, por el crecimiento de los sectores industrial, transportes, almacenamiento y comunicaciones y agricultura, ganadería, silvicultura y pesca.

El PIB por persona mostró un aumento de 5,5%, muy superior al promedio del período 1991-1998 (2,8%). Es importante notar que el resultado de 1999 en este indicador impulsa la tendencia creciente que se había iniciado en 1997, pero a su vez contrasta con el crecimiento del ingreso nacional disponible per cápita, que este año fue negativo (gráfico 3.1).

El ingreso nacional disponible bruto, por su parte, creció apenas un 0,8% en términos reales, lo que contrasta con el crecimiento registrado el año anterior, de 6%, y el crecimiento de la producción, de un 8%. Esto significa que el ingreso disponible está limitado, y lo estará en el futuro, principalmente, por el pago que se realice a factores del exterior, como consecuencia de importantes actividades de inversión extranjera directa, y por el signo de la variación en los términos de intercambio³. En otras palabras, si bien el PIB creció un 8%, el efecto sobre el ingreso nacional (y por tanto sobre el ahorro y el consumo internos) fue reducido, porque se remitieron importantes recursos financieros al exterior, como resultado de inversiones extranjeras pasadas y porque los términos de intercambio favorables fueron causados por exportaciones de productos de alta tecnología⁴.

Un aspecto que ejemplifica claramente esta situación es el siguiente: la producción de las zonas francas aportó más de un 70% al crecimiento del PIB en 1999, pero su contribución al ingreso nacional se redujo de manera notable, por cuanto el ingreso nacional disponible contempla únicamente

los recursos generados en el proceso productivo interno y que quedan disponibles para que los agentes económicos los consuman o ahorren, excluyendo los ingresos que se envían como remesas al exterior, tales como intereses, dividendos y utilidades de empresas extranjeras, estos últimos bastante significativos en 1999 (BCCR, 2000b)⁵.

Es más, según un informe de la CEPAL, en Costa Rica la relación entre las utilidades pagadas y las exportaciones de bienes y servicios pasó de 5,3 en 1998 a 13,2 en 1999, y se constituyó en la razón más alta de toda América Latina y el Caribe (CEPAL, 2000b). Este es un argumento muy fuerte para resaltar la necesidad de aumentar el contenido nacional de las exportaciones, mediante una mayor participación de las empresas y trabajadores costarricenses.

Industria impulsa el crecimiento económico

Más del 70% del crecimiento del PIB en 1999 se explica por el crecimiento de la industria. A lo interno de este sector, las zonas francas son responsables del 100% de la variación registrada en el valor agregado de la industria, según cálculos del Banco Central de Costa Rica. Con este crecimiento, la participación de la industria en el PIB aumentó más de tres puntos porcentuales y colocó a este sector como primero en importancia den-

tro de la economía (25,9% del PIB).

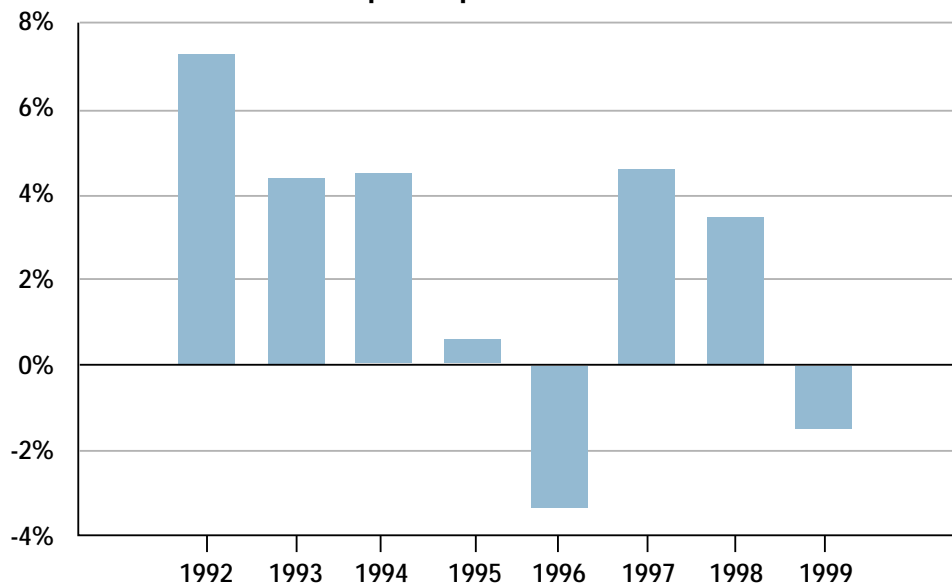
El segundo sector en términos de crecimiento fue el de la construcción, que experimentó un incremento de un 7% en términos reales, como consecuencia del crecimiento de las obras por licitación del sector público en el área de infraestructura, tanto en carreteras como en proyectos de energía eléctrica. La participación de este sector en el PIB también aumentó, aunque su aporte apenas llega a un 3,8%.

El tercer sector en términos de crecimiento real fue el de transportes, almacenamiento y comunicaciones, con un 6,7% en 1999. Según datos del Banco Central, las comunicaciones aportaron un 70% del aumento observado, seguidas por el transporte aéreo.

El sector agrícola, que en 1998 había crecido un 6%, apenas creció un 3,9% en 1999, aunque este comportamiento explica un 4,8% del aumento total del PIB. El incremento se sustentó en un crecimiento del valor agregado de la leche y el café, así como por aumentos en la producción de yuca, melón, pollo y piña, los que en conjunto explican más del 90% de la tasa de variación registrada en 1999, según datos del Banco Central. El banano y la caña de azúcar fueron los productos más afectados en 1999, en el primer caso por la sobreoferta en el mercado mundial y en el segundo por condiciones climáticas adversas.

GRAFICO 3.1

Costa Rica: crecimiento del ingreso nacional disponible real per cápita. 1992-1999



Fuente: Departamento de Cuentas Nacionales, BCCR.

RECUADRO 3.1

Nuevos retos en materia de información para el desarrollo

El Banco Central de Costa Rica (BCCR) viene realizando desde hace varios años una serie de investigaciones para mejorar el Sistema Estadístico de Cuentas Nacionales. Como resultado de ese esfuerzo, en abril del año 2000 se presentó la actualización de todas las cifras macroeconómicas, tomando como base de referencia el año 1991, en lugar del año 1966, que era el que se venía utilizando hasta entonces. Asimismo, se amplió la cobertura de actividades económicas y la información básica emanada de los nuevos cálculos.

Por otra parte, profundizando lo expresado en informes anteriores en relación con limitaciones estadísticas, y no obstante algunos avances en esta materia (tales como la elaboración de nuevos manuales metodológicos en el Sistema de Cuentas Nacionales y la revisión del V Manual de Balanza de Pagos), las demandas de información de los usuarios públicos y privados señalan la necesidad de extender el horizonte de la estadística económica para contemplar otros fenómenos de interés mundial; es el caso de variables vinculadas estrechamente con la evolución del crecimiento y el desarrollo sostenibles, como la problemática ambiental y la inversión en capital humano en lo relativo a la educación y la salud.

Como respuesta a esta tendencia, existen metodologías para la generación de datos que midan el impacto económico del deterioro y la degradación de los recursos naturales, así como para evaluar los avances en la creación de capital humano. El esquema desarrollado por el BCCR abre la posibilidad de elaborar "cuentas satélite" dentro del Sistema de Cuentas Nacionales, permitiendo así un análisis ordenado, detallado y comparable desde la óptica internacional, de estos temas. Sin embargo, el país muestra una fuerte debilidad y deterioro de la información estadística básica, lo que limita la aplicación y compilación de los detalles que ofrecen esas metodologías.

Entre las principales causas de este deterioro destacan las siguientes:

- La desregulación de diferentes mercados, así como la simplificación de los procesos de fiscalización y control ejercidos por entes públicos sobre la actividad privada, no contemplan la

continuidad de muchas de las fuentes de información que habían estado disponibles para la elaboración de dichas estadísticas.

- Ciertas reducciones del tamaño del Estado y la redefinición de su rol han incidido en los procesos de generación de estadísticas básicas, de manera que muchos de éstos, que se ejecutaban en diversos ministerios y dependencias, han sido recortados por falta de presupuesto o eliminados porque no encajan dentro del nuevo papel asignado a las entidades públicas.

- La creciente importancia de los servicios en la producción, el rápido cambio tecnológico en las diferentes industrias y las innovaciones en materia de comercialización de bienes y servicios, también han redundado en dificultades para registrar el efecto económico de las actividades productivas, particularmente aquellas de reciente aparición.

- La falta de un ordenamiento sistémico en la producción de las pocas estadísticas básicas que generan el Estado y el sector privado. En este sentido cabe mencionar la carencia de normativa efectiva y de los recursos necesarios para obligar a los entes públicos a usar nomenclaturas y códigos estandarizados y conciliados, así como la metodología estadística, en sus procesos productivos de información, lo que dificulta el empleo de las bases de datos disponibles.

- Los escasos avances logrados en la normalización de la información contable de las entidades públicas y privadas, campo en el que los países europeos muestran un avance espectacular, impulsado probablemente por la necesidad de generar información macroeconómica comparable entre los miembros de la Unión Europea.

- El vacío constitucional y jurídico, que impide a los entes públicos responsables de la producción de estadísticas básicas y de síntesis exigir al sector privado (incluidos los hogares y las instituciones privadas sin fines de lucro), información contable y de otra índole para elaborar dichas estadísticas, sujeto a sanciones por reticencia y falta de veracidad y dentro de compromisos legales para guardar la confidencialidad de los datos suministrados. La Ley de Creación del Sistema Estadístico Nacional, promulgada en 1998, trató de resolver la problemática planteada, pero no contempló un adecuado

financiamiento para el ente regulador creado y resultó muy tímida en cuanto a las posibilidades efectivas de normar la producción de estadísticas del Estado. De igual forma mantuvo el vacío jurídico en cuanto a la exigencia de información al sector privado, por contraposición con las normas constitucionales.

Frente a estas situaciones, son necesarias, entre otras, las siguientes acciones:

- Que la sociedad civil, con el impulso de los entes estatales, se plantee de manera seria objetivos estratégicos de mediano plazo y metas que permitan ir solventando los vacíos jurídicos.

- Que el sector privado tome conciencia del importante papel que le corresponde desempeñar en cuanto a la producción de estadísticas básicas y no sólo como demandante de datos, pues si bien es responsabilidad del sector público organizar y proveer los sistemas de información, éstos no podrán satisfacer los requerimientos de los usuarios en tanto el sector productivo y los hogares no suministren los microdatos necesarios para la elaboración de las estadísticas.

- Además es imperativo impulsar la coordinación dentro del Estado, para emprender proyectos conjuntos de levantamiento de datos básicos que cubran los requerimientos de quienes hacen estadísticas y coadyuven al logro de los objetivos propios de las instituciones, dentro de un marco de interés nacional y de recursos adecuados, especialmente considerados en los planes de desarrollo.

- Finalmente, estos esfuerzos deberán ser integrados en un sistema de estadísticas nacionales debidamente coordinado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos, como ente rector, que garantice un flujo periódico (de corto, mediano y largo plazo), oportuno, confiable y creciente de información para llenar las necesidades de la sociedad, y que permita diagnosticar y pronosticar, en cada momento, la posición del país con respecto al logro de la estabilidad macroeconómica, en un contexto de crecimiento sostenido, con oportunidades de ingreso, empleo y formación de capital humano para los distintos grupos sociales y un uso sostenible de los recursos naturales.

Fuente: Fallas, 2000.

En el cuadro 3.3 se aprecian las contribuciones de cada sector al crecimiento del PIB en 1999. También se observa que las actividades más dinámicas están relacionadas con actividades de exportación y empresas grandes.

En síntesis, puede notarse cómo en el aporte al PIB pueden presentarse múltiples situaciones, no sólo entre actividades económicas, sino al interior de cada una de ellas. De ahí la necesidad

de desglosar la situación de cada actividad y, dentro de ésta, cada uno de sus principales productos.

El nuevo Sistema de Cuentas Nacionales permite precisar mejor algunas mediciones, como por ejemplo la información sobre el nivel de consumo intermedio (oportunidades) y la remuneración a los asalariados (distribución funcional del ingreso) en cada una de las actividades productivas del país.

RECUADRO 3.2

Cambios en la estructura productiva costarricense

La estructura productiva costarricense ha experimentado cambios importantes desde 1960, sobre todo en lo que se refiere al aporte de los sectores agrícola e industrial. En ese año el sector agrícola era el más importante en la producción nacional, pues representaba un 25% del total, seguido por el sector comercio, con un 20% y el sector servicios, con un 19%; el sector industrial apenas representaba el 14%.

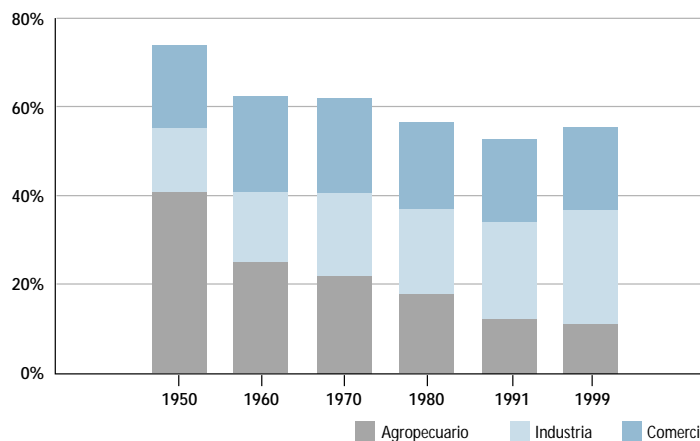
En 1970 el sector industrial superó la participación del sector servicios y en 1980 se ubicó como el sector de mayor importancia en el PIB, situación que se mantuvo hasta los noventa y se consolidó en 1999, con un aporte del 26% del PIB. En contraste, el sector perdió importancia, al pasar de 25% en 1960 a 18% en 1980, para luego representar tan solo un 11% del PIB en 1999.

Por su parte, los sectores de comercio y servicios han mantenido una participación relativamente estable en el PIB a lo largo de los años, ubicándose en un rango de entre 16% y 20%. Sin embargo, es interesante destacar que en los años 1960 y 1970 el sector comercio tenía una mayor participación que el sector servicios, pero en 1990 esta situación cambió y en 1999 el sector de servicios pasó a ser el segundo en importancia dentro del PIB, después de la industria.

La menor participación del sector agropecuario dentro del PIB no debe interpretarse como una disminución de su valor. De hecho, la producción de ese sector en 1999 fue un 38% más elevada que la obtenida en 1991, en colones de este último año.

GRAFICO 3.2

Costa Rica: estructura productiva según principales actividades 1950-1999



Nota: los datos de 1991 y 1999 corresponden a la nueva metodología de Cuentas Nacionales.

Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR (2000), y Vargas y Sáenz, 1998.

CUADRO 3.3

Contribución al crecimiento del PIB en 1999

Sector	Crecimiento (%)	Aporte al crecimiento (%)	Aporte al crecimiento del sector (%)	Destino valor agregado	Tamaño empresa ^{a/}
Industria manufacturera	25,3	72,8	Zona franca (100%) • Componentes electrónicos para microprocesadores (70% de las exportaciones de zona franca corresponde a Intel)	Externo	G
Agropecuario	3,9	4,8	Leche (24%) Café (22%) Yuca (19%) Melón (14%) Pollo (13%) Piña (11%)	Local Externo Local/externo Externo Local Externo	G-M-P G-M-P M-P M G G
Construcción	7,0	3,0	Construcción pública por licitación (100%) • Proyectos de energía eléctrica (Angostura) • Carreteras	Local	G
Acumulado sectores primario y secundario		80		Mayoría externo	Mayoría grande
Comercio, restaurantes y hoteles	1,6	3,3	Restaurantes y hoteles • Actividades asociadas con turismo	Local	M-P
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	6,7	6,9	Comunicaciones (70%) • Telecomunicaciones • Transporte aéreo	Local / internacional Internacional	G G
Otros servicios	2,4	9,2	Servicios comunales y sociales (30%) • Diversión y esparcimiento asociado con turismo	Local	M-P
	6,0		• Servicios financieros (26%) • Electricidad y agua (22%)	Local Local	G G

a/: "G" = Grande, "M" = Mediana, "P" = Pequeña.

Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

RECUADRO 3.3

Las micro y pequeñas empresas en Costa Rica

El estudio *La microempresa de los noventa en Costa Rica*, realizado en 1999 por el Programa Nacional de Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa (PRONAMYPE) y el Proyecto Centroamericano de Apoyo a Programas de Microempresa (PROMICRO-OIT), hace una estimación de los establecimientos y trabajadores con base en los datos ob-

tenidos de la Encuesta de Hogares. Según estas estimaciones el número de micro y pequeñas empresas no agrícolas (formales y no formales) se acerca a las 250.000 y en ellas se da empleo a más de medio millón de trabajadores, que representan un 42% del empleo total del país.

CUADRO 3.4

Estimación de los establecimientos y trabajadores de las micro y pequeñas empresas no agrícolas. 1998
(en miles)

Estrato productivo Privado y no agrícola	Total	Tamaño del establecimiento			
		Microempresa (De 1 a 4)	Total	Pequeña empresa	
				De 5 a 9	De 10 a 19
Todos los estratos					
Establecimientos	247	233	14	11	3
Trabajadores	546	387	159	80	80
Sector formal					
Establecimientos	62	52	10	7	2
Trabajadores	190	95	95	41	53
Sector Informal					
Establecimientos	185	180	5	4	1
Trabajadores	356	292	65	38	26

Dentro de este sector, los establecimientos formales representaron en 1998 el 25% del total y emplearon a 190.000 trabajadores, lo cual implica que tres de cada cuatro de estas empresas pertenecen al sector informal. En la categoría de microempresa se ubica la mayor cantidad de establecimientos, tanto del sector formal (84%) como del informal (97%), y se concentra el mayor número de trabajadores. Sin embargo, en el sector formal casi la mitad de los trabajadores se ubican en la pequeña empresa (de 5 a 19 trabajadores) y el grado de formalidad crece al aumentar el tamaño de la empresa.

Fuente: Trejos, 2000a.

El sector que posee un mayor consumo intermedio es el industrial (67%), seguido por la explotación de minas y canteras y la construcción (65% y 55%, respectivamente). Vale la pena destacar que este último sector fue uno de los que incrementó en mayor medida su consumo intermedio con respecto a la producción durante la década de los noventa (poco más de 4 puntos). Otro sector que tuvo un cambio importante en el consumo intermedio en los años noventa fue el de servicios de la Administración Pública (de 36% a 41%), hecho que se explica por las com-

pras crecientes de ciertos servicios que antes realizaba personal de las instituciones públicas.

En cuanto a remuneración de los asalariados, el sector más intensivo en el uso de mano de obra, medido por la remuneración a los asalariados dentro del valor agregado total, es el de servicios, tanto de la administración pública (66%) como comunales, sociales y personales (55%), seguidos por el sector de la construcción (37%). El sector industrial es el menos intensivo en el uso de mano de obra, ya que las remuneraciones a los asalariados representan tan solo un

16% de total del valor agregado y se ubican por debajo del total de la economía (26%). Esta información resulta esencial, pues significa que no todas las actividades económicas generan las mismas oportunidades laborales, sino que ello depende de la naturaleza de las tareas que realizan y de su grado de avance tecnológico.

Internacionalización de las empresas: crítico para el sector industrial ⁶

El sector industrial está conformado por 4.895 empresas formales, de las cuales el 94% corresponde a micro, pequeñas y medianas empresas (aquellas con menos de 100 empleados) que destinan su producción mayoritaria-

mente al mercado local. A pesar de ser el sector menos intensivo en trabajo, ofrece empleo a más de 200.000 hombres y mujeres y realiza tres cuartas partes de las exportaciones totales del país.

En 1999 el sector industrial mostró un crecimiento excepcional, que se explica en gran medida por el desempeño de la producción y exportación de la firma Intel.

No obstante, según el Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica, la industria de base local pasó por una crisis que se manifestó en una desaceleración de su producción y se debe, en parte, a la política económica aplicada. Indicadores que explican en cierta medida esa situación son los siguientes (IICE, 2000):

CUADRO 3.5

Subsectores industriales según su crecimiento en 1999

Subsector industrial	Crecimiento de la producción real (porcentajes)
Crecimiento excepcional	
Zona franca	64,6
Instrumentos médicos y ópticos	40,5
Fabricación de metales comunes	31,6
Sustancias químicas	18,1
Tabaco	15,4
Máquinas y aparatos eléctricos	12,8
Crecimiento dinámico	
Editoriales e imprentas	8,7
Equipos de radio, televisión y comunicación	7,8
Minerales no metálicos	5,4
Equipo de transporte	4,9
Crecimiento normal	
Alimentos y bebidas	4,3
Reciclaje	3,9
Madera, excepto muebles	3,8
Muebles de madera	3,6
En recesión	
Caucho y plásticos	2,4
Papel	0,6
En depresión	
Productos de metal	-3,2
Prendas de vestir	-3,7
Textiles	4,2
Curtido, cuero y calzado	-11,2
Maquinaria y equipo	-13,0
Automotores, remolques diversos	-15,0
Perfeccionamiento activo	-16,0

Fuente: IICE, 2000.

RECUADRO 3.4

Competitividad del sector *software* y vinculación de empresas de la zona franca con empresas locales: dos proyectos clave apoyados por el BID-FOMIN

El *software* es un producto con un enorme potencial de crecimiento y rendimiento, sin ningún sacrificio ecológico; además es facilitador de la creación de nuevos negocios y, por ende, del surgimiento de nuevas pequeñas y medianas empresas. Según datos de la Cámara de Productores de Software (CAPROSOFT) el contenido nacional en un producto de *software* representa un 95% del valor del producto, cifra que es sumamente beneficiosa para el crecimiento económico del país.

El auge de este sector en Costa Rica se relaciona, entre otros factores, con la existencia de recursos humanos calificados para esta actividad a nivel universitario y técnico, la extensión de la informática educativa al 50% de las escuelas públicas y en todos los colegios de secundaria y la mayor utilización de la informática en las empresas.

En julio de 1999 se firmó con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) el "Programa de Apoyo a la Competitividad del Sector Software" para ser ejecutado en tres años. Los principales objetivos de este programa son: fortalecer la formación de recursos humanos en tecnología de información para au-

mentar la cantidad, calidad y diversidad de profesionales y técnicos conforme a las necesidades de las empresas del sector de *software*; mejorar la gestión de estas últimas para incrementar su competitividad a través de la introducción de sistemas de calidad internacionales, y fortalecer la capacidad institucional de CAPROSOFT para que sea capaz de mejorar la provisión de servicios contempla que este proyecto, tales como capacitación técnica y gerencial.

El costo total del proyecto es de \$2,5 millones, de los cuales el Fondo Multilateral de Inversiones del BID-FOMIN aporta \$1,5 millones y el resto es financiado con fuentes locales (productores 60% y Gobierno 40%).

La vinculación zona franca-empresa local es otra área fundamental para el desarrollo del país. En Costa Rica existen poco más de 200 empresas en el régimen de zona franca, de las cuales alrededor de un 20% corresponde a empresas multinacionales de alta tecnología (EMAT). Es por ello que el 10 de noviembre de 1999 se firmó con el BID el "Proyecto de Desarrollo de Proveedores para Empresas Multinacionales de Alta Tecnolo-

gía", cuyo objetivo es contribuir al incremento del contenido nacional de las exportaciones, específicamente mejorar la capacidad tecnológica-productiva de las pequeñas y medianas empresas (PYME) hasta niveles que les permitan suplir insumos y servicios para la producción de las EMAT y competir globalmente.

El proyecto apoyará la realización de un mínimo de 45 iniciativas de vinculación de PYME a la cadena productiva de las EMAT, para demostrar su viabilidad y sostenibilidad. A la vez se establecerá un sistema integral de información que facilitará esa vinculación. Para la continuidad institucional y para dar un carácter nacional a la operación, se prevé el establecimiento de una Oficina Nacional de Desarrollo de Proveedores que continuará con esta labor.

El proyecto se financiará mediante una donación del FOMIN por la suma de \$900.000 y un aporte local de \$600.000, en un plazo de ejecución de 36 meses.

Fuente: "Inversión extranjera", en Rindiendo Cuentas, boletín electrónico de MIDEPLAN, noviembre de 1999.

- Las exportaciones industriales, excluyendo zonas francas y maquila, decrecieron un 5,3%.
- Las importaciones industriales de materias primas, excluyendo zonas francas y regímenes especiales, decrecieron un 7,8%.
- Se desaceleró el crecimiento del consumo industrial de electricidad.
- La tasa de desempleo abierto en la industria subió ligeramente, de 5,8% a 6%, lo que significa que 13.000 personas ligadas a la industria estaban desocupadas en 1999.

El cuadro 3.5. contiene una división de los diferentes subsectores industriales según su comportamiento en la producción real en 1999.

De esta manera, las oportunidades generadas en el sector que más creció y que más contribuyó al crecimiento de la economía en 1999 parecen estar concentradas en las actividades de zona franca, muy especialmente en el área de componentes electrónicos para microprocesadores.

También es importante agregar que en el sec-

tor industrial existe un componente informal muy significativo. Para 1999 las empresas informales ascienden a más de 6.500, de acuerdo con un estudio realizado por la Cámara de Industrias a inicios del 2000. Es interesante notar que el punto de partida de este acelerado crecimiento coincide con la profundización de la apertura comercial, aunque no necesariamente se puede atribuir a ese proceso en forma exclusiva; por ejemplo, el exceso de regulaciones para formalizar un negocio es uno de los factores que favorecen la informalidad.

Ahora bien, uno de los temas que las empresas industriales plantean como críticos en 1999 es la necesidad de una apropiada inserción en la economía mundial. Se resalta que cada vez más la producción de ese sector se destina al mercado externo. Por ejemplo, en 1990 tan sólo un 19% de la producción total de la industria se exportaba, mientras que en 1999 ese porcentaje sobrepasó el 40%, lo que demuestra una clara

tendencia hacia la internacionalización de los procesos de manufactura. Sin embargo, la Cámara de Industrias ha identificado que apenas un 8% de las pequeñas y medianas industrias formales existentes en el país han logrado exportar (Cámara de Industrias, 2000).

Ante esta realidad, Costa Rica tiene el reto enorme de diseñar una estrategia nacional que permita aumentar el número de pequeñas y medianas empresas exportadoras y el contenido nacional de las exportaciones, manteniendo el flujo de inversión extranjera que ha conseguido hasta ahora. Además, es necesario desarrollar enlaces entre empresas suplidoras locales y compañías de zonas francas, nicho de mercado con el mayor potencial de subcontratación identificado hasta el momento en el país. Una estrategia de atracción de inversiones debe tener entre sus componentes esenciales una política de vinculación de las empresas locales con las exportadoras.

Limitado crecimiento a lo interno: un análisis de la demanda global

La demanda interna

La demanda interna⁷, uno de los factores que impulsaron el crecimiento económico en 1998, se estancó en 1999, dado que el gasto privado de consumo final se mantuvo prácticamente en el mismo nivel del año anterior en términos reales, mientras que la formación bruta de capital fijo apenas creció un 1,2%. Esto refleja un limitado crecimiento en el mercado interno, a pesar del extraordinario crecimiento experimentado por el PIB durante 1999. En este sentido, se estancó la generación de oportunidades y el nivel de vida de la población costarricense.

El gasto de consumo final de los hogares aumentó sólo un 0,4% en términos reales, aun cuando los salarios mínimos reales crecieron en este año. Para el Banco Central, esta situación obedece al aumento en las tasas de interés, producto a su vez de un mayor control monetario ejercido por el mismo Banco, al provocar una posposición de consumo (al deteriorarse la renta disponible de los hogares deudores) y un incremento del ahorro financiero de las familias. La contracción del gasto familiar se produjo particularmente en el consumo de bienes duraderos de origen importado (BCCR, 2000b).

En todo caso, una situación notoria del gasto de consumo final de los hogares es que durante el período 1991-1998 creció a un ritmo del 5,9% anual, mientras que los bienes de consumo im-

portados aumentaron en un 14,3% anual, es decir más del doble. Esto significa que ese gasto se orienta cada vez más a la compra de bienes foráneos, en perjuicio de los productores locales. En 1998, esta variable representó casi el 20% del total del gasto de consumo final de los hogares.

Por otra parte, el ahorro nacional neto mostró en 1999 un decrecimiento de -1,4% en términos nominales, situación que hizo que la relación ahorro/ingreso nacional disponible llegara a 9%, cifra menor al promedio del período 1991-1998 (10,2%). Esta relación sigue siendo muy insuficiente si se busca un proceso sostenido de crecimiento económico.

La formación bruta de capital fijo creció apenas un 1,2% en términos reales en 1999, después de haber crecido en más de 25% el año anterior, como consecuencia del establecimiento de la empresa Intel. El rubro que más creció fue el de nuevas construcciones (aproximadamente un 15%), debido a los programas de reconstrucción de carreteras financiados con recursos provenientes del impuesto del 15% a los combustibles (administrados por CONAVI) y a las obras de infraestructura eléctrica Angostura y Miravalles III. La inversión en maquinaria y equipo fue el componente que perjudicó el comportamiento de la formación bruta de capital, ya que mostró un descenso cercano al 7% (BCCR 2000b).

De cualquier forma, la razón formación bruta de capital/PIB real se ubicó en 1999 en 22,5%, poco más de un punto porcentual por encima del promedio registrado en el período 1991-1998 (21%).

Por otra parte, se debe destacar el comportamiento de las importaciones. Para el Banco Central, la evolución de la demanda interna afectó las compras externas, que decrecieron en un 1%.

La demanda externa

La demanda externa sí impulsó el crecimiento económico en 1999, aunque su ritmo de crecimiento fue menor al registrado el año anterior. Las exportaciones aumentaron en un 18,1%, principalmente las no tradicionales, que se incrementaron en poco más de un 29%. De hecho, las exportaciones continúan compensando el limitado desempeño de la producción para el mercado local. El escaso dinamismo de esta última puede resultar normal en una economía pequeña que está en un proceso de apertura a la economía mundial, pero es preocupante que de este mercado dependa aún la mayoría de las pequeñas y medianas empresas del país. Esto implica que las

oportunidades que se derivan de la demanda externa aún son restringidas para muchas empresas del sector productivo nacional.

Ahora bien, es relevante destacar que el crecimiento de las exportaciones fue asimétrico en sus componentes. Con excepción de las ventas externas de zonas francas y las transacciones de servicios no factoriales, especialmente el turismo, el resto de los rubros registró decrecimientos importantes. Los factores que explican en buena parte la evolución de las exportaciones de los sectores que decrecieron (bienes manufacturados por la industria regular, bienes amparados al régimen de perfeccionamiento activo y bienes agropecuarios no tradicionales, entre otros) son: la pérdida de competitividad y el menor acceso a algunos mercados por la competencia de los productos asiáticos; el descenso en los precios internacionales de algunos productos, motivado por condiciones de sobreoferta en el mercado mundial, y las investigaciones realizadas en torno a la concesión de certificados de abono tributario (BCCR, 2000b).

Las entradas por turismo también contribuyeron a que el crecimiento económico fuese mayor. Durante 1999 llegaron a Costa Rica 1.027.462 turistas internacionales, 84.609 más que los que arribaron en 1998; de esos nuevos turistas, más de la mitad eran de origen estadounidense. Otras naciones que han aumentado sus relaciones turísticas con el país, además de las centroamericanas, son Colombia (4.436 turistas más que en 1998), España (3.380 más que en 1998) y Holanda (3.621 más que en 1998). Por su parte, los ingresos de divisas por turismo, que llegaron a los \$994 millones en 1999 (casi 12% más que los de 1998), representan un 14,9% de los ingresos de divisas por exportaciones de bienes.

El crédito

Un factor que impidió que creciera aún más la producción nacional fue la escasa expansión del crédito interno neto, que apenas se incrementó un 2%. La contracción de la política monetaria durante 1999 repercutió en la expansión del crédito disponible en los bancos, afectando negativamente la expansión de la inversión y, por ende, el crecimiento económico. El crédito interno neto total del SBN creció a un ritmo muy inferior al promedio de los últimos siete años (2% versus 28,5%). Es importante señalar que mientras el crédito al sector público decreció un 22%, el crédito al sector privado aumentó en un

18,8% en términos nominales, lo que motivó que la participación del sector privado en el crédito interno neto total aumentara de 58,5% en 1998 a 68,1% en 1999. Sin embargo, debe considerarse que las estadísticas oficiales están subvaluadas por la influencia del financiamiento externo de las entidades *off shore* ligadas a bancos locales y otras fuentes similares, tema que se analizará más adelante.

El decrecimiento del crédito al sector público estuvo influido, básicamente, por el finiquito de las negociaciones con el Gobierno Central para el pago y documentación de las deudas cuasifiscales y la capitalización del BCCR. En el caso del crédito al sector privado, las entidades más dinámicas fueron los bancos privados y las líneas con mayor crecimiento fueron las denominadas en dólares, debido al diferencial existente entre las tasas cobradas en moneda nacional y el costo equivalente del financiamiento en moneda extranjera (BCCR, 2000b).

En el análisis del destino del saldo de crédito y su relación con el crecimiento económico es fundamental conocer qué tipo de actividades han venido demandando recursos crediticios. El cuadro 3.6 muestra el marcado cambio estructural del saldo de los fondos canalizados por el sistema financiero nacional a las diferentes actividades privadas.

Es claro que los sectores comercio, servicios y consumo ganaron casi 20 puntos porcentuales de participación entre 1991 y 1999, en detrimento de las actividades productivas tradicionales dedicadas a la agricultura, la ganadería, la industria y la construcción (incluyendo crédito para vivienda). En 1999 el crédito dirigido hacia las primeras actividades absorbía el 60% del total del crédito al sector privado no financiero, en contraste con un 38,9% en 1991.

Por otra parte, queda claro que con las elevadas tasas de interés activas reales para las actividades productivas, pocas empresas logran obtener y mantener por un período prolongado la rentabilidad que requieren para endeudarse internamente (cuadro 3.8). Esto contribuye a que la demanda de crédito para fines productivos sea moderada, lo que limita las posibilidades de transformación y crecimiento de las pequeñas y medianas empresas. Habría que preguntarse en qué medida el crédito dirigido a actividades de consumo, comerciales y de servicios estimula indirectamente el resto de actividades productivas.

En este contexto, es importante aclarar que durante los primeros cuatro meses de 1999 las

CUADRO 3.6

**Saldo de crédito del Sistema Bancario Nacional
por actividad económica. 1991-1999**
(distribución porcentual)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Agricultura, ganadería y pesca	24,0	21,9	19,7	19,0	17,2	15,1	11,4	10,4	9,3
Industria	30,0	25,2	20,9	19,9	20,9	18,6	15,0	14,8	14,7
Vivienda y construcción	7,1	6,5	6,4	6,8	7,0	8,1	14,0	17,4	17,2
Comercio, servicios y consumo	38,9	46,5	53,1	54,3	55,0	58,2	59,6	57,5	58,8
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: BCCR.

RECUADRO 3.5

Concentración de los grupos financieros privados

Cinco grupos financieros privados e inscritos en la Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF) concentraron el 68% de la cartera de crédito del sector privado en 1999. El Grupo Interfin es el que registró una mayor colocación, más de una quinta parte del total de colocaciones en el sector privado. Le siguen Banex, con una participación de casi el 18%, y BCT, que apenas superó el 10%.

Estos mismos cinco grupos obtuvieron el 91,8% del total de ganancias, después de im-

puestos, de los grupos financieros privados en 1999. En este indicador fue el grupo Banex el que obtuvo mayores ganancias, más de una cuarta parte de las generadas por todos los grupos financieros privados. Le siguieron muy de cerca Interfin y BCT, que ganaron un 24,5% y un 18,6% de las utilidades netas totales, respectivamente.

Ahora bien, el más alto rendimiento sobre el patrimonio, parámetro que permite medir cuántas utilidades generan los aportes de los

accionistas, lo obtuvo en 1999 el grupo financiero BCT; en esta entidad por cada 100 colones de aporte patrimonial se obtuvieron 21 colones de utilidades. Le siguió Interfin, con una relación patrimonio/utilidad de 19%. BCT también es el grupo financiero que, de estos cinco, tiene menos comprometido su patrimonio: sus pasivos representan 6,3 veces su patrimonio. El que tiene más comprometido su patrimonio es Interfin, al ser esa relación de 10,3 veces.

CUADRO 3.7

Algunas características de grupos financieros privados

Grupo	Cartera de crédito (% total)	Utilidad neta (% total)	Utilidad/ patrimonio (%)	Pasivo/ patrimonio
Interfin	21,4	24,5	19,0	10,3
Banex	17,7	25,5	16,0	6,6
Cuscatlán	9,9	11,5	13,0	6,7
BCT	10,7	18,6	21,0	6,3
San José	8,3	12,1	16,0	7,3
Total 5 grupos	68,0	91,8		

Fuente: Elaboración propia con datos de la SUGEF publicados por *El Financiero*, 13-19 de marzo del 2000.

CUADRO 3.8

Tasas de interés activas reales. 1990-1999

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Promedio
Activas por sector:											
• Agricultura											
Bancos estatales	11,7	15,2	13,2	26,5	14,1	12,4	10,6	11,1	11,9	15,9	14,1
Bancos privados	16,6	16,7	13,0	30,5	22,1	26,4	28,1	17,1	19,9	20,2	21,2
• Ganadería											
Bancos estatales	11,7	15,2	13,2	26,5	14,1	12,4	12,6	11,5	11,9	16,1	14,3
Bancos privados	16,6	16,7	13,0	30,5	22,1	28,4	28,1	17,8	19,9	20,2	21,5
• Industria											
Bancos estatales	12,7	14,7	13,2	26,5	14,1	14,4	12,6	11,3	12,2	15,9	14,6
Bancos privados	16,6	18,4	15,0	31,5	22,1	26,4	28,1	17,0	19,9	20,2	21,7
• Vivienda											
Bancos estatales	11,3	14,4	9,7	22,5	10,8	7,4	10,1	8,3	12,4	14,8	11,9
Bancos privados	17,1	16,7	13,0	30,5	22,1	26,4	26,1	16,1	20,3	20,2	20,9
• Otras actividades											
Bancos estatales	14,2	16,2	13,2	28,0	17,1	16,9	17,1	13,2	15,1	21,2	17,1
Bancos privados	17,5	18,4	15,0	33,0	28,1	29,4	28,1	17,6	20,4	21,6	23,8

Fuente: BCCR.

tasas de interés pasivas se mantuvieron en los niveles altos registrados al final de 1998. A partir de mayo empezaron a disminuir, de 24,5% a un 18,3%, cifra que alcanzaron al terminar el año. Sin embargo, las tasas activas no disminuyeron de la misma forma, lo cual llevó a un aumento en el margen de intermediación financiera y provocó que, en promedio, registraran niveles muy superiores a los de 1998. Esto representa una redistribución importante de recursos de los distintos sectores económicos y sociales hacia el sector financiero.

Banca costarricense domiciliada en el extranjero: actividades no cuantificadas

Los bancos *off shore* son entidades financieras de naturaleza bancaria, propiedad de operadores locales, pero que se encuentran domiciliados en el exterior y, por tanto, fuera del control y supervisión de los entes reguladores nacionales. Operan en el mismo lugar físico que el banco regulado, compartiendo sus instalaciones e infraestructura, por lo cual pagan comisiones a través de precios de transferencia a lo interno de las organizaciones. Una de las dificultades fundamentales para medir la importancia relativa de la banca costarricense domiciliada en el extranjero tiene que

ver con la disponibilidad de información por parte del ente regulador, condicionada naturalmente a su incapacidad para ejercer supervisión sobre dichas actividades.

Del total de activos propiedad de los veinte grupos financieros autorizados por el CONASIF, por valor de \$2.700⁸ millones al cierre del año 1999, un 50% se encuentra en entidades *off shore*, un 40% en bancos regulados por la SUGEF y el 10% restante en puestos de bolsa, operadoras de fondos de inversión, operadoras de pensiones y arrendadoras. Esto evidencia la gran importancia de la operación *off shore*, y ello sin tomar en cuenta otras entidades que funcionan en la plaza local que no forman parte de los veinte grupos financieros autorizados.

Cabe indicar que el 46,1% del total de los activos pertenecientes a los grupos financieros autorizados se encuentra concentrado en tres grupos, y un 56% de los mismos es propiedad de grupos extranjeros. Además, sólo la mitad de los grupos financieros autorizados cuenta con bancos *off shore* registrados.

Según cifras de la SUGEF, a diciembre de 1999 el tamaño de la operación de la banca *off shore* en relación con la banca local, en términos del total de activos, arroja un coeficiente⁹ de 1,4 a 1, por lo que se concluye que la banca *off shore*,

CUADRO 3.9

Grupos financieros autorizados por el CONASSIF

Nombre del grupo	Origen del capital
Interfin	Costarricense
Banex	Panameño
San José	Nicaragüense
Cusclatán	Salvadoreño
BCT	Costarricense
Bancomer	Costarricense
Scotia Bank	Canadiense
Citibank	Estadounidense
Metropolitano	Costarricense
Finadesa	Costarricense
Bantec	Costarricense
Cathay	Taiwanés
Elca	Guatemalteco
Promerica	Nicaragüense
Bancentro	Nicaragüense
Pacífico	Nicaragüense
Bancrecen	Mexicano
Coocique	Costarricense
ACOBO	Costarricense
Improsa	Costarricense

Fuente: SUGEF, 2000.

CUADRO 3.10

Bancos *off shore*^{a/} pertenecientes a grupos financieros supervisados por la SUGEF

Banco local	Banco <i>off shore</i>
Banco San José	BSJ International Bank and Trust Company Limited
Banca Promerica	Saint George's Bank and Trust Company Limited
Banco Finadesa	U.P. Bank & Trust Limited
Banco Cusclatán	Commercial International Bank & Trust Company Limited
Banco BCT	BCT Bank International
Banco Bantec	Bantec Internacional, S.A.
Banco Banex	Caribbean Bank of Exports
Banco Interfin	Transamerica Bank & Trust Company Limited
Banco Metropolitano	West Caribbean Bank, S.A.
Banco del Comercio	Commerce Overseas Bank, S.A.

a/ Para cuantificar apropiadamente el tamaño de la banca *off shore* sería necesario incorporar la operación de los grupos financieros que operan en la plaza y no entran dentro de la definición que establece el CONASSIF.

Fuente: SUGEF, 2000.

propiedad de los grupos financieros autorizados¹⁰ con domicilio costarricense, es en términos de activos un 40% más grande que la banca local regulada. En cifras absolutas se está hablando de \$1.350 millones propiedad de bancos *off shore* contra \$965 millones pertenecientes al sector bancario costarricense regulado.

Es necesario aclarar que esta información no toma en cuenta aquellas entidades *off shore* que operan en el mercado local pero que son propiedad de grupos financieros con domicilio fuera del territorio nacional. Esto no significa que estas entidades no sean importantes; simplemente la información disponible no permite incluir a ese sector.

En lo que respecta a los bancos *off shore* propiedad de grupos financieros controlados por la SUGEF, la mitad se encuentra en Bahamas, tres están domiciliados en Gran Caimán, uno en la isla de Monserrat y otro en Panamá, al que se debe agregar el Banco Internacional de Costa Rica (BICSA). La operación de estas entidades se limita estrictamente a transacciones en moneda ex-

tranjera. Eventualmente permite a los operadores bancarios locales trasladar hacia el exterior operaciones de crédito con elevado riesgo de recuperación o incobrables, lo cual mejora de manera artificial los estados financieros del banco local y los indicadores que son objeto de revisión y publicación por parte de la SUGEF y sobre los cuales los agentes económicos miden los niveles de riesgo asociado.

A nivel individual, una parte significativa de los operadores utiliza el banco *off shore* para realizar operaciones bajo la modalidad de *back to back*, que consiste en conceder a las empresas locales créditos en dólares en los que el riesgo para el banco es nulo, debido a que existe un depósito por el mismo monto que su propietario realiza en el banco *off shore* a título personal. Dicha modalidad genera un importante escudo fiscal para la empresa, que se traduce en un menor pago de impuestos.

De cualquier forma, es necesario indicar que este importante sector paralelo más bien está buscando una migración de la operación *off shore* a

la operación local, máxime que las tendencias en materia de regulación apuntan hacia menores espacios de maniobra, en comparación con el pasado. Por ejemplo, el CONASSIF se encuentra gestionando convenios¹¹ de cooperación con los entes reguladores de los diferentes sitios donde se encuentran domiciliados los bancos *off shore*, con el objeto de mejorar los mecanismos de supervisión preventiva y evitar así que problemas en un grupo financiero determinado puedan repercutir en el resto del sistema financiero. De no prosperar los convenios de intercambio de información con los reguladores de las plazas *off shore*, el regulador costarricense dará un plazo prudencial a los operadores para que se trasladen a otra plaza.

Oportunidades de empleo escasas en 1999

Los indicadores laborales se estancaron

El buen desempeño macroeconómico de Costa Rica durante 1999 estuvo marcado en general por una situación de estabilidad, e incluso algún deterioro, en indicadores sociales.

Por ejemplo, como se observa en el cuadro 3.11 el número de ocupados plenos¹² disminuyó,

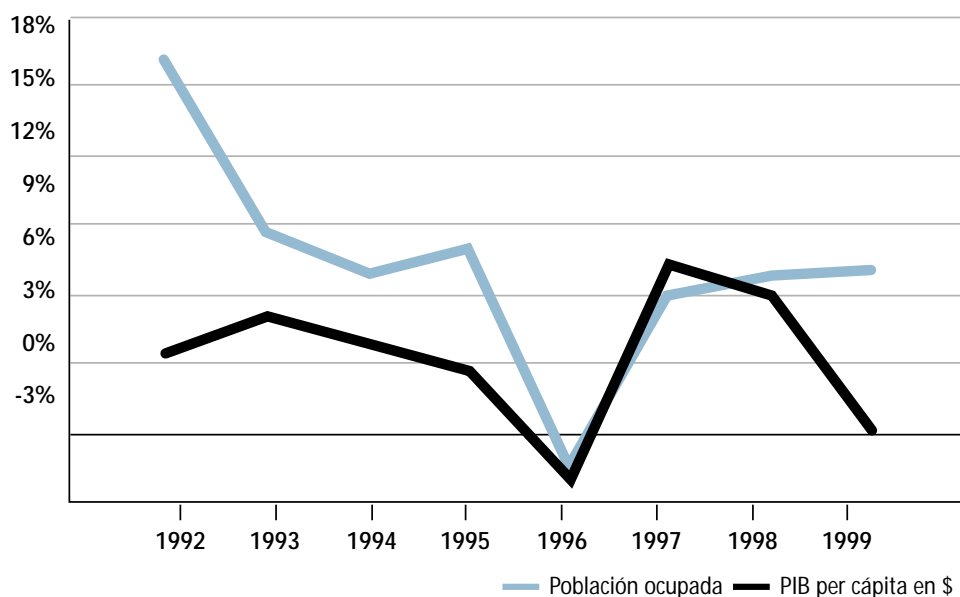
el número de personas en estado de subempleo visible¹³ e invisible¹⁴ se incrementó, lo mismo que la tasa de desempleo abierto¹⁵, aunque en forma leve, y la tasa de subutilización total de la fuerza laboral¹⁶. Posiblemente en datos tan agregados el impacto de los cambios metodológicos de la Encuesta de Hogares sea menor, pero no debe ignorarse.

En 1999 la población económicamente activa (PEA)¹⁷ llegó a 1.383.452 personas que trabajaban o deseaban hacerlo y, en promedio, entre 1994 y 1998, su crecimiento fue de 3,8%. El número de personas ocupadas¹⁸ se ha venido comportando de la misma manera que la fuerza laboral. Para 1999 el número de personas ocupadas (estimado en 1.300.146) prácticamente no varió, mientras que el crecimiento promedio de 1994 a 1998 fue de 3,4%.

El gráfico 3.3 muestra cómo la tasa de crecimiento de la población ocupada total mantiene una relación estrecha con el crecimiento del PIB por persona. Para 1999, sin embargo, y a pesar del aumento registrado en el PIB por persona, el incremento en el número de ocupados fue casi nulo, lo que contrasta con 1998, año en el cual se registró el mayor crecimiento en el número de empleos desde 1989.

GRAFICO 3.3

Costa Rica: tasas de variación de la población ocupada y del PIB per cápita. 1992-1999



Fuente: Departamento Monetario, BCCR; Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, INEC.

CUADRO 3.11

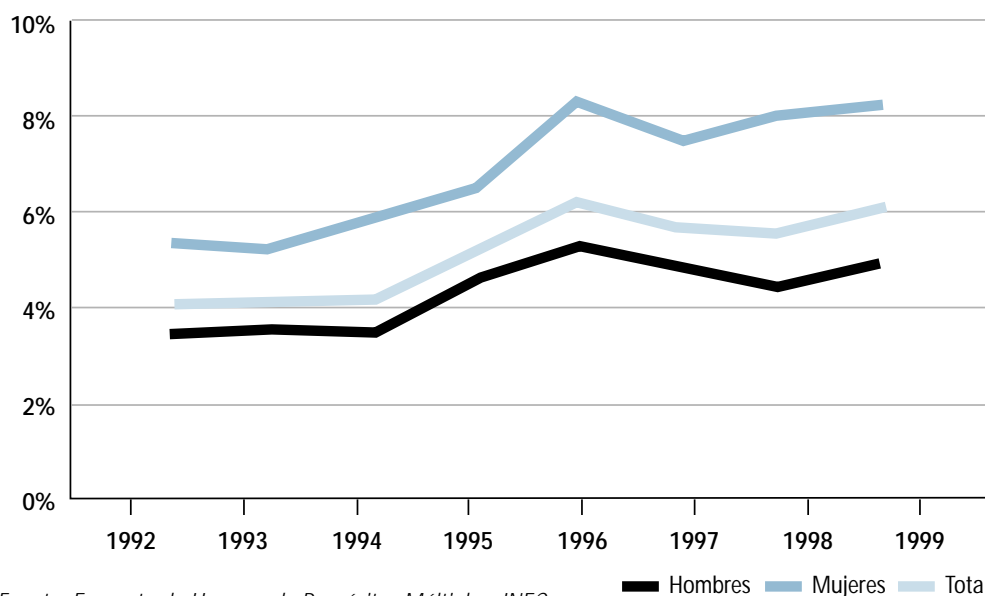
Fuerza de trabajo por condición de empleo. 1994-1999

Condición de empleo	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Variación promedio por año 1994-1998 (%)
Total de la fuerza de trabajo	1.187.005	1.231.572	1.220.914	1.301.625	1.376.540	1.383.452	3,8
Ocupados plenos	797.239	825.135	740.268	823.930	899.830	879.512	3,1
Subempleados visibles							
Número de personas	106.176	123.573	146.086	143.296	161.686	166.552	11,1
Puestos equivalentes	41.283	45.871	53.132	55.109	66.215	65.855	12,5
Tasa (%)	3,5	3,7	4,4	4,2	4,8	4,8	8,2
Subempleados invisibles							
Número de personas	99.254	83.676	128.811	155.978	135.632	143.400	8,1
Puestos equivalentes	28.567	25.994	40.086	41.895	36.506	40.852	6,3
Tasa (%)	2,4	2,1	3,3	3,2	2,7	3,0	3,0
Ignorado	134.919	135.671	129.136	104.129	102.857	110.682	-6,6
Desocupados	49.417	63.517	75.893	74.292	76.535	83.306	11,6
Tasa de desempleo abierto (%)	4,2	5,2	6,2	5,7	5,6	6,0	7,5
Hombres	3,5	4,6	5,3	4,9	4,4	4,9	5,9
Mujeres	5,8	6,5	8,3	7,5	8,0	8,2	8,4
Tasa de subutilización total (%)	10,1	11,0	13,9	13,1	13,1	13,8	6,7

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, INEC.

GRAFICO 3.4

Costa Rica: evolución de la tasa de desempleo abierto según sexo 1992-1999



Fuente: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, INEC.

La tasa de desempleo abierto para 1999 alcanzó el 6%. Al observar el gráfico 3.4, se aprecia cómo se ha comportado este indicador desde 1990, así como el hecho de que el desempleo abierto afecta más a las mujeres que a los hombres.

La disminución en el crecimiento de la fuerza de trabajo ayudó a que el número de personas desempleadas no fuera superior. De haberse mantenido el ritmo de crecimiento de la PEA que se presentó en los últimos años, el desempleo durante 1999 habría sido mayor.

Por otra parte, además de la población que labora jornadas normales de ocho horas, existe un sector importante de trabajadores cuyas condiciones laborales son de baja calidad, ya sea por el número de horas que trabajan, su condición de aseguramiento o sus niveles salariales. Es el caso de trabajadores contratados por jornadas menores a las regulares, e incluso con salarios menores al *mínimo minimorum*.

Esta situación es medida a través de la tasa de subempleo visible e invisible, que para 1999 representó el 4,8% y el 3%, respectivamente, para una tasa de desempleo equivalente al 7,8% de la fuerza total de trabajo, con lo cual se mantiene la tendencia creciente que ha prevalecido en los últimos diez años. En 1990, la tasa de desempleo equivalente del número de trabajadores subempleados fue del 6,1% en total.

Por su parte, la tasa de subutilización total llegó a ser en este año de 13,8%, la segunda más alta en la década después de 1996, cuando alcanzó un 13,9%. Este dato es preocupante, como se viene señalando desde el tercer *Informe sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible* debido a que aproximadamente un tercio de la fuerza laboral (casi 400.000 personas) no tiene condiciones de empleo adecuadas.

Un elemento que está en la base de la calidad del empleo es el nivel de instrucción de la fuerza laboral, área en la cuál no ha habido un gran avance en la presente década. Las personas "sin instrucción, primaria incompleta y primaria completa" representan alrededor del 52% de la fuerza laboral. Las personas que lograron terminar la enseñanza primaria pero no terminaron la secundaria representan el 17,5% de la fuerza laboral (243.000 personas). Sí se nota una mejoría en la proporción de universitarios en el total de la PEA, que en 1999 alcanzó el 16,5%.

La fuerza de trabajo de las mujeres continuó aumentando en 1999, y llegó a representar el 33,1% de la PEA total, para un total estimado de 458.000 mujeres que están trabajando o desean hacerlo.

Desde 1994, la población económicamente activa ha aumentado un 28,3% en el caso de las mujeres y un 11,5% para los hombres. Por su parte, el crecimiento registrado en la población ocupada, desde 1994, fue de un 25% para las mujeres y solamente de un 9,8% para los hombres, lo cual demuestra que se ha ido cerrando la brecha entre hombres y mujeres que ingresan a la fuerza laboral de Costa Rica.

Sin embargo, se mantienen las condiciones de desventaja en términos de población desocupada¹⁹, ya que el desempleo femenino alcanzó un 8,2%, frente al 6% del promedio nacional y el 4,9% del desempleo masculino (cerca de 46.000 hombres). Además, el indicador para 1999 es de los más altos de la década (cuadro 3.12).

Para las mujeres el subempleo visible fue de 6,6% (51.000 mujeres trabajan turnos menores a los deseados) y el invisible de 2% (34.000 ganan menos del salario *mínimo minimorum* a pesar de que trabajaban 48 horas semanales o más). En el caso de los hombres el subempleo visible e invisible se mantuvo prácticamente en los niveles de 1998, con tasas de 3,9% y 3,1%, respectivamente.

Si bien los aumentos en el subempleo pueden catalogarse como relativamente pequeños comparados con los que existen en América Latina, es importante destacar que son los más elevados de la década de 1990.

La región con mayor desempleo abierto fue la Huetar Atlántica (7,5%). Las mujeres de esta región fueron las más afectadas, ya que durante 1999 la tasa de desempleo abierta femenina alcanzó un 10,5%.

El mayor crecimiento en el desempleo se presenta en la Región Central, donde la tasa de desempleo abierto fue de 6,2%. Se estima que alrededor de 27.000 mujeres y 29.000 hombres no tenían empleo, a pesar de que lo buscaban.

La mayor tasa de subempleo visible para los hombres se presentó en la Región Chorotega (8%), mientras que para las mujeres esto se dio en la Región Central (10,9%)²⁰.

Los aspectos antes referidos llevan a la conclusión de que la calidad del empleo sigue siendo un problema estructural sin resolver, que tiende a agravarse con los años, aunque no alcanza cifras tan elevadas como las de otros países latinoamericanos. Se debe resaltar que, fuera de todo pronóstico, el elevado crecimiento económico no ayudó a mejorar los indicadores laborales, lo que genera graves consecuencias para el bienestar y la sostenibilidad social.

CUADRO 3.12

Evolución de la fuerza de trabajo según sexo. 1994-1999

Sexo y año	Población total		Fuerza de trabajo							Tasa subempleo	
	N° personas	Crec. %	Total		Ocupados		Desocupados		TDA ^{a/}	Visible %	Invisible %
			N° personas	Crec. %	N° personas	Crec. %	N° personas	Crec. %			
Hombres											
1994	1.540.055	2,8	829.883	3,6	801.162	3,7	28.721	-0,7	3,5	3,0	2,8
1995	1.573.497	2,2	856.299	3,2	817.175	2,0	39.124	36,2	4,6	3,2	2,5
1996	1.604.305	2,0	853.394	-0,3	808.083	-1,1	45.311	15,8	5,3	4,0	3,8
1997	1.630.815	1,7	892.647	4,6	849.192	5,1	43.455	-4,1	4,9	3,6	3,8
1998	1.662.735	2,0	928.056	4,0	887.490	4,5	40.566	-6,6	4,4	4,1	3,1
1999	1.688.946	1,6	925.223	-0,3	879.626	-0,9	45.597	12,4	4,9	3,9	3,4
Mujeres											
1994	1.530.863	1,6	357.122	4,4	336.426	3,8	20.696	15,2	5,8	4,5	1,6
1995	1.562.523	2,1	375.273	5,1	350.880	4,3	24.393	17,9	6,5	4,9	1,3
1996	1.598.135	2,3	367.520	-2,1	336.938	-4,0	30.582	25,4	8,3	5,2	2,1
1997	1.639.885	2,6	408.978	11,3	378.141	12,2	30.837	0,8	7,5	5,6	2,1
1998	1.678.174	2,3	448.484	9,7	412.515	9,1	35.969	16,6	8,0	6,3	1,8
1999	1.723.667	2,7	458.229	2,2	420.520	1,9	37.709	4,8	8,2	6,6	2,0

a/ Tasa de desempleo abierta.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, INEC.

CUADRO 3.13

Tasa de desempleo abierto por grupos de edad 1999

Desempleo abierto	De 12 a 24 años	De 25 a 59 años	De 60 o más años
1994	8,2	2,8	1,1
1995	10,9	3,0	2,3
1996	12,0	4,4	1,1
1997	11,4	3,7	3,1
1998	11,8	3,6	0,7
1999	13,0	3,8	1,6

Fuente: Elaboración propia con base en la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, INEC.

El desempleo afecta principalmente a personas entre 12 y 24 años

La tasa de desempleo abierto de las personas con edades entre 12 y 24 años llegó al 13% (casi 46.000 individuos), manteniendo la clara tendencia al aumento que ha presentado en los últimos años, tal como se observa en el cuadro 3.13.

El desempleo abierto para los individuos entre los 25 y los 59 años fue de 3,8%, que representa alrededor de 19.000 hombres y 17.000 mujeres.

Incierta la tendencia del empleo público

Según la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples del INEC, el empleo público disminuyó en términos absolutos durante 1999, y afectó principalmente a las mujeres, aunque para los hombres la situación tampoco fue alentadora. Sin embargo, esta información no es compatible con la que aporta la Caja Costarricense de Seguro Social, en la cual se observan aumentos moderados en los niveles de ocupación. Las metodologías que utilizan estas fuentes son muy distintas, por lo que es deseable un entendimiento entre ellas para asegurar una mayor comparabilidad de sus estadísticas (cuadro 3.14).

CUADRO 3.14

Población ocupada del sector público según diferentes fuentes de información. 1994-1999

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Según Encuesta de Hogares						
TOTAL	173.488	171.835	167.375	174.872	185.544	168.784
Gobierno Central	79.534	76.379	79.212	85.576	87.802	83.642
Inst. autónomas y semiautónomas	86.146	88.287	81.281	79.424	90.206	77.343
Municipalidades	7.808	7.169	6.882	9.872	7.536	7.799
Según CCSS						
TOTAL	169.676	169.471	164.561	166.261	174.163	180.713
Gobierno Central	69.942	72.192	74.828	77.727	77.612	79.329
Instituciones autónomas	99.734	97.279	89.733	88.534	96.551	101.384
Según STAP ^{a/}						
TOTAL	139.632	135.422	133.152	136.448	138.658	142.091
Ministerios y poderes	76.665	75.235	74.968	77.544	78.457	81.276
Otras entidades	62.967	60.187	58.184	58.904	60.201	60.815

a/ Plazas ocupadas por cargos fijos, servicios especiales y jornales.

Fuente: Elaboración propia con datos de CCSS, INEC y STAP.

CUADRO 3.15

Ingreso promedio primario mensual según rama de actividad, por sexo. 1999

Sexo y rama de actividad	Ingreso		Diferencia de ingresos %
	Hombres	Mujeres	
Total	105.809	81.755	29,4
Agricultura	66.715	66.274	0,7
Minas	112.104	53.474	109,6
Industria	108.846	66.787	63,0
Electricidad, gas y agua	144.596	129.795	11,4
Construcción	90.887	150.309	-39,5
Comercio	116.382	76.736	51,7
Transporte, almacenamiento, comercio	120.447	111.840	7,7
Financieros	164.938	135.397	21,8
Servicios comunales y sociales	137.331	84.449	62,6
No especificados	82.833	73.907	12,1

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, INEC.

Se generan oportunidades de empleo para mujeres con educación, pero con ingresos inferiores a los reportados para los hombres

Las oportunidades de empleo para las mujeres se presentan principalmente en los grupos y ramas que requieren personas con ciertos niveles de instrucción, pero donde reciben ingresos inferiores a los de los hombres.

La mayoría de los empleos para las mujeres se generó en los grupos de comerciantes y vendedoras, en directoras, gerentes y administradoras y en servicios. Pero al analizar los ingresos que reciben estas mujeres se observa que, en todos los casos, su ingreso es inferior al de los hombres; en el caso más crítico la diferencia es de 111,7% (servicios), por cuanto los hombres tienen un ingreso de aproximadamente 88.000 colones y las mujeres de 42.000 colones.

Si se analizan las oportunidades por rama de actividad, para las mujeres las mayores oportunidades se generaron en el comercio, donde la diferencia de salarios es del 51%; las mujeres en este sector tienen un ingreso promedio de 77.000 colones, en contraste con los 116.000 colones de los hombres (cuadro 3.15). Las diferencias salariales entre ambos sexos disminuyen en el caso de los empleados del sector público.

CUADRO 3.16

Creación de nuevos puestos de trabajo

(variaciones anuales, julio 1989 – julio 1999)

Período anual	Asalariados	Patronos	Cuenta propia	No remunerados	Total
1990	14.731	13.965	-5.625	7.236	30.307
1991	-11.392	-4.464	13.367	-8.016	-10.505
1992	49.053	1.018	-7.242	-6.518	36.311
1993	38.172	3.686	10.055	1.565	53.478
1994	29.195	22.161	-10.229	26	41.153
1995	16.279	-4.669	14.218	4.639	30.467
1996	-18.309	9.107	-6.549	-7.283	-23.034
1997	42.617	9.749	28.434	1.512	82.312
1998	64.129	12.260	-8.620	4.903	72.672
1999	394	2.656	1.341	-4.250	141
Promedio 1990-1998	24.942	6.979	3.090	-215	34.796

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, INEC.

Disminuye la creación de puestos

El promedio anual 1989-1998, que se presenta en el cuadro 3.16, indica que las fuentes de empleo más beneficiadas en la década fueron las correspondientes a las categorías de asalariados y patronos. Para 1999, según la Encuesta de Hogares, prácticamente no hubo generación de puestos de trabajo, pero tal como se indica en la nota 17, hay dificultades para hacer comparaciones entre 1998 y 1999 por los cambios metodológicos en la Encuesta.

Al analizar el empleo por rama de actividad se observa que el único sector que presentó algún dinamismo fue el de comercio, que en 1999 generó alrededor de 16.000 puestos de trabajo. El segundo en importancia fue el sector construcción, seguido por el de transporte, almacenamiento y comunicaciones. En las ramas de agricultura, establecimientos financieros y servicios comunales y sociales, disminuyó el número de personas contratadas (cuadro 3.17).

La creación de empleos en la Región Central fue deficiente

En la Región Central la creación de trabajo disminuyó en alrededor de 10.000 puestos, de los cuales la mayoría correspondió a los asalariados. En la Región Brunca también hubo una pérdida importante de puestos de trabajo

(aproximadamente 4.500), mientras que en las regiones Huetar Atlántica, Chorotega y Huetar Norte se dieron incrementos.

Por otra parte, resalta el hecho de que en 1999 la Región Central absorbió el 65,6% del empleo total, mientras que las otras regiones representaron menos del 10% cada una, lo que demuestra una concentración muy alta de empleo en la zona central. Todas estas cifras confirman nuevamente las tendencias expuestas en los informes anteriores, a saber, que las oportunidades de empleo en las regiones son irregulares y deficientes.

No todos los sectores aprovechan las oportunidades del comercio internacional

Las exportaciones crecieron un 18,1% en 1999; el país exportó \$1.000 millones más que en 1998. Este crecimiento fue menor que el de 1998 (27,4%) pero superior al promedio del período 1991-1998 (16,5%), y con él Costa Rica se ha convertido en el país de América Latina con la exportación por persona más alta, al superar los \$1.800. ¿Cuáles sectores y cuántas empresas son las que están aprovechando mejor las oportunidades que ofrece el comercio internacional?

Las exportaciones tradicionales decrecieron un 14,7%, principalmente como consecuencia del decrecimiento en las exportaciones de café (un 29,5%, tanto por reducciones en el precio

internacional, en particular de mayo a setiembre, como en el volumen exportado) y en menor grado por la reducción de las ventas externas de banano. De esta forma, la participación de las exportaciones tradicionales dentro de las exportaciones totales representó un 15% en 1999, porcentaje casi 25 puntos más bajo que el de 1991 y 5,5 puntos por debajo del nivel de 1998. En los últimos años son las empresas exportadoras de banano las que aprovechan mejor

las oportunidades del comercio internacional cuando se consideran los productos tradicionales de exportación.

Por su parte, las exportaciones no tradicionales crecieron un 27,5% en el año en estudio. Las actividades que más contribuyeron a este crecimiento son las siguientes:

- En el campo agropecuario, las exportaciones de piña (que crecieron un 17%), melón (9%) y follajes (6%).

RECUADRO 3.6

Participación de Costa Rica en negociaciones comerciales

Negociaciones multilaterales (OMC)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Participación en la negociación de adhesión de China a la OMC. ■ Participación en la negociación de adhesión de Taiwán a la OMC. ■ Participación como miembro propietario en el Organo de Supervisión de los Textiles, en representación de América Latina. ■ Incorporación de Costa Rica en el Grupo CAIRNS. ■ Presidencia del Grupo sobre Comercio y Trabajo en la Reunión Ministerial de Seattle.
Negociaciones hemisféricas (ALCA)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Participación en el Comité de Negociaciones Comerciales. ■ Participación en los grupos de negociación y los comités. ■ Presidencia del Grupo de Negociación de Inversión (hasta octubre de 1999) y del Grupo de Solución de Diferencias (a partir de noviembre de 1999).
Negociaciones regionales (Centroamérica)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Aprobación y entrada en vigor de los reglamentos de normas técnicas y en materia sanitaria y fitosanitaria. ■ Negociaciones para la suscripción de un Tratado Centroamericano de Solución de Controversias Comerciales y un Tratado sobre el Comercio de Servicios e Inversión.
Negociaciones bilaterales	
Estados Unidos	<ul style="list-style-type: none"> ■ Gestiones a favor de la aprobación de la ampliación de la CBI.
Unión Europea	<ul style="list-style-type: none"> ■ Solicitud para ampliar indefinidamente el plazo de vigencia del Sistema Generalizado de Preferencias Especiales y para permitir acumulación de origen regional Centroamérica-Panamá-Comunidad Andina. ■ Banano: seguimiento y negociación del régimen de comercio europeo.
México	<ul style="list-style-type: none"> ■ Negociación y entrada en vigencia de los acuerdos para la revitalización del tratado de libre comercio y el mejoramiento de las condiciones de acceso (carne, leche, aceite, polvos para bebidas, cacao y otros productos industriales).
República Dominicana	<ul style="list-style-type: none"> ■ Aprobación del tratado de libre comercio por parte de la Asamblea Legislativa de Costa Rica en junio de 1999
Chile	<ul style="list-style-type: none"> ■ Conclusión de las negociaciones del tratado de libre comercio en noviembre de 1999.
Tratados bilaterales de inversión	<ul style="list-style-type: none"> ■ Aprobación en la Asamblea Legislativa de los tratados bilaterales de inversión de Costa Rica con España y con Canadá.

Fuente: COMEX, 2000.

CUADRO 3.17

Evolución de la población ocupada según rama de actividad. 1995-1999

(variaciones y relaciones con respecto al total)

Rama de actividad	1995	1996	1997	1998	1999	Variación 1998-1999		% población ocupada 1999
						Absoluta	%	
Total	1.168.055	1.145.021	1.227.333	1.300.005	1.300.146	141	0,01	100,00
Agricultura, silvicultura, caza y pesca	252.364	247.871	252.718	261.584	256.454	-5.130	-1,96	19,73
Minas y canteras	2.713	2.095	1.479	1.595	2.131	536	33,61	0,16
Industria	192.795	188.941	190.974	203.501	203.995	494	0,24	15,69
Electricidad, gas y agua	12.296	11.832	13.645	13.103	13.249	146	1,11	1,02
Construcción	73.286	64.064	84.017	81.176	82.623	1.447	1,78	6,35
Comercio por mayor y menor	225.811	224.858	234.211	251.735	268.577	16.842	6,69	20,66
Transporte, almac. y comunicaciones	62.283	58.517	65.770	73.272	74.611	1.339	1,83	5,74
Establecimientos financieros	49.774	50.518	62.465	70.119	65.386	-4.733	-6,75	5,03
Servicios comunales, sociales y personales	287.114	285.719	313.927	333.685	326.194	-7.491	-2,24	25,09
No bien especificado	9.619	10.606	8.127	10.235	6.926	-3.309	-32,33	0,53

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, INEC.

- En el área agroalimentaria, las exportaciones que más crecieron fueron las preparaciones alimenticias (37%) y los purés y pastas de frutas (15%).
- En la industria, las actividades más dinámicas fueron las partes para circuitos modulares (351%), los secadores para pelo (22%), los medicamentos (19%) y los equipos de infusión y transfusión de sueros (23%).

Las actividades ligadas con las zonas francas siguen siendo las que generan los mayores índices de crecimiento. No obstante, como ya se ha indicado, esta situación debe ser motivo de una reflexión seria, por cuanto estas actividades son las que agregan el menor contenido nacional de las exportaciones totales y prácticamente no contribuyen con el sistema impositivo.

Si se analizan las exportaciones totales de Costa Rica desde el punto de vista de su destino, las que se dirigen a América del Norte, que es el principal mercado para los productos nacionales (aproximadamente \$3.800 millones, o bien 56,6% de las exportaciones totales), son las que explican la mayor parte del crecimiento en 1999 (77%), en especial las que se dirigen a México y Estados Unidos. Cabe recordar que Costa Rica tiene un tratado de libre comercio con México, y que cerca del 25% de las exportaciones hacia Estados Unidos goza del tratamiento preferencial

previsto en la Iniciativa para la Cuenca del Caribe. El mercado europeo, segundo en importancia (22,6% de las exportaciones totales) también fue el segundo mercado en crecimiento en 1999, al incrementarse en un 18,8%, particularmente los mercados de Holanda y el Reino Unido.

Con estas cifras se concluye que las ventas dirigidas a los dos principales mercados, que juntos suman un 80% de las exportaciones totales, tuvieron en 1999 un comportamiento dinámico, influenciado por las exportaciones de componentes electrónicos para microprocesadores. En el cuadro 3.18 se presentan los productos en los que Costa Rica es un suplidor importante en estos dos mercados.

El mercado centroamericano, tercero en importancia relativa (8% de las exportaciones totales), registró un comportamiento menos dinámico que los dos anteriores, pero no despreciable, ya que durante 1999 las ventas que se dirigen a ese destino crecieron un 11,2%, principalmente como resultado de un aumento en las exportaciones a Nicaragua y Honduras.

Otros mercados, como el de Asia, también crecieron en 1999 (14,8%); sin embargo, las ventas externas dirigidas al Caribe y América del Sur, zonas geográficas mucho más cercanas y que forman parte de lo que sería el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) más bien disminuyeron, en 33,6% y 27,1% respectivamente.

RECUADRO 3.7

Tratado de Libre Comercio Costa Rica-México

Al comparar 1999 con el cuatrienio 1990-1994, se aprecia que las exportaciones a México se multiplicaron casi por ocho, al llegar prácticamente a los \$150 millones. Los rubros que más se exportaron durante ese año fueron componentes electrónicos para microprocesadores (CEM), que representan un 41,2% del total, y aceite en bruto, un 27,4%. Juntos, estos dos productos dan cuenta de casi el 70% de las exportaciones a México, que realizan dos empresas, Intel y Palma Tica. El tercer producto en importancia es el papel de aluminio, de la firma Alunasa; el cuarto lugar corresponde a los anuncios, carteles y placas indicadoras, de la empresa RTC Termoformas, y el quinto a los chocolates sin rellenar de la compañía Nestlé. Estas cinco empresas exportan casi el 80% de los productos que se dirigen a México, aún cuando cerca de cien

empresas exportan a ese mercado montos anuales superiores a \$12.000.

Por el lado de las importaciones, las mismas representaron en 1999 un monto tres veces mayor con respecto al promedio anual del período 1990-1994. Los principales productos importados desde México son medicamentos (4,9%), papel multicapas (3,5%), policloruro de vinilo sin mezclar (2,9%), atún aleta amarilla (2,2%), televisores (2,1%) y vehículos (2%). Conviene destacar que la variedad de productos exportados por más de 1.000 empresas mexicanas al país es enorme, y que la mitad de las exportaciones mexicanas a Costa Rica está constituida por productos que no alcanzan siquiera un peso de 0,4%, dato que contrasta con la concentración de Costa Rica.

Con estos datos se tiene que, mientras las

importaciones desde México han crecido tres veces con respecto al promedio anual del período previo a la entrada en vigencia del tratado de libre comercio, las exportaciones lo han hecho casi ocho veces. Esto significa que después de la puesta en vigor del tratado el comercio ha crecido significativamente, aunque la brecha comercial se ha ensanchado el doble en relación con la que existía antes. Esto indica que Costa Rica todavía tiene el enorme reto de conseguir que más empresas exporten con preferencias arancelarias al mercado mexicano y, de esta forma, lograr que más empresas aprovechen las oportunidades que ofrece un instrumento de esta naturaleza.

Fuente: Elaboración propia con datos de PROCOMER.

CUADRO 3.18

Estados Unidos y Europa: productos en los que Costa Rica es un suplidor importante. 1999

Estados Unidos		Europa	
Compotas, jaleas y mermeladas	99,1%	Palmito	50,6%
Yuca	96,3%	Piña	32,7%
Piña	78,2%	Follajes, hojas y ramas para adornos	29,8%
Manufacturas de amiantocemento	55,5%	Plantas vivas	26,9%
Ñame, tiquisque, malanga	45,3%	Sandía	26,7%
Ropa interior femenina de fibra sintética o artificial	39,9%	Melón y papaya fresca	26,3%
Esquejes sin enraizar e injertos	34,8%	Banano	22,2%
Palmito	34,8%	Esquejes sin enraizar e injertos	19,1%
Pulseras para reloj de metal precioso	32,4%	Caña de azúcar	17,1%
Hilados de poliésteres	32,4%	Yuca, camote y tubérculos	11,4%

Fuente: COMEX, 2000.

De cualquier forma, es importante mencionar que mientras más empresas exporten, mucho mayores serán los beneficiados del proceso de inserción internacional. El país no se puede conformar con los resultados de unas pocas empresas, cuyas exportaciones ya representan un porcentaje significativo del total. Por ejemplo, las 50 empresas más exportadoras representan más de un 60% de las exportaciones totales.

Cambia el perfil exportador de Costa Rica en Centroamérica

En 1990 las exportaciones de Costa Rica representaban un 30% del total de las exportaciones de Centroamérica, situación que coloca al país en el primer lugar, por encima de Guatemala (28%) y Honduras (20%). Además, lideraba el esfuerzo exportador en el sector de prendas de vestir,

CUADRO 3.19

Centroamérica: cifras sobre su inserción internacional. 1990 y 1998

(en porcentajes)

	Participación en exportaciones totales de Centroamérica		Exportaciones de prendas de vestir en el total de exportaciones de cada país		Participación en las exportaciones de prendas de vestir de Centroamérica hacia Estados Unidos	
	1990	1998	1990	1998	1990	1998
Costa Rica	30	47	28	15	51	16
El Salvador	14	18	8	48	8	22
Guatemala	28	19	15	40	26	22
Honduras	20	13	13	91	15	36
Nicaragua	7	4	0	36	0	4

Fuente: Elaboración propia con datos de CEPAL.

caracterizado por las operaciones de ensamble denominadas maquila textil. En ese año un 28% de las exportaciones costarricenses correspondía a prendas de vestir y éstas representaban un 51% de las exportaciones centroamericanas de ese producto que se dirigían a Estados Unidos.

Durante la segunda mitad de la década de los noventa Costa Rica avanzó de la maquila textil a la maquila electrónica, lo que provocó que en 1999 las exportaciones del país representarían el 46% de las exportaciones totales de Centroamérica. Las demás naciones centroamericanas más bien se concentraron en atraer inversión en el campo de las prendas de vestir y, con la excepción de El Salvador, perdieron participación relativa en las exportaciones totales del istmo.

En 1998 sólo un 15% de las exportaciones costarricenses correspondió a prendas de vestir, en contraste con Honduras, donde el 91% de las exportaciones fue de ese sector. En ese año la participación de Costa Rica en las exportaciones de prendas de vestir centroamericanas hacia Estados Unidos habían bajado a 16%, en tanto que Honduras lideraba la región, con un 36%.

Esto permite concluir que Costa Rica modificó su esquema de inserción al orientarse a la maquila electrónica, que emplea mano de obra más calificada y hace crecer las exportaciones de manera más dinámica que la maquila textil, estrategia diferente a la que siguió el resto de los países centroamericanos. Sin embargo, todas las naciones del istmo tienen el mismo reto: aumentar el contenido nacional de sus exportaciones.

Grado de preparación del país en materia comercial, en el contexto del proceso de integración hemisférica

La evidencia empírica sugiere que Centroamérica, en su conjunto, no ha aplicado en la práctica una estrategia coherente para enfrentar su inserción en la economía internacional. Es evidente que se desea impulsar un regionalismo abierto, pero la ejecución de políticas regionales que eleven el grado de preparación del istmo para participar en áreas comerciales muy competitivas y con economías más desarrolladas muestra rezagos importantes respecto a los acuerdos presidenciales. Tampoco están claros los incentivos para aumentar la competitividad de la mayoría del empresariado de la región.

Al igual que en los pasados informes, la evaluación del grado de preparación del país para insertarse en la economía internacional se determinó en función de indicadores agrupados en tres conceptos; a saber: condiciones de elegibilidad, grado de preparación estructural y el grado de preparación de políticas, según lo sugerido por la CEPAL y modificado por el Proyecto Estado de la Nación. A continuación se presenta una actualización de la mayoría de dichos indicadores, en la que se analiza la posición de Costa Rica con respecto a los mejores indicadores en países de América. Este tipo de comparación es importante, ya que Costa Rica, al querer participar en el ALCA, tendrá que competir con economías grandes y de mayor desarrollo relativo. En tal sentido,


CUADRO 3.20


Costa Rica: grado de preparación para participar en el ALCA


Indicadores	Fuente	1998		1999	
		Costa Rica	País con mejor calificación	Costa Rica	País con mejor calificación
A. INDICADORES DE ELEGIBILIDAD					
A.1 Índice de precios al consumidor (IPC)	CEPAL, BCCR (96-98 y 97-99)	12,5%	Barbados (0,37%)	11,2%	Barbados (-0,27%)
A.2 Saldo fiscal del Gobierno Central (%PIB)	BCCR (96-98, 97-99) CEPAL (92-94, 96)	-3,2%	Países grandes América (-0,6%)	-2,8%	México (-0,1%) (1996)
A.3 Saldo en cuenta corriente de la balanza de pagos (%PIB)	CEPAL, BCCR (96-98 y 97-99)	-3,1%	Venezuela (1,8%) (Prom 97-98)	-2,2%	Venezuela (1,8%) (Prom 97-98)
A.4. Estabilidad del tipo de cambio nominal	BCCR (96-98, 97-99) CEPAL (92-94)	12,7%	Países industrializados	10,7%	Estados Unidos (1,5%)
B. GRADO DE PREPARACIÓN ESTRUCTURAL					
B.1 Estructura económica y sectorial					
B.1.1 Profundidad financiera	BCCR (96-98, 97-99) CEPAL (94-96, 95-97)	58,7%	Brasil (66,9%)	56,7%	Brasil (86,9%)
B.2. Inserción internacional (diversificación y dinamismo exportador)					
B.2.1 Grado de participación en las importaciones de Estados Unidos	CEPAL (1998, 1999)	0,3%	Media países grandes América Latina (1,8%)	0,4%	Media países grandes América Latina (1,8%)
B.2.2 Porcentaje de exportaciones de manufacturas del total de exportaciones	CEPAL (1998)	51,8% (80,4%)	México	51,8%	México (80,4%)
B.3 RECURSOS HUMANOS					
B.3.1 Mano de obra empleada en sectores modernos (no agrícola)	DGEC (98, 99) CEPAL (96, 97)	79,9%	Media países grandes América Latina	80,3%	Media países grandes América Latina
C. Grado de preparación de políticas					
C.1 Política macroeconómica					
C.1.1 Ahorro corriente del Gobierno Central	BCCR (96-98, 97-99) CEPAL (94-96)	-3,1%	Países pequeños América del Sur (4%)	-2,5%	Países pequeños América del Sur (4%)
C.1.2 Crédito del sector privado / crédito interno	BCCR (96-98, 97-99) CEPAL (94-96)	59,1%	Guatemala (92%)	56,9%	Guatemala (92%)

CUADRO 3.20 (continuación)

Indicadores	Fuente	1998		1999	
		Costa Rica	País con mejor calificación	Costa Rica	País con mejor calificación
C.1.3 Tasa de interés real (pasiva)	BCCR (96-98, 97-99) CEPAL (94-96, 95-97)	8,9%	Estados Unidos (1%)	8,2%	Estados Unidos (1%)
C.1.4 Impuestos comercio exterior / ingresos tributarios	BCCR, CEPAL (94-96)	19%	Brasil (2,5%)	17%	Brasil (2,5%)
C.1.5 Reservas internacionales netas / meses importados	BCCR (96-98, 97-99) CEPAL (94-96)	2,1	Brasil (10 meses)	2,2	
C.2. Política transformación productiva					
C.2.1 Gasto público en educación (% PIB)	CEPAL, Contraloría, BCCR (98-99)	4,3%	Bolivia (5,9%) (1997)	4,0%	
C.2.2 Alumnos / maestro en primaria	PNUD, MEP (98, 99)	28	Argentina (16) (1996)	27	Argentina (16) (1996)
C.3 Vulnerabilidad comercial					
C.3.1 Exportaciones prendas de vestir a EUA (porcentaje de exportaciones totales)	CEPAL (Costa Rica: 1998, Brasil: 1994)	14,8%	Brasil (1,96%)	14,8%	Brasil (1,96%)
C.4 Vulnerabilidad macroeconómica					
C.4.1 Total deuda externa / exportaciones de bienes y servicios	BCCR (96-98, 97-99) CEPAL (91-93)	43,1%	EUA (0%) Paraguay (96%)	37,2%	EUA (0%) Paraguay (96%)
C.4.2 Saldo comercial (% PIB) (96-98, 97-99)	BCCR, CEPAL	-3,5%	Países grandes América Latina (-1,2%)	-0,1%	Países grandes América Latina (-1,2%)
C.4.3 Intereses totales deuda externa / exportaciones de bienes y servicios	BCCR (96-98, 97-99) CEPAL (95, 96)	9,2%	Países Caribe (6,1%)	7,5%	Países Caribe (6,1%)
C.4.4 Ahorro doméstico / PIB	BCCR (96-98, 97-99) CEPAL (94-96, 95-97)	8,6%	Chile (27,6%)	8,5%	Chile (27,6%)

 Muy Satisfactorio

 Satisfactorio

 No satisfactorio

Fuente: Fallas, 2000.

conocer el grado de preparación con el que se cuenta resulta imprescindible para aprovechar posibles oportunidades y corregir limitaciones.

Los indicadores de elegibilidad muestran un avance general en todas las áreas, especialmente en el saldo en cuenta corriente (cuadro 3.20). No obstante, la estabilidad del tipo de cambio debe mejorarse, sobre la base de una estructura productiva sólida y una mayor estabilidad macroeconómica.

En relación con el grado de preparación estructural, existe avance en el grado de industrialización del país y en el uso de mano de obra “no agrícola”. Sin embargo, el indicador de la profundidad financiera indica que el mercado de capitales interno todavía es poco desarrollado, si se compara con el de países como Brasil o Estados Unidos. El bajo grado de participación en las importaciones de Estados Unidos significa que la economía costarricense aún es muy pequeña en el contexto mundial.

La situación de los indicadores del grado de preparación de políticas no es alentadora. El ahorro corriente del Gobierno Central continúa siendo negativo, el crédito al sector privado como porcentaje del crédito interno apenas se aproxima al 60%, la tasa de interés real pasiva es muy alta, lo mismo que la dependencia de impuestos al comercio exterior. De igual manera, el ahorro doméstico en relación con el PIB y el gasto público en educación aún son bajos. Sin embargo, han mejorado el saldo comercial como porcentaje del PIB y el gasto de intereses de la deuda externa con respecto a las exportaciones de bienes y servicios.

Estos resultados muestran que las acciones realizadas han sido insuficientes, a sólo cinco años de la puesta en marcha del Área Libre Comercio para las Américas. Por tanto, resulta imperativo profundizar esfuerzos en los sectores público, empresarial y laboral, con el propósito de generar condiciones que favorezcan la competitividad sistémica del país y, particularmente, de las pequeñas y medianas empresas costarricenses.

Solvencia en las cuentas externas y oportunidades de mejora

Las cuentas externas reflejan en parte la solvencia económica de un país y contribuyen de manera significativa con el desarrollo humano, aunque ciertamente, la solvencia no es el único objetivo deseable en una economía. El déficit en cuenta corriente debe ser financiable en el me-

diano plazo, por ejemplo, con incrementos en el turismo y superávit de capital. De esa forma, la economía dispondrá de mayores reservas para hacerle frente a las importaciones que tiene que cubrir y a cualquier *shock* externo que se produzca repentinamente. Sin embargo, estos aumentos en las reservas no deben darse en detrimento de otros objetivos económicos sustanciales, como la generación de oportunidades para la mayoría de las personas.

Durante 1999 Costa Rica no registró problemas en sus cuentas externas y, aunque persistió el déficit en cuenta corriente, se acumularon mayores cantidades de reservas internacionales. En esta sección se discuten los factores que modificaron las cuentas externas del país.

Se estancó el sector exportador si no se consideran las ventas de CEM

El dinamismo que muestran las exportaciones totales debe ser analizado con especial atención, separando el efecto del sector de componentes electrónicos para microprocesadores (CEM), dado que en 1999 se registraron las exportaciones de la empresa Intel, que han producido un salto cuantitativo muy importante en el valor total de las exportaciones de Costa Rica.

Si se deduce del total exportado lo correspondiente a CEM, que concentra la mayor parte de las ventas al exterior de Intel y que totalizó \$2.523,4 millones para 1999, se observa que las exportaciones totales más bien decrecieron en un 8,7%, en tanto que las realizadas por las empresas de zona franca, en lugar de crecer en un 195,3%, disminuyen en un 2,3%. Por otro lado, con las exportaciones de CEM las exportaciones industriales han ganado importancia relativa, pues pasaron de un 64,8% a un 76,4%; dentro de éstas ocurrió además un cambio en cuanto a su composición relativa, ya que los productos originados en zonas francas acumularon casi dos terceras partes de las exportaciones industriales.

No se reduce el déficit en cuenta corriente a pesar del superávit comercial

El desequilibrio comercial de la economía costarricense (uno de los problemas estructurales que se agudizó con la apertura comercial) se revirtió en 1999, como consecuencia de un raquítico incremento en las importaciones y el continuo crecimiento que registran las exportaciones, que no ha disminuido desde 1993. El superávit comercial fue de 1,5% con respecto al

PIB, resultado positivo si se considera que en los últimos siete años esta cuenta registró un déficit promedio del 4,3% del PIB (gráfico 3.5).

Costa Rica tiene una base productiva muy dependiente de las importaciones de materias primas y bienes de capital. En efecto, cerca del 55% del total de importaciones corresponde a materia prima y casi el 18% a bienes de capital; esto significa que esos dos rubros representan alrededor de tres cuartas partes de las importaciones totales. De esa forma, es de esperar que cualquier crecimiento en la producción aumente automáticamente este tipo de importaciones. Lo que sucedió en 1999 es que, si bien las importaciones de materias primas crecieron (aquellas vinculadas con el régimen de zona franca), las importaciones de bienes de consumo duradero (en particular de vehículos automotores) se redujeron significativamente; de este modo se compensó el efecto del incremento en el primer rubro citado, y las importaciones totales apenas crecieron un 0,5%.

Al registrarse un reducido crecimiento de las importaciones en 1999 (tan sólo \$32 millones más que en 1998), la razón importaciones/PIB disminuyó casi cuatro puntos porcentuales y se ubicó en un 41,5%, nivel todavía muy superior al promedio del período 1991-1998 (36,2%) y que representa cierto grado de vulnerabilidad ante posibles *shocks* externos, si estos no se administran adecuadamente.

El turismo, por su parte, una de las actividades que habían sido dinámicas durante la segunda mitad de la década de los ochenta y la primera mitad de los noventa, y que venía enfrentando dificultades en los últimos años, volvió a crecer por segundo año consecutivo (11,7%), al llegar casi a los \$1.000 millones.

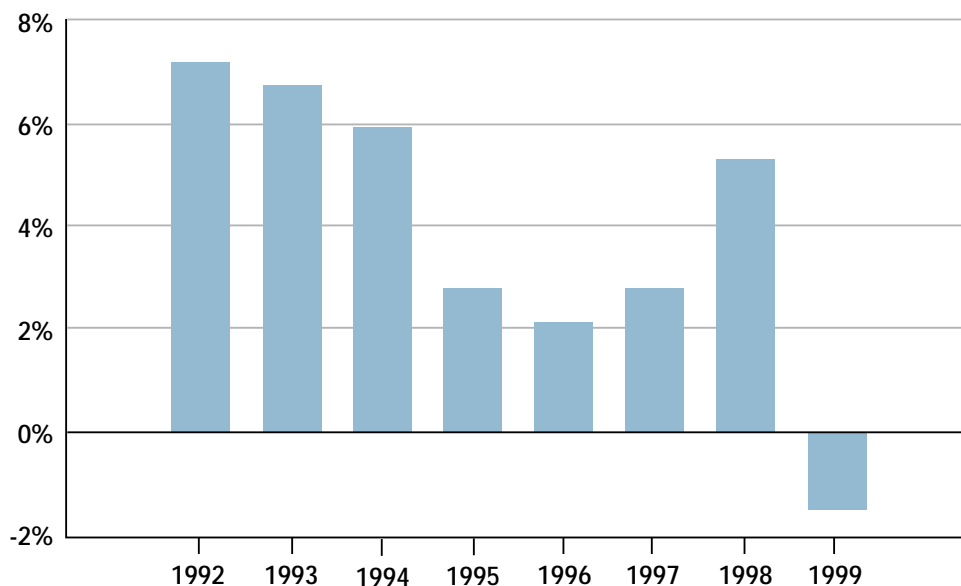
Lo que presionó la cuenta corriente fue el incremento en los pagos netos al exterior por renta de la inversión directa, los cuales pasaron de cerca de \$60 millones en 1997 a \$1.481 millones en 1999. Tal es el impacto en cuentas nacionales del pago a factores externos asociados a Intel.

Esta situación hizo que el saldo en cuenta corriente (que incluye la balanza comercial, servicios de factores y transferencias unilaterales privadas) como porcentaje del PIB, permaneciera en un porcentaje mayor al 3%, igual que en 1998 y ligeramente inferior a los niveles promedio de los últimos siete años (3,9%).

La cuenta corriente es el indicador para determinar los requerimientos de financiamiento externo. Aunque un déficit no necesariamente significa tener que tomar medidas correctivas de política económica, sí es importante conocer los factores que lo determinan, para saber si son de carácter transitorio o permanente. Durante 1999 podría decirse que el déficit en cuenta corriente no fue preocupante, ya que existió un nivel de

GRAFICO 3.5

Costa Rica: déficit de la cuenta comercial en relación con el PIB. 1992-1999



Fuente: Departamento Monetario, División Económica, BCCR.

inversión extranjera directa (3,8% del PIB) que lo cubrió, pero aún resta saber si ese flujo de inversión es sostenible. Esto último es relevante por cuanto los déficit de carácter permanente, como pareciera evidenciar, en el caso de Costa Rica, la tendencia desde el año 1991, pueden generar problemas que a futuro se manifiesten en una pérdida de reservas monetarias internacionales.

De cualquier forma, es oportuno destacar algunos aspectos relacionados con la inversión extranjera directa (IED). Según el Ministerio de Comercio Exterior, en los últimos quince años este tipo de inversión ha provenido fundamentalmente de Estados Unidos (59%), México (12%) y Panamá (11%). Juntos, estos tres países representan más del 80% de la inversión total. Además, a lo largo de estos años dicha inversión ha creado más de 100.000 empleos (COMEX, 2000).

Por otra parte, la IED se ha venido concentrando en el sector industrial y en San José y Heredia; en conjunto, estas dos provincias absorben más del 60% de la inversión total del país. La inversión industrial supera el 50%, seguida por el sector servicios (16%) y el turismo (12%).

Ahora bien, la situación del déficit en cuenta corriente es contraria a la de la relación de precios del intercambio de bienes y servicios, que mostró una situación ventajosa en 1999. Como resultado del impacto de los CEM en las exportaciones totales, la ganancia por intercambio derivada de la relación de precios aumentó en un 125%, equivalente a un 4% del PIB. Estas elevadas ganancias del comercio exterior no significaron un aumento en el ingreso nacional, puesto que fueron absorbidas por empresas foráneas que luego las depositaron en el exterior, conforme con sus prácticas comerciales.

Colocación de bonos y tasas activas altas provocaron ingresos de capital

1999 se caracterizó por una política monetaria flexible, especialmente a partir del segundo semestre, ya que en julio de ese año el Banco Central de Costa Rica, al revisar el Programa Monetario, dispuso aumentar el tope de expansión crediticia del 26% al 30% para el período octubre 1998-diciembre 1999. Además, el mismo Banco fue reduciendo la tasa básica pasiva, de 24,5% a inicios del año, a 18,25% en el mes de diciembre; sin embargo, esto no repercutió en las tasas activas, que se mantuvieron relativamente altas durante todo el año.

Se colocó en el mercado internacional bonos

por \$300 millones, a diez años plazo y con una tasa de interés del 9,33%, una de las más bajas en América Latina. Con esto se acumularon reservas internacionales y el Banco Central realizó una activa política de absorción para neutralizar la expansión monetaria derivada, lo que a su vez provocó que el déficit de esa entidad experimentara un aumento apreciable y que las tasas de interés activas resultaran más altas que las registradas en 1998 (Banco Central, 2000b).

De hecho, las operaciones de control monetario del instituto emisor produjeron un crecimiento vertiginoso en sus pasivos con costo. El saldo de Bonos de Estabilización Monetaria aumentó casi en un 100% durante 1999 (Contraloría General de la República, 2000).

La expansión de la emisión monetaria fue de 39%, casi veinte puntos porcentuales por encima del promedio de los últimos diez años. La tasa activa de interés real promedio se incrementó con respecto a 1998, en algunos casos en más de cinco puntos (por ejemplo la de los bancos estatales para crédito personal); esto provocó, por un lado, una reducción en el crecimiento del crédito al sector privado, y por otro, un ingreso de capitales, al ser más atractivo invertir en colones y endeudarse en dólares. Esto último se puede comprobar si se observa la diferencia entre la tasa básica pasiva y la suma de la tasa LIBOR y la devaluación; al finalizar 1999 esta diferencia alcanzó 2,4%, cifra que permite cubrir el "riesgo país" en el que deben incurrir los agentes económicos si deciden ahorrar en moneda local.

Por otra parte, en 1999 los flujos netos de capital, tanto oficiales como privados, fueron significativos en contraste con la situación de 1998. En el ámbito oficial destacan los \$300 millones colocados en el mercado financiero internacional y las operaciones del ICE para el desarrollo de proyectos de generación de energía eléctrica. Los flujos netos de capital privado derivaron de flujos ligados a inversión extranjera directa en zona franca, industria, banca y turismo, los cuales continuaron constituyéndose en complemento del financiamiento de la inversión doméstica (Banco Central, 2000b).

Es más, al analizar la parte privada de la cuenta financiera de la balanza de pagos se observan flujos de inversión directa anuales casi tres veces superiores a los niveles de principios de la década, lo cual es una buena señal en términos de la capacidad del país para atraer y mantener inversión de largo plazo (Angulo, 2000).

Todos estos hechos se reflejan en el saldo de la cuenta de capital y financiera como porcentaje del PIB, que en 1999 (6,4%) fue superior al nivel de 1998 (2,5%) y al promedio de los últimos diez años (4,3%), tal como muestra el gráfico 3.6.

Aumentan las reservas ante el ingreso de capitales

Un déficit en cuenta corriente, prácticamente igual al de 1998, y un mayor saldo en la balanza de capital dieron como resultado un aumento de \$480 millones en las reservas monetarias internacionales netas en poder del Sistema Bancario Nacional, que en 1999 fueron de \$1.471,3 millones, superiores al promedio anual de los últimos diez años (\$1.020 millones) y al monto de colocación de bonos en los mercados internacionales. El saldo de activos externos netos permite cubrir 2,6 meses de importaciones según cifras del Banco Central, lo que da tranquilidad en términos de solvencia económica. De cualquier manera es importante advertir que el desequilibrio externo debe ser adecuadamente vigilado, para prevenir eventuales contagios de crisis financieras internacionales. Lo óptimo es que las entradas de capital sean de largo plazo, con el fin de evitar cualquier inconveniente ante una salida

repentina de capital de corto plazo, denominado "capital golondrina".

Tipo de cambio estable

El manejo de la política cambiaria continuó con el mismo instrumento utilizado en los últimos años: flotación administrada del colón. De hecho, el ritmo de variación en el tipo de cambio nominal fue ligeramente inferior al de 1998 (11% versus 0%), y muy similar al promedio de los últimos siete años (10,3%).

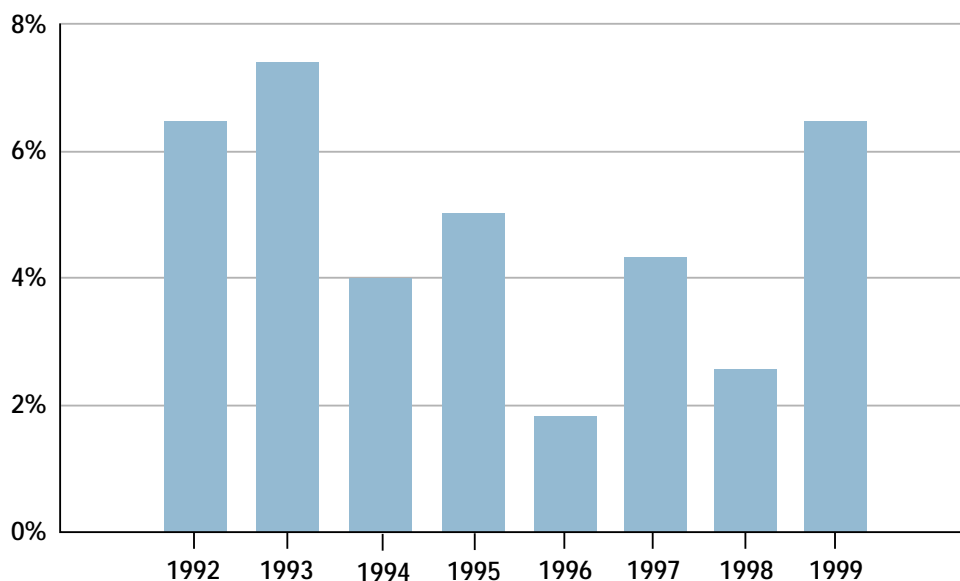
Este ritmo de devaluación llevó a que el tipo de cambio efectivo real que calcula el Banco Central, en el cual se incluye una canasta de trece países representativos del 80% del comercio exterior de Costa Rica, no reflejara una apreciación importante de la moneda local durante la mayor parte del año. En diciembre de 1999 el tipo de cambio nominal era de 297,3, mientras que el tipo de cambio efectivo real calculado por el Banco Central indicaba que éste debía ser de 297,8.

El país sigue al día con sus compromisos externos

La persistencia del desequilibrio fiscal en 1999 no fue obstáculo para seguir cumpliendo

GRAFICO 3.6

Costa Rica: saldo de la cuenta de capital y financiera en relación con el PIB. 1992-1999



Fuente: Departamento Monetario, División Económica, BCCR.

CUADRO 3.21

Transferencia neta de capital al sector público. 1992-1999

(millones de dólares)

Balance sector público	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
BCCR	-17,0	-59,0	-219,1	-157,0	-129,0	-160,4	-124,2	-141,9
Gobierno Central	-92,9	-37,9	-165,0	-98,3	-138,2	-53,6	48,8	137,1
Bancos estatales	-1,6	-2,5	-3,5	-3,4	8,7	-5,5	2,0	-0,5
Empresas públicas	-16,6	-8,8	24,1	-26,7	-42,7	-26,3	22,6	-67,2
No asignado ^{a/}	-32,0	-33,9	-31,9	-38,1	-35,7	-50,2	0,0	0,0
Transferencia neta	-160,1	-142,1	-395,4	-323,5	-336,9	-296,0	-50,8	-72,5

a/ Corresponde a una partida en proceso de revisión por parte del BCCR.

Fuente: Elaboración propia a partir de las estadísticas de balanza de pagos del BCCR.

con los compromisos externos del país. Esto significa que se continuó haciendo un importante esfuerzo de amortización de la deuda externa oficial, que en 1999 se ubicó en \$3.057 millones, según cifras del Banco Central. Cabe señalar que este saldo incluye los \$300 millones en bonos colocados en el exterior por el Gobierno, a fin de convertir deuda interna en externa.

La relación de la deuda externa del Gobierno Central con respecto al PIB se ubicó en 20,3%, cifra muy inferior al promedio de los últimos siete años (28,8%), con lo cual se redujo la vulnerabilidad de la economía al endeudamiento externo, que se había constituido en factor de crisis desde finales de los setenta y durante la década de los ochenta. En tal sentido, la deuda externa no representa en las circunstancias actuales un peligro para la estabilidad, la solvencia y el crecimiento de la economía costarricense.

Transferencia neta de capitales: una visión integral

La transferencia neta de capital es el balance que resulta de las diferentes entradas y salidas que se resumen en la balanza de pagos y, por su naturaleza, de los movimientos que afectan tanto la cuenta corriente como la parte financiera de la balanza de pagos.

Capitales de largo plazo al sector público

A lo largo del período 1992-1997 las instituciones del sector público costarricense, en conjunto, reportaron un menor uso del endeudamiento externo, como lo evidencia el balance neto negativo

creciente que se registró hasta 1997, con excepción de los bancos estatales, que en 1996 solicitaron \$10,7 millones que amortizaron un año después. En 1998 y 1999, tanto el Gobierno Central como el sector público no financiero recurrieron al endeudamiento externo de largo plazo, lo cual preocupa en el primer caso, por los plazos y el fin específico: cubrir gastos corrientes del Gobierno Central, deuda que en el futuro debe de amortizarse y que necesariamente incrementa los recursos destinados al pago de intereses.

Capitales de largo plazo al sector privado

En cuanto al sector privado, la transferencia neta de capitales de largo plazo está determinada por los flujos positivos de la inversión extranjera directa y las salidas de capital producto de la repatriación de utilidades producidas por el capital extranjero. En el cuadro 3.22 se evidencia el cambio que han tenido ambas series, especialmente a partir del año 1998, cuando se produjo un discreto aumento de la inversión extranjera directa, que aumentó poco más de \$200 millones en relación con el nivel 1997; en 1999 alcanzó \$585 millones. Los flujos de renta para el pago de dicha inversión se incrementaron de manera significativa hasta alcanzar la cifra de \$1.481 millones en 1999, lo cual provocó que unos flujos netos positivos en términos de país, que entre 1996 y 1997 oscilaron entre \$421 y \$348 millones, se convirtieron en flujos negativos; así, para el último año, 1999, la salida neta fue del orden de los \$900 millones.

CUADRO 3.22

Transferencia neta de capital al sector privado. 1992-1999

(millones de dólares)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Inversión directa	226,0	246,7	297,6	336,9	426,9	406,9	611,7	584,8
Renta de la inversión directa	-17,5	-47,1	34,3	-29,8	-5,7	-58,7	-284,9	-1.481,0
Transferencia neta	208,5	199,6	331,9	307,1	421,2	348,2	326,8	-896,2

Fuente: Elaboración propia a partir de las estadísticas de balanza de pagos del BCCR.

CUADRO 3.23

Transferencia neta de capital. 1992-1999

(millones de dólares)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Entradas de capital de largo plazo	568,2	675,4	503,3	551,8	603,6	711,2	1014,4	1082,1
Empréstitos Gobierno	342,2	428,7	205,7	214,9	176,7	304,3	402,7	497,3
Inversión directa	226,0	246,7	297,6	336,9	426,9	406,9	611,7	584,8
Salidas de capital de largo plazo	-519,8	-617,9	-566,8	-568,2	-519,3	-659	-738,4	-2050,8
Amortización Gobierno	-305,7	-378,9	-427,7	-342,9	-334,7	-410,2	-269,8	-365,6
Intereses deuda pública externa	-196,6	-191,9	-173,4	-195,5	-178,9	-190,1	-183,7	-204,2
Renta de la inversión directa	-17,5	-47,1	34,3	-29,8	-5,7	-58,7	-284,9	-1.481,0
Transferencia neta de capital de largo plazo	48,4	57,5	-63,5	-16,4	84,3	52,2	276	-968,7
Otra inversión privada	254,7	517,3	312,2	405,8	9,4	297,8	-350,0	397,2
Transferencia neta de capital	303,1	574,8	248,7	389,4	93,7	350	-74	-571,5

Fuente: Elaboración propia a partir de las estadísticas de la balanza de pagos del BCCR.

El balance neto global

Como se observa en el cuadro 3.23, hasta 1997 los flujos de entrada y salida de capital eran muy equilibrados; oscilaban entre una salida de capital neto de \$64 millones en 1994 y una entrada neta de \$84 millones en 1996. Sin embargo, durante 1998 la transferencia neta de capital hacia Costa Rica alcanzó una cifra récord de \$276 millones positivos, principalmente por la construcción de Intel; un año más tarde, esa transferencia neta se torna negativa en un monto cercano a los \$970 millones, debido al comportamiento del flujo de renta de la inversión extranjera.

Estas cifras evidencian que en los dos últimos años la economía costarricense se ha transformado en exportadora neta de capital de largo plazo. Si se toman en cuenta todas las entradas y salidas de capitales, sin importar si éstas son de corto o

largo plazo, como lo sugiere CEPAL, sería necesario adicionar al saldo de transferencia neta de capital de largo plazo los flujos de la otra inversión privada. Dicho cálculo evidencia una transformación de los flujos netos de capital hacia el país, que para el período 1992-1997 representaron, en promedio, alrededor de \$326 millones a favor del país, mientras que para 1999 la economía local exportó la suma de \$572 millones.

En conclusión, con la entrada de la compañía Intel al país el saldo de la cuenta de transferencia neta de capital varió, tanto en signo como en magnitud, porque tradicionalmente Costa Rica ha sido una economía deficitaria en términos de capital y en 1999 las cifras la muestran exportando entre \$570 millones y \$970 millones, según sea la metodología de cálculo. A pesar de esto, la economía nacional no cuenta con mayor capacidad financiera en términos de divisas, dado que la situación interna no va a cambiar radicalmente

hasta tanto no se logre un mayor encadenamiento entre los productores de las zonas francas y las empresas costarricenses, así como otros vínculos de carácter fiscal.

Solvencia fiscal y gasto público

El desempeño de las cuentas relacionadas directamente con el Gobierno²¹, denominadas cuentas fiscales, al igual que las externas, refleja, dependiendo del contexto o del valor, parte de la solvencia económica de un país y repercute en el desarrollo humano. Por ejemplo, si existe un déficit fiscal alto y recurrente, el país se verá obligado a buscar recursos para cubrirlo y asumirá así una deuda que deberá pagar en los años siguientes. Esta práctica afecta negativamente el desarrollo humano de una nación, pues se hace necesario destinar al pago de deudas pasadas, tanto por el monto inicial como por sus costos financieros o ambos a la vez, cantidad de recursos que se podrían utilizar en inversiones sociales y obras de infraestructura. Sin embargo, un déficit que impulse una contracción de la demanda interna tampoco es deseable desde el punto de vista de las aspiraciones del desarrollo humano.

Durante 1999 Costa Rica registró un déficit fiscal que tuvo que ser financiado con bonos, lo que a su vez provocó que la deuda interna como

porcentaje del PIB continuara creciendo. En esta sección se presenta una descripción de esta situación.

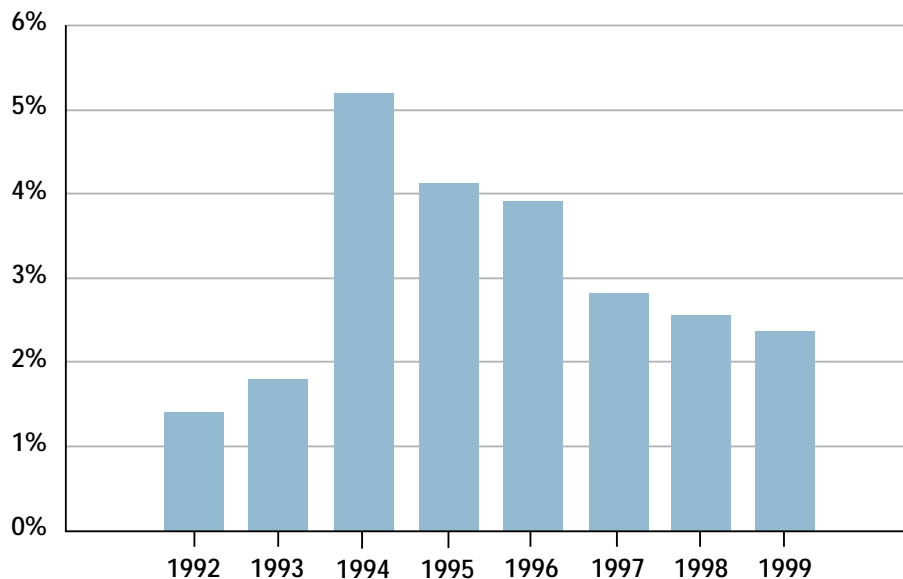
Ligera reducción en el déficit fiscal

Por más esfuerzos que se hicieron, el déficit fiscal del Gobierno Central experimentado en 1999 no pudo reducirse significativamente con respecto a 1998 y 1997 (gráfico 3.7). La ligera reducción registrada, de menos de medio punto porcentual del PIB, fue consecuencia de una mejoría en los ingresos. Entre tanto, los problemas de solvencia económica se mantuvieron.

El resto del sector público no financiero presentó un superávit muy reducido (0,7% del PIB) e inferior al déficit del Banco Central (2,3%), lo que en esta ocasión no ayudó a contrarrestar el déficit del Gobierno Central, después de que en los últimos cuatro años las instituciones y empresas públicas habían registrado superávit suficientes para contribuir significativamente a la atención del delicado problema de las finanzas públicas. Por ello, el déficit consolidado pasó de 2,7% del PIB en 1998, a 3,3% en 1999. La situación del sector público no financiero fue producto, básicamente, del resultado financiero del ICE, que pasó de un superávit del 0,6% del PIB en 1998, a un déficit del 0,1% del PIB en 1999.

GRAFICO 3.7

Costa Rica: déficit fiscal del Gobierno Central en relación con el PIB. 1992-1999



Fuente: División Económica BCCR.

Las causas del déficit del ICE, según la *Memo-ria Anual* del Banco Central, son:

- Ejecución del proyecto hidroeléctrico Angostura.
- Pago del impuesto sobre la renta.
- Condonación de deudas al Gobierno Central.
- Reducción en el cobro del factor térmico.
- Autorizaciones tardías de aumentos de tarifas.
- Rechazos de solicitudes de ajuste de tarifas por parte de la ARESEP.

La situación del Banco Central se explica por el incremento en sus gastos de estabilización monetaria, para esterilizar gran parte de la acumulación de los activos externos netos del período, así como por la disminución en los ingresos devengados sobre deudas originadas en el artículo 175 de la Ley del Banco Central, previo acuerdo con el Ministerio de Hacienda, sobre el monto a documentar (Banco Central, 2000b).

Crecen los gastos en términos reales y como porcentaje del PIB

El factor que más contribuyó a que el déficit fiscal no se redujera fue el crecimiento de los gastos totales del Gobierno Central en términos reales, un 21,1%, once puntos por encima de la inflación. Si se compara esta cifra con la de 1997, cuando el crecimiento en términos reales fue nulo, es evidente que los esfuerzos por contener el ritmo de crecimiento del gasto en los dos últimos años no han tenido los resultados esperados. El gasto del Gobierno Central con respecto al PIB se ubicó en un 14,9% en 1999.

Ahora bien, ¿cuáles fueron los rubros que contribuyeron a esta situación? En primer lugar se debe resaltar que, como consecuencia de tasas de interés altas durante el segundo semestre de 1998 y a pesar de la colocación de bonos en el mercado internacional, el gasto en intereses fue el rubro que más creció en 1999, un 41,5%; de esta forma llegó a representar un 25,4% del gasto total. Lo anterior sugiere que el Gobierno no ha logrado eludir la presión sobre las finanzas públicas utilizando opciones que permiten reducir temporalmente la carga por intereses.

Otros dos rubros importantes en la composición del gasto, los “giros” y las “transferencias” (que representan el 58% y el 15,8%, respectivamente, del gasto total), crecieron un 15,9% y un 13,9%, en cada caso. El aumento de ambos rubros es inferior al promedio del último decenio y apenas superó la inflación del período, lo que refleja un esfuerzo del Gobierno por contener el gasto.

En 1999 fue evidente el interés del Gobierno en controlar el crecimiento de las transferencias.

La aplicación de mayores controles y la realización de investigaciones de las empresas que se beneficiaron con el Certificado de Abono Tributario (CAT), los informes de comisiones legislativas que estudiaron temas relacionados con las transferencias del Gobierno al sector privado y la eliminación de “portillos” que habían quedado abiertos en la aplicación del artículo 11 de la Ley de Incentivos Turísticos, fueron esfuerzos importantes para que el gasto de transferencias en 1999 (13,9%) no aumentara tanto como en 1998 (36%).

Ingresos tributarios aumentaron con el crecimiento económico

Los ingresos fiscales crecieron un 18,5% en 1999, pero se mantuvieron estables como porcentaje del PIB (12%). El rubro que registró el mayor crecimiento fue el de renta (54,4%), como resultado de un aumento en la recaudación proveniente de personas físicas y jurídicas, que alcanzó a representar casi un 94% del total recaudado en este renglón. Aquí está incluido el impuesto que pagó por primera vez el ICE, que supera los 8.000 millones de colones, la incorporación de los CAT como parte de la renta gravable de las empresas, por más de 7.000 millones de colones, y el efecto de la amnistía tributaria amparada a la reforma del Código de Normas y

CUADRO 3.24

Composición porcentual de los ingresos tributarios en 1999

Ventas		37,2
Internas	16,3	
Importaciones	20,9	
Renta		22,7
Personas físicas y jurídicas	93,9/total	
Asalariados	5,7/total	
Selectivo de consumo		19,2
Interno	5,5	
Importaciones	13,7	
Aduanas		13,7
DAI	5,8	
Ley 6946	1,4	7,2
Otros		
Total		100,0

Fuente: Dirección General de Tributación Directa, Ministerio de Hacienda.

Procedimientos Tributarios, que asciende a unos 4.000 millones de colones (Banco Central, 2000b).

El impuesto de ventas y el selectivo de consumo crecieron un 11,1% y un 8,8%, lo que significa que en términos reales se estancaron (principalmente en la recaudación interna, en la cual, por ejemplo, el selectivo de consumo disminuyó en términos nominales). Los derechos de importación decrecieron en un 26% como consecuencia de la reducción de las importaciones de bienes de consumo que son las que tienen tasas arancelarias más elevadas. De todas formas, cabe resaltar que la relación ingresos tributarios/PIB de 1999 fue igual al promedio del período 1991-1998.

Es importante destacar que la Dirección General de Tributación (DGT) administra aproximadamente la mitad de la recaudación de ingresos tributarios; en este contexto, los rubros principales son el impuesto sobre la renta, el de ventas y el selectivo de consumo interno, así como los impuestos a la propiedad y sobre dividendos e intereses de títulos valores. Los otros tributos son administrados en su mayoría por la Dirección General de Aduanas, con los rubros de ventas y consumo en importaciones, así como derechos arancelarios y la Ley 6946, que grava con un 1% las importaciones de mercancías.

También conviene mencionar la concentración de los ingresos en el régimen de grandes contribuyentes. Más de un 70% de la recaudación de la DGT proviene de esta categoría; así por ejemplo, más del 95% de los ingresos del impuesto selectivo de consumo y cerca del 70% del impuesto de ventas corresponden a pagos efectuados por grandes contribuyentes. Lo mismo sucede con retenciones y renta, según datos de la División de Planeación y Control de Gestión de la DGT. Cabe destacar que a este régimen pertenecen empresas medianas y grandes, la mayoría de ellas orientadas al mercado interno.

En ediciones anteriores de este Informe se había planteado que el país requería una reforma tributaria. Se comentaba que existían muchos impuestos con rendimientos bajos, regímenes de incentivos diversos y problemas de diseño en impuestos tan importantes como el de renta y el de ventas.

No fue sino hasta finales de 1999 que el Ministro de Hacienda envió a la Asamblea Legislativa un proyecto de ley denominado "Simplificación y Eficiencia Tributaria", con reformas en varios campos. El proyecto sugiere un impuesto único a los combustibles, un impuesto

específico a las bebidas envasadas sin contenido alcohólico, la eliminación del impuesto selectivo de consumo para más de 1.500 artículos, la ampliación de la base del impuesto de ventas, reformas en materia de renta y la derogatoria de más de treinta impuestos menores. La iniciativa permitirá discutir este tema de tanta importancia para la sociedad costarricense.

Problemas paralelos, como la informalidad, el contrabando, la subfacturación y la eficiencia en la administración de los tratados de libre comercio suscritos por Costa Rica, continúan sin resolverse y ocupan lugares importantes en las discusiones nacionales.

Deuda pública interna: la más alta de la década

El elemento crítico en el corto plazo en el tema de las finanzas públicas continúa siendo la deuda pública interna. Los altos intereses y el bache fiscal recurrente que debía ser cubierto fueron el detonante para que en los años noventa ésta se incrementara en forma alarmante e insostenible. Además, se dio un proceso de sustitución de endeudamiento externo por endeudamiento interno, que ha provocado que el saldo de la deuda interna sea superior al de la deuda externa, después de representar, por ejemplo, un 15% en 1988.

En 1999, la deuda interna del Gobierno Central como porcentaje del PIB fue de 24,9%, la cifra más alta de toda la década del noventa y casi seis puntos porcentuales por encima del promedio de los últimos ocho años. Esta situación es consecuencia de la aplicación del artículo 175 de la Ley 7558, del 3 de noviembre de 1995, que indicaba que se debía cargar al erario público la totalidad de los bonos de estabilización monetaria en circulación al 31 de diciembre de 1995.

Algunas medidas han contribuido para que el problema no se torne inmanejable. El 29 de abril de 1999 se colocó en forma exitosa en el mercado financiero internacional una emisión de bonos por \$300 millones, a diez años plazo y a una tasa del 9,3% anual, 3,6 puntos por encima de la tasa de interés de los Bonos del Tesoro de Estados Unidos. La donación de títulos valores del Estado en poder de las instituciones públicas ha sido otra medida para reducir la deuda interna; cerca de 20.000 millones de colones en bonos fueron entregados al Ministerio de Hacienda con el visto bueno de la Contraloría General de la República. Los principales contribuyentes fueron el INS (7.500 millones de colones), el ICE (4.000 millones), el ICT (3.421 millones) y la Junta del

Registro Nacional (2.300 millones). Otra medida fue la aprobación, en agosto de 1999, de la Ley 7901, que permite emplear \$102 millones de un total de \$160 millones del Tercer Programa de Ajuste Estructural para amortizar parte de la deuda por 30.000 millones de colones (Rindiendo Cuentas, 2000).

Es necesario enfrentar el problema de la deuda, no sólo porque afecta la sostenibilidad financiera del Gobierno, sino también porque, entre otros aspectos, repercute en las tasas de interés del mercado financiero y limita las posibilidades de invertir en obras de infraestructura y desarrollo social. En definitiva, la deuda interna atenta contra el mejoramiento del desarrollo humano del país. Además, a futuro habrá que prestar mucha atención a las operaciones de control monetario del Banco Central como consecuencia de la colocación de bonos en el mercado internacional, esto por cuanto ya para 1999 el saldo de bonos de estabilización monetaria aumentó casi en un 100%, según datos de la Contraloría General de la República.

Mejoras leves en la estabilidad del costo de vida y los ingresos familiares

La estabilidad en el costo de vida y el crecimiento de los ingresos familiares son síntomas de estabilidad económica. En ambos casos el im-

pacto sobre el desarrollo humano es significativo. Mientras más baja sea la inflación y mayor el crecimiento en los ingresos, las familias podrían gozar de mejores niveles de vida y, por ende, de un mayor nivel de desarrollo humano. Esto, siempre y cuando su realización no suponga medidas y políticas que afecten las condiciones para la generación de oportunidades. Durante 1999 el país registró una inflación levemente inferior a la del año anterior y los niveles de ingreso aumentaron un poco, pero también se deterioraron los indicadores de empleo y se incrementaron los niveles de pobreza extrema. Es por ello que aún no se puede notar un impacto positivo de las variables macroeconómicas sobre el desarrollo humano.

Se reduce la inflación

La estabilidad de precios es un instrumento básico para lograr la estabilidad económica y un componente importante para la satisfacción adecuada de las necesidades de la población, pues garantiza el acceso a bienes y servicios y a una mejor calidad de vida.

En 1999 la evolución del índice de precios al consumidor mostró una mejoría en relación con 1998, pero por más esfuerzos que se han realizado todavía no ha sido posible bajar la inflación a un dígito, conforme a estándares internacionales. La inflación, que se ubicó en 10,1%, es cinco puntos menor que el promedio del período 1991-1998. Este resultado es congruente con una tasa de devaluación moderada y una expansión del crédito muy controlada. De hecho, según el Banco Central, la desaceleración de la pauta de devaluación, la reducción de los aranceles, la desaceleración de la demanda interna y una política salarial prudente contribuyeron a disminuir la inflación, a pesar del aumento en los precios del petróleo y su consiguiente efecto en los hidrocarburos a nivel nacional.

En 1999 el aumento en los hidrocarburos fue del 72%, cifra excesivamente alta si se compara con los datos de los últimos cinco años (69%).

El análisis desagregado de los precios, de acuerdo con la ponderación de los principales grupos, muestra que “alimentos, bebidas y tabaco”, “transportes” y “vivienda” fueron los rubros que más afectaron el comportamiento de los precios, pues mostraron tasas de crecimiento de 7,9%, 20,4% y 11,9%, respectivamente. Juntos estos tres rubros explican el 70% del aumento en el Índice de Precios al Consumidor.

En el grupo de “alimentos, bebidas y tabaco”

CUADRO 3.25

Evolución del precio de los hidrocarburos en 1999

Fecha	Efecto	Porcentaje
12 febrero	Aumento	4,4
12 febrero	Aumento	3,5
18 marzo	Rebaja	4,7
13 abril	Aumento	30,2
21 mayo	Aumento	8,1
24 junio	Rebaja	4,5
27 julio	Aumento	13,5
24 agosto	Aumento	9,7
14 setiembre	Aumento	5,5
7 octubre	Aumento	5,6
28 octubre	Rebaja	5,8
24 noviembre	Aumento	4,4

Fuente: La Gaceta, varios números.

RECUADRO 3.8

Ley de Protección al Trabajador

La Ley de Protección al Trabajador fue aprobada en primer debate a finales de 1999, como parte de los acuerdos emanados del Foro de Concertación Nacional. Los dos componentes más importantes de esta normativa son la transformación del auxilio de cesantía y la reforma del sistema de pensiones. Sus principales aspectos se explican en forma resumida en este recuadro.

Transformación del auxilio de cesantía

El auxilio de cesantía se otorgaba a todos aquellos empleados que sean despedidos sin justa causa y corresponde a un 8,3% del salario del trabajador por cada año laborado, hasta un tope de ocho años. Con los cambios que introduce la Ley de Protección al Trabajador, este porcentaje se reduce a 5,3% y se aplica en las mismas condiciones anteriores. El porcentaje restante (3%) se utiliza para crear un Fondo de Capitalización Laboral, del cual la mitad se destinará a constituir un ahorro laboral que el trabajador podrá utilizar cuando cese en su trabajo por cualquier causa, o bien, lo podrá retirar cada cinco años si mantiene una relación de trabajo estable. El otro 1,5% formará parte de una Pensión Complementaria Obligatoria que se crea con esta Ley.

Reforma al sistema de pensiones

PILAR I

En el primer pilar se fortalece el régimen de Invalidez, Vejez y Muerte y se le otorga a la CCSS los instrumentos necesarios para lograr una mejor recaudación de los aportes. Se incrementan las multas, se da mayores potestades a los inspectores, se autoriza la información cruzada con otras instituciones del Estado, como el Instituto Nacional de Seguros y Tributación Directa, e incluso se permite el cierre de establecimientos por parte de la CCSS para aquellas empresas que injustifica-

damente se nieguen a brindar información, o bien tengan mora por más de dos meses con esta institución y no hayan convenido algún proceso de arreglo de pago.

PILAR II

El segundo pilar del régimen de pensiones se constituye a partir del 1,5% del Fondo de Capitalización Laboral y una redistribución de aportes y cargas sociales para conformar un total de 4,25% del salario del trabajador, recursos que se manejarán en cuentas individuales a nombre de cada trabajador. El desglose de este monto es el siguiente:

Fondo de Capitalización Laboral	1,50%
Ahorro obligatorio del trabajador en el Banco Popular	1,00%
La mitad del aporte patronal al Banco Popular	0,25%
Una cuarta parte del aporte patronal al INA	0,50%
Aporte patronal a las primas de las pólizas de riesgos del trabajo	1,00%
Total	4,25%

PILAR III

Se mantiene el régimen voluntario de Pensiones Complementarias que existe en la actualidad, con las mismas directrices establecidas en la Ley de Pensiones Complementarias que se creó para tal fin. No obstante, se agregan algunas cosas, como la posibilidad de anticipar la edad de retiro del régimen de Invalidez, Vejez y Muerte, con el dinero acumulado en esta pensión voluntaria, y se establece una tabla para la devolución al Estado de los incentivos que se deje de percibir al adelantar la edad de pensión.

PILAR IV

El objetivo de este pilar es universalizar el sistema de pensiones a los adultos mayores de 65 años en situación de pobreza, para lo

cual se destina el 95% de las utilidades provenientes de la lotería electrónica y las multas por infracciones al Código de Trabajo. Si este monto no alcanza la suma anual de 3.000 millones de colones, el Poder Ejecutivo deberá incluir en el Presupuesto Nacional una transferencia al régimen no contributivo para cubrir el faltante.

Aunque es prematuro valorar el impacto de esta ley, existen posiciones divergentes entre algunos sectores acerca de su efecto sobre el mercado financiero nacional. Unos le atribuyen virtudes asociadas con un mayor dinamismo del mercado, mediante la ampliación de los plazos de las operaciones (tradicionalmente concentradas en menos de 60 días), la reducción de las tasas de interés y una mayor disponibilidad de recursos para el desarrollo de proyectos productivos; otros señalan un deterioro en el acceso a esos recursos por parte de los trabajadores y los medianos y pequeños empresarios, quienes no cuentan con las condiciones necesarias para participar directamente en ese mercado. Las implicaciones de esta situación para las posibilidades de mayor inversión y desarrollo de la pequeña y mediana empresa y la atención de las necesidades de los sectores laborales es uno de los aspectos que más preocupa a las organizaciones sociales: "Cada vez que se analiza la Ley en su totalidad encontramos que la mayor parte del articulado está referido más a las operadoras, a su funcionamiento, a las inversiones, al mercado de valores, a la Superintendencia, al control, a las entidades fiscalizadoras y mucho menos a lo social" (Aguilar, 2000).

Actualmente está en proceso de discusión un proyecto de Ley paralelo que pretende responder a esas inquietudes y precisar otros aspectos, iniciativa que es impulsada por las organizaciones laborales, particularmente los sindicatos.

Fuente: Fallas, 2000.

destacan las alzas en pan y cereales, carnes y embutidos, y alimentos fuera del hogar. El aumento en el grupo de “transportes”, el rubro que más creció, se explica en gran medida por el fuerte aumento que sufrieron los precios internacionales del petróleo y sus derivados. “Vivienda” resultó afectado por las alzas en los servicios de alquiler y de energía eléctrica.

Es importante mencionar que los precios de los bienes y servicios “regulados” fueron los que más crecieron en 1999, un 16,7%, ocho puntos porcentuales más que el crecimiento registrado en 1998. Esto se explica por los aumentos en los combustibles y la energía eléctrica.

En este contexto deben destacarse los esfuerzos del Poder Ejecutivo y el Banco Central por controlar la inflación. En esa misma línea de esfuerzos, conviene actualizar la encuesta de ingresos y gastos que se toma como referencia para ponderar los bienes y servicios que conforman la canasta a partir de la cual se mide el aumento en los precios, que data de 1987, y es la base para el cálculo de la inflación nacional.

Condiciones de vida de la población

Además de los indicadores de generación de fuentes de empleo, existen algunos indicadores adicionales que son especialmente relevantes para evaluar las condiciones de vida de la población.

El primero se refiere a la evolución del porcentaje de hogares pobres, el que se redujo desde un 32% en 1991, hasta un 20% en 1994. A partir de entonces se ha mantenido estable, a pesar del crecimiento económico que se ha generado en los últimos años y el crecimiento del gasto social en términos reales, aunque no como proporción del PIB, que tiende a mantenerse alrededor del 16%.

Conviene recordar que el gasto social incluye los rubros de educación, salud, asistencia social, vivienda y “otros”. Entre ellos, “asistencia social” representa alrededor de una tercera parte del total. Por tanto, no existe una relación directa entre muchos de los gastos sociales y la reducción de la pobreza medida a través del ingreso de los hogares, en el corto plazo. Por otra parte, la mayoría de los programas sociales no tiene sistemas de medición de impacto, lo cual incide sobre la efectividad de sus esfuerzos en la superación de la pobreza.

Tal como se indicó al inicio de este capítulo, la aprobación de la Ley de Protección al Trabajador fue un hecho relevante durante el año 1999. Su paso por la Asamblea Legislativa se desarrolló

dentro de un ambiente de intensas discusiones entre los sectores sociales y el Gobierno, una síntesis de su contenido se presenta en el recuadro 3.8.

Otro indicador del bienestar de la población es la evolución del ingreso promedio mensual real de los ocupados. En 1999, según la Encuesta de Hogares, ese ingreso fue superior en apenas un 1,7% al que la población tenía en 1994. En otras palabras, el aumento de los ingresos de los ocupados ha resultado muy reducido respecto del ingreso que éstos tenían cinco años atrás. A su vez, en la evolución de este ingreso incide el nivel de instrucción de la población ocupada. Particularmente, resulta preocupante que el 84% de la población ocupada en el sector agropecuario y el 70% en el sector de construcción tienen “primaria o menos”. Estos niveles de baja calidad educativa cuestionan seriamente las posibilidades de mejora en el bienestar de grupos de población con niveles de instrucción muy bajos, que además corresponden a sectores de actividad económica que reciben presiones muy fuertes para modernizarse y “volverse” competitivos.

Finalmente, el indicador de la distribución de los ingresos entre la población según deciles indica que, en 1999, la diferencia del ingreso promedio del decil de la población con mayores ingresos fue casi 25 veces más grande que el ingreso correspondiente al decil de más bajos ingresos, cuando en el período 1991-1998 fue de 21,9. Esta brecha es la más elevada de la década, lo que permite afirmar que la brecha en la distribución de ingresos desmejoró en 1999.

Percepciones de los sectores sociales en relación con el desempeño económico y social de 1999

Con el propósito de conocer las percepciones de los diferentes sectores acerca del desempeño económico y social del país en 1999, se aplicó un cuestionario estructurado con preguntas cerradas a un grupo de informantes clave de los sectores empresarial, sindical y de gobierno, el cual se amplió mediante entrevistas. En el caso del sector empresarial, al igual que el año anterior, se utilizaron, además, los resultados de la encuesta que realiza trimestralmente la UCCAEP.

En general, la percepción sobre la situación económica y social de Costa Rica es semejante a la reflejada en las estadísticas presentadas en este capítulo, es decir, la situación económica y social fue considerada difícil por todas las

personas entrevistadas, con un tono más optimista en el caso del Gobierno. El año 1999 puso en evidencia una menor polarización entre las percepciones de los dirigentes de las organizaciones laborales y las cámaras empresariales. Al mismo tiempo, se expresaron preocupaciones distintas con respecto a algunos temas específicos, según se analiza a continuación.

Para los dirigentes de las organizaciones sindicales, 1999 se caracterizó por un elevado crecimiento del Producto Interno Bruto que no se reflejó en el ámbito social; además, observan que a pesar de que ha habido un manejo macroeconómico relativamente estable, existen dudas importantes en cuanto al cálculo del Índice de Precios al Consumidor, ya que tiene una base muy antigua. Se estima que esto contribuye a una menor remuneración en las fijaciones salariales.

El problema fiscal lo achacan a la elevada evasión, la injusta estructura tributaria y los privilegios fiscales. Expresaron que hubo un gasto público con un excesivo enfoque fiscalista y que la educación y la salud recibieron aportes insuficientes. La política crediticia fue calificada como de “regular a mala” debido a que la contracción del crédito afectó principalmente a los empresarios que atienden el mercado interno, los cuales necesitaban recursos para crecer. La política comercial fue vista como “regular”, dado que se favorece a los grandes empresarios y, a pesar de que se ha hecho un esfuerzo por mejorar, las oportunidades no llegan por igual a todas las empresas. La política de reforma del Estado se consideró “mala”, porque el Gobierno se ha concentrado sólo en el ICE y se ha olvidado de generar un Estado facilitador. La política de mejoramiento de la competitividad se calificó como “mala”, ya que las acciones se han enfocado en la atracción de inversión extranjera y se han olvidado de las empresas costarricenses. Igualmente calificaron de “malas” las políticas de precios, salarios reales, generación de fuentes de empleo y reducción de la pobreza.

Para el sector empresarial en su conjunto, de conformidad con la encuesta que realiza trimestralmente la UCCAEP, la evolución de la economía en 1999 fue deficiente en comparación con la de 1998. Sin embargo, es importante aclarar que las empresas que dirigen su producción a los mercados externos tuvieron un año un poco mejor que las que destinan su producción al mercado interno, aunque muy inferior a 1998.

La evolución del empleo, según la misma

encuesta, se caracterizó como “mala”, a pesar del repunte estacional normal del último trimestre. Asimismo, el estado de las empresas según tamaño refleja que las que más sufrieron fueron las grandes. Para las empresas medianas, a pesar de que también tuvieron un año peor que el anterior, 1999 fue relativamente estable, pues en ese grupo hubo un 25% de empresas que mejoraron su situación. Las empresas pequeñas, por su parte, mejoraron con respecto a 1998, principalmente en el primer trimestre de 1999.

Para los dirigentes de este sector los efectos más favorables en el ámbito económico y social de 1999 fueron la reducción de la inflación, el crecimiento del PIB, el superávit comercial, la firma del tratado de libre comercio con Chile, la política del INA para mejorar la competitividad de las empresas, la reforma al Código de Normas y Procedimientos Tributarios, la Ley de Protección al Trabajador, la atracción de inversión extranjera y la creación de una comisión mixta en la Asamblea Legislativa que ayuda al sector agropecuario. Los principales problemas del país, según los empresarios, se relacionan con la elevada deuda interna, el alza en el precio de los hidrocarburos y su efecto en el pago de impuestos, la importante contracción en los precios internacionales, los monopolios públicos y el poco desarrollo de infraestructura. Además, consideran que no se ha generado una alternativa para desarrollar el mercado accionario y que no existe una política de apoyo a las micro y pequeñas empresas. Asimismo, destacan que existe una desvinculación entre el agro y la industria, una falta de claridad y visión de las políticas del Gobierno en general y un decrecimiento del mercado interno.

Algunos manifiestan descontento debido a que los acuerdos pactados en el Proceso de Concertación Nacional no fueron respetados. También destacan que no existen estadísticas actualizadas y detalladas que permitan conocer los subsectores económicos (estadísticas a nivel micro), lo que provoca que no se sepa realmente “qué somos y hacia donde vamos”.

En cuanto a la valoración de las acciones en materia económica y social, las políticas monetaria y crediticia, así como las de precios y salarios reales fueron consideradas “buenas”, ya que lograron disminuir la inflación, mientras que las políticas de gasto público, tributaria y de reforma del Estado se consideraron “malas”. Por su parte, la política comercial y de mejora en la competitividad empresarial fueron percibidas como políticas que benefician a ciertos sectores. Las políticas de regulación de precios y

mercados, vinculación de productos nacionales con las exportaciones, generación de fuentes de empleo, vivienda y reducción de la pobreza se calificaron como “regulares”.

Para el sector empresarial los principales problemas que limitaron la producción y el empleo fueron: la falta de apoyo gubernamental a las empresas del mercado interno, la ausencia de una política para mejorar la competitividad de las empresas locales y los obstáculos para que esas empresas sean competitivas (elevadas tarifas de los servicios públicos, cargas sociales, regulaciones y altos costos del crédito).

En contraste, desde la óptica del Gobierno el año 1999 resultó exitoso por el cambio en la estructura de la producción y la inversión extranjera. Según esta visión, el efecto positivo de estos hechos sobre el resto de la economía se verá en los próximos años; además, la estabilidad de precios y el flujo de inversión extranjera otorga mayor confianza al empresario interno. Se resalta también el crecimiento del 8% en el PIB y la aprobación de la Ley de Protección al Trabajador.

Para los representantes del Gobierno, los empresarios se han visto afectados por la falta de infraestructura adecuada y las elevadas tasas de interés. Sin embargo, las políticas en general fueron consideradas de “buenas” a “muy buenas” y, por tanto, los factores que limitaron la producción y el empleo fueron las crisis internacionales de finales de 1998, el incremento en los precios del petróleo, la necesidad de mayor libertad económica, la falta de competencia en telecomunicaciones y seguros y el excesivo poder de grupos de presión con intereses particulares.

Estas percepciones de diversos sectores muestran que se mantiene la necesidad de lograr acuerdos entre los distintos actores, a fin de lograr un crecimiento sostenido junto con mejores condiciones de vida para la población. Entre los principales temas por debatir se encuentra el referente a la modernización del Estado y el mejoramiento de la competitividad de las empresas nacionales, de manera que tengan la capacidad de desempeñarse eficientemente en un mundo cada vez más competitivo.

Notas

1 Se define como: ingreso nacional disponible bruto (INDB) = ingreso nacional bruto (INB) más transferencias corrientes reales netas del mundo (TCRN). A su vez, el INB es el resultado de restar al PIB (a precios de mercado) las rentas de la propiedad reales netas del mundo (RPRN) y las remuneraciones reales netas (RRN) de empleados del mundo y el ajuste por la variación en los términos de intercambio (VTI). En fórmulas:

$$\text{INDB} = \text{PIB} + \text{VTI} - \text{RPRN} - \text{RRN} + \text{TCRN}.$$

2 Estos datos y la mayoría de los que se presentan en el próximo apartado se basan en la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples del INEC, cuya edición de 1999 consideró cambios metodológicos importantes. Una discusión sobre la confiabilidad de estos cambios puede observarse en el capítulo 2.

3 Los términos de intercambio (TI) "representan el precio de las exportaciones de un país, relativo al precio de sus importaciones (TI = Px / Pm)". Como los países exportan muchos tipos de bienes, se debe interpretar Px como un índice de precios para todos los productos de exportación. Lo mismo se aplica a Pm (Sachs-Larrain, 1998).

4 Nótese que lo contrario sucedió con los productos tradicionales de exportación, y especialmente con el café, cuyos precios en el mercado internacional se redujeron.

5 Una definición más precisa del ingreso nacional disponible se presentó en la nota 1.

6 En esta oportunidad se presenta un análisis más detallado de la industria en vista de que fue el sector que más contribuyó con el crecimiento del PIB y el primero en crecimiento durante 1999.

7 Este concepto incluye: el gasto privado de consumo final, el gasto de consumo final del Gobierno General y la formación bruta de capital fijo.

8 Resultado de convertir 804.000 millones de colones al tipo de cambio de 297,8.

9 Esta cifra es un promedio que muestra una dispersión importante, que oscila entre 4 y 0,5 veces, lo cual significa que existen operaciones *off shore* que son más de cuatro veces la operación local y otras en las que el banco extranjero es apenas la mitad de la operación local.

10 Se refiere específicamente a la operación de los veinte grupos financieros autorizados y regulados por la SUGEF a enero del 2000. Existen algunas entidades financieras *off shore* que no pertenecen a los grupos financieros autorizados, pero que participan dentro de la plaza local.

11 El CONASSIF estableció un convenio de intercambio de información con Panamá.

12 Ocupados que no se encuentran en situación de subempleo, es decir, que trabajan 47 horas semanales (INEC, 1999).

13 Número de personas que trabajan menos de 47 horas semanales en sus diferentes ocupaciones y que desean trabajar más horas.

14 Personas ocupadas que tienen un salario mensual inferior al salario *minimo minimorum*, pero trabajan 47 horas o más a la semana.

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

16 Desocupados y subempleados convertidos a equivalentes de desempleados abiertos.

17 Para 1999, el INEC incorporó un marco muestral de viviendas más actualizado, lo que hace que los resultados de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples no sean estrictamente comparables, situación que se hace más importante conforme se desagregan los datos. Sin embargo, el hecho de que estos cambios en los principales indicadores no sean de magnitud significativa y que, en general, se encuentren dentro de los márgenes de error estadístico aceptable, da fundamento para concluir que la utilización del nuevo marco muestral de viviendas no ha tenido efecto marcado en la comparabilidad de las cifras del año 1999 con las de años anteriores. José Antonio Calvo, director INEC. *La Nación*, lunes 27 de diciembre, 1999.

18 Personas que trabajaron por lo menos una hora en la semana de referencia o que, aunque no hubieran trabajado, tenían un empleo del cual estuvieron ausentes por razones circunstanciales.

19 Personas que estaban sin trabajo en la semana de referencia, que estaban disponibles para trabajar de inmediato, y que habían tomado medidas concretas durante las últimas cinco semanas para buscar un empleo asalariado o un empleo independiente.

20 Estos datos serán explicados con mayor detalle más adelante.

21 Lo fiscal incluye también las instituciones autónomas o descentralizadas, pero dadas las características del déficit fiscal en Costa Rica, donde estos entes más bien financian al Gobierno Central, se abordará especialmente lo relativo al déficit de este último.