

# LA MEJORA REGULATORIA EN COSTA RICA

Ronulfo Jiménez

EDITOR

MINISTERIO DE ECONOMIA  
INDUSTRIA Y COMERCIO



academia  
DE CENTROAMERICA



PHILIP MORRIS

 Programa de  
Simplificación de Trámites

330.97286

M486m

La mejora regulatoria en Costa Rica / [editado por] Ronulfo Jiménez. -- San José, C. R. : Academia de Centroamérica, 2001.

276 p. : gráfs. ; 26 cm.

ISBN 9977-21-035-7

1. ECONOMÍA - COSTA RICA. 2. POLÍTICA COMERCIAL - COSTA RICA. 3. TRATADOS COMERCIALES - COSTA RICA. 4. POLÍTICA COMERCIAL - MÉXICO. I. Jiménez, Ronulfo. II. Título.

Diagramación: Luis Fernando Quirós Abarca

Diseño de portada: Sussy Campos

Grabado: Hernán Arevalo

Primera edición:

© Academia de Centroamérica

San José, Costa Rica, 2001

Reservados todos los derechos

Hecho el depósito de Ley

Impreso por Litografía e Imprenta LIL, S.A.

Apartado 75-1100 Tibás

San José, Costa Rica

# CONTENIDO

ÍNDICE DE CUADROS Y GRÁFICOS .....	XI
PRESENTACIÓN .....	XIII
AUTORES .....	XVII
SIGLAS USADAS .....	XIX
PRIMERA PARTE	
<b>LA ECONOMÍA COSTARRICENSE</b>	
1. LA ECONOMÍA COSTARRICENSE EN EL AÑO 2000	
<i>Edgar Robles</i> .....	3
1.1 INTRODUCCIÓN .....	3
1.2 LOS RESULTADOS DE LA ECONOMÍA EN EL 2000 .....	5
La evolución de la producción, el consumo y el ingreso .....	5
La evolución de los precios .....	10
La política cambiaria y el nivel de reservas .....	13
La evolución del déficit fiscal y su financiamiento .....	14
La evolución del empleo y de los salarios .....	22
La evolución de la pobreza .....	25
1.3 FACTORES QUE EXPLICAN EL MENOR DINAMISMO DE LA ECONOMÍA EN EL 2000 .....	26
Factores externos .....	27
Elementos internos .....	37
Resumen y conclusiones .....	46
COMENTARIO	
<i>Francisco de Paula Gutiérrez</i> .....	49
2. LA POLÍTICA COMERCIAL EN EL 2000	
<i>Francisco Chacón</i> .....	61
2.1 INTRODUCCIÓN .....	61
2.2 EL DESEMPEÑO DEL COMERCIO EXTERIOR DURANTE EL AÑO 2000 .	61
2.3 APERTURA COMERCIAL UNILATERAL .....	66
Sector de bienes .....	66
Proteccionismo selectivo .....	67

## VI

2.4	ACUERDOS Y NEGOCIACIONES COMERCIALES	69
	Aprobación legislativa del Tratado de Libre Comercio con Chile	69
	Negociación de TLC con Canadá	70
	Negociación de TLC con Panamá	71
	Ampliación de los beneficios de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe	72
2.5	INTEGRACIÓN REGIONAL	73
	Mercado Común Centroamericano (MCCA)	73
	ALCA	74
2.6	SISTEMA MULTILATERAL	75
2.7	ASPECTOS INSTITUCIONALES Y REGULATORIOS	76
	Reformas a la Ley de creación del Ministerio de Comercio Exterior	76
	Ley de Procedimientos de Observancia de los Derechos de Propiedad Intelectual	77
	Discusión sobre la eliminación de los subsidios prohibidos al amparo del régimen de zonas francas	77
2.8	CONCLUSIONES	77
	COMENTARIO	
	<i>José Rossi</i>	81

## SEGUNDA PARTE

### LA MEJORA REGULATORIA

3.	MEJORA REGULATORIA: PEQUEÑAS REFORMAS DE GRAN IMPACTO	
	<i>Gilberto Barrantes</i>	89
4.	LA MEJORA REGULATORIA EN MÉXICO	
	<i>Carlos Arce</i>	97
4.1	INTRODUCCIÓN	97
4.2	ANTECEDENTES DE LA MEJORA REGULATORIA EN MÉXICO	100
	Inicios de la mejora regulatoria, 1989-1994	101
	Segunda fase de la mejora regulatoria, 1995-2000	102
	Desregulación de trámites empresariales vigentes	104
	Revisión y propuestas de mejora a los proyectos de disposiciones normativas federales	105

Elaboración de reformas a disposiciones legislativas y administrativas . . . . .	105
Apoyo a los gobiernos estatales y municipales en sus respectivos programas de mejora regulatoria . . . . .	106
Otros aspectos del ADAE . . . . .	106
4.3 CONSOLIDACIÓN DE LA MEJORA REGULATORIA: REFORMAS A LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y CREACIÓN DE LA COMISIÓN FEDERAL DE MEJORA REGULATORIA .	107
Ampliación del ámbito de aplicación . . . . .	108
Creación de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria . . . . .	108
Consejo para la Mejora Regulatoria . . . . .	108
Revisión de anteproyectos de regulaciones y de sus manifestaciones de impacto regulatorio . . . . .	109
Registro Federal de Trámites y Servicios . . . . .	109
Registro de Personas Acreditadas . . . . .	110
Sanciones . . . . .	110
4.4 AVANCES Y FUTURAS ACCIONES DEL PROGRAMA DE MEJORA REGULATORIA FEDERAL EN MÉXICO . .	111
Diagnóstico a disposiciones legislativas y administrativas del marco regulatorio de la actividad económica . . . . .	112
Revisión y mejora de proyectos de disposiciones normativas federales . . . . .	114
Revisión y desregulación de los trámites y servicios federales vigentes . . . . .	115
Apoyo a los estados y municipios en sus respectivos programas de mejora regulatoria . . . . .	116
4.5 CONCLUSIONES . . . . .	117
Bibliografía . . . . .	119
5. DESREGULACIÓN : LA EXPERIENCIA EN COSTA RICA <i>Alan Thompson</i> . . . . .	121
5.1 LA EVOLUCIÓN EN COSTA RICA . . . . .	121
5.2 PRINCIPALES OBSTÁCULOS . . . . .	125

## VIII

6.	REGULACIÓN : DISMINUCIÓN Y MEJORA	
	<i>Alberto Trejos</i> .....	129
6.1	LA DISMINUCIÓN DE LA REGULACIÓN .....	129
6.2	EXPERIENCIA MEXICANA .....	132
6.3	LECCIONES APRENDIDAS .....	132
6.4	MEJORA EN LA CALIDAD DE LA REGULACIÓN .....	134
7.	LOS ALCANCES DE LA MEJORA REGULATORIA EN COSTA RICA	
	<i>Jorge Cornick</i> .....	137
7.1	TEORÍA: ¿POR QUÉ REGULAR? .....	137
7.2	DESREGULACIÓN EN MERCADOS COMPETITIVOS .....	139
7.3	DESREGULACIÓN TRAS PRIVATIZACIONES .....	141
7.4	TECNOLOGÍA Y ESTRUCTURA INDUSTRIAL .....	143
7.5	REGULACIÓN PRO COMPETITIVA: COSTOS Y DIFICULTADES .....	144
7.6	TIPOS DE REGULACIÓN Y SU RACIONALIDAD .....	145
7.7	SÍNTESIS: ÁREAS DE ACCIÓN Y MÉTODOS DE LA MEJORA REGULATORIA .....	146
7.8	LOS CAMPOS DE ACCIÓN DE LA REFORMA REGULATORIA EN COSTA RICA .....	148
	Cinco reformas...fuera del programa de reforma .....	148
	La reforma del sector financiero .....	148
	Liberalización de la cuenta de capital de la balanza de pagos .	149
	Comercio exterior .....	149
	Sistemas de pensiones: desregulando el futuro .....	150
	Energía y telecomunicaciones .....	151
	¿Una renuncia a la mejora regulatoria integral? .....	153
	Los principios básicos .....	155
7.9	LECCIONES Y AGENDA PENDIENTE .....	156
	Evaluación global .....	156
	Temas pendientes .....	157
	Una agenda global .....	160
	Bibliografía .....	161

8.	REGULACIÓN Y COMPETENCIA	
	<i>Bernal Jiménez</i> .....	163
8.1	EL MERCADO COMO INSTITUCIÓN SOCIAL .....	163
8.2	EL CAMBIO TECNOLÓGICO Y LUEGO LOS MONOPOLIOS .....	164
8.3	REGULACIÓN Y EDUCACIÓN .....	164
8.4	MONOPOLIOS ESTATALES Y MONOPOLIOS PRIVADOS .....	165
8.5	MONOPOLIOS Y EQUIDAD .....	167
8.6	EL OBJETIVO DE LA REGULACIÓN:	
	LA COMPETENCIA .....	168
8.7	EL TAMAÑO DE LA ECONOMÍA .....	168
8.8	LA OPINIÓN DE LOS CIUDADANOS .....	169
9.	SEIS COMENTARIOS A PROPÓSITO DE LA REGULACIÓN	
	<i>Andrés Rodríguez</i> .....	171
10.	LA EXPERIENCIA EN COSTA RICA:	
	CASOS DE MEJORA REGULATORIA	
	<i>Vilma Villalobos</i> .....	179
10.1	ASPECTOS CONCEPTUALES SOBRE LA REGULACIÓN .....	179
10.2	BASE CONCEPTUAL Y EXPERIENCIA INTERNACIONAL	
	DE LOS PROGRAMAS DE REFORMA O MEJORA REGULATORIA .....	185
	Experiencia internacional	
	de los programas de mejora regulatoria .....	186
10.3	EXPERIENCIA EN COSTA RICA: ASPECTOS GENERALES .....	189
10.4	CASOS DE MEJORA REGULATORIA EN COSTA RICA .....	191
	Reglas claras y objetivas: visado de planos,	
	fijación de plazos y eliminación de los aspectos	
	confusos y de la discrecionalidad .....	191
	Requisitos únicos: eliminando duplicaciones	
	en la declaratoria y contratos turísticos. ....	198
	Sencillez en vez de complejidad:	
	permisos de funcionamiento .....	202
	Regulaciones orientadas a la protección eficiente	
	de fines públicos y no a la búsqueda de rentas:	
	regencias agropecuarias y estudios arqueológicos .....	205
	Estudios arqueológicos .....	208

Promoción de la competencia y ruptura de monopolios: insumos agropecuarios y compras de abarrotos .....	218
Registro de insumos agropecuarios (medicamentos veterinarios, agroquímicos, fertilizantes, plaguicidas y alimentos para animales) .....	219
Descargo de responsabilidades públicas en el administrado: certificaciones de morosidad de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) e inscripción de prendas aduaneras .....	222
10.5 LECCIONES APRENDIDAS. ....	227
10.6 AGENDA PENDIENTE .....	228
Referencias .....	233
10.7 ANEXO .....	235
11. LA MEJORA REGULATORIA Y EL SECTOR EMPRESARIAL	
<i>Samuel Yankelewitz.</i> ....	239
11.1 REGULACIÓN Y COMPETITIVIDAD .....	239
11.2 LA DESREGULACIÓN VISTA DESDE EL SECTOR EMPRESARIAL .....	240
11.3 EL CAMINO POR RECORRER .....	241
12. MEJORA REGULATORIA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA	
<i>Constantino Urcuyo</i> .....	243
12.1 EL IMPACTO DE LAS LEYES .....	244
12.2 ¿CÓMO COMENZAR? .....	245
13. CAPACITACIÓN Y ALIANZAS PARA LA MEJORA REGULATORIA	
<i>Eduardo Lizano</i> .....	249
APLICACIÓN DE LA REGULACIÓN .....	250
Regulación y empleo público .....	250
Regulación y competencia .....	251
14. REFLEXIÓN FINAL	
<i>Miguel Ángel Rodríguez</i> .....	253



# ÍNDICE DE CUADROS Y GRÁFICOS

Cuadro 1.1	Producto Interno Bruto por sector productivo, 1996-2000	6
Cuadro 1.2	Déficit del Gobierno Central y su financiamiento, 1996-2000	19
Cuadro 1.3	Exportaciones de Costa Rica: Algunos productos con problemas	33
Cuadro 2.1	Exportaciones e importaciones totales por régimen aduanero	64
Cuadro 2.2	Balance comercial 1995-2000	65
Cuadro 2.3	Costa Rica: evolución del arancel promedio por sector económico, 1996-2001	66
Cuadro 2.4	Arancel aplicado a ciertos productos, 1995-2001	69
Gráfico 1.1	Tasa de crecimiento del PIB, del ingreso nacional bruto y del consumo	6
Gráfico 1.2	Índice mensual de actividad económica	10
Gráfico 1.3	Tasa anual de crecimiento del IPC y devaluación del colón, 1996-2000	11
Gráfico 1.4	Variación porcentual interanual en el índice de precios al consumidor y en el índice de núcleo inflacionario	12
Gráfico 1.5	Reservas monetarias internacionales brutas	13
Gráfico 1.6	Déficit del Gobierno Central y consolidado del sector público	14
Gráfico 1.7	Ingresos y gastos del Gobierno Central	16
Gráfico 1.8	Saldo de la deuda pública	20
Gráfico 1.9	Tasa de crecimiento del salario real y del número de trabajadores afiliados a la CCSS	23
Gráfico 1.10	Tasa de desempleo abierto, 1996-2000	24
Gráfico 1.11	Porcentaje de hogares pobres	25
Gráfico 1.12	Índice de términos de intercambio de Costa Rica	30
Gráfico 1.13	Exportaciones totales y sin Intel en dólares	31
Gráfico 1.14	Índice del tipo de cambio real bilateral y multilateral	32
Gráfico 1.15	Crecimiento del turismo hacia Costa Rica, 1996-2000	35
Gráfico 1.16	Tasas de interés pasivas y activas	38
Gráfico 1.17	Premio por ahorrar en colones	39
Gráfico 1.18	Importaciones totales y sin Intel en dólares	41
Gráfico 1.19	Crédito interno al sector privado	41
Gráfico 2.1	Exportaciones con y sin Intel, 1996-2000	62
Gráfico 2.2	Principales productos de exportación 2000	63

## PRESENTACIÓN

Este libro examina la evolución de la economía costarricense durante el año 2000, presenta las decisiones tomadas durante este año en materia de comercio exterior y explora el tema de la mejora regulatoria.

Edgar Robles en el capítulo 1 examina los resultados de la economía durante el 2000: estabilidad y un débil crecimiento económico. Robles evalúa en qué medida, las adversas condiciones de la economía internacional explican este menor crecimiento, mientras que Francisco Gutiérrez en el comentario del capítulo, analiza los elementos internos que explican la fragilidad de la economía en el 2000.

En el año 2000, en materia de reforma económica, se tuvo una discusión importante sobre la propuesta del Gobierno para efectuar la apertura del mercado eléctrico y del mercado de telecomunicaciones. Esta reforma no fue posible por la oposición de una coalición muy fuerte, de diversos grupos que llegaron incluso a paralizar al país. Esto hizo que los avances en materia de reforma económica durante el año 2000 fueran modestos. En el capítulo 2, Francisco Chacón hace una presentación de lo que se avanzó en política comercial. José Rossi comenta este capítulo y resalta las dificultades existentes en materia de comercio exterior y los éxitos alcanzados en las negociaciones comerciales, en particular el Tratado de Libre Comercio con Canadá.

En este libro, como es tradición en los estudios anuales de la Academia de Centroamérica, a la par del análisis ma-

croeconómico, se realiza un estudio de un tema de largo plazo. En este caso el tema estudiado es la mejora regulatoria. En la segunda parte del libro, se recogen las ponencias y los comentarios efectuados en el Seminario de Mejora Regulatoria, que organizó la Academia con el patrocinio del Programa de Simplificación de Trámites y del Ministerio de Economía, Industria y Comercio.

En esta segunda parte Gilberto Barrantes, Ministro de Economía, Industria y Comercio, hace una presentación de las acciones llevada a cabo para la mejora regulatoria (Capítulo 3). Carlos Arce, titular de la Comisión Federal de Mejora Regularia de México explica los alcances de las actividades para mejorar la regulación en el caso mexicano (Capítulo 4). Este capítulo es comentado por Alan Thompson (Capítulo 5) y Alberto Trejos (Capítulo 6). Jorge Cornick (Capítulo 7) elabora el marco conceptual de la regulación de la actividad económica y describe lo que se ha realizado en esa materia en Costa Rica, lo cual es comentado por Bernal Jiménez Chavarría (Capítulo 8) y Andrés Rodríguez (Capítulo 9). Vilma Villalobos, directora del Programa de Simplificación de Trámites, plantea los conceptos de regulación, describe los esfuerzos realizados en mejora regulatoria en Costa Rica y analiza a profundidad algunos casos de reformas regulatorias (Capítulo 10). Este capítulo es comentado por Samuel Yankelewitz (Capítulo 11), Constantino Urcuyo (Capítulo 12) y Eduardo Lizano (Capítulo 13). Finalmente, el Presidente de la República, Miguel Angel Rodríguez Echeverría hace las reflexiones finales sobre el tema de la mejora regulatoria.

Este libro ha sido posible gracias a la colaboración de Philip Morris, quien financió la primera parte y el seminario donde se presentaron los dos primeros capítulos. El Programa de Simplificación de Trámites patrocinó el seminario que dio origen a la segunda parte libro y la publicación

de este libro. Sin embargo, las opiniones expresadas en los diferentes capítulos son exclusivamente de sus autores y no necesariamente de la Academia de Centroamérica o de los patrocinadores.

La Academia de Centroamérica agradece a los autores de los diferentes capítulos. Especial agradecimiento a María Castro y a Rodolfo Quirós por la organización del Seminario de Mejora Regulatoria y por su participación en los trabajos de edición.

La edición del libro estuvo a cargo de Ronulfo Jiménez, quien contó con la valiosa colaboración de Alfredo González, Juan Carlos Obando, Cecilia Valverde, Ramiro Jiménez y Luis Fernando Quirós.

ACADEMIA DE CENTROAMERICA

## AUTORES

CARLOS ARCE	Titular de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria de México.
GILBERTO BARRANTES	Ministro de Economía, Industria y Comercio.
FRANCISCO CHACÓN	Consultor especialista en Derecho Internacional y Comercial. Miembro de la Academia de Centroamérica.
Jorge Cornick	Consultor especialista en economía y comunicación. Miembro del Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero.
FRANCISCO DE PAULA GUTIÉRREZ	Ex Ministro de Hacienda. Profesor asociado del Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE).
BERNAL JIMÉNEZ	Gerente General de INTECA. Miembro de la Academia de Centroamérica
EDUARDO LIZANO	Presidente del Banco Central de Costa Rica. Miembro fundador de la Academia de Centroamérica.
EDGAR ROBLES	Profesor de la Universidad de Costa Rica. Miembro de la Academia de Centroamérica.
ANDRÉS RODRÍGUEZ	Asesor Presidencial. Miembro de la Academia de Centroamérica.
MIGUEL ÁNGEL RODRÍGUEZ	Presidente de la República. Miembro de la Academia de Centroamérica.
JOSÉ ROSSI	Ex Ministro de Comercio Exterior. Presidente de la Junta Directiva de la Coalición

XVIII

- Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (CINDE).
- ALAN THOMPSON Consultor especialista en Derecho Administrativo y Bancario. Miembro del Bufete Thompson y Asociados.
- ALBERTO TREJOS Decano del INCAE.  
Director del Centro Latinoamericano para la Competitividad y Desarrollo Sostenible (CLACDS).
- VILMA VILLALOBOS Directora del Programa de Simplificación de Trámites.  
Miembro de la Academia de Centroamérica.
- SAMUEL YANKELEWITZ Presidente de la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada (UCCAEP).
- CONSTANTINO URCUYO Ex Diputado. Profesor de la Universidad de Costa Rica. Asesor Presidencial.

## SIGLAS USADAS

ADAE	Acuerdo Presidencial para la Desregulación de la Actividad Empresarial (México)
ADPIC	Aspectos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio
AIR	Análisis de Impacto Regulatorio
ALCA	Área de Libre Comercio de las Américas
APEC	Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico ( <i>siglas en inglés</i> )
BCCR	Banco Central de Costa Rica
CAN	Comisión Arqueológica Nacional
CAT	Certificado de Abono Tributario
CCSS	Caja Costarricense de Seguro Social
CDE	Consejo para la Desregulación Económica (México)
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CFE	Comisión Federal de Electricidad (México)
CFIA	Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos
CINDE	Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo
CLACDS	Centro Latinoamericano para la Competitividad y Desarrollo Sostenible
CNC	Comité de Negociaciones Comerciales
CND	Comisión Nacional de Desregulación
CNP	Consejo Nacional de la Producción
COFEMER	Comisión Federal de Mejora Regulatoria (México)
COMEX	Ministerio de Comercio Exterior
CONARAC	Comisión Nacional de Acreditación y Regulación
CONAVI	Consejo Nacional de Vialidad
CONESUP	Consejo Nacional de Enseñanza Superior Universitaria Privada
CPC	Comisión para Promover la Competencia
DOF	Diario Oficial de la Federación (México)
FEAP	Formulario de Evaluación Ambiental Preliminar
FEES	Fondo Especial de Educación Superior
FODESAF	Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares
FUNDAMUN	Fundación Museo Nacional Anastasio Alfaro
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio ( <i>siglas en inglés</i> )
ICC	Iniciativa de la Cuenca del Caribe
ICE	Instituto Costarricense de Electricidad
ICOMOS	Consejo Internacional de Monumentos y Sitios ( <i>siglas en inglés</i> )
ICT	Instituto Costarricense de Turismo
IMAE	Índice Mensual de Actividad Económica
IMSS	Instituto Mexicano de Seguro Social
INA	Instituto Nacional de Aprendizaje
INB	Ingreso Nacional Bruto
INCAE	Instituto Centroamericano de Administración de Empresas
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
INFONAVIT	Instituto del Fomento Nacional de la Vivienda (México)
INI	Índice Núcleo Inflacionario
INS	Instituto Nacional de Seguros

## XX

INVU	Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo
IPC	Índice de Precios al Consumidor
IVM	Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte
JPSSJ	Junta de Protección Social de San José
LANAME	Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales
LFCE	Ley Federal de Competencia Económica ( <i>México</i> )
LFPA	Ley Federal de Procedimiento Administrativo ( <i>México</i> )
LGAP	Ley General de Administración Pública
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MCCA	Mercado Común Centroamericano
MEIC	Ministerio de Economía, Industria y Comercio
MINAE	Ministerio de Ambiente y Energía
MIR	Manifestación de Impacto Regulatorio ( <i>México</i> )
MOPT	Ministerio de Obras Públicas y Transportes
NAFTA	Tratado de Libre Comercio de América del Norte ( <i>siglas en inglés</i> )
NOM	Normas Oficiales Mexicanas
OCE	Orientador Conceptual de los Estudios de Impacto Ambiental
OECD	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico ( <i>siglas en inglés</i> )
OIJ	Organismo de Investigación Judicial
OMC	Organización Mundial de Comercio
PEMEX	Petróleos Mexicanos
PGR	Procuraduría General de la República
PIB	Producto Interno Bruto
PROCOMER	Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica
RECOPE	Refinería Costarricense de Petróleo
RFTS	Registro Federal de Trámites y Servicios ( <i>México</i> )
SECOFI	Secretaría de Comercio y Fomento Industrial ( <i>México</i> )
SETENA	Secretaría Técnica Nacional Ambiental
SUPEN	Superintendencia de Pensiones
TLC	Tratado de libre comercio
UCR	Universidad de Costa Rica
UDE	Unidad de Desregulación Económica ( <i>México</i> )
VUCE	Ventanilla única de comercio exterior



PRIMERA PARTE

**LA ECONOMÍA  
COSTARRICENSE**

# 1. LA ECONOMÍA COSTARRICENSE EN EL AÑO 2000

EDGAR ROBLES

## 1.1 INTRODUCCIÓN

El año 2000 fue un año de contrastes en el campo económico. Por un lado, la economía mostró una estabilidad macroeconómica reflejada en una tasa de inflación que ha rondado el 10 por ciento en los últimos tres años; mientras que por otra parte, el crecimiento fue muy modesto, debido a las altas tasas de interés activas, a la carencia de reformas sustanciales y a las condiciones adversas en los términos de intercambio que enfrentó el país.

La estabilidad macroeconómica, si bien positiva, depende de la posibilidad de que Costa Rica continúe atrayendo capitales del exterior, ya sea por medio de la inversión extranjera directa o mediante la colocación de eurobonos por parte del Ministerio de Hacienda. Gracias a este éxito relativo para importar capitales, la continuación del déficit fiscal y el déficit en cuenta corriente no ejercieron presión sobre el tipo de cambio y las tasas de interés.

A lo largo del citado año predominó una tendencia muy marcada para que las tasas de interés pasivas cayeran, por la colocación de bonos en el exterior y por la mejor programación financiera del Banco Central y del Ministerio de Hacienda. Sin embargo, esta baja en las tasas de interés pasivas no se tradujo también en una baja paralela en las tasas de préstamos. Entonces esto no ayudó a reactivar la demanda de crédito para inversión y consumo y a generar una ma-

yor tasa de crecimiento de la producción. La baja en las tasas pasivas contribuyó a que la posición financiera del Estado como deudor no se deteriorara, lo cual ayudó al mantenimiento de la estabilidad de los precios.

Al mismo tiempo, durante el año 2000 la economía costarricense estuvo afectada negativamente por una serie de factores externos que no se presentaban conjuntamente desde hacía un par de décadas. Los precios del café y banano, los principales productos de exportación de otras épocas, cayeron severamente en los mercados internacionales, también las exportaciones de microprocesadores de la firma Intel bajaron sensiblemente y los precios del petróleo se incrementaron a niveles por encima de las expectativas planteadas a inicios. El Banco Central calculó que solamente el incremento en los precios internacionales del petróleo hizo que la economía dejara de crecer tres puntos porcentuales y que la inflación resultara con un punto porcentual mayor.<sup>1</sup>

Si al leve crecimiento de la economía costarricense durante el 2000 se le excluye la disminución de las exportaciones de Intel, el resultado es una tasa del 3 por ciento que no es muy diferente al promedio anual de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) durante la última década. Este resultado no podía ser distinto, pues el país no ha escogido cuáles son los pasos que deben seguirse para enrumbarse hacia un crecimiento económico sostenido que le permita aumentar el nivel de riqueza material y disminuir los índices de pobreza.

Del mismo modo, el 2000 fue un año difícil para la reforma económica. A inicios del año se aprobó la Ley de Protección al Trabajador, la cual resulta muy beneficiosa porque creará un fondo de recursos de largo plazo, cuyos efectos positivos sobre la economía se detectarán dentro de varios años. No obstante, el país fracasó al no acordar aquellas reformas que pueden elevar la competitividad del país tanto para las empresas nacionales, como para las extranjeras instaladas y aquellas otras que hubieran decidido hacerlo ante la existencia de mejores condiciones.

---

1. Para un mayor detalle se remite al lector a Hoffmaister, Alexander *et al.* "Impacto de los precios del petróleo en Costa Rica". División Económica, Banco Central de Costa Rica. Setiembre del 2000.

Lo anterior está referido a la no aprobación de la reforma para la apertura de los mercados de electricidad y telecomunicaciones durante el año 2000. Las necesidades de inversión que exigen los tiempos actuales en estos dos sectores han probado que el Estado no tiene capacidad para efectuar esta tarea por sí solo, sin comprometer sus objetivos sociales y la estabilidad macroeconómica.

La reforma que la Asamblea Legislativa aprobó en primer debate en el mes de marzo, pretendía complementar la inversión del Estado con la participación de la empresa privada en los mercados de telecomunicaciones y electricidad. Pero, a pesar de que la reforma era muy tibia en comparación con las reformas aplicadas en otros países, la férrea oposición de una coalición de varios grupos pudo más que el deseo de los gobernantes de mejorar las condiciones productivas del país. En este aspecto, el fracaso perjudicaría la colectividad y los efectos se sentirían no de forma inmediata, sino paulatinamente conforme el país vaya perdiendo su atractivo como centro de inversión para realizar negocios. Las reformas que son importantes para el país eventualmente tendrán que adoptarse, pero el costo de posponerlas se irá incrementando con el transcurrir del tiempo.

## 1.2 LOS RESULTADOS DE LA ECONOMÍA EN EL 2000

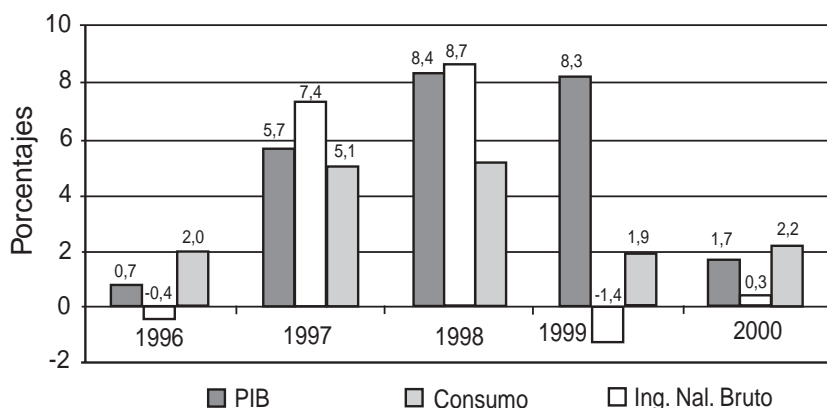
### **La evolución de la producción, el consumo y el ingreso**

Desde el punto de vista de crecimiento de la producción, el 2000 fue un año difícil para el país. La medición tradicional de la riqueza material de un país indica que la economía costarricense perdió dinamismo en el último año, pues la tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) pasó de un 8,3 por ciento del año precedente a un 1,7 por ciento, tal como se aprecia en el Gráfico 1.1. De acuerdo con la CEPAL,<sup>2</sup> Costa Rica pasó, después de tener una de las mayores tasas de crecimiento del PIB en el Mundo, en 1999, a la quinta tasa más baja en América Latina y el Caribe, sólo por encima de Uruguay, Argentina, Jamaica y Haití.

---

2. CEPAL. *Balace preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2000*. Diciembre, 2000.

Gráfico 1.1  
TASA DE CRECIMIENTO DEL PIB,  
DEL INGRESO NACIONAL BRUTO Y DEL CONSUMO



FUENTE: Banco Central de Costa Rica.

Cuadro 1.1  
PRODUCTO INTERNO BRUTO POR SECTOR PRODUCTIVO, 1996-2000  
(variación porcentual)

CONCEPTO	1996	1997	1998	1999	2000
Producto interno bruto real a precios de mercado	0,7	5,7	8,4	8,3	1,4
Impuestos menos subvenciones sobre los productos	6,9	6,2	9,0	1,1	10,0
Producto interno bruto a precios básicos	0,1	5,7	8,3	9,1	0,6
Agricultura, silvicultura y pesca	1,8	1,5	8,2	4,8	-3,0
Extracción de minas y canteras	-4,8	13,0	9,3	-5,5	-2,1
Industria manufacturera	0,5	7,7	11,4	24,5	-3,0
Construcción	-17,9	6,1	17,4	-3,2	0,0
Electricidad y agua	2,6	5,6	8,7	6,6	6,0
Comercio, restaurantes y hoteles	-0,6	5,9	8,1	3,7	1,2
Transporte, almacenaje y comunicaciones	4,8	9,9	8,5	6,1	7,2
Servicios financieros y seguros	2,4	7,8	6,5	9,8	3,0
Actividades inmobiliarias	2,0	3,2	2,9	3,7	1,5
Otros servicios prestados a empresas	1,0	5,4	6,0	10,9	5,0
Servicios de administración pública	-4,5	1,5	0,0	0,9	2,0
Servicios comunales, sociales y personales	1,9	4,4	5,3	2,9	2,5
Menos: servicios de intermediación financiera (SIFMI)	5,7	6,1	8,9	9,6	1,4

FUENTE: Banco Central de Costa Rica.

Un análisis por sectores productivos indica que durante este año en algunos sectores la producción se contrajo (Cuadro 1.1). El sector agropecuario, el minero y de canteras y el sector industrial sufrieron caídas en sus niveles de producción real, debido a causas diferentes.

Desde que la transnacional Intel instaló en 1997 su planta de ensamblaje de microprocesadores en Costa Rica, la industria manufacturera incluye a esta firma dentro del valor agregado del sector. Por consiguiente, las estadísticas del sector se ven afectadas por las variantes en la producción de esta empresa, ya que se ha convertido en un elemento de peso dentro del valor agregado de la manufactura nacional.

Durante el año 2000, Intel dejó de contabilizar unos 873 millones de dólares por concepto de exportaciones, lo que significó una caída en las ventas del 34,5 por ciento en comparación con las de 1999. La menor producción de Intel repercutió en una tasa de crecimiento negativa para todo el sector industrial, pero si se observan las cifras del Índice Mensual de Actividad Económica (IMAE) para el sector industrial durante el 2000, se comprueba que este sector presentó un dinamismo positivo cuando se excluye la producción de Intel. De hecho, la industria fue uno de los sectores más dinámicos en este período, en contraposición con los sectores agrícolas y pesquero.

En cuanto a la producción de Intel, lo importante para el país es el valor agregado nacional, en lugar del valor bruto de la producción. A pesar de la disminución del valor de las exportaciones, es muy probable que durante el 2000 la evolución de los salarios e insumos que contrata la compañía en la economía local, fuera muy similar a la experimentada el año anterior.

Aunque el crecimiento del PIB fue menor en el 2000 en comparación con el de 1999, es muy posible que la situación económica a lo interno del país haya mejorado en el último año. De hecho, el Gráfico 1.1 muestra el crecimiento del Ingreso Nacional Bruto (INB), en donde este indicador en el 2000 creció un 0,3 por ciento. Si bien este porcentaje resulta bajo, es mayor al decrecimiento de 1,4 por ciento del año anterior. ¿Cómo es posible esto?

Cabe anotar que el valor agregado de Intel incluye un componente importante que corresponde a las ganancias de la empresa como una retribución a la inversión en investigación y desarrollo realizada a lo largo de los años en varios países alrededor del Mundo. En efecto, Intel repatría utilidades, que constituyen una parte del valor agregado medido por el Producto Interno Bruto, pero que no representan ingreso para los factores nacionales de la producción.

Al final de cuentas, lo importante desde el punto de vista de bienestar material, es lo que queda en Costa Rica una vez que Intel repatría sus utilidades. Aquí permanecen fundamentalmente los salarios que paga a sus 2.000 empleados que trabajan en su planta de ensamblaje. El resto es simple contabilidad.

El menor de nivel de exportaciones de Intel, según la empresa, se debió a un cambio dado en una de las líneas de producción para construir un microprocesador más moderno que tendría un mayor valor en el mercado internacional. Al final, los empleados de esta empresa, les interesa saber sobre todo cuánto se les pagará de salario. Por eso son indiferentes ante la producción de un microprocesador más o menos moderno, a menos que ello implique un cambio en sus remuneraciones. Por lo tanto, una vez que la empresa vuelva a operar con su plena capacidad, esto repercutirá en una mayor medición del crecimiento del PIB, pero ello no significa una mejora en la economía nacional.

Por su parte, la producción del sector agropecuario disminuyó por un conjunto de factores internacionales adversos y también por problemas contables. Por un lado, la producción de los sectores agrícolas tradicionales se han visto afectados por una sobreoferta mundial que ha provocado una caída de precios, lo cual se explicará más adelante. Por otro lado, la contabilidad de la producción del sector pesquero ha bajado por la eliminación de los Certificados de Abono Tributario o CAT, lo que provocó, que muchas empresas del sector dejaran de reportar exportaciones. En algunos casos, existían empresas que eran competitivas solamente con la ayuda del subsidio y al ser eliminado cerraron sus puertas; pero, en otros casos, algunas empresas simulaban exportaciones solamente con el afán de cobrar

el CAT, lo cual terminó provocando un problema de subestimación en el crecimiento de la producción en el año 2000.

La construcción es uno de los sectores más sensibles al grado de dinamismo de la economía. Pasó deprimido durante la mayor parte del año por la inflexibilidad de las tasas activas de interés, las cuales no bajaron tanto como las tasas pasivas. A finales de año, el sector construcción mostró un mayor dinamismo, porque hubo un incremento en los bonos de vivienda otorgados por el Gobierno y una leve disminución en las tasas de interés cobradas por los préstamos de vivienda.

Los sectores de comercio, las actividades inmobiliarias y los servicios personales tuvieron un crecimiento relativamente bajo, porque se dio una demanda interna poco dinámica, lo cual se convirtió en el común denominador a lo largo del año. En este sentido, el Gráfico 1.1 muestra el crecimiento del consumo interno en los últimos años y puede apreciarse el bajo crecimiento en este rubro, especialmente a partir de 1999. Una causa de este leve crecimiento, es el elevado nivel de las tasas reales de interés para los préstamos, lo cual es producto de una política monetaria basada en altos encajes y la ausencia de profundidad en el sector financiero, además de las ineficiencias de los intermediarios financieros líderes en el mercado costarricense.

Finalmente, los sectores de electricidad, agua y telecomunicaciones muestran altas tasas de crecimiento en el valor agregado, si se comparan con las de los sectores anteriormente descritos. Estos sectores están ligados a la inversión que realiza el Estado en ellos, ya que son actividades que permanecen como monopolios públicos. En el caso de la electricidad, el Instituto Costarricense de Electricidad terminó, durante el 2000, la construcción de Angostura, la represa hidroeléctrica de mayor capacidad de generación eléctrica en el país (177 MW) y la planta geotérmica Miravalles III que fue adjudicada a una empresa privada mediante el esquema BOT,<sup>3</sup> donde la empresa privada concesionaria construye la planta de generación, la opera du-

---

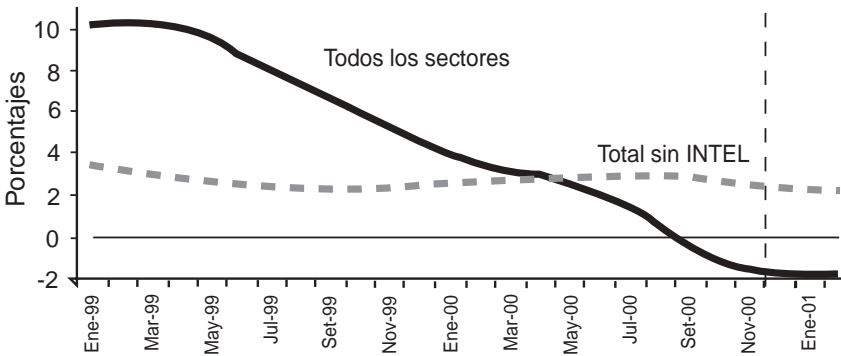
3. Se refiere a las siglas en Inglés de *Build, Operate and Transfer*, o sea, construir, operar y traspasar.



rante el período de la concesión y la transfiere al ICE cuando ésta termina (17 años). De igual manera, el ICE inició las etapas preliminares de los proyectos Pirrís y Peñas Blancas.

La tendencia del crecimiento de la economía durante el año 2000, se resume en el Gráfico 1.2, que muestra el Índice Mensual de Actividad Económica. La tendencia de este indicador muestra una caída en la tasa de crecimiento de la actividad económica, en donde se vuelve negativa en setiembre. Este índice también se ve afectado por la caída en la producción de Intel, la cual si se excluye, muestra una tendencia de la producción a aproximadamente un 2,8 por ciento, sin caer en el rango de valores negativos. Lo relevante de este gráfico es mostrar que el 2000 fue un año de pérdida de dinamismo en la actividad económica, aunque hacia finales de año las cifras parecieran mostrar que esta tendencia hacia la baja en el crecimiento aparentemente iba a detenerse.

Gráfico 1.2  
 ÍNDICE MENSUAL DE ACTIVIDAD ECONÓMICA  
 (Tasa de variación - Tendencia ciclo)



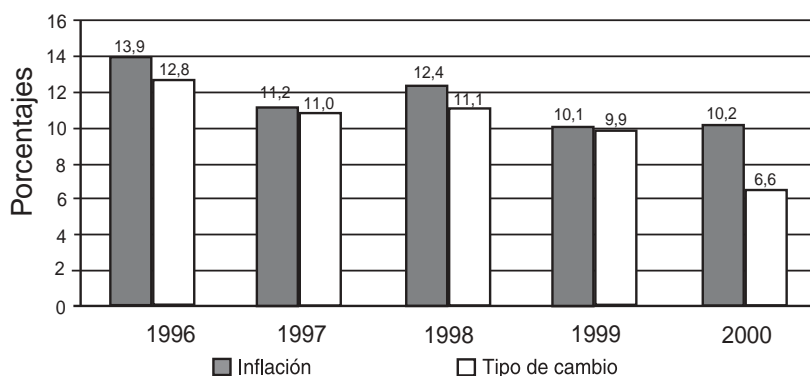
FUENTE: Banco Central de Costa Rica.

### La evolución de los precios

En el Gráfico 1.3 puede observarse que la economía costarricense ha alcanzado una estabilidad macroeconómica relativa que se refleja en un mantenimiento de un nivel de inflación alrededor del 10-11 por

ciento en los últimos cuatro años. Por un lado, esto puede verse como un elemento positivo si se compara con las tasas de inflación que se observaban una década antes. Sin embargo, si se mira esto hacia el futuro, es evidente que al país le ha resultado muy difícil reducir la tasa de inflación a un sólo dígito; incluso, de acuerdo con la CEPAL, Costa Rica presenta una de las tasas de inflación más elevadas en América Latina y el Caribe, cifra que es superada en el 2000 sólo por Ecuador, Haití y Venezuela.

Gráfico 1.3  
TASA ANUAL DE CRECIMIENTO DEL IPC Y DEVALUACIÓN DEL COLÓN,  
1996-2000



FUENTE: Instituto Nacional de Estadística y Censos y Banco Central de Costa Rica.

La dificultad del país para reducir la inflación por debajo del 10 por ciento se debe a la presencia en la economía de un déficit en las cuentas del Gobierno. En el 2000, el déficit del sector público consolidado representó el 3,6 por ciento del PIB y se constituye en el porcentaje más alto de los últimos cuatro años. Mientras no se resuelva el problema del déficit, el país será incapaz de obtener cifras sostenibles de inflación de un solo dígito y alcanzar de esa forma a los niveles internacionales de inflación.

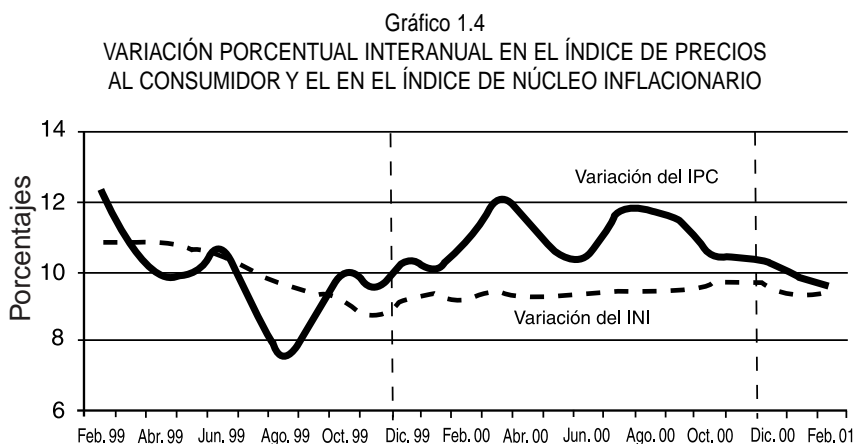
Para el año 2000, la inflación fue de un 10,2 por ciento. De acuerdo con el Banco Central de Costa Rica,<sup>4</sup> el efecto del aumento en el precio local de los hidrocarburos, como resultado de la escalada inter-

4. Hoffmaister *et. al.*, *op. cit.*

nacional en el precio de los combustibles, repercutió en un incremento de un punto porcentual sobre el Índice de Precios al Consumidor (IPC); o sea, solamente el incremento en los precios de los hidrocarburos explica una décima parte de la tasa de inflación que se observó en el 2000. El precio al consumidor de la gasolina se elevó un 22 por ciento a lo largo de este año.

El Banco Central también calcula el Índice de Núcleo Inflacionario (INI). Este índice refleja el incremento en los precios al consumidor, eliminando los precios de aquellos productos, incluidos en el IPC, que muestran gran variabilidad. Esta cifra da una idea más concreta de cuál es el comportamiento de la moda de incrementos de precios, como componente central de la definición de inflación y deja por fuera aquellos productos cuyos precios se ven alterados por comportamientos ajenos al fenómeno de la inflación.

En el Gráfico 1.4 se presenta la variación interanual del INI, donde se muestra un crecimiento ligeramente por debajo del 10 por ciento desde octubre de 1999 y durante todo el año 2000. Esto indica que la medición de la inflación se ha visto afectada hacia arriba por altibajos en los precios de algunos productos. Sin embargo, al igual que en el caso del IPC, no se observa ninguna tendencia hacia la baja. Más bien este indicador presenta una ligera tendencia al alza durante el año 2000.



FUENTE: Instituto Nacional de Estadística y Censos y Banco Central de Costa Rica.

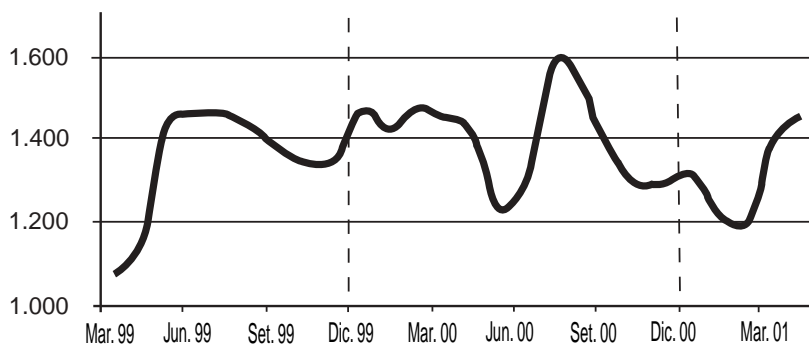
## La política cambiaria y el nivel de reservas

La política cambiaria también se ha situado dentro del marco de estabilidad macroeconómica relativa que se ha observado en los últimos años. El Gráfico 1.3 muestra el comportamiento de la devaluación en los últimos años, la cual se ha venido reduciendo hasta alcanzar un 6,6 por ciento en el año 2000.

El Banco Central ha seguido desde hace más de quince años una política cambiaria basada en la regla de paridad del poder adquisitivo. Esto quiere decir que el porcentaje de devaluación del colón es el resultado de la diferencia entre las tasas de inflación de Costa Rica y las de un grupo de países con los que Costa Rica comercia.

En este sentido, la tasa de devaluación del colón con respecto al dólar disminuye principalmente por la baja en la inflación costarricense, tal y como se presenta en el Gráfico 1.3. Sin embargo, a partir del segundo semestre de 1999 y en especial en el 2000, la menor tasa de devaluación responde más al incremento de la inflación en los Estados Unidos, por el repunte en el precio internacional de los hidrocarburos, los cuales reciben una mayor ponderación dentro del índice de precios de ese país en comparación con los Costa Rica.

Gráfico 1.5  
RESERVAS MONETARIAS INTERNACIONALES BRUTAS  
(millones de dólares)



FUENTE: Banco Central de Costa Rica.

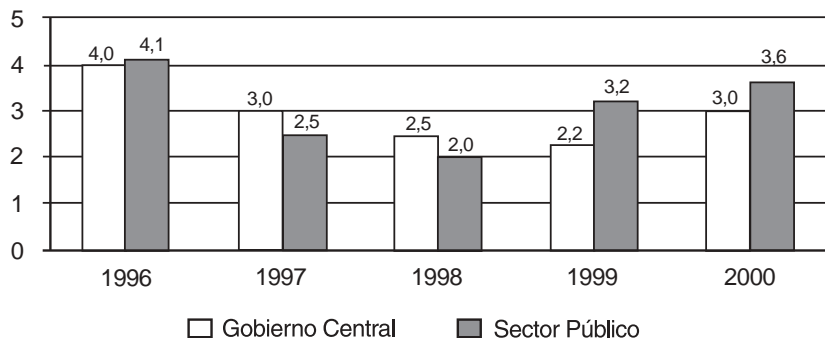
Igualmente, la política cambiaria en Costa Rica se ha manejado de forma endógena a la situación de las reservas monetarias internacionales. Desde este punto de vista, durante el 2000 no hubo presión alguna para que el Banco Central devaluara más fuertemente, porque la situación de las reservas se vió altamente beneficiada con la colocación de bonos de deuda externa (Gráfico 1.5).

En el año 2000, las reservas se mantuvieron aproximadamente en alrededor de 1.300 millones de dólares, con la excepción del período en que ingresaron las divisas de la emisión de los bonos en el mercado internacional a partir de agosto del 2000. Este ingreso de divisas ha permitido compensar el aumento en la factura petrolera, la baja en las exportaciones y la disminución en el ingreso de inversión extranjera directa.

## La evolución del déficit fiscal y su financiamiento

Como se mencionó en el apartado anterior, una de las causas del sostenimiento de la inflación por encima del 10 por ciento es la permanencia del déficit fiscal. En el año 2000, las cifras fiscales sufrieron un deterioro y el déficit consolidado del sector público representó un 3,6 por ciento del PIB (Gráfico 1.6), el tercero más elevado de los últimos diez años.

Gráfico 1.6  
DÉFICIT DEL GOBIERNO CENTRAL Y CONSOLIDADO DEL SECTOR PÚBLICO  
1996-2000  
(porcentaje del PIB)



FUENTE: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.

El empeoramiento en el déficit consolidado ocurre como resultado de un aumento en el déficit fiscal del Gobierno Central y del déficit cuasifiscal del Banco Central, ya que el conjunto de instituciones públicas mejoró su superávit, lo cual ayudó a compensar parcialmente el incremento en el déficit consolidado. El superávit de las empresas del Estado creció a pesar del aumento en las pérdidas de la Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE) por el establecimiento del subsidio a la gasolina. Esta medida fue adoptada por el Gobierno para disminuir el efecto del aumento de los precios internacionales de los combustibles sobre la inflación. Otra medida alternativa hubiera sido disminuir los impuestos que pesan sobre los precios de los combustibles; sin embargo, el Gobierno decidió no aplicar esta última medida, porque se había incluido ya como un aspecto positivo dentro del Proyecto de Ley de Simplificación Tributaria para compensar el incremento en otros impuestos.

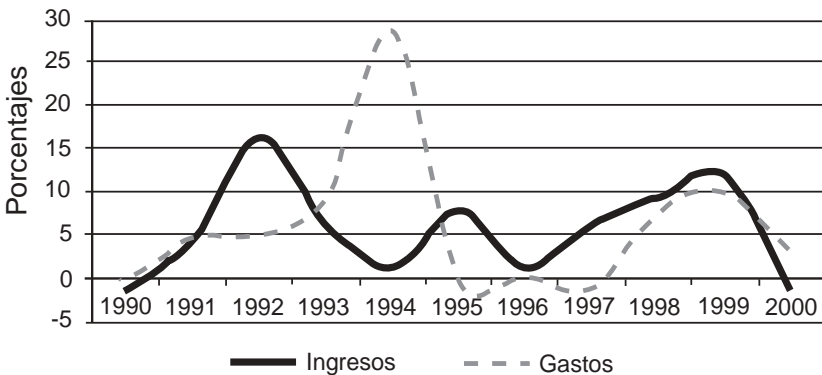
El déficit fiscal del Gobierno Central creció un 28 por ciento en términos reales en el último año, lo cual contrasta con las caídas reales que se habían experimentado en los cuatro años anteriores. Con esto, el déficit fiscal del Gobierno Central constituyó un 3 por ciento del PIB en el año 2000, tal y como se ilustra en el Gráfico 1.6.

Son varias las causas del aumento de este déficit. Desde 1995, el Gobierno Central viene reportando un superávit primario en sus cuentas fiscales. Esto significa que los ingresos son mayores que los gastos si se excluye el pago por intereses de la deuda interna y externa. En 1999, el incremento en el pago de los intereses de la deuda interna se había convertido en el principal elemento que explicaba el incremento en el déficit. Sin embargo, en el año 2000, el gasto por intereses decreció un 3 por ciento en términos reales y los 40.183 millones de colones corrientes en que se incrementó el déficit fiscal el último año son explicados por el incremento de más de 50.000 millones en las transferencias del Gobierno. Este incremento en las transferencias, es de un 50 por ciento aproximadamente. Así, por ejemplo, el Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI) recibió 14.000 millones de colones adicionales (crecimiento del 140 por ciento), Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF) que obtuvo 7.500 millones de colones adicionales (67 por ciento de

incremento en el presupuesto). Hubo un incremento de 13.500 millones de colones por el pago de las cuotas atrasadas a la CCSS como cumplimiento de la Ley de Pensiones a la vez que se emplearon 2.500 millones de colones en el censo de población. Se dio un pago a RECOPE del subsidio a la gasolina por 2.400 millones de colones. Hubo un incremento de 14.000 millones de colones en el gasto por pensiones del Estado y un incremento de 4.000 millones de colones en el financiamiento de las universidades. Además hubo un gasto extraordinario por 5.000 millones de colones por el pago de la expropiación de la Finca Santa Elena en Guanacaste.

El otro rubro del gasto corresponde a giros gubernamentales, el cual es bastante inflexible a la baja por contener el componente de las planillas de las instituciones del Gobierno y las pensiones con cargo al Presupuesto Nacional. No obstante, los giros decrecieron 2 por ciento en términos reales durante el año 2000.

Gráfico 1.7  
INGRESOS Y GASTOS DEL GOBIERNO CENTRAL  
(Variación anual)



FUENTE: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.

Desde noviembre de 1999, los ingresos venían creciendo a una tasa mayor que la de los gastos. Esta fecha coincide con la aprobación en la Asamblea Legislativa del Código de Normas y Procedimientos Tributarios. Este código reinstauró las multas económicas y penas de cárcel para los evasores de impuestos, luego de que la Sala Cuarta las

había declarado inconstitucionales. Solamente en los últimos meses del año 99, la recaudación por renta creció más de un 30 por ciento.

Sin embargo, en diciembre del 2000 la tendencia se revirtió y los gastos empezaron a crecer más que los ingresos, por fuerte descenso de los ingresos tributarios a finales del año 2000. Esto se explica, en primer lugar, porque se inició de una base que incluía el incremento extraordinario en los ingresos a finales de 1999, por la aprobación de la citada ley. En segundo lugar, las recaudaciones del impuesto sobre la renta disminuyeron a finales del año por el menor dinamismo en la actividad económica. Esto es producto del sistema de anticipos del impuesto al que están sujetas las empresas. Esto provocó entonces que a finales de año las deudas tributarias fueran muy pequeñas e incluso negativas, pues el anticipo se calcula de acuerdo con los ingresos percibidos en años anteriores, cuando el nivel de utilidades era mayor. En tercer instancia, el ICE pagó menos impuestos sobre la renta, porque en 1999 había cancelado el monto adeudado por varios años. Finalmente, las condonaciones de deuda por parte de instituciones públicas fueron mucho menores en el 2000 en comparación con 1999. En resumen, los ingresos del Gobierno Central crecieron un 9,4 por ciento en términos nominales, lo que implica una caída real de estos durante el año 2000.

De hecho, el único gran rubro de los ingresos del Gobierno Central que tuvo un crecimiento real, durante el 2000, fueron los impuestos de aduanas. Estos crecieron en un 2,5 por ciento, gracias al incremento en el precio de importación de los hidrocarburos. La recaudación real del impuesto sobre la renta sufrió una disminución cercana al 10 por ciento, por las causas explicadas en el párrafo anterior. Y la recaudación del impuesto de ventas bajó un 6,7 por ciento en términos reales por el poco dinamismo de la actividad económica durante el año. Finalmente, las recaudaciones reales del impuesto de consumo decreció un 15 por ciento, porque aparte de las razones expuestas, el Gobierno eliminó o redujo el impuesto de consumo durante el año 2000 a aquellos productos que generaban una recaudación importante, tales como las llantas, la ropa y los materiales de construcción. También en este año se dejaron de cobrar los impuestos que pesaban sobre las exportaciones de café, banano y carne.



Lo expuesto hasta el momento, presenta una situación menos positiva en materia fiscal en comparación a la que existió en años anteriores. El Gobierno no ha podido ponerle coto al crecimiento en el gasto público y no ha sido capaz tampoco de promover reformas que permitan aumentar la recaudación de impuestos. Lo anterior está impidiendo que se solucione el déficit fiscal recurrente que presenta la economía nacional y alimenta el círculo vicioso de financiar el déficit fiscal con mayor deuda pública, lo cual repercute en un mayor pago por intereses, lo que a su vez ocasiona un mayor déficit fiscal.

Las soluciones que ha ejecutado el Ministerio de Hacienda para financiar el déficit son principalmente de corto plazo, pues han consistido en colocar bonos en el mercado internacional de deuda externa. Desde mayo de 1998, el Ministerio de Hacienda ha colocado en los mercados internacionales 1.000 millones de dólares en bonos de deuda externa, de los cuales 250 millones de dólares se colocaron a mediados del año 2000 y otros 250 millones de dólares a inicios del 2001. Estos números se ven reflejados en el Cuadro 1.2, donde se observa que el déficit fiscal pasó de financiarse exclusivamente con deuda interna antes de 1998 a financiarse parcialmente con deuda externa después de ese año. De hecho, en el año 2000, un 50 por ciento del déficit fiscal del Gobierno Central fue financiado con deuda externa.

La colocación de bonos de deuda externa resulta positiva por dos razones. En primer lugar, se incrementa el plazo de financiamiento; por lo tanto el Gobierno debe recurrir al mercado local con menos frecuencia para financiar su déficit. Esto libera presión sobre las tasas de interés pasivas, por lo menos hasta que los bonos colocados no tengan que ser pagados. En segundo lugar, la colocación ha reducido el costo de financiamiento de la deuda pública, ya que ha resultado exitosa si se considera que las tasas de interés con las que se han colocado las emisiones fueron inferiores a las de otros países latinoamericanos como México y Argentina. Esta situación ocasiona un pequeño ahorro al Ministerio de Hacienda en el gasto, porque la tasa de interés que se paga por los bonos de deuda externa en dólares, corregidos por la devaluación del colón, es menor a la tasa de

Cuadro 1.2  
**DÉFICIT DEL GOBIERNO CENTRAL Y SU FINANCIAMIENTO, 1996-2000**  
(en colones corrientes)

	1996	1997	1998	1999	2000
<b>A. Ingresos del Gobierno Central</b>	<b>302.496</b>	<b>363.540</b>	<b>444.485</b>	<b>547.434</b>	<b>599.101</b>
Impuesto de aduanas	137.796	168.214	211.240	229.288	267.266
Impuesto sobre la renta	45.756	55.924	77.001	118.859	122.032
Impuesto de ventas	67.025	75.460	78.024	85.853	91.066
Impuesto al consumo	18.119	26.630	28.955	28.886	27.899
Otros ingresos	33.800	37.312	49.265	84.548	90.838
<b>Gastos Totales</b>	<b>397.968</b>	<b>445.309</b>	<b>533.921</b>	<b>646.425</b>	<b>739.274</b>
<b>B. Gastos de Gobierno Central (sin intereses)</b>	<b>285.844</b>	<b>332.098</b>	<b>417.895</b>	<b>482.199</b>	<b>563.621</b>
Giros	223.723	262.268	323.652	374.968	406.087
Sueldos y salarios	107.460	125.811	148.289	179.928	212.280
Pensiones	49.250	61.937	73.400	87.205	101.576
Otros	67.012	74.520	101.964	107.836	92.231
Transferencias	57.294	65.960	89.598	102.013	152.169
FEES <sup>1/</sup>	25.699	28.142	32.290	37.768	41.944
CATS	14.856	19.076	28.470	37.611	24.995
FODESAF	11.846	14.165	18.269	11.177	18.198
Otros	4.893	4.576	10.568	15.458	67.032
Comisiones bancarias	4.673	3.825	4.018	3.875	3.625
Otros	154	46	627	1.343	1.741
<b>C. Superávit Primario</b>	<b>16.652</b>	<b>31.442</b>	<b>26.590</b>	<b>65.235</b>	<b>35.480</b>
<b>D. Intereses</b>	<b>112.124</b>	<b>113.211</b>	<b>116.026</b>	<b>164.226</b>	<b>175.653</b>
Deuda interna	100.698	103.022	103.577	142.867	149.549
Deuda externa	11.426	10.189	12.449	21.359	26.104
<b>E. Déficit del Gobierno Central</b>	<b>(95.472)</b>	<b>(81.769)</b>	<b>(89.436)</b>	<b>(98.991)</b>	<b>(140.173)</b>
<b>F. Financiamiento del déficit</b>	<b>95.472</b>	<b>81.769</b>	<b>89.436</b>	<b>98.991</b>	<b>140.173</b>
Externo neto	(25.511)	(24.791)	49.609	64.475	70.872
Interno neto	120.983	106.560	39.827	34.516	69.301

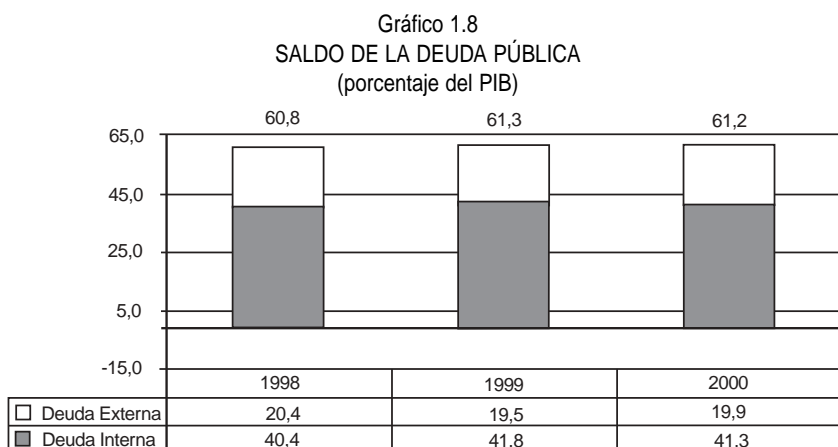
1/ Fondo Especial de Educación Superior.

FUENTE: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.

interés que se hubiera pagado en colones si los bonos se hubieran colocado en el mercado costarricense.

No obstante, aparte del pequeño ahorro mencionado, la conversión de deuda externa por interna no soluciona el problema de fondo, más bien lo traslada hacia el futuro y da una sensación de que la situación de la deuda interna no es tan grave, pues la presión sobre las tasas de interés desaparece temporalmente. Sin embargo, la deuda interna sigue representando un problema serio para la economía costarricense, porque empujará eventualmente las tasas reales de interés hacia arriba.

De acuerdo con el Gráfico 1.8, que muestra la evolución de la deuda pública total en relación con el PIB, la deuda externa se ha mantenido relativamente estable alrededor de un 20 por ciento desde 1997, pues una proporción importante de la venta de bonos en el exterior se destinó para pagar deuda externa vencida. Sin embargo, la deuda interna muestra una tendencia alcista durante el período, a pesar de que registró una disminución en relación con el PIB en el año 2000.



FUENTE: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.

Las cifras del Gráfico 1.8 reflejan una situación preocupante que atenta contra la estabilidad macroeconómica del país. El problema de la deuda pública está lejos de ser superado. Las acciones seguidas por el Gobierno para controlar el déficit fiscal han sido insuficientes e inevitablemente el país deberá iniciar la discusión sobre la necesidad de aumentar la eficiencia en la recaudación de impuestos y aumentar también la carga tributaria.

La nueva medición de la producción nacional arroja que los ingresos tributarios representan en Costa Rica tan sólo algo más de un 12 por ciento del PIB, cifra que resulta ser baja de acuerdo con las comparaciones internacionales. El sistema tributario costarricense es muy engorroso. Posee una base tributaria pequeña lo que lo hace depender de los grandes contribuyentes, promueve la evasión fiscal, provee muchas formas para que las empresas escondan sus ingresos y sobrefacturen sus gastos y es caro de administrar para la Hacienda Pública.

En este sentido, el Gobierno presentó a la Asamblea Legislativa el Proyecto de Ley de Simplificación Tributaria. A pesar de que este proyecto está lejos de resolver los principales problemas que aquejan al sistema tributario costarricense, sí representa un paso en la dirección indicada. No obstante esto, el proyecto encontró muchos obstáculos para su aprobación en la Asamblea Legislativa y no fue hasta febrero del 2001 que entró en primer debate.

El objetivo del proyecto es facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias de los contribuyentes, y a la vez brindar a la administración herramientas para mejorar su gestión de fiscalización y control. Por esto, dicha reforma tributaria no pretende aumentar sensiblemente el peso de la tributación sobre los agentes económicos en muy corto plazo. Más bien, el efecto de la reforma se podrá sentir en los próximos años al permitir el mejoramiento de los mecanismos de recolección de impuestos.

De aprobarse definitivamente, la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria eliminará el impuesto selectivo de consumo de unos 1.300 artículos que han venido representando un porcentaje muy bajo en su recaudación, lo cual encarece y dificulta su control actual. Dicha ley también plantea la reducción de los impuestos a la gaso-

lina y demás combustibles al crearse un impuesto único que elimina el efecto de cascada de los aumentos de precios de los hidrocarburos. También se modifica la Ley del Impuesto sobre la Renta, al aumentar el monto de las deducciones al pago del impuesto sobre la renta que se realiza a favor de la persona con cónyuge e hijos. Además se propone la derogatoria de 39 impuestos menores, incluidos algunos por concepto de timbres, por el alto costo de su administración y la poca recaudación que producen.

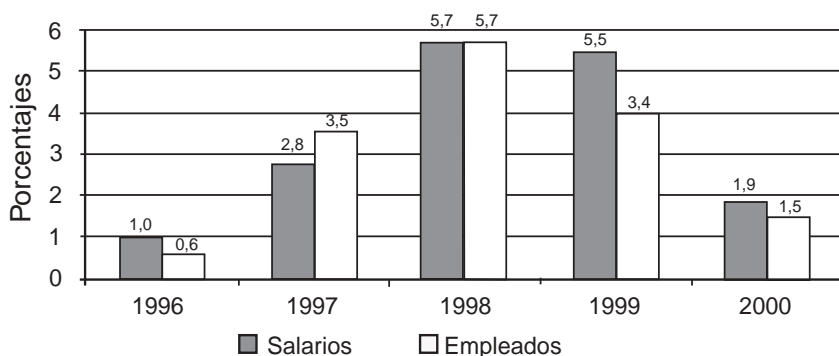
Para compensar la derogación de este conjunto de impuestos, el proyecto de ley establece que algunas actividades que hoy no pagan impuestos sobre sus ganancias, sí deben pagar el impuesto sobre la renta con su aprobación. Entonces de esta forma, las universidades privadas y los servicios de bodegaje tendrían que pagarlos.

## La evolución del empleo y de los salarios

Las cifras de empleo y salarios en nuestro país, provienen de dos fuentes principales. La primera es la Encuesta de Hogares que realiza el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) en julio de cada año. La segunda son las estadísticas relacionadas con los trabajadores afiliados a la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS)<sup>5</sup>.

5. Cada fuente tiene sus ventajas y desventajas. Las estadísticas de la CCSS se trabajan con números poblacionales; sin embargo, estos números pueden ser afectados por cambios en el tiempo en la proporción de trabajadores afiliados a no afiliados. Igualmente, estas cifras sufren del problema de doble contabilidad de empleados, pues una misma persona puede tener varios empleos, algunos de ellos de forma irregular. Esto puede afectar la evolución de las cifras, como sucedió, por ejemplo, en el caso del censo de población, cuando se contrató en forma temporal a los maestros de las escuelas para recolectar la información. En ese caso, se puede llegar a la conclusión errónea de que el empleo aumentó y los salarios promedio disminuyeron durante ese período, cuando lo que realmente sucedió fue un aumento en el número de horas trabajadas, con el correspondiente aumento en las remuneraciones a los trabajadores. Por otro lado, las estadísticas de empleo y salarios de la Encuesta de Hogares también presentan problemas. Al ser una encuesta anual, los resultados que arroja son menos volátiles que las estadísticas mensuales de la CCSS. Sin embargo, desde un punto de vista técnico, los datos de la encuesta pueden estar afectados por el error estadístico, lo que puede causar un problema de interpretación. Además, la Encuesta de Hogares ha estado sujeta a cambios metodológicos como los aplicados en 1999, lo cual hace que las cifras no sean comparables entre algunos años.

Gráfico 1.9  
TASA DE CRECIMIENTO DEL SALARIO REAL  
Y DEL NÚMERO DE TRABAJADORES AFILIADOS A LA CCSS



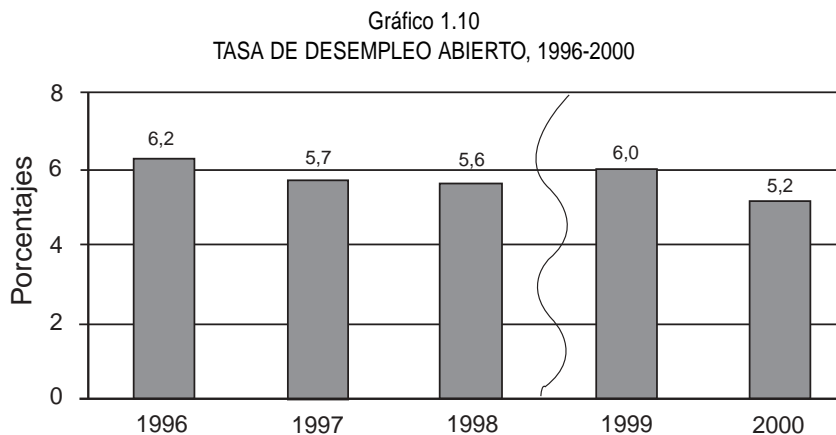
FUENTE: Caja Costarricense de Seguro Social.

El Gráfico 1.9 muestra el crecimiento del valor real promedio de los salarios reportados a la CCSS. En el año 2000, los salarios reales crecieron 1,9 por ciento en promedio. Este es el menor incremento de los últimos cuatro años. Esto es producto de la situación económica que vivió el país y que tuvo también su efecto en el mercado laboral. El menor dinamismo de la producción provocó que tanto el empleo como los salarios crecieran menos que en los años anteriores. A manera de referencia, las cifras de la encuesta de hogares muestran que el salario real promedio a julio del 2000 había crecido en uno por ciento, en comparación con el mismo mes del año anterior.

El Gráfico 1.9 también muestra un incremento de 1,9 por ciento en el número de trabajadores afiliados a la CCSS durante el año 2000. Para cada mes cotizaron más trabajadores a la CCSS, lo cual representa un incremento en el número de empleos, a menos que la CCSS haya mejorado su gestión de cobro y afiliación. Igualmente, la Encuesta de Hogares del INEC indica un crecimiento del 1,4 por ciento en el número de trabajadores ocupados.

Como la fuerza de trabajo creció únicamente un 0,5 por ciento en el año 2000, el incremento en el número de empleados produjo una reducción en la tasa de desempleo abierto que en 1999 fue del 6,0 por ciento y en el 2000 tuvo una tasa del 5,2 por ciento. Estos valores se

pueden apreciar en el Gráfico 1.10, con la salvedad de que hay que tomar en consideración el cambio metodológico a partir de 1999, el cual mejoró la calidad de las estadísticas, pero impide realizar comparaciones con años anteriores.



FUENTE: Instituto Nacional de Estadística y Censos.

El desempleo sigue afectando más fuertemente a la mano de obra femenina; sin embargo, durante el año 2000, el desempleo se redujo más fuertemente con las mujeres, quienes pasaron de una tasa de desempleo abierto del 8,2 a una tasa de 6,9 por ciento, mientras que con los hombres disminuyó el desempleo abierto, al pasar de una tasa del 4,9 a una del 4,4 por ciento.

Durante el año 2000, el subempleo visible (aquellas personas que trabajan menos horas de lo deseado) se redujo la tasa de un 4,8 a un 4,0 por ciento. Aquí se da una tendencia a la baja mucho más marcada con las mujeres, quienes tradicionalmente se han visto más afectadas por este tipo de desempleo. Y el subempleo invisible (aquellas personas que laboran las horas que quieren pero con salarios menores al mínimo) presentó un ligero aumento del 3,0 al 3,3 por ciento y se dió igualmente entre hombres y mujeres. En este caso, los hombres fueron los más propensos a sufrir el subempleo invisible.

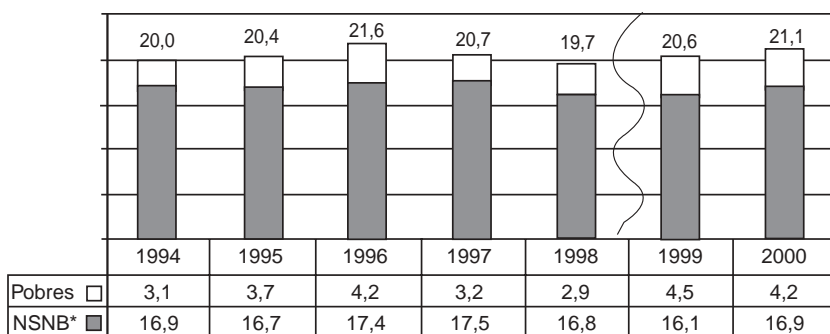
## La evolución de la pobreza

Para medir la pobreza, se maneja diversos indicadores. En Costa Rica el INEC utiliza anualmente, con la Encuesta de Hogares, el método de línea de pobreza. Este procedimiento consiste en definir un nivel de ingreso mínimo para que una familia típica pueda satisfacer requerimientos materiales más básicos de alimentación, vestido, transporte y vivienda.

Cabe destacar que las mediciones de pobreza no incluyen las ayudas que las familias pobres reciben del Estado. En Costa Rica no hay una medida de pobreza, ni de la distribución del ingreso, que muestre cuál es la situación final de las familias luego que el Estado ha redistribuido recursos alcanzados, mediante el cobro de impuestos.

Una discusión seria de la evolución de la pobreza en Costa Rica no podría hablar de cambios dramáticos de un año a otro, menos aún, con una estructura económica que no ha tenido transformaciones fundamentales en los últimos años, mediante reformas económicas y sociales. Por lo tanto, el tema fundamental relacionado con la pobreza no es el cambio en el porcentaje de familias pobres, sino la incapacidad que ha mostrado el país para reducir el porcentaje de familias pobres por debajo del 20 por ciento.

Gráfico 1.11  
PORCENTAJE DE HOGARES POBRES



\* No satisfacen las necesidades básicas

FUENTE: Instituto Nacional de Estadística y Censos.



El Gráfico 1.11 muestra precisamente este fenómeno. Desde 1994, la pobreza se ha estacionado en una quinta parte de las familias costarricenses y no muestra grandes cambios año tras año, dejando de lado los problemas comparativos por el cambio en la metodología de medición.

Si bien en el año 2000 el porcentaje de familias pobres se incrementa en medio punto porcentual, cambios tan pequeños de un año a otro caen dentro del error estadístico tradicional que implica una encuesta. La interpretación de esta situación se vuelve más compleja aún cuando se observa que en el 2000 se combinó un aumento en la pobreza, una disminución de la indigencia y una caída en la tasa de desempleo, cuando generalmente estas tres variables varían en un mismo sentido.

En el caso de la economía costarricense, la medición de la pobreza es muy afectada por la tasa de crecimiento de la producción. La razón radica en que la creación de empleos está muy ligada al crecimiento de la economía. Ante la ausencia de un seguro de desempleo, el tener o no tener empleo repercute considerablemente en que una familia califique o no como pobre.

Por lo tanto, en el pasado, el país ha sido capaz de reducir el porcentaje de familias pobres de manera perceptible solamente cuando el crecimiento del ingreso nacional ha superado el 4 por ciento anual. Esto no quiere decir que el crecimiento sea una condición suficiente para solucionar la pobreza, pues de hecho, en 1997 y 1998 el INB creció por encima del 7 por ciento y no se observaron cambios en la pobreza; sin embargo, si hay suficiente evidencia de que en Costa Rica, tasas de crecimiento elevadas son necesarias para bajar la pobreza.

### **1.3 FACTORES QUE EXPLICAN EL MENOR DINAMISMO DE LA ECONOMÍA EN EL 2000**

Del acápite precedente se puede concluir que la economía durante el 2000 presentó una situación más complicada que en años precedentes, lo cual incidió en una tasa de crecimiento más baja de lo es-

perada al inicio del año. Las difíciles condiciones a las que se vio sometida la economía obedecen a una serie de elementos internos y externos que se presentaron conjuntamente en el año 2000. El presente segmento trata de dilucidar estos elementos.

## **Factores externos**

Varios factores externos afectaron negativamente el desempeño de la economía costarricense. Entre estos destaca la reducción de las exportaciones del INTEL, la caída de los términos de intercambio y la crisis en varios mercados internacionales de productos tradicionales.

### ***Producción de Intel***

Como se mencionó antes, dentro de los elementos más importantes que explican el poco dinamismo de la economía costarricense en el 2000 se señala la reducción de 857 millones de dólares en las exportaciones de la transnacional Intel. La producción de esta compañía se ha visto afectada por la combinación de una baja en el valor de las ventas ante un menor precio de los microprocesadores producidos junto a un cambio en las líneas de producción, lo cual provocó que una de sus líneas de producción estuviera cerrada durante la mayor parte del año 2000; pero se espera que ya en el 2001 se inicie la producción de un nuevo microprocesador.

Como también se había explicado, esta situación no representa necesariamente una desmejora para la economía costarricense, pues lo que interesa para medir la riqueza del país, es el componente nacional del valor agregado de la producción de Intel. Como el empleo y los salarios no fueron perjudicados por el cambio en las líneas de producción de esta compañía, es muy probable que el efecto para el país haya sido nulo, a pesar de que el país estadísticamente creció menos.

El Gráfico 1.2 presenta un análisis de la evolución de la economía, excluyendo el componente de la producción de la industria eléctrica.

ca y de alta tecnología. En éste se muestra que el dinamismo de la actividad económica no fue muy diferente durante el 2000 en comparación con el año precedente, aunque existe una pequeña tendencia a que el crecimiento sea un poco más elevado en el 2000 en comparación con el segundo semestre de 1999. A pesar de ello, el crecimiento de la actividad económica no superó el 3 por ciento durante el 2000.

### ***Términos de intercambio***

Los términos de intercambio representan el precio relativo de las exportaciones costarricenses en comparación con el precio de las importaciones. En la medida en que esta razón aumente se puede decir que los productos que exportamos son más valiosos en relación con los que importamos.

No obstante, durante el año 2000 ocurrió todo lo contrario. Mientras el precio del café y banano cayó en los mercados internacionales, el precio del barril de petróleo creció por encima de los niveles esperados. Esto significó, que a lo largo del año en estudio, se necesitaron más kilos de café y más cajas de banano para comprar el mismo barril de petróleo. Esto hizo que nuestro país perdiera divisas y oportunidades para que ese dinero se empleara para invertir o consumir. Esta situación provocó un deterioro en el crecimiento de la demanda interna y un menor dinamismo en el crecimiento de la economía.

Como referencia, durante el año 2000 el precio promedio del barril de petróleo en los mercados internacionales subió de 18,22 dólares a 28,22 dólares lo que representa un incremento de 55 por ciento. A pesar de que los precios ya se habían elevado significativamente en 1999, la tendencia alcista no se detuvo en el 2000. De hecho, como ya se había mencionado al inicio de este documento, en un artículo publicado por el Banco Central de Costa Rica<sup>6</sup> se estima que el aumento en los precios de los hidrocarburos del año 2000 representó que la economía dejara de crecer tres puntos porcentuales. Además, el mis-

---

6. Hoffmaister *et. al.*, *op. cit.*

mo estudio determinó que los efectos adversos de un aumento en el precio internacional de los combustibles sobre la producción, tardan tres meses en ser trasladados completamente a la economía.

Si bien los precios locales de los combustibles aumentaron un 22 por ciento durante el año, el efecto del aumento en los precios del petróleo se reflejan al lado de la balanza comercial. En el año 2000, la factura petrolera creció un 47 por ciento, al pasar de 320,2 millones de dólares a 472,1 millones de dólares. Este porcentaje muestra la alta dependencia e inelasticidad de la demanda de combustibles en Costa Rica, porque el incremento en el precio no redujo el consumo sustancialmente. De hecho, las estadísticas de consumo muestran que a lo interno, el aumento en los precios promovió un cambio de la gasolina *super*, que es más cara, por la gasolina *regular*, sin que los hábitos de consumo fueran modificados en gran medida, pues se consumió igual cantidad de litros.

Los 150 millones de dólares que se gastaron de más en combustibles representan una pérdida extraordinaria de divisas, un dinero, que de no haber subido los precios del petróleo, hubiera sido destinado a otros sectores de la economía para promover un mayor crecimiento y producción. Esto provocó una necesidad de captación adicional en el Banco Central; en dólares, para hacerle frente al aumento de la factura petrolera de RECOPE, o en colones para recoger el circulante que provocó la compra de dólares en el mercado local para no afectar así la estabilidad de los precios.

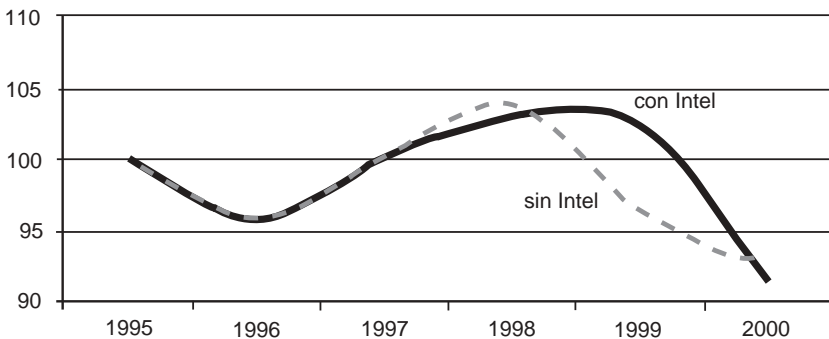
Como se anotó, el aumento en los precios de los combustibles se juntó con la caída en los precios y exportaciones de café y banano. El caso del precio del café muestra una evolución bastante dramática; pues, debido a la sobreproducción mundial, el precio bajó de casi 150 dólares por saco en marzo de 1998 a menos de 60 dólares en abril del 2001, con algunas tendencias fuertes a seguir cayendo. Con esto se prevé una crisis severa de productores a nivel mundial, porque se calcula que el precio de venta está por debajo del costo de producción de la mayoría de países productores, incluyendo a Vietnam, país que pasó rápidamente a ser el segundo productor mundial. Solamente en el año 2000, el precio del café bajó 15 por ciento. Además, en el caso costarricense se calcula que para el año 2001, al

problema de los precios se suma a una menor producción, lo que agravará aún más la situación de los caficultores. Durante el año 2000, las exportaciones de café bajaron un 4 por ciento, unos 12 millones de dólares, aunque lo peor está por venir.

El mercado de banano internacional también presenta problemas de saturación de oferentes, especialmente por la crisis económica que atraviesa Ecuador, el primer productor del Mundo. Esto ha provocado una caída en el precio, aunque no tan severa como en el caso del café. El problema del precio del banano se vio precipitado con el anuncio de la Unión Europea de romper el sistema existente de cuotas, el cual favorecía ampliamente el ingreso del banano costarricense a esta región.

La intención de la Unión Europea era implantar un nuevo sistema de compras basado en la compra del banano según quien lo ofreciera primero, bajo el lema "primero en entrar, primero en vender". El mercado reaccionó entonces con una baja en el precio hacia finales de año, lo cual compensó el aumento producido a inicios del 2000. Como consecuencia, en el año 2000 Costa Rica pasó de exportar 115 millones de cajas de banano a 102 millones, lo que representó una pérdida aproximada de 100 millones de dólares por concepto de divisas.

Gráfico 1.12  
ÍNDICE DE TÉRMINOS DE INTERCAMBIO DE COSTA RICA  
(1995 = 100)



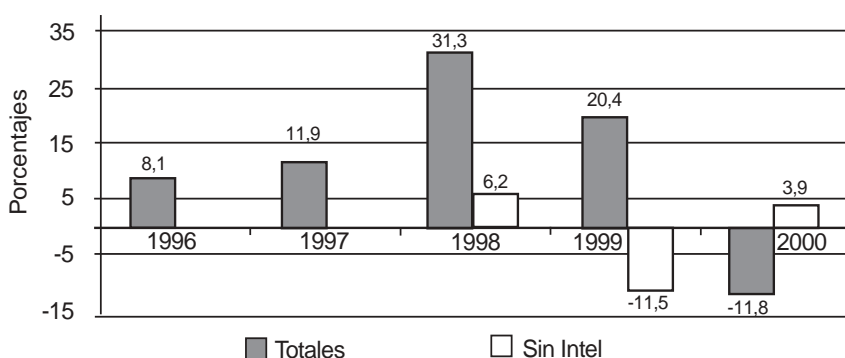
FUENTE: Banco Central de Costa Rica.

El Gráfico 1.12 muestra, a partir de 1995, un índice sobre la evolución de los términos de intercambio de Costa Rica. La tendencia de los términos de intercambio, sin la empresa Intel, muestra una disminución acumulada del 13 por ciento desde 1998. En el caso de la tendencia, con la empresa Intel incluida, los términos de intercambio cayeron un 12 por ciento solamente en el año 2000. Con esto queda evidente la magnitud del efecto adverso de los mercados internacionales sobre la economía costarricense.

### *Situación de las exportaciones*

La evolución de las exportaciones costarricenses durante el año 2000 muestra una tendencia hacia la baja. De hecho, el Gráfico 1.13 expone una caída en las exportaciones totales del 11,8 por ciento. Sin embargo, cuando se excluyen las exportaciones de la transnacional Intel, el resto de las exportaciones suma un 3,9 por ciento en el 2000, con lo que se recupera parcialmente la caída experimentada en el año precedente.

Gráfico 1.13  
EXPORTACIONES TOTALES Y SIN INTEL EN DÓLARES  
(Variación anual)



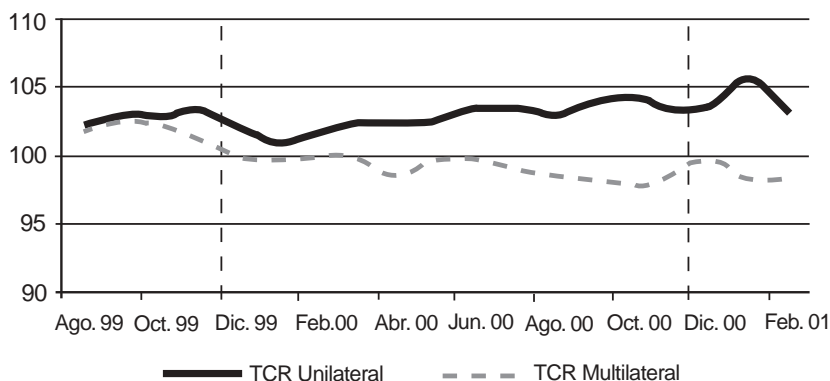
FUENTE: Banco Central de Costa Rica.

La caída en las exportaciones se observa tanto en el caso de las tradicionales (café, banano, carne, azúcar, etc.), que se situaron en un 13,8 por ciento, como en las exportaciones no tradicionales (textiles,

microprocesadores, piñas, melones, etc.) que mostraron una baja del 13,1 por ciento. Igualmente, si las exportaciones se dividen por sectores productivos, en el sector pecuario y pesca estas cayeron un 7,6; mientras en el sector agrícola un 12,3 y en el sector industrial, un 13,6 por ciento.

Es un error interpretar estas cifras como una crisis generalizada de todos los productos de exportación, o inferir que las exportaciones han perdido competitividad por una política cambiaria mal diseñada que ha devaluado menos de lo adecuado. Como se describió en el segmento respectivo, ni la evolución de las reservas monetarias internacionales del Banco Central, ni los índices de tipo de cambio real parecen indicar que se haya devaluado menos de lo necesario.

Gráfico 1.14  
ÍNDICE DEL TIPO DE CAMBIO REAL BILATERAL Y MULTILATERAL



FUENTE: Banco Central de Costa Rica.

La evolución de los índices de tipo de cambio real de equilibrio bilateral y multilateral (Gráfico 1.14), más que mostrar algún tipo de desajuste cambiario, reflejan las condiciones particulares de la economía mundial. En el caso del índice de tipo de cambio real de equilibrio multilateral, las variaciones se han visto marcadas por la volatilidad del valor del Euro en relación con el dólar estadounidense; en el segundo semestre del 2000, este último ha tendido a devaluarse ante la expectativa de una baja en las tasas de interés de los Estados Unidos para contrarrestar una posible recesión en ese país.

Cuadro 1.3  
EXPORTACIONES DE COSTA RICA:  
ALGUNOS PRODUCTOS CON PROBLEMAS  
(millones de dólares)

	1999	2000	VARIACIÓN PORCENTUAL
Total	6.720,14	5.897,39	-12,2
Pesca	168,51	59,74	-5,2
Banano	632,20	531,31	-16,0
Café	289,50	277,81	-4,0
Piña	133,07	121,07	-9,0
Textiles	804,44	772,56	-4,0
Microprocesadores	2.525,98	1.653,30	-34,5
Abonos	30,67	14,37	-53,1
Total neto	2.135,77	2.367,23	10,8

FUENTE: Procomer.

Por su parte, el índice de tipo de cambio real de equilibrio bilateral se ha visto afectado por el incremento en los precios industriales en los Estados Unidos, por la mayor ponderación que tienen los precios de los combustibles en comparación con los precios al consumidor en Costa Rica.

La baja en las exportaciones durante el año 2000 se explica completamente por las caídas que sufrieron en siete productos específicos y no por una crisis general. Estos productos son: microprocesadores, banano, café, pesca, piña, textiles y abonos. Si se excluyen estos productos del total de exportaciones en ambos años, como se hace en el Cuadro 1.3, el resto de las exportaciones crecieron un 10,8 por ciento en el 2000. Por tanto, las menores ventas al exterior de estos productos ocurren como producto de factores internacionales de precio y mercado y no por causa de una política cambiaria equivocada.

En el caso del café y el banano, ya se había explicado que las caídas correspondían a factores del mercado internacional, a lo que se les debe agregar las exportaciones costarricenses de piñas y melones. El caso de los microprocesadores ya fue explicado.



Por su parte, las ventas de textiles costarricenses al exterior habían permanecido estancadas, en los últimos cuatro años, por el agotamiento de las cuotas otorgadas bajo la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC) que daba ingreso preferencial a nuestros productos en los Estados Unidos. Hacia finales del año 2000, el Congreso de este país aprobó una ampliación de los beneficios de la ICC, con lo cual se espera que este sector vuelva a generar un crecimiento en los volúmenes exportados, a pesar de que esto debe ponderarse con un menor nivel de ventas por el menor dinamismo de la economía estadounidense.

Con los productos de pesca sucedió algo muy particular. Muchos productores que recibían Certificados de Abono Tributario (CAT), dejaron de exportar una vez que este subsidio caducó. Evidentemente, existió también un problema de doble contabilidad, pues algunos empresarios fingieron exportaciones con el fin de embolsarse el CAT.

El monto real de CAT desembolsados por el Ministerio de Hacienda fue muy similar en 1999 y el 2000. Sin embargo, en este último año entró en completa vigencia un impuesto del 50 por ciento sobre el subsidio para controlar aun más el crecimiento del déficit fiscal y acabar con un beneficio, cuyo aporte a la producción era cuestionable y su costo para el erario muy elevado.

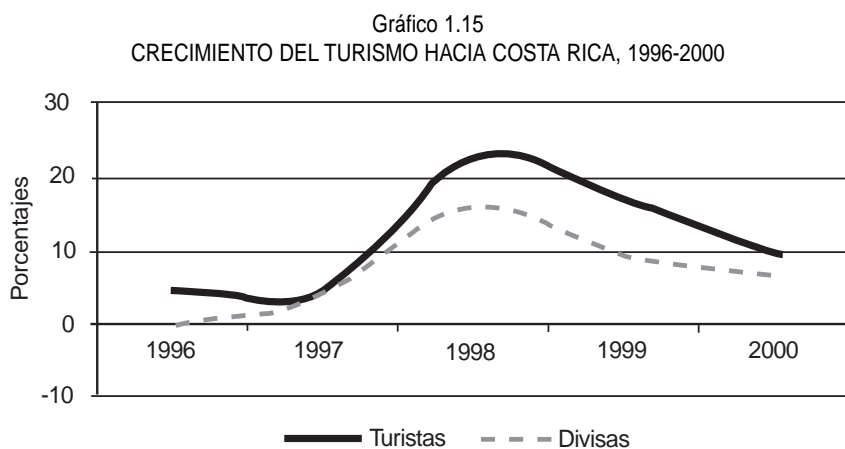
Finalmente, el caso de los abonos reflejó el traslado de la producción de Fertica a Chile, luego de que una empresa estadounidense adquirió las acciones de la compañía. La producción de la empresa en Costa Rica ha venido disminuyendo más del 50 por ciento por dos años consecutivos y el deseo de la empresa es producir en el país solamente lo necesario para cubrir el mercado local.

Con todo esto, no se busca decir que las exportaciones de aquellos productos agrícolas que se vieron afectados por las bajas en los mercados internacionales, durante el 2000 no necesitan de acciones que permitan a los productores contrarrestar los momentos difíciles. Más bien que esta ayuda debe ser individualizada y no debe corresponder solamente a una política general dirigida a todos los productos de exportación. Una devaluación mayor a la existente no es

lo más adecuado, ya que conduciría a una mayor inflación, sin que los exportadores se vean beneficiados permanentemente.

### ***La actividad del turismo***

La industria turística costarricense viene mostrando un dinamismo envidiable en el último lustro. Desde 1998, el ingreso de divisas viene creciendo a tasas superiores al 10 por ciento y el número de turistas ha subido a tasas cercanas a este porcentaje. La tendencia de los turistas que visitan el país, de acuerdo con las encuestas de salidas del ICT, indica que desde 1994 los turistas aumentan el número promedio de días de estadía. Por ello es que el ingreso de divisas crece más rápidamente que el número de turistas, tal como se aprecia en el Gráfico 1.15.



FUENTE: Instituto Costarricense de Turismo.

En el año 2000, el turismo deparó 1.138 millones de dólares en divisas. Esto convierte a la actividad en la principal fuente generadora de divisas para el país, por encima incluso de la suma de las exportaciones de café y banano. Estos datos son aún más positivos si se considera que el turismo es una industria intensiva en trabajo, compuesta principalmente de servicios; por eso el valor agregado nacional de esta actividad es mayor al generado por la mayoría de las industrias manufactureras del país.

Las expectativas del sector turismo son excelentes en los próximos años. A pesar de que se habla de un posible menor dinamismo de la economía estadounidense, país del cual provienen la mitad de los turistas que llegarán a Costa Rica, hacia finales del año 2000 se estaban iniciando importantes construcciones para incrementar la ocupación hotelera del país, principalmente en las zonas de San José y Guanacaste. Esto hará que el sector continúe creciendo a tasas elevadas, ya que adicionalmente el Gobierno ha destinado una mayor cantidad de recursos para la promoción del turismo en el extranjero.

### *Panorama de la economía internacional*

Además del citado empeoramiento en los términos de intercambio, el año 2000 presentó un panorama internacional complicado. Así, las tasas de interés internacionales presentaron una tendencia alcista a lo largo del primer semestre del año 2000. De hecho, la Libor, que se usa como referencia para los préstamos en dólares en Costa Rica, alcanzó en junio del 2000 el valor máximo (7 por ciento) de los últimos años, sin sufrir grandes cambios en el resto del año, aunque con una ligera tendencia a la baja.

Además, el aumento en la Libor precipitó un incremento en la tasa de captación en dólares del Sistema Bancario Nacional a lo largo del año 2000, la cual tradicionalmente ha permanecido muy ligada a la Libor desde hace varios años. Consecuentemente, mantener elevadas las tasas de interés en dólares, no ayudó a que la demanda crediticia para inversión y consumo en Costa Rica se expandiera para promover el nivel de actividad económica, más aún, considerándose que la economía costarricense está parcialmente dolarizada, que existe un fuerte premio por endeudarse en dólares y que aproximadamente la mitad de los créditos nuevos se formalizan en esta moneda, especialmente en el caso de la construcción de viviendas.<sup>7</sup>

---

7. De hecho, la evolución del cuasidinero mostraba que el componente en dólares crecía más rápidamente que el cuasidinero en colones. Esta situación se tendió a estabilizar hacia finales del 2000, cuando ambos tipos de cuasidinero crecieron a tasas similares.

A finales del año 2000, luego de las elecciones en los Estados Unidos, se inició la discusión sobre una posible recesión en este país, lo cual llevó hacia abajo las estimaciones sobre el crecimiento económico de los Estados Unidos para el año 2001. Esta situación llevó a la Reserva Federal a bajar las tasas de interés durante los primeros meses del 2001, lo cual repercutirá posteriormente sobre la economía costarricense.

## **Elementos internos**

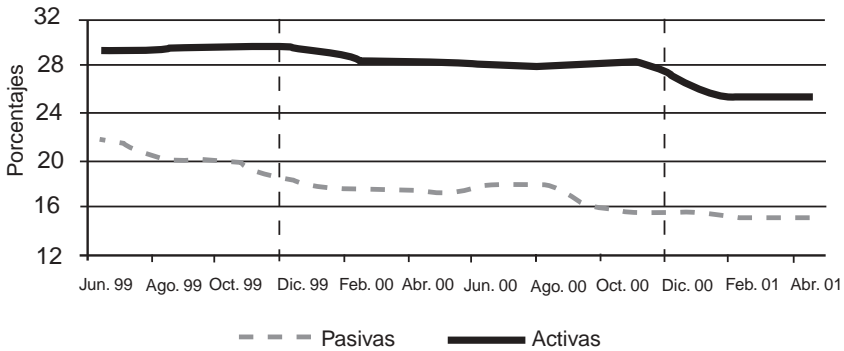
Las causas internas del bajo crecimiento de la economía costarricense se centran en dos aspectos: el bajo dinamismo de la demanda interna y el retroceso del país en materia de reformas.

### ***Bajo dinamismo de la demanda interna: bajan las tasas de captación y no las de préstamos***

Tres aspectos relevantes se dieron durante el año 2000, los cuales provocaron una caída en las tasas de interés nominal. En primer lugar, la caída en las tasas de interés pasivas ha estado marcada por la menor necesidad que ha tenido el Ministerio de Hacienda de financiar su déficit fiscal en el mercado financiero local, debido a las colocaciones de bonos de deuda externa que ha realizado desde 1998. De hecho, luego de la colocación de bonos de deuda externa en agosto del 2000, la tasa básica pasiva cayó 2,25 puntos porcentuales en los dos meses subsiguientes, tal como puede observarse en el Gráfico 1.16.

En segundo lugar, la caída en las tasas de interés pasivas se ha visto favorecida gracias a una mejor programación en la subasta conjunta de captación entre el Banco Central y el Ministerio de Hacienda. En tercer término, durante el año 2000, el Ministerio de Hacienda decidió pagar en efectivo y de manera anticipada la deuda cuasifiscal documentada con el Banco Central antes de 1998, lo cual le significó una erogación de 250.000 millones e hizo que el ente emisor prácticamente se retirara del mercado de captación hacia finales del año 2000 e inicios del 2001. Esto dejó al Ministerio de Hacienda como único oferente de títulos de deuda en el mercado primario del sector público.

Gráfico 1.16  
TASAS DE INTERÉS PASIVAS Y ACTIVAS



FUENTE: Banco Central de Costa Rica.

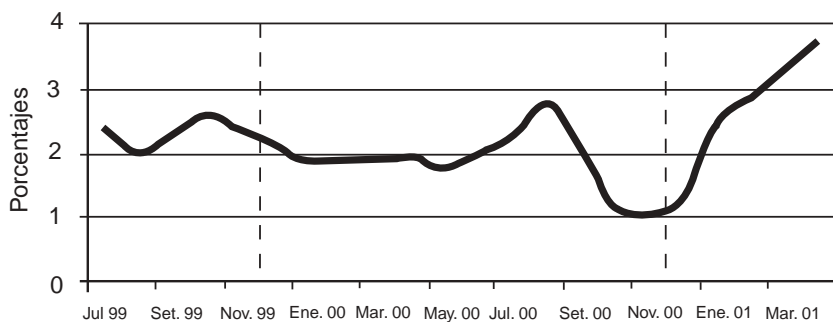
Los antecedentes de esta medida están en la reforma a la Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica aprobada en 1995, la cual dispuso que el Gobierno debía documentar la deuda con el instituto emisor. Las condiciones para llevar a cabo esta documentación se establecieron a principios de 1998 y en el año 1999 se formalizó la entrega de bonos del Gobierno al Banco Central por 250 mil millones de colones. También se estableció un cronograma para la redención de esos bonos y los intereses que debían cancelarse para cada grupo de bonos que se establecieron.

El Ministerio de Hacienda decidió, en el segundo semestre del 2000, cancelar al Banco Central estos bonos de forma anticipada, traspasándole en primera instancia la colocación de bonos colocados en el mercado internacional en agosto de ese año y cancelándole la totalidad de los bonos el 31 de enero del 2001. Esta medida resulta positiva no sólo para atacar de manera directa el problema de las pérdidas cuasifiscales de la institución, sino que también, le otorga una mayor flexibilidad a la institución en el manejo de la política monetaria. Esta medida a la vez le da transparencia a los gastos por intereses de deuda pública, pues este gasto se traslada del Banco Central al Ministerio de Hacienda, tal y como corresponde.

Para el Estado, la medida no implica un incremento en su deuda, ya que logra captar recursos para cancelar obligaciones ya existentes. Por tanto, el efecto sobre el saldo de la deuda es neutral. Entonces, tal y como se mencionó, al excluirse al Banco Central de la subasta conjunta, se generan efectos positivos asociados con una menor presión sobre las tasas de interés y un mejor control de la inflación, lo cual permite reducir el costo financiero de la deuda.

Hacia finales del año 2000, el efecto de esta medida marcó un descenso continuo en las tasas de interés pasivas, lo cual contrasta con el incremento mencionado de las tasas de interés en dólares en los mercados internacionales. Esto provocó que el premio por ahorrar en colones cayera a uno de los niveles más bajos de los últimos años en noviembre del 2000, lo cual se ilustra con el Gráfico 1.17. Este fenómeno se corrigió en los meses posteriores, cuando la Reserva Federal de los Estados Unidos disminuyó las tasas de interés.

Gráfico 1.17  
PREMIO POR AHORRAR EN COLONES



Nota: Diferencia entre la tasa de captación a tres meses del SBN y la Libor.

FUENTE: Elaboración propia con datos del Banco Central de Costa Rica.

El reconocimiento de la deuda cuasifiscal del Banco Central provocó una caída a finales de año en el medio circulante por la disminución en la emisión monetaria. El crecimiento de la liquidez total se había mantenido alrededor del 20 por ciento a lo largo del 2000. Después del reconocimiento de la deuda, este crecimiento se redujo a la mitad. Igualmente, el pago de la deuda cuasifiscal generó un

decrecimiento en el crédito al sector público y un reacomodo de la deuda pública, en donde el saldo de los Títulos de Propiedad del Gobierno se incrementó y el saldo de los Bonos de Estabilización Monetaria decreció.

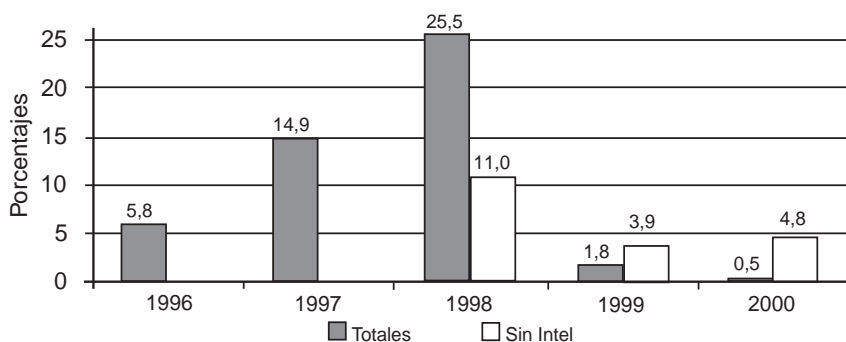
La baja en las tasas de interés de captación representó un ahorro para el financiamiento de la deuda interna del Gobierno. De hecho, el gasto por intereses de deuda interna creció menos del 5 por ciento en términos nominales durante el 2000, a pesar del crecimiento del déficit fiscal.

Sin embargo, uno de los resultados más sobresalientes de la economía costarricense en los últimos años es que la baja en las tasas de interés pasivas no ha estado acompañada por una caída en las tasas de interés de los préstamos, lo cual es reflejo del cuasi monopolio de las transacciones en colones de los bancos estatales. Nuevamente el Gráfico 1.16 muestra cómo las tasas activas permanecieron prácticamente inmóviles a lo largo del año 2000, a pesar de la considerable caída de las tasas de captación. De hecho, entre abril de 1998 y diciembre del 2000, las tasas pasivas han caído 9 puntos porcentuales, al pasar de 24,5 a 15,5 por ciento, mientras que la tasa activa promedio se ha reducido en tan sólo algo más de dos puntos porcentuales.

El predominio de altas tasas de interés activas en colones durante el 2000 influyó para que el consumo y la inversión no crecieran todo lo esperado, pues se frenó el crecimiento de la demanda interna. Hasta finales de año se empezó a sentir una mejoría en el sector de construcción, con algunas disminuciones en las tasas de interés para vivienda y un crecimiento en los bonos de vivienda otorgados por el Gobierno.

Otro indicador del dinamismo de la demanda interna es el crecimiento de las importaciones, lo cual mide la evolución del consumo. En este sentido, las importaciones sin Intel muestran un crecimiento bastante bajo a lo largo del 2000. El Gráfico 1.18 muestra que durante el primer semestre del año, las importaciones excluidas las realizadas por las empresas de las Zonas Francas cayeron. En el segundo semestre, la situación mejoró y se observó un crecimiento en estas importaciones, para cerrar en diciembre con un crecimiento acumulado de solamente un 2,1 por ciento, aunque con una tendencia al alza.

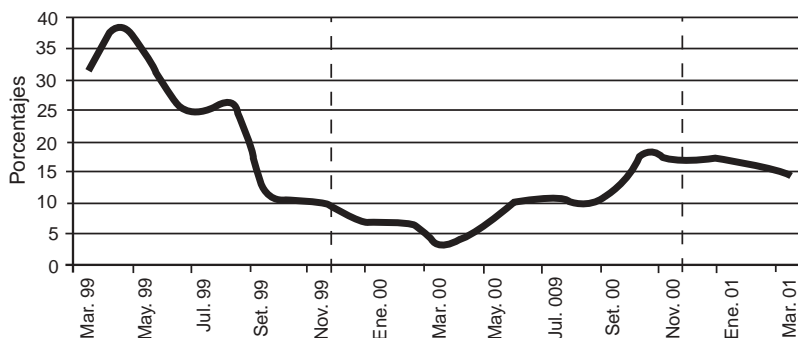
Gráfico 1.18  
 IMPORTACIONES TOTALES Y SIN INTEL EN DÓLARES  
 (Variación anual)



FUENTE: Banco Central de Costa Rica.

Finalmente, la evolución del crecimiento del crédito real al sector privado (Gráfico 1.19) presentó una tendencia muy marcada a la baja, a raíz de la directriz bancaria que estableció el Banco Central para detener el crecimiento de este indicador en 1999. La directriz, en conjunto con el menor dinamismo de la demanda interna y una situación internacional mucho menos favorable, hizo que el crecimiento del crédito real al sector privado cayera de casi un 40 por ciento en abril de 1999 a un poco más del 3 por ciento en marzo del 2000. A partir de ese mes, el crecimiento del crédito real al sector privado empieza a aumentar hasta estabilizarse alrededor del 17 por ciento a finales del año.

Gráfico 1.19  
 CRÉDITO INTERNO AL SECTOR PRIVADO  
 (Variación interanual)



FUENTE: Banco Central de Costa Rica.



## *Las dificultades para avanzar la reforma económica*

Al menor dinamismo de la demanda interna durante el 2000, se sumaron las bajas expectativas empresariales que prevalecieron en los tres primeros trimestres del año, las cuales se agravaron con las protestas por la aprobación en primer debate de la apertura parcial en electricidad y telecomunicaciones y las demandas de los productores agrícolas para obtener subsidios del Gobierno. En este sentido, el 2000 fue un año en donde no se adelantó en materia de reformas económicas en los sectores de electricidad y telecomunicaciones.

La apertura en telecomunicaciones se considera esencial para poder obtener tecnología de punta y ofrecer rapidez de acceso a servicios que requieren una economía dinámica e integrada con el Mundo. Esto es mucho más válido para un país como Costa Rica que ha tenido relativo éxito en atraer empresas de alta tecnología, pero para crecer en este campo, debe competir con su oferta de servicios de telecomunicación con países que tienen enormes ventajas como Chile, Irlanda e Israel, y no simplemente con otros países de Centroamérica o el Caribe que, incluyendo a Cuba, ya iniciaron la apertura y modernización del área de las telecomunicaciones. Adicionalmente, es muy difícil pensar que con las restricciones fiscales que enfrenta el Estado y las trabas burocráticas que existen para la inversión, el ICE pueda lograr el ritmo de inversión que requieren los sectores de telecomunicaciones y electricidad; por lo tanto parece inevitable la participación del sector privado en estas actividades.

Con estas premisas en mente, el Gobierno concensuó una apertura muy parcial a los sectores de electricidad y telecomunicaciones para permitir la inversión privada en estos sectores, en un ambiente de mayor competencia. Todo esto se plasmó en el Proyecto de Ley de Mejoramiento de los Servicios Públicos de Electricidad y Telecomunicaciones, el cual fue aprobado en primer debate en la Asamblea Legislativa en abril del 2000 con 45 votos a favor y 10 en contra.

Sin embargo, la aprobación de dicho proyecto de ley fue adversada por algunos grupos de presión con intereses ideológicos y los sindicatos del ICE, lo que provocó una serie de protestas y disturbios que afectaron al país durante tres semanas. Estas protestas hicieron que

algunos diputados cambiaran su posición en relación con el proyecto, por lo que existió un margen reducido para que fuera ratificado en segundo debate. Posteriormente, la Sala Cuarta, determinó que había vicios de procedimiento en la aprobación del proyecto de ley. Esto obligó a archivarlo, dando al traste con la reforma.

La inacción en materia de reforma ya está afectando al país en términos de pérdida de competitividad internacional. De hecho, para el año 2000, el World Economic Forum<sup>8</sup> publicó que Costa Rica perdió 5 lugares en el "ranking" mundial de competitividad. Este índice se obtiene mediante la ponderación de una serie de indicadores microeconómicos relacionados con la sofisticación con la que las firmas de un país compiten (tecnología, conocimiento, capital físico y capacidad administrativa) y con el ambiente de negocios en el que las empresas se desenvuelven, el cual determina el costo de realizar actividades lucrativas para una empresa (infraestructura, reglas y regulaciones estatales y el marco institucional).

De acuerdo con el Índice de Competitividad, que incluye una muestra de 59 naciones, Costa Rica está localizada en el número 43, por debajo de países como Sudáfrica, Turquía, Malasia, Grecia, República Checa, Jordania, Eslovaquia, la India, Egipto, Tailandia, Polonia y la isla de Mauricio. Pero, ¿a qué se debe el atraso relativo de Costa Rica en materia de competitividad? Una parte importante del descenso en competitividad está relacionado con el atraso en telecomunicaciones. Por ejemplo, Costa Rica está en el penúltimo lugar en cuanto al uso de teléfonos celulares y está localizado en el antepenúltimo lugar en acceso a Internet.

Estos indicadores, calculados por una institución ajena al ambiente político nacional, demuestran que el país está siendo calificado de forma severa sobre todo por las deficiencias en la infraestructura, especialmente en lo que corresponde al campo de las telecomunicaciones. En esta materia, para mejorar la competitividad no solamente es necesario aumentar el número de teléfonos, fijos y celulares, sino que también se necesita aumentar la diversidad, la calidad y bajar el costo de los servicios de telecomunicaciones.

---

8. The Global Competitiveness Report 2000. Schwab, Klaus; Porter, Michael E.; Sachs, Jeffrey D., World Economic Forum.

Igualmente, urge una reforma profunda en cuanto a la cobertura de Internet, pues no debería suceder que países mucho más pobres que Costa Rica como Bolivia, Vietnam, Zimbabwe, la India y China comunista estén mejor en Internet. Esto es una muestra adicional de que el Estado, en Costa Rica, no tenido la capacidad de suplir las necesidades de las empresas en materia de telecomunicaciones.

### *Una reforma positiva en pensiones*

En enero del año 2000, la Asamblea Legislativa aprobó en primer debate al Ley de Protección al Trabajador, la cual es una reforma al sistema de pensiones, un fortalecimiento de las pensiones complementarias y una apertura de ese mercado al sector privado.

Los fondos de pensiones son recursos de largo plazo que, en un ambiente competitivo, deben buscar las actividades más productivas para financiar. Esto fue logrado con la aprobación de la Ley de Protección al Trabajador, que si bien proveerá recursos a largo plazo, sus beneficios sobre la economía se verán dentro de unos cuantos años, mientras el sistema acumula saldos de ahorro.

En términos generales, la ley establece cuatro pilares fundamentales. El primero es el fortalecimiento del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) de la CCSS o régimen de reparto, mediante un mejor control de la evasión y morosidad. Además, la ley amplía los ámbitos de acción en materia de control contributivo, inspección y capacidad compulsiva de la CCSS, ya que actualiza las sanciones aplicables a los patronos que dolosamente incurran en situaciones de evasión, oculten o falseen información o cometan en otro tipo de faltas. También, sienta las bases legales para agilizar los procesos de cobro administrativo y judicial por medio de instrumentos que buscan eficiencia y oportunidad.

El segundo pilar es el Régimen Obligatorio de Pensiones Complementarias, concebido como un fondo de capitalización individual. Los aportes para el Régimen Obligatorio de Pensiones Complementarias serán registrados y controlados por medio del Sistema Centralizado de Recaudación de la CCSS y será administrado por me-

dio de las operadoras elegidas por los trabajadores. Este régimen se financiará con un aporte total del 4,25 por ciento de los salarios de los trabajadores. Este porcentaje se desglosa de la siguiente forma: un 1 por ciento del aporte obrero al Banco Popular, un 0,25 por ciento que corresponde el 50 por ciento del aporte patronal a ese mismo banco, un aporte de los patronos del 1,5 por ciento (que antes se destinaban al Instituto Nacional de Aprendizaje y a riesgos del trabajo del Instituto Nacional de Seguros), y el 50 por ciento de los aportes del 3 por ciento al Fondo de Capitalización Laboral, el cual se constituyó mediante la ruptura al tope de cesantía. El otro 50 por ciento restante del Fondo de Capitalización Laboral será reintegrado al trabajador cuando termine su relación laboral.

El tercer pilar de la reforma de pensiones es el ahorro voluntario administrado por operadoras autorizadas por la Superintendencia de Pensiones (SUPEN) mediante el establecimiento de incentivos fiscales. Finalmente, el cuarto pilar es la universalización del régimen de pensiones no contributivas de la CCSS, el cual se financiará con los recursos provenientes de la Lotería Nacional Electrónica que administrará la Junta de Protección Social de San José (JPSSJ), un aporte del Estado en caso de no resultar suficiente lo de la JPSSJ y los depósitos judiciales en juicios abandonados por más de cuatro años, junto con sus intereses. Además, se contará con los recursos que otras leyes han definido para estos efectos, tales como los fondos que tradicionalmente traslada Asignaciones Familiares y una parte de las utilidades obtenidas por las empresas públicas.

Con la nueva ley de pensiones, los trabajadores tuvieron la posibilidad de escoger entre las 10 operadoras que se establecieron. Del 19 de junio del 2000 al 5 de enero del 2001, en el fondo de capitalización laboral se afiliaron en total 673.934 personas, lo que equivale a un 90 por ciento de los trabajadores. En el segundo pilar de pensión obligatoria complementaria se afiliaron 675.006 trabajadores. A partir de marzo del 2001, los patronos empezaron a realizar los aportes del 1 por ciento de la planilla para el fondo de capitalización laboral, el cual se cancela por medio del Sistema Centralizado de Recaudación de la CCSS. Luego la CCSS hará la distribución de los recursos entre las operadoras seleccionadas por los trabajadores, las cua-

les podrán usar esos recursos de acuerdo con los parámetros y regulaciones que establece la ley.

Dentro de los aspectos más inmediatos de la ley, fue la obligatoriedad del Ministerio de Hacienda de cancelar las cuotas pendientes con la CCSS. Esta obligación provocó un aumento extraordinario en el gasto de 14.000 millones de colones durante el año 2000. Igualmente, muchas empresas privadas se han visto en la obligatoriedad de formalizar sus relaciones laborales con sus trabajadores, acción que ha repercutido en el costo de las planillas de las empresas, como un asunto relacionado con la transición hacia el nuevo esquema de pensiones.

## **Resumen y conclusiones**

Durante el año 2000 se observó una economía costarricense con resultados mixtos. Por un lado, las autoridades económicas lograron una estabilidad macroeconómica relativa. En los últimos años, el país ha mantenido una tasa de inflación alrededor del 10 por ciento y un déficit fiscal que se ha ubicado entre el 2,5 y 3,0 por ciento, a la vez que el nivel de reservas también ha tenido un comportamiento muy estable, ligado en mucho a las colocaciones de bonos de deuda externa en el exterior.

La estabilidad macroeconómica es digna de resaltar, ya que la inflación se ha logrado mantener cercana al 10 por ciento a pesar de los ajustes en los precios internos de los combustibles, los cuales provocaron un aumento de un punto porcentual sobre la inflación en el año 2000, según el Banco Central.

Igualmente, la tasa de devaluación se ha mantenido bajo control. Además, no hay evidencia determinante que indique que el tipo de cambio muestre algún tipo de desajuste.

En cuanto al déficit fiscal, el 2000 cerró con una cifra superior a la del año anterior. El aumento en el déficit se debió en gran parte a la disminución de los ingresos tributarios, por el menor dinamismo de la economía, y al aumento en las transferencias, principalmente

aquellas destinadas a carreteras, al pago de la deuda del Gobierno con la CCSS, al incremento en el presupuesto de FODESAF, al gasto ocasionado por el censo de población, al pago del subsidio a los combustibles como una medida alterna, a la reducción de impuestos y al incremento en el gasto de pensiones.

A nivel del sector público, el déficit fiscal consolidado es muy similar al del año 1999, ya que la relativa desmejora en las finanzas del Gobierno Central tiende a compensarse con el decrecimiento del déficit del Banco Central, gracias al menor gasto en intereses provocado por la disminución de Bonos de Estabilización Monetaria, reconocidos por el Ministerio de Hacienda.

En contraste, el país tiene algunos sectores deprimidos, muchos de ellos ligados al sector agrícola, que no han logrado salir adelante por los bajos precios internacionales o porque quedaron desprotegidos y no pueden competir por el proceso de desgravación arancelaria y la eliminación de los subsidios a las exportaciones.

A pesar de que no hay evidencia de un deterioro generalizado en el sector exportador, sí pueden identificarse productos específicos con problemas, tales como es el banano, los productos del mar, especialmente camarones, los textiles, los abonos, el café y las piñas. De hecho, si se excluyen los seis productos antes mencionados, las exportaciones sin incluir Intel crecieron un 10,8 por ciento durante el 2000.

Esto se combina con un año particularmente lento en el crecimiento de la demanda interna y un sector de construcción poco dinámico hasta los últimos meses del año. Los empresarios se mostraron pesimistas durante el 2000 y culparon a las tasas altas de interés activas por el bajo crecimiento en la demanda interna, lo que no logró reactivar la inversión, ni el consumo tampoco.

Ciertamente la política monetaria se manejó para que las tasas de interés pasivas bajaran con la colocación de los bonos de deuda externa y el reconocimiento de la deuda cuasifiscal del Banco Central por parte del Ministerio de Hacienda. Sin embargo, las tasas activas no correspondieron con esta baja y se mantuvieron altas a lo largo del año. Entonces esto no ayudó a la reactivación de la demanda interna.

Se debe destacar la continuidad en el auge del turismo. El ingreso de dólares al país por este concepto mantiene tasas de crecimiento anuales en un orden del 10 por ciento. Además, el sector está experimentando un fuerte período de expansión mediante importantes inversiones en hotelería, todo ello a pesar del menor dinamismo pronosticado para la economía de los Estados Unidos para el 2001.

La estabilidad macroeconómica no ha conducido a altas tasas de crecimiento, lo cual indica que esta es un elemento necesario, pero no suficiente, para crecer en forma sostenida. El país también requiere realizar reformas importantes para disminuir el costo de hacer negocios a lo interno.

Pero peligrosa es la señal que se está enviando al inversionista sobre la incapacidad del país para seguir adelante con las reformas. Como prueba de ello están las protestas por la aprobación en primer debate del proyecto de ley de la apertura de los mercados de electricidad y telecomunicaciones, por parte de la Asamblea Legislativa. Esta deficiencia ya está siendo detectada por el país al observar una caída en sus índices de competitividad.

Finalmente, el país vio aprobada la reforma en pensiones en el 2000, con la cual se logra abrir este mercado a los participantes privados. Sin embargo, aunque la reforma es muy positiva, los efectos no serán vistos en la economía sino hasta el mediano plazo, cuando se acumule un fondo de recursos de largo plazo que ayudará al financiamiento de proyectos productivos con períodos de maduración más amplios y aumente así la oferta crediticia para aliviar la presión sobre las tasas de interés en el mercado financiero nacional.

# Comentario

---

## Año de desequilibrios administrados

FRANCISCO DE PAULA GUTIÉRREZ

Edgar Robles nos presenta un análisis franco y claro de la evolución macroeconómica correspondiente al año 2000. Por ello, más que comentar puntualmente su exposición, voy a tomar algunos de los temas analizados para matizar varios aspectos que considero importantes y compartir tres reflexiones y una conclusión sobre el desarrollo de la economía nacional.

La Academia de Centroamérica tradicionalmente escoge un título sugestivo para el libro dedicado al análisis anual de nuestra economía. En este contexto, me parece que al del 2000 habría que llamarlo: “El año de los desequilibrios administrados”. Fue un año donde no hubo prácticamente acciones de largo plazo, pero las autoridades económicas tuvieron la capacidad de manejar los desequilibrios sin que se les desbordaran. Tal vez la excepción muy honrosa es la Ley de Protección al Trabajador, que abre un espacio interesante para la acumulación de recursos de largo plazo y, por medio de ellos, para el financiamiento del desarrollo.

### **Primera reflexión: El frío no está sólo en las cobijas**

En el trabajo de Edgar Robles y en declaraciones de algunas autoridades se tratan de explicar los problemas por los que transita la economía nacional mediante dos argumentos. En primer lugar, el deterioro de la economía internacional y de los términos de intercambio; en segundo, las dificultades en los espacios de gobernabilidad a raíz de los acontecimientos asociados al llamado “combo del



ICE".<sup>9</sup> No creo que haya duda que ambos aspectos repercutieron sobre el comportamiento de la economía; pero no me parece correcto asignar toda la responsabilidad a esos aspectos. El deterioro no es sólo un fenómeno del año pasado; venía ya acumulándose en 1999, sin embargo las autoridades no quisieron reconocerlo así.

La desaceleración productiva no se inició en el año 2000. Es cierto que el PIB en términos reales creció un 8,3 por ciento en 1999, una tasa superior al 7 por ciento promedio anual observado en el bienio 1997-98. No obstante, el ingreso nacional bruto real, que durante el bienio 1997-98 había crecido a una tasa promedio del 8 por ciento anual, se contrajo un 1,4 por ciento en 1999 y apenas creció un 0,3 por ciento en el 2000. Algo similar sucedió con el ingreso nacional disponible bruto en términos reales. Así, el deterioro del ingreso por habitante ya venía dándose desde 1999. Sin embargo, las autoridades se mostraban satisfechas con el incremento del 8 por ciento en el PIB, un resultado de la producción de componentes electrónicos.

Los problemas de nuestra economía y su estancamiento, por consiguiente, no se originan en el año 2000; venían desde antes. Sin embargo, la discusión nacional sobre el tema se enfocó en el comportamiento del producto interno bruto, sin analizar en lo que estaba pasando en muchos de los sectores productivos. Cuando los agentes económicos involucrados en estos sectores se quejaban, escuchaban como respuesta que no había motivo de preocupación, ya que la economía estaba creciendo un ocho por ciento, la tasa más alta de la América Latina.

Esta ilusión también se presentó con el comportamiento de las exportaciones. En el año 1999 el valor de las exportaciones de mercancías, excluidas las zonas francas, tuvo una contracción del 14,9 por ciento y en el año 2000, del 4,2 por ciento. Esto, desde luego, se explica parcialmente por la disminución de algunos precios externos, por las acciones adoptadas por el Ministerio de Hacienda al eliminar abusos con los certificados de abono tributario (CAT) y por la migración de empresas hacia el régimen de zonas francas. En el caso de los CAT, el efecto pudo haberse dado en 1999, pero ya no en el

---

9. Instituto Costarricense de Electricidad.

año 2000, pues las acciones correctivas fueron adoptadas en el segundo semestre de 1998.

Al igual que con la producción, en 1999 no se le prestó la atención debida a las preocupaciones de los exportadores. Se cayó en el espejismo de juzgar la dinámica exportadora por el comportamiento del agregado global, altamente influenciado por las ventas de productos electrónicos de alta tecnología. Cuando los exportadores nacionales mostraban su preocupación, se les respondía que las ventas externas crecían al 20 por ciento y, por tanto, las quejas eran infundadas.

Un tercer aspecto donde no se quiso ver la gestación de problemas fue en las cifras fiscales. El déficit se redujo durante 1999 por ingresos extraordinarios recibidos por el Gobierno, como resultado de las donaciones de deuda interna de algunas instituciones públicas. Así, al incluir esas donaciones como parte de los ingresos corrientes, el déficit fiscal disminuyó al 2,3 por ciento del PIB, después de haberse ubicado en 2,5 por ciento en 1998. Sin embargo, excluidos los ingresos por donaciones, el déficit había aumentado al equivalente del 2,8 por ciento del PIB en el año 1999. Así, el crecimiento del déficit a 2,9 por ciento del PIB en el año 2000 no fue un fenómeno aislado de ese año; ya la tendencia al deterioro venía desde 1999. De nuevo me parece que había un discurso más positivo que lo mostrado por la realidad económica.

La situación económica del país, pues, venía deteriorándose desde 1999, pero el discurso oficial era alegre e ignoraba los problemas. No hay duda que las cosas se complican en el año 2000 por el deterioro en los términos de intercambio, el alza en las tasas internacionales de interés durante el primer semestre del año y la desaceleración de la economía de los Estados Unidos durante el segundo semestre. En otras palabras, a los problemas internos se suman los efectos de un entorno externo más desfavorable que el observado en 1999.

Quiero en este punto hacer una digresión para comentar algo que se ha estado repitiendo con alguna frecuencia, a mi juicio, sin una base sólida. Se trata de apuntar la bondad de la política económica reciente al compararse la situación actual con la vivida en los últimos años del gobierno del presidente Carazo. Creo que no hay compa-

ración entre el entorno económico de ese entonces y el actual, como tampoco, afortunadamente, entre el manejo de la política económica entre ambas administraciones.

En la época del presidente Carazo las dificultades fueron mucho mayores. La tasa de interés internacional (LIBOR, por sus siglas en inglés) llegó a niveles cercanos al 15 por ciento anual; en el 2000, apenas superó el 7 por ciento. El precio del petróleo alcanzó, al igual que ahora, niveles superiores a 30 dólares, pero en términos reales era mucho mayor en aquel entonces. El deterioro en el precio del café y las dificultades en las ventas de banano tenían un impacto mayor a principios de los años ochenta, porque estos dos productos aportaban el 45 por ciento de los ingresos por concepto de exportaciones; ahora generan menos del 20 por ciento de esos ingresos y la cifra sería todavía menor si se incluyera el turismo. Por ello, considero una justificación muy pobre a lo acontecido en el año 2000 el comparar sus resultados con los observados durante la administración Carazo.

Resumiendo esta primera reflexión, creo que las dificultades que estamos experimentando no se generan exclusivamente por el “combo” o por el deterioro externo. El frío no está sólo en las cobijas. Hay dificultades internas que no se han enfrentado con la fortaleza necesaria. En un artículo publicado en la página 15 de *La Nación* a mediados del año pasado apuntaba la existencia de una “recesión de ilusiones”, para referirme al estado de ánimo de los sectores productivos ante la ausencia de una visión de largo plazo y de respuestas adecuadas de las autoridades a las preocupaciones de los diferentes sectores económicos y sociales del país. Creo que esa ausencia de visión de largo plazo y de confianza en el liderazgo político para hacer las transformaciones necesarias, son un elemento importante para la explicación del apático comportamiento de la economía.

## **Segunda reflexión: La mona, aunque se vista de seda, mona se queda**

El año 2000 fue un año de “desequilibrios administrados”, porque las autoridades económicas manejaron adecuadamente los efectos del entorno en términos de la estabilización, pero pospusieron ajustes y reformas importantes y necesarios para el desarrollo. Entre tanto, los desequilibrios se han agravado.

Los resultados alcanzados en algunas de las principales variables macroeconómicas, durante el año 2000, deberían dejarnos relativamente satisfechos: La tasa de inflación se mantuvo en el orden del 10 por ciento, a pesar del impacto negativo del incremento de los precios del petróleo. La tasa de devaluación entre diciembre de 1999 y diciembre del 2000 se redujo a un 6,7 por ciento y se mantuvo una posición adecuada de reservas monetarias internacionales. La tasa de interés pasiva en la subasta de títulos disminuyó a un 14 por ciento anual, una de las más bajas de los últimos nueve años. Todos estos elementos nos darían la idea de que esta economía ha ido corrigiendo sus desequilibrios económicos. Sin embargo, cuando se analizan con detalle algunas de estas cifras, nos encontramos más bien con un deterioro en los desequilibrios más importantes durante el año 2000. Permítanme compartir algunos ejemplos.

Los precios internos no se ajustaron con la velocidad o intensidad que deberían haberlo hecho, dadas las condiciones de la economía interna y externa. La decisión para subsidiar los combustibles durante el segundo semestre del año es un ejemplo de este tipo de intervención. Se pospusieron aumentos de tarifas en los servicios públicos, por lo cual en el primer semestre del año 2001 estamos observando el efecto de esos ajustes rezagados. El Poder Ejecutivo, para tratar de bajar precios, redujo la tasa impositiva a algunos bienes clave, como textiles, vestuario y materiales de construcción, sin crear fuentes alternativas de recursos. La tasa de depreciación de la moneda se desaceleró a lo largo del año, pese a los problemas en la economía internacional. Todas esas acciones permitieron alcanzar una tasa interanual de inflación más baja a la que debería haber sido, de acuerdo con los desequilibrios observados en el país.

En el manejo del tipo de cambio me parece que hay una discusión pendiente en relación con la metodología adoptada desde hace algunos años. Para empezar, durante el año 2000 el ritmo de devaluación se redujo y se ubicó en los límites inferiores de lo que sugería la metodología vigente, consistente en ajustar conforme con los diferenciales de inflación interna y externa. Los cálculos del índice de tipo de cambio efectivo real multilateral del Banco Central reflejan un rezago del 1,8 por ciento en el ritmo de la depreciación de la moneda durante el año 2000, lo cual puede haber causado algún grado de dificultad para los sectores exportadores.

Sin embargo, la discusión debe ir más allá y se refiere a la pertinencia de la metodología utilizada para establecer el ritmo de devaluación y buscar un tipo de cambio real de equilibrio, dados los cambios estructurales observados en la economía interna y externa. Por ejemplo, hemos abaratado las importaciones al reducir los aranceles y hemos disminuido la rentabilidad de algunos sectores exportadores al llegar a su final, afortunadamente, la vigencia de los certificados de abono tributario. En tal caso, ¿no deberíamos haber compensado, vía tipo de cambio, algunos de estos efectos? La tasa de inflación doméstica que utilizamos como referencia, ¿es consistente con el desequilibrio fiscal? La variación en los términos de intercambio que hemos experimentado, ¿será algo transitorio o estará con nosotros de una forma más permanente? La incorporación de nuevas zonas de producción de café en el sudeste asiático apuntan hacia un cambio en la composición de la oferta mundial de este grano.

El uso de la paridad de poder de compra centra su óptica en la competencia en el mercado interno, ya que pondera por la importancia relativa de los países en nuestro comercio exterior. Pero buena parte de la competencia nacional se da en los mercados externos, donde debemos competir con producción proveniente de países que han enfrentado depreciaciones fuertes de sus monedas, no de manera transitoria, sino reflejando nuevas condiciones que les son propias.

En resumen, ¿es la fórmula empleada un método adecuado para establecer la pauta de mini-devaluaciones del tipo de cambio nominal? Me parece que deberíamos analizar seriamente la metodología, porque el desequilibrio en la cuenta corriente de la balanza de pa-

gos muestra un incremento sostenido, al pasar del 3,7 por ciento del PIB en el año 1998 al 4,3 por ciento del PIB en 1999 y al 5,0 por ciento del PIB en el 2000. Algo no está caminando bien, máxime que el desequilibrio no es resultado de una economía con fuerte crecimiento en su demanda interna.

Desde luego, hay elementos que podrían sugerir que el nivel de este déficit está sobreestimado, porque hay exportaciones de servicios que aparentemente no están registrándose en forma adecuada. Pero, en todo caso, no creo que esto cambie la tendencia de deterioro que estamos observando en el déficit de la cuenta corriente, ni en la forma de financiarlo. La importancia de la inversión extranjera directa ha venido disminuyendo en los últimos años al pasar del 4,3 por ciento del PIB en 1998 (cubriendo en exceso el déficit de la cuenta corriente de ese año) al 4,0 por ciento del PIB en 1999 y sólo el 2,7 por ciento del PIB en el 2000. En otras palabras, no sólo tenemos un déficit mayor sino con un financiamiento menos sano desde el punto de vista de su sostenibilidad..

Un aspecto adicional relacionado con la sostenibilidad de los indicadores de estabilidad es la disminución observada en las tasas de interés. Es claro que la menor devaluación contribuyó a bajar su nivel sin crear una situación conflictiva desde el punto de vista de la rentabilidad relativa entre activos en moneda nacional y moneda extranjera. También es importante reconocer el excelente manejo financiero efectuado por la Tesorería Nacional; no tengo dudas que el Ministerio de Hacienda está administrando la gestión de financiamiento mucho mejor que antes. Pero pienso que parte de esta reducción obedece a una menor presión en el mercado interno al acudir al financiamiento externo. ¿Tenemos espacio para seguir haciéndolo de manera sostenida? ¿Podremos matener la reducción de las tasas de interés en el largo plazo dado el desequilibrio fiscal vigente y sus perspectivas de corto plazo?

La tarea en el área fiscal está pendiente. Edgar Robles lo indica francamente al afirmar: "Lo descrito hasta el momento refleja una situación en materia fiscal menos positiva a la que existió en años anteriores. El Gobierno no ha podido ponerle coto al crecimiento en el gasto público y no ha sido capaz tampoco de promover reformas

que le permitan aumentar la recaudación de impuestos". Para agregar luego: "Las soluciones que ha ejecutado el Ministerio de Hacienda para financiar el déficit son principalmente de corto plazo, pues han consistido en colocar eurobonos de deuda externa".

Resumiendo la segunda reflexión, si bien las variables financieras mostraron estabilidad relativa, tenemos en esta economía factores subyacentes de desequilibrio, tanto en el área fiscal como externa, que se han agravado y no los estamos atendiendo tal como se debería. En este sentido, ¿no estaremos vistiendo de seda a la mona? ¿No estaremos tratando de mostrar una economía que presenta índices mejores de los que en realidad debería tener, de acuerdo con los desequilibrios que muestra el país?

### **Tercera reflexión: Al toro por los cuernos**

En el fútbol se vale patear la bola hacia adelante; pero en temas de desarrollo hay que agarrar al toro por los cuernos. La situación estructural de la economía costarricense no se enfrentó con decisión en el año 2000. Me parece que utilizar los acontecimientos relacionados con la frustrada aprobación del llamado "combo del ICE" como justificación para no hacer las cosas, es inaceptable. Si hay dificultades para avanzar en las reformas, la receta es negociar, es insistir, es persuadir. La receta es jugar un papel de liderazgo para marcar derroteros y convencer sobre la necesidad de los cambios que deben introducirse. Dejar de plantear soluciones argumentando que el país no las quiere conocer, es abdicar al liderazgo que se debe ejercer. La ausencia de propuestas para atacar los problemas de fondo mina la confianza sobre el futuro del país y, en ese aspecto, contribuye al lento crecimiento de la economía.

Así como la experiencia del "combo" no fue positiva, es interesante aprender del proceso de aprobación de la Ley de Protección al Trabajador. Fue un buen ejercicio de negociación política, de creación de acuerdos entre grupos que podían tener posiciones conflictivas y de búsqueda de soluciones a esos posibles conflictos. Lástima, sin embargo, que no se aprovechó el momento para completar las reformas del sistema de pensiones administrado por la Caja Costarricense

se de Seguro Social, pues su sostenibilidad depende de cambios en la edad de retiro y en las tasas de reemplazo. Esta ausencia de acciones para la reforma de pensiones, políticamente complicada y dura, es un buen ejemplo de patear la bola hacia delante y no agarrar al toro por los cuernos.

Hay dos temas estructurales de índole fiscal, a los que Edgar hace referencia en su trabajo y sobre los cuales no hubo propuestas amplias. El primero de ellos es el nivel y la estructura de la carga tributaria; el segundo, el endeudamiento del Gobierno Central.

La carga tributaria, definida como la relación de los ingresos tributarios del Gobierno Central respecto al PIB, asciende al 12,5 por ciento. Ese nivel es insuficiente para financiar los gastos y las actividades que esperamos del Gobierno Central. En otras palabras, hay un divorcio entre las expectativas que tenemos sobre la acción del Gobierno y los recursos que estamos dispuestos a darle para que las alcance. Me parece que ahí tenemos mucho camino por andar. Es necesario simplificar la estructura tributaria del país y también aumentar la recaudación efectiva. Las obligaciones adquiridas con la Organización Mundial del Comercio hacen que para el año 2003 sea necesario modificar el régimen de zonas francas y, por lo tanto, redefinir la estructura tributaria del país.

En el tema fiscal es necesario proponer acciones de fondo y convencer sobre su bondad. El proyecto de Simplificación Tributaria, no dudo, constituía un buen inicio; pero era una propuesta insuficiente para buscar una solución global y en su trámite y explicación se fue desdibujando el planteamiento original. En primer lugar, porque se cedió muy rápidamente a las objeciones iniciales del Partido Liberación Nacional, con lo cual se le quitó una buena parte de la integralidad del proyecto. En segundo lugar, porque el Gobierno lo trató de vender como lo que no era: en vez de presentarlo como un instrumento para simplificar y racionalizar la estructura tributaria del país y mejorar la eficiencia de su administración. Al final se presentó como un proyecto antiinflacionario, que permitiría bajar los precios de los combustibles y de otros productos de consumo masivo. Eso, sin dudas, creó suspicacias sobre los verdaderos alcances del proyecto.



En el tema de la deuda interna no hubo decisiones importantes durante el año 2000. La administración utilizó muchas acciones de ingeniería financiera, básicamente relacionadas con el uso del financiamiento externo y una mejor administración de la colocación de títulos internos, pero hubo ausencia total de propuestas y planteamientos de fondo. Como bien lo señala Edgar Robles, “la conversión de deuda externa por interna no soluciona el problema de fondo, sino lo que hace es trasladarlo hacia el futuro y dar una sensación de que la situación de la deuda interna no es tan grave, pues la presión sobre las tasas de interés desaparece temporalmente”. Fue otra forma más de patear la bola y no agarrar al toro por los cuernos.

No obstante, hay algunos avances interesantes que se deben mencionar. Las negociaciones comerciales, las mejoras en el proceso de desregulación de la economía, la recuperación de la infraestructura y el incremento en la cobertura de la educación secundaria son puntos positivos en el año 2000. Pero se quedó debiendo mucho en otras reformas estructurales. El año 2000 era políticamente interesante para ejercer el liderazgo y hacer planteamientos de fondo sobre nuestros problemas estructurales, pues no estábamos todavía inmersos en los juegos electorales formales. Era un año para buscar soluciones a este tipo de problemas; no sólo para administrar adecuadamente los desequilibrios financieros.

### **Reflexión final: Una economía más frágil**

Considero que al finalizar el año 2000 teníamos una economía mucho más frágil que la de doce meses antes, con la circunstancia agravante de que las tendencias desfavorables continúan durante los primeros meses del año 2001. El desequilibrio fiscal persiste, a pesar de la baja en las tasas de interés domésticas y la deuda continúa creciendo. ¿Qué sucedería si las tasas de interés comenzaran a aumentar, en parte por una mayor expectativa de depreciación de la moneda? ¿Cómo impactaría este incremento de las tasas el déficit financiero del Gobierno Central y sus posibilidades de continuar endeudándose en el exterior?

El desequilibrio externo está también creciendo y las empresas enfrentan presiones fuertes en sus costos como resultado de los aumen-

tos recientes en los servicios públicos. ¿Cómo se afectaría su capacidad de competir externamente si se mantuviera la pauta de devaluación observada en los últimos meses? Si se acelerara esa pauta de devaluación, ¿cuál sería la presión sobre las tasas de interés? ¿Cómo afectaría la rentabilidad de las empresas, cuya estructura financiera depende ahora en mayor grado del endeudamiento en moneda extranjera? ¿Qué sucedería con la calidad de las carteras bancarias?

Un tercer elemento de fragilidad del año 2000 y principios del año 2001, es la tentación de reactivar la economía mediante el incremento de la demanda interna. La presión para la baja en las tasas de interés activas busca que las empresas y los consumidores empecemos a solicitar más crédito para consumo e inversión. Esto permitiría reactivar un poco la producción. Pero, con el desequilibrio externo que ya tenemos en este momento, ¿cuál sería la presión de esa recuperación sobre el fondo de divisas del Banco Central, el tipo de cambio y la tasa de interés?

Me parece que estamos viendo un año mustio. Dejamos el año 2000 con una economía más frágil que la prevaleciente a finales de 1999. Y las tendencias actuales, en ausencia de reformas importantes, apuntan a una situación todavía más complicada. Aunque el año 2001 es un año político, deberíamos hacer un esfuerzo para avanzar en la solución de los problemas estructurales. Sólo así podremos generar confianza en el largo plazo; sólo así podremos mejorar en la lucha contra la pobreza, cuyo nivel se resiste a disminuir del 20 por ciento; sólo así estaremos en capacidad de construir una sociedad más próspera.

Los próximos meses son importantes para hacer propuestas y adoptar decisiones. Yo espero que el resto del año 2001 no sea una repetición del año 2000 en cuanto a la ausencia de planteamientos de fondo para entrarle a los temas difíciles, pero importantes, de la economía. Si no lo hacemos ahora, es muy probable que estos aspectos deban ser enfrentados, a un costo mayor, en los inicios de la próxima administración. Este debe ser un período de siembra para un futuro mejor. No me gustaría que el estudio anual de la Academia de Centroamérica correspondiente al año 2001 se titule "Caminando en el filo de la navaja".

## **2. LA POLÍTICA COMERCIAL EN EL 2000**

FRANCISCO CHACÓN

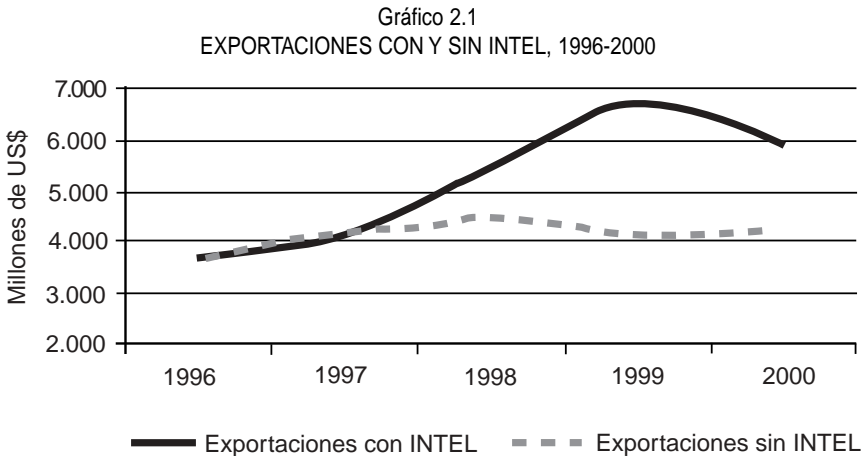
### **2.1 INTRODUCCIÓN**

En este capítulo se realiza un análisis del comercio exterior de Costa Rica durante el año 2000 y una evaluación de los instrumentos de política comercial más relevantes utilizados por el país con el propósito de satisfacer los objetivos de su política comercial. Estos son el conjunto de reglas, políticas y programas que, en forma sistemática, buscan fortalecer el posicionamiento del país en los mercados internacionales, a través del mejoramiento de las condiciones de acceso a esos mercados y de la competitividad de sus empresas.

### **2.2 EL DESEMPEÑO DEL COMERCIO EXTERIOR DURANTE EL AÑO 2000**

El año 2000 fue un período difícil para el comercio exterior, principalmente, por ciertos factores externos que tuvieron un impacto severo en el comportamiento de nuestros principales productos de exportación. Efectivamente, en el año 2000 las exportaciones costarricenses, por primera vez en muchos años, registraron un decrecimiento importante al alcanzar la suma de 5.897,4 millones de dólares. Esto es, una disminución del 12,2 por ciento (821,7 millones de dólares) en comparación con el año anterior.

Esta disminución se dio debido a la caída del precio de las exportaciones de los productos tradicionales, especialmente del café y el banano. Así, las exportaciones de estos dos productos agrícolas se redujeron de 921,7 millones de dólares en 1999 a 809,1 millones de dólares en el 2000. Además, las exportaciones de componentes electrónicos sufrieron también una severa reducción al pasar de 2.562,1 millones de dólares en 1999 a 1.676,2 millones de dólares en el 2000. Tuvieron un decrecimiento del 34,6 por ciento. El impacto de la reducción de las exportaciones de componentes electrónicos fue todavía más importante, si se toma en cuenta que estos productos motivaron el significativo crecimiento de las exportaciones costarricenses (de un 22,6 por ciento) durante el año anterior.<sup>1</sup>



FUENTE: Banco Central de Costa Rica.

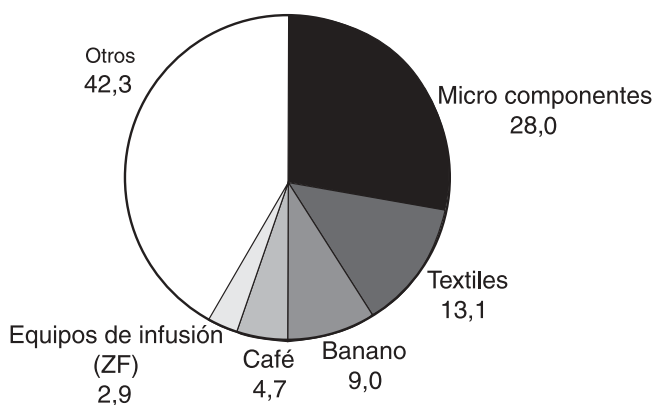
No obstante el decrecimiento de las exportaciones de café, banano y micro componentes electrónicos, se presentaron aumentos importantes en las exportaciones de resistencias variables (559,4 por ciento), partes de máquinas y aparatos (517,3 por ciento), medicamentos (119,3 por ciento), equipos de infusión (112,8 por ciento), jugos y con-

1. No es del todo claro si la disminución en el monto exportado se debe a un cambio en su línea de producción, como ha explicado la empresa Intel o si más bien es efecto del desenvolvimiento económico de los EE.UU. en el último semestre.

centrados de frutas (65,7 por ciento), pescado fresco, refrigerado o congelado (42,7 por ciento). Por otro lado, las exportaciones de textiles y prendas confeccionadas se mantuvieron en los mismos niveles de los años anteriores, en montos cercanos a los 800 millones de dólares. Un comportamiento similar reflejó la industria alimentaria, la cual presentó un ligero decrecimiento de un 1,3 por ciento. Por lo tanto, si se excluyen las exportaciones de micro componentes, las exportaciones industriales más bien crecieron, aunque muy levemente, durante el año 2000, al pasar de 2.603,5 millones de dólares en 1999 a 2.813,5 millones de dólares en el 2000. Asimismo, si se excluyen las exportaciones de micro componentes, de café y de banano, las exportaciones pasaron de 3.235,3 a 3.412,1 millones de dólares.

Cabe resaltar nuevamente la marcada dependencia existente entre el comportamiento del comercio exterior del país y el desempeño de las exportaciones de micro componentes; sin duda ya es nuestro principal producto de exportación, al representar en el año 2000 un 28,0 por ciento de nuestras exportaciones totales, seguido por los productos textiles y de confección, con un 13,1 por ciento, el banano, con un 9,0 por ciento, y el café, que en el año 2000 representó únicamente el 4,7 por ciento del total de nuestras exportaciones.

Gráfico 2.2  
PRINCIPALES PRODUCTOS DE EXPORTACIÓN 2000  
(porcentajes)



FUENTE: Procomer.

Si las exportaciones se analizan desde el régimen aduanero utilizado, se percibe una disminución importante en las exportaciones desde las zonas francas, una vez más, como producto de la reducción en las exportaciones de micro componentes electrónicos. Igualmente, hay una disminución en las exportaciones realizadas bajo el sistema de Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE), como resultado de la disminución en las exportaciones de café y banano, mientras que el régimen de perfeccionamiento activo se mantiene relativamente estable como un efecto, principalmente, del comportamiento de las exportaciones de textiles y de prendas confeccionadas.

Cuadro 2.1  
EXPORTACIONES E IMPORTACIONES TOTALES POR RÉGIMEN ADUANERO  
(millones de dólares)

	VUCE*		ZONA FRANCA		PERFECCIONAMIENTO ACTIVO	
	EXPORT.	IMPORT.	EXPORT.	IMPORT.	EXPORT.	IMPORT.
1996	2.671	3.479	630	528	379	320
1997	2.883	3.815	880	747	427	407
1998	3.147	4.353	1.936	1.538	395	348
1999	2.756	4.168	3.592	1.851	370	332
2000	2.525	4.255	2.980	1.776	392	342

\* Ventanilla Única de Comercio Exterior.

FUENTE: Comex.

A la vez las importaciones alcanzaron un monto cercano a los 6.373,3 millones de dólares en 2000, un crecimiento de tan solo 22,6 millones de dólares con respecto al año anterior; es decir, un 0,4 por ciento. Este comportamiento viene seguido de uno similar durante el año 1999, cuando las importaciones solo habían crecido un 1,7 por ciento. El crecimiento de las importaciones en el año 2000 se debe al aumento experimentado por las empresas amparadas al régimen de perfeccionamiento activo y a las importaciones definitivas, cuyas importaciones pasaron de 4.499,4 millones de dólares en 1999 a 4.597,5 millones en el 2000. Esto compensó la caída en las importaciones de las empresas que operan bajo el régimen de zona franca. Este comportamiento contrasta con el del período anterior, cuando el crecimiento de las importaciones se dio, más bien, de parte de las empresas acogidas al régimen de zonas francas. Téngase en cuenta,

además, que el estancamiento en las importaciones es todavía más severo si se considera el aumento de los precios del petróleo.

En cuanto al comportamiento por sector, las importaciones agrícolas mostraron un crecimiento de 0,8 por ciento, al pasar de 450,7 millones de dólares en 1999 a 454,2 millones de dólares en el 2000, mientras que las importaciones industriales crecieron sólo un 0,4 por ciento, al alcanzar un total de 5.919,1 millones de dólares en el año 2000. Finalmente, en relación con el uso y destino de esas importaciones, debe subrayarse que las importaciones de bienes de consumo aumentaron en un 4,7 por ciento, al pasar de 1.711,3 millones de dólares en 1999 a 1.792,0 millones en el 2000, mientras que las de materias primas disminuyeron en un 5,2 por ciento, al pasar de 2.927,6 millones de dólares en 1999 a 2.775,2 millones en el 2000.

Para el año 2000, entonces, el país vuelve a presentar una balanza comercial deficitaria de 476 millones de dólares, lo cual es el resultado del comportamiento del sector industrial, cuyo déficit no pudo ser compensado por el superávit que históricamente representa en el país el sector agrícola.

Cuadro 2.2  
BALANCE COMERCIAL 1995-2000  
(millones de dólares)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000		
<b>Balanza comercial total</b>								
Exportaciones			3.404	3.681	4.190	5.479	6.719	5.897
Importaciones			4.081	4.327	4.970	6.239	6.351	6.373
Saldo			-677	-645	-780	-760	368	-476
<b>Balanza comercial industrial</b>								
Exportaciones			1.707	1.946	2.381	3.455	4.863	4.200
Importaciones			3.744	3.875	4.558	5.750	5.896	5.919
Saldo			-2.037	-1.929	-2.177	-2.295	-1.033	-1.719
<b>Balanza comercial agrícola</b>								
Exportaciones			1.698	1.736	1.809	2.023	1.856	1.697
Importaciones			338	1.452	411	489	451	454
Saldo			1.360	1.284	1.398	1.534	1.405	1.243

FUENTE: Comex.

### 2.3 APERTURA COMERCIAL UNILATERAL

En el año 2000 se obtuvieron resultados muy modestos en el proceso de apertura comercial unilateral. El Gobierno se limitó a finiquitar la ejecución del programa de desgravación arancelaria acordado en el año 1996. Así entonces, la actual administración parece haber abandonado por completo su propuesta de reducir el techo arancelario a un diez por ciento. Por otra parte, al igual que en años anteriores, el país siguió estancándose en la liberación del sector servicios.

#### Sector de bienes

Durante el 2000, el Gobierno puso en ejecución la última de las fases acordadas por los países centroamericanos en diciembre de 1995 y mayo de 1996. En esa ocasión, los Ministros Responsables de la Integración Económica y Desarrollo Regional de Centroamérica fijaron como objetivo alcanzar un arancel de 0 por ciento para los bienes de capital y las materias primas no producidas en la región, un 5 por ciento para las materias primas producidas en la región, un 10 por ciento para los insumos producidos en la región y un 15 por ciento para los bienes finales.<sup>2</sup>

Cuadro 2.3  
COSTA RICA: EVOLUCIÓN DEL ARANCEL PROMEDIO  
POR SECTOR ECONÓMICO, 1996-2001  
(porcentajes)

SECTOR	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Agrícola	16,9	18,6	17,4	14,1	13,7	13,5
Industrial	10,2	8,3	7,4	5,1	5,0	4,9
General	11,3	9,8	8,9	6,4	6,1	6,1

FUENTE: Comex, con base en cifras de la Dirección General de Aduanas.

2. La última fase fue implementada mediante la publicación del Decreto Ejecutivo No. MEIC-COMEX 28371, incluido en el Alcance No. 1 en *La Gaceta* No. 4 del 6 de enero del 2000.



## Proteccionismo selectivo

En el año 2000, el Gobierno continuó con su política de proteccionismo selectivo a favor de algunos sectores agrícolas. Al mismo tiempo, implementó las moderadas reducciones arancelarias que en 1999 habían sido acordadas para unos cuantos productos, cuyo nivel arancelario resultó exagerado luego del proceso de arancelización aplicado como una consecuencia de la Ronda Uruguay y de la incorporación de Costa Rica como miembro de la Organización Mundial de Comercio (OMC).

- **Lácteos.** El Gobierno redujo el arancel aplicable a la leche y sus derivados a un 88 por ciento a partir del 1º de enero del 2000 y a un 80 por ciento a partir del 1º de julio de ese mismo año.<sup>3</sup> A partir del 1º de enero del 2001, el nivel arancelario se redujo adicionalmente a un 72 por ciento. De conformidad con el calendario prefijado dicho arancel quedará en un 65 por ciento a partir del 1º de julio del 2001. Nótese que, no obstante las reducciones arancelarias señaladas, los flujos de comercio no se han alterado, al no haber importaciones de dichos productos, lo cual demuestra cuán redundante era el arancel del 111,4 por ciento originalmente aplicado.
- **Pollo, derivados y similares.** El Gobierno disminuyó el arancel aplicable a la importación de pollo, derivados y similares.<sup>4</sup> Así, durante el 2000, el arancel aplicable a las partes de pollo se redujo a un 158 por ciento, mientras que el de la carne mecánicamente deshuesada se fijó en un 45 por ciento.
- **Frijoles.** Durante el año 2000 el Gobierno mantuvo el arancel aplicable a las importaciones de frijoles en un 30 por ciento<sup>5</sup> hasta el 18 de julio del 2000. A partir de esa fecha y hasta el 9

---

3. Decreto Ejecutivo No. 27648-MEIC-COMEX-MAG, publicado en el Alcance No. 14 a *La Gaceta* No. 45 del 5 de marzo de 1999.

4. Decreto Ejecutivo No. 27686-MEIC-COMEX-MAG, publicado en el Alcance No. 14 en *La Gaceta* No. 45 del 5 de marzo de 1999.

5. Decreto Ejecutivo No. 28529-MEIC-COMEX-MAG, publicado en *La Gaceta* No. 55 del 17 de marzo del 2000.

de octubre del 2000, el arancel fue fijado en 49 por ciento.<sup>6</sup> La vigencia de este nivel arancelario fue luego prorrogada hasta el 31 de diciembre del 2000.<sup>7</sup> A finales de año, el Gobierno estableció que entre el 1 de enero y el 30 de junio del 2001, el arancel sería de un 48 por ciento.<sup>8</sup> Adicionalmente, el Gobierno impuso una Salvaguardia Especial Agrícola contra las importaciones de frijol, consistente en un derecho adicional contra las importaciones.<sup>9</sup>

- **Arroz.** En el año 2000, el Gobierno mantuvo el arancel aplicable a las importaciones de arroz en un 35 por ciento, máximo permitido por la OMC. Además, al igual que en el caso del frijol, prorrogó la vigencia de la Salvaguarda Especial Agrícola contra las importaciones de arroz, la cual consiste en la aplicación de un derecho adicional específico por cada tonelada métrica importada según el precio de la importación.<sup>10</sup>
- **Azúcar, papa, cebolla y carne de cerdo.** El arancel aplicable a las importaciones de azúcar se mantuvo alto, en un 49 por ciento. Este es el nivel consolidado ante la OMC y, por consiguiente, el máximo permitido por nuestras obligaciones internacionales. Ese mismo nivel arancelario es el aplicado a las importaciones de papa, cebolla y carne de cerdo.<sup>11</sup>

---

6. Decreto Ejecutivo No. 28767-COMEX-MEIC-MAG, publicado en *La Gaceta* No. 139 del 19 de julio del 2000.

7. Decreto Ejecutivo No. 28887-COMEX-MEIC-MAG, publicado en *La Gaceta* No. 169 del 4 de septiembre del 2000.

8. Decreto Ejecutivo No. 29194-MAG-COMEX-MEIC, publicado en el Alcance No. 93-B a *La Gaceta* No. 247 del 26 de diciembre del 2000.

9. Decretos Ejecutivos No. 27843-MAG-COMEX, No. 28363-MAG-COMEX, No. 28824 COMEX-MEIC-MAG y No. 29195-MAG-MEIC-COMEX, este último publicado en *La Gaceta* No. 247 del 26 de diciembre del 2000.

10. Decretos Ejecutivos No. 28256-MAG-MEIC-COMEX y No. 29066-MAG-COMEX-MEIC, este último publicado en el Alcance No. 77 a *La Gaceta* No. 219 del 15 de noviembre del 2000.

11. Decretos Ejecutivos No. 28888-COMEX-MEIC-MAG, publicado en *La Gaceta* No. 169, del 4 de setiembre de 2000, No. 28974-COMEX, publicado en *La Gaceta* No. 196 del 12 de octubre de 2000.

Cuadro 2.4  
ARANCEL APLICADO A CIERTOS PRODUCTOS, 1995-2001  
(porcentajes)

PRODUCTO	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Arroz	55,0	35,0	35,0	35,0	35,0	35,0	35,0
Azúcar	54,0	54,0	52,0	51,0	50,0	49,0	48,0
Cebolla	35,0	35,0	52,0	20,0	50,0	49,0	48,0
Carne de cerdo	50,0	50,0	50,0	50,0	50,0	49,0	48,0
Frijoles rojos y negros	30,0	30,0	20,0	20,0	10,0	49,0	48,0
Leche fluida y en polvo	109,0	109,0	106,0	105,0	96,0	80,0	72,0
Papa	45,0	45,0	45,0	45,0	45,0	49,0	48,0
Partes de pollo	270,0	270,0	262,0	258,0	166,0	158,0	154,0
Bienes agrícolas	17,1	17,1	18,6	17,4	16,3	13,5	13,5

FUENTE: Comex, con base en cifras de la Dirección General de Aduanas.

- **Sector de servicios.** Al igual que en años anteriores, en el área de servicios no existió ningún cambio importante durante el año 2000, porque prevalecieron fuertes restricciones en los sectores de energía, telecomunicaciones, seguros, e importación y refinación de combustibles.

## 2.4 ACUERDOS Y NEGOCIACIONES COMERCIALES

### Aprobación legislativa del Tratado de Libre Comercio con Chile

El 7 de diciembre del 2000, la Asamblea Legislativa aprobó el Tratado de Libre Comercio entre Chile y Costa Rica, el cual había sido firmado por los representantes de ambos países en noviembre de 1999.<sup>12</sup> El acuerdo comercial establece normas y disciplinas aplicables al comercio de mercancías y servicios, inversión, compras del

12. El texto completo del Tratado de Libre Comercio Entre Centroamérica y Chile fue publicado en el Alcance No. 98 a *La Gaceta* No. 237 de 7 de diciembre de 1999.

sector público y transporte aéreo.<sup>13</sup> Los lácteos, la carne y embutidos de pollo, productos forestales (madera y muebles), cebollas, papas, zanahorias, frijoles, y otras hortalizas, fueron excluidos del alcance del acuerdo; en la mayoría de los casos no hubo una justificación técnica. Asimismo, a petición de Chile, quedaron excluidos el trigo, la harina de trigo, los aceites comestibles y el azúcar.<sup>14</sup>

Entre los objetivos de política comercial que se pretende alcanzar con este tipo de acuerdos, sobresale el establecimiento de reglas de juego claras para los inversionistas y demás agentes económicos. Asimismo, la seguridad en el acceso a mercados más amplios y los mecanismos de solución de diferencias son un incentivo adicional importante para la atracción de la inversión y para promover las exportaciones de un país. Por último, se espera que la eliminación de las barreras arancelarias y no arancelarias a la importación generen una mayor competencia en el mercado local, lo cual obligará al mejoramiento de la productividad de las empresas y favorecerá un uso más racional de los recursos.

## Negociación de TLC con Canadá

En el año 2000, el país dedicó gran cantidad de recursos y esfuerzos a la negociación de un tratado de libre comercio con Canadá, el primero que suscribirá Costa Rica con un socio desarrollado. El acuerdo se considera importante porque dará acceso a una economía con una alta capacidad de consumo y porque servirá de estímulo para levantar los estándares, no solo en los procesos productivos, sino también en áreas como la de los derechos laborales y condiciones ambientales. Además, se estima que este acuerdo servirá de modelo y referencia para la negociación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). El calendario de la negociación fue intenso. Se

---

13. Para un resumen del objetivo y los principales aspectos de cada parte y capítulo, véase: "Tratado de Libre Comercio entre la República de Costa Rica y la República de Chile". Documento Explicativo. Ministerio de Comercio Exterior. 1999.

14. Se espera que el acuerdo entre en vigencia en el año 2001, una vez que sea aprobado por el Senado chileno.

logró avanzar rápidamente en las diferentes etapas del proceso hasta su conclusión en el mes de abril de este año.<sup>15</sup>

De conformidad con la información publicada por la prensa nacional,<sup>16</sup> el acuerdo dará acceso inmediato y libre de aranceles a la mayor parte de las exportaciones costarricenses y un acceso preferencial, por medio de contingentes arancelarios, a las exportaciones de azúcar y de textiles y confección. Asimismo, a petición, de Costa Rica, han sido excluidos de los alcances del acuerdo varios productos agrícolas, entre los que destacan los lácteos, la carne de pollo, la papa, la cebolla y otras hortalizas.

Durante la negociación, fue notorio el perfeccionamiento de los mecanismos de consulta que ha venido desarrollando el Ministerio de Comercio Exterior en cada negociación. En esta oportunidad, el proceso de consultas se hizo no solo a las organizaciones gremiales representadas en el Consejo Consultivo de Comercio Exterior, sino que también se consultó en forma directa a más de ochocientas empresas, cuarenta y cinco cámaras empresariales y treinta y nueve sectores. Lo anterior es importante, por cuanto un mecanismo de consultas amplio resulta esencial para fijar posiciones nacionales realistas y defender más eficazmente los intereses comerciales del país.

## **Negociación de TLC con Panamá**

En marzo del año 2000 se relanzaron las negociaciones tendientes a la suscripción de un eventual tratado de libre comercio con Panamá, después de que el proceso había sido suspendido por razón del cambio de mando de las autoridades panameñas. Luego de varias rondas de negociaciones realizadas en el transcurso del año, se dio un grado de avance importante en la concreción de los aspectos normativos del acuerdo, aunque todavía queda mucho camino que recorrer, particularmente por la diferencia de posiciones en acceso a

---

15. El acuerdo será firmado en la Cumbre de Presidentes de las Américas a finales del mes de abril del 2001.

16. A esta fecha de redacción del capítulo (abril del 2001) no está disponible el texto final del acuerdo alcanzado.

mercados. Tanto el Gobierno como los sectores empresariales de Costa Rica han manifestado reiteradamente su enorme interés por modernizar el marco comercial que rige las relaciones con Panamá, de manera que los flujos comerciales no se vean limitados o interrumpidos por decisiones unilaterales o arbitrarias de parte de ambos gobiernos.

## **Ampliación de los beneficios de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe**

En mayo del año 2000, el Congreso de los Estados Unidos aprobó la Ley de Comercio y Desarrollo del 2000; con esta ley se mejoran los beneficios otorgados a los países de la región mediante la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (CBI, siglas en inglés). Su aprobación se dio luego de intensos esfuerzos de cabildeo en Washington D.C. Brinda a las exportaciones de textiles y confección un trato arancelario preferencial, en el tanto se cumplan con los requisitos y condiciones establecidos en dicho documento. Los nuevos beneficios pretenden reducir la posición de desventaja en que se encuentran las exportaciones costarricenses en relación con las exportaciones mexicanas de esos mismos productos, las cuales, a partir de la entrada en vigencia del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (NAFTA),<sup>17</sup> han estado exentas –ya sea parcial o totalmente– de dicho pago.<sup>18</sup> Se argumenta que el estancamiento de la inversión y de las exportaciones de este sector, durante los últimos cinco años, ha obedecido a tal desventaja arancelaria y al incentivo que tenían las empresas de trasladar o ampliar sus operaciones en el territorio mexicano en detrimento de los países beneficiarios del CBI. El beneficio otorgado tiene un alcance limitado, especialmente en favor de las prendas

---

17. El NAFTA entró en vigencia el primero de enero de 1994.

18. En Estados Unidos los aranceles aplicables a los productos de confección se reducirán únicamente en un 9,2 por ciento y su promedio será de un 18 por ciento, aún luego de que los compromisos de la Ronda Uruguay se implementen a plenitud. De conformidad con el NAFTA, los aranceles que pesan sobre los bienes que cumplan con la regla de origen (en este caso, los productos originarios de México) se reducirán progresiva y gradualmente durante un período de diez años.

producidas en la región con tela estadounidense. Las nuevas regulaciones empezaron a regir a finales de año; por lo tanto sus efectos no empezarán a verse sino hasta en el 2001.

## 2.5 INTEGRACIÓN REGIONAL

### **Mercado Común Centroamericano (MCCA)**

Durante la administración Rodríguez, la política comercial con Centroamérica se ha centrado en el mejoramiento de las disciplinas que rigen el comercio intracentroamericano, con resultados hasta ahora bastante modestos. En el año 2000, algunos de los avances fueron la aprobación al Segundo Protocolo Modificatorio al Código Uniforme Aduanero Centroamericano (CAUCA) y la promulgación de la Ley No. 8013 (lo cual agrega un nuevo título a la Ley General de Aduanas: "Valoración Aduanera de las Mercancías Importadas"). Con esto se pretende modernizar el régimen aduanero regional y cumplir con las obligaciones internacionales del país en el marco de la OMC.

Sin embargo, en otras áreas, no ha habido cambios significativos. Así, durante el año 2000 continuaron las negociaciones tendientes a la suscripción de un acuerdo centroamericano sobre el comercio de servicios e inversión. Las barreras existentes en estos sectores no se justifican dentro de un esquema regional que pregona el libre intercambio. Además, la liberalización del sector de servicios promovería la competencia en campos en donde hay importantes restricciones y una fuerte intervención estatal. A la fecha, no existe sin embargo certeza de que se alcanzará un eventual acuerdo, ni cuantas dimensiones podrían tener sus efectos.

Por otra parte, desde 1999 el Gobierno suscribió el "Tratado Centroamericano sobre Solución de Controversias Comerciales". Es un acuerdo mediante el cual se establecen los procedimientos para solucionar, de manera ágil y eficaz, las controversias comerciales que surjan entre los miembros del Mercado Común Centroamericano (MCCA). El acuerdo fue considerado un logro importante dadas las restricciones comerciales que cada vez surgen como consecuencia de diferencias políticas o económicas existentes entre algunos de los

países de la región. Lamentablemente –y no obstante los ingentes esfuerzos realizados por el país– no ha sido posible poner en vigencia dicho instrumento y es notable la resistencia de algunos de los miembros del MCCA, especialmente Nicaragua.

Sin la existencia de un régimen que garantice que las disposiciones y obligaciones son cumplidas y que las controversias que surjan se resuelven mediante la intervención de órganos independientes que aplican la norma en forma uniforme, pronta y cumplida, será extremadamente difícil que los países estén dispuestos a asumir nuevas obligaciones y a desarrollar vínculos más estrechos en otros campos. El *impasse* se constituye así en una de las barreras más importantes para el mejoramiento de la integración centroamericana.

## ALCA

La construcción de lo que será el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) sigue siendo uno de los objetivos importantes de la política comercial del país. El ALCA abriría grandes oportunidades para Costa Rica, al crearse un mercado de casi 800 millones de consumidores y la posibilidad de ingresar a él con seguridad y sin mayores restricciones. Costa Rica ha venido preparándose diligentemente para la negociación mediante una participación activa, constructiva y sostenida a lo largo de todo el proceso.

Durante el año 2000, Costa Rica jugó nuevamente un papel de primera línea en el proceso, sin duda en una proporción mayor al que le correspondería por el pequeño tamaño de su economía. El destacado papel se ha dado tanto en los distintos grupos de negociación, en donde el país ha contribuido con la presentación de sus posiciones de fondo, como en el ejercicio de la presidencia del Grupo de Solución de Controversias y en el Comité de Negociaciones Comerciales (CNC).

De conformidad con lo acordado en la reunión de ministros de Toronto, en el año 2000 prepararon los borradores de los textos que servirán de base para que el CNC dé cuentas de los avances obtenidos durante la próxima reunión ministerial, por celebrarse en Buenos Aires, en abril del 2001. Asimismo, Costa Rica aprovechó este



período para establecer y poner en práctica un amplio mecanismo de consulta con los distintos sectores. Se espera que el proceso tome un nuevo impulso durante la administración del Presidente Bush, al frente del gobierno estadounidense.

## 2.6 SISTEMA MULTILATERAL

El sistema multilateral de comercio es un instrumento fundamental y prioritario para la estrategia comercial del país. En el año 2000, la participación de Costa Rica se reflejó en la utilización de los mecanismos multilaterales para la atención de problemas complejos, como lo fue la solución del conflicto comercial con Trinidad y Tobago por motivo de nuestras exportaciones de pastas y la conclusión exitosa del injustificado procedimiento antidumping iniciado por ese país;<sup>19</sup> el mejoramiento de las condiciones de acceso de gran parte de nuestros productos al mercado chino como resultado del cierre del proceso de adhesión de esta potencia a la OMC;<sup>20</sup> o las dificultades surgidas por la adopción del nuevo régimen de importación de banano por parte de la Unión Europea.<sup>21</sup> Cabe resaltar también la activa participación del país en el Grupo Cairns,<sup>22</sup> el cual pretende

---

19. El Ministerio de Industria y Economía de Trinidad y Tobago inició formalmente la investigación antidumping el 31 de diciembre de 1998, y un año después, el 30 de diciembre de 1999, impuso un derecho provisional del 74 por ciento a las importaciones de macarrones y del 59 por ciento a las importaciones de los espagueti Prince y Milano originarios de Costa Rica. El procedimiento fue levantado en mayo del 2000, luego de que Costa Rica activara formalmente el mecanismo de solución de controversias de la OMC.

20. En estas negociaciones, Costa Rica obtuvo concesiones arancelarias para 86 fracciones arancelarias de productos agrícolas y de alta tecnología. Los aranceles aplicados para estas 86 fracciones arancelarias se reducirán aproximadamente en un 47 por ciento en promedio. Asimismo, se obtuvieron derechos de primer negociador para todos estos productos.

21. El Consejo Europeo adoptó en octubre del 2000 un nuevo régimen para la importación de banano basado en el principio "primer llegado, primer servido". El nuevo régimen es considerado por la mayoría de los países latinoamericanos como contrario a los acuerdos de la OMC.

22. Forman parte del grupo Cairns: Argentina, Australia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Fiji, Indonesia, Malasia, Nueva Zelanda, Filipinas, Sudáfrica, Paraguay, Tailandia y Uruguay.

que el comercio de productos agrícolas se incorpore plenamente al conjunto de disciplinas aplicables a los otros bienes, particularmente por medio de la eliminación de subsidios a la exportación y la reducción de las medidas de apoyo interno aplicada por los países y en las negociaciones efectuadas para lograr una mayor liberalización en los sectores agrícola y de servicios.

## 2.7 ASPECTOS INSTITUCIONALES Y REGULATORIOS

### **Reformas a la Ley de creación del Ministerio de Comercio Exterior**

En el año 2000, la Cámara de Industrias y la Cámara de Exportadores promovieron en la Asamblea Legislativa un proyecto de ley, denominada Ley para el Ordenamiento de las Negociaciones Comerciales. Con este proyecto pretendían reformar substancialmente el marco institucional existente para la definición y ejecución de la política comercial. En esencia, el proyecto buscaba trasladar la toma de decisiones del Poder Ejecutivo a un órgano colegiado que estaría conformado mayoritariamente por los representantes de las organizaciones gremiales. Igualmente, se proponía crear una organización ajena al Ministerio de Comercio Exterior (COMEX) –y con una alta ingerencia de los gremios empresariales– para la administración de los acuerdos comerciales. Adicionalmente, se creaba un régimen sancionatorio poco claro contra los negociadores comerciales, con el propósito evidente de ejercer una mayor influencia sobre sus actuaciones mediante la coacción o amenaza. Dichosamente, luego de un desgastante proceso, el Gobierno logró impedir la aprobación del proyecto en los términos originalmente planteados. En su lugar, se aprobó una reforma que mantiene el carácter consultivo del consejo, donde se incorpora a éste representante de sectores no empresariales, como el de los consumidores; además se formaliza legalmente el funcionamiento de la Dirección de Aplicación de Acuerdos Comerciales, la cual había sido creada por COMEX mediante decreto ejecutivo el año anterior; y se objetivizan los supuestos de hecho y las sanciones aplicables en caso de faltas o delitos cometidos por los funcionarios.

## **Ley de Procedimientos de Observancia de los Derechos de Propiedad Intelectual**

A finales del 2000, la Asamblea Legislativa aprobó la Ley de Procedimientos para la Observancia de los Derechos de Propiedad Intelectual, con lo cual se cumple con los compromisos multilaterales, en la materia, derivados del Acuerdo de los Aspectos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC), Anexo 1C del Acuerdo de la OMC.

## **Discusión sobre la eliminación de los subsidios prohibidos al amparo del régimen de zonas francas**

Durante el año 2000 surgieron discusiones importantes relacionadas con la necesidad de revisar el paquete de incentivos otorgados a las empresas de exportación al amparo del régimen de zonas francas. Lo anterior como un efecto de las obligaciones adquiridas por todos los miembros de la OMC, de eliminar los subsidios prohibidos a las exportaciones, de conformidad con los términos del Acuerdo de Subsidios y Medidas Compensatorias. En estos se encuentran la exención del impuesto sobre la renta. En dicho acuerdo se establece que los países en vías desarrollo deben cumplir con la obligación a partir del año 2003. El Gobierno ha manifestado que el país cumplirá con sus obligaciones internacionales y que una comisión nombrada para tal efecto presentará una propuesta para sustituir el esquema de incentivos actual por un esquema que sea compatible con los principios y obligaciones del sistema multilateral.

## **2.8 CONCLUSIONES**

Durante el año 2000, las exportaciones costarricenses sufrieron un serio impacto como consecuencia, principalmente, de factores externos. Estos afectaron el precio de los principales productos tradicionales (café y banano) y el desempeño de las exportaciones de microcomponentes, que actualmente son el principal producto de exportación del país. Al mismo tiempo, hubo crecimientos importantes

en algunos productos industriales y agroindustriales, aunque, en general, el crecimiento del sector industrial fue leve.

Por segundo año consecutivo, el crecimiento de las importaciones fue muy moderado. Aquí debe subrayarse la caída en las importaciones de materias primas y de las empresas que operan bajo el régimen de zonas francas, muy impactadas por el comportamiento de la producción de micro componentes.

Adicionalmente, el atraso en las reformas de sectores claves (telecomunicaciones, energía, etc.), así como la persistencia de algunos problemas no resueltos (déficit fiscal, puertos, atraso en la concesión de carreteras, etc.), podrían estar afectando la capacidad para atraer, en los montos requeridos, una nueva generación de inversión extranjera, así como el desempeño del empresariado nacional y su capacidad para competir en los mercados internacionales.

En el 2000 se dieron avances extraordinarios en el mejoramiento en el acceso a los mercados de exportación, como lo muestra la aprobación de los beneficios del CBI, la aprobación del TLC con Chile, la aprobación reciente del TLC por parte del congreso de República Dominicana y la finalización de las negociaciones con Canadá. Cabe advertir, sin embargo, la persistente exclusión de ciertos productos agrícolas de los alcances de los acuerdos de libre comercio; tal circunstancia, si bien hace viable políticamente la consecuencia del acuerdo, podría desembocar en la consolidación de sectores excluidos permanentemente de la competencia.

Asimismo, el proceso de apertura unilateral se ha estancado durante los últimos años y es notorio el exacerbado proteccionismo selectivo a favor de ciertos productos agrícolas. Los lácteos, el pollo, el cerdo, el azúcar, el arroz, el frijol, la papa y la cebolla gozan de un régimen arancelario especial, cuyo fundamento técnico, racionalidad económica y propósito político deben escrutarse periódicamente, con el fin de evitar errores, abusos y discriminaciones injustificadas. Además, la profundización del proceso de desgravación unilateral es importante para evitar la posible desviación de comercio que provoquen los tratados de libre comercio.

En el campo de la integración centroamericana, los avances han sido modestos y se hacen evidentes las crecientes dificultades para que el proceso profundice en aspectos claves, tales como el de la liberalización de los servicios y el mejoramiento de los mecanismos institucionales. En el nivel hemisférico los avances –sostenidos pero moderados– han estado determinados por factores políticos externos y a la espera de que la nueva administración estadounidense impulse el proceso en una forma más decidida. En el ámbito multilateral el país sigue demostrando una administración y un manejo apropiados de los instrumentos del sistema multilateral de comercio así como su compromiso por el mejoramiento del sistema.

En lo institucional y regulatorio, se enfrentaron exitosamente los intentos por debilitar al Poder Ejecutivo en la toma de decisiones para la definición y ejecución de la política comercial. También, con ocasión del TLC con Canadá y el ALCA, el COMEX estableció mecanismos de consulta más amplios y eficaces para recabar el criterio de los interesados durante los procesos de negociación de los acuerdos comerciales.

# Comentario

---

## Dificultades y éxitos en el comercio exterior

JOSÉ ROSSI

El desempeño del comercio exterior del país en el año 2000 fue muy difícil, si se comparara con el de 1999, un año con el cual que podría decirse que estábamos viviendo una ilusión. En el 2000 hemos visto realmente un aterrizaje. Esto puede interpretarse de muchas maneras. De hecho, hoy hemos visto y venimos viendo desde hace rato que todas las comparaciones se nos presentan con Intel y sin Intel. Entonces vemos que si nos comparamos con Intel tuvimos un crecimiento impresionante, en los años 1998 y 1999, pero en el 2000 nos desplomamos. Si excluimos a Intel, resulta que hemos tenido un crecimiento moderado pero sostenido, o que en el peor de los casos nos hemos estabilizado. Estas comparaciones tienen poco sentido, pues al fin de cuentas Intel es una realidad. Está aquí para quedarse, espero que tanto en las buenas como en las malas. A muchos nos preocupa que haya una concentración tan alta en las exportaciones en la actividad de una sola empresa, porque estamos viendo que Intel se ha convertido en lo que probablemente en el pasado fue el café o el banano. Tal vez en una actividad como esta, hace cincuenta o sesenta años, el expositor de turno presentaba cifras de cuál era el comportamiento de la economía con banano y sin banano. Ya hoy no vemos eso, porque obviamente el banano fue asimilado dentro de nuestra economía. Nosotros también tenemos que llegar a asimilar a Intel.

Cuando hicimos un gran esfuerzo durante 1995 y 1996 para atraer a Intel, soñábamos con que dicha empresa iba a ser un detonante muy rápido para acelerar de manera sostenida la llegada de nuevas empresas al país. Todavía tengo la esperanza de que ese potencial es-

tá ahí, pero lo cierto es que ese desenlace no ha sido tan rápido como todos hubiéramos querido. Y quisiéramos también ver esa asimilación de Intel, no con cifras como las que hemos visto hoy, donde Intel reduce su importancia relativa debido a que reduce su operación, sino que ojalá hubiera sido al revés, donde se reduce la dependencia o concentración de Intel en la economía nacional por el crecimiento de todas las demás actividades económicas del país. No hay duda que eso es algo que nos debe llamar fuertemente la atención.

En la interpretación de las importaciones, tengo una lectura algo diferente a la del capítulo de Francisco Chacón cuando afirma que las importaciones de 1999 al 2000 crecieron muy modestamente, un 0,4 por ciento o 22 millones de dólares al pasar de 6.351 millones a 6.373 millones de dólares. Yo lo interpreto diferente. Para mí las importaciones que tienen que ver con la actividad económica del país disminuyeron un 2 por ciento, porque la factura petrolera aumentó en 150 millones de dólares al pasar el precio del barril de petróleo de 19 a 32 dólares, de modo que esos 22 millones de dólares, que representan ese leve crecimiento de las importaciones que estábamos viendo, están compensados con esos 150 millones de dólares que son una factura adicional que nos pasan por la importación de petróleo. De manera que las importaciones que nos deben interesar se redujeron en 128 millones de colones, lo cual equivale a un 2 por ciento de reducción. Y me preocupa más pensar que eso nos está llevando a un deterioro en los términos de intercambio que puede no ser temporal, sino que puede ser de largo plazo y peor aún, puede ser permanente. En 1998 con un quintal de café comprábamos 8 barriles de petróleo, hoy solo compramos un poquito más de dos, y lo cierto es que lamentablemente no vemos perspectivas rápidas de recuperación.

En la segunda parte del capítulo, Francisco Chacón presenta el tema de la apertura unilateral, bilateral y multilateral. Por un lado podríamos decir que es lamentable para algunos, y afortunado para otros, que el Gobierno haya desacelerado la apertura unilateral, pero coincido con que el período en donde más se ha avanzado en el tema de la apertura y las negociaciones bilaterales es el actual. Se

ha hecho un enorme esfuerzo, que ha dado excelentes resultados. Se han dado ejemplos que cuando se quiere se puede, en negociaciones con países tan desarrollados como Canadá. Creo que eso nos debe llenar de satisfacción. Pero por otro lado, a mí me preocupa mucho ver un grupo de productos, que son siempre los mismos, todos del sector agropecuario, que han estado desde mucho tiempo atrás, totalmente excluidos de todo tipo de apertura, sea esta unilateral, bilateral o multilateral. Esto es una señal a la que tenemos que ponerle atención, pues algo está pasando con esos sectores.

Es perfectamente justificable y razonable que ocurran esas situaciones por procesos o períodos de ajuste, pero siempre tiene que haber un plan de acción para que llegue a normalizarse. Ese plan de acción, esa justificación y ese horizonte, para que esos sectores tengan una condición de competencia sana y normal, como han enfrentado el resto de los sectores económicos del país, no los veo. Y no quisiera pensar que sea simplemente, como dice el dicho, que “el que tiene más galillo traga más pinol”. Algo debe hacerse, porque amenaza con convertirse en un precedente que nos va a empezar a golpear. Es un precedente que puede contaminar a muchos sectores, que si están siendo afectados o influenciados por los procesos de apertura, y que sí están haciendo esfuerzos por enfrentar ese proceso.

En lo referente a la ampliación de los beneficios de la Cuenca del Caribe, debo decir que si bien reconozco que es muy importante lo que se ha logrado, no lo es tanto para Costa Rica como para el resto de los países de Centroamérica y el Caribe. Por más generosos que sean los beneficios, que cierran un poco el diferencial que hemos tenido de acceso al mercado estadounidense con respecto a México en el sector textil y de confección, creo que hay muchos otros factores que juegan para que Costa Rica no tenga las mismas oportunidades de aprovechar esos beneficios en el plazo inmediato. Sin embargo, puede ser un aliciente para que se detenga o reduzca el ritmo de migración de empresas de dicho sector hacia otros países.

Y en cuanto a la integración regional, tengo sentimientos encontrados cuando veo listas de tantas cosas logradas, pero los resultados tangibles no corresponden al esfuerzo empleado. La experiencia nos ha demostrado que son muchos los documentos que firmamos,



muchos los acuerdos que tomamos, y poco lo que realmente llegamos a implementar. No quiero decir con ello que no crea que se deba hacer el esfuerzo, sino solamente que es un lastre con el que tenemos que vivir. Es un proceso con el cual tenemos que conciliar, pero ciertamente no es el caso donde los acuerdos tomados entre los países de la región se pongan de manera inmediata en la práctica.

En temas un poco al margen de lo que aquí se ha hablado, quisiera referirme a la exportación de servicios. Hemos visto todos los análisis muy claros en cuanto al comercio de bienes, y poco hemos hablado del comercio de servicios. Don Francisco, cuando nos dice que en apertura en el sector de servicios no se ha hecho nada, lo cual lamentablemente es cierto. En el sector de servicios se ha hecho poco, y eso no es congruente con una realidad, en donde el país está avanzando en forma acelerada hacia una economía de servicios. Desde el punto de vista de inversión extranjera, el área de servicios es de las que más rápidamente está creciendo, y paradójicamente, así como no escucho nada en el tema de apertura de los servicios, tampoco tenemos una metodología para medir la exportación de servicios. Sé que el Banco Central está trabajando en eso desde hace algún tiempo y ojalá lo logre tener pronto. Estimaciones que ha hecho el Banco Central por diferencias y deducción, que no es una metodología científica, indican que en el año 2000 la exportación de servicios, que incluye software, servicios médicos, educación y centros de negocios y de llamadas, etc., rondan entre 250 y 300 millones de dólares. Es una suma muy apreciable para que no la tengamos medida, para que no tengamos como evaluar las tendencias en dicho sector, y para que no tengamos mecanismos para influirla. Pensemos que si fueran acertadas las cifras del Banco Central, estamos exportando entre 250 y 300 millones de dólares en servicios, más que la exportación total de café del país.

También debemos destacar la actividad del turismo, que afortunadamente sigue mostrando un ritmo de crecimiento muy satisfactorio, y en el año 2000 se estima que tuvimos más de 1.100 millones de dólares de ingreso de divisas por dicho sector, lo cual representa más de un 11 por ciento de incremento con respecto al período anterior.

En el caso de la inversión extranjera directa, que va de la mano con todos estos temas de la evolución de la economía y del comercio, lamentablemente debo decir que el año 2000 no fue un año bueno. No se alcanzaron los pronósticos. Llegamos únicamente a algo más de 400 millones de dólares, en comparación con los 420 millones de dólares que se habían estimado, pero ciertamente más bajo que los 620 millones de dólares que tuvimos en 1999, y los 612 millones de dólares que tuvimos en 1998; de modo que en el 2000 apenas llegamos en inversión extranjera directa a los niveles que teníamos en el año 1997, y para el año 2001, los pronósticos no son mucho más halagüeños que eso. Debido a la desaceleración de la economía estadounidense, muchas empresas han pospuesto sus proyectos de ampliación. Además, el país debe adoptar a la mayor brevedad una posición clara y decidida para resolver las incertidumbres en torno a los incentivos que se ofrecerán a partir del año 2003.

En conclusión, siento que lo que hemos escuchado hoy es una luz amarilla, como muchas que hemos visto, y ojalá que esta vez le prestemos más atención. Hemos visto un año 2000 que no cumplió las expectativas. Siento que el 2001 no va a ser muy diferente, no va a ser mucho mejor, y eso nos lleva a considerar los aspectos estructurales, los grandes cambios que tenemos que hacer, las transformaciones en las áreas de telecomunicaciones, energía, infraestructura, el problema de déficit fiscal, en fin, todo lo que ustedes conocen mejor que yo. Y a fin de cuentas lo que resulta preocupante y todos hemos escuchado a don Eduardo Lizano insistir en esto por mucho tiempo, es que mientras no crezcamos a un ritmo sostenido de al menos el seis por ciento durante veinte años, no vamos a dar ese salto cualitativo que todos quisiéramos dar. Y estamos lejos de eso, porque así como hemos visto años de un crecimiento muy satisfactorio, como fueron 1998 y 1999, inducido fuertemente por una empresa en particular, en este año y el anterior hemos visto cifras muy por debajo de ese mínimo que requerimos para ir caminando hacia ese verdadero cambio. Creo que ese es el tema que nos debe continuar ocupando hoy y por los próximos meses, y ojalá no sea por años.

SEGUNDA PARTE

**LA MEJORA  
REGULATORIA**

### 3. MEJORA REGULATORIA: PEQUEÑAS REFORMAS DE GRAN IMPACTO\*

GILBERTO BARRANTES

Durante décadas, se han ido acumulando regulaciones que lejos de ofrecer seguridad jurídica y reglas claras, se convirtieron en un obstáculo al desarrollo económico y a la calidad de vida de los costarricenses.

Hay muchas regulaciones que nominalmente tienen objetivos nobles, pero, que en el fondo obedecen a intereses de grupos que buscan proteger y perpetuar sus rentas, o bien, son ineficaces y caras. Por esta razón, es que a pesar de contar con muchas normas y reglamentos, la mayor parte no están orientados a la consecución eficiente de las metas nacionales.

Ante este panorama, la Administración del Presidente Rodríguez estableció entre sus prioridades la mejora del marco regulatorio, al poner en ejecución el Programa de Simplificación de Trámites. Sus principales lineamientos son:

**La mejora regulatoria:** Su objetivo es evaluar crítica y pragmáticamente las regulaciones, para determinar en qué medida cumplen los fines para los que fueron hechas y cuál es su costo. A partir de esta evaluación se hacen propuestas para hacerlas más eficientes, eficaces y equilibradas.

---

\* Este capítulo está basado en el discurso del autor en la apertura del Seminario de Mejora Regulatoria, el 28 de junio del 2001.

**La participación.** El proceso solo es posible con una amplia participación de los sectores regulados y de las instituciones reguladoras. Cada caso en estudio está acompañado por un intenso proceso de consulta. El Programa de Simplificación de Trámites pretende que la reforma sea fruto del acuerdo, para asegurar el éxito en su aplicación. No obstante, la complejidad de la negociación es mayor cuando están en juego intereses particulares que no siempre permiten un consenso total.

**El realismo.** El Programa ha concentrado su atención en mejoras regulatorias que implican la acción del Poder Ejecutivo y no reformas legales. Por esta vía, se han logrado una serie de modificaciones en aspectos puntuales que en conjunto, tienen un gran impacto para el sector productivo nacional.

De haberse enfocado los recursos hacia una gran reforma legal, posiblemente el avance habría sido ínfimo, debido a las dificultades propias y conocidas del proceso legislativo. El hecho de haber optado por esas pequeñas reformas de alto impacto no impidió la colaboración del Programa de Simplificación de Trámites en el proyecto de Ley de la Protección del Ciudadano frente al Exceso de Requisitos y Trámites de la Administración Pública (expediente 14.235).

**La nueva regulación.** Además de revisar y mejorar las regulaciones existentes, el Programa se ha constituido en un asesor de la Presidencia de la República, cada vez que se emiten nuevas regulaciones, precisamente para garantizar que cumplan esas características de eficiencia y eficacia.

**Apoyo técnico.** Para evaluar y proponer, el Programa de Simplificación de Trámites ha contado con un grupo interdisciplinario de profesionales, característica que le da una visión global y objetiva del efecto de las regulaciones, en contraste con la de los funcionarios encargados de implementarla. El análisis técnico e imparcial ayuda a descartar las versiones sesgadas de los reguladores o de los regulados, obliga a aclarar el verdadero objetivo de la regulación, y por lo tanto, permite llegar a soluciones más acertadas, evitando eventuales asociaciones en contra del interés colectivo.

**Apoyo político.** El programa ha contado con la voluntad política de la Presidencia de la República. Este apoyo ha sido fundamental para implementar las medidas, para introducir y mantener la mejora regulatoria como una de las preocupaciones de los jefes de las diferentes instituciones. Asimismo, ha sido un escudo fundamental para enfrentar a los opositores de las reformas que, con mucha frecuencia, reditúan de la mala regulación.

**Resultados.** El éxito de muchas de las regulaciones mejoradas ha sido el mejor mecanismo para convencer a los diferentes grupos que interactúan en la vida nacional de la necesidad de este proceso de mejora regulatoria. Los resultados exitosos constituyen una demostración para lograr el apoyo para las futuras iniciativas.

**Los resultados concretos:** Los esfuerzos en mejora regulatoria han beneficiado a todo el sector productivo:

- *Manual del Inversionista para la instalación de empresas en Costa Rica.* Ordena y sistematiza en un solo documento los trámites básicos para instalar diferentes tipos de empresas, así como los trámites específicos para los sectores exportador y turístico. Incluye rutas críticas, plazos, formularios y fundamento legal. Está disponible en versión escrita y digital, la que es actualizada periódicamente.
- *Certificación de morosidad ante la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS).* Establece, conforme a la Ley, que la CCSS remitirá a las instituciones de la Administración Pública, el último día de cada mes, un informe de los patronos y asegurados que no se encuentren al día en el pago de sus cuotas. El administrador deberá presentar documentos como el comprobante de pago o constancia de arreglo de pago, solo en caso de error.
- *Permiso de funcionamiento.* Se racionalizaron los requisitos según la categoría de riesgo (alto, moderado o bajo). El decreto concedió a esta última clase (bazares, salones de belleza, oficinas) el permiso automático. Los trámites pueden realizarse en las sedes regionales.

- *Registro de productos peligrosos.* Se estableció un plazo de diez días para resolver las inscripciones. Si el producto está ya registrado en el Ministerio Salud es innecesario el trámite. Se mejoraron y oficializaron los formularios y requisitos.
- *Carné de salud.* Solo es requisito para personas que desarrollan actividades de alto riesgo sanitario, de ahí que tenga consecuencias en todo el sector productivo.

Otras regulaciones revisadas y mejoradas han sido de especial beneficio para un sector, por la agilización de los trámites en el desempeño de sus actividades. Entre estas:

### **Sector Exportador:**

- *Nuevo Reglamento a la Ley de Zonas Francas.* Contiene trámites más ágiles para los procesos de instalación y operación de las empresas, entre ellos el trámite para donaciones a instituciones de beneficencia, compras locales y subcontrataciones.
- *Reforma al Reglamento de Perfeccionamiento Activo.* Eliminó el requisito de emisión e inscripción de prenda aduanera para accesorios de maquinaria y materias primas, el cual encarecía y podía llegar a paralizar el funcionamiento de las empresas. Aumentó el plazo para la inscripción en el trámite para otras importaciones.
- *Trámite de Ingreso a Régimen de Perfeccionamiento.* Se revisaron y simplificaron los trámites y formularios. El plazo de resolución que podría prolongarse por hasta dos meses fue reducido a 19 días hábiles.
- *Trámites de ingreso a Régimen de Zona.* Se revisaron y simplificaron los requisitos, procedimientos y formularios, ajustados al marco legal. No había plazos de resolución, aunque normalmente podían durar tres meses. Con la medida se logró disminuir en 36 días para empresas dentro de parque y 15 días más si la empresa se instala fuera de parque.

**Sector Construcción:**

- *Reglamento al trámite de visado de planos para la construcción en la Zona Marítimo Terrestre.* Creó reglas específicas para el procedimiento, con plazos y requisitos. Estableció el visado como una etapa posterior a la concesión y en la que bastará con presentar planos básicos. Así el trámite fue racionalizado en dificultad y costos.
- *Estudios Arqueológicos.* Se aumentó la seguridad jurídica al exigir los estudios solo en zonas declaradas de interés arqueológico, mientras que en otros terrenos, los proyectistas están legalmente obligados a reportar cualquier hallazgo arqueológico. Los estudios y rescates pueden hacerlos arqueólogos acreditados y bajo la supervisión de la Comisión Arqueológica Nacional lo cual eliminó el monopolio existente en esta actividad. En consecuencia, se redujeron los atrasos en las obras y los costos de los estudios.
- *Visado de planos para la construcción.* Se limitó el número de trámites y requisitos a lo establecido por ley. Los trámites de visado de edificaciones pueden realizarse con planos básicos y por etapas, ahorrándole tiempo al interesado. Se redujeron los plazos y se aplicó el silencio positivo.
- *Trámite de instalación de estaciones expendedoras de combustible.* Se oficializaron los requisitos para aumentar la seguridad jurídica y permitir el acceso a este negocio, en igualdad de condiciones, a quienes cumplan con los requisitos técnicos. Se evita la creación de monopolios geográficos mediante disposiciones discrecionales. Se definieron especificaciones técnicas mínimas para la construcción, remodelación y ampliación de estos establecimientos, por lo que se redujo la discrecionalidad.

**Sector Turismo:**

- *Contrato Turístico.* Se reformó el artículo 16 del Reglamento a la Ley de Incentivos Turísticos para separar los procesos de declaratoria y contrato turístico y se disminuyó el papeleo y la duplicación de documentos autenticados.



- Declaratoria Turística. Se eliminó la duplicación de documentos y los requisitos innecesarios, entre ellos los estudios económicos y se estableció la aplicación del silencio positivo.
- *Contrato de concesión en la Zona Marítimo Terrestre (ZMT)*. Se reformó parcialmente, el Reglamento de la ZMT para simplificar el proceso de contrato necesario, para obtener la concesión y ajustarlo a la ley. Se definió el procedimiento de contrato ante las municipalidades y se ordenó el trámite de aprobación de la concesión.

### **Sector Industrial:**

- *Disposiciones sobre el manejo, almacenamiento y transporte de productos peligrosos*. Se compiló toda la normativa dispersa en los Ministerios de Salud y de Ambiente. Se aclararon los límites de responsabilidad entre los regentes químicos del Colegio de Químicos y empresarios.
- **Ventanilla única de trámites industriales**. Se eliminó la ventanilla por resultar un paso innecesario para los empresarios, dada la eliminación de algunos trámites y la descentralización de otros.

### **Sector Agropecuario:**

- *Importación de insumos agropecuarios*. Se redujeron los costos de los insumos al eliminar la práctica monopolística de “primero en registrar, único en importar y comercializar”. Con la reforma, las personas pueden importarlos directamente e importar productos previamente registrados y autorizados sin necesidad de volver a registrarlos.
- *Registro de medicamentos veterinarios*. Se simplificaron los trámites y requisitos de registro para productos de bajo riesgo. Se disminuyó el plazo de resolución y se oficializaron los formularios de registro.
- *Registro de Fertilizantes, Material Técnico y Sustancias Afines*. Con la reforma se redujeron los costos y plazos de registro para algunos productos.

- *Regencias agropecuarias.* Los costos de operación para los agricultores y comercializadores se disminuyeron al eliminar la obligación de contratar regentes para cada etapa y categoría, así como de pagar horarios y sueldos fijos, términos que ahora se negocian entre las partes.
- *Registro de productos agroquímicos.* Se autorizó el registro automático de productos genéricos (reconocidos y acreditados). Con esta medida se redujeron los costos de inscripción y el precio de los agroquímicos hasta en un 50 por ciento.
- *Funcionamiento de expendio y bodega de agroquímicos.* Quedaron establecidos procedimientos y requisitos únicos para la obtención de permisos de funcionamiento, antes duplicados y contradictorios. Se publicó un nuevo Reglamento de Expendios y Bodegas de Agroquímicos con medidas más estrictas para los que almacenen agroquímicos, con normas que varían según el grado de toxicidad y peligrosidad del producto.

### **Sector Comercio:**

- *Competencia en proveeduría de abarrotes.* Se permitió la competencia en las ofertas para proveer alimentos a los programas de la administración pública.
- *Etiquetado genérico de productos no alimenticios.* Se evitó la entrada en vigencia de un reglamento que obligaría el etiquetado de todos los productos, lo que significaba un alza de hasta doce colones en cada uno. La reforma permitió mantener la práctica de que solo fueran etiquetados los productos alimenticios, químicos, tóxicos y medicamentos.
- *Márgenes máximos de utilidad.* Al quedar eliminados los porcentajes máximos de utilidad en ceras, cremas dentales y polvo para sopa, se hizo posible aplicar descuentos y promociones en dichos productos.
- *Derogatoria de reglamentos técnicos.* Se derogaron reglamentos técnicos y normas de cumplimiento obligatorio para el sector privado en productos como café tostado, aceite copra y alcohol, los cuales impedían la utilización de otros métodos eficientes y baratos.

Con la ejecución e implementación de estos proyectos y la generación de un impacto positivo en tan diversos campos, la mejora regulatoria dio sus primeros pasos en Costa Rica sobre un terreno firme. Demostró que más allá de ser una nueva corriente, es la respuesta a una necesidad del Estado y de los ciudadanos en su búsqueda incesante por condiciones que permitan un desarrollo equitativo y el fortalecimiento de la democracia.

# 4. LA MEJORA REGULATORIA EN MÉXICO\*

CARLOS ARCE

## 4.1 INTRODUCCIÓN

Las últimas dos décadas han sido testigos de dos tendencias en materia de regulación. La primera ha sido un incremento exponencial de nuevas regulaciones sobre salud, seguridad y medio ambiente. La segunda tendencia ha sido la desregulación económica en ciertos sectores de la economía, tales como aerolíneas, autotransporte, ferrocarriles, mercados financieros, energía y telecomunicaciones, principalmente. Asimismo, la mayoría de los países en desarrollo, como parte de sus programas de privatización, han llevado a cabo evaluaciones sobre los marcos normativos correspondientes.<sup>1</sup>

Este profundo y reciente interés en materia regulatoria se ha debido principalmente a que se han identificado y analizado los diversos impactos que la regulación genera en la economía de un país. Cuando la regulación de la actividad económica está mal diseñada o concebida, impone obstáculos innecesarios a las empresas, especialmente a las de menor tamaño; eleva los precios para los consumidores; desalienta la inversión productiva, creadora de empleos; y mer-

---

\* Este capítulo está basado en la ponencia del autor en el Seminario de Mejora Regulatoria en Costa Rica del 28 de junio del 2001.

1. Guasch and Hahn, (1999), "On the costs and benefits of regulation in developing countries", *The World Bank Research Observer*, Volume 14, Number 1, February, pp. 137-138.

ma la calidad de los servicios gubernamentales a los ciudadanos. A pesar de que muchas regulaciones son necesarias y benéficas para la sociedad, también tienen un impacto considerable en la vida de los ciudadanos y en la economía de un país. Toda regulación, sin excepción, implica costos y los recursos de la sociedad son limitados. De tal forma, al igual que los recursos del erario público, los utilizados y redistribuidos por la regulación deben ser vigilados para que su uso sea eficiente. De acuerdo con diversas fuentes, el simple costo del cumplimiento de las regulaciones puede oscilar entre 6 y 12 por ciento del PIB de un país.<sup>2</sup> Estos costos no sólo representan un freno al crecimiento económico de un país, sino también desalientan el pleno cumplimiento de la regulación. Asimismo, el avance de la globalización en todos los sectores de la economía y, por ende, la mayor competencia en los mismos, ha impuesto la necesidad de una reforma regulatoria que reduzca costos de producción, facilite la capacidad de adaptación y fomente un entorno competitivo para las actividades productivas.

De esta manera, se torna imperativo el establecimiento de un proceso sistemático de mejora regulatoria. Dicho proceso debe ser un esfuerzo continuo que evalúe las ventajas y desventajas del marco normativo, y sujete las regulaciones propuestas y vigentes al escrutinio público a fin de establecer reglas claras y sencillas para un adecuado funcionamiento de la economía. El objetivo de dicho proceso no es eliminar toda normatividad, sino simplificarla, mejorarla y cuando sea necesario, proponer nuevas disposiciones que subsanen los vacíos jurídicos ocasionados por regulaciones inadecuadas o inexistentes, y por los incesantes cambios sociales y tecnológicos. Asimismo, es imprescindible asegurar que las regulaciones, tanto las vigentes como las propuestas, produzcan beneficios que justifiquen sus costos, y alcancen sus objetivos al menor costo posible. De esta forma, se logra el cambio de una cultura reguladora a una promotora de las actividades productivas, que permite la igualdad de oportunidades en los mercados para todas las empresas, en particular las de menor tamaño, y que los beneficios lleguen a todos los ciu-

---

2. Hopkins, (1996), "Regulatory costs in profile", *Center for the Study of American Business*.

dadanos. Además, un marco regulatorio menos oneroso fortalece el estado de derecho y reduce las posibilidades de abusos administrativos y de corrupción, ya que el cumplimiento está directamente relacionado con la complejidad de las obligaciones jurídicas y los costos que ocasionan.

México se percató de la importancia de lo anterior y emprende un programa de mejora regulatoria, a finales de la década de los 80. Además, el contexto económico, social y político que rodeaban a México fueron a su vez determinantes para llevar a cabo la reforma regulatoria. A mediados de la década de los 80 México, inició un proceso de apertura de la economía. Para lograr ese cambio e incorporarse plenamente a los mercados internacionales era necesario, entre otras cosas, tener las bases normativas que permitieran a toda la industria nacional hacer frente a los nuevos retos impuestos por la apertura.

La regulación en algunos sectores era extensa y fuertemente controladora, mientras que otros sectores carecían de la regulación necesaria. Gran parte de los sectores industriales y la mayoría de los servicios estaban protegidos de la competencia extranjera e incluso nacional. Asimismo, el Gobierno operaba miles de empresas en sectores muy variados, desde hotelería hasta servicios de energía y las exportaciones eran limitadas pues la industria estaba concentrada en el mercado interno.<sup>3</sup>

Adicionalmente, los severos choques económicos, así como factores externos, hicieron que México fuera uno de los primeros países latinoamericanos en cambiar su modelo económico. Las políticas de estabilización macroeconómica fueron apoyadas por una primera serie de reformas estructurales y regulatorias, entre ellas las privatizaciones y la liberalización del comercio. Posteriormente, el Gobierno se convenció de efectuar reformas más profundas ante una nueva crisis económica y algunas rigideces que se hicieron evidentes por las reformas llevadas a cabo en un principio. Este esfuerzo de reformas nacionales se apuntaló con compromisos internacionales

---

3. OCDE (2000), *Reforma regulatoria en México, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)*.

por parte de México al unirse al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), al Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), y al suscribir el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y los diversos TLC con nueve países latinoamericanos, la Unión Europea e Israel.

Es así como México, a fin de hacer frente, de la mejor forma posible, al entorno nacional e internacional, inicia un programa de mejora regulatoria. En la primera sección del capítulo se presentan las dos fases iniciales de la mejora regulatoria en México; la segunda sección explica brevemente la consolidación del programa de mejora regulatoria; mientras que la tercera sección hace una síntesis de los avances logrados en México a lo largo del proceso, así como los retos próximos del gobierno mexicano en dicha materia. Finalmente se presentan las conclusiones.

## **4.2 ANTECEDENTES DE LA MEJORA REGULATORIA EN MÉXICO**

A finales de la década de los 80, la regulación de muchas actividades y sectores productivos resultaba excesiva y, en algunos casos, poco aplicable al nuevo entorno económico en el que incursionaba México (incorporación al GATT en 1986), además de imponer altos costos, limitar la competencia, elevar injustificadamente los precios, discriminar entre diversos agentes económicos, desalentar la productividad y asignar de forma ineficiente los recursos.

Lo anterior provocaba distorsiones en los mercados, que castigaban a quienes disponían de menor capacidad de inversión, y les obligaba a incumplir sistemáticamente la regulación y a utilizar instrumentos de economía subterránea o informal, situación que afectaba la actividad económica en general.

Era, pues, urgente tomar medidas para desregular la economía; primero fomentar la competencia en los grandes sectores, permitir la entrada de nuevos agentes económicos y facilitar la actividad productiva en general, para luego concentrarse en una mejora integral

y sistemática de la regulación, a fin de facilitar el cumplimiento de los trámites y reducir el costo respectivo para las empresas, particularmente las pequeñas y medianas.

## **Inicios de la mejora regulatoria, 1989-1994**

El Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, estipulaba como estrategia global de la política económica del gobierno mexicano alcanzar el crecimiento, sin menoscabo, de la justicia social. La idea básica era que el potencial productivo pudiera iniciar su expansión con mayor libertad para que, a través del incremento de la actividad económica, se pudieran absorber los impactos de la liberalización e integración comercial y de inversión, manteniendo la estabilidad en precios, sin provocar quiebras en cadena y fuertes caídas en el empleo. De tal modo fue como se establecieron las bases para llevar a cabo el primer programa encargado de la revisión del marco regulador de la actividad económica nacional.

Fue en ese período cuando el gobierno mexicano llevó a cabo un primer impulso, sin precedentes en la política y en la economía, que se traduciría en cambios trascendentes en la regulación. La estrategia de mejora regulatoria debía ser pragmática y enfocarse en objetivos muy concretos: racionalizar los preceptos legales que afectaban a todas las actividades de la economía, a fin de proponer medidas horizontales que coadyuvaran a resolver los problemas que generaban; dar prioridad a aquellas actividades y sectores en los que los beneficios de la desregulación se sintieran de forma inmediata, o donde el costo por no proceder a tiempo fuese muy alto; y, disminuir de forma sistemática los monopolios y oligopolios que perjudicaban el desarrollo de sectores específicos de la economía.

De este modo fue como se instauró el primer programa encargado de la revisión de la regulación. Mediante un Acuerdo Presidencial, publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 9 de febrero de 1989, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI –antecesora de la actual Secretaría de Economía) tenía la facultad y obligación de revisar el marco regulatorio de la actividad económi-



ca nacional a fin de propiciar la libre concurrencia, el desarrollo económico y la creación de empleos.

El mecanismo a través del cual se llevó a cabo esta tarea fue la Unidad de Desregulación Económica (UDE). La UDE se enfocó primordialmente a la desregulación de sectores claves de la economía (puertos, comunicaciones, transporte, competencia económica, normalización y propiedad intelectual principalmente), a la eliminación de barreras a la entrada y salida de sectores de bienes y servicios, que se logró en gran medida con la suscripción de tratados de libre comercio y el acceso al GATT, y a la creación de leyes marco como la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, la Ley Federal de Competencia Económica y la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA).

No obstante, el grado de avance registrado en materia de mejora regulatoria, el incremento de la competitividad, principalmente en el ámbito internacional, imponía la necesidad de replantear el enfoque regulatorio en todos los sectores. Así, se debía idear un mecanismo que, de manera transitoria y expedita, permitiera disminuir costos a las empresas nacionales, sobre todo a las pequeñas y medianas, alentar su producción y desarrollo, promover el acceso de dichas empresas a más mercados, e igualar o superar las condiciones bajo las cuales operan cuando enfrentan a los competidores extranjeros. Es así como inicia la segunda fase de la mejora regulatoria en México.

## **Segunda fase de la mejora regulatoria, 1995-2000**

En 1995 México vivió la peor crisis económica de su historia moderna. Lo anterior originó diversas exigencias del sector privado para lograr la rápida recuperación de la economía nacional y establecer las condiciones adecuadas de competencia para las empresas nacionales ante la reciente entrada en vigor del TLCAN. Ante el escaso financiamiento disponible para las empresas y un consumo interno severamente deteriorado, el gobierno ofreció una nueva mecánica de mejora regulatoria consistente en un instrumento barato de fomento económico compatible con la austeridad presupuestal.

El gobierno mexicano reconoció que los requisitos que se encontraban en vigor para el establecimiento y operación de las empresas implicaban altos costos y desalentaban la producción. Por lo tanto, en el Plan Nacional de Desarrollo de 1995-2000, se previó el establecimiento de un programa de desregulación y simplificación administrativa, orientado a mejorar la eficacia de la regulación vigente y a eliminar la discrecionalidad innecesaria de la autoridad así como el exceso de trámites burocráticos que impedían a las empresas, especialmente a las pequeñas y medianas, concentrar su atención y esfuerzo en la producción y en las ventas.

De esta forma, en la Alianza para la Recuperación Económica, se convino realizar un cambio profundo en lo referente a la regulación aplicable al establecimiento y operación de las empresas. Este compromiso se concretó con la publicación en el DOF del Acuerdo Presidencial para la Desregulación de la Actividad Empresarial (ADAE) el 24 de noviembre de 1995. Además de la necesidad de cambiar la mecánica con la que se venía trabajando en materia regulatoria, el ADAE resultaba indispensable para perfeccionar el proceso de mejora regulatoria aplicado en México, debido a que originalmente la mejora regulatoria se llevaba a cabo de forma discrecional, pues se escogía un sector arbitrariamente. A partir de 1995, la mejora regulatoria se lleva a cabo de forma sistemática revisando, analizando y mejorando cada nueva disposición que surja. Por lo tanto, el nuevo enfoque de la regulación trasladó a las dependencias y entidades la obligación de justificar la existencia de todos los requisitos y plazos, incluidos los trámites, para el establecimiento y operación de las empresas, tanto en vigor como en proyecto. Asimismo, centralizó en SECOFI los procedimientos de revisión, dictaminación y realización de las propuestas de mejora regulatoria correspondientes. Es a partir de entonces que la mejora regulatoria se basa en la transparencia, la revisión y el escrutinio público.

Otro importante cambio que generó el Acuerdo fue la creación del Consejo para la Desregulación Económica (CDE), formado por representantes de los sectores empresarial, laboral, académico, agropecuario y gubernamental, con el fin de canalizar las opiniones y su-

gerencias de los sectores empresarial y social en el proceso de mejora regulatoria.

Adicionalmente, el ADAE estableció las cuatro principales vertientes del proceso de mejora regulatoria: desregulación de los trámites empresariales vigentes, revisión y propuestas de mejora a los proyectos de disposiciones normativas federales, elaboración de reformas a disposiciones legislativas y administrativas con impacto general en la actividad económica, y apoyo a los gobiernos estatales y municipales en sus respectivos programas de mejora regulatoria.

## **Desregulación de trámites empresariales vigentes**

Se estableció que la revisión de trámites se efectuara progresivamente. Primero se identificó el acervo de trámites empresariales vigentes para conformar un inventario, ya que no se tenía ni siquiera conocimiento sobre su número en el orden federal. Posteriormente se procedió a analizar su impacto sobre la actividad empresarial y a proponer medidas de mejora regulatoria a fin de minimizar los costos en que incurren las empresas al cumplir con la regulación, facilitando así su establecimiento y operación.

El objetivo fue reducir la carga que los trámites significaban para el empresario. Para ello se identificaron una serie de mejoras en todos los trámites, a saber: la reducción de los requisitos de información y documentos anexos; la eliminación de trámites redundantes y duplicados; la transformación de trámites en avisos; el establecimiento de plazo oficial y específico de respuesta, la introducción de silencios positivos o negativos en todos los trámites; la desconcentración o delegación del trámite a otra instancia o la descentralización a otro nivel de gobierno, entre otras.

Este esfuerzo fructificó en la creación del Registro Federal de Trámites Empresariales en el cual se inscribieron todos los trámites empresariales y los plazos a fin de facilitar a los ciudadanos y empresarios el conocimiento de los trámites federales.

## **Revisión y propuestas de mejora a los proyectos de disposiciones normativas federales**

Además de los trámites federales vigentes de las dependencias y entidades federales, la SECOFI se encargó de revisar, dictaminar y proponer medidas de mejora regulatoria a todos los anteproyectos o iniciativas de nuevas disposiciones jurídicas, administrativas y legislativas, o de reformas y adiciones a aquellas vigentes (proyectos de disposiciones jurídicas), que propusieran las dependencias y entidades federales, cuando pretendían crear, modificar o conservar requisitos, plazos y trámites en general. Su finalidad fue evitar retrocesos regulatorios.

Como complemento a la tarea de revisar los proyectos de disposiciones jurídicas, se llevaron a cabo reformas a la LFPA (Artículo 4-A) y a la Ley Federal sobre Metrología y Normalización (Artículo 45), con el fin de que todo proyecto que elaborara una dependencia o entidad federal, incluidas las Normas Oficiales Mexicanas (NOM), que creara, modificara o eliminara trámites, requisitos o plazos, o en los que se dejaran vigentes los existentes, se presentaran acompañados de una Manifestación de Impacto Regulatorio (MIR).

El objetivo primordial por el que fue creado la MIR es evaluar y justificar el anteproyecto de disposición jurídica mediante: una exposición clara del problema; un análisis de las alternativas consideradas en su diseño y de los esquemas de instrumentación y aplicación previstos; una descripción de las consultas realizadas, y la estimación de los costos y beneficios potenciales, incluida una evaluación de lo que ocurriría ante la ausencia de la regulación propuesta. Este sistema de revisión preventiva dotó de mayor disciplina y transparencia al proceso normativo y ha permitido que las dependencias federales propongan regulaciones más eficientes.

## **Elaboración de reformas a disposiciones legislativas y administrativas**

De conformidad con el Acuerdo Presidencial de 1989, la SECOFI continuó revisando el marco regulatorio de la actividad económica

nacional y proponiendo las medidas que estimase pertinentes para promover la desregulación o la mejora regulatoria respectiva. El insumo de los grupos de trabajo *ad hoc* y de los miembros del CDE jugó un papel fundamental en esta tarea.

## **Apoyo a los gobiernos estatales y municipales en sus respectivos programas de mejora regulatoria**

En 1995 se llevaron a cabo Acuerdos de Coordinación en materia de mejora regulatoria entre el ejecutivo federal y todas las entidades federativas, a fin de brindar asesoría y apoyo técnico a los estados para que la mejora regulatoria se estableciera a niveles estatal y municipal.

Las acciones que las entidades federativas se comprometieron a emprender, derivadas de los acuerdos mencionados fueron: revisar el marco regulatorio local y realizar las reformas pertinentes; expedir el instrumento jurídico equivalente al Acuerdo Presidencial que centralizara la revisión de los requisitos, plazos y formatos en una unidad o dependencia estatal responsable y que contemplara la participación del sector empresarial local a través de un Consejo Estatal para la Desregulación Económica, y promover acuerdos de coordinación con sus principales municipios.

## **Otros aspectos del ADAE**

En forma sintética, el ADAE tuvo como objetivo promover la mejora regulatoria de los requisitos y plazos, incluidos en los trámites y formatos, para el establecimiento y operación de las empresas. Sin embargo, el Acuerdo contempló una serie de excepciones en la aplicación del mismo, entre los que se encontraban los requisitos establecidos en las NOM, los que exigía el Instituto Mexicano de Seguro Social (IMSS) y el Instituto de Fomento Nacional de la Vivienda (INFONAVIT), los previstos en las disposiciones que regulaban las adquisiciones y obras públicas, y los que se establecían en los regímenes de concesión a cargo del ejecutivo federal.

### **4.3 CONSOLIDACIÓN DE LA MEJORA REGULATORIA: REFORMAS A LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y CREACIÓN DE LA COMISIÓN FEDERAL DE MEJORA REGULATORIA**

Pero lo más importante de los esfuerzos realizados por el gobierno de México en materia regulatoria es que éstos coadyuvaron a la rápida recuperación de la crisis económica de 1995, en contraste con las crisis de 1982 y 1987. Lo anterior se debió a que la mejora regulatoria llevada a cabo por las autoridades contribuyó a la integración con la economía mundial, a la creación de un sector exportador más dinámico, hizo a México menos vulnerable con respecto del contexto internacional volátil, evitó que los problemas fueran mayores y sentó las bases del crecimiento a largo plazo.

A pesar de que los avances logrados en mejora regulatoria fueron considerables, el gobierno reconoció que la mejora regulatoria debía ser una labor continua debido al constante cambio del marco regulatorio, y por ende se debían crear esquemas dinámicos para mantener y mejorar su calidad.

En respuesta a la demanda de los sectores social y productivo, el Ejecutivo sometió a consideración del Congreso una iniciativa de reformas a la LFPA que diera mayor permanencia al programa de mejora regulatoria, hiciera permanente la participación de los sectores productivos en el proceso de mejora regulatoria, propiciara la transparencia en la elaboración de regulaciones, promoviera mayor certidumbre jurídica para los ciudadanos en la aplicación de trámites y requisitos, y evitara que los costos del cumplimiento de la normatividad fuesen mayores a sus beneficios.

Estas reformas fueron aprobadas unánimemente por el poder legislativo en marzo del 2000 y se publicaron en el DOF el 19 de abril del mismo año. Esto significa el reconocimiento, por parte de todos los partidos políticos mexicanos de que la mejora regulatoria no es una cuestión ideológica, sino un instrumento barato y eficaz que perfecciona la manera en que el gobierno atiende tanto a ciudadanos co-

mo a empresas, y que coadyuva a que la economía crezca y genere más empleos. Con esta ley se continuaron y profundizaron las acciones llevadas a cabo desde inicios del programa, y se estableció uno de los esquemas más modernos y efectivos de mejora regulatoria en el mundo.

## **Ampliación del ámbito de aplicación**

Las reformas ampliaron el ámbito de aplicación de la mejora regulatoria a materias tales como concesiones, adquisiciones y obras públicas, seguridad social (IMSS, INFONAVIT), reforma agraria las Normas Oficiales Mexicanas, entre otras, las cuales estaban excluidas en el ADAE, y extienden la citada mejora a organismos descentralizados como PEMEX y la Comisión Federal de Electricidad.

## **Creación de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria**

Una de las principales disposiciones es la creación de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER), como órgano desconcentrado del gobierno responsable de dar continuidad a la política de mejora regulatoria. La Comisión reemplazó a la Unidad de Desregulación Económica (UDE) de la SECOFI, creada por el Acuerdo Presidencial de 1989. La COFEMER tiene el mandato expreso de promover la transparencia en la elaboración y revisión de las regulaciones, y cuidar que éstas generen beneficios superiores a sus costos. Entre sus atribuciones están las de revisar todas las iniciativas de acuerdos, decretos y leyes que creen obligaciones para los particulares, diagnosticar su aplicación y elaborar propuestas que permitan mejorar el marco regulatorio de la actividad económica.

## **Consejo para la Mejora Regulatoria**

Estas reformas también previeron la creación del Consejo para la Mejora Regulatoria (antes Consejo para la Desregulación Económica), en el cual participan representantes de los sectores público, social, privado y académico, y cuya función es recabar las opiniones

en materia de mejora regulatoria y coadyuvar en la instrumentación de este proceso. El Consejo reemplazó al CDE y está integrado por los secretarios de Economía, de Hacienda y Crédito Público, de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, del Trabajo y Previsión Social, y el Gobernador del Banco de México, sindicatos y universidades. Se añadieron a esta lista el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal, el Presidente de la Comisión Federal de Competencia y el Procurador Federal del Consumidor. La integración de estos miembros refleja la estrecha relación de trabajo que existe entre la COFEMER y las instituciones correspondientes. La calidad legal de los ordenamientos jurídicos firmados por el Presidente de la República, los intereses de los consumidores, y la competencia efectiva en los mercados son temas íntimamente ligados con la mejora regulatoria.

## **Revisión de anteproyectos de regulaciones y de sus manifestaciones de impacto regulatorio**

Asimismo, con el fin de promover la transparencia en la elaboración y aprobación de disposiciones normativas, se estableció como obligación que los anteproyectos regulatorios y sus manifestaciones de impacto regulatorio (MIR) se sometan, con 30 días hábiles de anticipación, a la revisión de la COFEMER, que está legalmente obligada a publicar la lista de los anteproyectos en el Diario Oficial de la Federación junto con los dictámenes que emita. Para asegurar el cumplimiento de estas obligaciones, se condicionó la publicación de modificaciones o nuevas disposiciones por parte de las dependencias y entidades en el DOF a la presentación de la MIR y la obtención del dictamen correspondiente por parte de la COFEMER, a menos que se trate de disposiciones de emergencia.

## **Registro Federal de Trámites y Servicios**

Las reformas dieron sustento legislativo al Registro Federal de Trámites y Servicios (RFTS), que actualmente contiene los trámites empresariales y, antes de mayo del 2003, contendrá también los de carácter ciudadano, así como los relativos a normas oficiales mexica-



nas y a concesiones. También se establecieron reglas claras para que los particulares puedan oponerse legalmente a la exigencia de trámites que no se prevean en el registro o que se apliquen de forma diferente a como se indica en éste.

## **Registro de Personas Acreditadas**

Un aspecto de la ley que está a la vanguardia internacional en materia de administración pública, consiste en la obligación de las dependencias y organismos descentralizados para crear, en menos de tres años, un Registro de Personas Acreditadas, único para la presentación de trámites federales. Las empresas y los ciudadanos que realicen su inscripción, no tendrán que volver a presentar documentos de identificación (credencial de elector, Registro Federal de Causantes, acta constitutiva de empresa, etc.) ante las secretarías de Estado, e incluso ante organismos como Petróleos Mexicanos (PEMEX) y la Comisión Federal de Electricidad (CFE), a menos que dichos documentos cambien. El número de registro ante una dependencia de gobierno será válido para todas las demás dependencias y organismos federales, ya que los registros deberán estar interconectados electrónicamente.

## **Sanciones**

Finalmente, sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, las reformas establecen sanciones específicas para los servidores públicos que actúen en contravención a las disposiciones de la ley, particularmente en relación con la entrega de las MIR y la información y aplicación de los trámites inscritos en el registro. Las disposiciones en esta materia reducen la discrecionalidad en la aplicación de sanciones y garantizan la transparencia, el adecuado funcionamiento de los procedimientos y la correcta actuación de los servidores públicos.

#### **4.4 AVANCES Y FUTURAS ACCIONES DEL PROGRAMA DE MEJORA REGULATORIA FEDERAL EN MÉXICO**

El programa de mejora regulatoria es un elemento central de la nueva forma de gobernar en México. Hoy en día, las acciones del gobierno federal se llevan a cabo mediante un proceso abierto y transparente, que privilegia la participación de la sociedad y el análisis cuidadoso de alternativas normativas.

Además, al crear reglas más claras y sencillas, y promover la competencia en igualdad de condiciones en los mercados nacional e internacional, el programa ha propiciado un mejor funcionamiento de la economía, ha alentado inversión productiva y ha generado más y mejores empleos.

A fin de continuar con dichos logros y cumplir con las principales acciones de la mejora regulatoria, una de las prioridades de la COFEMER son los programas bianuales sobre las acciones a emprender para la mejora regulatoria de cada Secretaría (16) y cada organismo descentralizado (28). Dichos programas bianuales consisten en: (i) precisar las actividades para inscribir y actualizar de manera progresiva todos los trámites en el RFTS, así como las acciones que permitan la presentación vía electrónica (e-gobierno); (ii) identificar los aspectos de la normatividad vigente cuya mejora regulatoria sea prioritaria; y (iii) proponer una estrategia para la reforma de trámites y disposiciones vigentes obsoletos o inadecuados, y para la elaboración de regulaciones nuevas. La COFEMER recibirá a más tardar el 13 de julio del 2001 dichos programas y los hará públicos, al igual que sus opiniones al respecto.

A continuación se presentan los principales avances y prioridades de acción del Programa de Mejora Regulatoria.

## Diagnóstico a disposiciones legislativas y administrativas del marco regulatorio de la actividad económica

Uno de los pilares de la mejora regulatoria, además de revisar, mejorar o derogar proyectos o disposiciones vigentes, consiste en hacer diagnósticos sobre el marco regulatorio vigente y, cuando aplique, proponer proyectos de disposiciones nuevas en sectores económicos o áreas regulatorias específicas. Esta acción es uno de los cambios más importantes con respecto a la fase previa de mejora regulatoria debido a que la COFEMER puede adoptar estrategias mucho más activas en cuanto al marco regulatorio vigente. La Comisión está realizando diagnósticos en las siguientes materias:<sup>4</sup>

- *Transparencia y acceso a la información.* La transparencia y el acceso a la información son un requisito básico para el buen funcionamiento de una democracia moderna. De tal forma, los derechos de los ciudadanos respecto de sus solicitudes de información, las obligaciones de la autoridad, un procedimiento específico claro y transparente, así como el establecimiento de una estructura institucional que garantice el acceso de los ciudadanos a la información son una prioridad para la mejora regulatoria.
- *Mejora regulatoria en servicios no comerciables.* La desregulación de algunos servicios no comerciables, tales como gas natural y transporte de carga, ha sido extremadamente exitosa, generando amplios beneficios para los consumidores al obtener más y mejores servicios a menores precios. Por lo anterior, se diseñará una regulación pro-competitiva en materia de transportación aérea, telecomunicaciones y el sector eléctrico, sin importar que el gobierno sea el único proveedor de dichos servicios.
- *Mejora regulatoria en el sector financiero.* México tiene un gran número de instituciones que regulan al sector financiero (en total son siete), lo que implica altos costos administrativos en comparación con otros países. Por lo tanto, las autoridades fe-

---

4. Los diagnósticos están disponibles en línea, en la página de la COFEMER: [www.cofemer.gob.mx](http://www.cofemer.gob.mx).

derales deben estar provistas de mandatos claros, simples y consistentes en conformidad con la LFPA.

- *Mejora regulatoria en materia de agua.* Para lograr la utilización eficiente del agua es indispensable trabajar en la regulación sobre dicho recurso. La COFEMER ha preparado un diagnóstico detallado sobre los retos principales en esta área.
- *Mejora regulatoria en materia ambiental.* El esfuerzo de mejora regulatoria en materia ambiental inició con las reformas a la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en 1996. Su proceso ha continuado y está en etapas finales. Es importante culminar el avanzado proceso de reforma regulatoria en esta materia.
- *Procedimientos aduaneros.* A fin de facilitar el comercio y evitar las barreras no arancelarias es necesario llevar a cabo un profundo análisis de los procedimientos aduaneros y su posible reforma.

La importancia de llevar a cabo diagnósticos es que éstos han derivado en importantes reformas legislativas y administrativas. Algunas de esas reformas recientes más importantes que han surgido de ese proceso de evaluación son:

#### Reformas legislativas

- *Ley Federal de Procedimiento Administrativo, DOF-19-IV-00.* A fin de dar continuidad al programa de mejora regulatoria se realizaron reformas a dicha ley. Las reformas crearon la COFEMER y el Consejo para la Mejora Regulatoria, impusieron la obligación de que los anteproyectos y las MIR respectivas sean públicos y se sometan a revisión con al menos 30 días hábiles de anticipación, establecieron reglas claras para que los particulares puedan oponerse legalmente a la exigencia de trámites que no se prevean en el Registro Federal de Trámites y Servicios (RFTS), disponible en internet, y estipularon severas sanciones a los servidores públicos que actúen contra la transparencia.
- *Ley de Concursos Mercantiles, DOF 12-V-00, y reformas a los artículos 144, 146 y 146B del Código Fiscal de la Federación, DOF 31-*

XII-00. Se creó un nuevo marco jurídico en materia de insolvencias, que tiene como objetivo central maximizar el valor de una empresa en crisis y, cuando sea viable, preservar los empleos que genera, así como conservar el equilibrio entre el comerciante y sus acreedores.

- *Reformas y Adiciones al Código Civil Federal, al Código de Comercio y a la Ley Federal de Protección al Consumidor en Materia de Comercio Electrónico, DOF 29-V-00.* Se dio plena validez legal a las transacciones comerciales y contratos celebrados a distancia por medios electrónicos. Esto facilitará las transacciones por Internet.
- *Reformas al Código de Comercio en Materia del Registro Público de Comercio, DOF 29-V-00.* Se creó el marco jurídico para implementar un sistema de registro automatizado, a través de una base de datos central que estará interconectada a los registros públicos estatales, con el fin de dar certeza jurídica a quienes contraten créditos garantizados al facilitar la consulta y verificación del estado que guardan los actos mercantiles.

Finalmente, una de las prioridades actuales de la COFEMER, es la expedición del reglamento de la LFPA a fin de aclarar el ámbito de aplicación y criterios de revisión. Otras dos prioridades son la elaboración de una nueva herramienta de apoyo para la MIR (manual y sistema interactivo), y el inicio de los cursos de capacitación a reguladores para la elaboración de MIRs.

## **Revisión y mejora de proyectos de disposiciones normativas federales**

El esfuerzo de mejora regulatoria llevado a cabo en México se ha visto reflejado en los más de setecientos anteproyectos de disposiciones legislativas y administrativas con impacto en el establecimiento y operación de empresas revisados y dictaminados. Lo anterior se ha logrado con la participación activa del consejo y de los representantes de los sectores productivos interesados, y haciendo uso de la información contenida en las MIRs correspondientes. Es-

ta revisión y dictaminación constituyen una práctica fundamental para propiciar un marco normativo más congruente y eficiente.

Entre los principales anteproyectos de leyes revisados y mejorados destacan: *la Ley de Organizaciones Ganaderas (DOF 6-I-99)*, *la Ley Forestal (DOF 20-V-97)*, *la Reforma a la Ley General de Salud (DOF 7-V-97)*, *la Ley Federal del Derecho de Autor (DOF 24-XII-96)*, *la Ley de Cámaras Empresariales (DOF 20-XII-96)*, *la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (DOF 13-XII-96)*, *la Ley Federal de Telecomunicaciones (DOF 7-VI-95)* y *la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario (DOF 12-V-95)*.

Asimismo, se han llevado a cabo revisiones y mejoras en reglamentos. Los reglamentos recientemente revisados y mejorados son: *Reglamento de Cinematografía (DOF 29-III-01)*, *Reglamento de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Evaluación del Impacto Ambiental (DOF 30-V-00)*, *Reglamento de Control Sanitario de la Publicidad (DOF 4-V-00)*, *Reglamento de la Ley General de Población (DOF 14-IV-00)*, y *Reglamento de Televisión y Audio Restringidos (DOF 29-II-00)*.

Es importante señalar que, como consecuencia de las reformas realizadas a la LFPA, se ha fortalecido el ejercicio de mejora regulatoria y se ha incrementado el cumplimiento de las regulaciones jurídicas, lo que ha llevado a que el número de anteproyectos de disposiciones legislativas y administrativas revisados y dictaminados se ha incrementado a más de trescientos por año.

## **Revisión y desregulación de los trámites y servicios federales vigentes**

De 1995 a la fecha el número de trámites federales se ha reducido en 49 por ciento y la proporción de trámites simplificados es 97 por ciento. Para lograr este avance fue necesario reformar 20 leyes, 33 reglamentos o decretos presidenciales y 45 acuerdos o decretos secretariales.

Adicionalmente, once dependencias han expedido sus acuerdos de mejora regulatoria, los cuales son instrumentos que contienen todos los trámites empresariales que aplican las dependencias, y ocho dependencias publicaron acuerdos por los que dan a conocer los formatos de los trámites empresariales que aplican.<sup>5</sup>

Los trámites requeridos por las secretarías se encuentran en el RFTS. A la fecha, el registro contiene trámites empresariales, y para el año 2003 contendrá todos los trámites ciudadanos, los relativos a concesiones, seguridad social, normas oficiales mexicanas y los que realizan las instituciones financieras ante las autoridades que las regulan. Para esta fecha, el RFTS deberá estar totalmente conformado y las autoridades federales únicamente podrán exigir los trámites contenidos en el mismo y éstos no se podrán aplicar en forma distinta.

Cabe destacar, como parte de ese esfuerzo, la presentación formal de los compromisos adquiridos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en mejora regulatoria, en particular el registro de trámites fiscales, así como de otras dependencias tales como el IMSS y el INFONAVIT, para simplificar todas sus disposiciones.

## **Apoyo a los estados y municipios en sus respectivos programas de mejora regulatoria**

La mejora regulatoria no se ha circunscrito al ámbito federal. El nuevo federalismo ha llevado a las entidades federativas a acciones concretas para la consecución de los acuerdos de coordinación en la materia que firmaron cada uno de los ejecutivos estatales con la federación, en 1995. Con base en los acuerdos, los estados han instrumentado programas orientados a los objetivos que se persiguen con

5. Fechas de publicación en el Diario Oficial de la Federación (DOF) de los acuerdos de mejora regulatoria (AMR) y de formatos (AF): SSA 14-IX-98 (AMR), 28-VI-99 (AF), SECTUR 21-XII-98 (AMR), 7-VI-99 (AF), SRE, 25-I-99 (AMR), 15-VII-99 (AF), SE 7-IV-99 (AMR), 22-III-99 (AF), SENER 19-V-99 (AMR), pendiente (AF), SEP 2-VI-99 (AMR), 26-III-99/13-IV-99 (AF), SAGAR 23-VII-99 (AMR), 6-IX-00 (AF), STPS 25-VIII-99 (AMR), 1-IV-98 (AF), SEMARNAP 21-II-00 (AMR), 7-VI-99 (AF), SEGOB 23-II-00 (AMR), pendiente (AF), SCT 2-X-00 (AMR), pendiente (AF).

el programa federal, y el gobierno ha otorgado apoyo técnico a los estados que lo han solicitado. Por lo tanto, el Ejecutivo Federal, a través COFEMER y su Consejo, ha mantenido una estrecha colaboración con las autoridades estatales y municipales para coadyuvar a la construcción de un marco regulatorio eficiente y congruente en los tres órdenes de gobierno.

- Hasta la fecha 26 estados han celebrado convenios de coordinación con sus principales municipios.
- La Comisión ha brindado apoyo técnico a los gobiernos de 17 estados para crear los registros estatales de trámites empresariales y a 22 estados en la elaboración de reformas legislativas y administrativas para mejorar la calidad del marco regulatorio.
- Además del Distrito Federal, 15 estados han reformado sus respectivos códigos civiles para hacer legalmente viable la “bursatilización” de hipotecas.
- El Consejo Coordinador Empresarial ha publicado tres estudios comparativos 1998, 1999 y 2000 sobre la calidad del marco regulatorio en las entidades federativas mexicanas.
- Como reconocimiento al esfuerzo llevado a cabo por México en mejora regulatoria, la OCDE co-financió la primera conferencia internacional en mejora de la calidad de regulación en gobiernos estatales (Puebla 2000).

Para darle continuidad a este esfuerzo conjunto, en el presente año se aplicará un programa piloto de mejora regulatoria integral en 3 municipios y próximamente se firmarán nuevos convenios con las entidades federativas, con el fin de reafirmar los compromisos adquiridos por los acuerdos.

### **3.5 CONCLUSIONES**

Los beneficios logrados por la mejora regulatoria en México han sido considerables. La reforma regulatoria ha sido un paso vital en el proceso de apertura de los mercados mexicanos a la competencia internacional, y ha creado el marco para mejoras duraderas en la vida



económica y pública de México. Los principales beneficios del programa han sido:

- Mejora en la eficiencia productiva, que se ha reflejado claramente en el crecimiento del sector exportador de México,
- Innovación en nuevos productos y tecnologías por la entrada de flujos de inversión,
- Reducción en precios y el aumento de las opciones tanto en productos para el consumidor como en servicios empresariales,
- Ahorro y la reasignación de recursos, para que México pudiera resistir mejor a sus importantes crisis económicas, y
- Establecimiento de instituciones y métodos que permitirán a México lograr su metas regulatorias más eficazmente.<sup>6</sup>

En términos generales, el reto de México, una vez consolidado el cambio democrático, es afianzar la transformación económica e institucional para que se puedan cosechar los beneficios de una economía más eficiente, competitiva y flexible, creada a partir del gran esfuerzo en materia regulatoria que ha realizado el país en los últimos 15 años. En particular, el éxito futuro del programa dependerá de la consolidación de la COFEMER y de los procesos previstos por la LFPA, así como de un cambio gradual de cultura en la administración pública, que procure que las buenas prácticas de mejora regulatoria sean llevadas a cabo por parte de los reguladores y autoridades, y no únicamente por la COFEMER.

---

6. *Op. cit.*, OCDE, p. 95.

## BIBLIOGRAFÍA

- Acuerdo por el cual la SECOFI procederá a revisar el marco regulatorio de la actividad económica nacional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de febrero de 1989.
- Acuerdo para la desregulación de la actividad empresarial, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de noviembre de 1995.
- Alianza para la Recuperación Económica.
- Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.
- Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.
- Reformas y adiciones a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1996.
- Reformas y adiciones a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 19 de abril del 2000.
- Reformas y adiciones a la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo de 1997.
- “Informe final del Comisionado”, Comisión Federal de Mejora Regulatoria, COFEMER noviembre 2000.
- “Reforma Regulatoria en México”, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE 2000.
- CISCOMANI, FRANCISCO, “Antecedentes y evolución de la mejora regulatoria”, Documento de Trabajo de la COFEMER, 1999.
- GUASCH, J. LUIS, HAHN, ROBERT W., “The costs and benefits of regulation: implications for developing countries”, *The World Bank Research Observer*, Volume 14, number 1, February 1999.

# 5. DESREGULACIÓN: LA EXPERIENCIA EN COSTA RICA\*

ALAN THOMPSON

El presente capítulo pretende cubrir en forma básica dos tópicos: la evolución de los procesos desregulatorios en Costa Rica y el planteamiento de algunos problemas que todavía subsisten en materia de desregulación en nuestro país, que impiden alcanzar mayores beneficios. Ambas temáticas se abordan a partir de la experiencia mexicana como punto de referencia, tomando en cuenta el grado de éxito alcanzado en México en materia de mejora regulatoria.

La desregulación, la mejora regulatoria, o la simplificación de trámites, tiende a eliminar regulaciones innecesarias o excesivas, de manera que se facilite la libre competencia y el libre acceso a los mercados. En ningún momento pretende la eliminación total de las regulaciones, sino el establecimiento de normas y procedimientos claros, sencillos y directos, que procuren la reducción del grado de discrecionalidad de los funcionarios que las aplican y que no interfieran negativamente en el correcto funcionamiento del mercado.

## 5.1 LA EVOLUCIÓN EN COSTA RICA

Como fenómeno de impacto mundial, los procesos en materia de desregulación se inician durante los años ochenta, bajo el liderazgo de la Administración Reagan en los Estados Unidos de Norteamérica.

---

\* Este capítulo está basado en el comentario que realizó el autor a la ponencia de Carlos Arce (Capítulo 4) en el Seminario de Mejora Regulatoria en Costa Rica del 28 de junio del 2001.

En Costa Rica la primera manifestación se da con la desregulación del sector financiero, a finales de los años ochenta. El Banco Central, liderado por Eduardo Lizano, adoptó medidas tendientes a la eliminación de toda una serie de controles y regulaciones que impedían la competencia en el sector financiero. Anteriormente, esta entidad controlaba las tasas de interés, y establecía topes de cartera para las entidades financieras. Con la eliminación de estas medidas comienza un proceso de desregulación financiera, que cuenta con el respaldo de la sentencia N° 3495-92 de la Sala Constitucional, emitida en 1992, que declara inconstitucional el artículo 6 de la Ley de Moneda, el cual prácticamente prohibía los contratos en moneda extranjera.

El pronunciamiento de la Sala Constitucional marcó un hito, un cambio radical, en relación con los principios de libertad de comercio y libertad de contratación. Dicha resolución acabó con el tradicional principio nominalista que regía la moneda en Costa Rica al establecer que, si bien la regulación de la moneda es un tema de interés público, las partes tienen libertad para decidir la unidad monetaria de sus contrataciones; lo anterior de acuerdo con el principio de la libertad de contratación, implícito en el artículo 46 de la Constitución Política, que instaura la libertad de comercio.

Lamentablemente, la jurisprudencia de la Sala Constitucional en los años siguientes, se tornó mucho más conservadora en materia de libertad de comercio y, hoy día, la jurisprudencia constitucional parece haber dejado de lado el enfoque que se reflejó en la sentencia antes citada.

La adhesión del país al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), en 1989, constituye otro gran momento de la experiencia costarricense en materia de desregulación. Esta incorporación tuvo principalmente dos efectos: la reducción de los aranceles y el compromiso de eliminar las licencias de importación (uno de los factores que afectan más la libertad de comercio, eran otorgadas incluso por las entidades gremiales que producían los bienes respectivos).

En el año 1993, a finales de la Administración Calderón (1990-1994), se ensayó un programa “piloto” de desregulación, por tanto, un poco experimental. Para entonces, estaba vigente la Ley de Protección al Consumidor que era bastante restrictiva, ya que otorgaba al Gobierno la potestad de fijar precios o márgenes máximos de utilidad sobre todos los bienes y servicios necesarios para la producción y el consumo nacional. Al amparo de esta ley existían muchos bienes y servicios con precios regulados. Este programa “piloto” trató de reducir al máximo los bienes que tenían precios controlados; sin embargo, la Sala Constitucional interpretó que la ley obligaba a controlar los precios de los bienes de la canasta básica. Esta situación constituye un buen ejemplo de cómo la jurisprudencia de la Sala Constitucional, luego de su “histórica” sentencia de 1992, se tornó más conservadora en materia de libertad de comercio.

Ciertamente, el programa “piloto” de desregulación que se menciona logró establecer un precedente, pero muy básico, debido, esencialmente, a la rigidez de la legislación entonces vigente, a la interpretación de esa legislación por parte de la Sala Constitucional y al hecho de que el programa se ejecutó hacia el final del periodo gubernamental y en Costa Rica resulta difícil realizar grandes cambios durante el último año de una administración. No obstante, en 1993, en el marco de las limitaciones de la legislación vigente –incluida la Ley de Protección al Consumidor– se logró reducir a un mínimo la lista de bienes sujetos a control de precios. Asimismo, se hizo un intento de racionalizar la materia de normalización técnica y se pudo avanzar en el tema de la erradicación de las licencias discrecionales de importación.

A finales de 1994, se dictan dos leyes muy importantes. Una de ellas, la Ley de Aprobación del Acta Final de la Ronda Final de Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales. Con este tratado se crea la Organización Mundial del Comercio, y el país entra a formar parte del esquema multilateral de comercio. La otra normativa es la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor.

Con la Ley de Promoción de la Competencia, por primera vez en una legislación en Costa Rica, se trata específicamente el tema de la

desregulación y se establece una serie de objetivos en cuanto a la obligación del Estado y de sus instituciones de eliminar todas aquellas regulaciones innecesarias, que constituyeran obstáculos injustificados para el comercio. Esta ley, aún vigente, muestra algunos problemas en los artículos relativos a desregulación. En el trámite del proyecto se consideraba crear una Comisión de Desregulación, además de las dos comisiones que la ley crea y que existen en la actualidad: la Comisión Nacional del Consumidor y la Comisión para Promover la Competencia.

La idea del establecimiento de la Comisión de Desregulación se descartó hacia el final del trámite de la ley. La impopularidad del tema y la consideración de que la misma Comisión para Promover la Competencia podría asumir sus funciones, motivaron tal decisión. De este modo se asignó, de manera poco precisa, a la Comisión de Promoción de la Competencia las funciones desregulatorias. Este es el régimen legal que prevalece actualmente.

La Comisión para Promover la Competencia inició operaciones en 1995, con la gran responsabilidad de investigar y sancionar prácticas que la ley tipificaba como monopolísticas, tales como acuerdos de precios entre competidores, imposición de precios de reventa, etc.; prácticas que en el esquema anterior de fijación de precios el mismo Estado promovía y ejecutaba. Por ello, la labor que en principio se le encomienda a la Comisión de Promoción de la Competencia bien podría calificarse como muy difícil, pues buscaba cambiar la cultura de la fijación de precios, de los acuerdos de precios y otras prácticas similares.

Con un reducido presupuesto y las limitaciones de la ley en materia de desregulación, la Comisión para Promover la Competencia no pudo abordar, en forma integral, el tema de desregulación. Se concentró en el tema de la competencia, de investigar denuncias sobre prácticas monopolísticas y el tema de la desregulación quedó bastante relegado.

La Ley de Promoción de la Competencia estableció la responsabilidad de las instituciones y órganos de la Administración Pública de realizar un análisis costo-beneficio sobre sus regulaciones. Durante

los dos primeros años de vigencia de esta ley, la Comisión para Promover la Competencia intentó solicitar un inventario de las regulaciones y una justificación de su existencia, y lo que más se recibió de las instituciones consultadas fue un conjunto de argumentos de todo tipo, que justificaban la importancia y la trascendencia para el país de mantener las regulaciones de cada institución.

En conclusión, si bien la Ley de Promoción de la Competencia contempló por primera vez el tema de la desregulación como un objetivo importante en la política del Estado, no definió con precisión los instrumentos para su puesta en práctica, y el órgano al que se le asignó la función de desregulación, de manera imprecisa, nunca ha contado con los recursos suficientes para enfrentar el tema.

A finales de la Administración Figueres (1994-1998) se creó una Comisión de Desregulación, con la idea de retomar el asunto e implantar directrices más efectivas para avanzar en el tema de la desregulación. Esa comisión fue creada por decreto ejecutivo y, aunque tuvo la virtud de dar mayor realce y difusión al tema de la desregulación, fueron pocos sus logros concretos.

La Administración Rodríguez (1998-2002) estableció, por primera vez, una unidad técnica específica: la Oficina de Simplificación de Trámites, que ha realizado una muy buena labor, aunque dentro de una serie de condiciones que impiden el cumplimiento de objetivos de mayor relevancia en materia de desregulación.

## **5.2 PRINCIPALES OBSTÁCULOS**

En el marco de las limitaciones, no se cuenta con una instancia claramente definida por ley, con potestades fuertes previstas. El futuro de la Oficina de Simplificación de Trámites no está asegurado, ya que ha sido creada y regulada por decreto ejecutivo, y, por ello, se desconoce si la próxima administración procurará su permanencia o, al contrario, su erradicación. Asimismo, tal y como se mencionó anteriormente, la ley no contempla instrumentos claros para llevar adelante un programa ambicioso de desregulación, que beneficie a los consumidores y a los usuarios de los servicios públicos en general.

Los monopolios públicos en electricidad, telecomunicaciones, hidrocarburos y seguros obstaculizan el correcto desenvolvimiento de un sano proceso de desregulación. Efectivamente, al tomar la experiencia mexicana como referente, resulta obvio considerar que es bastante difícil avanzar significativamente en materia de desregulación, sin abordar estas áreas, que son claves.

La falta de un suficiente respaldo judicial a la cultura de la libre competencia y la simplificación de trámites constituye otro problema mayor para la desregulación. Como se mencionó anteriormente, en los últimos años la jurisprudencia constitucional se ha tornado mucho más conservadora en materia de libertad de comercio. Recientemente, en ocasión de una actividad patrocinada por el Instituto Costarricense de Derecho Constitucional, la mayoría de los expositores coincidía en que, actualmente, se resta importancia al significativo papel de la libertad de comercio, tutelado de manera muy clara en el artículo 46 de la Constitución Política.

Hoy día, resulta difícil que alguien logre ganar una acción de inconstitucionalidad o un recurso de amparo basado en la libertad de comercio, porque la Sala Constitucional tiende a considerar razonables la mayoría de las regulaciones o limitaciones impuestas por ley o por decreto ejecutivo, o bien considera que son asuntos de legalidad, propios de la jurisdicción ordinaria. Incluso, en una sentencia reciente, en el caso de la fijación de tarifas de honorarios por parte de los colegios profesionales, la Comisión para la Promoción de la Competencia emitió un dictamen en el cual consideraba que la fijación de tarifas y de honorarios por parte de los colegios profesionales en general, había sido derogada por la Ley de Promoción de la Competencia. Esa interpretación fue avalada en su momento por la Procuraduría General de la República. El asunto finalmente terminó en manos de la Sala Constitucional, que no estuvo de acuerdo con la interpretación de la Comisión para Promover la Competencia ni de la Procuraduría General de la República, y consideró que la potestad de los colegios profesionales de fijar tarifas uniformes y obligatorias para sus agremiados se mantenía vigente.

Para este caso específico, no es tanto la conclusión, sino algunos aspectos del razonamiento de la Sala lo que preocupa. En efecto, el



voto 4637-99, emitido por la Sala Constitucional al referirse al tema de los honorarios profesionales, afirma en uno de sus considerandos: “La oferta de servicios profesionales es enteramente distinta, entonces, de la oferta de bienes y demás servicios comerciales. La primera es incompatible –de hecho, puede sostenerse que repugna– las nociones de ‘libre competencia’ y ‘eficiencia económica’ que privan con relación a la segunda”. Si bien es cierto, se podría argumentar que existe una diferencia entre el tratamiento del tema de los servicios profesionales y el de bienes y servicios comerciales, resulta bastante radical considerar que la contratación de servicios profesionales “repugna” las nociones de libre competencia y eficiencia económica.

Otra limitación existente en Costa Rica (relacionada con la experiencia en México) radica en la ausencia de un Registro Nacional de Trámites. Aunque el Manual del Inversionista, que recientemente preparó la Oficina de Simplificación de Trámites constituye una excelente iniciativa, debería lograrse consenso en cuanto a la creación de un Registro Nacional de Trámites, que evite un peregrinaje en instituciones y departamentos como medida para conocer requisitos y trámites vigentes.

También resulta necesaria la existencia de una instancia que revise, previamente, los proyectos de reglamentos y disposiciones generales. Con una administración pública tan compleja, es muy difícil evitar que se estén dictando nuevas regulaciones todo el tiempo, salvo mediante la presencia de una instancia responsable de realizar un estudio previo. Este órgano podría crearse por medio de una directriz o decreto ejecutivo; sin embargo, para garantizar un grado de autoridad óptimo, idealmente se requeriría de una ley.

También en relación con la desregulación o mejora regulatoria, debemos mencionar el tema de la Asamblea Legislativa. El procedimiento legislativo vigente permite, a un solo diputado, paralizar cualquier proyecto de ley e incluso impedir que se llegue a votar. Este es uno de los obstáculos más serios para avanzar en un proceso de desregulación y simplificación de trámites.

Y, finalmente, la misma complejidad de la administración pública en Costa Rica (mencionada anteriormente), no se puede desligar de la modernización y simplificación de la regulación y, por tanto, constituye uno de sus principales detractores. Recientemente, el Gobierno ha presentado una serie de proyectos de ley que tienden a modernizar la administración pública. Es necesario discutir a fondo estos proyectos y avanzar hacia una verdadera simplificación y modernización de la administración pública.

## 6. REGULACIÓN : DISMINUCIÓN Y MEJORA\*

ALBERTO TREJOS

El tema de la mejora regulatoria rara vez ocupa las primeras planas de la prensa, precisamente porque son invadidas usualmente por los temas más “grandes”. Sin embargo, lo que determina la competitividad de las empresas y la prosperidad de un país son las pequeñas cosas microeconómicas, que juntas, le dan forma a la economía del país, pero que habitualmente no reciben suficiente atención. Por esta razón, en este capítulo se estudiará el tema de la disminución y mejora de la regulación.

### 6.1 LA DISMINUCIÓN DE LA REGULACIÓN

Varios argumentos justifican la necesidad de bajar la regulación. El primero se refiere al costo que representa para los usuarios. Con respecto a ello, causan asombro las cifras que indican que el costo de la regulación para los usuarios representa entre el 6 y el 12 por ciento del PIB de los países menos desarrollados.

El costo de los usuarios no es obviamente el costo total. También hay que considerar el costo fiscal de la regulación. Los campesinos costarricenses decían que todos los niños nacen con un bollo de pan bajo el brazo; en cierta forma, todos los burócratas nacen con una re-

---

\* Este capítulo está basado en el comentario que realizó el autor a la ponencia de Carlos Arce (Capítulo 4) en el Seminario de Mejora Regulatoria en Costa Rica del 28 de junio del 2001.

gulación debajo del brazo, y es palpable su interés en generar regulación por sí misma, lo cual significa un costo fiscal enorme.

La regulación es, en el fondo, la principal instancia de corrupción. Esto desgraciadamente lo comparten tanto la regulación necesaria como la regulación innecesaria. Los principales momentos en los cuales los ciudadanos son víctimas de la corrupción ocurren en relación con las decisiones arbitrarias permitidas por la regulación del Estado, y las regulaciones tienen una bajísima tasa de depreciación. En este sentido, resulta vital considerar las reformas que se están efectuando en México, pues no sólo es necesario definir un mecanismo que genere regulación inteligente, sino que también es indispensable habilitar un organismo que elimine “la enorme acumulación de parches sobre parches”, en que se convierte la regulación existente.

En la administración pública se encuentran regulaciones anacrónicas, que obviamente obedecen a realidades de otro momento. Por ejemplo, los industriales del café se ven obligados a dañar el producto debido a que una regulación de hace cincuenta años manda a sobretostar y a teñir mal el café.

Existen otros argumentos, un poco más sofisticados, que justifican el enfrentamiento del problema del exceso regulativo y la baja calidad regulativa, y que van más allá de los costos directos, los fáciles de medir. Uno de ellos afirma que las regulaciones representan señales, que determinan si al final un proceso productivo se realiza de una forma o de otra. Esto quiere decir que, la regulación provoca una diferencia entre la rentabilidad social y privada de la actividad económica.

Otro argumento supone que la regulación tiende a afectar el nacimiento de las empresas. Iniciar una empresa es difícil y costoso. Esos costos, en relación con el flujo de la compañía una vez que es exitosa, parecen costos relativamente pequeños, sin embargo, pueden impedir el arranque, en relación con lo que se espera de la empresa. En Costa Rica, el valor de iniciar una empresa podría ser insignificante al compararse con las ganancias de una compañía como Microsoft, por ejemplo. No obstante, si un muchacho en un garaje, invirtiendo sus únicos ahorros a los veinte años, tuviese que cubrir

esos costos, probablemente, decidiría no proceder con su iniciativa de negocio. Es decir, la regulación es cara, particularmente en el momento que afecta más.

La regulación limita los talentos y absorbe atención. Los países herederos de España poseen un sistema legal con mayores cargas regulatorias. También son países con mayores tasas de abogados, donde los abogados son casi todos notarios en vez de litigantes.

La regulación, además, absorbe atención pues concentra la mente del empresario en cosas que no son productivas. La regulación, en ciertas ocasiones, cierra las puertas a las mejores inversiones. La inversión más inteligente es particularmente sensible al peso de la regulación. Una de las primeras cosas que hizo la compañía Intel antes de decidir instalarse en Costa Rica, fue enviar un par de personas a formar una empresa ficticia para realizar dos exportaciones y dos importaciones, y de esta forma medir las consecuencias. Afortunadamente, en esas cuatro transacciones, no sucedió lo que usualmente ocurre. El inversionista más inteligente, el de más alta calidad, que viene no solamente con puestos de trabajo y con divisas, sino, además, con tecnología, con oportunidad de crecimiento, con mensajes importantes para el resto del empresariado; es el más sensible a la regulación inadecuada, porque el mundo ha cambiado y ya son muchos los países que compiten con Costa Rica y que ofrecen una mejor regulación.

La regulación afecta la diversidad. A menudo obliga a hacer los negocios de una sola forma, lo cual reduce la diversidad empresarial, que constituye una fuente de riqueza para un país.

La regulación altera la rivalidad y la relación gremial. Por ejemplo, una gran parte de la organización empresarial de este país está concentrada en lidiar con la regulación, debido a que la regulación constituye un obstáculo muy grande. Esta tarea desvía la atención a este gremio, que alternativamente podría estar concentrado en otras formas más inteligentes de organización gremial, como competir entre todos, pero internacionalmente mercadear juntos el nombre del país y no el nombre de la empresa de manera separada.

Las principales señales de la demanda en un país regulado, son las regidas por la regulación y no por el mercado o el consumidor. La regulación impide la aglomeración y la generación de sectores, así como, igualmente, baja la velocidad del cambio, porque se vuelve una parte muy importante de las empresas, y al cambiar en forma mucho más lenta que las realidades que enfrentan las empresas, produce una reducción de la capacidad de adaptación del empresario de un país hacia nuevas realidades del mercado mundial.

## 6.2 EXPERIENCIA MEXICANA

El camino recorrido por México aporta pautas sobre cómo reducir, agilizar, simplificar y también mejorar la regulación.

Es importante mencionar que la primera lección no se gestó propiamente en México, sino que fue un concepto (una práctica) importado de los países europeos. Consiste en una cierta noción de integridad, que conlleva, en cierta forma, a poner a competir los distintos esfuerzos de desregulación. En Europa, cuando se acercaba Maastricht, se tenía “el Libro Blanco”, que contemplaba una colección de pequeños obstáculos al comercio intercontinental. Aunque cada uno de ellos difícilmente podía merecer atención, existía un compromiso, de muy alto nivel, de reducir esa colección.

Resulta fundamental el prestar atención a los detalles en materia de desregulación. Los ganadores no son sólo los funcionarios públicos, para quienes la regulación es “el bollo de pan debajo del brazo”. También existen elementos del sector privado que han estado más cómodos con una cierta regulación, y para quienes sería más costosa una regulación que sirviera a todo el sector privado y a toda la sociedad.

## 6.3 LECCIONES APRENDIDAS

Entonces, la dinámica del asunto no consiste únicamente en una relación de empresa contra gobierno. Esta es una relación mucho más complicada, y es ahí donde son de suma utilidad las lecciones aprendidas de México.

La primera lección es la importancia de la interacción entre sectores, que el esfuerzo de desregulación sea un esfuerzo simultáneo de empresa, gobierno, sociedad civil y academia. Por lo general, la empresa es la que sabe mejor “en que zapato está la piedra”. En el fondo es una cuestión enteramente pública, una vez que se analiza la regulación internamente, y donde es importante no dejar esta dinámica a la rivalidad de los empresarios directamente afectados y los entes públicos reguladores, sino, más bien, propiciar una interacción de sectores más amplia.

La segunda lección que se deriva de la experiencia mexicana radica en la necesidad de un esfuerzo permanente, que cambie los actores que están discutiendo. Al hablar de un esfuerzo permanente entre los sectores privado y público, para disminuir la regulación general, el empresariado en su conjunto y el gobierno en su conjunto dialogan, ofreciendo mayores posibilidades de llegar a un acuerdo que los intereses gremiales mucho más directos.

La permanencia es importante en la medida en que permite un cuestionamiento constante de la regulación, que lleve a la acción a través de reformas. También es necesario que se procure la transparencia, para lo cual *Internet* se constituye en un instrumento muy útil. Muchas de las dificultades de cotejar los distintos efectos de las regulaciones en las distintas personas, provienen de la falta de información, no obstante, el avance tecnológico permite el acceso a esta información.

Un aspecto que llama la atención en el caso de México es la configuración de una estrategia de permeación, mediante la cual el ente desregulador tiene un aliado interno dentro de cada institución, que alberga la regulación. De lo contrario, se gestaría una relación de rivalidad, entre el ente desregulador y los entes reguladores.

Es importante tener reglas sobre reglas, y reglas claras. Esas reglas “de segundo piso” son las que nos permiten identificar la proyección de este tipo de salud regulatoria, más allá de una administración, de un esfuerzo o de un proyecto. También es importante contar con la claridad de un plan, de un plan-país, que ayude a establecer prioridades y calendarios, y que permita localizar los centros de acción so-

bre los cuáles debe enfocarse más. La claridad de un plan también significa que el esfuerzo regulatorio puede tener el respaldo no sólo del regulador, sino también de toda la sociedad y del Estado.

La formulación de un plan representa claridad en cuanto a la estructura y la identificación del país que lo sustenta. Resulta lamentable el debate nacional de Costa Rica, pues ha dificultado el análisis de la regulación. El mundo está lleno de países como México, que con mucha claridad, a lo largo de 10 o 15 años ha llevado a cabo una labor considerable en materia de desregulación, de liberalización, y que, desgraciadamente ahora enfrentan el difícil capítulo de las carencias en acumulación de capital humano, años de democracia e imagen en el mercado mundial. Estas carencias le impiden un ingreso de lujo en el mercado internacional. En Costa Rica, la tarea ardua ya se realizó, sin embargo, es notoria la reticencia a desarrollar la labor fácil, pues se refleja una falta de conciencia de la oportunidad y, por ello, se han dejado de aprovechar las condiciones históricas favorables que tradicionalmente han caracterizado al país y que lo ubicarían en una posición ventajosa con respecto a otros.

#### **6.4 MEJORA EN LA CALIDAD DE LA REGULACIÓN**

Paralelamente, al hablar de simplificación y reducción de las reglas, se debe hablar de una mejora de la regulación, pues existe una serie de aspectos para los cuales la regulación sí es necesaria. Un mercado que funciona bien es aquel que aprovecha el enorme poder de las acciones individuales para generar riqueza y lograr una mejor distribución de la misma. Pero, además, es aquel que sabe compensar las fallas de mercado que son predecibles y que son claras. Y esto incluye al riesgo moral; por lo tanto, la enorme necesidad de regular ciertas actividades, porque en ellas se alberga riesgo moral, como la actividad financiera, y también aquellas actividades donde hay externalidades, en las que no todos los costos los está enfrentando el empresario, ni todos los beneficios los está recibiendo el comprador, sino que considera beneficios y costos adicionales, razón por la cual se infiere una necesidad de internalizar las externalidades.



Hace poco teníamos en el Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE) a un alto ejecutivo de una compañía que es económicamente, como treinta veces mayor que Costa Rica, y que estaba hablando de la inversión que ellos hicieron en Costa Rica. Una de las primeras cosas que dijo fue, que si hubiera sido hoy, y bajo su mando, la empresa que invirtió hace sesenta años no estaría invirtiendo. Otra de las cosas que dijo es que lo que lo asustaba más cuando llegaba a un país no era la presencia de demasiada regulación, sino la poca claridad sobre si la regulación iba a aplicarle a todos por igual. Este empresario decía que en su empresa de todos modos cumplía con reglas sobre la salud, la seguridad, y el medio ambiente porque es una empresa responsable. Pero su principal preocupación es que si la competencia realmente cumplía con todas las reglas.

En áreas como seguridad, salud, medio ambiente y finanzas; la regulación resulta, efectivamente, necesaria. Asimismo, en numerosas ocasiones la inserción inteligente de empresas competitivas en el mercado mundial requiere de etiquetaje muy claro, así como de una capacidad, por parte del país, de certificar lo que está ofreciendo. Muchas de las oportunidades de agregar valor que tiene Costa Rica ante algunos mercados, requieren de la capacidad para comunicar y garantizar, al cliente más sofisticado que, efectivamente, la oferta que se le hace cuenta con un respaldo certificado.

En conclusión, existen campos importantes para la regulación, el tema no considera únicamente la desregulación, sino que procura, en suma, la mejora regulatoria. Buena parte de lograr hacer lo que se debe, requiere de la identificación y posterior eliminación de lo que no se debe hacer, que como no se deprecia, tiende a ser mucho.

# 7. LOS ALCANCES DE LA MEJORA REGULATORIA EN COSTA RICA\*

JORGE CORNICK

## 7.1 TEORÍA: ¿POR QUÉ REGULAR?

¿Qué razones existen para que el Estado regule la actividad económica, en vez de permitir simplemente que los agentes individuales realicen sus actividades sin interferencias externas?

La respuesta tradicional a esta pregunta estaba basada en dos argumentos centrales:

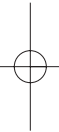
- La existencia de fallas en el mercado, que impiden la asignación eficiente de los recursos económicos en la ausencia de regulaciones que corrijan o compensen esas fallas. Los tres ejemplos más comunes son las externalidades negativas, los monopolios naturales, y la “competencia destructiva”
- La incapacidad que tienen incluso los mercados eficientes para generar, en ciertos casos, resultados equitativos o éticamente aceptables.<sup>1</sup>

Dentro de esta perspectiva, la “regulación” de la actividad económica constituye un fenómeno excepcional, que se justifica únicamente si algo “ha salido mal”. Y aún en este caso, cabe la duda de si la res-

---

\* Este capítulo está basado en la ponencia del autor en el Seminario de Mejora Regulatoria en Costa Rica, del 28 de junio del 2001.

1. Ver, por ejemplo Guasch y Hahn (1999).



puesta adecuada, ante esas fallas de mercado, es la intervención estatal por medio de regulaciones. No sin razón, los críticos de este enfoque han señalado que las “fallas en el gobierno” pueden ser tan serias como las del mercado, y que la regulación puede generar resultados que no son ni más eficientes ni más equitativos.<sup>2</sup>

Sin embargo, en un sentido más amplio la “regulación” lejos de ser excepcional, constituye un requisito indispensable para el desarrollo de la actividad económica: las leyes que regulan la actividad comercial, el establecimiento y ejecución de los contratos, la tutela de la propiedad privada, son ejemplos de estas regulaciones **indispensables** para el desarrollo de la actividad económica.

Posner, por ejemplo, ha señalado la importancia de un buen marco jurídico (es decir, un conjunto de regulaciones) para el desarrollo económico, llegando incluso a afirmar: “el hecho de que los gobiernos en países pobres no hayan desarrollado un marco básico para el desarrollo de una economía capitalista puede ser un factor importante para que esos países sigan siendo pobres”.<sup>3</sup>

Dentro de esta segunda visión, no se trata de oponer “mercados” a “regulación”, sino de preguntarse por el tipo de reglas que se requieren para cada mercado, y cómo garantizar el cumplimiento de dichas reglas. No existe una dicotomía, sino un continuo entre el ejercicio de la libre voluntad de los individuos, y el cumplimiento obligatorio de determinadas reglas.<sup>4</sup>

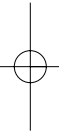
Resulta así completamente comprensible lo que de otra manera sería una paradoja: que en el mismo período en que en los países desarrollados la “desregulación” se convirtió en un tema de alta prioridad en las agendas públicas, en materias de seguridad, medio ambiente y salud, se produjera un enorme incremento en las regulaciones.

---

2. Bustamante (1993), pp. 72 y ss.

3. Posner (1998), p. 1, traducción del autor.

4. Bustamante (1993), p. 11, lo expresa así: “Cuando se propone una amplia desregulación de la economía para ensanchar el ámbito del contrato y reducir el campo de la compulsión, se sostiene que los resultados obtenidos a través del mercado son más eficientes, pues reflejan intercambios consentidos por las partes”.



Y, finalmente, esta perspectiva más amplia nos permite evitar el falso dilema de escoger entre inexistentes mercados perfectos, e inimaginables gobiernos perfectos, Jacobs plantea, de manera más realista, la necesidad de buscar mecanismos para que tanto los mercados como los gobiernos funcionen mejor: “La reforma no es nada más una cuestión de liberalizar los mercados. También implica buscar un mejor gobierno”.<sup>5</sup>

¿Por qué regular, entonces, la actividad económica? Desde esta nueva perspectiva, por dos razones:

- Porque es indispensable un marco de normas y reglas adecuado para el buen funcionamiento de la economía de mercado.
- Y porque, en efecto, algunos resultados de mercado, aunque eficientes, pueden ser éticamente inaceptables.

Estos dos enunciados, de apariencia inocente, nos dan, sin embargo, un marco básico para evaluar la regulación, y la mejora regulatoria: cada acción, cada norma, cada requerimiento, deberá ser analizado en función de su costo, y de su contribución a la eficiencia y equidad del sistema económico.

## 7.2 DESREGULACIÓN EN MERCADOS COMPETITIVOS

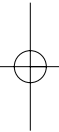
Las dos grandes fallas de mercado que tradicionalmente se intentó corregir, o compensar, mediante la regulación, son:

- La existencia de monopolios naturales en ciertos mercados.
- Condiciones de “competencia destructiva” en otros mercados, que, en ausencia de regulación, podían llevar a condiciones inaceptables en términos de calidad, seguridad, o acceso a ciertos servicios.<sup>6</sup>

---

5. Jacobs (1998), p. 33.

6. Kahn (1995), p. xvi.



La primera “ola” de reforma regulatoria surgió en los años 70, al tiempo que se llegaba a un alto grado de consenso en el sentido de que la regulación, en industrias estructuralmente competitivas, había resultado en menos innovación, más ineficiencia, tendencias al incremento de los precios, y una reducción de las opciones del público en materia de precio y calidad.<sup>7</sup>

El tema común de estas reformas fue la ruptura de monopolios y la remoción de barreras de entrada en determinados mercados, así como la eliminación de restricciones que impedían a las empresas competir en términos de precios o de calidad de sus productos.

Las evaluaciones de los procesos de desregulación de estas industrias “estructuralmente competitivas” tienden a ser coincidentes en cuanto a que los argumentos sobre la “competencia destructiva” no son empíricamente válidos. Cuando se restringe la competencia, se estimula la ineficiencia y se perjudica a los consumidores. Refiriéndose a la desregulación de industrias estructuralmente competitivas, Kahn señala que: “El efecto sobre el que no cabe ninguna discusión es que la desregulación precipitó una explosión competitiva” que se manifestó en nuevos entrantes, guerras de precios, nuevos servicios, y mayor eficiencia.<sup>8</sup>

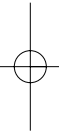
Cabe sin embargo hacer dos observaciones:

- En mercados “delgados”, es decir, con pocos oferentes o demandantes, la efectividad de la competencia es mucho más reducida que en mercados densos.
- El grado de competencia que se genera con la desregulación puede ser transitorio, y la misma dinámica del mercado puede tender, en un plazo más o menos corto, a generar industrias altamente concentradas. Tal parece ser el caso de las aerolíneas en los Estados Unidos, o las grandes empresas de telecomunicaciones a nivel mundial.

---

7. Kahn. *loc. cit.* Debe recordarse, sin embargo, que la regulación económica surgió, en los Estados Unidos, como un mecanismo de protección frente al poder de los monopolios, no como un mecanismo para limitar la competencia.

8. Kahn, *op. cit.*, p. xviii.



Estas dos últimas observaciones llevan a concluir que, en realidad, hablar de “desregulación” no es enteramente adecuado.

La eliminación de algunos pesados mecanismos de intervención, o de requisitos innecesarios, no debe plantearse como objetivo que procure menos, sino mejor regulación. Esto ha sido implícitamente reconocido en la terminología en boga, en la “mejora regulatoria” ha sustituido a “desregulación”.

Pero, la conclusión más importante es que para lograr estructuras de mercado competitivas no basta con levantar las barreras a la competencia impuestas por el Estado, sino que hace falta la intervención activa del Estado para evitar la concentración y el desarrollo de prácticas anticompetitivas, o, en su caso, para evitar que las firmas dominantes abusen de su posición en el mercado.

Paradójicamente, entonces, lo que empezó como “desregulación”, entendida en el sentido de “menos participación del Estado”, se convierte en “mejor regulación”, que requiere, más bien, nuevas y más sofisticadas formas de intervención estatal, incluyendo el desarrollo de nuevas instituciones y de recursos humanos altamente calificados. ¡Lo opuesto, pues, al desmantelamiento del Estado!

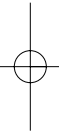
### 7.3 DESREGULACIÓN TRAS PRIVATIZACIONES

Las privatizaciones que tuvieron lugar tanto en Inglaterra, durante Thatcher, como en países en desarrollo, incluyendo América Latina, a partir de los años ochenta, también contribuyeron a un cambio de perspectiva en cuanto al objetivo y los métodos de la regulación económica.

En los dos casos pioneros, Inglaterra y Chile, los procesos de privatización se realizaron prestando más atención a los aspectos fiscales, que a las consecuencias desde el punto de vista de la eficiencia económica.<sup>9</sup> No es sorprendente, entonces, que no se prestara en estos casos suficiente atención al desarrollo de un marco regulatorio que

---

9. Salvo para quienes quisieran argumentar que incluso en condiciones de monopolio el sector privado es siempre más eficiente que el público, independientemente de los detalles del entorno regulatorio en que opere.



resultara en mercados más competitivos: “la búsqueda de éxito a corto plazo en la privatización...ha coartado o limitado inicialmente, la introducción efectiva de competencia...pero ello ha hecho más difícil la posterior introducción de un modelo certero de regulación competitiva”.<sup>10</sup>

No obstante, al cabo de algunos años se hizo evidente la necesidad de desarrollar instrumentos que promovieran la competencia en las industrias privatizadas. En el caso chileno: “Los problemas de competencia enfrentados tanto en el sector eléctrico... como las dificultades en materia de libre competencia que se enfrentaban en telefonía móvil y larga distancia...llevaron a los Gobiernos de Concertación a proponer marcos regulatorios que priorizaban el fomento de la competencia sobre regulación por las dificultades que encontraban los organismos reguladores para una adecuada fiscalización de las empresas dominantes”.<sup>11</sup>

Llegamos una vez más a la conclusión de que “desregular” no es simplemente reducir la intervención del Estado en la economía, sino más bien cambiar la naturaleza de esa intervención. Si en el modelo tradicional la regulación suprimía la competencia, en el nuevo modelo la promueve, como regla general, y la sustituye únicamente de manera excepcional.

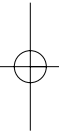
Nótese, eso sí, que este consenso aplica únicamente a mercados en que es posible la competencia. Hay mucho menos acuerdo en cuanto a la forma de regular los “monopolios naturales”, y en cuanto a si es preferible que estos monopolios sean propiedad privada o pública. Internacionalmente pueden observarse experiencias relativamente exitosas tanto de monopolios privados, regulados por el Estado (Estados Unidos) como de monopolios públicos (Francia).

Sin embargo, el monopolio natural (si realmente lo es) no requiere mecanismos legales para preservarse como tal. Por el contrario, el análisis de la experiencia internacional en “desregulación” pareciera sugerir que podrían derivarse beneficios importantes si se supri-

---

10. Ariño (1996), p. 68.

11. Urrutia (1998), p. 87.



mieran las barreras legales de entrada en las industrias que hoy son monopólicas. Si realmente el monopolio es “natural”, no sucederá nada. Si no hay tal, la sociedad se beneficiará de los resultados de la competencia.

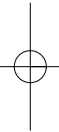
## 7.4 TECNOLOGÍA Y ESTRUCTURA INDUSTRIAL

En muchas industrias, la discusión sobre quién debe ser el dueño, y como se deben regular los monopolios es cada vez más irrelevante, porque las bases tecnológicas del monopolio natural han desaparecido. Los monopolios naturales, pues, se han convertido en industrias estructuralmente competitivas.

Una vez que se llega a este punto, la escogencia que tiene la sociedad no es entre monopolios públicos o monopolios privados regulados, sino, entre mercados competitivos o mercados artificialmente restringidos.

Cuando se prohíbe la competencia, se impide por medio de mecanismos legales la entrada de nuevos oferentes, y se usa el aparato policial del Estado para perseguir a quien, a pesar de todo, persiste en ofrecer sus productos o servicios, lo que queda claro es que no existe tal monopolio natural, sino un monopolio artificial, que, la mayoría de las veces se intenta infructuosamente mantener mediante los poderes represivos del Estado.

Este no es un argumento sobre propiedad, pública o privada, sino sobre estructura de mercado. Quienes abogan por mantener un monopolio recurriendo al poder coercitivo del Estado para ello, en opinión de este autor, generalmente no han hecho un buen trabajo explicando por qué resulta beneficioso para la sociedad prohibirles a unos producir y a otros comprar. Los argumentos dinámicos (“si permitimos la entrada del sector privado, eventualmente tendremos un monopolio privado”) no justifican las barreras de entrada, sino que muestran la necesidad de una fuerte legislación e institucionalidad pro-competitiva.





## 7.5 REGULACIÓN PRO COMPETITIVA: COSTOS Y DIFICULTADES

En el curso de este debate, se han hecho evidentes tanto las dificultades de desarrollar y poner en ejecución una adecuada regulación pro competitiva, como los costos que pueden estar asociados con la regulación económica (unos inevitables, como se verá, y otros que solo se presentan si la regulación está mal diseñada).

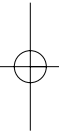
En cierto sentido, lo que hemos observado es un proceso de maduración, en que han quedado atrás las visiones idealizadas del mercado y de la intervención estatal. La fe ingenua en uno u otro mecanismo ha dado lugar a una visión más realista, con plena comprensión de las debilidades tanto del mercado como de la acción pública, y por ello mismo, con una mayor comprensión de retos asociados con el desarrollo de la política económica en todos sus ámbitos, incluyendo el de la regulación.

Los costos de la regulación económica son ahora ampliamente reconocidos.<sup>12</sup> Sin pretensión de ser exhaustivos, podemos mencionar al menos cuatro formas en que la regulación impone costos sobre la sociedad:

- Costos de cumplimiento sustantivo, que recaen principalmente sobre el regulado. La reducción o quizá incluso la eliminación de las emisiones de gases que causan el efecto invernadero puede ser absolutamente deseable, pero entraña un costo en términos de equipo, filtros, nuevas tecnologías.
- Costos de vigilancia, que recaen principalmente sobre el regulador. No basta, en efecto, con establecer una determinada regulación, sino que hace falta desarrollar mecanismos y asignar

---

12. Guasch y Hahn (1999) presentan amplia información sobre estimaciones de los costos de la regulación –y los enfoques para medir estos costos– con particular énfasis en los casos de los Estados Unidos y América Latina. FILA (1989) presenta estimaciones detalladas para varios sectores de la economía argentina. OECD (1997) discute los métodos utilizados en los países de la OECD para evaluar el impacto de diversas regulaciones.



recursos para verificar su cumplimiento, y castigar su incumplimiento.

- Costos de procedimiento, que afectan tanto al regulado como al regulador: trámites, papeleo, tiempos de espera.
- Costos de eficiencia (*deadweight loss*), particularmente con instrumentos tales como cuotas, licencias y controles de precios, y que también pueden surgir cuando el poder regulatorio (que es poder para reasignar recursos y rentas) se utiliza para generar “ganancias políticas”, en vez de corregir las supuestas “fallas de mercado”.

Finalmente, dependiendo del diseño, el grado de transparencia, y la cultura política de cada país, los mecanismos regulatorios –especialmente cuando son muy complejos, cuando las autoridades tienen amplia discrecionalidad en cuanto a la sustancia y el tiempo requerido para sus resoluciones, y cuando el ejercicio de la función es “opaco” en vez de transparente– pueden inducir la generación de rentas privadas, que no añaden al bienestar general.

Una vez más, no se trata de asumir una posición simplista y suponer que el diseño de políticas que resulten en un incremento del bienestar general sean imposibles. Se trata de reconocer, con realismo y madurez, las dificultades del proceso político, y la necesidad de trabajar activamente para asegurar resultados positivos.<sup>13</sup>

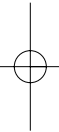
## 7.6 TIPOS DE REGULACIÓN Y SU RACIONALIDAD

Finalmente, resulta útil distinguir entre diversos tipos de regulación, ya que el contenido de la mejora regulatoria cambiará según sea el objeto de la regulación.

Siguiendo a Jacobs<sup>14</sup> distinguiremos entre:

13. Stiglitz (1998) presenta una discusión bastante completa y balanceada sobre estos temas.

14. Jacobs, (1998), p. 32.



- *Regulación económica*, que afecta directamente los mercados mediante la alteración de los precios relativos, el establecimiento de límites cuantitativos, o la imposición de barreras de entrada o salida.
- *Regulación social*, orientada a generar resultados más equitativos que los que produce el mercado actuando por sí mismo, y dentro de la cual suele incluirse la regulación ambiental.
- *Regulación procesal*, que determina requisitos y procedimientos para el desarrollo de determinadas actividades económicas.

Generalmente, cuando se habla de “desregulación”, se da por aceptado que, en condiciones de mercados competitivos, es conveniente ampliar el ámbito de las decisiones individuales, y que, si se han de cumplir ciertos requisitos, entre más sencillos, mejor.

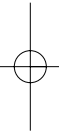
La expresión: “mejora regulatoria”, que consideramos más apropiada, reconoce sin embargo que aún en estos casos, la regulación estatal es importante para preservar estructuras de mercado competitivas, para corregir externalidades y asimetrías en información, y para garantizar la integridad de los mercados.

No sucede lo mismo con la “desregulación social”, en que temas como la legislación laboral son altamente controversiales, y en otras áreas, como la ambiental, más bien existe un consenso amplio sobre la necesidad de regulación.

## 7.7 SÍNTESIS: ÁREAS DE ACCIÓN Y MÉTODOS DE LA MEJORA REGULATORIA

Los programas de mejora regulatoria, en síntesis, comprenden:

- La supresión de regulaciones que impiden la competencia en mercados estructuralmente competitivos.
- La introducción de competencia en mercados que en determinado momento constituyen “monopolios naturales”.



- La protección de las estructuras de mercado competitivas (sanción de prácticas anticompetitivas, protección de los derechos de los consumidores).
- La simplificación de los requisitos y procedimientos que deben cumplir los agentes privados para cumplir con la regulación económica y social.

El objetivo común es la promoción de mercados competitivos, o si se quiere, la ampliación del ámbito en que los agentes económicos establecen relaciones contractuales voluntarias, siempre y cuando no se generen efectos negativos para terceros (externalidades) y reconociendo que “buenas regulaciones” son un requisito indispensable para el funcionamiento eficiente de los mercados privados.

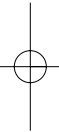
Todo esto se hace en un marco en que un escepticismo constructivo sobre el mercado y el sector público sustituye las ideas simplistas de “neoliberales” e “intervencionistas”, y en que la evaluación explícita de costos y beneficios de la regulación es un instrumento de uso cada vez más amplio.<sup>15</sup>

En este contexto se reconoce, de manera explícita, la necesidad de desarrollar una institucionalidad y unos recursos humanos altamente calificados para que pueda desarrollarse y funcionar la “regulación para la competencia”. En las palabras de Muñoz: “después del Estado empresario se abre la etapa del Estado regulador o constructor de la institucionalidad. El Estado no pierde su papel protagónico en la conducción de la economía, pero si cambia su modo de actuar. En la fase del Estado empresario, el Estado era un agente más que competía, a menudo en condiciones más favorables, con el sector privado. Actuaba de juez y parte. Como Estado regulador, reduce sustancialmente su papel de agente y desarrolla una coordinación de las instituciones dentro de las cuales se enmarcan los mercados y los agentes privados. Esta función del Estado y la institucionalidad que ahí surge, son las condiciones para que el sector privado pueda actuar eficientemente en el proceso productivo y con perspectiva de largo plazo.”<sup>16</sup>

---

15. FIEL (1989) y OECD (1997).

16. Muñoz (1993), p. 20.



Particularmente importante resulta el desarrollo de normativa legal, instituciones, poder sancionatorio y prácticas para la protección del consumidor y la promoción de la competencia.

## 7.8 LOS CAMPOS DE ACCIÓN DE LA REFORMA REGULATORIA EN COSTA RICA

### **Cinco reformas...fuera del programa de reforma**

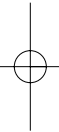
En Costa Rica, los esfuerzos más importantes de mejora regulatoria se han dado **fuera** del contexto de los programas que oficialmente han sido encargados de la tarea de desregular la economía. Cuatro de estas reformas han sido altamente exitosas (aunque queden tareas pendientes) y la última resultó en un fracaso de importantes consecuencias.

### **La reforma del sector financiero**

Este es probablemente el proceso de reforma regulatoria más exitoso que ha emprendido el país. Con vista, típicamente, en un caso de remoción de regulaciones estatales que impedían la competencia, en un mercado en que estructuralmente la competencia era posible.

En este proceso, se ha ampliado de manera sistemática el ámbito de acción abierto a los bancos privados, que en la actualidad ofrecen todos los servicios que ofrecen los bancos públicos. También se eliminó la fijación oficial de las tasas de interés y los límites cuantitativos al crédito bancario.

Comparado con el panorama de hace veinte años, los logros son impresionantes. Sin embargo, es claro que todavía existen regulaciones que crean sesgos anti-competitivos en el mercado: en particular, el requerimiento de que una parte de los depósitos en cuenta corriente de los bancos privados se depositen en bancos estatales, la canalización forzada de recursos hacia un banco público, y el seguro sobre los depósitos de los bancos estatales. Es posible que algunas de estas regulaciones puedan justificarse argumentando que o



bien corrigen algún tipo de externalidad, o bien conducen a un resultado más equitativo que el que produciría el mercado por sí mismo, pero el tema no ha sido discutido con claridad.

Por otra parte, la supervisión del sistema no incluye plenamente la operación de la banca *off-shore*, lo que crea una distorsión adicional en términos de flujos de información y competitividad de diversas instituciones.

## **Liberalización de la cuenta de capital de la balanza de pagos**

La posibilidad de que gozan hoy los exportadores para disponer de las divisas que generan sus exportaciones, y la que tienen los importadores para adquirirlas abiertamente y sin restricciones en el mercado, son vistas hoy en día como obvias o naturales, pero debe recordarse que, en realidad, la liberalización de la cuenta de capital de la balanza de pagos es relativamente reciente: hace una veintena de años los exportadores estaban en la obligación de vender sus divisas al Banco Central, los tipos de cambio múltiples eran un instrumento de uso común, y los importadores debían comprar sus divisas al Banco Central, debiendo en muchos casos “hacer fila” para adquirir las divisas que requerían para el giro normal de sus negocios.

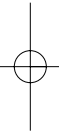
## **Comercio exterior**

En este ámbito, la desgravación arancelaria –de la que ha sido notoriamente excluido el sector agrícola– y la eliminación de las barreras cuantitativas a la importaciones de productos (no así de servicios, en función de los monopolios estatales en áreas como seguros y telecomunicaciones) han sido las tendencias dominantes de las últimas dos décadas.

Este es otra área en que la desregulación ha sido sustantiva, y continúa, sobre todo en el marco de la negociación de tratados comerciales.<sup>17</sup>

---

17. La liberalización unilateral no parece haber sido un tema prioritario recientemente.



## Sistemas de pensiones: desregulando el futuro

La reciente reforma del sistema nacional de pensiones, mediante la aprobación de la Ley de Protección al Trabajador, constituye un caso interesante, porque constituye una “desregulación del futuro”.

En efecto, el principal régimen de pensiones obligatorias del país, el Régimen de Invalidez, Vejez, y Muerte (IVM) de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), no será capaz, a futuro, de ofrecer la tasa de reposición que ofrece a los trabajadores retirados hoy en día. Una forma de resolver este problema hubiese sido mediante un aumento sustancial en las cuotas para pensiones y en la edad de retiro dentro del IVM,<sup>18</sup> manteniendo el régimen de monopolio en la operación de fondos de pensiones.

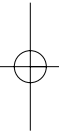
En vez de eso, se optó por la creación del así llamado “segundo pilar”, que es decir que se le dio a los trabajadores la oportunidad de decidir quien administra, al menos, una parte de sus ahorros obligatorios para la pensión. En el futuro, una parte importante del ahorro nacional para pensiones será administrado por operadoras libremente escogidas por los trabajadores, que pueden ser públicas o privadas.<sup>19</sup>

Este es un buen ejemplo de “liberalización”, en el sentido de ampliar el ámbito de las decisiones individuales, que va acompañado de desarrollo de instituciones y normativa reguladora (la Superintendencia de Pensiones), que, de paso, ha servido para llamar la atención sobre la falta de adecuada supervisión y transparencia en las operaciones del operador público (la CCSS).

---

18. De hecho, la reforma de dicho régimen todavía está pendiente y es indispensable para su integridad actuarial, pero ese es un tema que no corresponde discutir aquí.

19. Como se ve, la distinción importante es entre mercados competitivos y monopolios; la distinción entre propiedad pública y privada, aunque no es despreciable, es de menor importancia.



## Energía y telecomunicaciones

Las reformas propuestas en los sectores de energía y telecomunicaciones constituyen la propuesta más importante y ambiciosa que el país haya debatido en muchos años.

En esencia, el Proyecto de Ley de Mejora de los Servicios Públicos de Energía y Telecomunicaciones, proponía la apertura de segmentos importantes tanto de la industria eléctrica como la de las telecomunicaciones, y establecía los mecanismos e instituciones para regular los nuevos mercados competitivos que pretendía crear.

No es este el lugar para discutir los méritos técnicos de la propuesta. Ciertamente, personas razonables podrían tener diferencias importantes en cuanto a los detalles técnicos. El punto de interés, para nuestros propósitos, es otro: lo que era una propuesta de apertura (sobre la cual se llegó incluso a acuerdos importantes en el proceso de Concertación) fue efectivamente “satanizado” como una propuesta de privatización, y finalmente abandonado.

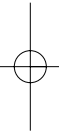
Lo interesante de señalar aquí es que algunos de los mercados (evidentemente el de telefonía de larga distancia, pero también la telefonía inalámbrica, los servicios de acceso a Internet, y la generación eléctrica) involucrados son mercados estructuralmente competitivos. Es más, se requiere una vigorosa acción del gobierno y las instituciones para impedir la competencia.<sup>20</sup>

### *La economía sin reformar*

Junto a estos casos de éxito, y a la tentativa fallida en el caso de energía y telecomunicaciones, subsisten monopolios estatales que ni siquiera se han intentado abrir, notoriamente, en seguros, hidrocarburos, y, caso singular, en la fabricación de alcohol para consumo humano.

---

20. Al punto que la misma RACSA incursionó, hasta hace poco, en el tráfico de telefonía internacional utilizando protocolos de Internet.





También es notoria la exclusión del sector agrícola del proceso de desgravación arancelaria. Es difícil, al menos para el que escribe esto, entender de qué manera la economía nacional se beneficia con los altos aranceles a la importación de productos de origen agropecuario, que forman parte de la canasta básica, y que en ciertos casos no enfrentan, siquiera, competencia subsidiada desde el exterior. Desde el punto de vista del bienestar social, quizá sería conveniente evaluar si el beneficio que se genera para los productores locales es superior al costo que se impone sobre los consumidores, especialmente los de bajos ingresos.

El grado de concentración en varios sectores de la economía nacional es sumamente alto, y sería conveniente examinar mecanismos para introducir un mayor grado de competencia.

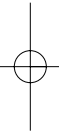
### *La Ley de Promoción de la Competencia y Defensa del Consumidor*

La Ley, de Promoción de la Competencia y Defensa del Consumidor de 1994, marca un hito en la reforma regulatoria, ya que establece como objetivos “proteger, efectivamente, los derechos y los intereses legítimos del consumidor, la tutela y la promoción del proceso de competencia y libre concurrencia, mediante la prevención, la prohibición de monopolios, las prácticas monopolísticas y otras restricciones al funcionamiento eficiente del mercado y la eliminación de las regulaciones innecesarias para las actividades económicas” (artículo 1).

Es decir, con esta Ley el Estado costarricense asume explícitamente los objetivos de la mejora regulatoria moderna: promover la competencia, allí donde es posible, evitar, castigar y corregir las prácticas monopólicas y otras restricciones a la libre concurrencia, y la “desregulación”, entendida como eliminación de regulaciones innecesarias.

Sin embargo, el ámbito de aplicación de la Ley es limitado: explícitamente se excluyen de su ámbito de aplicación:

- a) Los agentes prestadores de servicios públicos en virtud de una concesión, en los términos que señalen las leyes para celebrar



las actividades necesarias para prestar esos servicios, de acuerdo con las limitaciones establecidas en la concesión y en regulaciones especiales.

- b) Los monopolios del Estado creados por ley, mientras subsistan por leyes especiales para celebrar las actividades expresamente autorizadas en ellas, en áreas como: seguros, depósitos bancarios en cuenta corriente o a la vista, destilación de alcohol y comercialización para consumo interno, distribución de combustibles y los servicios telefónicos, de telecomunicaciones, de distribución eléctrica y de agua. (artículo 9).

Además, una resolución reciente de la sala constitucional excluyó también a las organizaciones cooperativas, al menos parcialmente, del ámbito de aplicación de la Ley.

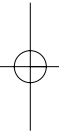
Por otra parte, los órganos encargados de la aplicación de la Ley, la Comisión Nacional del Consumidor y la Comisión para Promover la Competencia, no han sido dotados de recursos adecuados para el cumplimiento de sus funciones. Ciertamente, a seis años de la promulgación de la Ley, no ha habido cambios fundamentales en la estructura de los mercados costarricenses, y el avance en materia de desregulación se ha producido al margen de los mecanismos previstos originalmente.

### *El programa de simplificación de trámites*

Por último, debemos examinar el Programa de Simplificación de Trámites, que en algún momento también fue denominado Programa de Mejora Regulatoria y Programa de Desregulación.

### **¿Una renuncia a la mejora regulatoria integral?**

La simplificación de trámites forma parte integral de la reforma regulatoria, y en particular de lo que anteriormente se denominó regulación procesal. Sin embargo, la mejora regulatoria, como se ha visto, es un programa mucho más amplio, que incluye el desarrollo



de nuevas regulaciones, de instituciones capaces de aplicarlas, y de personal capacitado para administrar esas instituciones.

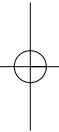
Desde esta perspectiva, concentrar los esfuerzos de la reforma regulatoria en la simplificación de trámites, y más aún, en aquellas simplificaciones que pueden ejecutarse mediante decreto ejecutivo o cambio en la práctica administrativa –es decir, únicamente aquellas que no requieren de reforma legal– es definir, sin duda, una agenda bastante limitada.

Resulta difícil resistir la tentación de criticar al gobierno por no hacer bastante, por ponerse metas mezquinas, y reducir la mejora regulatoria a la simplificación de trámites.

Pero antes de ceder a esta tentación, se deben hacer algunas acotaciones:

- El Gobierno intentó realizar una gran reforma regulatoria, dígase, la reforma de energía y telecomunicaciones, que requería aprobación legislativa, y finalmente fue abandonada por inviable.
- El Gobierno tiene una responsabilidad, ineludible, de mejorar el ejercicio de la función regulatoria, dentro del marco legal vigente, aún si no tiene posibilidades reales de impulsar cambios en ese marco legal.
- La lección más importante del intento de abrir las industrias de energía y telecomunicaciones fue la de que existe tal grado de desconfianza entre gobernantes y gobernados, que los últimos están dispuestos a lanzarse a las calles y detener una reforma, en virtud de lo que imaginan que “en realidad” es el objetivo de la reforma (en este caso, privatización) aunque el texto efectivo de la reforma sea otro (apertura).

En este contexto, un programa modesto de reforma, cuyos resultados pueden irse constatando en el tiempo, que avanza gradualmente, puede tener efectos que van mucho más allá del simple ahorro de recursos resultado de la simplificación de trámites. En mi opinión, el reto más importante que enfrenta el Programa de Simplificación de Trámites, y su directora, Vilma Villalobos, es crear confianza:



confianza en que las técnicas modernas de regulación son más eficaces que las tradicionales; confianza en que el Estado puede desarrollar la capacidad necesaria para regular con eficacia las actividades del sector privado moderno, y finalmente, confianza en que las actividades de regulación se realizan con integridad, con transparencia, y al servicio de los intereses generales de la nación.

## **Los principios básicos**

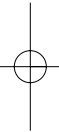
Resulta de interés, entonces, más allá del examen de los casos específicos,<sup>21</sup> preguntarse si el Programa de Simplificación de Trámites está contribuyendo a establecer la efectividad de un nuevo modelo de regulación. En otras palabras, examinar el Programa no desde el punto de vista de sus resultados concretos, sino desde el punto de vista de su posible contribución a un programa más ambicioso de reforma y mejora regulatoria.

Mi impresión es que, mediante la aplicación relativamente sistemática de un conjunto de reglas en los procesos de simplificación de trámites, el Programa en efecto está haciendo esa contribución, o, al menos, está precipitando un debate a fondo sobre este tema. En sus diversas acciones concretas, el Programa ha insistido en:

- La necesidad de reglas claras, y claramente establecidas.
- La disminución de los ámbitos de discrecionalidad de los funcionarios, tanto en cuanto a la sustancia como en cuanto a los plazos para emitir resoluciones.
- La eliminación de requisitos duplicados.
- La emisión de normativa tan sencilla como sea posible.
- La necesidad de que los medios sean proporcionales y razonables, dado los objetivos de la regulación.
- La sistematización y publicación de la información que afecta a los regulados.

---

21. Véase capítulo 10.



Las acciones del Programa, pues, han estado orientadas por un conjunto de principios bastante coherente. A la fecha, se ha acumulado un cuerpo de trabajo suficientemente amplio como para que podamos examinar los resultados de la aplicación de estos principios, y, si la evaluación es favorable, ampliar su ámbito de aplicación.

Pero este último punto lleva a señalar lo que, en mi opinión es, una de las carencias más importante del Programa de Simplificación de Trámites: la carencia de análisis sistemático del impacto de la regulación y la mejora regulatoria. Limitaciones presupuestarias, han de ser, seguramente la razón principal para que este tipo de técnica no se aplique de manera sistemática, y probablemente tampoco, que siempre se justifique aplicarlas: algunos trámites evidentemente crean únicamente desperdicio, sin agregar valor, y deben ser eliminados sin más.

Sin embargo, para establecer de manera más general los costos y beneficios de la regulación y su reforma, este tipo de instrumento parece indispensable. Ciertamente, la experiencia de los países desarrollados parece indicar que puede fortalecer, y mejorar, los procesos de establecimiento y reforma de las regulaciones económicas.

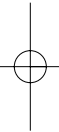
## 7.9 LECCIONES Y AGENDA PENDIENTE

### Evaluación global

#### *No hay un programa integral de mejora regulatoria*

Costa Rica carece, en este momento, de una agenda y un programa integral de mejora regulatoria. La simplificación de trámites es una parte importante de este programa, pero una reforma integral y profunda demanda, inevitablemente y por poco viable que en determinado momento parezca el proyecto, la revisión del marco legal que establece las reglas de operación del sector público.

Para citar tan sólo dos ejemplos, entre los muchos posibles: recientemente se determinó que las restricciones a la venta de leche que impone la Cooperativa Dos Pinos a sus afiliados constituye una práctica anticompetitiva. Sin embargo, como la Ley de Promoción



de la Competencia no derogó de manera explícita los artículos relevantes de la Ley de Cooperativas, el caso fue archivado.

De la misma manera, la misma Ley explícitamente excluye los monopolios estatales de su campo de acción.

### ***Existe un trabajo sistemático de simplificación***

Al mismo tiempo, debe reconocerse la existencia de un trabajo sistemático –y de voluminosos resultados– en el campo de la simplificación de trámites. Este es un trabajo importante, que además de sus objetivos explícitos puede contribuir a una gestión más sana en la administración pública por su énfasis en la transparencia, la reducción de la discrecionalidad, y en los derechos de los usuarios de los servicios públicos.

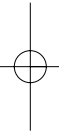
### ***El trabajo de simplificación debería servir de base para una agenda más ambiciosa***

Este trabajo no es, con mucho, suficiente. La estructura de muchos mercados en la economía nacional es altamente concentrada, cuando no monopólica. Esto no cambiará sustancialmente con los instrumentos pro-competitivos disponibles en la actualidad. Incluso la mera simplificación de trámites tiene límites importantes mientras acepte, como sus límites, el marco legal existente. Es inevitable una discusión sobre reformas legales.

## **Temas pendientes**

### ***Desarrollo de las instituciones y los recursos humanos para la supervisión y la regulación***

Aún en los ámbitos de aplicación de la Ley de Promoción de la Competencia (recuérdese que hay amplios sectores de la economía excluidos) el desarrollo institucional es débil. La Comisión para la Promoción de la Competencia se limita, en la práctica, al trámite de denuncias, y a contadísimas acciones de oficio, y no cuenta con la



capacidad para desarrollar una política nacional de competencia, mucho menos para ponerla en ejecución.

Pero además, sería sorprendente si, en un clima en el que la apertura fue satanizada y convertida en sinónimo de privatización, el sector público estuviese desarrollando las capacidades necesarias para regular y promover la competencia en industrias tales como las telecomunicaciones y los seguros. Se corre el peligro de que, cuando finalmente se produzca la apertura, se esté mal preparados para regularla y para promover la competencia en los nuevos mercados. En el mejor de los casos esto podría llevar a una rápida concentración de los mercados, con lo cual los beneficios de la competencia serían efímeros, y en el peor, el mal manejo de instituciones y la falta de información para los consumidores podría generar una reacción contraria al mismo proceso de apertura.

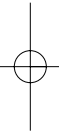
### *Apertura de los monopolios*

Existe una corriente de opinión de acuerdo a la cual el tema de la apertura de monopolios públicos está cerrado en Costa Rica y, por supuesto, el tema de la privatización de empresas comerciales del Estado.<sup>22</sup> Este autor se permite disentir en ambos temas.

La apertura, en primer lugar, es inevitable en muchos mercados no solamente una opción. El Instituto Nacional de Seguros (INS) está plenamente consciente de que compite con seguros ofrecidos por empresas extranjeras. El Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) compite con otros proveedores de telefonía de larga distancia, ¡incluyendo, hasta hace poco, a Racsca!

---

22. Es preferible este término, porque esto es lo que en efecto se ha propuesto. Cuando se habla de "la venta de activos del Estado" se induce a dos errores: pareciera que el resultado neto es una disminución de los activos del Estado, cuando en realidad lo que habría, por lo menos inicialmente, es un cambio de activos ilíquidos por activos líquidos; en segundo lugar, los activos del Estado comprenden una infinidad de bienes y propiedades que NO son empresas públicas, y cuya venta nunca se ha ni siquiera insinuado.



Si la competencia es inevitable, mantener la ficción del monopolio solamente contribuye a que los mercados funcionen en la penumbra, mal regulados o sin regulación, a que la información no fluya adecuadamente a los usuarios, y a que los derechos de los consumidores no se encuentren adecuadamente protegidos.

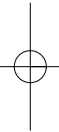
Pero, aún allí donde la competencia se puede evitar (parecería difícil generar y distribuir un volumen considerable de energía eléctrica en la clandestinidad), ¿cómo justificar que los recursos del Estado se destinen a **impedir** que las empresas privadas suministren un determinado bien o servicio, cuando es evidente que los recursos públicos no alcanzan ni siquiera para que el Estado cumpla con sus obligaciones elementales, y para que brinde a la sociedad los bienes y servicios que el sector público no puede ofrecer?

Por último, está el tema de los mercados altamente concentrados, en que el agente dominante es una empresa privada. No solo pareciera que carecemos de instrumentos adecuados para promover estructuras de mercado competitivas, sino que en algunos casos los instrumentos de la política pública se usan de manera que producen exactamente el efecto contrario. ¿Por qué? ¿Cómo puede justificarse esta protección de los productores locales a expensas de los consumidores nacionales?

### ***Reforma del sector público***

Si el sector privado es cada vez más dinámico y tecnológicamente sofisticado, si el ritmo de cambio es cada vez más acelerado, las operaciones más complejas, y el grado de sofisticación de los empresarios y ejecutivos privados cada vez mayor, poca duda cabe de que un sector público lento, burocrático, mal pagado y poco capacitado, no va a poder cumplir muchas de sus funciones, y menos aquellas en que debe actuar como regulador o supervisor, y en las que el funcionario público debe “sentarse en la mesa” con lo mejor de lo mejor del sector privado, burocrático.

De esta manera, otro tema “tabú” debe ponerse, sin excusas, en el centro del debate público: la reforma del Estado. No es simplemente





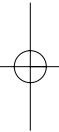
te que Costa Rica no cuenta con las instituciones, los recursos humanos, y las asignaciones presupuestarias necesarias para que el sector público en su conjunto esté a la altura de sus tareas más difíciles y complejas. Es que no se está haciendo casi nada para corregir este problema.

## Una agenda global

Ni la dificultad, ni en algunos casos, el fracaso, en la reforma regulatoria y en la transformación de las instituciones públicas, son excusas válidas para renunciar a estas tareas. Costa Rica debe definir una agenda global, ambiciosa y profunda, de mejora regulatoria.

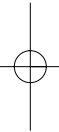
Y de manera concomitante deberá desarrollar un programa de reforma estatal, aunque sea parcial y localizado, es decir, concentrado en el desarrollo de las instituciones necesarias para realizar las nuevas funciones regulatorias.

El principal mérito del Programa de Simplificación de Trámites consiste en demostrar que la reforma es posible. El trabajo que se está desarrollando en esta área debe continuar y debe ser fortalecido. Pero es hora de plantearnos una agenda más ambiciosa. ¿Simplificación de Trámites? ¡Claro que sí! Pero como parte integral, no como sustituto, de un programa integral de mejora regulatoria.



## BIBLIOGRAFÍA

- ARIÑO ORITZ, GASPAR. (1996): *La regulación económica. Teoría y práctica de la regulación para la competencia* Editorial Abado de Rodolfo Depalma, Buenos Aires, Argentina.
- BUSTAMANTE, JORGE EDUARDO. (1993): *Desregulación. Entre el derecho y la economía*. Abeledo-Perrot, Buenos Aires, Argentina.
- FUNDACIÓN DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS LATINOAMERICANAS (FIEL) (1989): *Los costos del Estado Regulador*, Ediciones Manantial, Buenos Aires, Argentina.
- GUASCH, J.LUIS y HAN, ROBERT. (1999): "The costs and benefits of regulation: implications for developing countries", en *The World Bank Research Observer*, Vol. 14, N. 1, pp. 137-158.
- JACOBS, SCOTT H. (1998): "La reforma regulatoria en los países de la OCDE: ¿qué hemos aprendido?", en *Reforma Regulatoria y Participación Ciudadana*, Instituto Nacional de Administración Pública A.C. y Secretaria de Comercio y Fomento Industria. México D.F., México.
- KAHN, ALFRED. (1995): *The economics of regulation. Principles and institutions*. The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, y Londres, Inglaterra.
- MUÑOZ, OCAR. (1993): *Después de las privatizaciones. Hacia el Estado Regulador*. Cieplan, Santiago de Chile.
- ORGANISATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (OECD) (1997); *Regulatory impact analysis: best practices in OECD countries*. OECD Publications, France.
- POSNER, RICHARD. (1998): *Creating a legal framework for economic development*. The World Bank Research Observer, Vol. 13, N. 1. pp. 1-9.
- RIVERA URRUTIA, EUGENIO (1998): "Regulación y competencia en los servicios de utilidad pública. La experiencia chilena en mejora regulatoria, en *Reforma Regulatoria y Participación Ciudadana*, Instituto Nacional de Administración Pública A.C. y Secretaria de Comercio y Fomento Industria. México, México
- STIGLITZ, JOSEPH. (1998) "Distinguished lector on economics in Government: the private Uses of Public Interests: Incentives and Institutions", en *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 12, N.2, Primavera 1998. pp. 3-22.



# 8. REGULACIÓN Y COMPETENCIA\*

BERNAL JIMÉNEZ

El capítulo de Jorge Cornick es meritorio por dos razones. Primero por su claridad, y, segundo por la preocupación por el tema de regulación en general, que suscita muy poca actividad en el país y el cual debe considerarse más a fondo. Además, llama la atención la inquietud mostrada con respecto de la distribución del ingreso, que es otro tema poco analizado en el diseño de la política económica. Normalmente en nuestro medio, la política económica se preocupa de la eficiencia y no tanto por la equidad.

## 8.1 EL MERCADO COMO INSTITUCIÓN SOCIAL

Existe una concepción equivocada cuando la gente piensa que se debe dejar al mercado actuar solo y no intervenir en él, como si fuera algo que Dios o la naturaleza nos dio. El mercado es una institución igual que cualquier otra, que ha resultado de la interacción social y de los intentos de los seres humanos por crear maneras de vivir mejor en sociedad.

La pregunta general que debemos responder no es si deseamos regular el mercado sino cuáles son las instituciones que como sociedad deseamos formar para obtener beneficios de la acción colectiva.

---

\* Este capítulo está basado en el comentario que realizó el autor a la ponencia de Jorge Cornick (Capítulo 7) en el Seminario de Mejora Regulatoria en Costa Rica del 28 de junio del 2001.

El mercado es una entidad regulada, porque todos los mercados tienen normas sobre los derechos de propiedad. No existen mercados que no tengan alguna base de regulación en las normas de derechos de propiedad y en el sistema judicial, que decide cuando hay disputa sobre estos derechos. Todos los mercados tienen esa mínima regulación y resulta incorrecto pensar que lo que se debe hacer es simplemente observarlos. Por el contrario, hay que crear instituciones adecuadas para que los mercados aporten los beneficios que la sociedad espera.

## **8.2 EL CAMBIO TECNOLÓGICO Y LUEGO LOS MONOPOLIOS**

En su capítulo, Jorge Cornick afirma que el cambio tecnológico elimina el monopolio natural. Esta afirmación podría cumplirse en el caso de la industria de la electricidad o de las telecomunicaciones. Sin embargo, el cambio tecnológico también puede crear nuevos monopolios como el de Microsoft, en el campo de los sistemas operativos. Este monopolio es tan grande que ha creado una de las 2 ó 3 empresas de más valor en el mercado de valores a escala mundial. Una observación que no vi en el trabajo de don Jorge es que la regulación no solamente es importante en el caso de los mercados monopolísticos sino también en el caso de los mercados oligopolísticos.

## **8.3 REGULACIÓN Y EDUCACIÓN**

Cornick apunta acertadamente que “tenemos que invertir en capital humano para mejorar la capacidad regulatoria del país”. La educación para la regulación es imprescindible, si no se realiza ninguna inversión en capital humano y no se aprovecha la experiencia de otros países en materia de regulación, va ser muy difícil que Costa Rica lo haga por sí misma, pues tendríamos muchos intentos fallidos. Es mucho más inteligente hacer ya la inversión para formar economistas que nos ayuden a desarrollar la institucionalidad que el país va a necesitar en este campo.

## 8.4 MONOPOLIOS ESTATALES Y MONOPOLIOS PRIVADOS

La existencia de monopolios estatales parece preocupar a todo el mundo. La historia de la legislación antimonopolio empezó, no por los monopolios estatales sino por los privados. La historia de la regulación inició en los Estados Unidos hacia finales del siglo XIX, por el hecho de que había monopolios privados que la sociedad no aceptaba.

Lo mínimo que podría pedirse a un gobierno que no sabe regular es que no facilite la creación de mercados monopolísticos u oligopolísticos mediante su acción. Ese sería el menor requisito que debe tener un gobierno estable, y desafortunadamente el gobierno costarricense parece no cumplir con este. Existe una gran cantidad de monopolios creados, sostenidos y apoyados por el Estado. Esta situación tiene implicaciones importantes desde el punto de vista de la distribución del ingreso. El primero de ellos, la leche y los productos lácteos. Si el gobierno decidiera disminuir los aranceles, varias empresas participarían en el sector de los lácteos que es de aproximadamente 300 o 400 millones de dólares. Se refleja cierto interés gubernamental por mantener el monopolio de la leche y los lácteos. ¿Se debe culpar a los gobernantes actuales o pasados? El caso es que el gobierno facilita la acción del monopolio, pues esta situación podría cambiarse. No hay, siquiera, necesidad de ir a la Asamblea Legislativa para cambiarla y este sector se podría convertir al cabo de tres meses en un mercado competitivo o con 20 o 30 participantes de diversas partes del mundo en vez de tener uno o dos participantes, como en la actualidad.

Igual sucede en el mercado del pollo, la cerveza, oleaginosas, los aceites, la manteca y la margarina. La suma de estos mercados representa la mitad o inclusive un poco más del tamaño del ICE, es decir, no son mercados pequeños, en relación al tamaño del país. En ellos, el gobierno parece avalar y mantener monopolios u oligopolios.

Los productos de papel, servilletas y papel higiénico han estado oligopolizados mediante los aranceles que no permiten la competencia externa. Con el Tratado de Libre Comercio con México esta situa-

ción se ha mejorado un poco, no obstante, todavía el mercado continúa bastante oligopolizado. Los servicios de abogados por medio del decreto de honorarios es otro ejemplo de oligopolización, por una decisión que no es del Gobierno Central sino de la Sala IV.

El mercado del arroz es otro ejemplo, en el cual el Gobierno vía la Oficina del Arroz, otorga permiso a los importadores de arroz que traigan el arroz en granza, lo industrialicen y se lo vendan al consumidor. Sin embargo, no permite que se importe el arroz procesado, que podría ser una manera de competir contra ellos.

Adicionalmente, en Costa Rica no existe regulación sobre adquisición de empresas, lo que hace que mercados que, de por sí, ya pocos competitivos, se vuelvan menos competitivos. Al adquirir Kimberly Clark, en los Estados Unidos de Norteamérica, a la compañía Scott Paper, se produjo en el mercado nacional una concentración en el mercado. En Costa Rica el mercado en buena parte lo capturaba Scott Paper, pero, igualmente participaba Kimberly Clark fabricando en El Salvador, como un competidor más o menos fuerte. Existía cierto grado de competencia. En México, por ejemplo, donde existe mayor institucionalidad para regular, se obligó a Kimberly Clark a dividir por lo menos una de las plantas en dos partes. La nueva compañía fusionada debió entonces construir una pared en medio de la fábrica, para dividirla y vender la otra mitad para poder permitir que la compra de Scott Paper siguiera adelante. Ese es un instrumento básico del control regulatorio.

En Europa, recientemente se impidió a la empresa General Electric la compra de la compañía Honeywell, porque la comunidad europea considera que tal acción significaría una disminución de la competencia.

El Grupo Taca, mediante la adquisición de LACSA, oligopolizó el mercado centroamericano; lo concentró y no se efectuó ninguna acción en contra de esta conducta. La multinacional Heinz adquirió, hace poco, a la nacional Banquete, que es una empresa de salsas y que tiene arriba del 70 u 80 por ciento del mercado. De este modo, Heinz, competidora internacional, absorbió la compañía que tenía la

posición más fuerte en el mercado y perdimos la oportunidad de mayor competencia en el sector.

Cuando Pipasa compra As de Oros, sucede lo mismo. No se toma ninguna medida. Estas eran dos empresas diferentes, había competencia, o al menos había un duopolio o tres participantes. El mayor productor compra el segundo sin que se considere necesario ejecutar acción pública alguna. Se habla mucho de la necesidad de competencia en el mercado de electricidad y telecomunicaciones. Sin embargo, cuando el sector privado realiza acciones en detrimento de la competencia, no se toma ninguna medida porque ni siquiera se considera importante evitar una fusión que va a crear un monopolio u oligopolio.

Muchos economistas se concentran en tratar de atacar los monopolios públicos, que ciertamente hay que modificarlos y reformarlos, pero se olvidan de los monopolios privados, que al sumarlos pueden ser del tamaño del ICE ó más grandes.

Llama la atención la conducta “esquizofrénica” del Estado. Por un lado, ciertas instituciones fomentan la creación de monopolios, y por otro lado, se conforman entes reguladores para evitar un comportamiento monopolístico en esos mercados, a pesar de que se les ha otorgado la licencia, ley específica o el decreto específico para que se comporten monopolísticamente.

## 8.5 MONOPOLIOS Y EQUIDAD

Los monopolios tienen una consecuencia de gran relevancia sobre la distribución del ingreso. El azúcar, el pollo, la leche, la leche en polvo, los helados, los aceites, la manteca, el arroz, son productos en los que el consumidor más pobre, gasta una proporción muy importante de su ingreso. Entonces, si estos mercados están oligopolizados o monopolizados, los pobres canalizan sus ingresos hacia los acaudalados monopolistas locales. O si se trata de empresas internacionales, a los accionistas en el exterior: En ninguno de los dos casos se pueden justificar éticamente estas acciones.

## 8.6 EL OBJETIVO DE LA REGULACIÓN: LA COMPETENCIA

La regulación que ha hecho en general el Estado, no ha sido una regulación con objetivos claros, sino que únicamente establece restricciones. Por ello, se emite una serie de regulaciones a través de todo el Estado, que prohíben ciertas acciones, o que indican detalles de la producción de bienes y servicios, pero no se muestra una clara intención por lograr mercados competitivos. Una gran enseñanza del siglo XX es que los mercados competitivos en ciertos sectores, aportan bienestar. Para lograr el bienestar del país se necesita de mercados competitivos que funcionen activamente, en los que haya participación pequeña de muchas personas y se compita vigorosamente. En el momento en que la regulación se oriente hacia el establecimiento de mercados competitivos, el consumidor obtendrá mejores precios y mayor bienestar.

## 8.7 EL TAMAÑO DE LA ECONOMÍA

Costa Rica es un país ciertamente muy famoso, pero indudablemente muy pequeño. En el mundo existen 6 mil millones de personas, de las cuales tan solo se cuentan cuatro millones de costarricenses, más o menos 1 entre 1.500. El país representa un ochocentavo de la economía de los Estados Unidos, pero el tico olvidando la pequeñez de su país, pretende tener todas las instituciones de los países grandes, sin considerar que para ello no existen suficientes recursos.

La Comisión Federal de Mejora Regulatoria en México cuenta con 26 personas. Si en Costa Rica se decidiera realizar una inversión similar a la mexicana, el costo sería 25 veces más alto. O alternativamente, para aplicar la misma inversión por habitante, se debería contratar a una sola persona. Así sería la decisión, 25 encargados a un costo 25 veces más alto, o una sola persona al mismo costo por persona.

El problema de tamaño de Costa Rica es un asunto que se ha de enfrentar de alguna manera. Tal vez, un modo de abordarlo consistiría en la consideración de las normas regulatorias que existen en otros países y su posterior adecuación en el contexto costarricense. Esta sugerencia no debería descartarse, ya que podría ser una bue-



na opción para conducir muchas regulaciones, porque si algunos países invierten 100 veces, 200 veces, 300 veces, y hasta 800 veces más en materia de regulación de lo que nuestro país puede invertir, posiblemente van a alcanzar mejores resultados. Por ello, deberían considerarse las regulaciones que ellos dictan, a la luz de las necesidades propias, e implementarlas aquí de una manera estable.

## 8.8 LA OPINIÓN DE LOS CIUDADANOS

Generalmente, los economistas no aceptan que los ciudadanos tienen opiniones no sólo sobre los resultados del consumo de los bienes, sino con respecto, de las instituciones y organizaciones que pueden proveer esos bienes. Obcecadamente, emitimos juicios como: “No conviene comprar servicios de electricidad y telefonía al ICE, sino a la empresa X y Z”, sin aceptar que los consumidores no solo desean consumir bienes y servicios sino que opinan sobre las instituciones que deben proveerlos. La población aboga por el establecimiento de determinadas normas institucionales y expresa su opinión al respecto. Es decir, no cuestiona solamente los resultados, sino también la manera cómo se llega a éstos, el *modus operandi*.

Un paciente, acude a visita médica y el doctor le informa sobre la necesidad de someterle a una cirugía. El paciente expresa, entonces, su negativa a operarse. Sería mal doctor el que responda que o se somete a la cirugía o muere si hay otras opciones, pues el médico debe respetar la decisión del enfermo. El buen doctor debe tratar de buscar alguna otra manera de curarle, a pesar de que, en su calidad de doctor, opine que la mejor manera de solucionar el mal es mediante la cirugía. De igual forma, los economistas deberían aceptar esta situación y considerar que si la gente no está de acuerdo con ciertas políticas (como pueden ser: la apertura en telecomunicaciones o la venta del Banco de Costa Rica), aunque su formación en economía les indique que es la mejor opción, se debe entonces intentar buscar una manera de solución que procure el bienestar y que cuente con la aceptación popular. A los economistas puede parecerles incorrecto, pero tal vez la gente así lo desea. En esos casos podemos apuntar la existencia de otras opciones, pero deberíamos respetar lo que parece ser la voluntad de la mayoría.

## 9. SEIS COMENTARIOS A PROPÓSITO DE LA REGULACIÓN\*

ANDRÉS RODRÍGUEZ

El Capítulo 7 de Jorge Cornick señala, tres puntos. El primero, es la necesidad de la regulación por las fallas del mercado, reconociendo las fallas del Estado, y la necesidad de un balance entre el Estado y el mercado. El segundo punto expresa que una agenda de mejoras regulatorias debe ser integral. En particular, debe incluir una serie de aspectos que van mucho más allá de la simplificación de trámites, dándole un papel primordial al tema de la promoción de la competencia. El tercer punto consiste en una crítica a la agenda actual, por limitar de alguna forma, la agenda desregulatoria a la simplificación de trámites.

El Capítulo muestra un análisis moderno de la participación del Estado en la economía. Denuncia concepciones simplistas e ideológicas y aborda el tema desde una perspectiva más práctica, académica y científica –algo que este país necesita–. Este tipo de argumentación alejada de ideologías y posiciones extremas permite que las reformas se discutan de una forma más constructiva, y representa una contribución a la estrategia de comunicación que hay que adoptar para que la opinión pública pueda entender las razones detrás de las reformas.

---

\* Este capítulo está basado en el comentario que realizó el autor en la ponencia de Jorge Cornick (Capítulo 7) en el Seminario de Reforma Regulatoria en Costa Rica el 28 de junio del 2001.

Ciertamente, el capítulo de Cornick incita al análisis. A continuación se presentan seis comentarios específicos.

*El primero* abarca el tema del monopolio natural. Según Jorge Cornick, cuando hay monopolio natural, hay que escoger entre si es público o privado. En realidad, hay un enfoque distinto, y radica en permitir la “competencia por el mercado” (o lo que en inglés se denomina *ex-ante competition*). Por ejemplo, si bien se admite que la distribución eléctrica es un monopolio natural, se pueden dar procesos para introducir competencia, de modo que cada cinco años se saca a “concurso” la operación de la red de distribución eléctrica en cierta comunidad. En estos casos, el papel del Estado debería concentrarse más bien en una regulación que promueva la competencia “por el mercado” y luego sujetar a la empresa seleccionada a los términos de la concesión.

*Como segundo comentario*, el capítulo muestra una percepción bastante limitada sobre los alcances de la Agenda de Simplificación de Trámites. Esta es una de sus principales debilidades. El autor presenta un buen resumen de los principios que inspiran el programa y reconoce el impacto que puede tener el programa en una discusión de mejora regulatoria más amplia. De hecho, el autor argumenta que si bien Costa Rica está relativamente estancada en cuanto a las grandes reformas, ello no justifica dejar de hacer las pequeñas reformas que, de alguna manera, pueden iluminar el camino de las grandes reformas y adelantar su adopción. Efectivamente, el Programa “Impulso” en buena medida recoge ese pensamiento, y actúa bajo el mismo principio de que pequeños cambios, cuando se hacen en conjunto, adquieren gran importancia. Sin embargo, con todo el análisis que se hace del tema de la mejora regulatoria, en ningún momento se explora la naturaleza de la simplificación de trámites.

En general, se ha dicho que el Programa de Simplificación de Trámites procura la reducción de costos a los usuarios. Lo cierto es que este programa va más allá en su impacto, ya que facilita la competencia, al minimizar los costos de entrada y permitir así ampliar el número de empresas que compiten. Este es el caso de las mejoras regulatorias de los mercados de medicinas, fertilizantes y agroquímicos, donde se simplificaron las normas para acreditar y certificar

nuevos productos, lo que ha llevado a un aumento en la competencia en esos productos. El mismo tipo de impacto se ha generado con la eliminación de los controles de los márgenes de utilidad. Es decir, el impacto del Programa de Simplificación de Trámites va mucho más allá de la reducción de los costos de cumplir la regulación, sino que también logra más competencia.

*El tercer comentario*, gira en torno a lo expresado por Cornick sobre la necesidad de una mayor evaluación del impacto del Programa de Simplificación de Trámites. Coincido plenamente con este comentario. Creo que sería muy positivo conocer, por ejemplo, la ubicación de Costa Rica en relación con otros países, en lo referente a trámites para iniciar una nueva empresa. Sería también importante evaluar los resultados reales en tiempo y costo de los distintos trámites realizados. Actualmente, existe un plazo máximo, que se estableció por decreto, sin embargo, tal vez haría falta considerar, en la *praxis*, cómo se ha reducido el tiempo de trámite que se toma para las distintas actividades y cómo están los distintos usuarios de los sistemas evaluando la mejora regulatoria de la Oficina de Simplificación de Trámites.

A pesar de su costo, deberían implementarse encuestas o sistemas de monitoreo para evaluar lo que sucede en la realidad. Sería importante contar con personas que vayan a hacer trámites en las instituciones, simplemente para evaluar cómo se están haciendo estos, si efectivamente se ha reducido la discrecionalidad, si se están cumpliendo los tiempos del caso, si se están aplicando los formularios adecuados, etc. También sería importante evaluar si aumenta la tasa de formación de nuevas empresas o la inscripción de nuevos productos gracias al Manual del Inversionista.

*El cuarto comentario*, es que el análisis de Jorge Cornick se concentra, sobre todo, en lo normativo, en cómo debería ser la regulación o la mejora regulatoria, y aporta poco análisis sobre la parte positiva, es decir, sobre cómo es en realidad el proceso de desregulación. Vale la pena preguntarse aquí qué muestra la evidencia empírica sobre las razones y los efectos de la misma.

En un estudio reciente sobre regulaciones a la entrada de empresas, un grupo de investigadores de la Universidad de Harvard, mide los costos para instalar empresas en 75 países, con una base de datos muy interesante.<sup>1</sup> Básicamente, llevan a cabo una medición de procedimientos, para determinar el tiempo que toma su aplicación y el costo oficial del trámite.<sup>2</sup>

La variación es enorme, desde el punto de vista de los procedimientos de entrada. Por ejemplo, en el caso de Canadá, hay dos procedimientos para iniciar una empresa, que toman dos días, y el costo es del 1,4 por ciento del PIB per cápita. En cambio, en Bolivia se identifican veinte procedimientos, que toman según los tiempos oficiales, 82 días, y un costo de 2,6 veces el PIB per cápita. Llama la atención que precisamente los países más pobres son los que tienen mayores regulaciones de entrada. Claro que esto no significa, necesariamente, que esta sea la causalidad de la pobreza, pero puede ser uno de los factores que la motivan.

Los autores de este estudio se preguntan si estas variaciones de regulación obedecen a fallas del mercado, o si se explican por el deseo de los burócratas de capturar rentas mediante mayores regulaciones. Estas son dos visiones bastantes distintas de por qué existe regulación: la visión benevolente del Estado y la visión del Estado que captura rentas. Los resultados parecen indicar lo segundo, es decir, la teoría de la voracidad de los burócratas.

Los autores del estudio encuentran que las regulaciones más estrictas son las de los países que no tienen los mejores resultados desde el punto de vista de salud, variables ambientales o la calidad de los productos. No es cierto que mayor regulación esté generando mejores resultados en las variables que precisamente se quieren mejorar a través de la regulación. Asimismo, descubrieron que los paí-

1. Djankov, S., La Porta, R., Lopez de Silanes, F. Y Andrei Shleifer, "The Regulation of Entry," NBER Working Paper No. W7892, September 2000.
2. Desdichadamente Costa Rica no está en la lista, pero sería muy importante y muy interesante, tomar la metodología de este estudio y aplicarlo para el caso de Costa Rica, para ver como se equiparan los trámites que existen en Costa Rica para inscribir una nueva empresa con los del resto de los países que aparecen en ese documento.

ses con mayor regulación son los países que tienen más corrupción y mayor tamaño relativo de la economía informal. Es decir, la regulación no está funcionando, porque no lleva al objetivo para el cual se dictó y además crea corrupción e informalidad.

Estos dos argumentos podrían rebatirse con dos supuestos: que los países más pobres tienen más fallas de mercado, y que la corrupción es un efecto secundario pero inevitable de la regulación. Si estos dos supuestos se cumplen, entonces se puede aducir que en los países más pobres se necesita más regulación, porque hay más fallas de mercado y, por ello, van a generar mayor corrupción. Este argumento es bastante débil, pero los autores lo consideran y analizan si la mayor regulación se produce porque los estados benevolentes procuran corregir las fallas de mercado. En este caso, los sistemas más democráticos y representativos serían los que más regulan. No obstante, los autores encuentran exactamente lo contrario. Entre más democracia, menos regulación. Sus resultados constituyen un gran aporte, ya que determinan que la práctica regulatoria se explica, sobre todo, a través del deseo de la burocracia de generar rentas a través de los espacios generados por la tramitología y la regulación.

En conclusión, la regulación en la práctica suele ser muy distinta de las intenciones que busca su formulación. Por supuesto, esto no quiere decir que no se debe regular, sino la necesidad de adoptar una posición minimalista hacia la regulación.

Estas consideraciones llevan hacia *un quinto comentario*, en torno al tema de los incentivos de las instituciones públicas para regular. Se debe cuestionar la manera de lidiar con incentivos perversos en regulaciones de los entes públicos. Básicamente, pueden citarse tres esquemas:

- Uno es el mexicano, que consiste, básicamente, en regular la regulación. Es decir, que las nuevas reglas tengan que pasar por un filtro, para evitar trámites duplicados o innecesarios o que restrinjan la competencia.
- Otro esquema se fundamenta en establecer a través de legislación un marco delimitado y restringido a la regulación. Por ejemplo, en Costa Rica existe un proyecto de ley en la Asam-

blea Legislativa que establece ciertas limitaciones y obligaciones para los burócratas en materia regulatoria.

- Finalmente, otro esquema consiste en generar incentivos para que los burócratas simplifiquen la regulación y eviten la tramitología. Esto se podría hacer a través de la evaluación pública de las distintas entidades públicas en cuanto a sus servicios, regulaciones y trámites. Esta evaluación se puede hacer a través de encuestas, monitoreos de distinta índole, incluso por medio del establecimiento de categorías tipo ISO 9000, como mecanismo de verificación del seguimiento de ciertos principios en la regulación. Tal vez con ello se pueda comenzar a generar incentivos para que los ministros y los jerarcas luchen por obtener mejores calificaciones.

*El sexto comentario*, se refiere a que, muchas veces, al analizar el tema de regulación así como otros temas de política económica, se formula un listado amplio e integral de asuntos por atender. El problema es que es obvio que un gobierno no tiene ni el capital político, ni el tiempo, ni el capital humano para poder atender todas las distintas fallas que presenta la economía, razón por la cual debe establecer las prioridades del país.

Dos análisis aportan luces importantes en este sentido. Uno es el Informe sobre Competitividad, del Foro Económico Mundial del 2001, que señala el sistema financiero, la incubación de empresas y la infraestructura como las dos mayores debilidades de la competitividad de Costa Rica.<sup>3</sup> El segundo estudio es del BID, todavía sin publicar, sobre los determinantes del tamaño de las empresas.<sup>4</sup> El estudio del BID demuestra que las empresas de los países de América Latina son muy pequeñas. Su escaso volumen no se explica por el tamaño de los mercados, ni por el ingreso per cápita. En el caso de Costa Rica, la razón por la cual las empresas son muy pequeñas, se encuentra en el atraso del sistema financiero y de la infraestructura.

---

3. The Global Competitiveness Report 2000. Schwab, Klaus; Porter, Michael E.; Sachs, Jeffrey D. World Economic Forum.

4. El estudio no había sido publicado a mayo del 2001.

Es una coincidencia importante que ambos estudios identifican como prioridades al sistema financiero y la infraestructura. En ese sentido, es gratificante el hecho de que el sector financiero es una de las áreas en que se ha venido trabajando más fuertemente en Costa Rica en las últimas décadas para mejorar el sistema regulatorio. Actualmente, existe un proyecto de ley en la Asamblea Legislativa, presentado por el Banco Central, mediante el cual se procura una mejora significativa en el funcionamiento del sistema financiero.

La nueva Ley de Concesión de Obra Pública, así como el nuevo Sistema de Mantenimiento Vial y de CONAVI, permiten vislumbrar progreso en el área de infraestructura, mediante una mejora regulatoria. En el tema de mantenimiento vial, por ejemplo, se pasó de un sistema en el cual el MOPT reparaba y supervisaba, a un sistema en el que se licita el mantenimiento vial a empresas del sector privado por un período de cinco años, con supervisión externa (LANAME). Esto representa sin lugar a dudas una mejora regulatoria significativa, pues permite competencia “por el mercado” o *ex-ante*, al tiempo que permite a los distintos sectores concentrarse en el trabajo para el cual tienen mayor ventaja: el sector público se encarga de la planificación, el sector privado de la ejecución, y el sector académico de la supervisión.

Para concluir, el otro tema destacado como prioritario para mejorar la competitividad de Costa Rica es la incubación de empresas. Aquí también se muestra un caso de mejora regulatoria importante, lograda a través del Manual del Inversionista. También hay un avance importante en cuanto al establecimiento de préstamos sin garantías hipotecarias, en forma más flexible que el sistema tradicional, a través de BN-Desarrollo, en el Banco Nacional.



# 10. LA EXPERIENCIA EN COSTA RICA: CASOS DE MEJORA REGULATORIA\*

VILMA VILLALOBOS

## 10.1 ASPECTOS CONCEPTUALES SOBRE LA REGULACIÓN

La regulación es una función básica del Estado. Es necesaria para establecer las reglas del juego que regirán a los diferentes actores de la sociedad. Sin embargo, la regulación puede resultar inadecuada en el tanto no logre corregir o, en su lugar, empeore la situación que originalmente pretendía subsanar.

Además de la pregunta de, ¿cuándo se debe regular? surge otra: ¿cómo garantizar una regulación de calidad? Esto es, una regulación que cumpla con los siguientes atributos: *Eficaz*, es decir, que alcance efectivamente el objetivo social pretendido.<sup>1</sup> *Eficiente*, tal que sus costos sean menores que sus beneficios sociales.<sup>2</sup> *Equilibrada*,<sup>3</sup> que no sea omisa ni excesiva.<sup>4</sup>

---

\* Este capítulo está basado en la ponencia de la autora en el Seminario de Mejora Regulatoria en Costa Rica el 28 de junio del 2001.

1. Asimismo debe ser sencilla, precisa y fácil de entender, flexible, consistente, coherente, ordenada y aplicable.
2. Es decir, el diseño de la regulación debe valorar los distintos instrumentos posibles para lograr el objetivo, tal que en igualdad de condiciones, se escojan los de mínimo costo.
3. Teóricamente se supone que la regulación debe armonizar o equilibrar los diferentes intereses de la sociedad, que con frecuencia se contraponen.
4. Los vacíos en la regulación producen incertidumbre y propician prácticas no deseables. El exceso en la regulación fomenta su evasión y la informalidad.

La teoría económica plantea varias respuestas a las preguntas de cuándo y cómo regular:

- Conforme a la *teoría del interés público*, la intervención estatal se justifica para corregir fallas en los mercados, a fin de asegurar el bien común.

Ésta se basa en tres fuertes supuestos: mercados perfectos, instituciones perfectas y Estado perfecto. El primero, significa que el mercado funciona bien excepto cuando hay fallas de mercado. El segundo, que los agentes toman sus decisiones confiando en que las otras partes van a cumplir los acuerdos. El tercero implica tres presunciones adicionales: que se posee información total; que los diseñadores de las políticas y regulaciones persiguen el bien común y; que el Estado cuenta con las herramientas e instituciones necesarias para implementar sus políticas (capacidad administrativa). Las críticas a los anteriores supuestos han dado origen a novedosos desarrollos que cuestionan y replantean la intervención estatal.

- Según la teoría de la *Economía Institucional* (*New Institutional Economics*), los agentes económicos requieren una infraestructura o conjunto de instituciones que refuercen y garanticen el cumplimiento de sus decisiones, acuerdos y compromisos. Por tanto, la intervención del Estado se justifica para crear instituciones que mejoren el funcionamiento de los mercados.

En el análisis económico “institución” no es sinónimo de organización”. La Nueva Economía Institucional define instituciones como “...las normas formales e informales y los mecanismos para asegurar su cumplimiento, que configuran el comportamiento de los individuos y organizaciones dentro de la sociedad”.<sup>5</sup> Las instituciones pueden clasificarse en dos grupos: mercados<sup>6</sup> y jerarquías.<sup>7</sup>

5. Burki y Perry (1998), p. 11, citando a Norh (1990) y Williamson (1985).

6. “Mercados son un conjunto de instituciones (normas y sus mecanismos de fiscalización) que determinan el escenario para la realización de transacciones impersonales y discretas, sin requerir de una permanente relación contractual.” (Burki y Perry, *op. cit.*, p. 11).

7. “Jerarquías son conjuntos de normas para la realización de transacciones basadas en líneas verticales de las facultades de toma de decisiones”. Las jerarquías tienen como fin establecer obligaciones contractuales a fin de producir bienes y servicios con menores costos de transacción y supervisión, que aquellos que se darían en transacciones regidas exclusivamente por los mercados. (Burki y Perry, *op. cit.*, p. 11).

- **La teoría de la Economía Política**<sup>8</sup> (*New Political Economy*),<sup>9</sup> cuestiona los supuestos del *gobierno perfecto* y examina las consecuencias de lo que llama la “*falla del Estado*”. Esta obliga a revisar el impacto o efectos de la intervención estatal, pues ésta podría resultar ineficiente.

Para el **enfoque del interés público** (fallas de mercado), el más antiguo y tradicional, la regulación es necesaria cuando:

- El mercado no es capaz de proporcionar determinados bienes, llamados públicos, tales como la seguridad ciudadana o la defensa nacional;
- hay efectos externos –de la producción y el consumo– sobre terceras personas (externalidades), como por ejemplo la contaminación;
- hay imperfecciones o fallas de mercado, como es el caso de estructuras monopólicas, problemas de información o competencia destructiva;<sup>10</sup> y
- el mercado produce resultados no deseables en términos de otros objetivos distintos de la asignación de recursos, como en aspectos redistributivos.

La corrección de dichas fallas requiere que la regulación ataque la causa y no sus efectos y regule en la dosis exacta.<sup>11</sup> Sin embargo, con

---

8. Esta surge en contraposición al teorema de la “mano invisible”, según el cual la competencia permite alcanzar el interés público o bienestar social, a partir de los intereses individuales. Dicha corriente parte del teorema del “pie invisible”. Esto es que los individuos tratan de escapar del rigor de la competencia (creando monopolios, rentas, carteles) para satisfacer su propio interés y lograr que no opere la “mano invisible”, para lo cual incursionan en la arena política, donde se toman las decisiones públicas. El “pie invisible” es el objeto de estudio de esta Escuela.

9. También se conoce como la Escuela de la Elección o Escogencia Pública (*Public Choice*).

10. Recuérdese que la teoría neoclásica supone información perfecta. Esto es, que todos los agentes poseen información completa sobre la calidad de los bienes y servicios en todas las transacciones y que ésta es adquirida libremente, sin costo alguno.

11. Es decir, que llegue al corazón de la distorsión.

frecuencia, la regulación no cumple con estas características. En consecuencia surge una preocupación en la literatura económica, en cuanto a estudiar por qué algunas regulaciones son ineficientes y no adoptan las mejores opciones para corregir las fallas de mercado. Por ello, en los años 50 nace una corriente dedicada a examinar los *efectos de la regulación*. Esta viene a cuestionar si la intervención es eficiente y más eficiente que no intervenir.

Posteriormente, desde los años 70, la investigación se ha centrado en el estudio de las *causas políticas o análisis político de la regulación* planteada como el remedio más eficiente para curar las fallas de mercado (*Economía Política*).<sup>12</sup>

*...Desde la Escuela de la Elección Pública se descubrió que cuando la intervención estatal, aunque justificada por un fallo de mercado, era más imperfecta que el mercado que trataba de perfeccionar, se concluía en resultados todavía más ineficientes que los derivables del fallo de mercado.*<sup>13</sup>

Adicionalmente, la teoría económica ha reconocido que las regulaciones tienen costos, tanto para el regulador como para los regulados.<sup>14</sup> Por tanto, de no sopesarse los costos y beneficios sociales derivados de éstas, podrían no generar un beneficio neto para la sociedad, reduciendo el bienestar.

El **enfoque institucional** propone la creación de instituciones como alternativa de intervención estatal.<sup>15</sup> Esto, en la medida en que las instituciones reduzcan o eliminen los costos de transacción que hacen que el mercado no funcione bien. Entendiendo por costos de transacción, *“aquellos costos de obtener y verificar la información acerca de la cantidad y calidad de los bienes y servicios, identificación de los socios de la eventual transacción, la calidad de los derechos de propiedad que van*

12. El ámbito de la teoría positiva del “interés público” o Economía del Bienestar (*Welfare Economics*).

13. Pratz (1998), pp. 62-63; en cita textual de J. E. Stiglitz (1998).

14. Los costos de la regulación están relacionados con el cumplimiento y vigilancia, el procedimiento y la eficiencia.

15. Instituciones entendidas en el sentido económico, no como sinónimo de organización, como ya se explicó.

a ser transferidos y el marco jurídico y contractual; asimismo los costos de diseñar, supervisar y hacer cumplir el contrato de transferencia".<sup>16</sup> Por ejemplo, en vez de regularse o fijarse el precio de un monopolio natural, puede propiciarse la formación de cooperativas de productores independientes para proveer el mismo bien o servicio.

**El enfoque de la Economía Política** cuestiona el impacto de la regulación principalmente en dos ámbitos.<sup>17</sup>

Primero, plantea que la regulación (social o económica) puede ser motivada por otros factores, distintos del bienestar social. Por el contrario, puede responder a los intereses de ciertos grupos de la sociedad –con poder político o capacidad de organización–, interesados en capturar rentas monopólicas, reducir la competencia, impedir la entrada de nuevas empresas y redistribuir riqueza entre ellos.

En este sentido, la regulación podría beneficiar a los grupos organizados en perjuicio de los desorganizados, los cuales no actúan conjuntamente, debido a los altos costos de organización y al bajo beneficio individual de su acción colectiva. En esto influye el tamaño del grupo y el monto del beneficio de la medida perseguida. Cuánto más grande sea el grupo, menor es el beneficio individual y cuanto más heterogéneo y grande el grupo, mayores son sus costos de organización.<sup>18</sup>

Segundo, dejando de lado la motivación de los actores políticos y asumiendo que éstos persiguen el bienestar social y no otros intereses; los jerarcas (o políticos), enfrentan el problema adicional de cómo controlar a sus agentes (burócratas). Es decir, cómo asegurarse un cumplimiento burocrático razonable de los objetivos de los líderes políticos o de las leyes y normas.

Así, en el proceso de regulación existen los denominados "problemas de agencia". Estos ocurren cuando los funcionarios públicos tienen sus propias agendas e intereses personales y, al ser agentes

---

16. Burki y Perry, *op. cit.*, p. 159.

17. Noll, (1989).

18. Esto se conoce como la teoría de la "lógica de la acción colectiva", desarrollada por Mancur Olson.

racionales intentarán maximizar su propia satisfacción y no el interés público. A ello se unen los siguientes hechos: los burócratas conocen mejor que los jefes los efectos de las regulaciones; tienen grandes oportunidades para eludir la responsabilidad de cumplir con los objetivos encomendados; ingenuamente pueden tener percepciones alejadas de lo que realmente es el interés público.

Desde esta perspectiva, es necesario comprender las motivaciones de cada funcionario, a fin de que la regulación ofrezca los incentivos apropiados para hacer compatibles los objetivos de la burocracia con los intereses macro-sociales.

Si bien la economía se ha replanteado los supuestos de la intervención estatal, no obstante el Derecho permanece en el primer enfoque (interés público).

*Debe reconocerse que este cuestionamiento a la función intervencionista del Estado no ha tenido origen en el campo del Derecho sino en el campo de la economía.*

*En materia jurídica, existe una tradición arraigada en el sentido de identificar toda acción del Estado con el bien común, tal como si la intervención pública, por el solo hecho de cumplir con los requerimientos formales que la legitiman, tuviese virtualidad suficiente para satisfacer sin fallas y en forma perfecta, el propósito de la misma. Se trata quizás de un defecto profesional, que podríamos denominar "ilusión normativa"....*

*Por tratarse el Estado de un sistema institucional imperfecto, donde el mecanismo de premios y castigos se diluye respecto de todos los intervinientes (votantes, políticos y burócratas), no existen los incentivos adecuados para que las decisiones colectivas se adopten conforme a principios de eficiencia. Por dicha razón, no es un sistema institucional adecuado para hacer utilizado ampliamente en el proceso económico.<sup>19</sup> (El destacado no es del original).*

En síntesis, no puede ignorarse que la regulación "consiste en la intervención del gobierno en mercados como respuesta a una combinación de objetivos normativos e intereses privados, reflejados por los políticos."<sup>20</sup>

---

19. Bustamante (1993), p. 107.

20. Baron (1989), p. 1349.

## 10.2 BASE CONCEPTUAL Y EXPERIENCIA INTERNACIONAL DE LOS PROGRAMAS DE REFORMA O MEJORA REGULATORIA

Desde el punto de vista conceptual, la reforma regulatoria y el análisis de impacto de las regulaciones surge en los años 80, cuando economistas y líderes empresariales reconocieron que las regulaciones imponen altos costos, directos –en los presupuestos públicos– e indirectos –a la economía.

Estos costos y efectos de la regulación (social o económica) dependen de varios factores económicos y políticos:<sup>21</sup>

- La motivación para regular,
- la naturaleza de los instrumentos regulatorios y estructura del proceso regulatorio,
- las características económicas de la industria, y
- el ambiente político y económico en que se gesta la regulación.

Sin embargo, las regulaciones han sido diseñadas sin considerar su costo, efectividad y eficiencia en relación con los objetivos planteados. Esto puede resultar en que sean muy costosas y aún así no lograr las metas propuestas.<sup>22</sup>

Por esta razón, según los autores anteriores, la reforma regulatoria es la que toma en consideración una serie de preocupaciones, tales como:

- *La eficiencia de los mecanismos de implementación*, el tema inherentemente más económico.
- *Claridad de objetivos y definición de parámetros* (cuán limpio es limpio). Esto significa clarificar las metas sociales, los niveles de riesgo así como discriminar los casos en que las regulaciones son promovidas por grupos de interés en busca de beneficios privados (captura de la regulación por los regulados).

---

21. Joskow y Rose (1989), p. 1451.

22. Gruenspecht y Lave (1989).

- *Paternalismo*: Se dice que la primera motivación para regular es el paternalismo antes que la existencia de las fallas de mercado. Hay una tendencia a sobrerregular y sobreproteger los aspectos individuales. En general, se prefiere la regulación de control y se menosprecia el desarrollo de incentivos económicos para modificar conductas, lo cual es más efectivo.<sup>23</sup>
- *Equilibrio o balance entre el riesgo y costo de la regulación*.
- *Simplicidad administrativa y transparencia*, un aspecto tradicionalmente descuidado por los economistas.
- *Cuantificación y valoración de los beneficios*.<sup>24</sup>

## Experiencia internacional de los programas de mejora regulatoria

La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OECD, por sus siglas en inglés), define análisis de impacto regulatorio (AIR) como “un amplio rango de métodos que persiguen sistemáticamente valorar los aspectos negativos y positivos de las regulaciones existentes y de las propuestas”.<sup>25</sup> Desde su perspectiva, una política de reforma regulatoria (o AIR) puede mejorar la eficiencia gubernamental y ayudar a extender la competitividad y el desempeño económico de economías innovadoras y globalizadas.

La experiencia internacional evidencia, tal y como lo señala la OECD, que los programas de mejora regulatoria no están estructurados de una única forma. El área de acción de cada programa depende de los objetivos planteados en cada país, de la forma en que se toman las decisiones sobre regulación, del sistema económico y social y de los regímenes político y jurídico.

23. Con excepción de los economistas y abogados de Chicago, quienes ponen énfasis en los incentivos.

24. Gruenspecht y Lave, *op. cit.*, pp. 1510-1513.

25. OECD (1997), p. 7.



Por ejemplo, los diversos objetivos de reforma regulatoria de los países miembros de la OECD, pueden agruparse en:

- Mejorar la comprensión del impacto real de la acción gubernamental (costos y beneficios),
- integrar objetivos múltiples de política,
- mejorar la transparencia y la consulta o participación,
- mejorar la transparencia, y
- rendición de cuentas en el gobierno.

También, pueden distinguirse cinco métodos relacionados con la toma de decisiones regulatorias:

- El *expertise* o acumulación de conocimiento,
- el consenso,
- la fijación de estándares en comparación con parámetros o modelos de otros países,<sup>26</sup>
- el político, y
- el empírico.

No solo las metodologías varían considerablemente entre los países de la OECD, sino también otros elementos de los programas, tales como las instituciones responsables, el alcance o cobertura de las regulaciones a reformar (leyes o normativa de rango inferior), acciones referentes al desarrollo de reglas escritas para reguladores y a la exposición pública.

Sin embargo, se afirma que los programas más exitosos de la OECD están asociados a ciertas características:

- Apoyo político,
- fijación de claros estándares de calidad,
- metodología flexible y administrativamente factible,
- desarrollo de una estructura institucional,

---

26. Lo que se conoce como *benchmarking*.

- consulta pública,
- comunicación de la información, y
- desarrollo de *expertise* y habilidades entre los reguladores.

Señala además, dos casos extremos de sistemas inefectivos: el que delega la responsabilidad de la reforma en los reguladores sin ninguna supervisión externa (es decir, sin la intervención de un tercero) y el que la delega exclusivamente en un cuerpo aislado del proceso de decisión, limitado a un enfoque académico.

En América Latina, los países que han implementado vigorosos programas de mejora regulatoria poseen determinadas características, relacionadas con sus sistemas político y jurídico. Por un lado, son regímenes políticos más cercanos al presidencialismo o dictatoriales, como Chile (época de la dictadura) o el nombramiento de un Zar en México que dependía directamente del Presidente (1989 a raíz del ALCA). Por otro lado, poseen regímenes jurídicos expeditos, donde el Presidente está facultado constitucionalmente para promulgar decretos con rango de ley (decretos-ley) que reforman leyes, como es el caso de Argentina y Colombia, donde con un “decretazo” se rehicieron gran cantidad de regulaciones, de forma que la “relimpia” de regulaciones puede hacerse de una sola vez en un solo documento. En el caso de México, donde jurídicamente no existen los decretos-ley, se han definido prioridades y etapas. Concluido el trabajo de la fase de temas prioritarios, se inició una revisión sistemática de todos los trámites y regulaciones con cada institución.

Organizativamente, los programas de mejora regulatoria o desregulación dependen de distintas oficinas. En algunos casos son programas presidenciales o asociados a un Vicepresidente (Estados Unidos) y en otros existen Comisiones lideradas por un Ministro encargado del tema (México recientemente).

Usualmente los programas de mejora regulatoria y los tribunales de competencia están separados, como es el caso de Estados Unidos, Inglaterra, Colombia, México. Puede ser que las competencias se traslapen en algunos casos, pero las labores y facultades son distintas.

### 10.3 EXPERIENCIA EN COSTA RICA: ASPECTOS GENERALES

La mejora regulatoria consiste en analizar y reformar las regulaciones existentes y sentar las bases para las futuras, con el objetivo de hacerlas eficaces, eficientes y equilibradas.<sup>27</sup>

Específicamente, esto significa un cambio en el modelo de regulación que procure la creación de:<sup>28</sup>

- Reglas claras y no confusas,
- reglas objetivas y no discrecionales,
- reglas sencillas y no complejas,
- plazos de decisión definidos en lugar de abiertos,
- pasos y requisitos únicos y no duplicados,
- regulaciones eficientes y de mínimo costo en vez de requisitos innecesarios, sin valor agregado o de alto costo,
- regulaciones que procuren la protección eficiente de los fines públicos y no la búsqueda de rentas de grupos,
- regulaciones que promuevan la competencia y no la monopolización, los obstáculos al comercio y las barreras de entrada,<sup>29</sup>
- información pública accesible y sistematizada y no dispersa y desactualizada,
- responsabilidades públicas en manos del Estado en vez de recargarlas al administrado, y
- fiscalización de campo y basada en los resultados en vez de control de “papel” y sobre los procedimientos.

---

27. Comprende entre otros, la Constitución Política, convenios internacionales, leyes, decretos ejecutivos, reglamentos internos o autónomos de las instituciones autónomas y disposiciones administrativas.

28. Recuérdese que, teóricamente, los trámites son los mecanismos que hacen operativo el interés público establecido por las leyes.

29. Tal y como lo obligan los tratados internacionales y la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor N° 7472 y sus reformas.

Las reglas claras y sencillas desincentivan la corrupción, brindan seguridad jurídica al administrado y mejoran el clima de inversión. Adicionalmente, la buena regulación incentiva la formalidad y mejora el funcionamiento de la Administración y la calidad de los servicios brindados por ésta, así como evita el desperdicio de recursos públicos y privados.<sup>30</sup>

En Costa Rica un paso importante en mejora regulatoria se dió en 1997 con la creación de la primera Comisión Nacional de Desregulación (CND) mediante el Decreto Ejecutivo N° 26262. A ésta se le asignaron funciones específicas de simplificación de trámites y separadas de las de la Comisión para Promover la Competencia (CPC).<sup>31</sup>

Sin embargo, es hasta 1998 que se reinstala la CND, se crea su Unidad Técnica con el Decreto Ejecutivo N° 27351;<sup>32</sup> se le dotan de recursos para arrancar un proceso continuo y se establece una metodología de trabajo que ha rendido los proyectos que se detallan en el Anexo de este capítulo.<sup>33</sup>

El programa realiza acciones en dos sentidos en el ámbito del Poder Ejecutivo. Por un lado revisa las propuestas de nuevos decretos ejecutivos presentadas al Presidente de la República y por otro, estudia

---

30. Nótese que cuanto más costoso sea el cumplimiento de las regulaciones, menores posibilidades tienen las pequeñas empresas de “estar a derecho”, pues a diferencia de las grandes, no pueden diluir dichos costos o contratar un profesional que le dé seguimiento a estos procedimientos. Ello desincentiva la formalidad, entendida como el cumplimiento de los trámites y requisitos para operar establecidos por ley.

31. Para mayor detalle véase Capítulo 5.

32. Publicado en *La Gaceta* N° 199 del 14 de octubre de 1998.

33. Recuérdese que según la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor N° 7472 (1995), la obligación de simplificar trámites corresponde a cada institución y la CPC. La metodología establecida por la ley para simplificar trámites no había rendido resultados, pues parte de dos falsas premisas. Uno, crea la obligación del análisis costo beneficio para eliminar las regulaciones existentes, lo cual es equivocado, pues como se ha explicado, esto es para la creación de nuevas regulaciones. Dos, es ingenua al proponer que quienes han creado las regulaciones en el tiempo (las instituciones públicas) van a generar una mejora y simplificación de ésta, de forma automática y sin establecer incentivos para ello.

y propone mejoras en las regulaciones existentes.<sup>34</sup> Las mejoras son en el ámbito de decretos ejecutivos, reglamentos autónomos y acciones administrativas. Las reformas tienen como restricción las leyes vigentes y la jurisprudencia constitucional.

El ámbito de acción definido para el Programa de Simplificación de Trámites es la reglamentación del Poder Ejecutivo. A escala legislativa, existe una Comisión Especial de Desregulación Económica y Competitividad creada en 1998, con la cual el Programa ha colaborado. Conjuntamente con ella, se elaboró el Proyecto de Ley de Protección del Ciudadano frente al Exceso de Trámites y Requisitos Administrativos.

En este capítulo se exponen varios casos de reforma de regulaciones existentes, efectuados durante el periodo comprendido entre la consolidación de la Unidad Técnica del Programa y el primer semestre del año 2001.

#### 10.4 CASOS DE MEJORA REGULATORIA EN COSTA RICA

##### **Reglas claras y objetivas: visado de planos, fijación de plazos y eliminación de los aspectos confusos y de la discrecionalidad<sup>35</sup>**

##### **¿Qué es un visado?**

Es un sello oficial, que las instituciones públicas involucradas en la regulación de la actividad constructiva, estampan en los planos para la construcción, en señal de que una obra cumple con las regula-

---

34. Estos casos de mejora de las regulaciones fueron posibles dado su alto impacto social y de una buena relación costo-beneficio político. Recuérdese que la mejora regulatoria y la simplificación de trámites siempre enfrenta oposición de quienes detentan rentas a partir de ellas ("mordidas", timbres, monopolios, entre otros).

35. Se refiere al visado de planos para la construcción de edificaciones ubicadas en cualquier parte del territorio nacional excepto en la zona marítimo terrestre (ZMT). Este último trámite de visado de planos para construcciones en la ZMT fue reglamentado posteriormente en un decreto ejecutivo independiente, pues posee mayor cantidad de requisitos dada su regulación adicional y especial. (Para mayor detalle véase el Decreto Ejecutivo N° 29307, publicado en *La Gaceta* N° 36 del 20 de febrero del 2001).

ciones y requisitos técnicos solicitados.<sup>36</sup> Dicho sello representa la autorización administrativa para proseguir con la realización del proyecto y solicitar el permiso de construcción municipal.<sup>37</sup>

### ¿Cuál era el problema?

El trámite era muy lento e incierto. El usuario desconocía los requisitos y procedimientos exigibles para cada tipo de obra. Las reglas eran confusas y cambiantes, no estaban escritas y variaban según el funcionario de turno. Dada la proliferación de leyes en este campo, no había claridad en el ámbito de la Administración sobre la facultad legal de cada institución para actuar, ni en lo referente a los requisitos aplicables a las distintas edificaciones.

El vacío en la reglamentación del trámite y en la definición de los requisitos y procedimientos tornaba inoperante el silencio positivo previsto en los artículos 330 y 331 de la Ley General de la Administración Pública (LGAP), aplicable en estos casos.<sup>38</sup>

El silencio positivo, da por concedida una autorización si la Administración no se pronuncia un mes después de la presentación completa de los requisitos. Esto supone justamente, que la ley o el reglamento definen claramente cuáles son los requisitos a presentar. Como no existía un reglamento con los requisitos definidos, y estos se establecían según el criterio discrecional de los funcionarios, la Administración podía interrumpir indefinidamente el plazo a partir del cual corre el silencio, estableciendo nuevos requisitos, con lo cual la presentación nunca estaba completa.

36. Las obras arquitectónicas o de ingeniería son reguladas dadas las afectaciones que producen sobre terceras personas, el medio ambiente y la salud pública.

37. Nótese que visado de planos no es lo mismo que permiso de construcción. El visado es un trámite que debe realizarse ante las diversas instituciones públicas, previo a acudir a la municipalidad respectiva a tramitar el permiso de construcción, el cual en definitiva, es otorgado por los municipios.

38. El silencio positivo rige únicamente para licencias, permisos o autorizaciones, cuya solicitud se presentó cumpliendo con los requisitos legales aplicables al caso (artículos 330 y 331 de la LGAP). Dicho silencio no rige para la materia forestal, ambiental o ecológica, según lo ha establecido la Sala Constitucional. En igual sentido, véase el artículo 3 de la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor N° 7472, que establece el silencio positivo para determinados trámites.

En ocasiones se solicitaba la intervención de doce y quince instituciones en la revisión y visado de los planos, aunque éstas no tuvieran base legal para actuar. La duración promedio de la resolución del trámite era de cuatro meses y podía prolongarse hasta por un año. La discrecionalidad y confusión en este trámite propiciaban potenciales abusos administrativos y eventuales actos de corrupción.

### ¿Cuál fue la mejora?

Se establecieron reglas claras mediante un decreto ejecutivo, en el cual se definieron los requisitos y procedimientos en función del tipo de obra, tomando como base los establecidos mediante las leyes (*véase el Cuadro 1 para mayor detalle*). Una vez esclarecidos, los requisitos y procedimientos legales se consignaron en un reglamento. Además, se estableció un periodo de un mes calendario para la resolución, a partir de la presentación completa de los documentos requeridos. Dentro de este plazo, la Administración debe realizar observaciones una única vez. En caso de que en ese plazo no dé la resolución, se aplica el silencio positivo.<sup>39</sup>

Cuadro 1  
RESUMEN Y CLASIFICACIÓN DE LAS MEJORAS EFECTUADAS  
EN LA REGULACIÓN DE LOS VISADOS DE PLANOS PARA LA CONSTRUCCIÓN

PROBLEMÁTICA	ANTES	CON LA REFORMA
Confusión y discrecionalidad.	Reglas confusas, no escritas y discrecionales sobre los requisitos y procedimientos (indefinición de plazos e instituciones involucradas).	Reglas claras y objetivas establecidas por decreto ejecutivo (para todo tipo de obras).
Plazos indefinidos.	Plazos abiertos, inaplicación de la LGAP. Duración promedio: 4 meses y hasta un año.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 5 días hábiles: para vivienda unifamiliar y edificaciones menores a los 300 m<sup>2</sup> de área de construcción en dos pisos o menos y silencio positivo.</li> <li>• 1 mes calendario máximo con silencio positivo y correcciones una única vez dentro del mes: para el resto de obras (hoteles, centros comerciales, naves industriales, urbanizaciones, condominios, fraccionamientos, otros). <i>continúa...</i></li> </ul>

39. Decreto Ejecutivo N° 27967, publicado en el Alcance N° 74 a *La Gaceta* N° 130 del 6 de julio de 1999.

PROBLEMÁTICA	ANTES	CON LA REFORMA
Duplicación.	<p>Requisitos duplicados presentados a todas las instituciones, independientemente de su competencia y si efectivamente lo revisaban.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se limitó el número de copias de los requisitos a las instituciones, según su competencia, a efectos de no duplicar la presentación del documento a otras sin facultad.</li> <li>• Ejemplos: requisitos de alineamientos, usos de suelo, alturas máximas y catastro únicamente a la Municipalidad. Los planos y documentos referentes a revisión de sistemas de aguas solo al Ministerio de Salud e ICAA y no a todas las demás instituciones.</li> </ul>
	<p>Número mayor e indefinido de instituciones involucradas en el visado, más allá de las facultadas legalmente para visar.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 4 o más instituciones (viviendas unifamiliares y edificaciones menores a los 300 m<sup>2</sup> de área de construcción en dos pisos o menos).</li> <li>• Visado de 6 y hasta 15 instituciones (número indefinido) para otras edificaciones (hoteles, naves industriales, locales, centros comerciales).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2 instituciones involucradas en el visado de viviendas unifamiliares y edificaciones menores a los 300 m<sup>2</sup> de área de construcción en dos pisos o menos (M. Salud y CFIA).</li> <li>• Visado de 2 instituciones para otras edificaciones (hoteles, naves industriales, locales, centros comerciales), 3 para condominios y 4 para urbanizaciones y fraccionamientos.</li> </ul>
Regulación ineficiente: requisitos innecesarios y sin valor agregado.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 5 juegos de planos, 3 de ellos no se utilizaban y se desecharon (viviendas unifamiliares y edificaciones menores a los 300 m<sup>2</sup> de área de construcción en dos pisos o menos).</li> <li>• 5 juegos de planos constructivos <b> finales </b> (urbanizaciones, fraccionamientos, condominios y el resto de edificaciones: hoteles, naves industriales, locales, centros comerciales).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2 juegos de planos, (viviendas unifamiliares a los 300 m<sup>2</sup> de área de construcción en dos pisos o menos).</li> <li>• 3 juegos de planos <b> básicos </b> (otras edificaciones: hoteles, naves industriales, locales, centros comerciales), <b> 4 </b> planos <b> básicos </b> (condominios), <b> 5 </b> planos básicos (urbanizaciones y fraccionamientos).</li> </ul>



## **Proceso de negociación.**

Era claro, tanto para el sector privado, cámaras empresariales, empresarios y constructores particulares, Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos (CFIA) como para el Gobierno, la necesidad de modificar este costoso y engorroso procedimiento. Sin embargo, concretar la reforma implicaba varios escollos.

Primero había que entender los aspectos técnicos y jurídicos, para luego diseñar una propuesta.

El Programa de Simplificación de Trámites realizó una revisión de toda la normativa y planteó una propuesta, la cual fue enviada en consulta a la Procuraduría General de la República (PGR) y compartida por ésta. La gestión, pese a no ser un requisito obligatorio, se realizó en virtud de la multiplicidad de leyes y criterios jurídicos de las diversas instituciones.

Lo siguiente era lograr el consenso entre los involucrados: sector empresarial, colegio profesional e instituciones públicas, sectores que defendían intereses o posiciones contrapuestas.

La negociación se realizó bajo las siguientes premisas: excluir temas que implicaban reformas legales y asegurar la alianza de los grupos involucrados.

El sector privado buscaba la reducción de los plazos de resolución de los trámites, seguridad jurídica y una baja en las tarifas del CFIA. No obstante, al estar las tarifas establecidas por ley, el Gobierno propuso que quedaran fuera de la negociación. En su lugar, se acordó que el Colegio sería el primer ente en iniciar los trámites de visado, conforme a la ley, con lo cual se aseguró su alianza.

Las cámaras empresariales tenían varias propuestas, no tan relacionadas en mejorar la regulación y procedimientos, como en atacar lo que ellos consideraban “las causas del problema”. Propugnaban por reformas de ley en vez de decretos ejecutivos y proponían la creación de una comisión responsable de revisar decretos y sistema-

tizar toda la normativa relacionada con el sector. Esto con el fin, de “filtrar” y evitar la dispersión de la normativa, lo cual implicaba que cualquier modificación reglamentaria les fuera consultada. Además, pretendían que la reforma de la normativa se realizara mediante una modificación explícita a las leyes y reglamentos especiales de construcción y no mediante reformas implícitas.

Si bien la petición de los constructores no lograba el objetivo de filtrar y evitar la dispersión de la normativa de construcción, se concretó el decreto ejecutivo para crear la Comisión Nacional de Acreditación y Regulación en Construcción (CONARAC), con tal de garantizar su apoyo a la medida.<sup>40</sup>

Allanarle el camino al decreto ejecutivo dentro de algunas instituciones públicas también fue complicado, pues cercenaba las facultades de los funcionarios. En el caso del Ministerio de Salud, no hubo mayores obstáculos debido al apoyo del jerarca y a la existencia de reformadores internos.

Una situación muy distinta ocurrió en el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU), en donde la normativa reducía la discrecionalidad en la definición de procedimientos y requisitos de visado de planos, especialmente para los grandes proyectos, y disminuía las facultades de la Oficina Central de Visado de Planos (Comisión Revisora de Permisos de Construcción) y la Dirección de Urbanismo, ambas del INVU. Con la reforma, los miembros de la Junta Directiva del INVU tendrían menos influencia sobre la decisión de los funcionarios en dichos casos, y quedaban cerrados los portillos para actividades que eventualmente podían apartarse de la ley.

Así surgieron fuerzas contrarias que hicieron prever un fracaso en cualquier proceso de negociación que se entablara, pues el Instituto pretendía hacer modificaciones tímidas en los procedimientos y re-

---

40. La solución de este problema, implicaría por ejemplo, modificar el Reglamento de Orden, Dirección y Disciplina de la Asamblea Legislativa para evitar que se hicieran reformas implícitas en normas de construcción.

chazaba la propuesta de un cambio total. Ante las circunstancias, el futuro de la reforma dependió del liderazgo del Ministro encargado del Programa de Simplificación de Trámites y del apoyo absoluto del Presidente de la República. En consecuencia, también el máximo jerarca del INVU respaldó la medida.

La dificultad del proceso (resistencia al cambio y mejoramiento) tuvo sus últimas manifestaciones, una vez entrado en vigencia el decreto. En primera instancia, los funcionarios del INVU trataron de persuadir a la Junta Directiva de la institución de que el decreto era ilegal y por tanto debía consultársele a la PGR; a pesar de que el Presidente Ejecutivo avalaba la medida del gobierno. Asimismo, otras instituciones que en el pasado también visaban planos sin facultad legal, como el Colegio Federado de Ingenieros Químicos, interpusieron una acción de inconstitucionalidad a fin de restablecer su sello en los planos y el respectivo cobro de sus timbres, con resultados negativos para la agremiación.

### **Resultados.**

Lo más exitoso de la medida ha sido la puesta en práctica del silencio positivo.

Los cuestionamientos del decreto en cuanto a su legalidad (ante la Procuraduría de parte del INVU) y constitucionalidad ante la Sala Constitucional del Colegio Federado de Químicos e Ingenieros Químicos de Costa Rica reforzaron que el decreto ejecutivo se dictó con estricto apego a las leyes.

La amplia participación del CFIA y las cámaras facilitó la divulgación de la medida.

La aplicación de la simplificación de los requisitos no ha sido posible en todos los casos, sobre todo cuando no existe un reformador interno comprometido ni un liderazgo marcado del jerarca.

En el caso del INVU, la ganancia fue para las actividades que se sacaron totalmente de su ámbito, no así para las que permanecen (con-

dominios y urbanizaciones), cuya situación empeoró, porque la burocracia escéptica a la medida hace caso omiso de los nuevos planteamientos y continúa dificultando las pocas áreas en las que puede intervenir.

### **Requisitos únicos: eliminando duplicaciones en la declaratoria y contratos turísticos.**

La declaratoria turística es un trámite que deben realizar los interesados en desarrollar empresas o actividades turísticas ante el Instituto Costarricense de Turismo (ICT), a efectos de que éste les reconozca su aptitud turística y el cumplimiento de un estándar mínimo de calidad en el servicio brindado.<sup>41</sup>

La declaratoria es requerida en los siguientes casos:

- Cuando la empresa decide hacer uso de la palabra “turística” en su publicidad,
- si desea solicitar algunos de los beneficios administrados por el ICT como la promoción,
- si quiere tener mayor facilidad en la obtención de la patente municipal de licores y mayor flexibilidad en los horarios de expendio de éstos y en su ubicación (distancias a mantener respecto de escuelas e iglesias),<sup>42</sup> y
- cuando desea adherirse al régimen de incentivos fiscales para las actividades turísticas, pues es un prerrequisito del contrato turístico.

---

41. Esto incluye hoteles, restaurantes, centros de diversión, alquiler de carros, transporte acuático y agencias de viajes, entre otros.

42. Esto en el caso de actividades gastronómicas y de centros de diversión.

## **¿Cuál era el problema?**

Los trámites tenían muchos requisitos y procedimientos duplicados. Por ejemplo:

- Se solicitaban siete documentos autenticados y además una declaración jurada notarial indicando que dichos documentos eran auténticos.
- El ICT solicitaba al interesado una copia del expediente de la declaratoria turística para iniciar el trámite de contrato, a pesar de tener el expediente en su poder.
- Adicionalmente a la solicitud de la declaratoria, el interesado debía presentar, en otro departamento, otra solicitud para la realización de la inspección correspondiente a dicha solicitud, en lugar de coordinarse internamente.
- Ambos trámites estaban sujetos a dos regulaciones no coincidentes, una establecida en un decreto y otra en el reglamento del ICT.

No existía plazo para resolver ni realizar observaciones, ni tampoco había claridad sobre los requisitos legales completos. En consecuencia, el trámite en promedio duraba seis meses. No era posible acogerse al silencio positivo por la indefinición de los requisitos y la interrupción de plazos.

## **¿Cuál fue la mejora?**

Se eliminó la doble regulación y se reorientó la práctica administrativa al contenido del decreto. Se eliminó la duplicación de requisitos y procedimientos, tal como se detalla en el Cuadro 2.

Cuadro 2  
RESUMEN Y CLASIFICACIÓN DE LAS MEJORAS EFECTUADAS  
EN LA REGULACIÓN EN LA DECLARATORIA Y CONTRATO TURÍSTICOS

PROBLEMÁTICA	ANTES	CON LA REFORMA
Duplicación.	<p>Requisitos y pasos duplicados:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se exigía todos los documentos autenticados y además una declaración jurada notarial sobre la fidelidad de éstos.</li> <li>• El ICT solicitaba al interesado, una copia (en su poder) del expediente de la declaratoria para realizar el trámite de contrato.</li> <li>• Se obligaba al solicitante a presentar documentos del trámite en diferentes departamentos del mismo Instituto, ej: la solicitud de declaratoria en Incentivos y la de inspección en Fomento.</li> </ul>	<p>Pasos únicos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se eliminó declaración jurada notarial.</li> <li>• Se eliminó la copia del expediente y se pide copia de la resolución de declaratoria turística.</li> <li>• Se eliminó la solicitud de inspección, se convirtió en un trámite interno.</li> </ul>
Confusión y discrecionalidad.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reglas confusas y discrecionalidad.</li> <li>• El trámite estaba regulado por un decreto ejecutivo y un reglamento del ICT, no coincidentes, así como por la práctica administrativa que incluía aún más requisitos para el trámite.</li> <li>• Requisitos dispersos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reglas claras y objetivas: se eliminó la doble regulación contradictoria. Se derogó el reglamento interno y se recondujo la práctica administrativa al contenido del decreto.</li> <li>• Se establecieron Guías de requisitos por actividad turística</li> </ul>
Plazos indefinidos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plazos abiertos.</li> <li>• Duración promedio: 6 meses.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Para Declaratoria Turística 1 mes calendario con silencio positivo.</li> <li>• Observaciones por única vez y por escrito en el plazo definido.</li> </ul>
Regulación ineficiente: requisitos innecesarios, sin valor agregado y de alto costo.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se solicitaban estudios económicos en las dos fases (declaratoria y contrato), siendo requisito de ley solo para el contrato turístico.</li> <li>• Los requisitos solicitados en el estudio económico iban más allá de lo exigido por la ley.</li> <li>• Se exigía doble presentación de los planos básicos del proyecto nuevo, tanto para la declaratoria como para el contrato.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se limitó este requisito a la etapa de contrato turístico.</li> <li>• Se ajustaron los requisitos del estudio a los establecidos por la ley de incentivos.</li> <li>• Se eliminó el requisito de la declaratoria y se limitó su presentación para el contrato turístico.</li> </ul>

Se ordenaron plazos para que la Administración realice, una única vez, observaciones a los documentos presentados. Para el caso de la declaratoria turística, se estableció el silencio positivo de los artículos 330 y 331 de la LGAP.<sup>43</sup>

### **Proceso de negociación.**

El principal reto para concretar estas reformas consistió en precisar dónde estaba el origen del problema y cuáles eran las soluciones desde un punto de vista técnico y jurídico. Como en otros casos, tanto para el sector privado como para la misma entidad rectora del sector era necesario que se subsanaran tales complicaciones.

Por esta razón, el Programa de Simplificación de Trámites realizó un esfuerzo importante para estudiar las opciones y presentar una propuesta factible, con la ventaja de contar con el respaldo de reformadores a lo interno del Instituto Costarricense de Turismo (ICT). Asimismo, se dieron una serie de conversaciones previas con las cámaras empresariales y la prensa, convirtiendo la propuesta en una solución de consenso.

Como en cualquier proceso de cambio, existía resistencia por parte de un grupo poco significativo de funcionarios, interesados en conservar su amplia discrecionalidad en la determinación de requisitos y plazos, la cual posibilitaba eventuales abusos. No obstante, esa oposición era fácilmente contrarrestada por el apoyo del jerarca, la Junta Directiva, el gerente y el Departamento Legal de la entidad.

Pese a esta ventaja, se previó la existencia de otra fuente de oposición en los funcionarios del Ministerio de Hacienda, relacionada con las reformas al Contrato Turístico. Esta fue neutralizada anticipadamente con la intercesión de la Presidencia de la República, desde donde se coordinó con la alta jerarquía de Hacienda, y esta giró claras instrucciones para colaborar. El lineamiento fue acatado sin mayores obstáculos.

Una vez que el decreto entró en vigencia, surgieron nuevamente voces de algunos defensores del sistema anterior en el ICT, que trata-

---

43. Decreto Ejecutivo N° 29058, publicado en *La Gaceta* N° 220 del 16 de noviembre del 2000 y Decreto Ejecutivo N° 29215, publicado en *La Gaceta* N° 27 del 7 de febrero del 2001.

ron de paralizar la reforma y no implementarla. No obstante, tuvieron poco o ningún eco, precisamente porque la medida fue producto de un trabajo conjunto con la alta jerarquía.

## **Resultados**

Entre las mayores satisfacciones de haber logrado el cambio en el procedimiento para obtener la declaratoria, se encuentra la implementación del silencio positivo, que ya ha sido destacado como uno de los aspectos realmente funcionales ante una Administración Pública inactiva, lenta o ineficiente.

Como en casi todas las reformas de esta naturaleza, fue muy valioso el apoyo de los usuarios, porque permite consolidarla, al tiempo que ponen en operación mecanismos efectivos de divulgación.

## **Sencillez en vez de complejidad: permisos de funcionamiento**

### **Permiso de funcionamiento.**

Según la Ley General de Salud, para poder iniciar operaciones, toda actividad productiva debe contar con un permiso de funcionamiento del Ministerio de Salud. Este trámite es adicional y posterior al de visado de planos para la construcción, pues se considera que viene a regular el impacto que causaría la empresa sobre la salud pública y el medio ambiente durante su funcionamiento y ya no en la etapa constructiva.<sup>44</sup>

---

44. Nótese que existe una duplicación de regulaciones y trámites en este campo para algunas actividades. En 1995, la Ley Orgánica del Ambiente estableció que las actividades nuevas que definan las leyes o reglamentos, deben realizar evaluaciones de impacto ambiental ante la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA) del Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE). Dichas evaluaciones analizan los impactos de la actividad sobre la salud humana y el medio ambiente, en las etapa constructiva y de funcionamiento, con el fin de determinar la viabilidad ambiental del proyecto así como de proponer medidas sobre dichos efectos ambientales. La superposición de la nueva regulación ambiental, que no derogó expresamente las de la Ley General de Salud, implica en la práctica que las actividades estén doblemente reguladas por dos entidades públicas distintas sobre un mismo tema. Recientemente, también las municipalidades también han incursionado en el campo de la regulación ambiental.



## ¿Por qué era complejo?

A todas las actividades productivas se les exigían abundantes requisitos e inspecciones previas al otorgamiento del permiso, indiscriminada e independientemente del efecto que éstas generaran sobre la salud pública o el medio ambiente. Así por ejemplo, el procedimiento y requisitos para un bazar o un salón de belleza eran iguales y tan complejos como los de una fábrica de pólvora o de fertilizantes. Se solicitaba la renovación anual del permiso a las empresas de todas las actividades. El plazo para obtener un nuevo permiso de funcionamiento o una renovación podía durar un año y a veces hasta cinco años. Esto generaba inseguridad jurídica en las empresas, pues nunca estaban a derecho.

## ¿Cuál fue la mejora?

Se simplificó el trámite, al establecer requisitos y procedimientos diferenciados según el nivel de riesgo sanitario y ambiental de la actividad.<sup>45</sup>

Las actividades de bajo riesgo del Grupo C (tales como salones de belleza, bazares, pequeños locales comerciales y oficinas, entre otros), quedaron exentas de tramitar dicha autorización, pues el decreto les otorga automáticamente el permiso, el cual no tiene que renovarse.<sup>46</sup>

El Grupo B, actividades de riesgo moderado, deben tramitar este permiso pero no necesitan renovarlo, pues se concede con carácter indefinido.<sup>47</sup>

---

45. Decreto Ejecutivo N° 27569, publicado en *La Gaceta* N° 7 del 12 de enero de 1999.

46. No obstante, las actividades del Grupo C deben cumplir con una serie de disposiciones mínimas, tales como facilidades sanitarias, ventilación adecuada, salidas de emergencia, un espacio de trabajo mínimo para cada empleado; requisitos constatados y exigidos en el trámite de visado de planos para la construcción.

47. El Ministerio de Salud podría revocar el permiso cuando por denuncia o producto de su fiscalización determine que la actividad está incumpliendo la normativa.

Las actividades de alto riesgo (Grupo A) deben tramitar el permiso periódicamente, están sujetas a una visita previa al otorgamiento del permiso y al control permanente del Ministerio.

### **Proceso de negociación.**

Existía conciencia en el Ministerio de Salud y en el sector privado de la necesidad de mejorar este trámite.

Desde antes de que el Programa de Simplificación de Trámites se abocara a trabajar en esta reforma, el Ministerio de Salud y la Comisión Nacional de Desregulación, de la Administración Figueres, habían hecho intentos de sacarla adelante. Este factor facilitó el cambio y la implementación de la medida y eliminó cualquier amenaza por parte del escepticismo de pocos funcionarios.

Más que conciliar sectores, nuevamente el esfuerzo mayor fue en la parte técnica, para clasificar certera y coherentemente las actividades que requieren de permisos de funcionamiento, de manera que llenara las expectativas y necesidades de todos los sectores interesados, entre ellos las cámaras empresariales.

Precisamente, por contar con el interés de las cámaras, que venían impulsando esta clasificación, y porque la medida fue gestada por el propio Ministro de Salud y los técnicos de esa institución, no fue necesario echar mano del incondicional apoyo de la Presidencia de la República.

### **Resultados**

Con el transcurso del tiempo, tras la entrada en vigencia del decreto, ha sido posible visualizar una serie de acciones que debieron acompañar a la reforma para asegurar su éxito, como por ejemplo, las modificaciones de los formularios y capacitar a los diversos funcionarios, en particular, de las oficinas regionales.

De ahí, que se puede considerar como una valiosa lección aprendida, que cualquier cambio en los procedimientos administrativos, no entrarán en ejecución en forma automática. Por el contrario, debe darse una supervisión permanente y continúa para responder a cualquier otra necesidad que surja, a raíz de ese cambio.

La falta de conocimiento por parte de muchos operadores ha sido el principal problema en este caso, opacando el efecto más positivo de esta reforma: la exoneración del permiso a las actividades de bajo riesgo.

## **Regulaciones orientadas a la protección eficiente de fines públicos y no a la búsqueda de rentas: regencias agropecuarias y estudios arqueológicos**

### **Regentes agropecuarios.**

Con alguna frecuencia las regulaciones y trámites se apartan del objetivo básico o del interés público por el cual fueron creadas y se enfocan hacia la persecución de otros fines. Ejemplo de ello son las regulaciones de algunos colegios profesionales, donde se aprecia la existencia de intereses contrapuestos, que no siempre son conciliados o equilibrados. Por un lado, los colegios profesionales son entes públicos no estatales creados para coadyuvar con el Estado en la realización de determinadas labores de fiscalización de importancia e interés estatal. Por otro, representan los intereses privados de sus agremiados.

El problema justamente se presenta cuando prevalecen los intereses privados, tales como la generación de recursos para el Colegio, más empleos y mejores salarios para sus agremiados, por encima de la labor de fiscalización de los servicios brindados por los profesionales a las empresas. Es frecuente encontrar esta problemática en los casos de cánones de registro de establecimientos en los Colegios, regencias profesionales, los registros de productos y otros.

La figura del “regente” busca desconcentrar la fiscalización administrativa en ciertas actividades. De forma tal que profesionales con formación académica y práctica suficiente, debidamente autorizados, directa y complementariamente ejerzan sus labores como funcionarios públicos *ad-hoc*. Específicamente los regentes agropecuarios deben coadyuvar a que en cada empresa se preserven medidas y prácticas tendientes a beneficiar la salud pública y fitosanitaria en el manejo de los productos agropecuarios, tales como los agroquímicos.

## ¿Cuál era el problema?

La dificultad fundamental era que si bien legalmente un productor o empresa debía contar con un regente agropecuario, por reglamento se le obligaba a contratar un regente para cada categoría de actividades o productos agropecuarios, para cada local y para cada etapa de la cadena de comercialización.

Es decir, en un ejemplo extremo, si un productor o un establecimiento utilizaba diez productos agropecuarios clasificaba en cinco diferentes categorías regenciales, la empresa no podía determinar el número de regentes en función del volumen de trabajo, sino que, obligatoriamente, debía contratar un regente para cada categoría de productos o actividades. En otro sentido, si una empresa utilizaba un único producto agropecuario pero tenía diez locales comerciales, estaba obligado a contratar diez regentes. Por otro lado, si se trataba de solo un producto, para el cual se realizaba la importación, registro y comercialización, debía contratar tres regentes, uno para cada etapa. Adicionalmente, debe advertirse, que en la mayoría de los casos, se trata de productos ya formulados con instrucciones precisas sobre su manejo.

Además, contrario a la Ley de Promoción de Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor N° 7472 y sus reformas, el decreto establecía, para cada categoría, horarios fijos, sueldos y salarios de contratación predeterminados, independientemente del volumen de trabajo del regente en la empresa. Finalmente, existía una categoría regencial abierta, por medio de la cual, el Colegio, de forma discrecional, podía obligar a una empresa a contratar un regente agropecuario, si consideraba que requería uno. De esta manera, el Colegio enviaba cartas a los establecimientos exigiendo la contratación de regentes agropecuarios.

En este caso, como en otros, la regulación era desproporcionada en relación con los dos objetivos del Colegio de Ingenieros Agrónomos: velar por la protección fitosanitaria encomendada por la ley y generar empleos e ingresos para sus agremiados, lo cual no se establecía en la ley.

## ¿Qué se hizo?

Al tenor de la Ley, se ajustó el decreto ejecutivo y se eliminaron los horarios fijos, los sueldos y salarios de contratación obligatoria, para que las partes pudieran negociar libremente los horarios y salarios en función del volumen de trabajo.

Se redujo el número de categorías de regencias agropecuarias conforme lo establecido por la Ley de Protección Fitosanitaria. Se eliminó la categoría regencial abierta y discrecional y la obligación de contratar un regente por cada local y para cada etapa de la cadena de comercialización.<sup>48</sup>

## Proceso de negociación

El tema de regencias agropecuarias fue conocido por el Programa de Simplificación de Trámites, en virtud de una propuesta de decreto ejecutivo elevada al Presidente de la República, por parte del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG). Este proponía aumentar el canon de inscripción de las empresas privadas en el Colegio de Ingenieros Agrónomos, monto que estaba relacionado con el esquema de regencias agropecuarias prevaleciente.

La Presidencia, a su vez, la remitió al Programa de Simplificación de Trámites para su estudio. El resultado fue una llamada de atención sobre la ilegalidad y desproporción de las pretensiones del Colegio, lo mismo que de la regulación existente en materia de regencias.

El criterio técnico se envió al MAG y llegó a manos de la Comisión Mixta de Distorsiones de esa entidad. Los representantes del sector agropecuario, al ver la anuencia de la Presidencia y del Programa de Simplificación de Trámites para poner fin a los privilegios del Colegio, presionaron al jerarca del ramo para concretar una propuesta.

El Programa de Simplificación de Trámites repasó minuciosamente la normativa para determinar cuáles eran las facultades legales del Colegio y cuáles las regencias exigidas por Ley. Así, por primera

---

48. Decreto Ejecutivo N° 27914, publicado en *La Gaceta* N°106 del 2 de junio de 1999.

vez, un gobierno comienza a revisar el campo de acción de los colegios profesionales.

El Colegio por su parte, reconocía sus excesos respecto a la Ley, pero no estaba dispuesto a ceder, por temor a golpear los ingresos (del Colegio y sus agremiados). Su lucha fue débil ante la escasa capacidad de organización y la carencia de argumentos jurídicos sólidos para defenderse.

Aún así, luego de suscrito el nuevo decreto, acudieron a la Sala Constitucional alegando que la medida podía perjudicar la salud pública y el ambiente, temas que con mucha frecuencia se usan para defender cualquier regulación. El recurso fue declarado sin lugar.

### **Resultados.**

Este se considera exitoso, al tratarse de un caso donde se eliminó por completo la regulación que sustentaba privilegios y se apartaba de la letra de ley.

Un factor de éxito fue que el nuevo reglamento fuera elaborado en estricto apego a la legalidad, lo cual fue demostrado posteriormente, cuando la Sala declaró sin lugar el recurso de amparo interpuesto por el Colegio de Agrónomos.

Los estudios y discusiones que antecedieron la reforma acrecentaron la percepción de que siempre, en cualquier Gobierno, los colegios profesionales cuentan con funcionarios que, posiblemente, por ser parte de esa organización, velan por sus intereses y logran filtrar propuestas desbalanceadas a su favor.

## **Estudios arqueológicos**

### **¿Cuál era el problema?**

A partir de 1997, el Museo Nacional estableció una nueva práctica para la protección del patrimonio arqueológico que consistía en solicitar como requisito,<sup>49</sup> a las actividades sujetas al procedimiento de

---

49. El requisito se solicitaba al llenar el Formulario de Evaluación Ambiental Preliminar (FEAP) y el Orientador Conceptual de los Estudios de Impacto Ambiental (OCE).

evaluación ambiental<sup>50</sup> ante la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA), un permiso o autorización previa de esta entidad. El Museo, de forma discrecional, definía mediante una nota, las actividades que debían realizar o no estudios arqueológicos previos a los movimientos de tierras.

Por decisión administrativa, se estableció que los estudios arqueológicos debían ser realizados únicamente por una fundación privada de arqueólogos llamada Fundación Museo Nacional Anastasio Alfaro (FUNDAMUN).<sup>51</sup> Esto en contraposición a lo establecido en el artículo 15 de la Ley N° 6703, en la que expresamente se autoriza la realización de estudios arqueológicos por parte de arqueólogos privados.

Hasta aquí se definen tres problemas esenciales:

- Desproporción o falta de adecuación del instrumento al fin público por tutelar;
- Controles discrecionales;
- Otorgamiento de una actividad pública a un ente privado, creándose un monopolio ilegal.

La existencia de un único proveedor de dichos servicios generaba dos problemas. Primero, retrasos a los proyectos que requerían del estudio para iniciar sus construcciones, pues el grupo limitado de arqueólogos no daba abasto con la demanda de sus servicios a nivel nacional y, segundo, al no haber competencia los precios eran más altos.

La protección se redujo a solicitar estudios a obras de infraestructura de gran tamaño y valor económico, sometidas a evaluación ambiental. Entre tanto no se pedían dichos estudios arqueológicos a otras actividades, tales como las agropecuarias, ni a proyectos ubicados en zonas de importancia arqueológica.

---

50. Algunos proyectos nuevos, previo a su inicio, deben realizar una evaluación de impacto ambiental ante la SETENA, según lo establezca la ley o un reglamento.

51. Estudios arqueológicos abarcan las inspecciones, prospecciones, rescates y evaluaciones. Según el inciso c) del artículo 2 del decreto N° 28174, estudio arqueológico se refiere a la investigación científicamente válida destinada a descubrir o a explorar el patrimonio arqueológico de una zona o sitio específico.

La política de protección arqueológica no estaba en función de la importancia arqueológica de la zona, sino que estaba ligada a la política de evaluación ambiental, aún cuando no existe relación entre el impacto ambiental de una obra y la protección de sitios donde se ubicaron antiguas civilizaciones.

La medida además de desproporcionada, excedía el bloque de legalidad vigente,<sup>52</sup> pues se distorsionó el precepto legal (Ley N° 6703) que obliga a paralizar las obras ante hallazgos de bienes arqueológicos y no a realizar estudios obligatorios previos a las obras. Así lo establece, la Ley de Patrimonio Arqueológico Nacional N° 6703, el Tratado Internacional para la Recomendación sobre la Conservación de los Bienes Culturales que la Ejecución de Obras Públicas o Privadas pueda poner en Peligro.

Finalmente, no existían reglas claras sobre el trámite y se imponían limitaciones a la propiedad por la vía administrativa.

### **¿Qué se hizo?**

Dada la problemática, la mejora regulatoria debía armonizar dos objetivos nacionales: la protección del patrimonio arqueológico nacional y el desarrollo económico y social del país, el cual también es una condición necesaria para robustecer los valores de la identidad nacional.<sup>53</sup>

En esta tarea se actuó buscando la protección de los derechos por medios constitucionalmente válidos, es decir, con los instrumentos previstos en las leyes. Recuérdese que la potestad reglamentaria del Poder Ejecutivo está limitada por la Ley, no pudiendo excederla ni reducirla.

Se reglamentó el trámite en estricto apego a las leyes y convenios internacionales ratificados por el país.<sup>54</sup> La medida consistió en:

---

52. Recuérdese que la Administración Pública se rige por el principio de legalidad. Es decir, solo puede realizar lo que legalmente está facultada para actuar.

53. Véanse los considerandos del Decreto Ejecutivo N° 28174.

54. Reglamento de Trámites para Estudios Arqueológicos, Decreto Ejecutivo N° 28174.



- Establecer procedimientos de protección diferenciados:
  - a) Estudios arqueológicos y permisos obligatorios y previos en zonas declaradas –mediante decreto ejecutivo– de importancia arqueológica y,
  - b) control por denuncia en caso de hallazgos en zonas sin declaratoria arqueológica. Para éstos se reiteró la obligación legal de los dueños de los terrenos y proyectistas de reportar cualquier evidencia encontrada, so pena de prisión.
  - c) Estudios facultativos en zonas sin declaratoria.
- Permitir, conforme a la ley, que más profesionales en arqueología –debidamente acreditados por la Administración– puedan realizar estudios arqueológicos bajo la supervisión del Museo Nacional y de la Comisión Arqueológica Nacional (CAN).
- Concentrar al Museo Nacional en su verdadera labor (la que por ley le corresponde) de investigar con carácter preventivo las zonas de importancia arqueológica y supervisar las obras que en ellas se hagan.

### **Proceso de negociación**

El Programa de Simplificación de Trámites intervino analizando el tema de estudios arqueológicos a raíz de una significativa cantidad de denuncias, especialmente la interpuesta por el Consejo Nacional de Concesiones. En general, se denunció de forma reiterada sobre supuestos abusos administrativos dirigidos en varias vertientes: primero, en el establecimiento de un monopolio para la realización de los estudios, sin respaldo legal; luego, que los costos de dichos estudios se tornaban desproporcionados; y, finalmente que a pesar de lo anterior, el avance de los estudios era ineficiente y se producían retrasos injustificados.

Dicho consejo informó al Presidente de la República de la dificultad de acelerar los trámites para concesionar la construcción de la carretera Ciudad Colón-Orotina, dada la posibilidad de ser demandados por el Museo Nacional por montos exorbitantes, en caso de no rea-

lizar los estudios arqueológicos previos bajo las condiciones que este señalaba.

Si bien es cierto el Consejo no se oponía a tales estudios, requería confirmar y potenciar otras alternativas legales, que permitieran la participación de más arqueólogos en los estudios, y así reducir sus costos y su duración. A la vez, intentaban evitar el encarecimiento de los proyectos, que significaban las donaciones de maquinaria y vehículos, solicitadas por la Fundación.

El Museo insistía en que el trabajo solo podía ser realizado por la Fundación, que tardaría tres años y cuyo costo era de US\$1 millón aproximadamente, incluyendo las donaciones.

Con ese detonante, el Programa de Simplificación de Trámites comenzó a estudiar este tema de enorme complejidad técnica y jurídica, características que aprovechaba la institución para perpetuar su posición.

Para entender el problema se acudió a empresarios del sector construcción y se consultó a arqueólogos independientes, pues con el criterio de especialistas imparciales se podía elaborar una propuesta sólida. Al mismo tiempo, se hizo una profunda revisión jurídica para determinar las posibilidades legales de reglamentar el procedimiento por la vía del decreto ejecutivo.

Jurídicamente se invocaban por los sectores involucrados dos tesis, en cuanto a la obligatoriedad de los permisos o estudios arqueológicos previos. Una que sostenía que las prácticas administrativas del Museo eran ilegales, pues su actuación debía ajustarse a la legislación referente a Patrimonio Arqueológico la que, en concordancia con la legislación de países con enorme riqueza arqueológica (como México, Italia, Guatemala y Reino Unido) que no exige estudios arqueológicos obligatorios previos a los movimientos de tierras; sino la obligación de reportar los hallazgos que se den en la ejecución de obras civiles. La segunda tesis, veía las prácticas del Museo Nacional como legales, acudiendo para ello únicamente a criterios ambientalistas e interpretaciones extensivas del concepto en estudio, dejando de lado la normativa específica sobre patrimonio arqueológico.

El Ministerio de Cultura conocía de las aparentes irregularidades que se cometían por el Museo Nacional o sus jercarcas, pero también temía la reacción de los grupos, al firmar un decreto que eliminaba sus rentas. Su Departamento Legal calificó de ilegal la forma en que operaba la Fundación, estaba de acuerdo en romper el monopolio en ciertos casos, más no en materia de rescate arqueológico. En su criterio, este debía permanecer en manos del Museo Nacional y no de la Fundación, es decir, a cargo de una entidad del Estado aunque así no lo planteaba la ley.

En medio de esta discusión, la Presidencia se inclinó por la propuesta del Programa de Simplificación de Trámites. Así se firmó el decreto, en el cual además del Ministerio de Cultura, participaron los ministerios de Ambiente, de Economía y de la Presidencia.

La decisión provocó la protesta generalizada de todos los funcionarios del Museo, en abierta rebeldía contra la propia Junta Directiva de la institución, el Ministerio de Cultura y la Presidencia de la República.

La dirección del Museo y la Comisión Arqueológica Nacional, con el estandarte de la defensa del patrimonio arqueológico no se refirieron a las irregularidades, tema neurálgico del conflicto, sino que apelaron al objetivo de la protección del patrimonio cultural para organizar una serie de manifestaciones y acciones legales. Al no haberse explicado el por qué de la reforma –corregir aparentes abusos–, los medios y la opinión pública dejaron de lado el tema principal y se concentraron en el enfrentamiento entre los grupos.

La efectiva movilización del pequeño grupo de arqueólogos privados (sin ejercicio liberal) y del Museo Nacional, la explica el hecho que los beneficios (individuales y colectivos) esperados de mantener el monopolio exceden por mucho los costos de organización para oponerse a la reforma.

Adicionalmente se tomaron acciones judiciales por parte de los sectores disconformes con la reforma. Especialmente se presentaron dos acciones de inconstitucionalidad que fueron acumuladas en una

sola y un recurso de amparo ante la Sala Constitucional.<sup>55</sup> Las primeras interpuestas por la Defensoría de los Habitantes y la Universidad de Costa Rica, y el último por parte de la Asociación Costarricense del Consejo Internacional de Monumentos y Sitios (ICOMOS). Es importante aclarar que pese a las impugnaciones la vigencia del decreto no fue suspendida.

En respuesta a la primera audiencia otorgada en la acción de inconstitucionalidad contra el decreto de estudios arqueológicos, la PGR, se acogió a la segunda tesis y no a la que, hasta entonces, había defendido. Asimismo, el MINAE, a pesar de haber suscrito el decreto, se apartó de la línea de gobierno y se allanó al criterio de la PGR.

Las diferencias de criterio se subsanaron al contestar la ampliación de la acción de inconstitucionalidad (al presentarse con la segunda acción), así las tres instituciones ministeriales involucradas respondieron conjuntamente defendiendo una posición coherente, y por su parte la Procuraduría revisando más a profundidad el decreto y los intereses en conflicto, bajó el tono de su respuesta.

En un intento de contrarrestar la oposición a la reforma, también los empresarios se pronunciaron públicamente para defender la reforma, pues ponía un alto a los abusos de los que habían sido víctimas y coadyuvaron en las respuestas ante la Sala Constitucional.

## Resultados

Es uno de los casos más complejos tratados por el Programa de Simplificación de Trámites, por su dificultad técnica y jurídica, la sensi-

---

55. Es importante indicar que al presentarse la segunda acción de inconstitucionalidad, la Sala Constitucional decide no tramitarla de forma independiente a la que ya estaba en curso dada la iniciativa de la Defensoría de los Habitantes, sino que acumula en un único expediente ambas impugnaciones. Adicionalmente decide adecuar los procedimientos y por ello únicamente procede a otorgar audiencia sobre las alegaciones de la Universidad de Costa Rica.

En cuanto al Recurso de Amparo, a este no se le dio trámite de forma independiente, ya que, al existir una cuestión de constitucionalidad en curso, la Ley de la Jurisdicción Constitucional faculta a la Sala para "suspender" la resolución del asunto hasta que la acción de inconstitucionalidad se falle, esto para evitar contradicciones por cuanto lo que se decida en un proceso tiene conexidad con el otro.

bilidad propia del tema, el fuerte incentivo de los monopolistas para atacar el decreto, la rebeldía del Museo Nacional y la falta de divulgación del por qué de la reforma a los medios de comunicación y la Procuraduría.

La ruptura del monopolio ha sido la gran ganancia de la medida, pues, aunque no del todo sin problemas, ha permitido adelantar muchos proyectos con la participación de otros profesionales en la materia, además de la Fundación.

En lo concerniente a la obligatoriedad de los estudios previos, el decreto ha sido implementado, en la medida en que los propios empresarios afectados han hecho valer sus derechos. Recuérdese que el Museo Nacional y la Comisión Arqueológica Nacional han usado de excusa la impugnación ante la Sala para no aplicar el decreto.

En los últimos meses, las voces de protesta se han silenciado ante la denuncia que presentó un diputado ante el Ministerio Público y ante los medios de comunicación, para que se investigue el funcionamiento de FUNDAMUN.

Como experiencia, la reforma en los estudios arqueológicos evidenció que para abrirle camino a un caso en el cual se prevén dificultades, lo más conveniente es denunciar públicamente y demostrar la necesidad de una nueva regulación. Es necesario acercarse a los líderes de opinión y medios de comunicación para neutralizar la oposición desde un principio y coordinar los criterios legales de las diversas instituciones públicas.

Sistematización de la información pública: el Manual del Inversor para la Instalación de Empresas en Costa Rica.

### **¿Cuál era el problema?**

Instalar una empresa en Costa Rica era equivalente a abrir un “trillo en la selva”, pues el inversionista no conocía, con claridad y certeza, los requisitos y trámites exigidos para ello. El esfuerzo era individual, cada persona debía empezar por investigar y recopilar la información dispersa entre las muy diversas instituciones públicas, lo cual conllevaba a un desperdicio de tiempo y recursos, tanto pú-

blicos como privados. En varios foros se había expresado la necesidad de establecer reglas claras para la atracción de inversiones. Por ejemplo, en el documento “Seguridad Jurídica e Inversiones” del Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE), el Centro Latinoamericano para la Competitividad y Desarrollo Sostenible (CLACDS) y Coalición de Iniciativas para el Desarrollo (CINDE), la experiencia de la instalación de la empresa INTEL, la Ley N° 7472 y en diversos Foros realizados por las cámaras empresariales.

### **¿Qué se hizo?**

En respuesta a esta necesidad, se elaboró el Manual del Inversionista. Este documento, disponible en versión papel y digital (WEB y CD-Rom), por primera vez, vino a recopilar y sistematizar toda la información referente a los trámites comunes y básicos para la instalación formal de empresas –de cualquier sector– en Costa Rica. Adicionalmente, incluye los trámites específicos para las empresas exportadoras y turísticas. Para cada trámite, se describen los requisitos, procedimientos, el plazo legal o estimado, los formularios y sus instructivos y el fundamento legal.

La versión digital permite llenar los formularios electrónicamente e imprimirlos, así como acceder toda la normativa aplicable a cada trámite. La información contenida en el Manual puede ser actualizada por los usuarios mensualmente desde el sitio web en internet: [www.tramites.go.cr/manual/actualizacion](http://www.tramites.go.cr/manual/actualizacion)

El Manual también contiene cuatro diagramas que ilustran, la secuencia en que deben realizarse los trámites. Abarca gran cantidad de trámites, desde la inscripción de sociedades en el Registro hasta las patentes municipales. Muchos de los trámites incluidos fueron simplificados previamente por decreto ejecutivo o administrativamente, como es el caso de los visados de planos, los permisos de funcionamiento, declaratoria y contrato turísticos, el ingreso a los regímenes especiales de exportación ante PROCOMER. En otros casos, se hizo accesible información antes dispersa, sin sistematizar o desactualizada, como es el caso de los formularios de inscripción de marcas y los procedimientos de evaluación ambiental. Sin duda, el

Manual, que permite al inversionista conocer de antemano la información, al establecer reglas claras sobre los trámites, ahorra recursos a todos, aumenta la seguridad jurídica, mejora el clima de inversión, así como desincentiva la corrupción y la informalidad.

### **Proceso de negociación**

El Manual del Inversionista contó desde un principio con el respaldo de la Presidencia de la República, las cámaras empresariales, los funcionarios públicos y los medios de comunicación. Este apoyo fue producto de una previa y tenaz labor de consulta, por medio de la cual se involucró a todos los sectores en el proyecto.

El mérito del Manual fue la forma en cómo se concibió, es decir, el Programa de Simplificación de Trámites no se conformó con reunir información y aprovechar el conocimiento y la capacidad de tres años de trabajo, sino que además lo sistematizó con la riqueza que solo un grupo interdisciplinario puede ofrecer.

Aquí quedó reflejado el interés de este Programa de Simplificación de Trámites por dejar la experiencia acumulada en una obra concreta de gobierno, de permanente utilidad y la base para seguir perfeccionándola.

Por la gran cantidad de instituciones relacionadas, fue de suma importancia el interés del Presidente de la República durante el proceso de consulta e implementación. En la primera etapa, agilizando las respuestas de las instituciones, y en la segunda, mediante una directriz en la cual se les solicitó a todos los jefes colaborar con la tarea de actualización, al informar de cualquier cambio en los procedimientos y la normativa, al tiempo que los alentó a nuevas propuestas de simplificación.

### **Resultados**

El éxito en las labores previas de divulgación y búsqueda de consenso es fruto de la valiosa experiencia que dejó el proceso de negociación e implementación de otros proyectos.

Tras su presentación, la prensa y los mismos empresarios se encargaron de darle una intensa publicidad lo que incidió en la buena acogida que ha tenido entre profesionales de diferentes campos, futuros inversionistas, embajadas y funcionarios públicos.

Para satisfacer todas las expectativas y cumplir con el papel para el que fue pensado, hace falta incrementar el trabajo de capacitación y especialmente asegurar su correcta implementación.

## **Promoción de la competencia y ruptura de monopolios: insumos agropecuarios y compras de abarrotes**

### **COMPRAS DE ABARROTES EN EL SECTOR PÚBLICO.**

#### **¿Cuál era el problema?**

Se exigía a las instituciones públicas con programas de alimentación, tales como los cárceles y policías, comprar los abarrotes al Consejo Nacional de Producción (CNP), de forma exclusiva y sin permitir ninguna otra oferta, lo cual encarecía dichos gastos.

La medida tenía origen en una mala interpretación de la Ley Orgánica del CNP. Si bien ésta establecía la prioridad de compra al CNP en el caso de productos propios de su giro; esto se refería a aquellos bienes traficados por el CNP cuando comercializaba bienes de consumo popular con el objetivo de estabilizar los precios.

En virtud de que el Consejo ya no realiza funciones, es claro, que la obligación legal de proveerse exclusivamente del CNP es obsoleta o inexistente. Adicionalmente, la misma ley establece que la provisión de los abarrotes compete directamente al CNP y no a los entes relacionados. En la práctica, el CNP había delegado la provisión en una sociedad anónima laboral, que proveía monopólicamente las compras de abarrotes de la Administración Pública.

#### **¿Qué se hizo?**

Se promulgó un decreto ejecutivo reglamentando dicho trámite. Se permite la competencia y una amplia variedad de oferentes para la



Proveeduría de Abarrotes para los programas de alimentación de la Administración Pública. Al ampliarse la gama de ofertas, la Administración Pública puede elegir productos en mejores condiciones de calidad y precio. Por otra parte, se permite el acceso de productores, distribuidores y comerciantes a los procesos de contratación administrativa de las entidades públicas.<sup>56</sup>

### **Proceso de negociación.**

La ruptura del monopolio en la venta de abarrotes para las instituciones públicas se generó tras el reclamo de parte del sector privado ante el propio Presidente de la República, quien solicitó al Programa de Simplificación de Trámites analizar la normativa y estudiar posibles cambios.

Este interés presidencial y del ministro encargado del Programa de Simplificación de Trámites alivió el camino y evitó el surgimiento de cualquier oposición. Fue, fundamentalmente, una decisión de la más alta jerarquía que avalaron el CNP y el MAG, convirtiendo esta en una reforma rápida y efectiva.

Meses más tarde, se intentó por la vía del proyecto de ley regresar a aquellas prácticas monopolísticas, pero el Presidente vetó la iniciativa.

### **Resultados.**

La medida ha sido efectiva pues eliminó del todo la regulación que permitía la existencia de un monopolio por parte del CNP.

## **Registro de insumos agropecuarios (medicamentos veterinarios, agroquímicos, fertilizantes, plaguicidas y alimentos para animales)**

### **¿Cuál era el problema?**

La reglamentación vigente y la práctica administrativa habían creado un monopolio en la importación y comercialización de los insu-

---

56. Decreto Ejecutivo N° 28370, publicado en el Alcance 1-A a *La Gaceta* N° 06 del 10 de enero del 2000.

mos agropecuarios, a partir de los registros fitosanitarios del MAG. Esta regulación se había convertido en una medida equivalente a tener una representación exclusiva en la comercialización de los productos, pero sin que existieran contratos entre las casas fabricantes y comercializadores. Según un decreto ejecutivo y la práctica administrativa, solo una persona, física o jurídica, el primer registrante de un producto —estaba facultada reglamentariamente para registrar, importar y comercializar en el país insumos agropecuarios. Nadie podía importar directamente los bienes ni siquiera para autoconsumo, pues debía comprarlos al comercializador monopólico, el primer registrante. Si bien en muchos casos, los precios eran razonables, en otros eran excesivos.

### **¿Cuál fue la mejora?**

Se eliminó la práctica monopolística de “primero en registrar, único facultado para importar y comercializar”. Ahora, las personas pueden importar directamente los insumos agropecuarios sin estar obligados a comprar a un único comercializador. Adicionalmente, se permitió la importación de productos previamente registrados, sin necesidad de volver a registrarlos, pues se considera que están autorizados por el MAG.

### **Proceso de negociación.**

El problema había sido denunciado por el Sector Agropecuario desde Administraciones anteriores. Este reclamaba los altos precios de ciertos insumos, principalmente algunos agroquímicos y medicamentos veterinarios, así como la imposibilidad de importarlos directamente.

La petición de estudiar y solucionar el problema fue reiterada por el frente Agropecuario (Comisión Nacional de Organizaciones Agropecuarias) en el acuerdo al que llegó con el Gobierno, para deponer los movimientos de protesta por la apertura comercial, a inicios del 2000.

El Programa de Simplificación de Trámites había estudiado el tema y esbozado una propuesta. No obstante, el Ministro de Agricultura de aquel momento desechó el tema ante las amenazas de los impor-

tadores de insumos agropecuarios de demandar al Estado. Estos aducían poseer contratos exclusivos con las casas fabricantes y que de cambiarse la regulación se incurriría en una violación a la propiedad intelectual.

Sin embargo, en agosto del mismo año confluyeron varios elementos: un nuevo distanciamiento entre el sector agropecuario y el gobierno; el empuje de un nuevo jerarca del MAG interesado en reestablecer las buenas relaciones con el sector y quien realizó una consulta de legalidad a la Procuraduría General de la República. Su dictamen, vinculante en este caso, coincidió con el criterio del Programa de Simplificación de Trámites sobre la ilegalidad de las prácticas.

La PGR interpretaba que el articulado que propiciaba el monopolio había sido derogado tácitamente por la Ley N° 7472, los Acuerdos derivados de la Ronda Uruguay y Tratados de Libre Comercio. También consideró que la representación exclusiva era materia privada que no debía regular y fiscalizar el Estado.

Sin embargo, ni para la Administración ni para los agricultores era suficiente. Lo procedente era hacer una derogatoria explícita mediante decreto ejecutivo. El Programa de Simplificación de Trámites, además, conversó con los agricultores para ofrecerles la eliminación del monopolio, propuesta que fue avalada, dividiendo las fuerzas y el movimiento.

Para bajar más la presión, se conversó con los importadores y comercializadores con el fin de conocer sus preocupaciones, las cuales resultaron ser atendibles y legales. Se garantizó que las fórmulas de composición de los productos a registrar también quedarían amparadas por la Ley de Información No Divulgada, y que ingresarían en igualdad de condiciones que los ya registrados, es decir, bajo las mismas normas de protección fitosanitaria.

Ese sector, no logró constituir un bloque para oponerse a la medida públicamente, porque había quienes no resultaban afectados por la modificación pues sus precios eran cercanos a los de una situación de competencia. Otros en cambio, se aprovechaban de las condiciones de monopolio, cargando precios exorbitantes.

Las casas fabricantes (casas extranjeras), por su parte, se abstuvieron de participar en el conflicto, pues las que se beneficiaban del monopolio temían ser puestas en evidencia por discriminar precios.

En conclusión, la reforma y su éxito se debieron a cinco circunstancias: el apoyo público de los agricultores, el interés del jerarca del ramo, la división de los beneficiados con la mala regulación, ser un tema conocido por el Programa de Simplificación de Trámites y un dictamen favorable de la PGR.

La medida no se libró de ser impugnada ante la Sala Constitucional quien aún no ha resuelto.

### **Resultados.**

Tras el complicado proceso de negociación que sirvió de prólogo a esta reforma, la medida logró sus objetivos, principalmente, porque no se trató de modificaciones parciales, sino que eliminó de raíz una regulación que creaba el monopolio.

Resultaría conveniente realizar a estas alturas, un estudio para determinar el aumento en el número de importadores registrados. Lo que sí es un hecho es que el decreto, hasta la fecha, ha permitido que los agricultores y las cooperativas negocien precios más bajos con los comercializadores.

## **Descargo de responsabilidades públicas en el administrado: certificaciones de morosidad de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) e inscripción de prendas aduaneras**

El artículo 74 de la Ley Orgánica de la CCSS, reformado por la Ley de Protección al Trabajador, estableció la obligación de los patronos de estar al día con las cuotas de seguridad social. Para ello, dispuso que la debía remitir mensualmente a las instituciones las listas de morosos, a los cuales se les paralizarían una serie de trámites admi-

nistrativos.<sup>57</sup> También dispuso que si la CCSS incumplía con la remisión de dichas listas, los trámites no serían paralizados y no se exigiría requisito o trámite adicional.

### **¿Cuál era el problema?**

La CCSS no generó la información a tiempo, por lo que no procedió a enviar las listas a las instituciones y luego, las envió con errores. En este caso, explicó a las instituciones, mediante cartas, que en ausencia de la información como establecía la ley, las instituciones debían paralizar los trámites salvo que las personas aportaran una certificación de la CCSS indicando que la persona no estaba morosa. Esto se exigía indistintamente de si era trabajador o patrono, moroso o no moroso.

### **¿Qué se hizo al respecto?**

En vista de lo anterior se promulgó un decreto ejecutivo reafirmando la ley y diciendo que en caso de que la información de las listas fuera incorrecta, los interesados debían presentar pruebas demostrando que estaban al día a través la colilla de pago sellada por las cajas recaudadoras, constancia de pago extendida por la CCSS, o constancia sobre la existencia de arreglo de pago extendida por dicha institución.<sup>58</sup>

### **Proceso de negociación.**

Fue un proceso muy valioso en varios sentidos. Fue una prueba palpable de que todos los proyectos requieren seguimiento y de que las leyes y decretos no se aplican automáticamente, sino que implican, por ejemplo, el giro de directrices internas a los funcionarios encargados o la modificación de formularios.

---

57. Solicitudes relacionadas con funciones de fiscalización y tutela, permisos, exoneraciones, concesiones o licencias, inscripción de documentos en los Registros Público Mercantil, asociaciones, asociaciones deportivas y registro de organizaciones sociales y participación en procesos de contratación pública regulados por la Ley de Contratación Administrativa o por la Ley de Concesión de Obra Pública, disfrute de regímenes de exoneración incentivos fiscales.

58. Decreto ejecutivo N° 28770.

Lo anterior, puesto que este es un caso de un abierto incumplimiento de la ley por parte de toda la Administración Pública, donde los responsables se conformaron con redactar una carta para informar que no podían cumplir con los deberes que la ley les imponía. Así revirtieron toda la carga de la prueba sobre los ciudadanos.

Fue el sector exportador el que levantó la voz ante su indefensión. No obstante, en vez de acudir ante la Sala Constitucional, que hubiera sido lo esperado, prefirieron acudir a la vía administrativa para buscar aliados, por temor a represalias.

En un primer momento, se hizo un decreto ejecutivo que venía a reforzar y desarrollar con más detalle lo que la Ley de Protección del Trabajador señalaba: la CCSS debe trasladar a las demás instituciones públicas, la lista de personas morosas que no puede realizar ningún trámite administrativo.

Debido a deficiencias en los sistemas informáticos de la Caja, las listas llegaban mal elaboradas y, en consecuencia, se paralizaban injustamente las exportaciones de empresarios, que a pesar de estar al día en el pago de sus cuotas obrero-patronales, aparecían como morosos. Por lo tanto, se veían obligados a pedir certificaciones de lo contrario.

Adicionalmente, la Administración interpretó que el espíritu de la ley también era coadyuvar al aumento de cobertura de seguridad social. Es decir, que las constancias de no morosidad debían solicitarse a fin de comprobar que las empresas estaban inscritas en la CCSS y al día. Aún más, el Banco Central, interpretó que las empresas que figuraban como morosas en las listas de la CCSS y que tuvieran más de un día de atraso debían ser suspendidas de los regímenes de exportación, lo cual significa su cierre.

En segunda instancia, se recurrió al envío de cartas por parte del Ministro de Comercio Exterior a cada uno de los responsables de atender las gestiones de los exportadores, con el fin de comprometerlos a nivel personal en el cumplimiento de las normas.

Solo con la intercesión directa del jerarca y la confrontación de todos los responsables es que se logró el objetivo, tras un largo proceso de desatención al problema y perjuicio para los ciudadanos.

### **Resultados.**

Este caso demostró la incapacidad de los administrados, o de ciertos sectores, de ejercer los mecanismos de defensa, por temor a represalias de la misma Administración Pública. Desde el lado opuesto, evidencia el poder de los funcionarios para obstaculizar y castigar a los administrados, a pesar del contenido de la Ley.

En este sentido, vale la pena contrastar que los funcionarios se sienten más comprometidos u obligados a cumplir con la normativa cuando el jerarca los interpela directamente, antes que por el mandato de una ley o un decreto ejecutivo, instrumentos de mayor rango jurídico.

Nuevamente, en este caso el Programa de Simplificación de Trámites es el que intercede para dar una solución real y un cumplimiento efectivo a lo que primero una ley y luego un decreto disponen. Se logró que la incapacidad de la Administración no la paguen los ciudadanos, sino que se busquen los instrumentos más adecuados para aplicar la normativa.

### **Prendas aduaneras.**

Para internar al país maquinaria, equipo y materias primas, las empresas del Régimen de Perfeccionamiento Activo tenían que suscribir una prenda global.<sup>59</sup> Según el reglamento, un mes después de emitida la prenda, ésta debía presentarse a la Aduana de Control, inscrita ante el Registro Nacional. En caso de no haber sido registrada dentro de ese plazo, la Aduana remitía la denuncia a PROCOMER para que aplicara las sanciones correspondientes, entre las cuales podía estar la suspensión del régimen, lo que significa que la empresa no puede operar. Como el Registro tardaba más de un mes, las prendas no quedaban inscritas y las empresas eran sancionadas, pese a que el atraso se debía al Registro Nacional.

---

59. El Régimen de Perfeccionamiento Activo es un régimen para incentivar las exportaciones.

Para corregir esta situación, se modificó el reglamento y se eliminó el requisito de emitir una prenda aduanera para poder internar materias primas y accesorios de maquinaria.<sup>60</sup>

### **Proceso de negociación.**

La modificación realizada en los trámites de prenda aduanera dentro del Régimen de Perfeccionamiento Activo fue la respuesta a las dificultades que aquejaban al sector privado. Era un requisito costoso que fue cargado sobre los hombros de los empresarios debido a la ineficiencia de la Administración Pública. Los afectados llegaron a considerar su salida del Régimen.

La situación motivó un trabajo conjunto con el Ministerio de Comercio Exterior y la Promotora de Comercio Exterior, para luego solicitar la intervención del Presidente de la República ante la Dirección General de Aduanas.

El mayor desgaste lo sufrieron los empresarios en su lucha para que la Administración prestara atención a su solicitud. Esta fue atendida con la intervención del Programa de Simplificación de Trámites, que ya ha comenzado a posicionarse en ese sector como un órgano mediador para buscar soluciones más efectivas.

### **Resultados.**

La reforma ha entrado en ejecución con el beneplácito del sector exportador, que observa este como el comienzo de un proceso profundo de simplificación.

Con esta intervención, el Programa de Simplificación de Trámites adquirió un papel de mayor relevancia en el campo, que le ha permitido ganar confianza y arrancar con nuevos proyectos.

---

60. Decreto Ejecutivo N° 29207, en trámite de publicación.



## 10.5 LECCIONES APRENDIDAS.

La mejora regulatoria enfrenta oposición de diferentes grupos. De aquellos que detentan poder o rentas con regulaciones discrecionales, confusas, complejas, sin plazos, que promueven la monopolización y la protección de sus mercados. También es combatida por quienes defienden el *status quo*, sistemas inoperantes, o creen en el modelo de regulación existente, o que a “mayor regulación y papeleo, mayor protección”.

Por eso es imprescindible desarrollar alianzas públicas con los grupos involucrados y contar con la voluntad política de los gobernantes. Además es necesario:

- Diagnosticar el problema causado por regulación excesiva u omisa.
- Consultar a los “usuarios” y prestatarios de las actividades reguladas.
- Apegarse estrictamente al contenido de las leyes.
- Amplio conocimiento técnico, jurídico y político de las normas y sus efectos.
- Vislumbrar y sopesar las posibles soluciones.
- Divulgar eficientemente las medidas.
- Capacitar a los usuarios y reguladores.

Las opciones de solución detectadas pueden resumirse en:

- Silencio positivo.
- Eliminar la regulación innecesaria en su totalidad.
- Sustituir o reformar parcialmente la regulación.
- Modificación de leyes.

Dependiendo de la situación, las mejores opciones son el silencio positivo y la eliminación de la regulación innecesaria. La tercera es la más costosa en términos políticos, tiempo y efectividad y única-

mente produce resultados cuando existe un reformador interno comprometido con el cambio y un jerarca con liderazgo institucional. La última medida, requiere de un consenso político difícil de lograr en la Costa Rica de hoy.

## 10.6 AGENDA PENDIENTE

La presentación de la agenda futura está dividida en dos fases: los proyectos posibles en el corto y mediano plazo, y los grandes retos que pese a las dificultades de su realización, permanecen a la espera de la coyuntura adecuada para sacarlos adelante.

### Lo posible:

- **El Manual del Exportador.** Pretende simplificar y sistematizar los trámites de operación de las compañías exportadoras ya instaladas. En este sentido, busca continuar y ampliar el Manual del Inversionista, que contiene los procedimientos de instalación de empresas.

El nuevo documento contendrá los trámites y requisitos relacionados directamente con el régimen en el cual se encuentran, así como los generales vinculados a la importación y exportación.

La iniciativa provino de un llamado del sector exportador para agilizar los trámites que afectan su funcionamiento y así poder aumentar su competitividad. Por ejemplo, los trámites y permisos para efectuar desechos por parte de las empresas dentro de los regímenes de Zona Franca y Perfeccionamiento Activo, gestiones muy engorrosas que aumentan los costos de las firmas.

Aunque cuenta con todo el respaldo del sector y de las instituciones con las cuales se trabaja, será fundamental el apoyo del Presidente de la República para sacarlo adelante y que funcione exitosamente.

- **Capacitación de municipalidades.** A lo largo de tres años, el Programa de Simplificación de Trámites se ha abocado a traba-

jar en temas que dependen del Poder Ejecutivo y ha dejado de lado, aquellos que involucran a las municipalidades, debido a su funcionamiento autónomo.

Con el paso del tiempo y con el aumento de responsabilidades para estas instituciones, se hace urgente integrarlas a un proceso de agilización y simplificación de sus trámites, en lo cual algunas de ellas han mostrado gran interés.

Por esta razón, el Programa de Simplificación de Trámites, CIN-DE y el Ministerio de Comercio Exterior van a iniciar un programa de asesoramiento sobre sus regulaciones y trámites a fin de mejorar su clima de inversión. Además se pretende establecer un mecanismo de reconocimientos para motivar a las municipalidades a competir entre sí en la agilización de gestiones.

- **Divulgación y capacitación.** Continuar con este trabajo es fundamental para consolidar la tarea de mejora regulatoria y el funcionamiento del Manual del Inversionista.

Solo con una labor permanente será posible difundir la nueva cultura de simplificación, que implica una mejor defensa de los derechos de los administrados y un cumplimiento más fiel de los deberes de la Administración Pública.

### Los grandes retos:

- **Trascender a las resoluciones judiciales: plazos (materia ambiental y bienes jurídicos calificados).** Otro factor preocupante es la no aplicación de plazos de resolución específicos en materia ambiental y de bienes jurídicos calificados, aún cuando ellos estén definidos por ley. En criterio de la Sala Cuarta, el derecho constitucional de justicia pronta debe entenderse como la existencia de una resolución y no que esta se conceda dentro de un plazo determinado. El argumento del deber de esperar en aras del interés público, lejos de generar protección, puede producir mayor inseguridad jurídica, abrir portillos a la corrupción y desproteger los bienes.
- **Trascender a la Procuraduría.** Hay regulaciones que no han podido mejorarse en virtud de determinadas interpretaciones

de la Procuraduría General de la República, que van más allá del contenido de la Ley. Así, por ejemplo, el establecimiento de requisitos reglamentarios más complicados que los legales y que corresponden a la Administración y no al administrado. Este es el caso de los planes reguladores elaborados y costeados por los sujetos privados en concesiones nuevas en la Zona Marítimo Terrestre (ZMT) y el amojonamiento de la zona pública de la ZMT (en condiciones de monopolio por parte del Instituto Geográfico Nacional).

- **Trascender de los decretos ejecutivos a las reformas legales.** Existen una serie de trámites que no será posible simplificar y agilizar sino es por medio de la modificación de leyes. Para ello se necesita una clara concienciación dentro del Congreso de la República en el tema de la mejora regulatoria.

En materia legal, un área de acción sería ampliar las posibilidades de aplicación del silencio positivo y reducir el plazo de un mes calendario para ciertos casos. Otro, sería establecer que las observaciones de la Administración al administrado en materia de trámites, se realicen una única vez en un solo momento, tal y como se ha planteado en el proyecto de ley, Expediente N° 14.235.

En materia ambiental existen varios problemas: por un lado hay duplicación de competencias (usualmente entre los Ministerios de Salud, Ambiente, Agricultura, Obras Públicas y las municipalidades) y alguna legislación está obsoleta.

El caso más representativo de ambas características es la regulación para la conservación y manejo del recurso hídrico, dentro del cual se insertan los trámites de concesión de aguas. La gran cantidad de regulaciones y engorrosos trámites ante diferentes instituciones no significa una protección efectiva del recurso y, más bien, han potenciado actos de corrupción. La fiscalización es previa, de papel y basada en los procedimientos y no se ejerce en el campo, vigilando los resultados. La Administración no realiza los estudios sino que traslada esta tarea a los ciudadanos, con lo cual adicionalmente pierde la visión integral.

Se requiere entonces de una nueva ley –la vigente data de los años cincuenta–, con una visión integral y futurista del manejo, planificación y uso del recurso hídrico.

- **Sistematización de información dispersa.** La dispersión de la información es otro de los factores que dificulta la toma de decisiones y aumenta los costos en muchas materias. Ejemplo del problema son los planos catastrados, los cuales carecen de toda la información sobre las restricciones y condicionantes de la propiedad, de allí que en ocasiones los precios de los terrenos no reflejen su verdadero valor. Salvo que los usuarios recojan en las diferentes instituciones públicas la información, no hay forma de valorar adecuadamente los terrenos. La situación afecta al Estado y a los ciudadanos.
- **Trascender a las municipalidades.** La simplificación de los trámites municipales es una labor en la que se está incurriendo, pero que sin duda alguna, requiere de un gran esfuerzo por parte la Administración y el mayor convencimiento y voluntad de los funcionarios de esas instituciones.
- **Educación del administrado y de la Administración.** Hemos dicho que la simplificación y la mejora de las regulaciones es una mentalidad, una forma diferente de hacer las cosas. En este sentido, no puede tratarse solamente de decisiones tomadas verticalmente, por el contrario, hay que educar a los administrados para que promuevan esa cultura y aprender a defender sus derechos. Es necesario facilitar los mecanismos de defensa e identificar a aquellos que no cumplan con sus deberes, para ejercer las correcciones necesarias.

Con frecuencia, los administrados, sean personas físicas o jurídicas, son víctimas de decisiones basadas en criterios absolutamente discrecionales, sin respetar derechos adquiridos, como por ejemplo, con las patentes municipales.

- **Cultura de impacto regulatorio.** Es necesario introducir en la Administración Pública, una cultura de valoración del impacto, eficacia y eficiencia de las regulaciones. Esto incluye la

Asamblea Legislativa, Poder Ejecutivo, instituciones autónomas y Poder Judicial.

Esto implica establecer el análisis costo-beneficio en los procesos de elaboración de nuevas regulaciones en las distintas instituciones públicas.

## REFERENCIAS

- BANCO MUNDIAL (1997): *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997: El Estado en un Mundo en Transformación*. Oxford University Press, Washington D.C.
- BARON, DAVID (1989): "Design of Regulatory Mechanisms and Institutions", en Richard Schmalensee y Robert Willig (eds.), *Handbook of Industrial Organization*. Elsevier Science Publishers, Amsterdam, Vol. II, pp.1347-1447.
- BUSTAMANTE, JORGE EDUARDO (1993): *Desregulación: Entre el Derecho y la Economía*. Editorial Abeledo-Perrot. Buenos Aires.
- BURKI, SHADID JAVEV y GUILLERMO E. PERRY (1998): *Más allá del Consenso de Washington: La Hora de la Reforma Institucional*. Oxford University Press, Washington D.C.
- GRUENSPECHT, HOWARDK y LESTER B. LAVE (1989): "The Economics of Health, Safety, and Environmental Regulation", en Richard Schmalensee y Robert Willig (eds.), *Handbook of Industrial Organization*. Elsevier Science Publishers, Amsterdam, Vol. II. pp. 1507-1550.
- JOSKOW, PAUL y NANCY ROSE (1989): "The Effects of Economic Regulation", en Richard Schmalensee y Robert Willig (eds.), *Handbook of Industrial Organization*. Elsevier Science Publishers, Amsterdam, Vol II. pp. 1449-1506.
- MARTÍNEZ, GABRIEL y GUILLERMO FÁRBER (1994): *Desregulación Económica (1989-1993): Una Visión de la Modernización de México*. Fondo de Cultura Económica, México D.F.
- MEIER, GERALD (1991): *Politics and Policy Making in Developing Countries. Perspectives on the New Political Economy*. ICS Press.San Francisco, California.
- NELSON, JOAN (2000): "Capacidad política y Reforma Económica", en Ronulfo Jiménez (ed.), *Los retos políticos de la reforma económica en Costa Rica*. Academia de Centroamérica, San José.
- NOLL, ROGER (1989): "Economic Perspectives on the Politics of Regulation", en Richard Schmalensee y Robert Willig (eds.), *Handbook of Industrial Organization*, Elsevier Science Publishers, Amsterdam, Vol II, pp. 1253-1287.

OECD (1997): *Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries*.

PRATTS, JOAN (1998): "La construcción institucional de las capacidades reguladoras. Un tema clave de la nueva agenda de desarrollo", en PNUD, *Instituciones y Desarrollo*; Barcelona, Octubre.



## 10.7 ANEXO

### SÍNTESIS DE LOS PROYECTOS EN MEJORA REGULATORIA Y SIMPLIFICACIÓN DE TRÁMITES De Enero de 1999 a Junio del 2001<sup>61</sup>

PROYECTO DE REGULACIÓN	PROBLEMÁTICA	MEJORA	REFERENCIA Y FECHA PUBLICACIÓN
Reglamento a la Ley del Régimen de Zona Franca.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Requisitos innecesarios y de alto costo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Regulaciones con requisitos de menor costo.</li> </ul>	Decreto Ejecutivo N° 29606, LG 121 del 25-6-01.
Prenda Aduanera para maquinaria, materia prima y accesorios de equipo para empresas del Régimen de Perfeccionamiento Activo.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Responsabilidades públicas recargadas al ciudadano.</li> <li>Requisitos innecesarios y de alto costo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Eliminación de responsabilidades públicas al ciudadano.</li> <li>Regulaciones eficientes de mínimo costo.</li> </ul>	Decreto Ejecutivo N° 29607, LG 121 del 25-6-01.
Proyecto de Ley de Protección del Ciudadano frente al Exceso de Trámites y Requisitos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Reglas confusas.</li> <li>Discrecionalidad.</li> <li>Plazos abiertos.</li> <li>Duplicación.</li> <li>Falta de divulgación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Claridad.</li> <li>Reglas Objetivas.</li> <li>Plazos definidos.</li> <li>Pasos y requisitos únicos.</li> <li>Información y divulgación.</li> </ul>	Expediente Número 14.235, Alcance 46-A LG 115 del 15-6-01.
Manual del Inversionista para la Instalación de Empresas en Costa Rica.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Información dispersa y desactualizada.</li> <li>Reglas confusas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Información Pública accesible y sistematizada.</li> </ul>	Directriz Presidencial N° 28, LG 88 del 09-05-01. <a href="http://www.tramites.go.cr/manual">www.tramites.go.cr/manual</a>
Visado de planos para la construcción de edificaciones en la Zona Marítimo Terrestre (ZMT).	<ul style="list-style-type: none"> <li>Discrecionalidad.</li> <li>Plazos abiertos.</li> <li>Duplicación.</li> <li>Requisitos innecesarios y sin valor agregado.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Claridad.</li> <li>Reglas Objetivas.</li> <li>Plazos definidos.</li> <li>Pasos y requisitos únicos.</li> <li>Requisitos de menor costo.</li> </ul>	Decreto Ejecutivo N° 29307 Publicado en LG 36 del 20-02-01.
Contrato Turístico.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Duplicación.</li> <li>Plazos abiertos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pasos y requisitos únicos.</li> <li>Plazos definidos.</li> </ul>	Decreto Ejecutivo N° 29215, LG 27 del 07-02-01.

*continúa...*

61. Los trámites están expuestos en orden cronológico.

PROYECTO DE REGULACIÓN	PROBLEMÁTICA	MEJORA	REFERENCIA Y FECHA PUBLICACIÓN
Declaratoria turística	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Duplicación.</li> <li>• Plazos abiertos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pasos y requisitos únicos.</li> <li>• Plazos definidos.</li> </ul>	Decreto Ejecutivo N° 29058, LG 220 del 16-11-00.
Contrato de concesión de la ZMT (Reforma parcial al reglamento).	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Confusión</li> <li>• Discrecionalidad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Claridad.</li> <li>• Reglas Objetivas.</li> </ul>	Decreto Ejecutivo N° 29059, alcance 77-A LG 219 del 15-11-00.
Manejo, almacenamiento y transporte de productos peligrosos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Normativa dispersa.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Normativa sistematizada y compilada.</li> </ul>	Decreto Ejecutivo N° 28930, LG 184 del 26-09-00.
Ingreso al Régimen de Perfeccionamiento de Activo.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Requisitos innecesarios y de alto costo.</li> <li>• Plazos abiertos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Regulaciones con requisitos de menor costo.</li> <li>• Plazos definidos.</li> </ul>	Medida administrativa del 04-09-00.
Ingreso a Régimen de Zona Franca.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Requisitos innecesarios y de alto costo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Regulaciones con requisitos de menor costo.</li> </ul>	Medida administrativa del 04-09-00.
Importación de insumos agropecuarios (medicamentos veterinarios, fertilizantes, plaguicidas y alimentos para animales).	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plazos abiertos.</li> <li>• Monopolio de importación y comercialización.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plazos definidos.</li> <li>• Competencia.</li> </ul>	Decreto Ejecutivo N° 28852, LG 161 del 23-08-00.
Registro de medicamentos veterinarios.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Monopolio de importación y comercialización.</li> <li>• Complejidad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Competencia.</li> <li>• Sencillez.</li> </ul>	Decreto Ejecutivo N° 28861, LG 161 del 23-08-00.
Ventanilla única de trámites industriales.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Requisitos innecesarios y sin valor agregado.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Regulaciones eficientes y mínimo costo.</li> </ul>	Decreto Ejecutivo N° 28768, LG 137 del 17-07-00.
Certificación de morosidad ante CCSS.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Responsabilidades públicas recargadas al ciudadano.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eliminación de responsabilidades públicas al ciudadano.</li> </ul>	Decreto Ejecutivo N° 28770. Reglamento al artículo 74 de la Ley Constitutiva de la CCSS, LG 136 del 14-07-00.
Funcionamiento de expendio y bodega de agroquímicos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reglas confusas.</li> <li>• Complejidad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Claridad.</li> <li>• Sencillez.</li> </ul>	Decreto Ejecutivo N° 28430, alcance 10-A, LG 28-09-00. Decreto Ejecutivo N° 28659, LG 104 del 31-05-00. <i>continúa...</i>

PROYECTO DE REGULACIÓN	PROBLEMÁTICA	MEJORA	REFERENCIA Y FECHA PUBLICACIÓN
Instalación de estaciones de servicio.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Barreras de entrada.</li> <li>• Reglas confusas.</li> <li>• Discrecionalidad</li> <li>• Duplicación</li> <li>• Plazos abiertos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Competencia.</li> <li>• Claridad.</li> <li>• Reglas Objetivas.</li> <li>• Pasos y requisitos únicos.</li> <li>• Plazos definidos.</li> </ul>	Decretos Ejecutivos N° 28624, 28622 y 28623, alcance 32-A LG 95 del 18-05-00.
Registro de Fertilizantes, Material Técnico y Sustancias Afines.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Monopolio de importación y comercialización.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Competencia.</li> </ul>	Decreto Ejecutivo N° 28429, LG 31 del 14-02-00.
Competencia en proveeduría de abarrotes.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Monopolio.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Competencia.</li> </ul>	Decreto Ejecutivo N° 28370-MP-MAG, alcance 1-A LG 06 del 10-01-00.
Estudios Arqueológicos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Generación de rentas a favor de una fundación privada.</li> <li>• Reglas confusas.</li> <li>• Discrecionalidad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eliminación de rentas.</li> <li>• Claridad.</li> <li>• Reglas Objetivas.</li> </ul>	Decreto Ejecutivo N° 28174, alcance 78A LG 202 del 19-10-99.
Registro de productos peligrosos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Generación de rentas a favor de los profesionales asociados al Colegio Federado de Químicos.</li> <li>• Reglas confusas.</li> <li>• Discrecionalidad.</li> <li>• Plazos abiertos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eliminación de rentas.</li> <li>• Claridad.</li> <li>• Reglas Objetivas.</li> <li>• Plazos definidos.</li> </ul>	Decreto Ejecutivo N° 28113, alcance 74-A LG 194 del 06-10-99.
Visado de planos para la construcción.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Complejidad.</li> <li>• Reglas confusas.</li> <li>• Discrecionalidad.</li> <li>• Plazos abiertos.</li> <li>• Duplicación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sencillez</li> <li>• Claridad.</li> <li>• Reglas Objetivas.</li> <li>• Plazos definidos.</li> <li>• Pasos y requisitos únicos.</li> </ul>	Decreto Ejecutivo N° 27967, alcance 49-A LG 130 del 06-07-99.
Regencias agropecuarias.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Generación de rentas a favor de los profesionales asociados al Colegio de Ingenieros Agrónomos,</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eliminación de rentas.</li> </ul>	Decreto Ejecutivo N° 27914, LG 106 del 02-06-99. Decreto Ejecutivo N° 28465-MAG, LG 41, 28-02-00. <i>continúa...</i>

PROYECTO DE REGULACIÓN	PROBLEMÁTICA	MEJORA	REFERENCIA Y FECHA PUBLICACIÓN
Etiquetado genérico de productos no alimenticios.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Requisitos innecesarios y sin valor agregado.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Regulaciones eficientes y mínimo costo.</li> </ul>	Decreto Ejecutivo N° 27751, LG 67 del 8 de abril de 1999.
Márgenes máximos de utilidad.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Prácticas anti-competitivas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Competencia.</li> </ul>	Decreto Ejecutivo N° 27750, LG 67 del 08-04-99.
Derogatoria de reglamentos técnicos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Requisitos innecesarios y sin valor agregado.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Regulaciones eficientes y mínimo costo.</li> </ul>	Decreto Ejecutivo 27753, LG 67 del 08-04-99.
Carné de salud.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Requisitos innecesarios y sin valor agregado.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Regulaciones eficientes y mínimo costo.</li> </ul>	Medida administrativa Vigente desde enero de 1999.
Registro de productos agroquímicos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Complejidad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sencillez.</li> </ul>	Decreto Ejecutivo N° 27529 y Decreto Ejecutivo N° 27530 y Decreto Ejecutivo N° 27532, LG 06 del 11-01-99.
Permiso de funcionamiento.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Complejidad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sencillez.</li> </ul>	Decreto Ejecutivo N° 27569, LG 07 del 12-01-99 y sus Reformas.

# 11. LA MEJORA REGULATORIA Y EL SECTOR EMPRESARIAL\*

SAMUEL YANKELEWITZ.

La mejora regulatoria es un tema de suma relevancia para el sector productivo, por la incidencia directa que tiene en la competitividad empresarial. Este capítulo examina la importancia de la mejora del marco regulatorio para la competitividad del país. Posteriormente, se incluyen algunos comentarios en torno a la percepción de los empresarios del avance alcanzado, así como ciertas reflexiones sobre las tareas pendientes.

## 11.1 REGULACIÓN Y COMPETITIVIDAD

En el nuevo contexto económico mundial, caracterizado por la globalización y la apertura de mercados, la mejora regulatoria se ha convertido en una necesidad apremiante para el sector empresarial, debido a los costos que conlleva la realización de los trámites burocráticos para el cumplimiento de la normativa vigente.

Específicamente, cuando existe un número excesivo de disposiciones y de autoridades que regulan una misma materia, se dificulta el cumplimiento y la comprensión del marco regulatorio, esto aumenta innecesariamente los costos e incentiva la operación al margen de la ley. Esta situación perjudica especialmente a las micro, pequeñas y medianas empresas, en las que, debido al poco personal con que

---

\* Este capítulo está basado en el comentario que realizó el autor a la ponencia de Vilma Villalobos (Capítulo 10) en el Seminario de reforma Regulatoria en Costa Rica el 28 de junio del 2001.

cuentan, es el propio empresario o algún funcionario clave en la organización quien debe invertir gran parte de su tiempo en la realización de trámites.

Por lo tanto, contar con un marco regulatorio equitativo, transparente y eficiente resulta indispensable para fomentar la competitividad empresarial, incentivar la inversión productiva, poner freno a la informalidad y propiciar la creación de más y mejores empleos.

Indiscutiblemente, la regulación es una función básica del Estado, sin embargo ésta no debe obstruir o entorpecer la actividad productiva de los particulares. Si bien es cierto se deben mantener las regulaciones administrativas necesarias para la protección de la salud humana, animal y vegetal, la seguridad, la conservación del medio ambiente y el aseguramiento de estándares de calidad, también se debe ponderar el impacto de las acciones del Estado, de manera que éste intervenga sólo cuando sea indispensable y que se apliquen las reglas en forma más transparente y predecible.

En el caso específico de Costa Rica, durante el pasado se estableció una serie de trámites y requisitos con el objetivo de regular y controlar el mercado de bienes y servicios, medidas que dificultaron el accionar del mercado y la asignación eficiente de los recursos. Muchas de esas disposiciones legales se convirtieron en trámites complejos y engorrosos, implicando costos adicionales para el sector productivo. Precisamente por ello, la desregulación económica se manifestó como una tarea inaplazable, por cuanto el exceso de regulación existente encarecía y limitaba innecesariamente la actividad económica del país, estimulando la informalidad.

## **11.2 LA DESREGULACIÓN VISTA DESDE EL SECTOR EMPRESARIAL**

Por esa razón la Unión de Cámaras, desde la administración Figueres, propició un proceso de diálogo entre el Sector Público y el Sector Empresarial, con la finalidad de trabajar conjuntamente en materia de simplificación de trámites. Dichosamente esta iniciativa fue retomada e impulsada con gran éxito por la administración Rodríguez.

Es entonces, a partir de la conformación de la Comisión Nacional de Desregulación y la creación del Programa de Simplificación de Trámites, que se ha avanzado de manera importante en la simplificación, ordenamiento y centralización de trámites.

Como costarricense y empresario, me parece alentador que el gobierno haya establecido la desregulación como un objetivo central en sus acciones. Es una buena noticia escuchar sobre las reformas que se han realizado en trámites tan engorrosos como el visado de planos de construcción, en el que se simplificó sustancialmente el proceso y se aclararon las reglas. Se ha mejorado la regulación de la declaratoria y el contrato turístico y se han simplificado los permisos de funcionamiento en las actividades de bajo riesgo. Se ha dado un paso importante en la racionalización de las regencias agropecuarias y la ruptura del monopolio en la realización de los estudios arqueológicos. También se ha roto con el monopolio en las compras de abarrotos en el sector público y en el registro de insumos agropecuarios.

El “Manual del Inversionista” constituye una gran labor, ya que por fin existe un documento que compila toda la información sobre los trámites para la instalación de empresas. La realización de este trabajo, era necesaria para los inversores, tanto nacionales como extranjeros.

### **11.3 EL CAMINO POR RECORRER**

Pese al esfuerzo realizado y los logros obtenidos, aún queda mucho camino por recorrer. Tal y como lo expresa la jefera de la Oficina de Simplificación de Trámites, Vilma Villalobos, en materia de la agenda pendiente todavía persisten problemas importantes con regulaciones que entaban el funcionamiento de las empresas, fundamentalmente en materia de regulación ambiental, donde los trámites con el Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE) y la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA) siguen siendo engorrosos. Se debe avanzar más en cuanto a la eliminación de la duplicidad de trámites y falta mejorar la regulación a nivel municipal. Es sumamente importante la tarea señalada por la señora Villalobos: la

necesidad de educar al administrado y facilitarle los mecanismos de defensa.

También resulta importante llevar a cabo varias acciones adicionales a las ya indicadas:

- Implementar un procedimiento tendiente a garantizar que los nuevos decretos ejecutivos, reglamentos o leyes relacionados con los sectores productivos no añadan nuevos trámites innecesarios que afecten la eficiencia de las empresas.
- Realizar una revisión integral del ordenamiento jurídico nacional a fin de elaborar una propuesta para su racionalización, ya que es de todos conocido que nuestra legislación, en muchos campos, adolece de armonía e integración.

Finalmente, es necesario retomar lo señalado por Vilma Villalobos en cuanto a las lecciones aprendidas en virtud de lo actuado. Efectivamente, el proceso de mejora regulatoria no es sencillo, ya que diferentes grupos se benefician al obtener rentas a partir de las regulaciones excesivas y confusas. En especial, surge oposición de la burocracia estatal que siente que estas iniciativas, en favor de la eliminación de trámites innecesarios u obsoletos, minan su poder. Sin embargo, pese a toda la resistencia al cambio que pueda encontrarse, es necesario continuar con el proceso de desregulación, ya que es imprescindible para competir en igualdad de condiciones, además no se puede dejar la competitividad del país a la discrecionalidad de la burocracia.



## 12. MEJORA REGULATORIA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA\*

CONSTANTINO URCUYO

Hasta no hace mucho tiempo, se hablaba de desregulación. La Oficina de Simplificación de Trámites, replantea el tema en términos de mejoras regulatorias, a través de lo cual realiza un abordaje del tema de manera integral; que contempla la competitividad de las empresas, el exceso de regulación y la omisión de la misma.

A modo de ejemplo, existe un caso específico de omisión de regulación, en el que se fomenta la discrecionalidad de la burocracia y la corrupción:

Algunas universidades privadas, realizaban trámites para el desarrollo de la carrera de Medicina, para ello contaban con la aprobación del CONESUP. Sin embargo, no se podía dar curso a la apertura de esta disciplina debido a que faltaban una serie de permisos para la Sala de Anatomía. Los permisos no se podían emitir, hasta tanto no hubiese autorización de tener el muerto. Entonces se inicia la batalla por el cuerpo, por un lado, muy macabra y, por otro, absurda y, hasta incluso, risible. El otorgamiento de este permiso dependía de que el OIJ emitiera un reglamento para que los muertos no reclamados sean entregados a las universidades privadas. No obstante lo anterior, varias universidades privadas que impartían estudios de Medicina, contaban, ya con un cadáver para sus prácti-

---

\* Este capítulo está basado en el comentario que realizó el autor a la ponencia de Vilma Villalobos (Capítulo 10) en el Seminario de Reforma Regulatoria en Costa Rica el 28 de junio del 2001.

cas académicas. Por su parte, el OIJ habría tardado dos años en emitir dicho reglamento.

En el marco de esta situación, los jefes de éstas universidades iniciaron todos los trámites. Acudieron al Ministerio de Salud para conseguir el permiso, pero no se daba si la municipalidad no decía claramente, que en esa zona se podía tener el muerto. Finalmente se pudo romper la maraña burocrática, al lograr que el OIJ emitiera el reglamento. Una vez emitido éste, se entregó el *de cujus*.

No obstante, mientras tanto, apareció un individuo en las oficinas de la universidades, aduciendo conocer de la necesidad del cuerpo. Ofreció conseguirlo por “la módica suma de” ochocientos mil colones. Se le indicó que esa compra no era legal, que implicaría adicionalmente un gran escándalo. Pasaron los días, y el periódico Al Día denunció que este sujeto, que era técnico en un hospital de la zona atlántica, robaba los cuerpos de dicho centro médico, los mantenía en una refrigeradora, y posteriormente los vendía a las universidades, al margen de la ley.

Este ejemplo constituye un caso clarísimo de cómo la omisión de la regulación fomenta la corrupción. Demostraciones como ésta establecen el gran acierto que ha tenido el programa. El mundo es mejor sin regulaciones innecesarias, pero las buenas regulaciones resultan indispensables dentro del marco del principio de la subsidiariedad del Estado. Es bueno que el Estado intervenga cuando las empresas y los particulares no pueden hacer las cosas bien.

## 12.1 EL IMPACTO DE LAS LEYES

En la Asamblea Legislativa, cuando se hace una ley no se piensa en su impacto sobre los ciudadanos. El Departamento de Servicios Técnicos elabora un informe a los diputados, mediante el cual se informa si el proyecto de ley se adapta o no a la constitución o si tiene o no contradicciones con alguna ley en particular. Bajo ninguna circunstancia se indica el impacto social y económico de la legislación. Mucho menos aún se estudia el costo de las regulaciones que impone el proyecto si es aprobado.. En conclusión, se debe pedir al

Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa que estudie el impacto de los proyectos de ley, y una comisión legislativa que dé seguimiento a la aplicación de las leyes.

Una reforma como la planteada anteriormente es pequeña. Pero, en general, hay que desconfiar de las reformas integrales y generales que a veces tan sólo sirven para montar grandes discusiones. Es más provechoso el enfoque de las pequeñas reformas estratégicas como las impulsadas por la Oficina de Simplificación de Trámites, cuya labor podría definirse, según la terminología de Karl Popper, como “ingeniería de poquitos”. Son pequeñas reformas que bien encadenadas con visión estratégica, pueden lograr mayores aciertos que el gran proyecto integral, que logra atraer la oposición de los defensores del *status quo* con el argumento de que se trata de una “perversa maniobra neoliberal para impedir el bien común”.

## 12.2 ¿CÓMO COMENZAR?

Es necesario, para continuar con la agenda de la mejora regulatoria, el preguntarse cómo convencer a la gente sobre la necesidad y utilidad de estas reformas, así como qué tipo de capacitación debe impartirse. Bajo estos lineamientos se crea una cultura de los valores de la mejora regulatoria, que implica identificar valores, creencias y actitudes en la población y su disposición o tolerancia con respecto de las reformas. A la hora de diseñar un programa de largo plazo, estas consideraciones conforman un elemento crucial. Hay que diagnosticar las resistencias al cambio y desarrollar estrategias específicas para vencerlas.

En este orden de cosas, resulta útil el establecimiento de una cultura jurídica que combata el concepto de discrecionalidad, raíz de la corrupción. La discrecionalidad, durante muchos años, fue el *modus operandi* fundamental en este país. Marcaba la pauta para lograr eficiencia, constituía el paradigma del planificador “todopoderoso y omnipotente”, así como su legitimidad para transformar la sociedad. Hoy día, la discrecionalidad es motivo de cuestión. Resulta indispensable promover una discusión general en torno a este tema entre juristas en el campo del derecho público.

Otro tema en esta discusión, es cómo identificar dentro de las instituciones a los reformadores cuando los haya y cómo movilizarlos; qué tienen en común esos reformadores internos. Las respuestas sobre los reformadores han de ser sistematizadas, para así obtener un insumo que permita impulsar el proceso de la mejora regulatoria.

También surge otra gran pregunta: ¿Cómo incorporar de manera permanente a todos los sectores en este proceso? El tema de la mejora regulatoria es un tema de competitividad, pero también en última instancia, es un problema de todos los ciudadanos que son perjudicados con este tipo de “cánceres institucionales” de nuestra cultura administrativa y jurídica. Es decir, no es sólo un problema de competitividad de las empresas, sino también algo que afecta al individuo común, el hombre y la mujer medios, quienes deben enfrentar esto cuando tienen contacto con la administración pública. En ellos se encuentran aliados.

Si se examinan los casos que documenta la Oficina de Simplificación de Trámites, se encuentra que el apoyo para el programa fundamentalmente ha sido amplio. Cámaras empresariales, reformadores internos, y usuarios han tomado participación. No obstante, finalmente se concluye la necesidad de incorporar el aporte ciudadano. Entonces, surge la gran interrogante de cómo incorporar al usuario al ideal de la simplificación de trámites. Esto requiere investigación ulterior.

Otras preguntas que se presentan entonces son: ¿cómo contrarrestar la oposición, cómo identificar y vencer la resistencia? y ¿cuál es la metodología para neutralizarlas o vencerlas? . En cuanto a las alianzas para lograr las reformas hay que plantear también varias preguntas: ¿cómo se forman las alianzas en este terreno?, ¿son éstas eternas o, por el contrario, coyunturales? , ¿existen algunas que son permanentes, o se van realizando caso por caso y, por ello, hay que inferir los elementos de cada caso para notar cuáles son los recurrentes y cómo se repiten?

Una pregunta más general, que incluye a las anteriores es: ¿cómo fomentar los valores de la cultura de la mejora regulatoria y cómo combatir los valores de la cultura de la regulación?

Obviamente, se debe plantear el tema de la burocracia. No se trata únicamente de lanzar denuos contra la burocracia, etiquetar a los burócratas como “buscadores de renta”. Es necesario identificar la manera de incentivar positivamente a la burocracia para que cambie.

Y finalmente está el tema de la capacitación. Las instituciones tienen que brindar una mayor capacitación a su personal. Para esto hay que identificar a los reformadores internos, los que promuevan valores diferentes y dinámicas de cambio al interior de las instituciones.

Y el otro gran tema que llama a la reflexión, consiste en la educación del administrado. No se trata solamente de difundir los derechos y sus obligaciones legales de las personas, sino, de incentivar la participación activa de la ciudadanía en materia de vigilancia y el control de la administración, así como también enseñarles a perder el miedo al burócrata. Las auditorías ciudadanas, alejadas del medio burocrático específico constituyen un elemento importantísimo en el logro de éstos objetivos.

# 13. CAPACITACIÓN Y ALIANZAS PARA LA MEJORA REGULATORIA\*

EDUARDO LIZANO

Cada vez es más evidente la necesidad de complementar la política macroeconómica con políticas de corte microeconómico. Los planteamientos macroeconómicos pueden fracasar aun cuando sean bien concebidos, si la política microeconómica no funciona de manera adecuada.

Causa sorpresa la frecuencia con que se encuentran los excesos de regulación. En el Sistema Bancario se han hecho estudios del costo efectivo de un crédito a los pequeños agricultores, como consecuencia de las múltiples regulaciones que deben cumplir. El pequeño agricultor se ve obligado a acudir cinco o seis veces al banco. Esto conlleva dos tipos de costos: el traslado de la finca al banco y la actividad que se deja de hacer en su parcela durante su ausencia. Al incluir estos costos en el cómputo de las tasas de interés efectivas, resulta que el costo que originalmente aparecía como subsidiado, no lo es, sino sucede más bien lo contrario.

El Banco Central cuenta con una larga historia de excesos de regulación, desde los tiempos en que se otorgaban divisas para realizar estudios en el extranjero, con base a las calificaciones semestrales, hasta cuando se controlaba la entrega de divisas para pagar cada una de las importaciones.

---

\* Este capítulo está basado en el comentario a la ponencia de Vilma Villalobos (Capítulo 10) en el Seminario de Mejora Regulatoria en Costa Rica el 28 de junio del 2001.

El exceso de regulación en unos campos y la ausencia de ella en otros, es mayor de lo que se cree; y, los costos de esta regulación inadecuada son muy elevados para la población en general, se trate de los consumidores o de los productores.

A la hora de plantear las razones que motivan esta situación, verdadero rompecabezas y verdadero dolor de cabeza, deben mencionarse varios puntos.

## **APLICACIÓN DE LA REGULACIÓN**

Muchas veces las normas están bien establecidas, pero quien las aplica carece de la capacidad y hace gala de una persistente ignorancia. Por consiguiente interpreta el reglamento de una manera tal que implica costos adicionales para quien debe cumplir las normas.

Algunos funcionarios solicitan requisitos no contemplados en el reglamento, porque asumen que el no haberlas incluido es consecuencia del olvido del jerarca o que resulta mejor considerarlas para protegerse y demostrar que los trámites se cumplieron a cabalidad. Por lo tanto, existen razones no vinculadas directamente con la regulación sino con su aplicación.

### **Regulación y empleo público**

Existe un problema relacionado con la generación de empleo, como consecuencia de la regulación. La aplicación y vigencia de cada nuevo reglamento implica más horas de trabajo y nuevos empleos. Entonces, al tratar de simplificar, de buscar la mejora de estos reglamentos, cierta cantidad de empleos pueden verse en peligro. Esta posibilidad genera una oposición con frecuencia pertinaz hacia la reforma de parte de los funcionarios. Además, debe tenerse presente siempre que la simplificación de la reglamentación es una tarea de nunca terminar, porque los funcionarios crean nuevas regulaciones. No se trata, simplemente, de proceder a la simplificación de un determinado reglamento, sino de vigilar, de modo permanente, a los funcionarios para que no vuelvan a establecer –inventar– nuevas regulaciones.

## Regulación y competencia

Con frecuencia, las regulaciones y normas se utilizan para interferir con la libre competencia. Algunos sectores empresariales se oponen a la simplificación de trámites y de reglamentaciones. Por ejemplo, determinadas normas del etiquetado de productos alimenticios aumentan los costos de los bienes importados. En este caso, la regulación se transforma, para efectos prácticos, en un arancel de aduana adicional y representa un nuevo obstáculo a las importaciones; representa, en realidad, una barrera a la competencia.

Los puntos anteriores ponen en evidencia algunas de las dificultades para mejorar y simplificar las regulaciones existentes. A veces se trata de un proceso racional: capacitar a los funcionarios y vigilar su desempeño. Pero con harta frecuencia, se trata de un juego de intereses creados. Así, hay grupos interesados en mantener el llamado *status quo*, en conservar los reglamentos, mientras otros buscan promover la competencia, la entrada de productos al mercado y, por lo tanto, apoyan la simplificación de la reglamentación vigente.

Estas consideraciones plantean el tema, no sólo de la capacitación de funcionarios, sino también de las alianzas. En varios casos no hubiera sido posible avanzar si no se hubieran logrado constituir las alianzas entre grupos interesados que se beneficiaban con las medidas de simplificación de la reglamentación vigente. Esto resulta fundamental, sin esta capacitación, sin estas alianzas, no será posible en el futuro, avanzar en forma rápida y acertada, en un tema tan importante para el desarrollo económico del país.

El tema del exceso y de la falta de regulación es muy importante. Es, sin duda, uno de los puntos vitales de la agenda para acelerar el desarrollo económico del país. Desde este punto de vista, resulta reconfortante constatar los avances indudables logrados aun cuando el camino por recorrer sea aun muy considerable.



## 14. REFLEXIÓN FINAL\*

MIGUEL ÁNGEL RODRÍGUEZ

La teoría de la simplificación de trámites es muy sencilla, ayuda a asignar mejor los recursos, a eliminar el desperdicio y la corrupción. Resulta tan evidente la ventaja de tener un marco regulatorio adecuado, que no debería haber mucha necesidad de profundizar en las ventajas de avanzar en este terreno. Sin embargo, la realidad muestra que es difícil avanzar en este campo, como en tantos otros de las políticas públicas.

Existen grupos interesados en mantener esquemas regulatorios perjudiciales para el interés general y para la mayoría de los ciudadanos, pero que, son beneficiosos para pequeños grupos, que concentran su esfuerzo en mantener esos trámites, porque eso defiende su puesto o áreas de poder. La gente que gana con esa complicación, o con el poder de dar los permisos se constituye en defensora de esos esquemas. Esgrimen argumentos en nombre de la defensa del bien público para mantener esta situación. En particular, estos grupos argumentan que el resto de las personas no saben lo que necesitan y que se les debe proteger diciéndoles qué es lo que tienen que hacer. Es la imagen del papá sabio que todo lo sabe y que puede resolver los problemas de todos. En este contexto la simplificación de trámites, no es popular. Por estos argumentos, a través de los años,

---

1. Este capítulo está basado en el discurso que pronunció el Presidente de la República en el Seminario de Mejora Regulatoria en Costa Rica el 28 de junio del 2001.

se han acumulado más y más trámites y pocas veces se dan las medidas adecuadas para eliminarlos.

Al observar la lista de avances de esta Administración en simplificación de trámites, se advierten y evidencian, realmente los esfuerzos en el campo: el reglamento del Régimen de Zona Franca, la prenda aduanera para el régimen de Perfeccionamiento Activo, el Manual del Inversionista, el visado de planos en la Zona Marítimo Terrestre, el Contrato Turístico, la Declaratoria Turística, el Contrato de Concesión de la Zona Marítimo Terrestre, la compilación de la normativa de manejo, almacenamiento y transporte de productos peligrosos, trámites de ingreso a los Regímenes de Perfeccionamiento Activo y Zona Franca, la importación y registro de insumos agropecuarios, medicamentos veterinarios, fertilizantes, registro de medicamentos veterinarios, ventanilla única de trámites industriales, la eliminación de la certificación de morosidad ante la Caja Costarricense de Seguro Social, el permiso de funcionamiento de las bodegas y expendio de agroquímicos, la instalación de estaciones de servicio; el registro de fertilizantes, materiales técnicos y sustancias afines; la competencia en la proveeduría de abarrotes de la Administración Pública; los estudios arqueológicos, el registro de productos peligrosos, el visado de planos para la construcción, en regencias agropecuarias, el etiquetado genérico de productos no alimenticios, los márgenes máximos de utilidad, la derogatoria de reglamentos técnicos, el carné de salud, el registro de productos agroquímicos y productos farmacéuticos, y los permisos de funcionamiento del Ministerio de Salud.

El arduo trabajo a través de estos tres años, ha permitido ahorrar muchísimas horas de trabajados innecesarios que ahora, se pueden dedicar a actividades productivas y no a actividades que más bien, significaban una pérdida neta de recursos productivos y una mala asignación de los recursos de producción.

Es importante dedicar los diez meses que quedan a esta Administración, para continuar avanzando en simplificación y estandarización de los trámites del manual de exportaciones, en ayudar a las municipalidades a entrar en el campo de la simplificación de trámites, para que ellas también se vuelvan mucho más productivas. No pier-

do la esperanza de avanzar en la simplificación de trámites y facilitar el manejo en ese campo.

En un mundo globalizado, un país pequeño como Costa Rica, sólo puede competir siendo eficiente, y, para ser eficiente es necesario erradicar costos arbitrarios y artificiales. Se debe eliminar todos estos obstáculos que impiden que el país pueda aprovechar plenamente sus capacidades y hacerlo atractivo para: la inversión, la producción, la exportación y la generación de empleo bien remunerado.

En el campo de la mejora regulatoria todas las reformas son importantes: pequeñas y grandes. Algunas de las reformas realizadas, han sido no sólo de gran magnitud, sino complejas y radicales. La suma de todos los cambios es importantísima, ya que se trata de mantener trámites simplificados, al día y en forma digital, de manera que podamos tener acceso de una manera directa a través de Internet. También se debe contar con procedimientos claros, y con plazos de solución. Todo ello se vuelve indispensable para poder competir eficientemente en la economía globalizada. La consecución de estos logros hace de Costa Rica un mercado más atractivo para la inversión y, en general, permite un mejor clima para la generación de negocios en el país y, por ende, la generación de más y mejores empleos. Esto fortalece nuestra democracia porque otorga igualdad de trámites y de condiciones a todos, y esa igualdad permite disfrutar de mejor manera nuestro esquema democrático, con lo cual se logra avanzar en eliminar motivos de corrupción, lo cual es siempre una ventaja muy grande para una sociedad.

Además de trabajar en el campo de la mejora regulatoria, el Gobierno de la República ha venido trabajando en otros campos: tecnología, fortalecimiento de la pequeña y mediana empresa, encadenamiento de los procesos productivos y promoción de empresas en las zonas de menor desarrollo. Todo ello favorece el establecimiento de un mejor clima de negocios en el país e induce hacia mayores oportunidades de generación exitosa de empresas y empleo.

Nuestra tradición centenaria de invertir en capital humano es la fortaleza más importante del país. Esta se ve potenciada por la posibilidad de avanzar en estos otros campos. Nuestra capacidad de

aprender, de tener una mano de obra calificada, con rápida capacidad de adaptación a nuevas condiciones y de diseñar sus propias formas de trabajo, se potencia cuando se cuenta con un marco legal sencillo, claro y transparente. Producto de ello se obtiene: un estímulo para la pequeña y mediana empresa, acceso para la tecnología de punta, la posibilidad de incorporar las zonas de menor desarrollo al proceso y la disposición para lograr encadenamientos productivos para tener ventaja de las empresas más grandes y con más tecnología que se establezcan en el país.