

BALANCE DE LA ECONOMÍA COSTARRICENSE EN 1999: REALIDADES, ESPEJISMOS Y DESAFÍOS

Henry Mora Jiménez
Director, Escuela de Economía, UNA

INTRODUCCIÓN: MÁS ALLÁ DE LAS APARIENCIAS INMEDIATAS

A primera vista, la economía costarricense mostró en 1999 importantes signos de vitalidad: menor inflación, bajo desempleo (aunque con un subempleo significativo), alto crecimiento del producto interno bruto (PIB) y de las exportaciones, aumento en los salarios reales (según las estadísticas oficiales), crecimiento del crédito y de la liquidez dentro de las metas del programa monetario, significativos ingresos de capital externo y de inversión extranjera directa, balanza comercial positiva, etc. Pero si observamos la realidad más de cerca (aunque permaneciendo dentro de la óptica macroeconómica, necesariamente limitada), veremos que detrás de las cifras más alegres se ocultan serios problemas sin resolver, muchos de ellos de larga data, que exigen renovadas estrategias y políticas para enfrentar los desafíos de un desarrollo económico con justicia social y sostenibilidad ambiental. A continuación hacemos una apretada síntesis del desempeño económico reciente, reconociendo los avances y las oportunidades cuando corresponda, pero a la vez llamando la atención sobre los problemas que aún persisten, y advirtiendo sobre los espejismos que podrían estar distorsionando el análisis objetivo de la realidad.

A. RESULTADOS MACROECONÓMICOS

Estabilidad macroeconómica: sin ser artificial, continúa siendo frágil

La estabilidad macroeconómica que ha alcanzado la economía costarricense en los últimos tres años (y que se mide por la descendente inflación y el moderado crecimiento de la producción de base nacional y la demanda *interna*), no es artificial,

pero si continúa siendo frágil. No es artificial, porque no es producto de una manipulación deliberada e irresponsable de las principales políticas y variables macroeconómicas (tipo de cambio, liquidez, gasto público, tasas de interés) con el propósito de obtener resultados “positivos” en el muy corto plazo, pero insostenibles en el mediano plazo, toda vez que conlleven a una transgresión de las restricciones presupuestarias internas o externas de tipo estructural, algunas de las cuales están vinculadas a rezagos productivos consuetudinarios y otras a políticas vacilantes o equivocadas. Pero esta estabilidad lograda sigue siendo frágil, porque depende en alto grado de las entradas de capital externo (cerca de \$600 millones en 1999) y porque la situación fiscal es delicada, dada la importante reducción en la tasa de crecimiento de los ingresos tributarios desde finales de 1998 y hasta octubre de 1999, en gran parte a raíz de que la Sala IV declarara con lugar un recurso de amparo contra algunos artículos de la Ley de Justicia Tributaria que facultaban a las autoridades a proceder con el cierre de los negocios que incumplían la normativa establecida en materia de control tributario. Y aunque a mediados de 1999 la Asamblea Legislativa realizó algunas modificaciones a la ley, el repunte en los ingresos se dio solo hacia finales del año, lo cual, por cierto, sigue mostrando que hay un espacio importante para incrementar los ingresos tributarios mediante un control estricto de la evasión.

En efecto, la “flexibilización” en el manejo de las políticas cambiarias (menor ritmo de devaluación) y crediticias (mayor crecimiento del crédito al sector privado) para el segundo semestre, propuesta por el Banco Central de Costa Rica (BCCR) en su revisión de julio del programa monetario, se debió en gran medida a los mayores grados de libertad permitidos por las fuertes entradas de capital durante el año,

que permitieron (junto con la colocación de \$300 millones en bonos fiscales en el mercado internacional y el importante descenso en el crecimiento de las importaciones) una inusual alza de \$400 millones en las reservas monetarias internacionales en poder del Banco Central durante el año. Mientras tanto, el déficit fiscal siguió “financiándose” mediante una combinación de endeudamiento interno y externo, con una clara tendencia a aumentar la importancia de este último (dolarización del nuevo endeudamiento).

Inflación bajo control... pero no tanto

Dado el cuadro anteriormente descrito, así como un contexto internacional relativamente favorable (excepción hecha del significativo incremento en el precio del petróleo y las leves alzas en las tasas de interés en los Estados Unidos), la meta de inflación de un 10% pudo ser alcanzada (10,11%), aunque el Índice de Precios al Consumidor (IPC) mostró una breve aceleración en el segundo semestre, al tiempo que se disipaban las causas estacionales que aminoraron la presión sobre los precios de algunos bienes agrícolas en el primer semestre (papa, cebolla, tomate, huevos, legumbres); a la vez que se manifestaba el efecto alcista en el precio de los combustibles (65% durante todo el año).

La desaceleración en la tasa de inflación durante 1999 con respecto a 1998, año en que alcanzó un 12,4%, se explica básicamente por las siguientes razones¹:

- ◆ menor ritmo de devaluación del colón (9,9% en 1999 frente a 10,9% en 1998, según el promedio mensual del tipo interbancario a la venta).
- ◆ estricto control monetario por parte del BCCR (14% de crecimiento en la liquidez, contra 26% en 1998).
- ◆ reducciones importantes en el primer semestre en varios precios de bienes agrícolas que tienen una alta ponderación en el IPC (-10,6% en 1999 frente a 20,7% en 1998).
- ◆ estancamiento en la demanda interna (-0,2% según la última proyección del BCCR),
- ◆ tasas de interés activas con leve tendencia a la baja (aunque la tasa básica pasiva disminuyó

significativamente de 24,5% en enero a 18,75% en diciembre).

- ◆ rezago en el traslado del incremento en los precios de los combustibles que paga la Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE) con respecto a los precios que paga el consumidor.

Al mes de octubre, tanto el índice de precios al productor industrial (8,82%) como el índice de precios de los servicios (10,18%) se encontraban por encima del IPC (7,68%), lo que ya sugería un leve ajuste hacia arriba en la inflación en los meses siguientes, tal como efectivamente aconteció.

¿Es posible llevar la inflación a menos de un 10% en los próximos años? Reducir *de manera sostenible* el incremento de los precios a niveles de un dígito no es una meta inalcanzable, ni menos aún carente de importancia, pero requiere de un programa de mediano plazo que trascienda las políticas macroeconómicas (monetaria, fiscal, cambiaria), incluyendo por tanto, acciones mesoeconómicas (a nivel de “política industrial”, tanto en los sectores agrícola como manufacturero) y microeconómicas (políticas de competencia y modernización productiva especialmente). El Banco Central debe tener esto muy en cuenta, pues de lo contrario puede dar al traste con el proceso de desinflación iniciado en 1996, si pretendiera acortar abruptamente el lapso de este proceso con fines electorales².

Manejo adecuado de la política monetaria y crediticia en el corto plazo, pero ¿en el largo plazo?

Desde el punto de vista cuantitativo y de su impacto en el corto plazo (su efecto sobre la liquidez), el manejo de la política monetaria y crediticia durante 1999 pareció ser el adecuado, pues en principio se permitió para el segundo semestre un ligero incremento en el crecimiento del crédito al sector privado (que sin embargo no se materializó por falta de demanda³), y que se espera tenga poco impacto en la inflación en el 2000, en la medida en que las altas reservas permiten financiar un mayor

¹ En el mediano plazo, es probable que también haya incidido el proceso de desgravación arancelaria, en la medida en que finalmente este ha tenido su efecto sobre los precios de los bienes importados y de los sustitutos domésticos.

² Quizás el mayor logro macroeconómico de la administración Figueres Olsen fue haber cortado el ciclo político de la inflación, aunque esto no puede generalizarse a los otros elementos del ciclo político de la economía.

³ Recuérdese que la demanda interna se mantuvo estancada durante 1999.

gasto de importaciones⁴. Los principales indicadores de liquidez muestran, en efecto, una tendencia a la estabilidad en su tasa de crecimiento durante 1999, y la evolución del sector financiero asimiló sin problemas la crisis del cooperativismo, aunque mostró una tasa de crecimiento apenas moderada (3,9%).

Sin embargo, queda pendiente el debate sobre la evolución de la composición y la orientación del crédito en el mediano y el largo plazo, dadas sus implicaciones sobre la distribución y el crecimiento económico. Nos referimos concretamente, a las cifras que indican una clara orientación hacia el crédito comercial, de servicios y, especialmente, de consumo en los últimos años, y la consecuente reducción de la participación del crédito hacia los "sectores productivos" (agricultura, ganadería, industria). Otro desafío en el campo financiero lo constituye la consolidación de la capacidad reguladora y supervisora de la Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF), especialmente en materia de control sobre los llamados "grupos financieros" y sobre la banca *off shore*, que en ambos casos la consideramos más permisiva de lo recomendable.

Política cambiaria debe ser evaluada cuidadosamente

Otro eventual problema asociado con la estabilidad es el de la política cambiaria. Los altos ingresos de capital de los últimos años han servido ciertamente para incrementar las reservas internacionales, pero también presionan el tipo de cambio hacia una apreciación real del colón, lo cual podría ir a contrapelo con los esfuerzos por promover las exportaciones. Aunque la competitividad de las exportaciones no se alcanza básicamente a través de estímulos cambiarios (que además suelen poner un piso a la inflación), sino por medio de incrementos en la productividad de las empresas, debe reconocerse, no obstante, que el tipo de cambio es el precio macroeconómico fundamental que afecta las decisiones empresariales en sus vínculos con el comercio exterior (exportaciones e importaciones). Por tanto, el Banco Central debe tomar seriamente

⁴ El debate sobre la "directriz bancaria" permitió al menos poner en entredicho la finalidad de una política discriminatoria hacia la banca estatal que en otros aspectos ha estado presente a lo largo de los últimos 15 años. Por otra parte, el bajo crecimiento de algunos sectores productivos no parece tener relación con la política crediticia, que ciertamente fue restrictiva, sino con factores reales de los mercados respectivos que afectaron la demanda.

en cuenta esta dimensión de la política cambiaria en sus esfuerzos por llevar la inflación al 5% anual en el 2002, entre otros medios, a través de una reducción en el ritmo de las devaluaciones.

Déficit fiscal y deuda interna continúan preocupando y en espera de una verdadera reforma tributaria y hacendaria.

No obstante el importante déficit fiscal del gobierno central para 1999 (cerca de 100 000 millones de colones según las últimas estimaciones del Ministerio de Hacienda), las tasas de interés pasivas nominales mostraron una importante reducción durante el segundo semestre⁵, debido en gran parte al financiamiento externo de una proporción significativa de ese déficit (colocación de \$300 millones en bonos fiscales en el mercado internacional), ampliado además con recursos provenientes del Programa de Ajuste Estructural, PAE 3. Pero este oxígeno no durará mucho tiempo, quizás hasta el primer semestre del 2000. Si para entonces el problema de la amortización de intereses de la deuda interna no ha alcanzado una solución al menos de mediano plazo, entonces el Gobierno volverá a presionar las tasas al alza debido a sus necesidades de financiamiento. La "solución" gubernamental ha consistido en seguir dolarizando el nuevo endeudamiento que requiere el Ministerio de Hacienda.

Los señores diputados, en su gran mayoría, decidieron a mediados de diciembre pasado darle un respiro a las finanzas del gobierno central al aprobar un proyecto de ley que permitirá colocar \$1450 millones en el mercado internacional en los próximos cinco años (\$250 millones en el 2000, 2001, 2002 y 2004, y \$450 millones en el 2003). Esta dolarización de la deuda interna *presente y futura* ciertamente ayudará a mantener en raya las tasas de interés en los próximos años (a menos que la Reserva Federal de los Estados Unidos decida lo contrario), pero en nada contribuye a *resolver* el problema central de marras: el déficit fiscal y las contradicciones del actual sistema tributario. Mientras tanto, la deuda interna bonificada del sector público alcanzó en diciembre pasado 1.4 billones de colones, de los cuales el 75% corresponde al Gobierno Central y el restante 25% al Banco Central, organismo que en el último año aumentó considerablemente su papel en la colocación de bonos de estabilización monetaria

⁵ La tasa básica calculada por el Banco Central se ubicó en 24,5% en enero, 22% en junio, y 18,75% en diciembre.

(BEM) en el mercado financiero (de hecho duplicó su participación), con el consecuente costo de la política estabilizadora a través de mayores pérdidas del instituto emisor, las que desde luego, seguirán limitando la capacidad del BCCR de controlar la inflación en los próximos años.

En resumen, mientras que la estimación oficial para el déficit del sector público combinado fue inicialmente de 3,3% del PIB, ya en julio el FMI lo estimaba en 4,3%. Al final del año, los ingresos tributarios crecieron 18,7% y los gastos totales un 21,1%. El déficit del gobierno central cerró en 3,1% del PIB, y el de todo el sector público en 4% del PIB. Entonces, pocas dudas quedan de que la coyuntura fiscal de 1999 desmejoró con respecto a 1998, aunque la situación no puede considerarse grave, pero sí patológica⁶.

En los primeros días de diciembre el gobierno anunció una nueva propuesta de “reforma tributaria” que esperamos sea ampliamente discutida en las distintas instancias políticas, laborales, empresariales y académicas, pues la misma parece presentar nuevamente un sesgo hacia el tema de la eficiencia y una menor preocupación por la equidad del sistema tributario costarricense.

B. CRECIMIENTO Y DESARROLLO

Crecimiento en exportaciones totales oculta crisis en varios subsectores

La situación del sector exportador, en apariencia boyante, es más bien delicada, a pesar del fuerte incremento en las exportaciones de la compañía Intel y del balance comercial positivo durante 1999. Aunque las exportaciones totales al mes de setiembre mostraron un crecimiento anual de 25%, sin Intel esa cifra indicaba un decrecimiento del 11%. Al mismo mes, el acumulado “pecuario y pesca” mostró una reducción del 60% (influenciado por datos artificialmente altos en años anteriores), y el “total agrícola” una reducción de 12%. Y aunque algunos de los problemas del sector son propios de los mercados internacionales, al gobierno le cabe una gran responsabilidad a fin de asegurar la permanencia de los exportadores honestos amparados al contrato de exportación, proponiendo un nuevo sistema de incentivos compatible con las normas de la Organización Mundial del Comercio

⁶ Además, debe tenerse presente que parte significativa del incremento en los ingresos corrientes del gobierno fueron producto del artificio contable de considerar como un ingreso las donaciones negociadas con algunas instituciones públicas (20 mil millones).

(OMC), que resulte fiscalmente sostenible, y que evite a toda costa los abusos, la corrupción y el mal diseño técnico de los Certificados de Abono Tributario (CAT).

Las autoridades económicas no deben perder de vista que el punto importante para efectos de valorar objetivamente el resultado macroeconómico y, sobre todo, el nivel meso económico, es la evolución del comercio exterior excluidas las operaciones de Intel. Un ajuste similar tiene que hacerse en las cuentas de capital de la balanza de pagos, con el objeto de contar con una apreciación más realista en materia de política económica.

Crecimiento de la producción ¿con o sin Intel?

La tasa de crecimiento del PIB real del 8,3% para 1999 (según la última estimación del BCCR) depende en altísimo grado del aporte hecho por las exportaciones de Intel a la producción interna. Sin estas, el crecimiento del PIB es apenas cercano al 4%. Lo anterior advierte que la diferencia entre la producción *nacional* y la producción *interna* está adquiriendo una importancia inusual que además se reflejará en un creciente déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos en los próximos años, incluso aunque el balance comercial resulte positivo gracias al aporte de Intel y de las zonas francas en general al total de las exportaciones⁷.

Según las últimas cifras macroeconómicas dadas a conocer por el Banco Central en enero del 2000, mientras las exportaciones (en millones de colones de 1966) crecieron en 1999 un 6,7%, la demanda interna (gasto privado y público de consumo final más formación bruta de capital fijo) tuvo un ligero decrecimiento de -0,2%, y las importaciones mostraron una significativa contracción de 5%, cifras congruentes con el estancamiento o lento crecimiento en sectores como el comercio, la agricultura, el gobierno general y los establecimientos financieros. La perplejidad salta a la vista: mientras el sector exportador de zonas francas mantiene un crecimiento incluso espectacular, las exportaciones que no provienen de zonas francas y la producción doméstica se mantienen en general estancadas, con algunos subsectores en franca crisis.

⁷ De hecho, la oferta global (PIB sin importaciones) creció solo un 3% y como ya indicamos, la demanda interna (PIB sin exportaciones) decreció 0,2%

Inversión extranjera: ¿polo de desarrollo o enclaves de exportación?

Costa Rica se ha convertido en los últimos años, en un importante centro de atracción regional de inversión extranjera directa, y la magnitud de esta, en proporción al PIB, ronda el significativo guarismo del 6% (cerca de \$600 millones en 1999). Pero como es consabido, las empresas extranjeras ubicadas en zonas francas de exportación muestran una mínima articulación con el sector empresarial nacional, así como con las escasamente desarrolladas estructuras institucionales de promoción de un desarrollo tecnológico endógeno: En 1998, de un total de \$ 790.9 millones de compras totales, las empresas de zonas francas (excluyendo a Intel), solo adquirieron \$ 50.8 millones por concepto de compras locales, un 6,4% del total, cifra que según la Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica (PROCOMER) se mantuvo en 1999.

La inversión extranjera puede eventualmente convertirse en un polo de crecimiento para la economía del país, pero sin las acciones estratégicas adecuadas (políticas de atracción y tratamiento de la inversión extranjera directa, políticas de transferencia de tecnología, políticas de derechos de propiedad intelectual, políticas y acciones que refuercen el vínculo entre las empresas extranjeras y sus proveedores locales, etc.) solo lograremos reforzar enclaves de exportación que configuran falsas expectativas de desarrollo.

¿Y después de los CAT qué? Desarrollo competitivo a la espera de propuestas

En el mediano plazo, el actual gobierno tiene una buena oportunidad de reasignación del gasto público, si logra avances significativos en los siguientes campos de la acción pública: a) mantener bajo control las tasas de interés, b) poner en marcha y consolidar un programa exitoso de concesión de obra pública, c) aprovechar la pronta finalización de los CAT para reasignar el gasto en favor de la política social y el apoyo al desarrollo competitivo de la pequeña y mediana empresa y, d) ejecutar una propuesta viable en materia de deuda interna que vaya más allá de las recientes condonaciones de deuda al interior del sector público. Esta reasignación del gasto debe tener como una de sus prioridades el fomento de la competitividad de la pequeña y mediana empresa costarricense, evitando los errores de concepción y los abusos en la aplicación que se cometieron con el incentivo CAT. Una ley de promoción de las PyMEs (como la que

se espera impulsar este año en la Asamblea legislativa) puede ayudar a construir un escenario más alentador para estas empresas, con impactos favorables sobre la competitividad sistémica, los encadenamientos productivos, el empleo y la distribución del ingreso.

¿Crecimiento con pobreza?

A primera vista, puede parecer sorprendente que con un crecimiento del 8,3% en el PIB, el número de familias pobres haya aumentado entre 1998 y 1999, hasta alcanzar el número de 147.351 (de las cuales más de 47.000 se ubican en la categoría de pobreza extrema). También aumentó levemente la tasa de desempleo abierto (de 5,6% a 6%) y la pobreza relativa medida por el porcentaje de familias pobres del total (de 19,7% a 20,6%). Pero en realidad no hay tal sorpresa ni nos percatamos de que el patrón de desarrollo exportador de los últimos años ha estado dominado por empresas de zonas francas con alto dinamismo pero con una escasa vinculación con el mercado interno. Más aún, en la última década la tendencia del desempleo ha sido a aumentar ligeramente, aunque en comparación con muchos otros países latinoamericanos este desempleo se considere bajo.

Desde 1991 y hasta 1994 el número de familias pobres se redujo de 31% a 20%, pero a partir de entonces y hasta la fecha, las políticas dirigidas a combatirla no han logrado avances ulteriores, y la lucha contra la pobreza parece haberse empantanado. La conclusión es clara: el crecimiento económico de los últimos años no está contribuyendo a superar la pobreza en el país, lo que en el mediano plazo seguramente provocará una mayor desigualdad en la distribución del ingreso nacional.

Por otra parte, y según la última encuesta de hogares (aplicada en julio de 1999), el subempleo afectó a 309.952 personas, alcanzando la cifra relativa de 13,8% para todo el país con respecto a la fuerza laboral total. Como de costumbre, afectó más a las mujeres (16,6%) que a los hombres (12,2%), y tuvo su mayor incidencia en las regiones Chorotega, Brunca y Huetar Atlántica.

En resumen, los datos sobre pobreza, desempleo y subempleo durante 1999 son una clara llamada de atención sobre algo que conocemos desde hace bastante tiempo: el crecimiento económico no necesariamente reduce la pobreza y el desempleo, el crecimiento económico no implica necesariamente desarrollo y bienestar para las

mayorías. ¿Es este el tipo de crecimiento que queremos impulsar en Costa Rica?

Desarrollo humano en entredicho

Aunque no se trata de una situación coyuntural directamente relacionada con el comportamiento de la economía en 1999, si es altamente preocupante la ubicación en el puesto 45 que obtuvo el país en el último informe del PNUD sobre desarrollo humano. Aunque el valor del índice y la ubicación de Costa Rica en la lista variaron como consecuencia de un

cambio en la metodología de cálculo, al parecer, el estancamiento en materia de educación y desarrollo social que el país ha tenido desde hace al menos una década, ya está teniendo su efecto negativo en este tipo de valoraciones y comparaciones al nivel internacional. Es una señal de alerta que definitivamente ya no podemos seguir desdeñando.

Heredia, 15 de febrero, 2000.