

CAPÍTULO 3 Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas

Resumen de hechos y aspiraciones

HECHOS RELEVANTES DEL AÑO 2001

- Luego de haber presentado por dos años consecutivos una tendencia negativa, el ingreso nacional disponible en términos reales per cápita registró un incremento de 0,5%. Aunque leve, este aumento se dio en un año en que el crecimiento de la economía fue exiguo.
- La tasa de crecimiento de las exportaciones FOB en dólares fue negativa (-14,4%), como resultado de la caída en las exportaciones de los principales productos (microcomponentes electrónicos y productos tradicionales).
- Continuó la tendencia al aumento del crédito en dólares (35%), mientras el crédito en colones se incrementó en un 13%.
- Debido a factores climatológicos adversos y a condiciones en extremo deprimidas en sus respectivos mercados internacionales, cayeron la producción de banano en 3,5% y el valor agregado de la actividad cafetalera en 2,8%.
- La inflación, que se mantuvo estable durante el año, alcanzó el 11%, pero el índice del núcleo inflacionario descendió a un 8,7%.
- Se aprobaron las leyes de Simplificación y Eficiencia Tributaria (N° 8114) y de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (N° 8131).
- Con participación de diversos sectores de la sociedad civil, se inició una discusión de iniciativas para controlar el déficit fiscal y estimular el desarrollo nacional.
- Se formó una Comisión de Exministros de Hacienda para que estudiara y propusiera soluciones a la crisis fiscal.
- El déficit fiscal del sector público global se redujo del 3,8% al 2,9% del PIB, pero las presiones ejercidas por las fuentes estructurales del mismo continúan sin resolución.
- El déficit en cuenta corriente se redujo ligeramente con respecto al año anterior, al pasar del 4,8% al 4,6% del PIB. No obstante, el déficit en la balanza comercial de bienes alcanzó el 7,5% del PIB.
- Las reservas monetarias internacionales sólo aumentaron en 12,1 millones de dólares, pero siguen siendo equivalentes a 3,5 meses de importaciones.
- Se firmó el tratado de libre comercio entre Costa Rica y Canadá, (abril 2001).

- La Asamblea Legislativa ratificó el tratado de libre comercio con Chile.
- La deuda interna del Gobierno Central alcanzó el 28,1% del PIB. La deuda pública externa se mantiene en alrededor del 20,1% del PIB.
- Dio inicio la administración del Aeropuerto Juan Santamaría por parte del Gestor Interesado (mayo 2001).
- Aumentó la tasa de desempleo abierto, de 5,2% a 6,1%, y la de subutilización total de 12,0% a 13,7%. En ambos casos se superó el promedio de la década.
- El índice de salario real mínimo promedio se mantuvo estancado en el nivel que había alcanzado en 1999, el cual es, sin embargo, superior en 14,9% al observado en 1990.
- Por cuarto año consecutivo las medidas de distribución del ingreso mostraron mayor concentración.
- Se destinaron recursos del Fondo Nacional de Estabilización Cafetalera (FONECAFE) a paliar la crítica situación de los productores del sector (75 millones dólares entre febrero del 2001 y marzo del 2002).
- Se promulgó la Ley del fideicomiso para la protección y el fomento agropecuario para pequeños y medianos productores, No. 8147.
- Se creó el Instituto Nacional de Innovación y Transferencia de Tecnología Agropecuaria (INTA), mediante la Ley 8149.

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 importación.
- Generación de ahorro nacional sostenido, que contribuya de manera significativa al financiamiento de un proceso sostenible de inversión en el país.
- Deuda pública del Gobierno que no ponga en peligro las inversiones que deba realizar el Estado en infraestructura y servicios básicos para la población.
- Distribución equitativa de los ingresos, las remuneraciones y las oportunidades económicas y sociales entre los distintos sectores sociales y regiones del país, sin discriminaciones de etnia, género, credo religioso, ideología o edad.

CAPÍTULO 3

Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas

Introducción

Siguiendo la pauta de las últimas ediciones del *Informe Estado de la Nación*, el presente capítulo valora la evolución de las oportunidades ligadas al crecimiento económico, la solvencia fiscal las cuentas externas, y la estabilidad económica en el período cercano al 2001. Como es usual, el análisis a lo largo del capítulo se centra en el desempeño de la economía y la política económica, tanto en el año de referencia del Informe, como recurriendo a la valoración de tendencias y haciendo comparaciones de mediano y, en algunos casos, largo plazo, como sugiere la consideración de la información censal disponible.

Por un lado, se analiza el crecimiento económico y su impacto sobre las posibilidades, tanto de incorporación al proceso de crecimiento como de participación en la distribución de los frutos del mismo por parte de individuos, grupos y regiones. Desde esta perspectiva, se examina la evolución durante el 2001 de variables como las demandas interna y externa, la inflación, el crédito y la liquidez, el financiamiento externo de la inversión, la dinámica de los sectores agrícola e industrial, y la desarticulación o falta de encadenamientos de la economía nacional. Dentro del tema de las oportunidades, se presta especial atención al empleo, los salarios y la distribución del ingreso. A los indicadores que normalmente se incorporan al Informe, se agrega el análisis de la evolución entre los últimos dos censos, posible gracias al avance que ha habido en el

reprocesamiento y análisis de los datos del IX Censo de Población y V de Vivienda del año 2000.

En cuanto a la solvencia, al igual que en años anteriores, se mantiene el enfoque tanto sobre la situación fiscal como sobre la balanza de pagos, dado que ambas aportan indicadores de la solvencia económica, que resulta fundamental para la satisfacción de las aspiraciones del desarrollo humano sostenible.

Con respecto a la estabilidad, a lo largo del capítulo se comenta e ilustra la forma en que ésta se ve comprometida por las presiones que sobre ella ejercen la lentitud de los avances en los otros dos campos (oportunidades y solvencia), a la vez que se rescatan algunas iniciativas de la sociedad civil y del Gobierno, tendientes a reducir tales presiones e incluso a atacar las fuentes que las generan. Sin embargo, estos son procesos que iniciaron en el 2001. Será necesario dar seguimiento a sus resultados en futuros informes.

Tres temas reciben especial atención en esta oportunidad. Dos de ellos han sido trabajados anteriormente: uno como capítulo especial y otro como un asunto recurrente en el capítulo económico de los informes. El primero se refiere a la situación de la agricultura costarricense. El segundo aborda nuevamente la infraestructura y los esfuerzos recientes que se han realizado en este campo, a la luz de los últimos datos disponibles. En cuanto al tercero, ahonda en un aspecto que ha sido tratado previamente, pero no con gran extensión: el sector de las pequeñas y medianas empresas (PYME) y su peso en el desarrollo nacional.

Todos estos tópicos son de especial relevancia para obtener una visión integral de las condiciones y circunstancias que caracterizan la economía costarricense; de los estímulos y frenos que ellas ejercen sobre los distintos actores económicos.

La importancia relativa del sector agrícola dentro de la economía nacional ha experimentado una tendencia a la reducción que se viene constatando desde hace más de una década. A ello se une la confluencia, en el 2001, de una serie de situaciones críticas que afectaron a varios subsectores del agro en forma simultánea, como es el caso de las actividades cafetalera, bananera y de la producción de granos básicos.

Por su parte, el sector de infraestructura ha sido señalado en numerosas ocasiones por este Informe como una de las áreas "grises" que limitan la competitividad del país, por ser insuficiente e inadecuada para atender las necesidades, tanto del aparato productivo como del ritmo de vida de las y los costarricenses. En el 2001 se observaron algunos avances en el tema, pero aún es necesario recalcar las trabas que impiden un trabajo fluido en este campo.

Por último, la inclusión del tema de pequeñas y medianas empresas encuentra asidero en el hecho de que estas son la forma de organización mayoritaria de la producción costarricense, no sólo en términos del número de empresas, sino también del empleo que generan. Predominan tanto en los sectores de industria y servicios, como en muchas de las actividades del sector agrícola. Y, sin embargo, son formas de organización heterogéneas, que en muchos casos apenas garantizan su subsistencia, y que sólo en un escaso porcentaje llegan a consolidarse como esquemas de acumulación y crecimiento.

Los debates más recientes sobre política económica establecen que, para lograr el crecimiento económico, no son suficientes ni siquiera las mejores políticas macroeconómicas, sino que hace falta identificar las características y problemas de sectores específicos de actividad y, consecuentemente, desarrollar políticas e instituciones adaptadas a las particularidades de esos sectores. Al dar una mirada más en detalle a las PYME y al sector agrícola se intenta identificar con más claridad la problemática específica de cada uno de estos sectores, así como los desafíos de política económica que se derivan de cada uno de ellos.

En este proceso, se adopta una perspectiva en la que se combinan los puntos de vista macroeconómico y sectorial, lo que se refleja en la organización e incluso en los títulos de las secciones en que está organizado el capítulo. Así por

ejemplo, los temas de balanza de pagos y de composición de las exportaciones forman parte de una misma sección, del mismo modo que los temas de la evolución del producto, su composición sectorial y su impacto sobre la creación de empleo se analizan en un mismo apartado. Las secciones especiales sobre infraestructura, PYME y agricultura pueden leerse de manera independiente, para quienes tengan un interés particular en estos sectores, pero constituyen un complemento importante de las secciones precedentes para las y los lectores interesados de forma más general en los temas del desempeño económico de Costa Rica en el año 2001.

Balance general de la economía nacional en el 2001

En el 2001, la economía costarricense mostró resultados bastante modestos. Mantuvo una relativa estabilidad, lo cual, en un entorno internacional adverso como el observado en ese año, es un logro considerable. No obstante, las fuentes de esa estabilidad son vulnerables y exponen cada vez más su fragilidad. Así, la economía acumuló desequilibrios internos que dificultaron el alcance de las aspiraciones de los costarricenses en materia de desarrollo humano y que podrían dificultarlo aún más en el futuro.

Desde el punto de vista de las oportunidades, el 2001 arrojó un crecimiento exiguo, debido en gran medida a la desaceleración de la demanda externa en colones reales (6,4%), como de la caída en las exportaciones de bienes. Como contrapeso, la demanda interna mantuvo una modesta tendencia creciente (4,5%), merced al repunte en 3,1% experimentado por la formación bruta de capital fijo real.

El leve crecimiento de la producción redundó en una contracción en 1,2% del PIB real per cápita¹, al tiempo que la recuperación de la demanda interna llevó a un incremento del ingreso nacional disponible real per cápita de un 0,5%, con lo cual se revirtió la tendencia que venía mostrando este indicador en los últimos dos años.

Como consecuencia de ambos fenómenos, los salarios mínimos reales permanecieron estancados -el índice de esta variable fue apenas 0,2 puntos superior al del 2000- el desempleo aumentó de 5,2% a 6,1%, y las tendencias a la concentración del ingreso, que se observan desde hace varios años, continuaron deteriorando la participación relativa de todos los grupos, con la excepción del quintil de ingresos más altos, que en el 2001 absorbió el 54,1% del total, dos puntos porcentuales más que en el 2000.

Una importante característica del desempeño económico del 2001 fue la estabilidad frente a condiciones externas adversas. En efecto, a pesar de la caída en las exportaciones, el déficit de cuenta corriente tuvo una ligera mejoría, al pasar de representar un 4,8% a un 4,6% del PIB; pese al aumento en la variación acumulada del tipo de cambio nominal interbancario, el promedio de compra venta al 31 de diciembre del 2001 con respecto al último día del año anterior fue de 7,4%; la inflación se mantuvo en 11%, nivel relativamente bajo para Costa Rica, aunque alto en relación con lo observado en América Latina; y a pesar de la desaceleración de la actividad económica el déficit del sector público se redujo.

Aunque esta estabilidad constituye un logro indudable, otro rasgo distintivo del desempeño económico en el 2001 fue la creciente fragilidad de la economía nacional, ya que tras la estabilidad en el comportamiento de los principales indicadores, se han acumulado tensiones y desequilibrios que ponen en peligro el crecimiento y la estabilidad en el futuro.

En lo fiscal, la disminución del déficit del sector público global², de 3,8% en el 2000 a 2,9% en el 2001, se basa en parte en la percepción, en este último año, de ingresos que normalmente se hubiesen recibido en el 2000, así como en el adelanto de la fecha del pago de los principales impuestos, y en el cambio en la fecha de contabilización de una parte del gasto por intereses, como resultado del pago adelantado de la deuda del Gobierno con el Banco Central.

Sin embargo, las causas estructurales del déficit no han sido modificadas. La deuda interna del Gobierno Central se mantiene elevada (representa un 28,1% del PIB). Para financiar su déficit, en el 2001 el Gobierno recurrió al financiamiento externo en una proporción similar al interno. Subsisten algunas oportunidades de mejora de las condiciones de financiamiento en cuanto a tasas y plazos. Por otra parte, la carga tributaria es insuficiente (13,4%), se ubica por debajo del mínimo recomendado por la Comisión ad hoc de Exministros de Hacienda y, ciertamente, bastante por debajo de lo demandado en funciones y servicios por la población. Además, durante el año en estudio la planilla del Gobierno Central experimentó un fuerte crecimiento (7%, tomando en cuenta las plazas ocupadas en los ministerios y en los Poderes de la República), lo que generará gastos crecientes en el futuro. En el 2001, los salarios y cargas sociales, las transferencias y los intereses representaron el 88,7% del gasto del Gobierno Central.

Hasta ahora, según la Comisión de Exministros, pese a la relativa inflexibilidad del gasto público, el tema se ha podido manejar actuando sobre diversos elementos, incluyendo las leyes con destino específico, los niveles de empleo y las remuneraciones, e incluso los mandatos constitucionales, entre otros. Sin embargo, no es de esperar que esta situación se pueda prolongar indefinidamente.

Es evidente, entonces, que en el tema fiscal es donde más resalta la fragilidad de la economía nacional, dado que la persistencia de la situación actual va cerrando las opciones de la política fiscal para incidir en la evolución de la economía nacional, justo en un momento en el que, dadas las circunstancias externas adversas, más se necesita contar con instrumentos de política de diversa índole.

Ante el escaso margen de maniobra de la política fiscal, durante el 2001 la política monetaria se convirtió, además, en un instrumento para neutralizar los desequilibrios fiscales, llegando incluso a suplantar a aquélla.

A lo largo del año se observó una disminución del premio por invertir en colones –en promedio, éste fue de 1,3 puntos porcentuales en el 2001, en comparación con el 4,9% registrado durante los dos años anteriores– y una apreciación del tipo de cambio real del orden del 1,5%, a pesar del deterioro en los términos de intercambio que se había registrado desde el año 2000, y de la caída en las exportaciones por segundo año consecutivo. El serio dilema que enfrenta la política económica es que los incrementos de la tasa de interés, necesarios para recuperar el premio por invertir en colones, aumentan el gasto público por concepto de intereses, y un ritmo mayor de devaluación tiene efectos inmediatos sobre la inflación. De este modo, en el 2001 los márgenes de juego de la política pública se redujeron.

La acumulación de tensiones, sin una clara respuesta de política y una estrategia de salida para las actividades en contracción, configuran un panorama complejo para los próximos años.

Si bien ha habido logros, sobre todo en el campo de las reformas legales tributarias, se observa que el ritmo y la profundidad de los cambios son insuficientes para resolver el problema, debido en gran parte a las dificultades que experimenta el sector público para ponerlos en práctica. La Contraloría General de la República ha hablado de una "crisis" en la gerencia pública, dadas las dificultades del Estado para diseñar, decidir y ejecutar políticas públicas que se adecuen a los nuevos retos que enfrenta el país.

Hay varios ejemplos de esta situación. Uno de ellos es el caso de la infraestructura; no obstante la necesidad, reconocida por todos, de recuperar el tiempo perdido tras años de inacción en este campo, las reformas efectuadas en años anteriores –que abarcan desde la creación de Consejos especiales para promover y supervisar obras de infraestructura vial, portuaria y aeroportuaria, hasta la adopción de nuevos instrumentos legales, como la concesión de obra pública, la gestión interesada y la flexibilización de la contratación administrativa, para facilitar la participación privada en el mantenimiento y mejora de la infraestructura nacional– no han sido ejecutadas a cabalidad. Así, durante el 2001, el Consejo Nacional de Vialidad recibió sólo un 62,9% de las transferencias que le correspondían de acuerdo con el presupuesto aprobado. Por otra parte, pese a tener las plazas aprobadas, este Consejo no había hecho todos los nombramientos requeridos para su normal operación, por lo que debió suplir sus necesidades con el apoyo de expertos de otras dependencias, en calidad de "préstamo", o de consultores, lo cual tiene implicaciones importantes dentro de su presupuesto. De los proyectos de concesión de obra pública planteados desde 1998 (19 en total), sólo uno se encontraba en operación a finales del 2001: la gestión interesada del Aeropuerto Internacional Juan Santamaría.

Situaciones como la antes descrita, unidas a la falta de resolución del problema fiscal, hacen prever que el costo de posponer las reformas que el país requiere irá en aumento, y que, si se permite que se sigan acumulando las tensiones y desequilibrios señalados en esta sección –y que se discuten con más detalle a lo largo del capítulo– el precio que habrá que pagar podría ser considerable.

Empero, existen razones para un moderado optimismo en cuanto a la capacidad nacional para adoptar las reformas que permitan lograr un crecimiento económico más acelerado y mejor distribuido. Ese optimismo tiene tres fuentes.

En primer lugar, como se advirtió en el "Prólogo" del *Séptimo Informe Estado de la Nación*, el tono y el contenido del debate económico han ido cambiando dando cabida, junto a las medidas económicas, a temas sociales como la pobreza y el empleo, y a temas políticos como la necesidad de fomentar el debate nacional alrededor de asuntos económicos. Ejemplo de ello son los planteamientos del Programa Impulso y el informe de la Comisión ad hoc de Exministros de Hacienda.

La segunda razón para un optimismo moderado reside en la conformación de la nueva

Asamblea Legislativa, donde la presencia de cuatro fracciones importantes, heterogéneas entre sí, e incluso al interior de cada una, hace suponer que ningún actor tiene la posibilidad de hacer avanzar su agenda si no es en el contexto de amplios acuerdos con los otros grupos representados en el Parlamento.

La tercera razón es la iniciativa de la sociedad civil organizada en materia fiscal, la cual pone sobre el tapete el tema que el sistema político soslayó en tiempos electorales. Mediante diálogos sociales y propuestas de desarrollo, diversos conglomerados de la sociedad civil han llegado a coincidir en la necesidad de promover un pacto social y fiscal, lo que supone una disposición a modificar la situación y a compartir los presumibles costos políticos. Esta actitud propositiva en materia fiscal desde la sociedad y no desde el Gobierno, apunta, al menos como señal de conciencia de sectores organizados, a la superación del desfase entre lo que la gente demanda de su Estado y lo que está dispuesta a darle. Este desfase, comentado en el Informe anterior, fue señalado como punto de partida para deshacer la madeja que frena una nueva era de progreso económico y social para el país. En este sentido, es alentadora la existencia de iniciativas que, además de inéditas, sugieren un nuevo curso de la discusión y de las decisiones sobre el tema fiscal.

Producto e ingreso: su impacto sobre la creación de oportunidades

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

Crecimiento modesto, fragilidad creciente

El crecimiento económico fue, por segundo año consecutivo, insuficiente para lograr un

incremento del producto por persona, al tiempo que se mantuvieron las tendencias a la concentración del ingreso que se empezaron a observar hace varios años. Adicionalmente, un balance de la competitividad nacional arroja resultados mixtos, mientras el país sufre un retroceso en su clasificación en el índice de competitividad (recuadro 3.1)

En 2001, el PIB real creció un 0,9%, en contraste con el 2,2% del 2000, y con un promedio de 5,6% en el periodo 1991-2000. En términos per cápita, el PIB real más bien se contrajo un 1,2%,

mientras que el ingreso nacional disponible real creció un 0,5%, cambio pequeño, pero que marca un punto de quiebre con respecto al comportamiento evidenciado los dos años anteriores.

Este modesto crecimiento, además, se dio en el contexto de caídas importantes de los precios o el volumen de algunas de las principales exportaciones, por lo que, si bien es insuficiente para lograr una ampliación sostenida de las oportunidades, refleja un importante éxito en la política de diversificación de la oferta exportable nacional, diseñada y puesta en ejecución hace

CUADRO 3.1

Resumen de indicadores económicos relevantes

Indicador	1999	2000	2001	Promedio 1991-2000
Oportunidades				
Crecimiento del PIB real por persona (%)	5,7	-0,1	-1,2	3,0
Crecimiento real del ingreso nacional disponible por persona (%)	-4,3	-0,5	0,5	2,2
Formación bruta de capital/PIB (%)	21,0	20,0	20,4	20,5
Crédito al sector privado (% crédito total)	68,0	73,2	85,8	64,1
Crecimiento de las exportaciones (\$ corrientes) ^{a/}	20,6	-12,2	-14,4	14,0
Tasa de desempleo abierto (%)	6,0	5,2	6,1	5,2
Tasa de subutilización total (%)	13,8	12,0	13,7	11,8
Índice de salarios mínimos reales (enero 1995=100) ^{b/}	108,3	107,6	107,9	99,9
Ingreso promedio real mensual (1995=100) ^{c/}	54.183,3	56.991,4	58.132,9	50.493,5
Relación de términos de intercambio	109,2	100,4	97,4	105,7
Estabilidad				
Inflación (IPC) (%)	10,1	10,3	11,0	15,2
Déficit comercial/PIB (%)	-4,0	1,3	7,5	2,9
Déficit de cuenta corriente/PIB	4,3	4,7	4,6	4,2
Tipo de cambio efectivo real multilateral (1995=100) ^{d/}	101,5	99,8	98,3	102,0
Déficit Gobierno Central/PIB (%)	2,2	3,0	2,9	2,9
Solvencia				
Ahorro nacional neto/PIB (%)	6,1	5,6	5,8	7,8
Reservas internacionales netas/importaciones por mes ^{e/}	4,0	3,5	3,5	3,4
Deuda interna del Gobierno Central/PIB (%) ^{f/}	26,6	26,4	28,1	19,3
Deuda pública externa/PIB (%) ^{g/}	19,3	19,8	20,1	28,0
Gasto público en educación/PIB (%)	4,1	4,7	5,2	4,2

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

b/ Índice de salarios mínimos reales promedio del año.

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

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

e/ Reservas netas del Banco Central de Costa Rica a diciembre de cada año entre las importaciones excluyendo las de materias primas de los regímenes de Perfeccionamiento Activo y de Zonas Francas, el promedio corresponde a los años 1995 a 2000.

f/ Los datos presentan pequeñas variaciones respecto al Séptimo Informe porque se cambió la fuente de BCCR a Tesorería Nacional del Ministerio de Hacienda.

g/ Denominada en moneda nacional. Información sobre deuda pública proporcionada por el Departamento de Mercado de Capitales y Finanzas Públicas, BCCR.

RECUADRO 3.1

Balance competitivo de Costa Rica en el 2001

El balance competitivo de Costa Rica para el año 2001 presenta resultados mixtos: por un lado, la posición del país en el índice de expectativa de crecimiento mejora, ya que pasa a ocupar el puesto 35, en vez del 38 ocupado en el año 2000, pero, por otro lado, en el índice de competitividad actual Costa Rica pasa de la posición 43 a la 50. Cabe destacar que en el 2001 se incluyó en el análisis 75 países, mientras que en el 2000 fueron solamente 59.

En este análisis del Foro Económico Mundial, el índice de expectativa de crecimiento tiene tres componentes: el índice de tecnología, en el que Costa Rica ocupa la posición 32, debido fundamentalmente a su capacidad para atraer inversión extranjera directa de alta tecnología; el índice de instituciones públicas, donde el país se sitúa en la posición 37, y el índice de

ambiente macroeconómico, donde se ubica en la posición 42, en virtud de los problemas fiscales todavía pendientes de solución.

Por su parte, el índice de competitividad actual tiene dos componentes: operación y estrategia de las empresas, en el que Costa Rica pasa de la posición 39 a la 34, y calidad del clima de negocios, en el cual el país retrocedió, al pasar de la posición 42 a la 52, como resultado, principalmente, de rezagos en el desarrollo del sector financiero (altos márgenes de intermediación, dificultad de acceso al crédito y no disponibilidad de capital de riesgo) y en la calidad de la infraestructura (portuaria, vial y de telecomunicaciones).

Fuente: Barahona y López, 2002.

cerca de veinte años y aplicada de manera consistente desde entonces, lo que ha hecho a la economía costarricense menos vulnerable frente a cambios adversos en los precios de determinados productos de exportación.

En contraste, el resto de la política económica reciente ha sido incapaz de prevenir la acumulación de desequilibrios que podrían hacer el crecimiento aún más difícil en los próximos años, e incluso poner fin a la relativa estabilidad que ha caracterizado el desempeño reciente de la economía nacional.

Cayó la demanda externa, pero la demanda interna se recuperó por segundo año consecutivo

Como se observa en el gráfico 3.1, la tasa de crecimiento de la demanda externa real en 2001 cayó por tercer año consecutivo y, al igual que en el año 2000, fue negativa (decreció en 6,4%). En contraste, la tasa de crecimiento de la demanda interna aumentó y fue positiva por segunda vez consecutiva (alcanzando 4,5% para el 2001).

La caída en la demanda externa se explica, principalmente, por el descenso, en un 9,6%, de las exportaciones de bienes, incluyendo microprocesadores, maquila y otros bienes manufacturados, así como exportaciones de café y banano.

En el caso del café, los bajos precios internacionales reflejan, en parte, un cambio permanente en la estructura del mercado, provocado entre

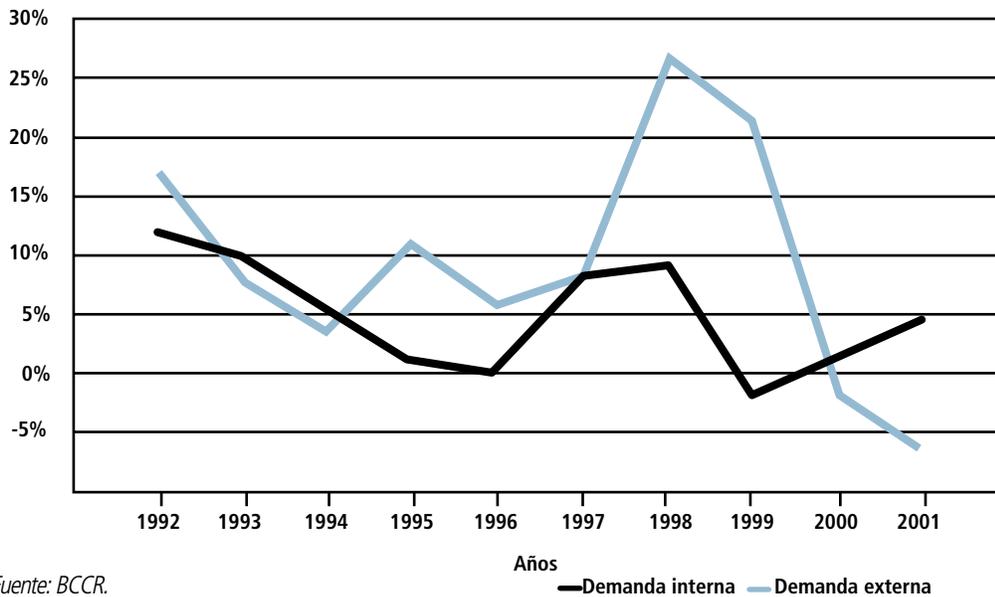
otros aspectos por el vertiginoso desarrollo de la actividad en Vietnam. No se espera una pronta recuperación de la crisis actual, lo que sugiere que la caficultura nacional debe buscar nuevas alternativas, tanto en lo que concierne a la oferta de productos especializados que incorporen mayor valor agregado, como mediante la adopción de cambios en los modelos de gestión empresarial y de comercialización del grano.

En el caso de los microprocesadores y el turismo, en cambio, la situación observada en el 2001 refleja más bien fenómenos transitorios, como la desaceleración del crecimiento en las economías desarrolladas y las secuelas de los atentados terroristas del 11 de setiembre. En el sector bananero, por último, las perspectivas son más inciertas y dependerán en buena medida de la resolución o no de los problemas de acceso al mercado europeo.

Como se resaltó el año anterior, la caída en la demanda externa reportada en el 2000, se había producido antes de que se percibieran las primeras señales de desaceleración de la economía estadounidense -el principal socio comercial del país- por lo que era de esperar que la tendencia se mantuviera en el 2001, como en efecto sucedió. Asimismo, parece oportuno señalar que los signos incipientes de recuperación en la economía estadounidense, mezclados con señales preocupantes relacionadas con la caída del mercado de valores a raíz de la quiebra de la firma

GRAFICO 3.1

Costa Rica: crecimiento real de la demanda agregada interna y externa. 1992-2001



Worldcom y la revelación de serias irregularidades financieras en otras importantes empresas que operan en ese mercado, así como el débil crecimiento en Europa y el continuado estancamiento de la economía japonesa, no parecen dar base para esperar que una fuerte recuperación de la demanda externa se constituya en un motor del crecimiento en el plazo más inmediato.

Dentro de los componentes de la demanda interna real, disminuyó la tasa de crecimiento del gasto en consumo, de 2,6% en el 2000 a 1,5% en el 2001, el nivel de variación más bajo desde 1997. Por su parte, se recuperaron las tasas de crecimiento del gasto del Gobierno (de 1,5% en el 2000 a 2,1% en el 2001) y la de formación bruta de capital fijo³ (3,1% en el 2001), que había sido negativa por dos años consecutivos. Sin embargo, esta recuperación se debió fundamentalmente a la mejoría experimentada por la industria de la construcción, que aumentó en 12,2%, mientras que la inversión en maquinaria y equipo continuó decreciendo (0,3% con respecto al 2000); por ello sigue siendo válida la preocupación expresada en el Séptimo Informe, en el sentido de que no se están haciendo las inversiones necesarias para incrementar la capacidad futura de producción y de generación de oportunidades para las y los ciudadanos.

Desaceleración del crédito al sector privado

El crédito al sector privado creció un 23,2% en 2001, lo que contrasta con el 30,1% de incremento observado el año anterior. Esta disminución obedeció, entre otros factores, a la desaceleración de la actividad económica durante el año, la limitación impuesta por las entidades bancarias en cuanto a la concesión de préstamos en dólares exclusivamente a personas que obtienen ingresos en esa moneda, y la incertidumbre pre-eleitoral (Camacho y Loría, 2002). Estas tendencias contrarrestaron con creces el efecto de la disminución en las tasas de interés activas de otras actividades (entre 1 y 2 puntos porcentuales del 2000 al 2001), en parte porque las mismas se mantuvieron relativamente altas (en promedio 24,9% en los bancos estatales y 28,1% en los bancos privados).

Debe notarse, sin embargo, que la expansión del crédito al sector privado es, de todas maneras, considerablemente mayor a la tasa anual de inflación.

El crédito en dólares creció fuertemente en el 2001 (35% en términos nominales y 25,6% sin tomar en cuenta el efecto de la depreciación cambiaria), mucho más que el crédito en colones, que creció un 13% con respecto al año

2000. En particular, el crecimiento se concentró en los rubros de vivienda y construcción, que en su conjunto, e incluyendo los préstamos tanto en colones como en dólares, crecieron un 50% y pasaron a representar casi un 23% del total de la cartera crediticia. Este crecimiento es consistente con la evolución del valor agregado en la construcción y las importaciones⁴.

Otros sectores con fuerte crecimiento en la demanda por crédito fueron pesca, que casi se triplicó, aunque representa muy poco dentro del total, y turismo, que creció en 36,1%. El crédito a servicios y al consumo también aumentó, 24,5% y 23,7% respectivamente, pero no implicó un cambio significativo en la composición porcentual. Por su parte, el crédito para ganadería, agricultura e industria tuvo un crecimiento muy débil, con lo cual estos dos últimos sectores perdieron importancia relativa (gráfico 3.2).

Aumenta el uso del endeudamiento externo para financiar la inversión

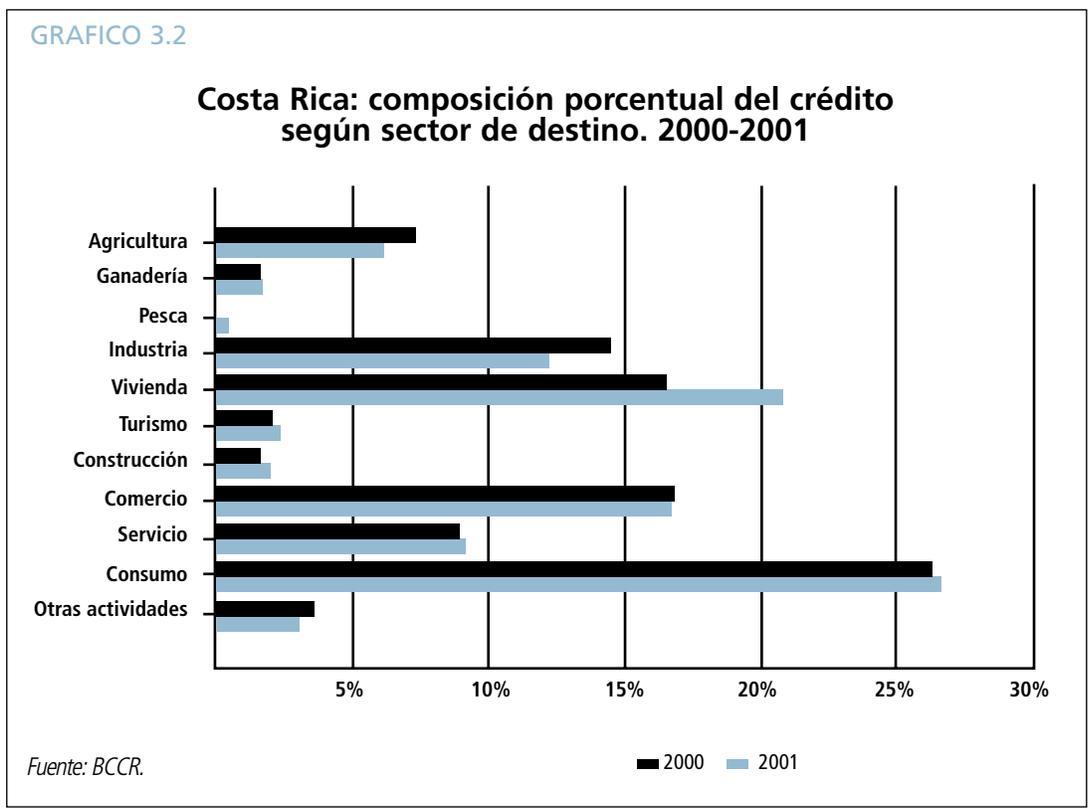
El ahorro nacional no fue suficiente para financiar la recuperación de la formación bruta de capital fijo, que, como se mencionó, creció en términos reales en 3,1% con respecto al año anterior. En consecuencia, se recurrió a un incremento del endeudamiento externo para financiar la construcción

de viviendas y otras edificaciones. Si la tasa de devaluación del colón con respecto al dólar se incrementara, esta forma de financiamiento podría dejar de ser viable en el futuro y las personas y empresas que se han endeudado en dólares, pero generan su ingreso en colones, podrían tener dificultades para atender sus deudas.

La industria de alta tecnología se contrajo por segundo año consecutivo, mientras la agricultura no tradicional creció rápidamente

Al descomponer el crecimiento global y analizar su composición sectorial, sobresale el fuerte incremento de la construcción, los transportes y los servicios financieros, cuyas tasas de crecimiento, a pesar de ser inferiores a las de 2000, siguen siendo elevadas. En la agricultura, a pesar de los problemas de los productos tradicionales, el ritmo global de crecimiento real se incrementó, de 0,6% en 2000 a 1,6% en 2001, como resultado de las altas tasas de crecimiento en los productos no tradicionales de exportación, como piña, melón, ñame, ñampí, malanga, tiquizque y follajes, que en conjunto aumentaron en 3,3%.

La industria manufacturera fue el único sector que se contrajo en el 2001, por segundo año consecutivo, y esta vez a una tasa más acelerada que la del 2000. Igual que en ese último año, la



principal explicación de este comportamiento reside en la contracción de la industria de alta tecnología, por efecto de las condiciones prevalentes en los mercados internacionales, pero el resto del sector también experimentó una contracción en el 2001, si bien mucho más pequeña (7,3% para el sector en su conjunto, 0,1% si se excluye la industria electrónica de alta tecnología).

En contraste, la industria de la construcción mostró un fuerte repunte, al pasar de un crecimiento de 3,4% en el 2000 a 12,2% en el 2001. El auge se dio principalmente en la construcción de viviendas, locales comerciales y bodegas, como resultado de la disponibilidad de crédito en condiciones favorables en cuanto a volumen, tasas y plazos (gráfico 3.3).

La desarticulación de la economía se evidencia con claridad en las cuentas nacionales

En repetidas ocasiones este Informe ha llamado la atención sobre la disociación que se ha producido entre el producto interno bruto y el ingreso nacional, como resultado de la falta de encadenamientos productivos entre los sectores más dinámicos y el resto de la economía. Como se comentó en el Sexto Informe, esta no es la única evidencia de desarticulación: también la hay en materia tributaria, entre los sectores de

mayor crecimiento y el resto de los contribuyentes, y entre el sistema educativo y las demandas del mercado laboral, para citar sólo dos.

En el caso del sector de alta tecnología, interesa señalar la tarea inconclusa de articular toda una red de proveedores nacionales, de manera que las industrias de este sector sean la punta de lanza de un proceso que dinamice la economía en su conjunto, en vez de ser un islote de modernidad y altos salarios, pero con efectos limitados sobre el resto de la economía.

En 2001, a diferencia de lo sucedido en los dos años anteriores, el ingreso nacional disponible en términos reales creció a una tasa superior a la del PIB (2,6% versus 0,9% en 2001; 1,7% versus 2,2% en 2000, y -2% versus 8,2% en 1999). En términos per cápita las diferencias entre el comportamiento de una y otra variable son aún más marcadas, como lo ilustra claramente el gráfico 3.4.

La expansión de la demanda interna parece explicar este repunte del ingreso nacional en una situación de contracción de las exportaciones, lo que a su vez sugiere que un conjunto de políticas de estímulo al crecimiento del mercado interno -y al regional centroamericano- puede ser un complemento útil que ayude a amortiguar las variaciones de la demanda proveniente de terceros mercados.

GRÁFICO 3.3

Costa Rica: tasa de crecimiento de los principales sectores económicos. 2000-2001

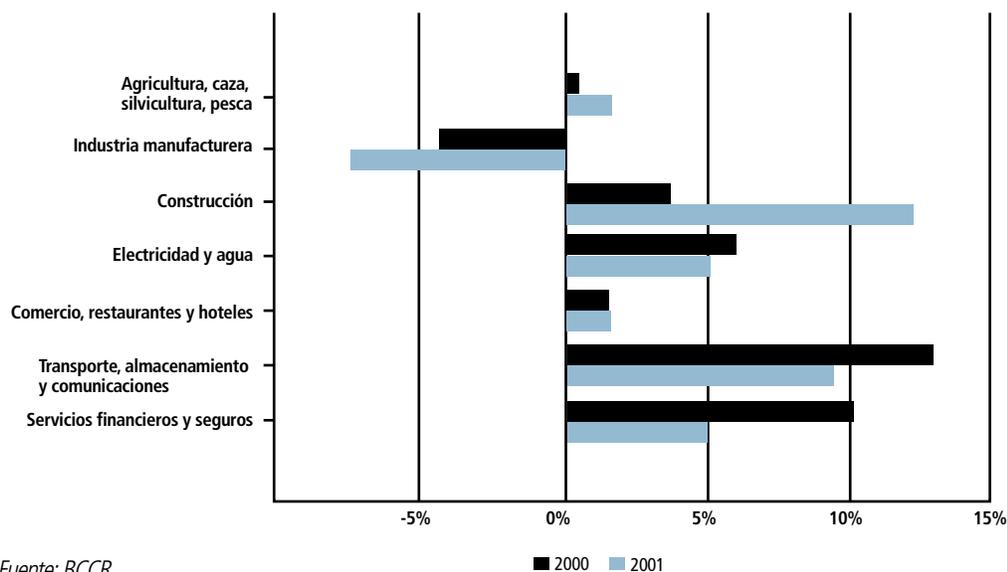
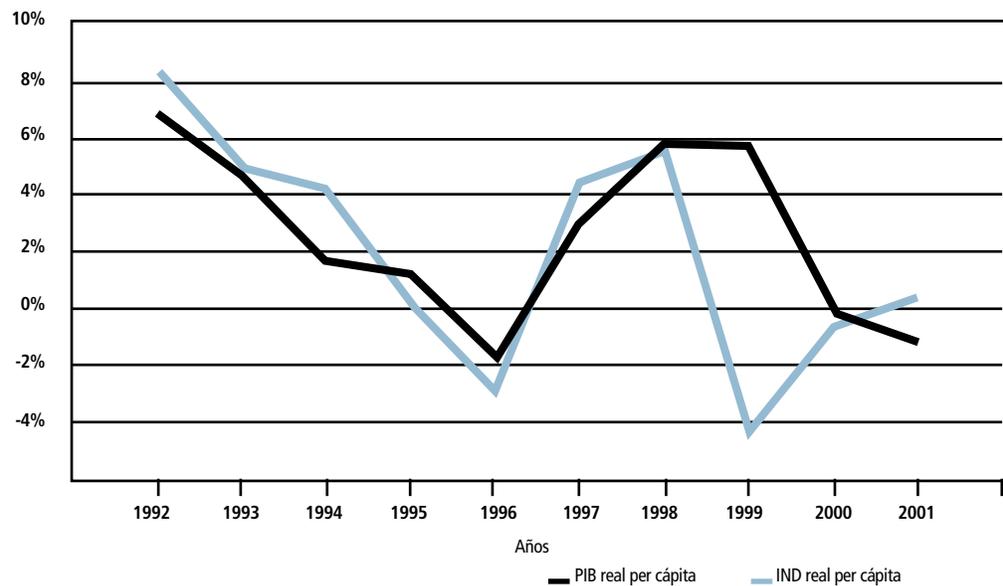


GRAFICO 3.4

Costa Rica: crecimiento real del producto interno bruto per cápita y del ingreso nacional disponible per cápita ^{a/}. 1992-2001



^{a/} Cálculos per cápita con las nuevas proyecciones de población, INEC-CCP, 2002.
Fuente: BCCR

La inflación no aumentó en forma significativa, pero se mantuvo en niveles relativamente elevados

El comportamiento de la inflación en el 2001 pone en evidencia que Costa Rica ha logrado contener el efecto de los desequilibrios macroeconómicos, sin corregirlos de raíz. El resultado es que la inflación, aunque no se acelera, sigue siendo elevada en comparación con los demás países de la región y muy superior a la de las economías desarrolladas. Por ejemplo, en el 2001 la inflación en México fue de 4,4%, en Chile de 2,6% y en Guatemala de 9,1%. En el contexto centroamericano, este último país se ubica después de Costa Rica en lo que concierne a los mayores niveles de inflación.

En la evolución del nivel general de precios los resultados del 2001 son mixtos. Por una parte, la inflación fue superior a la del año anterior: alcanzó el 11%, tras haberse situado en el 10,3% en 2000, aunque, en comparación con los niveles históricos que ha tenido en Costa Rica, este nivel fue moderado.

Por otra parte, el índice del núcleo inflacionario (INI), que hace abstracción de ciertos productos cuya volatilidad inflacionaria no se considera ligada a

presiones macroeconómicas, descendió a 8,7%, luego de haber alcanzado un 9,6% en el 2000. Esto parece congruente con la evolución de la política monetaria que, como se verá en la sección siguiente, fue bastante conservadora en el año en estudio.

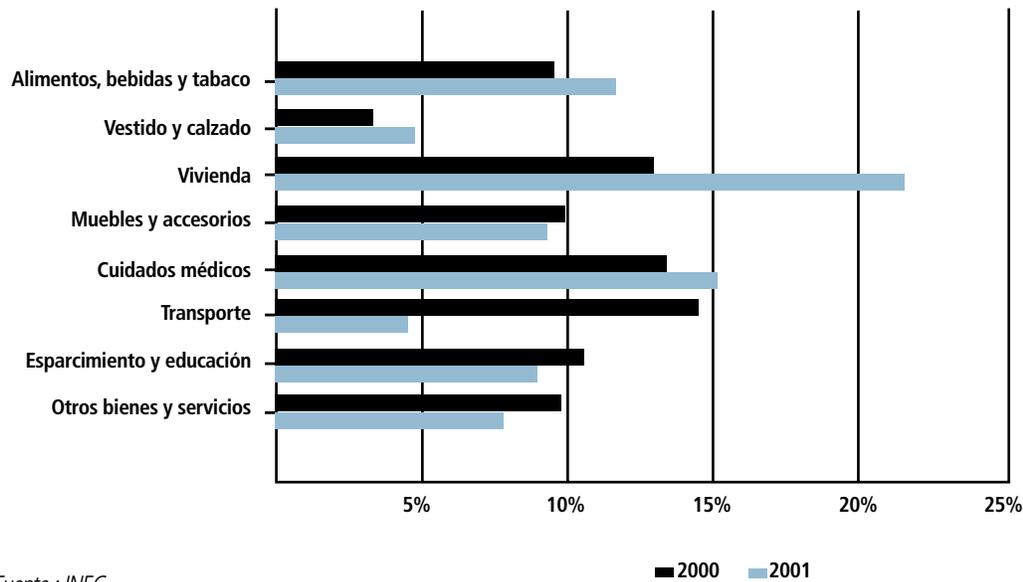
Las tarifas de los servicios públicos con precios regulados mostraron un incremento superior al promedio (14%), y los precios de los servicios de vivienda crecieron aún más rápidamente (21,2%). El otro rubro que creció en forma acelerada fue el de cuidados médicos (14,7%) (gráfico 3.5). En contraste, el ritmo de crecimiento de los combustibles, que había sido muy elevado en 2000, decreció en 2001, reflejando las tendencias internacionales en los precios de los combustibles.

La liquidez creció moderadamente y continuó la dolarización de la economía

El objetivo de la política monetaria en el primer semestre del 2001 fue mantener la inflación en un nivel cercano al 10%. Sin embargo, a mediados de año, en vista de los resultados del comercio internacional y ante el peligro de una pérdida de reservas, se cambió la meta a una

GRAFICO 3.5

Costa Rica: tasa de inflación según componentes del índice de precios al consumidor. 2000-2001



inflación del 11%. En el segundo semestre se aceleró la tasa de devaluación y en el último cuatrimestre empezó a incrementarse la tasa básica nominal, que había venido decreciendo hasta ese momento.

A pesar de que el Banco Central continuó con el programa de reducción del encaje mínimo legal (cuyo propósito era contribuir a reducir el margen de intermediación financiera), el manejo de las operaciones de mercado abierto permitió conseguir un crecimiento moderado de los agregados monetarios: 12,4%, 8,1% y 13,3%, respectivamente, para el medio circulante⁵, la liquidez en moneda nacional⁶ y la liquidez total⁷. Estas son tasas de crecimiento relativamente bajas para el período.

Una de las consecuencias del mayor ritmo de devaluación fue que el premio por invertir en colones tendió a disminuir, como lo evidencia la tendencia al incremento de la tasa de indiferencia entre invertir en colones y en dólares⁸. Esta evolución de las tasas de interés probablemente fue una de las causas que contribuyó a que el proceso de dolarización de la economía continuara avanzando, de manera que el cuasidinero⁹ denominado en moneda extranjera pasó de un 54,9% del total en el 2000, a un 58,8% en el 2001, al tiempo que los créditos denominados en dólares, como ya se mencionó, crecieron a una tasa del 35% anual, en contraste con el 13% para los créditos en colones.

Además, durante el 2001 la política monetaria fue cauta porque sobre ella recayó el mantenimiento de la estabilidad económica, ante condiciones externas adversas y dada la situación de las finanzas públicas, en gran medida limitante del ámbito de acción de la política fiscal. Se buscó atenuar las presiones inflacionarias sin recurrir a una política restrictiva, la cual eventualmente atizaría el problema de la deuda pública interna, a consecuencia del incremento que podría generar sobre las tasas de interés. En resumen, además de las consideraciones típicas que rodean la política monetaria, ésta se dictó sin perder de vista la situación del erario público.

Empleo, salarios y distribución del ingreso

El año 2001 se caracterizó por un deterioro de las condiciones imperantes en cuanto al empleo, dado que las tasas de desempleo y de subutilización total alcanzaron los niveles más altos del último quinquenio, pese a que creció la tasa de ocupación.

Persistieron las diferencias en detrimento de las mujeres, los más jóvenes y los habitantes de ciertas regiones (como la Brunca). Asimismo, se constató la desarticulación en el valor agregado de ciertas ramas de actividad y la absorción del empleo.

También se observó un estancamiento de los salarios reales y un incremento en la concentración del ingreso, este último por cuarto año consecutivo.

El análisis de este tema se divide en dos partes; la primera da seguimiento a los indicadores tradicionales (participación, desempleo y subempleo, entre otros), utilizando como fuente la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) del 2001. Debe aclararse que las comparaciones con respecto a años anteriores al 2000 sólo se pueden realizar en términos relativos; debido a que el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos realizó ajustes en los factores de expansión, a partir de la información obtenida en el Censo de Población del 2000¹⁰.

La segunda parte de esta sección emplea los datos censales para hacer un análisis sobre los mercados regionales de trabajo y la segregación ocupacional.

Aumentó el desempleo

Para el año 2001 la fuerza de trabajo del país se cifró en 1.653.321 personas. La tasa de ocupación aumentó en 1,6 puntos porcentuales con respecto al 2000, al situarse en 52,4%. Por otra parte, la tasa de desempleo alcanzó el 6,1%, el nivel más alto desde 1997, ligeramente por encima del nivel observado en 1999 y casi un punto porcentual más que el del 2000 (5,2%).

Por otra parte, la tasa de subutilización total (que suma las tasas de subempleo visible, subempleo invisible y desempleo) alcanzó el 13,7%, 1,7 puntos porcentuales más que en el 2000. De este porcentaje, el mayor peso recae en la tasa de desempleo, pues el subempleo visible fue de 4,3%, en tanto que el subempleo invisible fue de 3,3%. Aun así, estas dos últimas variables también experimentaron crecimientos con respecto al 2000, cuando fueron de 3,8% y 3,0%, respectivamente.

Tasas diferenciadas de participación y desempleo por género, región, zona y edad

Las diferencias entre las tasas de participación y desempleo de hombres y mujeres no experimentaron cambios relevantes con respecto al 2000: 73,7% y 5,2% para los primeros, frente a 38,6% y 7,6%, respectivamente, para las segundas. Debe recordarse, sin embargo, que los indicadores tradicionales tienden a subestimar la tasa de participación de las mujeres. En el año 2001, la subestimación es de 6 puntos porcentuales.

En la zona rural, la diferencia entre la tasa de desempleo de hombres y mujeres es aún mayor, 5,3% y 9,8% respectivamente, pero el incremento

en el desempleo urbano de los hombres (0,6 puntos porcentuales), fue superior que en el caso de las mujeres (0,3 puntos porcentuales).

Por región, la Brunca mostró el mayor aumento en la tasa de desempleo, al pasar de 4,7% a 7,1%, como consecuencia de la caída en la producción bananera de la zona. Le siguió la Región Central, con un incremento de 4,7% en el 2000 a 6,1% en el 2001, la tasa más alta del quinquenio para esta zona. El desempleo en las restantes regiones se redujo o se mantuvo igual.

Por edad, se observa que para el grupo de 12 a 24 años la tasa de desempleo abierto fue 3,5 veces mayor (13,3%) que para el grupo de 25 a 59 años (3,8%).

Fuertes diferencias en la creación de empleos por rama de actividad

Aunque el valor agregado del sector de agricultura, caza y pesca se incrementó en el 2001, por efecto del crecimiento en actividades no tradicionales como piña y melón, la evolución de los productos tradicionales pesó más sobre la absorción de empleo, que cayó un 3,8%. Esto significó una reducción en la participación relativa de este sector dentro del empleo total, de 17,3% en el 2000 a 15,6% en el 2001.

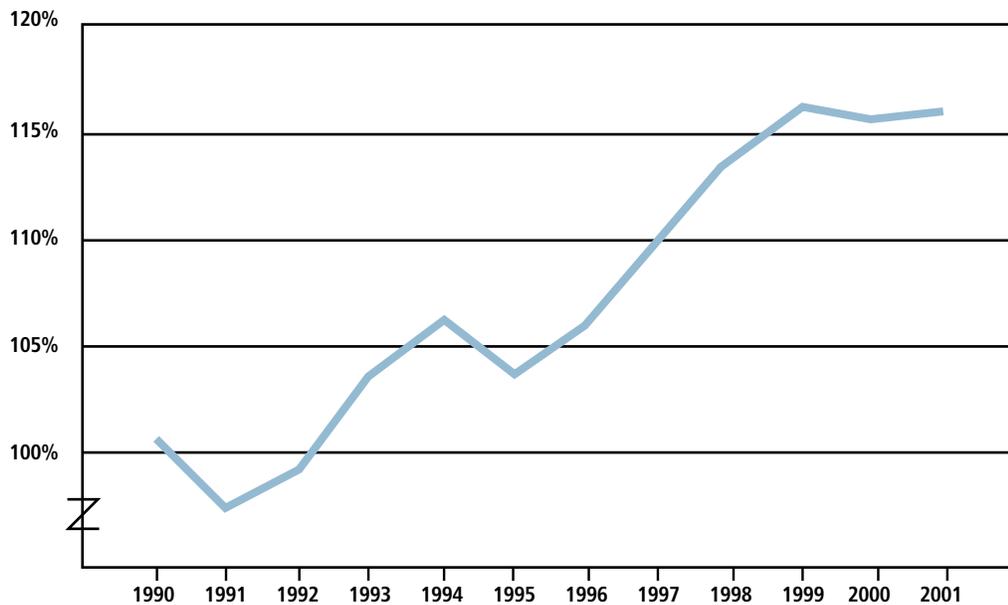
Por el contrario, a pesar de la caída en el valor agregado del sector manufacturero, el número de empleos en este sector aumentó un 11%. Esto se explica porque la caída en la producción se concentró en la industria electrónica de alta tecnología, que emplea a un número relativamente pequeño de trabajadores. La participación de este sector dentro del empleo total ascendió a 15,4% en el 2001 (14,8% en el 2000), con lo cual prácticamente igualó al sector agropecuario.

Establecimientos financieros y servicios comunales y sociales fueron sectores con buen desempeño económico y un fuerte incremento en el número de empleos, 18,5% y 9,9% respectivamente. Por su parte, el empleo en la industria de la construcción sólo aumentó en un 6,7%, pese a su gran dinamismo, con lo cual su participación relativa dentro del total de la población ocupada se mantuvo constante (6,7% en el 2000 y el 2001).

Estancamiento de los salarios reales y concentración del ingreso

El índice de salario mínimo real promedio prácticamente se mantuvo estancado en el nivel correspondiente a 1999; no obstante, fue superior en un 15,1% al nivel registrado en 1990 (gráfico 3.6).

GRAFICO 3.6

Costa Rica: índice de salario mínimo real promedio. 1990-2001

Fuente: BCCR.

Ahora bien, por una parte el índice de salario mínimo real muestra una clara tendencia hacia el alza durante la última década, a excepción de los años 1991 y 1995 (gráfico 3.6); por otra parte la distribución del ingreso, tal como es captada por la EHPM, empeora todos los años a partir de 1997: el 20% más rico de la población aumenta su participación dentro del total del ingreso todos los años, mientras que cae la de los grupos restantes. Las consecuencias pueden ser particularmente graves para el 20% más pobre, cuya participación ha caído en 0,4 puntos porcentuales, lo que, unido al deterioro de años previos, representa una disminución de casi el 20% con respecto a la participación observada en 1997 (cuadro 3.2).

Estos dos fenómenos, el estancamiento de los salarios mínimos reales y la creciente concentración del ingreso, explican parte de la sensación de inconformidad con la política, los políticos y la conducción de los asuntos públicos, que desde hace varios años se ha plasmado en diversas encuestas de opinión pública.

Los años recientes han sido de cambio acelerado, como lo evidencia la transformación en la estructura de la fuerza de trabajo. Sin embargo, si esos cambios resultan en salarios y pobreza

persistentemente estancados, y en una concentración creciente del ingreso, será cada vez más amplia la brecha que separará al país de la aspiración de lograr un crecimiento económico sostenido, que amplíe las oportunidades para toda la población.

Cambios en la estructura sectorial y regional del empleo¹¹

Aprovechando la disponibilidad de información del Censo del 2000, es posible hacer una comparación entre 1984 y este último año, con el fin de observar los cambios ocurridos en la estructura sectorial y regional del empleo. Esta comparación permite identificar variaciones de gran magnitud (Trejos, 2002b).

El cambio más dramático se dio en la agricultura, que pasó de representar el 34,6% del empleo total (746.860 personas) en 1984 al 19,5% en 2000 (de un total de 1.301.546 personas ocupadas), y además es la única rama que ha venido experimentando una contracción absoluta en el número de empleados (pasó de 258.634 en 1984 a 253.537 empleados en el 2000). En la producción agropecuaria, esa contracción es superior al 8% con respecto a 1984.

CUADRO 3.2

Distribución porcentual del ingreso por quintiles. 1991-2001

Quintil	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
I	3,8	4,6	4,1	4,1	4,2	3,8	4,2	4,0	3,7	3,6	3,4
II	9,3	10,2	9,4	9,2	9,4	9,1	9,2	9,0	8,9	8,5	8,0
III	14,2	14,6	14,2	14,2	14,6	14,1	14,3	14,1	13,9	13,6	13,2
IV	22,4	22,5	22,4	22,1	22,7	22,2	22,3	22,5	22,0	22,1	21,3
V	50,3	48,1	49,9	50,4	49,1	50,8	49,9	50,4	51,5	52,1	54,1

Fuente: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, INEC.

Por su parte, los sectores de establecimientos financieros, los servicios turísticos y el comercio experimentaron un incremento en el peso relativo dentro de la estructura total del empleo. En el mismo período, la participación en el empleo total se elevó de 2,9% a 6,3% en el primer caso; de 4,5% a 8,7% en los servicios al turismo, y de 9,5% a 13,9% en el comercio. Las tasas de crecimiento de la población ocupada en la industria, en el sector de electricidad y agua, en construcción y en transportes también son superiores a la media nacional (3,5%).

El resultado es una estructura dominada por el sector terciario, que genera el 57% del empleo, mientras que el secundario aporta el 23,1% y el primario no alcanza el 20% (cuadro 3.3).

La distribución de las ramas de actividad económica no es uniforme a lo largo del territorio, por lo que el mayor o menor dinamismo de cada una de ellas tiene impactos regionales claramente diferenciados.

Así, el sector primario (agricultura y minería), de poco dinamismo, representa menos del 6% del empleo en la GAM, pero aporta casi la mitad del empleo en las regiones Brunca, Atlántica y Norte. Y aun dentro del sector hay diferencias importantes: la agricultura de exportación no tradicional, según se reseñó antes, muestra elevadas tasas de crecimiento, pero genera apenas un 3,1% del empleo nacional, aunque supera el 10% en el Pacífico Central. Por su parte, la producción agrícola para el consumo interno, que representa menos del 6% del empleo total, absorbe más del 15% del empleo en las regiones Chorotega, Brunca y Norte.

El sector secundario, a su vez, genera el 26,8% del empleo en la Región Central, pero menos del 16% en las regiones Chorotega, Brunca, Atlántica y Norte, mientras que el terciario genera más del 62% del empleo en la Región

Central, y alrededor del 40% en las regiones Brunca, Atlántica y Norte.

Con respecto a este último sector, destaca la concentración del empleo en la Región Central, particularmente en el Área Metropolitana de San José, donde el 73,2% de los ocupados labora en esta rama de actividad. Por otro lado, sobresale una menor proporción de la población ocupada en servicios sociales y estatales en las regiones Atlántica y Norte, en tanto que hay un peso relativo mayor de la población ocupada en servicios turísticos en las regiones Chorotega, y sobre todo, en el Pacífico Central, donde un 10,1% y un 14,8%, respectivamente, se dedican a esta actividad.

La distribución del empleo por rama de actividad tampoco es uniforme en cuanto a la calidad de los puestos de trabajo que se ofrece en los distintos sectores, según se desprende del análisis cuando se consideran variables como el tamaño del establecimiento, la categoría ocupacional, el nivel de aseguramiento y el nivel de calificación, entre otros (recuadro 3.2).

La estructura ocupacional se encuentra altamente segregada por género

Pese a las dificultades del Censo de Población para captar el empleo femenino, la segregación por género en la estructura ocupacional costarricense, medida con el índice de disimilaridad¹², muestra que el 60,4% de los hombres o mujeres debería cambiar de ocupación para que exista una distribución proporcional acorde con la presencia general de cada sexo dentro del total de ocupados. La provincia de Guanacaste tiene el valor promedio más alto (71%) y San José el más bajo (57,1%), pero con diferencias por cantón dentro de las provincias. En el ámbito cantonal, Montes de Oca tiene el valor más bajo (46,6%) y Tarrazú el más alto (89,5%). Además destaca el

CUADRO 3.3

Estructura porcentual de la población ocupada por región, según rama de actividad. 2000

(cifras absolutas en miles)

Rama de actividad	Total País	Total	Región Central			Región Chorotega	Región Pacífico Central	Región Brunca	Región Huetar Atlántica	Región Huetar Norte	
			Gran Area		Resto Región Central						
			Metropolitana								
			Total	AMSJ							Resto
Total ocupados	1.301,5	902,5	749,7	396,1	353,6	152,9	81,8	61,9	86,4	108,2	60,7
Distribución	100,0	69,3	57,6	30,4	27,2	11,7	6,3	4,8	6,6	8,3	4,7
Estructura relativa por rama	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Sector primario	19,6	10,3	5,7	1,5	10,3	33,1	31,7	22,6	48,4	48,0	46,2
Exportación tradicional	9,3	4,9	1,6	0,6	2,7	21,1	8,8	4,2	25,7	31,1	17,8
Café y caña	4,5	4,1	1,1	0,4	1,9	18,6	1,9	1,2	21,5	0,2	1,8
Cultivo de banano	2,9	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1	0,3	0,0	1,9	28,4	5,3
Ganado vacuno	1,9	0,7	0,4	0,1	0,6	2,3	6,7	3,0	2,3	2,4	10,7
Exportación no tradicional	3,1	1,8	1,5	0,2	3,0	3,1	3,9	10,2	5,0	5,5	7,2
Consumo interno	5,8	3,0	2,1	0,3	4,0	7,6	15,4	6,2	15,4	8,4	17,0
Granos básicos	1,1	0,2	0,0	0,0	0,1	1,1	7,1	1,5	5,4	0,5	1,0
Otra producción agrícola	4,7	2,8	2,0	0,3	3,9	6,5	8,3	4,8	10,0	7,9	16,0
Otras actividades primarias	1,4	0,7	0,5	0,4	0,7	1,4	3,6	2,0	2,3	3,1	4,2
Sector secundario	23,1	26,8	27,8	25,3	30,7	22,0	15,9	22,9	11,5	11,7	13,9
Industria manufacturera	16,8	20,0	20,8	18,4	23,5	16,0	9,5	16,1	7,3	7,5	9,6
Alimentos y bebidas	4,6	4,6	4,9	4,1	5,7	3,5	5,3	8,3	3,4	3,1	4,2
Prendas de vestir, textiles y cuero	3,8	5,0	4,9	4,3	5,7	5,1	0,6	3,1	1,4	0,7	0,7
Madera y muebles	1,8	1,9	1,8	1,8	1,8	2,6	1,4	0,8	1,1	1,6	3,3
Maquinaria y equipo	1,8	2,4	2,6	1,7	3,6	1,4	0,2	0,6	0,2	0,2	0,3
Otras manufacturas	4,8	6,1	6,7	6,6	6,7	3,4	1,9	3,2	1,2	1,9	1,1
Construcción	6,3	6,8	7,0	6,8	7,1	6,0	6,4	6,8	4,2	4,1	4,3
Sector terciario	57,3	62,8	66,5	73,2	59,0	44,9	52,4	54,5	40,1	40,3	39,9
Servicios básicos	4,9	5,1	5,2	4,9	5,5	4,6	5,0	5,1	2,9	5,1	3,9
Electricidad, gas y agua	2,1	2,3	2,3	2,4	2,3	2,2	3,1	1,5	1,0	0,9	1,8
Transporte y almacenamiento	2,8	2,8	2,9	2,5	3,3	2,4	1,9	3,6	1,9	4,2	2,1
Servicios de distribución	16,5	18,5	19,6	21,4	17,6	12,9	12,4	13,3	12,6	10,9	11,9
Venta y mantenimiento de vehículos	3,3	3,8	4,0	4,2	3,8	2,9	2,4	2,0	2,5	1,8	2,7
Comercio al por mayor	3,0	3,6	4,0	4,8	3,2	1,7	1,8	1,6	1,3	1,1	1,6
Comercio al por menor	10,2	11,0	11,6	12,5	10,6	8,4	8,2	9,7	8,7	8,0	7,6
Pulperías y supermercados	2,8	2,9	3,0	3,2	2,8	2,5	2,6	2,5	3,0	2,5	2,1
Almacenes especializados	4,8	5,3	5,5	5,7	5,2	4,1	3,5	4,5	3,6	3,3	3,7
Comercio fuera de almacenes	2,7	2,9	3,1	3,5	2,6	1,8	2,1	2,7	2,1	2,2	1,8

CUADRO 3.3 (continuación)

Rama de actividad	Total País	Región Central					Región Chorotega	Región Pacífico Central	Región Brunca	Región Huetar Atlántica	Región Huetar Norte
		Total	Gran Area Metropolitana		Resto Región Central						
			Total	AMSJ		Resto					
Servicios productivos	7,3	9,0	10,1	12,3	7,6	4,0	3,3	3,2	2,9	4,2	2,9
Intermediación financiera	2,2	2,8	3,1	3,4	2,7	1,4	1,1	1,0	1,0	0,7	1,2
Servicios profesionales e inmobiliarios	5,1	6,3	7,0	8,9	5,0	2,6	2,2	2,2	1,8	3,5	1,7
Servicios sociales y estatales	15,3	16,2	16,7	17,8	15,4	14,1	16,6	14,4	13,1	11,5	11,2
Administración del Estado	5,2	5,7	5,7	6,4	4,9	5,5	5,7	4,8	3,7	3,5	3,5
Servicios educativos	5,9	6,1	6,3	6,0	6,5	5,3	7,0	5,1	5,2	4,9	4,5
Servicios de salud	3,1	3,2	3,4	3,9	2,8	2,4	2,9	3,4	3,1	2,1	2,3
Otros servicios sociales	1,2	1,3	1,3	1,5	1,2	0,9	1,1	1,0	1,1	1,0	0,9
Servicios personales	13,3	14,0	14,9	16,7	12,9	9,3	15,0	18,5	8,7	8,7	10,1
Servicios turísticos	8,2	8,1	8,8	9,8	7,8	4,8	10,1	14,8	5,7	6,3	6,1
Hoteles y restaurantes	4,9	4,4	4,6	5,2	4,0	3,0	7,9	11,2	3,9	4,2	4,3
Servicios de transporte	2,3	2,6	2,9	3,1	2,7	1,2	1,3	2,3	1,3	1,7	1,2
Otros servicios turísticos	1,0	1,2	1,3	1,5	1,1	0,6	0,9	1,3	0,5	0,4	0,6
Servicio doméstico	4,1	4,6	4,7	5,3	4,2	3,9	4,3	3,0	2,4	1,8	3,3
Otros servicios a las personas	1,1	1,2	1,3	1,7	1,0	0,7	0,7	0,7	0,6	0,6	0,7

Fuente: Trejos, 2002b, con base en información del Censo 2000.

hecho de que la segregación es menor en el sector público, en comparación con el sector privado (51% y 39%, respectivamente).

Esta diferenciación puede ser atribuida al género, ya que las ocupaciones excluyentes de uno u otro sexo se asocian a atributos "masculinos" y "femeninos" promovidos en el proceso de socialización. Ocupaciones como las de nivel profesional en las áreas de física, química, ingeniería e informática, así como las de quienes desempeñan labores de seguridad y vigilancia, supervisores de procesos, operadores de vehículos, peones de la agricultura, entre otras, son consideradas "masculinas". Ocupaciones en las que prevalecen las mujeres se relacionan con el apoyo administrativo (servicios secretariales, atención al público, etc.), venta y demostración en tiendas, labores de cocina, cuidado de personas y oficios domésticos, entre otras, las cuales se asocian con características "femeninas" (Ramos, 2002).

Solvencia fiscal

El desempeño de las finanzas públicas, al igual que la balanza de pagos, dependiendo del contexto y del

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

Un alivio temporal y, en cierta medida, aparente

Si se toma el déficit del sector público global como el indicador que sintetiza la situación fiscal del país, puede decirse que en el 2001 se produjo una clara mejoría de esa situación, pues el déficit pasó del 3,8% al 2,9% del PIB (gráfico 3.7). Sin embargo, una parte de tal mejoría es el resultado de convenciones contables y aumentos no recurrentes de los ingresos, mientras que los

RECUADRO 3.2

Opciones de incorporación al mercado de trabajo

Según Trejos (2002a), el análisis de la composición de la fuerza de trabajo ampliada, en el que se toma en cuenta no sólo a los ocupados, sino también a los desempleados y otras formas de empleo y desempleo oculto, permite establecer una tipología que ordena, según la calidad del puesto de trabajo, las opciones de incorporación al mercado laboral. Esta tipología pone el énfasis en el tipo de empleador, definido a partir de diversas variables consideradas solas o combinadas entre sí, tales como sector institucional, sector de actividad, tamaño del establecimiento, productividad, categoría ocupacional. La calidad del empleo dentro de las opciones se evalúa, en este ejercicio, por el comportamiento de variables que se juzgan relacionadas con la calidad, como el aseguramiento, el nivel de calificación requerido en las ocupaciones, la estabilidad en el empleo, las remuneraciones y la jornada laboral. La Encuesta de Hogares es la fuente de información utilizada para este análisis.

De este ejercicio resulta una tipología con diez opciones de incorporación, ordenadas desde la que ofrece mejor calidad en los puestos, hasta la opción con nula calidad en la inserción. Estas opciones laborales son: 1. empleados públicos, 2. empresas no agrícolas, 3. empresas agrícolas, 4. sector informal, 5. servicios doméstico, 6. autoempleo marginal, 7. agricultura tradicional, 8. autoconsumo, 9. desocupados y 10. trabajador desalentado.

Los resultados señalan que, globalmente, la fuerza de trabajo ampliada crece a un ritmo anual de 2,4%, con cierta desaceleración en la segunda mitad de los noventa (32.000 personas adicionales presionan cada año en el mercado de trabajo) pero con diferencias en las tendencias de las posibilidades de incorporación laboral.

La mejor opción (empleo de mayor calidad) es el sector público, que bajó su participación del 14,4% en 1990 al 12,3% en el 2000 y absorbe sólo el 4% de los nuevos integrantes de la fuerza de trabajo, por lo que, en términos de posibilidades reales, es una opción limitada para acceder al mercado laboral.

La segunda opción es la más viable en cuanto a acceso. La constituyen las empresas no agrícolas (empresas privadas no agrícolas que cuentan con al menos cinco trabajadores o que son micronegocios formales) y brinda las mejores condiciones laborales en el sector privado. Estas empresas absorben una porción creciente de la fuerza de trabajo, que pasó del 30,4% en 1990 al 34,5% diez años más tarde, y emplean a una de cada dos personas que se han integrado al mercado laboral.

La tercera opción, las empresas agrícolas (trabajadores en establecimientos agrícolas que utilizan mano de obra asalariada), muestran un limitado dinamismo, como el sector público; su participación pasó del 13,8% en 1990 al 12% en el 2000 y únicamente absorben el 5% de los nuevos integrantes de la fuerza de trabajo.

Estos tres grupos concentran el empleo de mejor calidad, y su participación se mantuvo en el período 1990-2000 en torno al 59% de la fuerza de trabajo.

En contraste, la cuarta opción, el sector informal (trabajadores en micronegocios de 1 a 4 trabajadores no agrícolas y de baja productividad), pese a que no es una opción ventajosa, por la menor calidad del empleo se convierte en el sector más dinámico, pues genera uno de cada tres nuevos puestos de trabajo, esto es, la segunda opción en términos de acceso real.

En el servicio doméstico (relación salarial con una familia), quinta opción, la calidad del empleo es muy limitada. Aunque ha crecido por encima de la media, especialmente durante la segunda mitad de los noventa, sólo absorbe el 6% de los nuevos integrantes de la fuerza de trabajo.

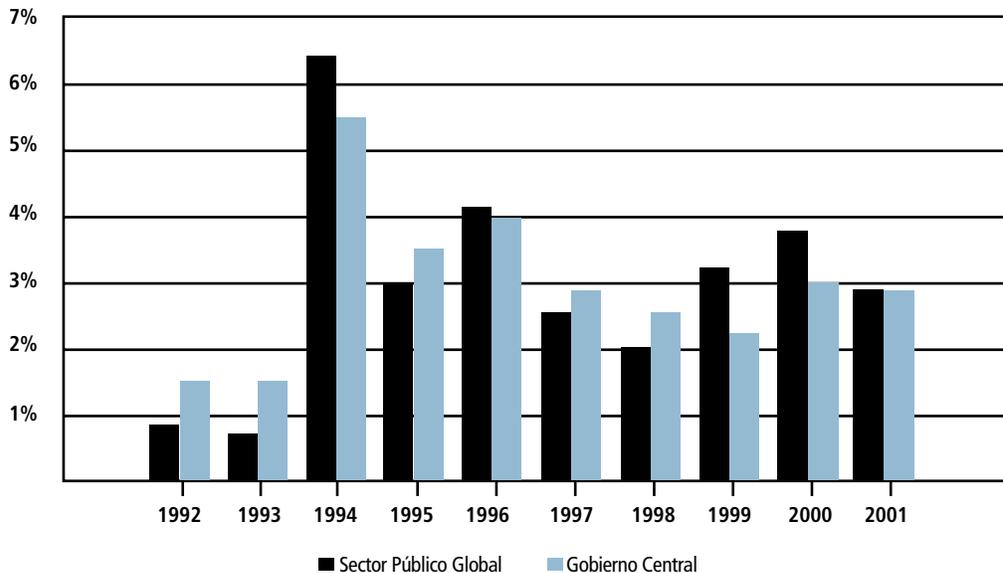
La sexta posibilidad es el autoempleo marginal (personas, principalmente mujeres, que desarrollan actividades productivas de manera más ocasional y que se autodeclaran como no ocupadas), que se ha venido contrayendo como parte de un proceso de visibilización del empleo o de traslado explícito al sector informal. Esta opción, junto con las de agricultura tradicional (séptima) y el autoempleo para autoconsumo (octava), deberían desestimarse como alternativas reales de acceso al mercado laboral, dado que se contrajeron durante el período 1990-2000, no absorben mano de obra nueva y presentan condiciones precarias de empleo.

La novena opción de incorporación, el desempleo abierto, es equivalente a una calidad nula; en ella ni siquiera es posible acceder a un empleo, pero parece ser una vía de ingreso al mercado laboral, pues si bien su peso es limitado, absorbe el 7% del aumento en la fuerza de trabajo ampliada. Situación similar se presenta en la décima opción, los trabajadores desalentados, que comprende a trabajadores que dejan de buscar trabajo porque se convencen de que no van a conseguirlo, y aunque no es una elección deseable, lo cierto es que es el grupo que más creció, especialmente durante la segunda mitad de los noventa, y absorbe el 7,8% de los nuevos integrantes de la fuerza de trabajo.

Fuente: Trejos, 2002a.

GRAFICO 3.7

Costa Rica: déficit del Sector Público Global y del Gobierno Central en relación con el producto interno bruto. 1992-2001



Fuente: BCCR.

desequilibrios estructurales de las finanzas públicas más bien se agudizaron.

En 2001, el Gobierno Central percibió ingresos de aproximadamente 8.000 millones de colones, correspondientes al pago de impuestos de ventas, consumo y renta que vencían el año anterior, pero que se postergaron en función de una ampliación del plazo de pago decretada por el Gobierno. Al mismo tiempo, debido a la aprobación de la Ley de Simplificación Tributaria y el cambio en las fechas de pago de los impuestos, se realizaron pagos que, con la legislación anterior, hubiesen tenido lugar el año siguiente. Ninguno de estos ingresos se repetirá en el 2002.

Además, el pago adelantado de la deuda del Gobierno con el Banco Central¹³ tiene como consecuencia que una parte de los intereses sobre esa deuda, que se hubiera registrado en el 2001 con acuerdo a las reglas contables que utiliza el Banco, no será contabilizada sino hasta el 2002, en concordancia con los procedimientos de registro del Gobierno.

Una vez cuantificado el efecto de estos tres fenómenos (dos cambios de fechas y el pago adelantado de la deuda con el Banco Central) la aparente mejora en la situación fiscal será más modesta o desaparecerá.

La Contraloría General de la República, por otra parte, ha señalado que en el 2001 hubo un

incremento extraordinario de los egresos reconocidos pendientes de pago por parte del Gobierno, que pasaron de 79.583 millones de colones a diciembre de 2000, a 213.084 millones de colones en 2001. Como el déficit del Gobierno se computa con base en caja, no en devengado, el incremento extraordinario de esta cuenta estaría contribuyendo a la subestimación del verdadero déficit del Gobierno en el año en estudio (CGR, 2002).

La situación fiscal subyacente podría más bien haber empeorado, por tres razones. En primer lugar, porque una de las causas principales del incremento del gasto del Gobierno Central fueron los rubros de sueldos y salarios y de cargas sociales, que pasaron de representar el 5,2% el año anterior, al 5,8% del PIB nominal en el 2001 (cuadro 3.4). Estos renglones de gasto incorporan los incrementos automáticos de salarios y los correspondientes a la inflación, así como el aumento del 7,0% en el número de plazas ocupadas en los ministerios y Poderes de la República, que creció por quinto año consecutivo. En segundo lugar, porque la tasa de interés sobre la deuda (incluyendo la deuda contratada en el último año) es superior a la tasa de crecimiento del producto, por lo que cabe esperar que el gasto correspondiente a este rubro aumente. Y en tercer y último lugar, porque el superávit del resto del sector público no financiero, que tradicionalmente ha compensado una parte del

déficit del Gobierno, ha venido disminuyendo, y probablemente tienda a hacerlo más en el futuro, conforme se ejecutan los planes de inversión de las instituciones públicas pertenecientes a este sector (entre ellas el ICE, la CNFL y el ICAA).

El superávit primario no es suficiente

Es importante tomar nota de que el debilitamiento de la situación fiscal se da a pesar de un incremento en el superávit primario (entendido como la diferencia entre los ingresos totales del Gobierno, menos los gastos totales, exceptuando el pago de intereses). Ese incremento pasó de representar el 0,6% del PIB en el 2000 al 1,1% del PIB en el 2001. Lo anterior señala con claridad un desafío para la política económica del Gobierno: ya no basta con lograr que el gasto originado

en el período sea inferior a los ingresos de ese mismo período. Este logro, que permite a las autoridades trasladar la responsabilidad del déficit al gasto realizado en periodos anteriores, no es suficiente para mejorar la posición fiscal y garantizar la estabilidad de las finanzas públicas en el mediano plazo. Para lograr un déficit financiero en el 2001 (es decir, ingresos menos gastos totales) igual a cero en el Gobierno Central, hubiese sido necesario un superávit primario equivalente a 2,6% del PIB.

Aún más, para lograr un déficit cero la carga tributaria en 2001 tendría que haber alcanzado un nivel equivalente al 15,3% del PIB. Entre 1995 y 2001 los ingresos tributarios representaron entre el 12,3% y el 13,4% del PIB, que es una carga tributaria relativamente baja para un país con el nivel de desarrollo humano de Costa Rica,

CUADRO 3.4

Ingresos y gastos del Gobierno Central según clasificación económica. 2000-2001

	Porcentaje del PIB		
	2000	2001	Incremento
Ingresos totales	12,41	13,66	1,24
Ingresos corrientes	12,38	13,59	1,21
Impuestos directos	3,40	3,79	0,39
Impuestos indirectos	8,88	9,62	0,74
Ingresos no tributarios	0,06	0,13	0,07
Transferencias corrientes	0,04	0,04	0,00
Ingresos de capital	0,03	0,07	0,04
Gastos totales y concesión	15,40	16,61	1,21
Gastos corrientes	13,96	15,23	1,27
Sueldos y salarios	4,60	5,03	0,43
Contribuciones seguro social	0,60	0,73	0,13
Bienes y servicios	0,46	0,50	0,04
Intereses	3,57	4,03	0,45
Transferencias corrientes	4,72	4,94	0,22
Gastos de capital	1,53	1,38	-0,16
Inversión real	0,37	0,30	-0,07
Inversión financiera	0,10	0,00	-0,10
Transferencias	1,06	1,08	0,02
Concesión neta	-0,09	0,00	0,09
Déficit financiero^{a/}	-2,98	-2,95	0,03
Déficit corriente^{b/}	-1,54	-1,57	-0,03
Déficit primario^{c/}	0,59	1,08	0,48

a/Ingresos totales menos gastos totales.

b/Ingresos totales menos gastos corrientes.

c/Déficit financiero más intereses.

Fuente: STAP, Ministerio de Hacienda.

que además ha optado por un modelo de desarrollo en que el Estado tiene un papel preponderante como proveedor de ciertos bienes y servicios.

Más que sugerir que el Gobierno y el sector público deben operar con un déficit cero en cualquier circunstancia, ni tomar posición en cuanto a la conveniencia o inconveniencia de usar el gasto público de manera anticíclica, lo que cabe destacar es que el deterioro de la situación fiscal es tal, que el margen del Gobierno para usar el gasto como instrumento de política tiende a contraerse.

El gasto es sumamente rígido

Al examinar la composición del gasto del Gobierno Central, se observa que los sueldos y salarios y cargas sociales representan un 34,7% del total, las transferencias corrientes un 29,8% y los intereses un 24,2%. Ninguno de estos rubros tiende a decrecer, sino todo lo contrario. Aun si el número de plazas en el sector público fuera congelado, los mecanismos de ajuste automático en función de anualidades harían que el gasto

por este concepto se incrementase; ya se examinaron las razones que hacen prever un incremento en el gasto por intereses y, finalmente, una buena parte de las transferencias tiene un origen legal que difícilmente será modificado, ni siquiera en el mediano plazo.

Los rubros señalados dan cuenta de más del 88,7% del gasto del Gobierno Central. Los márgenes de maniobra para ajustar el gasto en función de las políticas y prioridades de la situación particular que enfrenta cada gobierno tienden a desaparecer, pese a los criterios estipulados en la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos, promulgada durante el 2001, cuyos resultados se esperan en el mediano plazo (recuadro 3.3).

Este fue uno de los temas centrales del diagnóstico elaborado por la Comisión ad hoc de Exministros de Hacienda (recuadro 3.4) que examinó la situación de las finanzas públicas a pedido del Presidente Rodríguez, cuyos miembros literalmente plantearon:

“...durante el año 2001 las obligaciones por mandato constitucional, dirigidas al financiamiento

RECUADRO 3.3

La nueva ley de presupuestos públicos

La Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos introdujo una serie de reformas en los procesos de formulación, ejecución, control y evaluación de los presupuestos públicos, cuyo pleno impacto probablemente tardará varios años en hacerse visible.

Entre los cambios más importantes que introduce esta ley cabe destacar:

- En adelante, los saldos disponibles del presupuesto de cada año que no se hayan ejecutado caducarán el 31 de diciembre, y los gastos comprometidos pero no devengados a esa misma fecha se afectarán al período siguiente.
- La autorización de endeudamiento no utilizada al 31 de diciembre de cada año caducará en esa fecha.
- Los presupuestos deberán indicar los objetivos, metas y productos que pretenden alcanzar, así como los recursos necesarios a tal efecto.
- Se impone al Ministerio de Hacienda la obligación de remitir a la Contraloría General de la República, además de la liquidación del presupuesto y el

informe de resultado de la gestión institucional correspondiente a cada período, el resultado contable del período, el estado de tesorería, el estado de la deuda pública interna y externa, el informe anual sobre la administración de bienes y los estados financieros consolidados de los entes y órganos de la Administración Central, el Poder Legislativo, el Poder Judicial y el Tribunal Supremo de Elecciones.

- Se establece la obligación del Ministerio de Planificación, de remitir a la Contraloría un informe final sobre los resultados de la ejecución del presupuesto, el cumplimiento de las metas, objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo, y su aporte al desarrollo del país.

Cabe mencionar que, en el 2002, el Ministerio de Hacienda no remitió los nuevos informes a los que estaba obligado, alegando imposibilidad material, como tampoco lo hizo el Ministerio de Planificación.

Fuente: Cornick, 2002.

RECUADRO 3.4

El informe de la Comisión de Exministros de Hacienda

En el año 2001, se conformó un grupo de notables para examinar la situación de las finanzas públicas y proponer políticas y medidas que permitieran subsanar los problemas fundamentales que se llegara a detectar. En este caso, se trató de una Comisión ad hoc de Exministros de Hacienda, conformada por Oscar Barahona Streber, Leonel Baruch, Francisco de Paula Gutiérrez Gutiérrez, Bernal Jiménez Monge, Rodolfo Méndez Mata, Thelmo Vargas Madrigal y Federico Vargas Peralta. La Comisión rindió su informe en abril de 2002, pero éste no fue unánime, pues don Oscar Barahona Streber rindió un informe por aparte.

Dada la importancia del informe de mayoría y del debate que se ha suscitado tras su presentación, seguidamente se resumen sus principales planteamientos.

En primera instancia, con respecto a los ingresos, el informe señala el persistente déficit fiscal como un serio obstáculo para el desarrollo nacional. Indica que si el déficit es financiado en el mercado interno genera presión sobre las tasas de interés y "estruja" la inversión privada; si el Banco Central, para evitar este efecto, incrementa la oferta monetaria, el resultado es inflacionario, y por último, si el déficit se financia en el exterior, se deteriora la balanza de pagos y se crean riesgos ante un eventual cese, o un encarecimiento del financiamiento exterior. Pero además el efecto acumulado de los déficit a lo largo de muchos períodos es un nivel de deuda cuyo servicio absorbe un porcentaje cada vez mayor de los recursos públicos.

La Comisión previó que, en ausencia de medidas correctivas, el déficit del sector público alcanzaría el 3,9% del PIB en 2002 y un 12% del PIB en 2006. Las proyecciones actualizadas son de 4,7% del déficit en 2002, por lo que el panorama podría ser mucho más serio de lo previsto por los Exministros.

En segundo lugar, en cuanto al gasto público la Comisión subraya dos problemas fundamentales: rigidez y falta de evaluación. Con respecto al primer problema, señala que el gasto público comprometido u obligado por ley o mandato constitucional equivalía, en 2001, al 158% de los ingresos tributarios de ese año, y en cuanto al segundo problema manifiesta que la mayor parte de las discusiones sobre el gasto público se han centrado en la magnitud del gasto, sin que se evalúe la calidad ni se definan las prioridades del mismo. El conjunto de recomendaciones de la Comisión en este campo se orientan a lograr una mayor flexibilidad y eficacia, así como al control de los "disparadores" y a una mayor difusión de información detallada sobre los destinos del gasto público.

Un tercer punto se relaciona con la deuda pública. Para precisar la dimensión del problema la Comisión apunta que el servicio de la deuda representaba el 11% del gasto total del Gobierno en 1983, porcentaje que en el 2001 se había elevado casi a 24%. El pago de intereses en ese año fue equivalente a 7 veces el presupuesto destinado a seguridad ciudadana. Las propuestas de la Comisión en esta materia se orientan sobre todo a la reestructuración y renegociación de la deuda con el sector público, así como al restablecimiento de la colocación de bonos en ventanilla, en vez del mecanismo de subasta.

El cuarto tema es el de los ingresos; en él la Comisión es más exhaustiva y sus propuestas han resultado más controversiales. Tras señalar la insuficiencia de los ingresos y su bajo nivel comparativo, las principales recomendaciones de la Comisión son:

- Transformar el impuesto sobre la renta de las personas en un impuesto sobre la renta global, de base mundial (en contraposición con el modelo cédular y de base territorial vigente en la actualidad), que incluya las ganancias de capital y una escala progresiva.
- Establecer el impuesto sobre la renta de las empresas en un nivel que sea compatible con la competitividad de Costa Rica como centro de atracción de inversiones, pero que no discrimine según la forma jurídica de organización de la actividad productiva. Ese impuesto debe tener una base mundial y debe incorporar gradualmente a las empresas en régimen de zona franca.
- Transformar el impuesto sobre las ventas en un impuesto al valor agregado, cuya base debe incluir los servicios, con un sistema de créditos basado en el principio de incorporación financiera, y no en el de incorporación física vigente hoy en día.

Tras la presentación del informe, el Gobierno remitió a la Asamblea Legislativa el proyecto de Ley de Ordenamiento Fiscal, que pretendía recoger, de manera íntegra, las recomendaciones de los Exministros. Se trata de un proyecto ambicioso y complejo, que tiene, sin duda, el mérito de proponer una reforma tributaria integral, pero cuya asimilación, discusión y eventual aprobación probablemente tomará un tiempo considerable.

Fuente: Ministerio de Hacienda, 2002.

de la educación pública, el Poder Judicial, la deuda política y las cuotas a la CCSS del Estado como tal y como patrono, equivalían a un 47,3% de los ingresos tributarios de ese año. Si a eso sumamos los gastos aprobados por leyes con destino específico, el total asciende a un 70,5%. Hay que destacar que esas leyes con destino específico en su mayor parte no crearon fuentes de ingresos adicionales. Al agregar los gastos por otras obligaciones legales, como son las pensiones y los salarios que no corresponden al MEP ni al Poder Judicial, ya consumimos la totalidad de los ingresos tributarios sin haber todavía pagado los intereses sobre la deuda pública, ni haber hecho otras erogaciones en infraestructura ni en otras áreas de interés colectivo. Visto así el gasto público es relativamente "inflexible". Pero no totalmente inflexible, pues siempre se puede actuar sobre las leyes con destino específico, la deuda pública, pensiones, el nivel de empleo y remuneraciones y en principio hasta sobre los mandatos constitucionales". (Ministerio de Hacienda, 2002).

¿Se agotan las ventajas del endeudamiento externo?

Para financiar su faltante de recursos, el Gobierno recurrió en una proporción parecida al endeudamiento interno y al externo. El primero fue el equivalente a un 1,7% del PIB en 2001 (ligeramente menos que el año anterior), mientras que el segundo representó el 1,0 %, casi igual al nivel del 2000.

No obstante, se dio un cambio en la composición del endeudamiento interno, por el pago adelantado de la deuda al Banco Central, por 161.217 millones de colones, que se registró como una disminución en el endeudamiento con esta entidad (CGR, 2002). Esto obligó a incrementar las obligaciones con el sistema bancario y a aumentar las colocaciones de títulos en general. Con la emisión de eurobonos en los mercados internacionales, en el 2001 se elevó el flujo de desembolsos como proporción del PIB; sin embargo, el incremento en la amortización de la deuda externa compensó la entrada de recursos frescos.

La emisión de títulos de deuda de Costa Rica se hizo con una tasa facial del 9% y se colocó a la par. Tan sólo una semana después, el precio en los mercados internacionales subió a 101,4, con lo que el rendimiento se redujo a 8,79%; esto parece indicar que los títulos pudieron haber sido colocados a un menor costo.

Desde otro punto de vista, considerando que la tasa de interés en colones era 15%; si se convierte la tasa en dólares a una equivalente en colones¹⁴, se obtiene un interés equivalente a

15,9%, aproximadamente, lo que de nuevo parecería indicar que no hubo una gran ventaja, en términos de costo de la deuda, con esta emisión (aunque puede haberla en términos de plazo).

Pese a esta tendencia hacia niveles similares, y a las condiciones de plazo y tasa de la deuda externa, los recursos obtenidos mediante este tipo de financiamiento difícilmente habrían sido posibles en el mercado local, pues de haberse colocado en el país el monto obtenido a través del endeudamiento externo, habría presionado al alza las tasas de interés en colones.

Por su parte, la deuda interna del Gobierno Central llegó al 28,1% del PIB y la deuda externa al 11,1%, según cifras de la Tesorería Nacional¹⁵. La composición relativa prácticamente se mantuvo igual, pues la deuda externa pasó de representar un 27,3% del total de la deuda del Gobierno Central en el 2000, a 28,3% en el 2001.

En el mismo año, la deuda pública externa, incluyendo la del Gobierno Central, alcanzó el 20,1% del PIB.

En cuanto a las condiciones, sólo un 5,3% de la deuda pública externa total está pactada a una tasa de interés concesional fija. El 70,7% de la misma lo está igualmente a una tasa fija, pero a tasas de mercado.

Problemas de sostenibilidad

La situación fiscal presenta problemas de sostenibilidad en el sentido de que, de continuar así, el endeudamiento total iría en aumento como porcentaje del PIB. La insostenibilidad se evidencia en el crecimiento mismo de este porcentaje, pero también como resultado de la violación de las condiciones de sostenibilidad: existencia de un déficit operacional (el cual excluye el componente inflacionario del pago de intereses, de modo que únicamente se contabiliza el gasto en intereses correspondiente a una tasa de interés real) y de una tasa de interés de la deuda en términos reales mayor que la tasa de crecimiento real del producto.

En el caso del Gobierno Central en el 2001, el déficit operacional podría haber rondado entre 0,3% y 0,6% del PIB, según la manera en que se calcule y los supuestos que se realicen. Por otra parte, la tasa de interés sobre la deuda marginal contratada por el Gobierno excedió el 15%, lo cual, dada una inflación del 11%, fue mayor en términos reales que la tasa real de crecimiento del producto registrado en el año (0,9%). Por lo tanto, la situación fiscal del país presentó condiciones de insostenibilidad en el largo plazo.

Solvencia de las cuentas externas

En una economía tan pequeña y abierta como la costarricense, las oportunidades de expansión y crecimiento se originan principalmente en la interacción con el sector externo. Además, la mayor parte de los choques a los que usualmente se enfrenta la economía provienen de este sector. Por tanto, del desempeño de las cuentas externas depende, en buena medida, la solvencia económica del país y su contribución para lograr el desarrollo humano es fundamental. La sostenibilidad del déficit de las cuentas externas depende, además, de las características de su financiamiento.

El comportamiento de la balanza de pagos en el 2001 fue muy semejante al de 2000: en ambos años se registró un déficit en cuenta corriente. Las exportaciones se vieron afectadas por factores similares a los que condujeron a una caída el año anterior. La disminución en las importaciones, en particular de combustibles y de bienes de capital, evitó que se diera un deterioro mayor en la cuenta corriente.

El financiamiento del déficit en cuenta corriente varió en el 2001 con respecto al año anterior, porque se basó relativamente más en

capital de corto plazo del rubro de otras inversiones, que tiende a ser más volátil y menos sostenible. También fue significativo en el financiamiento el aumento en la cuenta de errores y omisiones y, en menor medida, el aumento en la inversión extranjera directa.

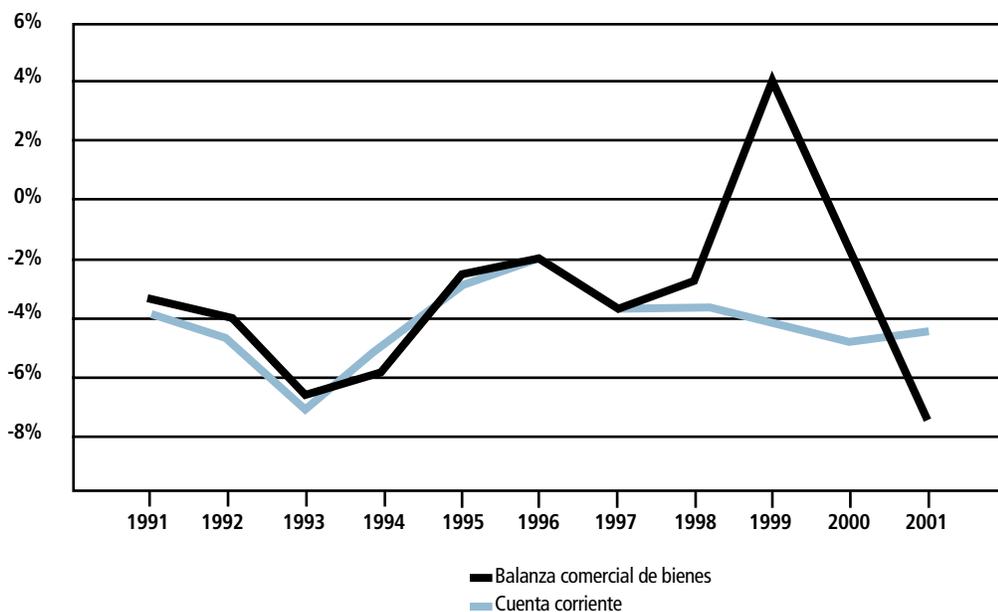
La cuenta corriente se mantuvo estable, pero se incrementó el déficit en la balanza de bienes

El déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos se contrajo ligeramente en el 2001, tanto en dólares como porcentualmente en relación con el PIB. Sin embargo, las exportaciones de bienes cayeron en un 15,1%, mientras que las importaciones aumentaron en un 2%, con el resultado de que el déficit en la balanza comercial de bienes llegó al 7,5% del PIB (gráfico 3.8). En cambio, el superávit en la balanza de servicios se incrementó, al pasar del 3,9% al 4,4% del PIB.

De acuerdo con el Banco Central, el descenso en las exportaciones se explica en un 88,7% por la disminución en las ventas al exterior de la industria electrónica de alta tecnología, dada la situación de los mercados internacionales. A raíz

GRAFICO 3.8

Costa Rica: saldo de la balanza comercial de bienes y la cuenta corriente en relación con el producto interno bruto. 1991-2001



Fuente: BCCR.

de esto, en el 2001 las exportaciones de zonas francas fueron menores que las del 2000 en un 21,1%. También las exportaciones industriales y las de la maquila fueron afectadas por las condiciones del mercado internacional, con disminuciones del 5,1% y el 10,0%, respectivamente (BCCR, 2002a).

Asimismo, influyó la disminución de un 15,8% en las exportaciones tradicionales. En el café, el valor de las exportaciones cayó un 40,5%, debido a un menor volumen de exportación (3%) y al desplome de los precios internacionales del grano (38,7%). En los casos del banano y la carne, el descenso en el valor de las exportaciones se debió básicamente a una reducción en el volumen exportado (6% y 24% respectivamente).

Por su parte, el déficit de la cuenta de renta se redujo, de 7,9% del PIB en el 2000 a 2,1% en el 2001, como resultado de la disminución de un 73,7% en la renta de la inversión. La caída en las ventas externas de la industria electrónica de alta tecnología, que afectó la balanza de bienes, tuvo como contraparte una caída en los pagos al exterior por concepto de remesas y pagos de dividendos, que mejoró la posición de la cuenta de renta.

Pese a una mejoría en algunos meses, el índice del tipo de cambio efectivo multilateral¹⁶ continuó una tendencia hacia la apreciación en términos reales, mientras que el premio por invertir en dólares tendió a la baja durante la mayor parte del año, ya sea que se tome como punto de referencia la tasa básica o la tasa a seis meses de bonos del Gobierno.

Una oferta exportable altamente concentrada¹⁷

Concentración y fragilidad, dos temas recurrentes a lo largo de este Informe, surgen también en relación con la oferta exportable. La concentración se evidencia en que las decisiones de producción de unas pocas empresas y las condiciones de mercado de unos pocos productos tienen impactos considerables sobre las exportaciones. Esto último, a su vez, da cuenta de la fragilidad de la economía nacional. Sin embargo, cabe señalar que, en el marco de los tratados comerciales bilaterales, este fenómeno se observa con menor intensidad, como se desprende de la evaluación del tratado de libre comercio con México (recuadro 3.5). Por ello es importante considerar esta experiencia en la formulación de las políticas orientadas a promover las exportaciones, así como en las futuras negociaciones comerciales que emprenda el país.

La desagregación de las estadísticas de ventas al exterior de PROCOMER permite examinar las características de la concentración de la oferta exportable.

La tendencia de los últimos diez años revela un marcado crecimiento en el valor de las exportaciones nacionales¹⁸. Entre 1997 y 1998, éste aumentó en 31%, que equivale a su nivel histórico más alto. Sin embargo, en el año 2000 se registró una contracción, que se acentuó en el 2001, cuando alcanzó 5.040 millones de dólares, apenas un 75% del valor de las exportaciones de 1999 (PROCOMER, 2002).

A lo largo del mismo período se observa un incremento en la participación de las exportaciones industriales, que se hace aún más evidente a partir de 1997. En cinco años, las exportaciones de ese sector pasaron de representar el 58% al 74% de las exportaciones totales del país, mientras que las exportaciones agrícolas cayeron de 34% a 22,7%.

Tanto en la agricultura como en la industria, las cuatro mayores empresas exportadoras aportan más del 35% de las exportaciones del sector respectivo. Además, los cuatro principales productos de exportación agrícola (banano, café, piña, follajes y hojas) dan cuenta del 75,8% de las exportaciones de esa actividad, mientras que en la industria los cuatro productos más importantes (partes para circuitos, textiles, equipos de infusión y transfusión, y medicamentos) representan más del 50% de las exportaciones sectoriales. Todos estos datos sugieren que, a pesar de los éxitos de la política de diversificación de las exportaciones, esta actividad exhibe todavía bastante concentración.

Las exportaciones se dirigen fundamentalmente a tres destinos: América del Norte (55%), Unión Europea (16,5%) y América Central (15,8%), con un claro predominio de las exportaciones a los Estados Unidos, que representan casi el 53% del total exportado.

Por su origen regional, nuevamente se concluye que existe una notable concentración: la Región Central aporta el 78% de las exportaciones, seguida por la Huetar Atlántica, con el 11%, y porcentajes menores distribuidos entre las demás regiones.

Finalmente, al examinar el número de empresas exportadoras se observa que 479 firmas, que representan el 18,7% del total, aportan el 95,1% de las exportaciones, mientras que el 1,2% correspondiente a las empresas exportadoras más grandes aporta, por sí solo, el 51,2% de las ventas del país en el exterior.

RECUADRO 3.5

Impacto del TLC con México

Costa Rica y México tienen vigente un tratado de libre comercio (TLC) desde 1995. Este fue el primer TLC moderno que negociaron dos países latinoamericanos, por lo que en gran medida constituyó un modelo para acuerdos posteriores. Una recapitulación de los resultados de esta experiencia pionera es particularmente oportuna en momentos en que el país se encuentra a las puertas de la negociación de un TLC entre Centroamérica y Estados Unidos.

El acuerdo firmado con México brindó un marco de normas que da más solidez y previsibilidad a las relaciones comerciales entre las dos naciones y acceso preferencial para los productos en ambas vías. Hasta ahora se han eliminado los impuestos al 89% de los productos costarricenses y al 81% de los mexicanos.

Durante los siete años de vigencia del TLC, las exportaciones promedio de Costa Rica a México se han incrementado 5 veces, en tanto que las de México hacia Costa Rica, en promedio, se han multiplicado por 3. La balanza comercial con México es deficitaria (294,9 millones de dólares). Este déficit es 1,8 veces mayor que en 1995.

Durante el año 2001 el comercio Costa Rica-México se caracterizó por los siguientes aspectos:

- El número de productos exportados fue de 346 y el número de empresas exportadoras de 116.
- En México se encuentran registradas 47 empresas de capital costarricense, en los sectores de comercio, servicios e industria, en ese orden de importancia.

- Las exportaciones a México son en su mayoría industriales (74%) y en menor medida agrícolas (26%). Las importaciones desde México siguen el mismo patrón (90% industriales y 10% agrícolas).

- Las exportaciones de Costa Rica ascendieron a 87 millones de dólares (1,7% de las exportaciones totales) y las importaciones desde México tuvieron un valor de 382 millones de dólares (5,8% de las importaciones totales).

- Las exportaciones de Costa Rica hacia México disminuyeron, como resultado de la caída de las ventas de los dos principales productos de exportación: partes de computadoras (Intel) y aceite de palma en bruto. Sin incluir esos dos productos, el resto de las exportaciones creció un 12%.

- Las importaciones a Costa Rica desde México también cayeron, en un 3%, en el 2001.

- La inversión mexicana en Costa Rica alcanzó 20 millones de dólares en el año 2000, para una suma total de 290 millones de dólares entre 1995 y 2000. Ésta se dirigió, en orden de importancia, a los sectores industrial, comercial y turístico.

Fuente: Pacheco, 2002.

Aumentó el superávit en la cuenta capital y financiera

El superávit en la cuenta capital y financiera aumentó de 2,4% del PIB en el 2000 a 2,9% en el 2001, debido principalmente al aumento en subcuenta de otra inversión, de carácter de corto plazo, que pasó de representar un 0,1% del PIB en el 2000 a un 0,5% en el 2001. En particular, la mejoría se dio en el rubro de moneda y depósitos, que en el 2000 había registrado una salida de capital importante y que en el 2001 se transformó en una entrada significativa. La reversión en la tendencia en el premio por invertir en colones hacia finales del año pudo haber contribuido al resultado de este rubro. Por el contrario, los otros rubros de esta subcuenta, préstamos y crédito comerciales, mostraron un deterioro en el 2001.

Parte del aumento en el superávit en la cuenta capital y financiera se debió también al incremento en la inversión extranjera directa (IED), que pasó de representar el 2,6% del PIB al 2,8%. Esto significó que una proporción mayor del déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos contó con un financiamiento relativamente sostenible (cuadro 3.5).

No obstante el incremento observado entre el 2000 y el 2001, ambas proporciones son menores a las obtenidas entre 1996 y 1998, cuando oscilaron entre un 3,6% y un 4,3% del PIB.

Los sectores más atractivos para la IED fueron la industria manufacturera, que absorbió el 51,2% del total, y el turismo, que atrajo el 27,2% de las inversiones. Recientemente ha cobrado fuerza la atracción de inversiones hacia el sector servicios, en particular los de corte financiero (Grupo Interinstitucional de Inversión Extranjera Directa, 2002).

CUADRO 3.5

Evolución de la cuenta de capital y financiera, por año. 1995-2001

(millones de dólares)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Cuenta de capital y financiera	480,1	67,5	508,8	547,7	961,7	384,9	463,1
Inversión directa	331,4	421,3	402,5	606,9	614,5	404,1	441,4
En el extranjero	-5,5	-5,7	-4,4	-4,8	-5,0	-4,5	-5,0
En la economía	336,9	427,0	406,9	611,7	619,5	408,6	446,4
Inversión de cartera	-24,9	-21,5	74,4	-85,6	85,2	-32,3	-57,2
Títulos de participación en el capital	-0,4	0	-24,5	-33,9	-28,1	-4,0	-97,7
Títulos de deuda	-24,4	-21,5	98,9	-51,8	113,3	-28,2	40,5
Otra inversión	173,6	-360,3	31,6	26,5	262,1	13,1	78,9
Créditos comerciales	159,8	-67,3	84,1	1,1	-54,2	266,8	65,7
Préstamos	-55,8	-136,5	18,5	9,2	31,4	5,8	-148,1
Moneda y depósitos	-97,3	-44,7	-70,8	21,3	295,4	-282,3	152,5
Otros	-27,7	-111,7	-0,3	-5,1	-10,6	22,8	8,8
Errores, omisiones y capital no determinado	63,7	111,6	189,1	-176,6	193,6	218,7	298,9
Activos de reserva (disminución+, aumento-)	-186,4	84,9	-216,7	149,6	-480,1	-153,7	-12,1

Fuente: BCCR.

Por su parte, la inversión de cartera, que es de carácter de corto plazo, registró una salida mayor en el 2001 (0,4% del PIB) que en el año 2000 (0,2%).

Si se analizan los flujos de capital por sector, el incremento en el superávit de la cuenta capital y financiera se explica básicamente por el aumento en 89,7 millones de dólares en el ingreso neto de capital privado en el año en estudio. Por el contrario, el ingreso neto de capital al sector público se redujo en 28,1 millones de dólares en el 2001 en comparación con el 2000, pese a la colocación de eurobonos por 250 millones de dólares realizada por el Gobierno. La reducción en el ingreso de capitales al sector público obedeció a un incremento en las amortizaciones.

La cuenta de errores y omisiones mostró un incremento de 80 millones de dólares en el 2001, con lo cual llegó a representar un 1,9% del PIB en ese año (1,4% en el 2000) y a convertirse en una fuente importante de financiamiento del déficit en cuenta corriente¹⁹. De acuerdo con el Banco Central, en esta cuenta podría estarse reflejando parte de los ingresos de actividades que no están siendo adecuadamente registradas en la balanza comercial (BCCR, 2002a).

Las reservas monetarias internacionales y los indicadores de capacidad de pago

El resultado de la balanza de pagos se reflejó en un leve aumento en las reservas monetarias internacionales, de 12,1 millones de dólares. La colocación de 250 millones de dólares en eurobonos por parte del Gobierno contribuyó a mantener la posición de reservas. No obstante, el efecto neto de dicha emisión fue menor, porque mucho de ese papel fue adquirido por inversionistas nacionales, incluidos fondos de inversión y fondos de pensión. De acuerdo con información de la Central de Valores, aproximadamente un 70% de la emisión se encuentra en manos de nacionales²⁰.

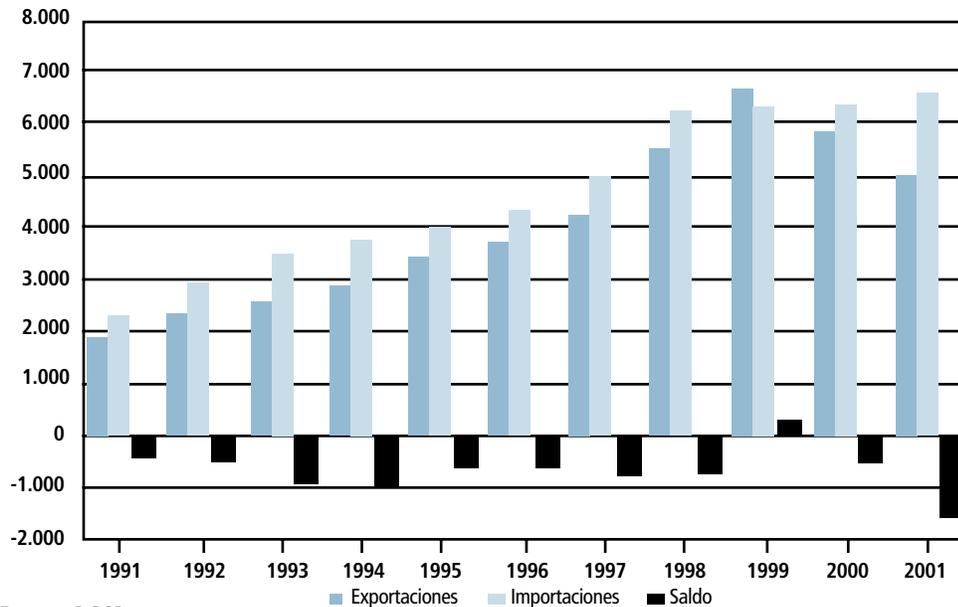
La posición de reservas también se vio favorecida por la colocación, por parte del Banco Central, de certificados de depósito en dólares con plazos entre dos y cinco años, por 367 millones de dólares, y la negociación directa con entidades bancarias por 400 millones de dólares a mediano plazo.

Con este aumento en las reservas, la cobertura de importaciones de bienes, excluyendo las importaciones de zonas francas, se mantuvo en 3,5 meses de importación. Sin embargo, dada la evolución de la base monetaria, el nivel de reservas permitió una

GRAFICO 3.9

Costa Rica: saldo de la balanza comercial. 1991-2001

(millones de dólares)



Fuente: BCCR.

cobertura mayor de la base monetaria (1,6 veces). Por lo tanto, ambos indicadores son positivos.

Los indicadores relativos a la deuda externa y su servicio muestran el efecto del endeudamiento del Gobierno Central, que significó un leve aumento de la deuda pública externa como porcentaje del PIB (20,1%) y un aumento de la proporción que representa el servicio de la deuda pública externa de las exportaciones (14,1%). En relación con este último indicador, la disminución de las exportaciones también explica en parte el deterioro observado.

Temas especiales

Para obtener una visión más completa de las condiciones y circunstancias que caracterizan la economía costarricense, en este capítulo se incorporan tres temas especiales, dos de ellos de corte institucional, infraestructura y pequeñas y medianas empresas (PYME) y uno sectorial, el agro.

En el caso de la infraestructura, un tema clave para la competitividad del país, el análisis señala que, a pesar de algunos avances, persisten trabas institucionales para un buen desempeño en este campo. Con respecto a las PYME, se explora si esta forma de organización productiva tiene potencial para impulsar la economía costarricense. Por último, se da cuenta de las

principales transformaciones que ha sufrido en la última década el sector agropecuario, haciendo énfasis en las condiciones del entorno internacional.

Lentos y complicados avances en infraestructura

Desde mediados de la década de los noventa, en Costa Rica se han puesto en marcha diversas iniciativas para dinamizar el sector de infraestructura, un área clave para el desarrollo nacional que, sin embargo, como en reiteradas ocasiones ha apuntado este Informe, prácticamente no había recibido atención durante dos décadas.

Estas iniciativas han seguido un camino largo y tortuoso, aunque se vislumbran ciertos avances. Tal es el caso de algunos proyectos de infraestructura vial, mediante los cuales se han emprendido labores de mantenimiento, reparación y construcción de nuevas obras a un ritmo mayor que en años precedentes. Ello ha sido posible gracias a que se han destinado nuevos recursos, a partir de la creación del Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI), cuya responsabilidad consiste en ampliar y conservar la red vial nacional. No obstante, la labor de esta entidad no ha estado exenta de problemas, como se verá más adelante.

Por otra parte, al finalizar el 2001 los grandes proyectos de infraestructura vial, portuaria y

aeroportuaria seguían sin avanzar, a excepción del proyecto de gestión interesada del Aeropuerto Juan Santamaría, que no sin dificultades, arrancó en mayo del 2001²¹. En gran medida esta situación se debe a que la figura de concesión de obra pública, promovida durante el último quinquenio, no ha rendido los frutos esperados. Por el contrario, estos procesos han estado plagados de errores de procedimiento, problemas de incumplimiento por parte de los concesionarios, tanto en los plazos como en la calidad de las obras, y se han convertido en enmarañadas negociaciones, lo que ha empañado la función de hacer los trámites más expeditos, que justificó su creación (recuadro 3.6).

Uno de los serios problemas que aquejan al sector de infraestructura y transportes es que, en un marco en el que intervienen numerosos actores (como el MOPT, JAPDEVA, INCOFER, Aviación Civil, el CONAVI, las municipalidades, el Ministerio de Hacienda, la Contraloría General de la República y otras instituciones autónomas, como por ejemplo la Compañía Nacional de Fuerza y Luz), no se dispone de información consolidada que permita conocer a ciencia cierta el grado de avance, atraso o estancamiento del

sector. Un ejemplo de esta situación se discute en la siguiente sección, en la cual los datos estimados para el 2001 en lo que concierne a inversión pública no son comparables, debido a que persiste un debate conceptual entre el MOPT -que tradicionalmente ha aportado estas estadísticas y que por lo general anota como inversión sólo las nuevas construcciones- y el CONAVI, que además reporta dentro de los datos de inversión aquellos relacionados con mantenimiento y reparación de la red vial.

La inversión vial sigue siendo la más importante²²

Para el año 2001, la inversión pública bruta en el sector transportes -que incluye carreteras, puertos, aeropuertos y tuberías- alcanzó 25.973,3 millones de colones, según datos del MOPT, aún preliminares²³. Dentro de este monto, la inversión en carreteras se mantuvo como el rubro más importante (74,7%), le sigue en importancia la inversión en aeropuertos, que representó en el 2001 el 18,8% y, muy atrás, puertos (4%) y tuberías (2,5%) (gráfico 3.10).

Con respecto al crecimiento por rubros, la inversión en carreteras en el año de estudio fue 3,5 veces más que en 1997, en tanto que para

RECUADRO 3.6

El campo "minado" de las concesiones

Una investigación realizada por el periódico *La Nación* y publicada en abril del 2002 (*La Nación*, 29 de abril, 2002), revela que la mayoría de los proyectos de concesión de obra pública se han visto frustrados a tal punto que, de los dieciocho procesos impulsados por la Administración Rodríguez desde 1998, a la fecha de publicación del artículo sólo uno había iniciado operaciones: la gestión interesada del Aeropuerto Juan Santamaría.

De los procesos restantes, tres habían fracasado -la ampliación de la carretera Bernardo Soto, la rehabilitación del sistema de carga por ferrocarril y la construcción de la terminal atunera y el muelle para cruceros turísticos en la zona de Caldera y Puntarenas-, uno se hallaba paralizado -la construcción de la carretera San José-Caldera-, cinco se encontraban apenas en etapa de adjudicación y ocho estaban en la etapa inicial de elaboración y publicación del cartel de licitación.

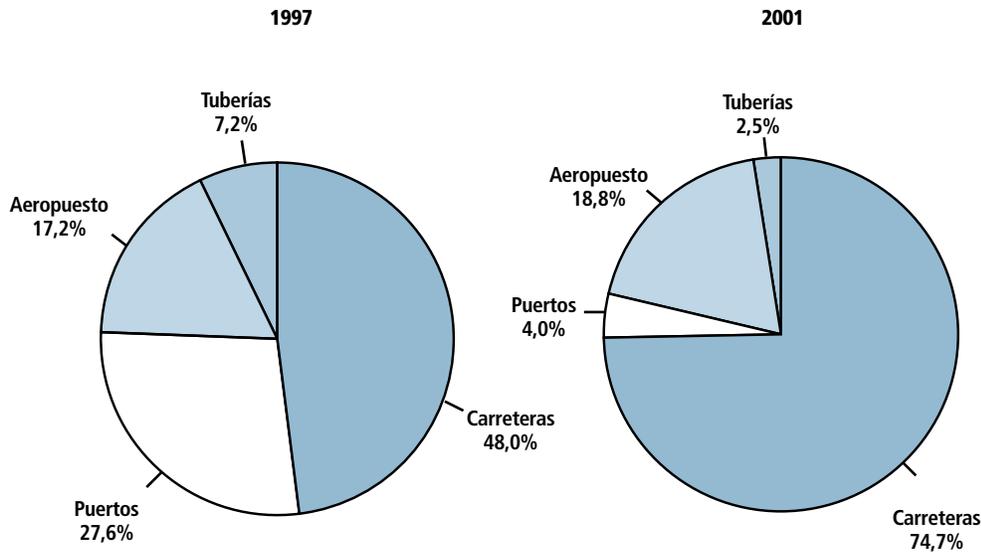
La lentitud y el cuestionado curso de los procesos de concesión han sido achacados a un exceso de

ambición en el programa de proyectos por concesionar, que soslayó la adecuada valoración de cuáles proyectos realmente reúnen las condiciones para someterse a un proceso de este tipo. Asimismo, se ha resaltado la inexperiencia de las instituciones costarricenses para trabajar en un tema tan novedoso para la administración pública y con un marco jurídico tan complejo, sin contar con el adecuado soporte técnico y profesional, lo que implicó aprender sobre la marcha e incurrir en cuantiosos contratos de consultoría para analizar la ofertas planteadas en cada uno de los proyectos. A inicios del 2002 se estimaba que, en cuatro años, se había invertido cerca de 3.000 millones de colones para este fin. A esto se agrega la alta rotación de jefes y otros miembros del personal en el Consejo Nacional de Concesiones, lo que altera la continuidad y, en ocasiones, también el curso de las negociaciones.

Fuente: La Nación, 2002.

GRAFICO 3.10

Costa Rica: composición de la inversión pública del sector transporte. 1997 y 2001



Fuente: MOPT.

aeropuertos fue 2,5 veces mayor. Para los mismos años, el sector de obras públicas y transportes representó entre un 3,5% y un 5% del gasto total consolidado del sector público²⁴.

Aumentan recursos, pero se multiplican los problemas en la infraestructura vial

La responsabilidad de ampliar y conservar la red vial nacional recae, desde finales de la década de los noventa, en el CONAVI. La labor de esta entidad se realiza con base en las siguientes prioridades: 1. conservación, 2. mantenimiento rutinario, que consiste en limpieza de drenajes y control de vegetación, 3. mantenimiento periódico, 4. mejoramiento, 5. rehabilitación y 6. construcción de obras viales nuevas.

La entrada en operación del CONAVI, dotada con recursos generados por impuestos a los derivados del petróleo, el producto de los peajes y del 50% del impuesto a la propiedad de vehículos, explica en buena medida el auge de las inversiones recientes en este campo.

El cumplimiento de estas obligaciones, sin embargo, se ha visto limitado por varios aspectos relacionados con la dotación de recursos, así como por problemas de organización y administración de los proyectos. En el primer caso, pese a que para el 2001 se le aprobó al CONAVI un pre-

supuesto total de 59.327,4 millones de colones, se estima que la entidad dejó de recibir, por concepto de transferencias, poco más de una tercera parte de los ingresos presupuestados: 22.003,2 millones de colones (CGR, 2002).

Por otra parte, diversos estudios y auditorías realizadas por el ente contralor de la República han detectado problemas en el cumplimiento de los objetivos planteados, tales como insuficiente contratación de personal, inconsistencias entre planes y presupuestos, inversiones incompletas en proyectos de infraestructura vial o destinadas a fines diferentes a los previstos originalmente, deficiencias en el control de calidad de las obras, atrasos en la ejecución de proyectos e incumplimiento de los procedimientos de contratación administrativa en algunos proyectos (CGR, 2002).

A pesar de estos problemas, el Sistema Nacional de Evaluación (SINE), a cargo de MIDEPLAN, señala avances relevantes en las cuatro acciones estratégicas que el CONAVI planteó para el 2001: el mantenimiento rutinario en asfalto de 4.100 kilómetros de la red vial nacional (que representan el 55,1% del total de esta red), el carpeteo de 163 kilómetros de la misma, la construcción de varios puentes, tanto en la Gran Área Metropolitana (por ejemplo, sobre los ríos Virilla y Ciruelas), como en zonas alejadas (como los

ocho puentes del proyecto Parrita-Quepos). Asimismo, se realizaron obras de descongestión vial en la zona de Desamparados (construcción de la radial e inicio de construcción del puente sobre la rotonda de la Y Griega).

Tomando en cuenta estos esfuerzos, en el año 2001 la longitud de la red vial era de 32.066,9 kilómetros, 77% de los cuales pertenecen a la red cantonal y que mayoritariamente están lastreados o con grava. El 23% restante pertenece a la red nacional de carreteras, que en dos terceras partes se encuentra en estado malo o regular. Cabe señalar que la cifra reportada en cuanto a la longitud de la red vial total del país es inferior a la del año anterior.

¿Por estudiar las PYME?²⁵

Desde el *Quinto Informe Estado de la Nación* se viene manifestando que uno de los rasgos característicos del desarrollo económico reciente en Costa Rica es la falta de articulación entre los sectores productivos más dinámicos y el resto de la economía. El dispar comportamiento del ingreso y el producto nacional, así como la casi invariabilidad del empleo y la pobreza frente a cambios de gran magnitud en el PIB son evidencia de esa desarticulación.

Se ha señalado también la tendencia a la concentración del ingreso que se observa en los últimos cuatro años, así como el alto grado de concentración de las exportaciones en un número relativamente reducido de empresas.

Frente a esta situación, se plantean importantes retos de política: ¿cómo lograr una estructura productiva más diversificada, con mayor número de empresas (es decir, con mercados más competitivos), con mayor integración entre las diversas actividades, sectores y empresas, y con resultados más equitativos en términos de la distribución del ingreso?

En esta sección se plantea la hipótesis de que la promoción del desarrollo de las pequeñas y medianas empresas (PYME) puede ser parte de la respuesta a esta interrogante, por diversas razones: estos establecimientos constituyen una proporción significativa del total de empresas del país, y han logrado desarrollarse a pesar de dificultades importantes en cuanto a acceso al crédito y la tecnología, y sin que exista una política global y coherente para promoverlas. En un entorno más favorable, con políticas que tomen en cuenta las características específicas de las PYME (que son de por sí heterogéneas), y dentro de una cultura que promueva el empresarismo, el aporte de estas empresas a la generación de oportunidades, bienestar y equidad, podría incrementarse, acaso de manera sustancial.

El sector de pequeñas y medianas empresas en la economía nacional

Según los cálculos de FUNDES, en Costa Rica existen aproximadamente 75.000 empresas formales y alrededor de 33.000 micro y pequeñas empresas que operan en la ilegalidad. De las empresas en el sector formal, casi 15.000, o cerca del 20%, son pequeñas o medianas, entendiéndose por pequeñas a las que tienen de 6 a 30 empleados, y por medianas a las que tienen entre 31 y 100 trabajadores. El 78,3% de las empresas formales son microempresas y sólo el 1,8% son grandes empresas.

Las PYME tienden a concentrarse geográficamente en la Región Central del país (74,8%). Sectorialmente, las mayores concentraciones, en orden de importancia decreciente, se dan en los sectores de servicios (37,6%), comercio (25,4%), agricultura (15,6%) e industria (14,9%).

Estas empresas, según las estimaciones de FUNDES, generan alrededor del 20% del empleo total en el país, lo que equivale al 25% del empleo total generado por el sector privado²⁶.

Condiciones y obstáculos para el desarrollo de las PYME

No todas las pequeñas y medianas empresas funcionan de acuerdo con la misma lógica interna. Algunas son un instrumento de subsistencia, que apenas es capaz de proveer el ingreso necesario para atender necesidades de consumo de sus propietarios y sin condiciones mínimas para lograr acumulación y crecimiento. Otras, por el contrario, cuentan con elementos que les dan el potencial para generar beneficios y crecer. Ante esta heterogeneidad, las necesidades de políticas de apoyo son diferentes.

Tal como se señaló en el Séptimo Informe, las y los empresarios de las PYME perciben cuatro aspectos que obstaculizan el desarrollo del sector: las elevadas cargas sociales, la ilegalidad en que operan muchas empresas que compiten con ellas, las malas condiciones de acceso al crédito y la ausencia de políticas de apoyo por parte del Gobierno.

Estas preocupaciones concuerdan, aunque no totalmente, con las apreciaciones de las entidades que operan dando apoyo al sector. Estas organizaciones coinciden con los empresarios en que facilitar el acceso al crédito y buscar nuevas formas de financiamiento tiene una alta prioridad. También señalan que es necesario atender el tema de la ilegalidad y las cargas sociales, pero a esto le dan una importancia media. Temas como

el de la infraestructura física y tecnológica, que para los empresarios son importantes, revisten una baja prioridad para las instituciones de apoyo al sector (FUNDES, 2000).

Existen, además, algunas diferencias en cuanto a la percepción de los problemas que enfrentan las PYME según el tamaño de los establecimientos y según el sector de actividad económica, que podrían dar pistas para el desarrollo de políticas diferenciadas según estos criterios.

Entre las empresas pequeñas, la falta de políticas gubernamentales, las condiciones de acceso al crédito, a nuevas formas de financiamiento, y las dificultades para hacer que los productos lleguen al mercado nacional son más prominentes que entre las medianas, que señalan con mayor énfasis la calidad de la infraestructura física y tecnológica y las dificultades para hacer que los productos lleguen al mercado internacional.

En términos sectoriales, la calidad de la infraestructura es un problema mucho más serio para la agricultura que para los demás sectores, contrario a lo que sucede con la actividad ilegal de empresas de la competencia. Las empresas en el comercio y los servicios señalan menos dificultad de acceso al crédito que las de la industria y la agricultura. Estos dos sectores también tienen mayores problemas en el acceso a servicios de consultoría y capacitación, que el comercio y los servicios.

Otro de los posibles obstáculos al desarrollo del sector de las PYME surge de la ausencia de cultura emprendedora y empresarial en Costa Rica. Según los resultados de una evaluación cualitativa realizada por FUNDES, no existe gran disposición a generar nuevos negocios y asumir riesgos, ni la capacidad de actuar con una lógica empresarial clara en entornos de alta incertidumbre, como tampoco se está en capacidad de asumir los fracasos de proyectos empresariales como uno de los resultados normales -y frecuentes, en el caso de las nuevas empresas- de la iniciativa empresarial, que debe servir como base para nuevos proyectos, y no como una indicación de que determinada persona "no es buena para los negocios".

Políticas de apoyo

En Costa Rica las PYME han sido beneficiarias, directas o indirectas, de una multitud de programas, organizaciones e instituciones, tanto públicas como privadas. Un total de 144 entidades privadas trabajan con el sector, a las que se suman los programas del Instituto Nacional de Aprendizaje, el Banco Popular, el Banco Nacional,

el Banco de Costa Rica, el Ministerio de Economía Industria y Comercio, algunos programas de Procomer, el INA, el Ministerio de Ciencia y Tecnología, entre otras instituciones.

A pesar de esta gran cantidad de programas y organizaciones, muchos empresarios de PYME no conocen ni utilizan los servicios que ofrecen, y existe una percepción generalizada de que su efecto global de estímulo y atención a este sector es reducido.

En aras de solventar este problema, en enero de 2001 el Gobierno de la República lanzó oficialmente el programa "Impulso", cuyo objetivo fue movilizar recursos públicos ya existentes con mayor eficacia y efectividad, pero sin crear una nueva institucionalidad ni burocracia. El programa fue una iniciativa presidencial, pero este mérito constituyó también una debilidad porque, al carecer de una estructura institucional claramente definida, se compromete la continuidad de las políticas ante el cambio de Administración. Esa continuidad es el gran desafío en este campo (recuadro 3.7).

En junio del 2001 rindió su informe final una Comisión Mixta de la Asamblea Legislativa, creada especialmente para estudiar y elaborar una propuesta de ley para el fomento de las PYME, iniciativa en la que participaron representantes de partidos políticos, la academia, el sector empresarial y el Poder Ejecutivo. Las principales recomendaciones se pueden agrupar en tres áreas: la necesidad de una política de Estado de largo plazo de apoyo a las PYME; una organización institucional que incluya un ente rector, un Consejo Asesor Mixto y un reordenamiento de las competencias de las instituciones vinculadas y, por último, una reconstrucción de la red de apoyo pública y privada hacia las PYME (Desanti, 2002).

El sector agrícola

La agricultura ha estado en el centro de un intenso debate acerca de la política de comercio exterior del país. Por una parte, representantes del sector han alegado que una política de apertura unilateral, y que ignora los subsidios vigentes en las naciones desarrolladas, ha causado una crisis generalizada en el sector. Por otra parte, quienes proponen una política de apertura más generalizada y agresiva señalan que, más bien, el sector agrícola ha sido excluido del proceso de apertura y que las políticas de protección vigentes están sesgadas, en contra de los consumidores de menores ingresos.

RECUADRO 3.7

El programa "Impulso": una experiencia de coordinación sectorial

Formalmente, el programa "Impulso" constó de cinco componentes: apoyo a las PYME, simplificación de trámites, desarrollo tecnológico, promoción de los encadenamientos productivos y generación de empleo en las zonas de menor desarrollo relativo. Esta iniciativa resultó particularmente importante para las PYME, ya que la mayor parte de las actividades, en especial la simplificación de trámites y la promoción de encadenamientos productivos, terminaron orientándose, parcial o totalmente, hacia ellas.

Uno de los principales éxitos del Programa se dio en la facilitación del acceso al crédito (con un saldo de cartera combinado del Banco Nacional²⁷, el Banco de Costa Rica y el Banco Popular de aproximadamente 43.000 millones de colones a febrero de 2002). Otras actividades tuvieron un alcance más limitado y su importancia radica más en el impacto sobre las empresas directamente participantes y en la generación de experiencias piloto, que en el cambio en las condiciones generales en que operan las PYME.

Así por ejemplo, en el programa "Creando Exportadores", desarrollado por Procomer y promovido dentro del marco del programa

"Impulso", participaron 87 empresas, de las cuales, a mayo de 2002, sólo 5 se habían convertido en exportadoras. Se impartió un curso de gestión empresarial al que asistieron 60 empresarios; se inició la capacitación para la certificación ISO 9000 de 24 empresas, y cerca de 500 empresas siguieron diversos cursos del INA. Tomando en cuenta que sólo las PYME propiamente dichas (es decir, sin contar a las microempresas que funcionan bajo una lógica de acumulación) conforman un universo de 15.000 empresas, está claro que el alcance de estas actividades de capacitación es aún bastante limitado.

Otros programas dentro de "Impulso", tales como el orientado a crear vinculaciones entre empresas locales y empresas exportadoras en zona franca también estuvieron, indirectamente, orientados a las PYME. Su alcance fue, asimismo, limitado: al finalizar el Programa se habían concretado 10 vinculaciones, que involucraban a 8 empresas locales.

Fuente: Cornick, 2002.

El propósito de este capítulo es contribuir al análisis de la situación del sector agrícola y, en la medida de lo posible, evaluar el impacto que las políticas públicas han tenido sobre su evolución, incluyendo tanto las políticas de comercio exterior como las sectoriales y crediticias. El foco del capítulo, como el de todo el Informe, es el año 2001, pero con frecuencia se hace referencia a un período más amplio, sin el cual no sería comprensible la situación actual del sector. El análisis distingue entre los factores externos que afectan a la agricultura costarricense y los de naturaleza interna, ya sean relacionados con los productores o parte de las políticas públicas que inciden sobre ella. Los fenómenos naturales, que pueden tener un gran impacto en el corto plazo pero no son determinantes de la situación estructural del sector, no reciben un examen pormenorizado.

Transición agrícola y desafíos de política

La estructura de la economía nacional ha experimentado una sustancial transformación desde el Censo de 1984 hasta el presente, como ya se reseñó al analizar los cambios en la estructura sectorial y regional del empleo. Costa Rica ha dejado de ser una economía fundamentalmente agrícola, aunque tal vez no ha modificado la percepción sobre sí misma. Dentro de la agricultura misma se han producido transformaciones importantes, que se analizan en esta sección y las subsiguientes.

Parte de esos cambios se deriva de la incertidumbre que generan las condiciones internacionales en que opera la agricultura costarricense, incluidas la nueva ronda de negociaciones comerciales en el seno de la Organización Mundial de Comercio, sobre algunas actividades del sector.

En el marco de las transformaciones internas y de las presiones externas, las exportaciones costarricenses han crecido aceleradamente, aunque algunos sectores, tales como el del café, el del banano y, por razones muy distintas, la producción de granos básicos, han experimentado dificultades o se han contraído.

Desde el punto de vista de la formulación de política económica y el cumplimiento de las aspiraciones de las y los costarricenses en desarrollo humano sostenible, el sector agropecuario enfrenta problemas importantes.

En primer lugar, algunos de los productos que por razones internas o externas han mostrado menor dinamismo, se encuentran concentrados en determinadas regiones, de manera que una contracción de la producción puede tener significativas consecuencias regionales o locales, aun si el sector agrícola, como un todo, estuviera experimentando una expansión.

En segundo lugar, las características de desarrollo social asociadas con algunos de estos productos son muy distintas a las de la agricultura tradicional, tanto de exportación como para el consumo interno: frente a una estructura de numerosos pequeños propietarios (prósperos en el

caso del café y no tanto en el caso de los pequeños productores de alimentos para el mercado interno), las ramas más dinámicas de la agricultura de exportación tienden a tener estructuras de propiedad más concentradas, unidades productivas de mayor tamaño y un uso más intensivo de capital.

En tercer lugar, la población ocupada en el sector probablemente continuará descendiendo, y su distribución regional, por actividades y por categorías ocupacionales, seguirá experimentando cambios considerables.

Estos procesos de cambio, en un contexto de poco crecimiento económico y de concentración del ingreso, pueden resultar particularmente difíciles de manejar. Cabe destacar que la pobreza está muy concentrada en el sector agropecuario. Según datos de la Encuesta de Hogares del 2001, de la población ocupada pobre, el 37,7% labora en este sector, que por otra parte concentra tan sólo el 15,6% de la población económicamente activa.

Utilizando datos del último Censo de Población, Gutiérrez (2002)²⁸, en su análisis de necesidades básicas insatisfechas (NBI) por rama de

actividad, concluye que hay una fuerte concentración de la pobreza en los sectores agropecuario y de la construcción. Hablando específicamente del primero, señala que del total nacional de la población ocupada de 18 años y más que padece al menos una NBI (lo que equivale a 387.942 personas), el 56,9% trabaja en actividades agropecuarias; dentro de ese grupo, un 30,9% padece una NBI y un 26,0% presenta dos y más NBI. En ambos casos, estos porcentajes son los más altos en comparación con el resto de las ramas de actividad (cuadro 3.6).

Un mercado internacional residual, intervenido y volátil

El mercado internacional de los principales productos agrícolas de exportación exhibe cuatro características que desafiarán a los productores nacionales y a los responsables de la política agrícola nacional.

La primera es el sostenido incremento de la productividad. Por ejemplo, en los Estados Unidos, el mayor productor agrícola del mundo,

CUADRO 3.8

Población ocupada de 18 años y más en hogares particulares, por zonas y necesidades básicas insatisfechas, según rama de actividad. 2000

Rama de actividad	Total			Urbano			Rural		
	Al menos 1 NBI	1 NBI	2 o + NBI	Al menos 1 NBI	1 NBI	2 o + NBI	Al menos 1 NBI	1 NBI	2 o + NBI
Costa Rica	387.942	269.344	118.598	183.040	141.518	41.522	204.902	127.826	77.076
Agricultura y ganadería	56,9	30,9	26,0	39,9	26,3	22,7	60,2	31,7	28,4
Pesca	53,9	29,6	24,3	46,9	26,3	38,9	61,2	33,0	28,2
Minas y canteras	42,3	27,8	14,4	30,8	21,7	13,2	50,4	32,2	18,2
Industria manufacturera	28,3	22,1	6,2	25,4	20,2	7,0	35,9	27,1	8,9
Electricidad gas	20,5	16,8	3,7	15,6	13,2	2,8	32,6	25,6	7,0
Construcción	42,0	28,2	13,9	40,0	26,2	22,8	46,0	31,8	14,2
Hoteles y restaurantes	24,1	19,3	4,9	21,7	17,5	5,4	32,5	25,4	7,0
Transporte y comunicaciones	31,9	24,0	7,9	27,6	21,3	8,7	41,6	30,0	11,6
Intermediación financiera	22,9	18,9	4,0	20,4	17,1	4,2	30,7	24,5	6,2
Inmobiliaria empresariales	10,6	9,7	0,9	9,8	9,0	0,9	15,9	14,3	1,6
Administración pública	21,5	16,3	5,2	19,3	14,8	5,6	33,0	24,2	8,7
Enseñanza	18,8	15,3	3,5	15,4	12,9	2,9	30,1	23,3	6,7
Salud y atención	12,9	11,4	1,6	10,5	9,6	1,0	21,3	17,5	3,8
Servicios comunitarios y personales	14,1	12,4	1,7	12,5	11,3	1,4	21,9	17,9	4,0
Hogares servicios domésticos	23,2	17,9	5,4	18,7	15,2	4,3	38,0	26,6	11,4
Organizaciones extraterritoriales	38,8	26,7	12,1	33,9	23,3	16,1	48,7	33,6	15,0
Actividades no bien especificadas	13,4	11,3	2,1	11,6	9,6	2,2	22,3	19,5	2,9

Fuente: Gutiérrez, 2002.

ésta se ha incrementado a tasas anuales cercanas al 2% a lo largo de 50 años, un ritmo de crecimiento mucho mayor que el del resto de ese país.

La segunda es el aumento de la oferta exportable, como resultado de la incorporación al mercado internacional de los antiguos países socialistas y, de particular relevancia para Costa Rica, Vietnam, que en pocos años se ha convertido en el segundo exportador mundial de arroz y café.

La tercera característica es que los productores agrícolas abastecen mercados residuales, en el sentido de que se exportan los excedentes no requeridos para satisfacer el consumo interno. En consecuencia, son mercados con precios muy volátiles: pequeñas variaciones en la producción nacional de los principales exportadores pueden resultar en variaciones muy grandes de la oferta exportable. Por ejemplo, un incremento del 3% en la producción de arroz en China se traduce en un incremento del 20% en la oferta de arroz en los mercados de exportación.

El cuarto aspecto del mercado es el altísimo grado de intervención estatal, que se refleja en ayuda doméstica a los productores agrícolas, subvenciones a las exportaciones y barreras arancelarias y no arancelarias a las importaciones. Estos subsidios con frecuencia superan el 40% del valor de la producción a nivel de finca y, en el caso del arroz, alcanzan el 80% de ese valor. Los niveles de subsidio

equivalente siguen siendo altos en el 2001, a pesar de algunas reducciones con respecto a los años 1986-1988.

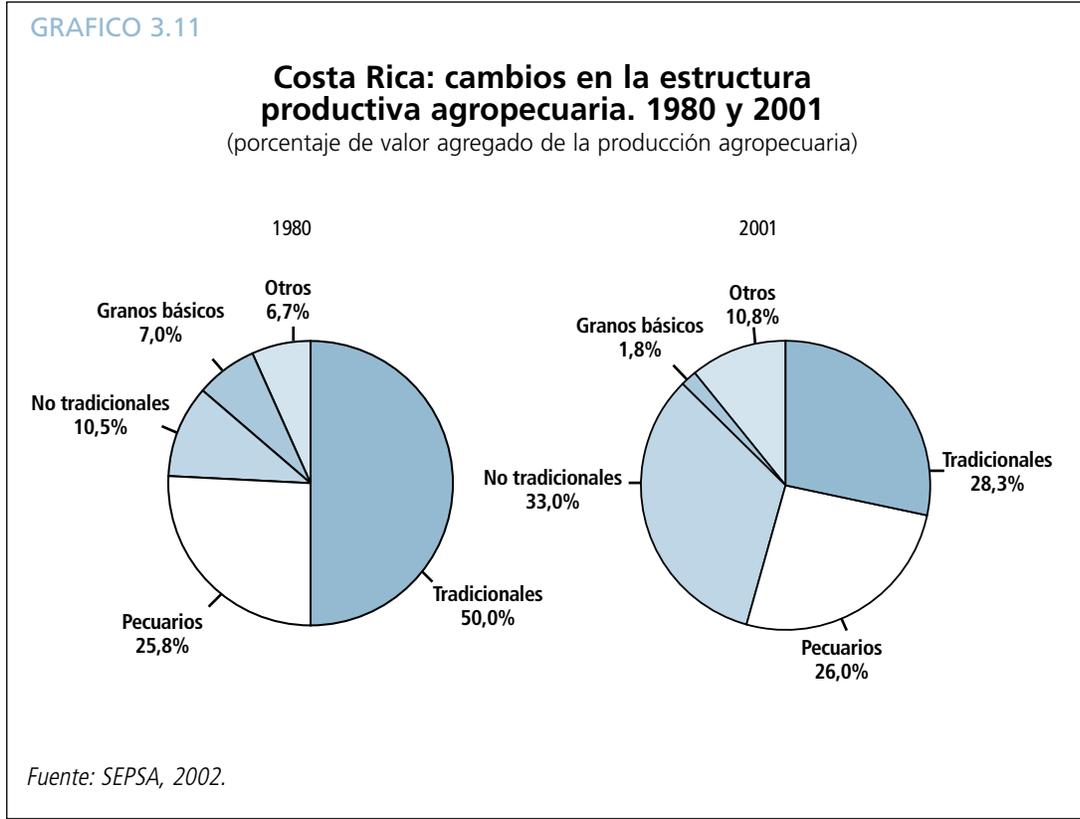
Estas cuatro características se combinan para dar como resultado un mercado con precios altamente volátiles, pero con una clara tendencia a la baja.

En las secciones que siguen se examina la evolución del sector agrícola costarricense, así como la respuesta que se ha intentado dar a estos desafíos en los últimos años.

Crecimiento y composición de la producción agrícola²⁹

A pesar de que la producción agrícola costarricense creció a una tasa anual promedio de casi el 4% entre 1991 y 2001, su importancia relativa dentro de la economía nacional decreció en ese mismo período, en el que pasó de representar el 13,4% al 11,8% del PIB (a precios básicos). Es más, en el período 1995-2001 la tasa de crecimiento de la producción agrícola se ubicó en 3% anual, evidenciando una clara pérdida de dinamismo.

La evolución del sector, sin embargo, no ha sido uniforme; algunas actividades han mostrado una evolución positiva, mientras que otras han tendido a contraerse: el café, el banano y la caña, que representaban el 50% de la producción



agrícola en 1980, han visto su participación reducirse en 21,7 puntos porcentuales en el lapso de veinte años, en tanto que los productos no tradicionales pasaron de representar el 10,5% de la producción agrícola al 33,0%. El otro gran cambio se da en los granos básicos, que sufren la contracción porcentual más grande del sector, al pasar del 7% de la producción en 1980 al 2% en 2001, como se observa en el gráfico 3.11.

Es importante notar que los principales cambios no están asociados a la liberalización de las importaciones agrícolas para el mercado interno, salvo en el caso de los granos básicos. Por el contrario, la evolución de los productos tradicionales de exportación se explica por cambios en las condiciones de los mercados: el ingreso de Vietnam en la producción de café (recuadro 3.8) y los problemas de acceso a los mercados europeos, en el caso de la producción de banano. En los productos no tradicionales, la evolución mostrada más bien señala el éxito de las políticas orientadas a la diversificación de la oferta agrícola exportable. Únicamente en el caso de los granos básicos la evolución del sector puede relacionarse de manera directa con la política comercial de país.

Así, en el caso del maíz amarillo, la decisión de desgravar por completo la importación llevó a que la producción nacional fuera casi enteramente sustituida por grano extranjero, mientras que con el arroz, a partir de 1994, se pasó de un mercado completamente cerrado a uno con cierta apertura y competencia que ha resultado en un importante crecimiento de las importaciones arroceras.

Cabe recordar, por otra parte, que la transición diferenciada no repercute de la misma forma a escala regional, pues algunas actividades en franca desaceleración tienen un alto peso en la estructura de empleo local, como es el caso del café y la caña en las regiones Brunca y Huetar Norte, o de los granos básicos en la Región Chorotega, mientras que los productos no tradicionales de exportación inciden más favorablemente en la estructura del empleo en la región Pacífico Central y en la Huetar Norte (Trejos, 2002b).

En relación con el tema de la productividad por área, en contraste con lo observado en los países desarrollados, en Costa Rica la productividad agrícola por área ha permanecido estancada, de manera que los incrementos en la producción se explican casi por completo por los cambios en el área cultivada. A mediano plazo, es evidente que la expansión por esta vía tiene límites bien definidos, para no mencionar que sin incrementos en la productividad es difícil que la actividad pueda generar ingresos satisfactorios para quienes participan en ella (cuadro 3.8).

Comercio internacional

El rasgo distintivo del comercio internacional de productos agrícolas de 1991 a la fecha es el dinamismo, que se refleja tanto en el rápido crecimiento de importaciones y exportaciones, como en el cambio en la composición de estas últimas. Es notable asimismo el saldo favorable en la balanza comercial agrícola (se exportan 2,4 dólares en productos agrícolas por cada dólar importado).

Entre 1991 y 2001, la tasa anual promedio de crecimiento de las exportaciones fue de 3,3%, a pesar del decrecimiento de varios productos importantes a partir de 1999. En efecto, si la tasa promedio de crecimiento se calcula para el período 1991-1998, el resultado es un 11,9% anual. Ahora bien, como ya se ha señalado, en este período los productos agrícolas no tradicionales crecieron a un ritmo acelerado. La baja en el ritmo global de crecimiento de las exportaciones del sector se origina en los problemas que han experimentado los productos tradicionales. Es de esperar, entonces, que la importancia de estos tienda a disminuir aún más en los próximos años.

Las importaciones, por su parte, crecieron un 8,8% anual entre 1991 y 2001, reflejando en parte la política de apertura comercial del país. En algunos sectores específicos, tales como el arroz y el maíz amarillo, el cambio es acelerado y es, sin duda, una de las causas de que exista una percepción generalizada de crisis en el sector.

CUADRO 3.8

Tasas de crecimiento promedio anual de la producción, área sembrada y rendimiento según cultivos seleccionados. 1995-2001

(porcentajes)

	Producción	Area	Rendimiento
Tomate	29,2	37,0	-7,8
Naranja	17,7	2,3	15,4
Piña	12,2	11,6	0,6
Papa	11,0	7,8	3,2
Cebolla	9,0	5,7	3,3
Frijol	8,7	-10,2	18,9
Palma	5,9	7,6	-1,7
Arroz	3,7	4,3	-0,6
Yuca	3,4	6,0	-2,6
Café	1,0	-0,4	1,4
Caña	0,9	1,8	-0,9
Banano	-1,3	-2,2	0,9

Fuente: Elaboración propia con base en SEPSA, 2002.

RECUADRO 3.8

Sector cafetalero en apuros

Durante el último quinquenio, el mercado internacional del café experimentó agudos cambios. Los años 2000 y 2001 fueron testigos de la sobreoferta y de una creciente acumulación de inventarios en el ámbito mundial, con el consecuente desplome en los precios internacionales del café, los cuales se situaron en los niveles más bajos de los últimos treinta años (BID, USAID y BM, 2002).

La situación se origina tanto en cambios en la oferta como en transformaciones de la demanda. En el primer caso, la recuperación de la producción brasileña, luego de una serie de heladas a mediados de los noventa, se une al dinamismo experimentado por un nuevo y agresivo actor -Vietnam- que en menos de diez años se ha colocado como el segundo productor y exportador en el mundo. Por el lado de la demanda destacan un proceso de torrefacción más eficiente y con menores necesidades de aprovisionamiento, una tendencia hacia la consolidación de torrefactores a gran escala —lo que ha impedido que la caída en los precios de la fruta se traslade a detallistas y consumidores, frenando el estímulo al consumo—, y el desarrollo de segmentos del mercado enfo-

cados hacia la calidad y la diferenciación del café. En este último aspecto Costa Rica ha depositado esperanzas, por cuanto el 70% de la producción nacional se realiza en fincas ubicadas a 1.000 m.s.n.m. o más, que generan el producto denominado *premium* (ICAFE, 2002).

El impacto de estos procesos sobre el sector cafetalero costarricense ha sido profundo y, salvo el último aspecto, mayoritariamente adverso, como se observa en el cuadro 3.7.

Si bien la pérdida de importancia de las exportaciones de café dentro de la oferta exportable del país es más antigua que la nueva crisis del sector, es innegable que la actual situación, que se espera se prolongue por al menos tres años más, tendrá un impacto socioeconómico importante, máxime si se considera que, de acuerdo con el ICAFE, el 91,1% de los productores que entregaron café durante la cosecha 2000-2001 son calificados como "pequeños". Ellos entregaron un 40,5% de la producción durante ese período. Se prevé que a corto plazo numerosos productores abandonen la actividad, como ya ha venido sucediendo desde el año 2000 (BID et al, 2002; ICAFE, 2002c).

CUADRO 3.7

**Algunos indicadores del sector cafetalero.
Cosechas 1999-2000, 2000-2001**

Concepto	Cosecha 1999-2000	Cosecha 2000-2001
Estructura del sector		
Entregadores	73.707	72.613
Firmas beneficiadoras	94	97
Firmas exportadoras	47	51
Firmas torrefactoras	33	25
Comerciantes	40	40
Producción nacional ^{a/}	3.608.940	3.349.867
Costo de producción ^{b/}	82,86	77,22
Liquidación promedio a los productores ^{b/}	77,98	47,87 (estimado)
Precio promedio en rieles del café destinado a exportación ^{b/}	102,20	67,64
Valor de las exportaciones ^{c/}	311,34	185,65
Cantidad exportada ^{d/}	1.984	2.112
Número de empleados en el sector	348.165	323.172
Consumo doméstico ^{d/}	299	249

a/ Fanegas declaradas por los beneficios de café.

b/ Dólares por fanega.

c/ Millones de dólares

d/ Miles de sacos de grano oro de 60 kg

Fuente: Elaboración propia con base en ICAFE, 2002b, e ICAFE, 2002c.

Estos cambios se han producido a pesar de que, contrariamente a la que pareciera ser el criterio popular, Costa Rica ha mantenido un alto nivel de protección arancelaria para su sector agrícola. El arancel promedio en 1991 era de 13,5%, casi dos veces y media el de los productos industriales y más que el doble del promedio para el universo arancelario. Para muchos productos el arancel es mucho más elevado que este nivel promedio (cuadro 3.9).

Empleo agrícola y rural

Aunque en Costa Rica parece mantenerse la percepción de que "somos un país eminentemente agrícola", lo cierto es que, según la Encuesta de Hogares, en el 2001 sólo el 15% de la fuerza laboral se dedicaba a actividades agrícolas, porcentaje igual al de la industria y equivalente al doble del correspondiente al sector de la construcción. También es notable la velocidad del cambio: tan sólo seis años atrás, en 1995, la agricultura agrupaba al 20% de la fuerza laboral del país.

Cabe resaltar que en las zonas rurales el peso del empleo agrícola es menor de lo que pudiera pensarse: la agricultura da cuenta de apenas el 36% del empleo rural, en contraste con las demás naciones de Centroamérica, en las que representa más del 80%. Por una parte esto significa que la población en estas zonas de Costa Rica tiene abiertas más opciones laborales que las disponibles para sus homólogas en los otros países de la región. Por otra parte, implica que la reducción de la pobreza rural

debe considerar políticas o acciones que lleven a un incremento de los ingresos en varias actividades y no solamente en la agrícola. Un ejemplo específico de acciones en este sentido a escala local se observa en la producción de minivegetales en algunas zonas de Cartago. Pese a no representar un gran porcentaje de la producción nacional, se ilustra este esquema por cuanto rescata la integración de una actividad agrícola con otras fases de la cadena de producción agroalimentaria (recuadro 3.9).

Finalmente es importante notar que, a pesar de que los salarios agrícolas han tendido a aumentar en términos reales, siguen siendo los más bajos de la economía nacional, lo cual en parte viene a explicar la mayor incidencia de la pobreza en las zonas rurales.

A este respecto Arias y Rodríguez (2002) señalan que, desde 1960, la tasa de crecimiento promedio anual de las remuneraciones a los trabajadores agrícolas ha sido del 1%, en tanto que el crecimiento anual de la remuneración promedio agrícola (tomando en cuenta los otros factores de la producción) es de 2%, lo que, frente a un crecimiento promedio anual del PIB agrícola del 3,5%, denota una distribución del ingreso en favor de los poseedores de tierra y de capital.

Evolución del crédito y el gasto público agropecuario

Entre los rasgos notables de las políticas públicas para el sector agrícola en la última década destacan los cambios en las políticas comerciales, ya discutidos, la disminución sostenida del gasto

CUADRO 3.9

Niveles arancelarios según productos agrícolas seleccionados. 2001 (porcentajes)

Producto	Arancel
Partes de pollo	150
Embutidos	150
Mantequilla	65
Leches en polvo	65
Azúcar	49
Carne de cerdo	47
Papa	49
Cebolla	49
Arroz	35
Carne bovina	20
Maíz amarillo	1
Soya	1

Fuente: Procomer, 2002.

RECUADRO 3.9

Alternativas emergentes en la agricultura costarricense: producción de minivegetales

La producción de minivegetales se inició a mediados de la década de los ochenta, y se concentra mayoritariamente en zonas de la provincia de Cartago (Ujarrás, Cachí, Tierra Blanca, Cot, el Yas, Cipreses y San Rafael de Oreamuno), donde ya existía una tradición hortícola. En estas zonas se ubica también la mayoría de los procesadores y comercializadores de estos productos.

Los minivegetales son variedades de hortalizas frescas que gozan de gran aceptación en mercados internacionales, sobre todo en Estados Unidos, donde son demandados por cadenas de supermercados, hoteles y restaurantes, y que recientemente han empezado a venderse bien en el mercado local, a personas de nivel socioeconómico medio y medio alto / alto.

Díaz y Hernández (2001) citan la existencia de 25 productores, 3 procesadores y comercializadores, y un intermediario mayorista. La mayoría de los productores operan en pequeña escala y están asociados a organizaciones que comercializan el producto tanto a nivel nacional como internacional, y que se comprometen a comprarlo, manteniendo un precio de compra fijo. En cuanto a los comercializadores, con excepción de un intermediario mayorista que distribuye los productos exclusivamente a una cadena de supermercados, los demás comercializadores colocan el producto tanto dentro como fuera del país.

El impacto local de los minivegetales es significativo, pues ha implicado la adaptación a formas de

producción más modernas en las zonas que se dedican a esta actividad. Además se han abierto nuevas oportunidades de empleo para hombres y mujeres, estas últimas sobre todo en actividades de procesamiento (lavado y empaquetado).

La producción muestra como factores positivos un alto grado de integración horizontal y vertical de los actores de la cadena productiva, y una actitud de compromiso de estos con la calidad de los productos. Entre los puntos débiles se observa que este es todavía un sector "incipiente" en el aspecto tecnológico y que, en lo que concierne a la distribución local, los productores tienen poco control, pues son los procesadores y los comercializadores quienes determinan las cantidades por producir y el precio al que comprarán.

Otro aspecto positivo es que el ciclo de producción de estas hortalizas es muy corto (entre 60 y 76 días), lo que brinda a los pequeños productores una rápida recuperación de sus inversiones. Asimismo, la brevedad del ciclo permite diversificar la producción y darle alternabilidad al uso de la tierra, con lo cual los agricultores evitan depender de un solo producto, diluyendo de este modo los costos fijos del uso la tierra a lo largo del año y entre varias actividades.

Fuente: Basado en Díaz y Hernández, 2001.

público para la agricultura, la gradual pero sistemática eliminación de los instrumentos específicos con que tradicionalmente se apoyó al sector y una también sistemática reducción del crédito bancario.

En 1991, el gasto público agropecuario representaba el 5% del gasto público total. Para el año 2001, ese porcentaje se había reducido a menos del 2%, señalando un clarísimo cambio en las prioridades de la acción pública. La evolución durante este período se refleja en el gráfico 3.12.

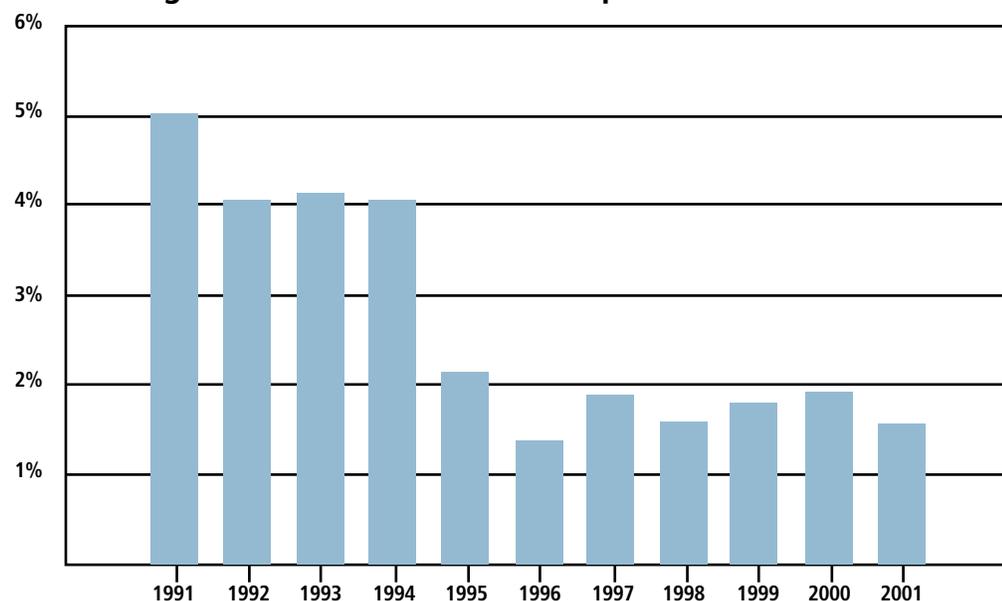
Mientras tenía lugar esta reducción porcentual en el gasto público agropecuario, los instrumentos tradicionales de apoyo al sector agrícola fueron eliminados, como resultado de las reformas del sector financiero (desaparecieron las asignaciones específicas de la cartera de los bancos estatales y las tasas de interés diferenciadas para el sector agrícola) y de la transición hacia un enfoque más liberal de la política económica

(eliminación de la fijación de precios, de las cuotas de importación y de la compra garantizada de cosechas), que se vio reforzada por una situación de finanzas públicas que obligaba a cierta restricción en el gasto.

A esta evolución de la política gubernamental debe sumarse la del crédito bancario para el sector agropecuario, que tendió a decrecer, como porcentaje del crédito total, entre 1991 y 2001 (gráfico 3.13).

Aunque no hay duda de que el crédito bancario ha sido parcialmente sustituido por otras fuentes de financiamiento, esta evolución, aunada a los demás elementos de política que se han discutido, ha contribuido a crear una sensación de "abandono" o crisis en el sector. Los montos canalizados al sector por medio de otros programas, particularmente el de reconversión productiva, con todo y ser considerables (más de 1.600 millones de colones en 2001) no compensan, por mucho, estas disminuciones en el crédito bancario.

GRAFICO 3.12

Costa Rica: evolución del gasto público agropecuario respecto al gasto consolidado del sector público. 1991-2001

Fuente: STAP, Ministerio de Hacienda.

Los desafíos del sector agropecuario

Los retos que enfrentan el sector y la política agrícola costarricense son formidables. Algunos se derivan del contexto internacional, en tanto que otros están relacionados con la organización de la producción nacional.

Costa Rica no tiene la capacidad financiera para desarrollar programas de subsidios de escala comparable a la de las naciones desarrolladas, tiene una mano de obra cara en relación con algunos de los nuevos países que han entrado en el mercado internacional (Vietnam), y un interés vital con respecto a la legalidad internacional en materia de comercio, por lo que la adopción de medidas proteccionistas no es una opción viable.

En el mediano plazo, es posible que la nueva ronda de negociaciones comerciales de la OMC lleve a una liberalización del comercio agrícola y a una reducción de los subsidios distorsionantes del comercio internacional. Pero aun si estos cambios no se produjeran, la volatilidad de los precios en los mercados mundiales y el incremento en la productividad agrícola en los países desarrollados amenazan la supervivencia de algunas actividades agrícolas en las naciones en vías de desarrollo.

Parece probable que el proceso de recomposición de la oferta agrícola costarricense continúe de manera acelerada en los próximos años, lo mismo que el descenso del porcentaje de trabajadores ocupados en la agricultura. El sector agrícola costarricense está en transición. Las políticas públicas, sin duda, tendrán un poderoso impacto sobre la dirección, ritmo y costo de esa transición.

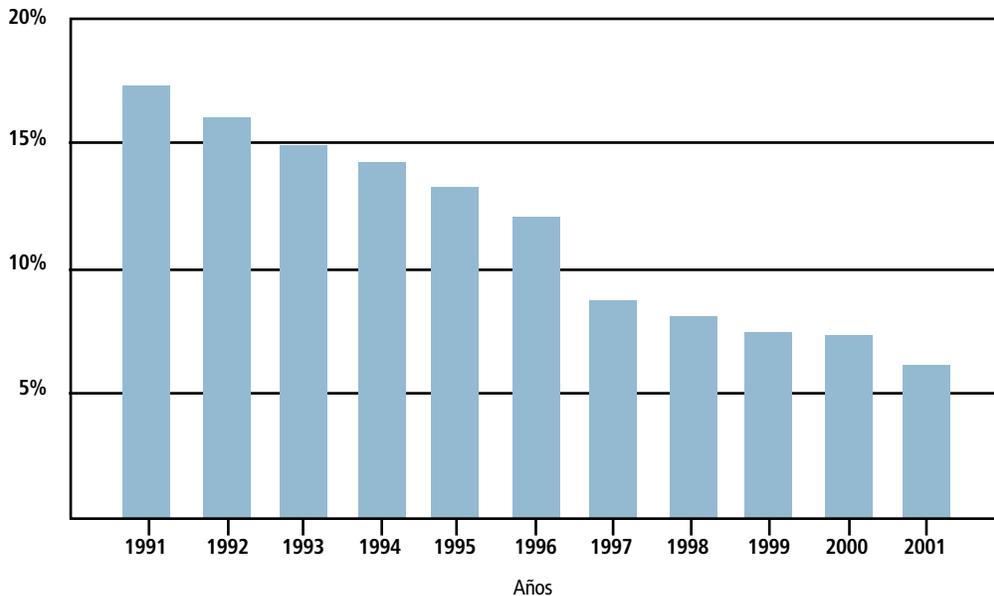
Percepciones sociales sobre el desempeño económico: estabilidad sin crecimiento en el 2001

Desde hace varios años el *Informe Estado de la Nación* da seguimiento a la percepción de ciertos grupos sociales sobre el desempeño de la economía y su impacto sobre las oportunidades, la estabilidad y la solvencia económicas. Se han realizado diversas aproximaciones metodológicas -incluyendo entrevistas a profundidad, grupos focales y uso de encuestas publicadas, entre otro-, por lo que las apreciaciones de los diferentes años no son comparables entre sí.

En esta edición se introduce una innovación metodológica. Con el fin de incorporar la visión de un grupo más amplio de costarricenses (los

GRAFICO 3.13

Costa Rica: crédito del sector agrícola en relación con el crédito total. 1991-2001



Fuente: BCCR.

comerciantes detallistas), se realizó una encuesta telefónica de alcance nacional entre comerciantes detallistas, en la cual se les interrogó acerca de sus percepciones y del comportamiento de sus clientes³⁰.

Estas percepciones se complementan con las opiniones recogidas mediante entrevistas a profundidad con líderes de los distintos sectores económicos.

Pulso detallista

La inclusión de la encuesta a detallistas se justifica debido a la especial posición social de los comerciantes de este sector, que los pone en contacto personal, directo y continuo, con una clientela variada que incluye un amplio espectro de la población costarricense (Procesos, 2002).

De manera global, los resultados de la encuesta coinciden con los del análisis económico presentado en las secciones anteriores: se percibe que hay estabilidad, pero sin crecimiento. Al considerar diversas variables sociodemográficas, sin embargo, se observan respuestas claramente diferenciadas según el nivel de ingreso de los comerciantes, como se detalla a continuación.

El 71% de los entrevistados califica de buena o regular la situación económica en el 2001. No se perciben, pues, signos de grandes avances, ni de un marcado deterioro. La "estabilidad", ya

reseñada en el análisis de la evolución económica en el 2001, parece dominar también en el ámbito de las percepciones.

Existen diferencias de opinión según el tamaño del establecimiento: casi un 30% de los entrevistados en establecimientos grandes consideró la situación económica como "buena", mientras que el porcentaje se redujo al 17,5% en los establecimientos pequeños. Entre tanto, sólo el 11,8% de los entrevistados en establecimientos grandes consideró que la situación está "muy mal", frente al 24,1% en los establecimientos pequeños.

De la misma manera, las percepciones son más desfavorables entre los establecimientos que atienden a clientes de estrato social bajo (un 26,8% calificó la situación como "mala") que entre los establecimientos con clientes de estrato medio o con clientela muy mezclada (20,4% y 22,9%).

Al consultar acerca de los efectos del desempeño económico sobre los negocios de los encuestados, las respuestas se dividieron aproximadamente en tercios entre las opciones de "positivo", "neutro" y "negativo". Al igual que en las preguntas anteriores, las respuestas tienden a ser más negativas en los establecimientos con clientela de menores ingresos y en los establecimientos de menor tamaño.

Según nivel de educación, entre los entrevistados con educación universitaria un 31% calificó "bien" el desempeño económico en el 2001, porcentaje que se redujo al 17,2 y el 15,4 para las personas con educación primaria y con educación secundaria, respectivamente.

Al preguntar sobre la percepción entre los clientes de los establecimientos acerca del estado de la economía en el 2001, los resultados se

agrupan alrededor de "regular" (46,7%) y "mal" (31,0%). Una vez más, las percepciones extremas ("muy bien" o "muy mal") son minoritarias.

Cabe resaltar, sin embargo, que el 66% de los entrevistados tuvo la percepción de que sus clientes estaban tratando de gastar menos en el 2001 que en el 2000. Como era de esperar, estos resultados son más pronunciados en los establecimientos con clientela de estrato social predominantemente bajo.

Notas

1 Los datos per cápita se obtienen con las estimaciones y proyecciones de población INEC-CCP, 2002.

2 Conformado por el BCCR, Gobierno Central y una muestra de instituciones (CCSS, ICE, RECOPE y CNP).

3 La formación bruta de capital fijo se refiere al valor de las adquisiciones de activos nuevos o usados -sin incluir los que son importados-, obtenidos como resultado de procesos productivos, y que pueden utilizarse varias veces durante el año. Esto incluye nuevas construcciones, como viviendas y otros tipos de edificios o estructuras, así como maquinaria y equipo.

4 Las importaciones de materiales de construcción fueron la categoría económica que más rápidamente creció, un 9,5%, por encima de bienes de consumo, 9,1%, y materias primas 4,9%. En términos de composición porcentual, materiales de construcción representa un porcentaje pequeño, por lo que, pese a su alto crecimiento, no impacta tanto la composición porcentual (de 2,7% en el 2000 a 2,9% en el 2001).

5 Incluye aquellos activos que típicamente sirven como medio de pago en las transacciones cotidianas; es decir, corresponde al concepto de dinero en sentido estricto. Se define como el numerario en poder del público, más los depósitos en cuenta corriente del público en los bancos comerciales.

6 Incluye el medio circulante, más depósito de ahorro a la vista y depósitos a plazo en moneda nacional, depósitos a plazo vencido, depósitos judiciales, cheques de gerencia y cheques certificados.

7 Incluye los activos financieros totales a disposición de la economía emitidos por el Sistema Bancario Nacional, tanto monetarios como cuasimonetarios. Se obtiene al sumar el promedio anual del medio circulante y el cuasidinero.

8 La tasa de indiferencia indica el rendimiento en moneda nacional que obtiene el público por sus inversiones a plazo en dólares. La comparación de esta tasa con las tasas en colones refleja el estímulo que, vía rendimiento esperado, tiene el inversionista para sustituir sus activos financieros denominados en moneda nacional por activos en moneda extranjera. Su fórmula de cálculo es la siguiente:

$t_i = ((1+r) * (1+d) - 1) * 100$, donde:

t_i : tasa de indiferencia.

r : tasa de interés para depósitos a seis meses plazo en dólares, del Banco Nacional de Costa Rica.

d : variación esperada del tipo de cambio.

El componente "d" se calcula como la variación estimada en el tipo de cambio para los siguientes seis meses, anualizada.

9 El cuasidinero está integrado por instrumentos financieros que sirven como reserva de valor. Incorpora, entre otros, los depósitos en cuenta corriente en moneda extranjera, los depósitos de ahorro y a plazo en la banca comercial, cheques de gerencia, cheques certificados, bonos de estabilización monetaria, en colones y en dólares, así como las inversiones a corto plazo en moneda nacional realizadas en el Banco Central de Costa Rica.

10 Para mayor detalle sobre el cambio, véase el capítulo 2 de este mismo Informe.

11 Esta sección se basa en Trejos, 2002b.

12 Este índice expresa el porcentaje de hombres y mujeres que deben cambiar de ocupación para terminar con la segregación esto es, para que exista una distribución proporcional en cada ocupación acorde con la presencia general de cada sexo dentro de las personas ocupadas. El valor 100 indica segregación total y el valor 0 una distribución proporcional

13 Según lo dispuesto en el artículo 175 de la Ley 7558, el Gobierno de la República canceló obligaciones con el Banco Central de Costa Rica por un monto de 161.217 millones de colones, lo cual realizó en un plazo menor al establecido por la Ley. Esto le permitió reducir en un 68% la deuda bonificada que mantiene con el ente emisor.

14 Se utiliza la fórmula $(1 + \text{tasa de interés en dólares})$ multiplicado por $(1 + \text{tasa de depreciación del tipo de cambio})$.

15 Las cifras de deuda externa del Gobierno Central difieren levemente entre BCCR y Tesorería Nacional, porque el BCCR no incluye el monto de la deuda que se capitaliza por el tipo de cambio y la inflación.

16 Este índice es una medida del precio de la canasta de bienes en un país con respecto al precio de esa misma canasta en otro país, utilizando una misma moneda. Adicionalmente, es la relación entre el precio de los bienes transables y el precio de los bienes no transables. Indica cuánto debería costar cada dólar para mantener el tipo de cambio real y conocer si la moneda extranjera tiene el valor correcto. Si el ITCER es menor que 100, el colón se encuentra sobrevaluado, por lo que se deberá aumentar el ritmo de devaluación. Si el ITCER es mayor que 100, el colón está subvaluado, por lo que se deberá disminuir el ritmo de devaluación.

17 Todos los datos de esta sección están tomados de Procomer, 2002: *Costa Rica: estadísticas de exportación año 2001*.

18 Exportaciones FOB de la balanza de pagos.

19 Aunque la cuenta de errores y omisiones no constituye una "fuente de financiamiento" en *strictu sensu*, los movimientos de capital no registrados se reflejan por diferencia en esta cuenta. Usualmente se supone que estos flujos son importantes dentro de errores y omisiones, incluso al extremo de que en ocasiones esta cuenta se utiliza para estimar la fuga de capitales. Los errores en la medición de los flujos de bienes y servicios se considera que son relativamente menores. En todo caso, el saldo de errores y omisiones puede aumentar o disminuir significativamente (como ha sido el caso) el impacto del déficit en cuenta corriente sobre las reservas internacionales.

20 La Central de Valores se encarga de llevar los registros de titularidad de todos los títulos de deuda y acciones desmaterializados. Los registros de la CEVAL son 'la prueba' de titularidad ante un juez. Los datos fueron obtenidos de una consulta realizada por parte de la SUGEVAL a los sistemas de CEVAL. A diciembre del 2001, los datos eran los siguientes: - principal A Bonos Brady 36,75%- principal B Bonos Brady 44,55%-Euro 2003 30,61% -Euro 2009 59,10% -Euro 2011 75,7% -Euro 2020 73,93%.

21 Con respecto al contrato de gestión interesada de los servicios aeroportuarios del aeropuerto Juan Santamaría, la Contraloría General de la República, en su *Memoria Anual* del 2001, indica que la *"...importancia de este proyecto como uno de los principales casos de ejercicio de administración indirecta de las funciones del Estado, por medio de particulares, en la que se conserva la titularidad de los bienes de dominio público... se ha visto opacada en cierta forma por la manera en que se ha efectuado su ejecución mediante actos del Gestor que han propiciado constantes procedimientos de multas por entrega tardía de informes o de acciones básicas por cumplir, así como faltas en la operación y mantenimiento del mismo"* (CGR, 2002).

22 En esta sección se utilizan datos aportados por el Departamento de Financiamiento y de Cooperación Internacional del MOPT.

23 Funcionarios del Departamento de Financiamiento del MOPT indicaron que es necesario depurar los datos del CONAVI, por cuanto han mostrado una amplia fluctuación desde 1999. Asimismo, a la cifra total de inversiones hace falta incorporarle las transferencias realizadas a las municipalidades por diputados, para invertir en infraestructura, y los datos referentes a la adquisición de materiales para infraestructura por parte del propio MOPT. Por otra parte, es importante recalcar que los datos son a diciembre del 2001, por lo que no se incluyen fondos comprometidos que se obtendrían por liquidación en junio del 2002 (Héctor Ortiz, MOPT, comunicación personal).

24 Los datos de inversión en transportes fueron tomados del MOPT, ya que esta fuente presenta la información desagregada por medio de transporte. Los datos de gastos consolidados son de la STAP.

25 Esta sección se basa casi exclusivamente en un informe preparado por Jose León Desanti, Gerente General de FUNDES, para el Proyecto Estado de la Nación. Salvo que se indique lo contrario, los datos suministrados provienen de las investigaciones realizadas por el Programa de Entorno Empresarial de FUNDES.

26 En relación con el empleo, se estima que el sector de PYME genera alrededor de 263.611 puestos de trabajo directos, lo cual representa un 19,9% del total de la población ocupada del país, considerando un nivel de población ocupada de 1.300.005 personas. Si se considera sólo la población ocupada por el sector privado, la participación de las PYME aumenta a 23,3%. Los datos de empleo se obtuvieron con una estimación indirecta realizada por el IICE y reestimada por FUNDES de la siguiente forma: a) en un estudio previo del IICE se encontró el tamaño promedio de los establecimientos pequeños (11 empleados) y medianos (41 empleados); y b) el empleo directo generado se obtuvo utilizando ese dato y el número de establecimientos que se señalan en el documento.

27 Al finalizar el 2001 el Banco Nacional de Costa Rica tenía los siguientes convenios y proyectos: Convenio de Cooperación Interinstitucional entre el BNCR y el INAMU; Acuerdo entre el BNCR y la Dirección de Microempresa Turística del ICT; Convenio con el Centro de Acción Pastoral (CENAP); proyecto de financiamiento a los comerciantes del Mercado Central de San José, en acuerdo con la Asociación de Comerciantes Detallistas de dicho mercado (BNCR, 2002).

28 Gutiérrez explora el tema de la pobreza en Costa Rica, aproximándolo con el método de necesidades básicas insatisfechas a partir de los datos del Censo de Población del 2000. Para mayor detalle véase el capítulo 2 de este Informe.

29 Esta sección está basada en Umaña, 2002.

30 La encuesta estuvo a cargo de la organización Procesos. Se entrevistó a 300 comerciantes detallistas ubicados en todo el país, elegidos al azar a partir del Directorio de Afiliados de la Cámara de Detallistas. Las entrevistas tuvieron una duración aproximada de 15 minutos y se llevaron a cabo entre el 10 y el 18 de agosto de 2002. El margen de error de la encuesta es de 6 puntos porcentuales, con un nivel de confianza de 95% (Procesos, 2002).