Economía costarricense y Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos de América

Eduardo Lizano y Grettel López
EDITORES

academia
DE CENTROAMERICA

338.97286
E15e Economía costarricense y tratado de libre comercio con los Estados Unidos de América / [editado por] Eduardo Lizano Fait y Grettel López. -- San José, C. R. : Academia de Centroamérica, 2003.
xx, 313 p. : il. ; 23 cm. -- (Serie informe anual / Academia de Centroamérica ; 7)

ISBN 9977-21-046-2

1. PLÍTICA ECONÓMICA - COSTA RICA. 2. TRATADOS COMERCIALES - COSTA RICA. I. Lizano Fait, Eduardo. II. López, Grettel. III. Academia de Centroamérica. IV. Título.

Diagramación: Luis Fernando Quirós Abarca
Diseño de portada: Andrea Agüero
Asistente de edición: Reinaldo Herrera A.

Con el patrocinio de:

PHILIP MORRIS

BANCO CENTROAMERICANO DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA

MINISTERIO DE COMERCIO EXTERIOR

PROGRAMA REGIONAL PROALCA II

SECRETARÍA DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA CENTROAMERICANA

Primera edición:
© Academia de Centroamérica
San José, Costa Rica, 2003

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

Prohibida la reproducción total o parcial de esta obra sin el consentimiento por escrito de la Academia de Centroamérica.

CONTENIDO

ÍNDICE DE CUADROS Y GRÁFICOS XI
PRESENTACIÓN XIII
AUTORES XVII
SIGLAS USADAS XIX

PRIMERA PARTE
EVOLUCIÓN DE LA ECONOMÍA COSTARRICENSE EN EL AÑO 2002

1. LA ECONOMÍA DE COSTA RICA EN EL AÑO 2002
Félix Delgado 3
1.1 INTRODUCCIÓN 3
1.2 MARCO TEÓRICO PARA EL ANÁLISIS DE CORTO PLAZO 4
1.3 EVOLUCIÓN DE LA DEMANDA EXTERNA Y SU FINANCIAMIENTO 10
Las exportaciones de mercancías y de servicios 12
Financiamiento de las transacciones de balanza de pagos 14
1.4 CONDUCCIÓN DE LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS DE CORTO PLAZO 15
Política fiscal 16
Política monetaria 18
Política de tipo de cambio 20
Política de salarios 22
En resumen 23
1.5 RESULTADOS ECONÓMICOS DEL 2002 23
Equilibrio externo y reservas monetarias internacionales 25
Actividad económica, producción e ingreso 32
Empleo y pobreza 35
Evolución de los principales precios de la economía 36
1.6 OTROS ASPECTOS RELEVANTES 44
Dolarización y sistema cambiario 45
Acciones estructurales para enfrentar el desequilibrio fiscal 48
Política comercial de Costa Rica en el 2002 51

Tendencias del crédito y del sistema financiero 52
Bibliografía 58
COMENTARIO
Norberto Zúniga 61
ANEXO ESTADÍSTICO 71

2. LA ECONOMÍA COSTARRICENSE
¿HACIA EL ESTANCAMIENTO ESTRUCTURAL?
Miguel Loría 85
2.1 INTRODUCCIÓN 85
2.2 EL CAMINO RECORRIDO: ¿DE DÓNDE VENIMOS? 85
La economía costarricense en los últimos veinte años 85
Las repercusiones sociales del desempeño económico 92
2.3 ¿HACIA DÓNDE VAMOS? EL CAMINO POR RECORRER 94
Percepción y aspiraciones de la sociedad civil 94
Las oportunidades de crecimiento 100
2.4 EL DESAFÍO DE LA COMPETITIVIDAD 106
Desregulación económica 107
Precio y calidad de los servicios
de electricidad y telecomunicaciones 110
Infraestructura y servicios de transporte 113
Servicios bancarios y financieros 116
2.5 PRINCIPALES RIESGOS 119
2.6 CONCLUSIONES 121
Bibliografía 122
COMENTARIO
Vilma Villalobos 125

SEGUNDA PARTE
TRATADO DE LIBRE COMERCIO ENTRE CENTROAMÉRICA Y LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

3. VAMOS A DEFENDER
LOS INTERESES NACIONALES Y REGIONALES
Abel Pacheco de la Espriella 139

4. APERTURA DEL SEMINARIO SOBRE EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE CENTROAMÉRICA CON LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA
Eduardo Lizano 143

5. LAS ASIMETRÍAS EN LOS TLC CONTEMPORÁNEOS Y EL TLC DE CENTROAMÉRICA CON LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA
José M. Salazar 147

5.1 INTRODUCCIÓN 147

5.2 ¿CON QUIÉN INTEGRARSE MEDIANTE TLC? ACUERDOS SUR-SUR O NORTE-SUR 148

5.3 RESULTADOS ECONÓMICOS SOBRE TAMAÑO, NIVEL DE DESARROLLO Y VULNERABILIDAD 150

5.4 TRATAMIENTO DE LAS ASIMETRÍAS EN LOS TLC CONTEMPORÁNEOS 151

Acuerdos preferenciales no recíprocos 152

Tratamiento de las asimetrías en los acuerdos recíprocos 154

Derogaciones de tiempo limitado y plazos más largos para cumplir obligaciones 155

Umbrales diferenciados para cumplir ciertos compromisos . . . 155

Flexibilidad en las obligaciones y procedimientos 156

Otros compromisos y "cláusulas de mejor esfuerzo" 156

5.5 LAS ASIMETRÍAS ENTRE LOS EE.UU. Y CENTROAMÉRICA 159

Económicas 159

Institucionales 160

5.6 LAS ASIMETRÍAS EN LOS OBJETIVOS Y MOTIVACIONES DE LAS PARTES EN EL CAFTA Y SUS IMPLICACIONES 163

Objetivos y motivaciones: las prioridades de los EE.UU. 165

Objetivos y motivaciones: las prioridades de Centroamérica 166

Objetivos asimétricos pero complementarios 167

5.7 AGRICULTURA, ASPECTOS LABORALES Y AMBIENTALES E IMPLICACIONES 167

Agricultura 167

Laboral y ambiental 170

Dilemas del cierre de las negociaciones del CAFTA 171

5.8 Políticas internas para beneficiarse plenamente del CAFTA 172
5.9 La cooperación como instrumento para enfrentar asimetrías y la importancia de crear un fondo de cooperación con Centroamérica 174
Bibliografía 177

6. LOS ACUERDOS DE LIBRE COMERCIO Y LA POLÍTICA EXTERIOR DE LARGO PLAZO: ALGUNAS EXPERIENCIAS DE MÉXICO
Ángel Gurría 179

7. ALGUNAS LECCIONES DE LA EXPERIENCIA MEXICANA EN EL NAFTA
Javier Mancera 191
7.1 Introducción 191
7.2 La apertura comercial como espejo 193
7.3 Las reformas estructurales 194
7.4 Las negociaciones: contexto y oportunidad 195

8 DISCUSIÓN GENERAL 199

9. LA EXPERIENCIA DE EMPRESAS MEXICANAS DENTRO DEL NAFTA 207
9.1 MABE
Jorge Barroso 207
9.2 Empresa INELCO
Víctor Manuel Meléndez 210

10. LA EXPERIENCIA DE EMPRESAS COSTARRICENSES EN LOS TLC CON MÉXICO Y CON CANADÁ 219
10.1 Empresa Durman Esquivel S.A.
George Durman 219
10.2 Empresa Atlas Eléctrica S.A.
Jorge Rodríguez 224
10.3 Empresa Sardimar S.A.
Tomás Gilmore 228
10.4 Empresa Liga Agrícola Industrial de la Caña de Azúcar (LAICA)
Irene Sáenz 234

11. IDEAS EJE SOBRE EXPERIENCIAS EMPRESARIALES
Álvaro Cedeño 239

12. LECCIONES DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE NORTEAMÉRICA PARA LOS PAÍSES LATINOAMERICANOS Y DEL CARIBE: SÍNTESIS DE RESULTADOS DE INVESTIGACIÓN
Daniel Lederman, William F. Maloney y Luis Servén 243

12.1 INTRODUCCIÓN 243

12.2 EL RETO ANALÍTICO: IDENTIFICAR EL IMPACTO DE NAFTA 245

12.3 EL ALCA Y LA CONVERGENCIA ECONÓMICA A LA LUZ DEL NAFTA 248

12.4 SINCRONIZACIÓN MACROECONÓMICA Y COORDINACIÓN DE POLÍTICAS 250

12.5 INTEGRACIÓN COMERCIAL 254

Reglas de origen 255

Agricultura 257

Medidas *anti-dumping* y cuotas compensatorias (AD/CC) 259

Desvío de comercio del NAFTA 261

Futuras negociaciones comerciales para países de Latinoamérica y el Caribe: múltiples frentes . . 264

12.6 MERCADOS DE FACTORES 266

Capital 267

Mano de obra 269

12.7 INNOVACIÓN 273

13. COSTA RICA Y LA INTEGRACIÓN DE LA ECONOMÍA INTERNACIONAL: EXPERIENCIAS Y PERSPECTIVAS
Eduardo Lizano 277

13.1 INTRODUCCIÓN 277

13.2 LAS EXPERIENCIAS 277

13.3 LAS PERSPECTIVAS 286

13.4 CONSIDERACIONES FINALES 292

Bibligrafía 293

14. ¿ES CONVENIENTE EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO CON LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA? . . 295

14.1 COMENTARIO
Albino Vargas 295

14.2 COMENTARIO
Samuel Yankelewitz 299

14.3 COMENTARIO
Francisco Chacón 302

14.4 COMENTARIOS AL PANEL
Ángel Gurría 308

ÍNDICE DE CUADROS Y GRÁFICOS

Cuadro 1.1 Principales resultados de la actividad económica de Costa Rica . 33

Cuadro 1.2 Tasas de desempleo abierto, subempleo y subutilización total de la fuerza de trabajo en Costa Rica 35

Cuadro 1.3 Índice de precios al consumidor según clasificaciones indicadas en Costa Rica, 2001 - 2002 41

Cuadro 1.4 Plan de contingencia fiscal 2002. Propuesta original y aprobación Comisión Legislativa 49

Cuadro 1.5 Transacciones por medio del sistema interbancario de negociación y pagos electrónicos de Costa Rica, 2000-2002 . . . 53

Cuadro A1.1 Costa Rica. Valor Agregado por actividad económica 73

Cuadro A1.2 Costa Rica. Estructura porcentual del PIB 74

Cuadro A1.3 Costa Rica. Oferta y demanda globales 75

Cuadro A1.4 Costa Rica. Población total por condición de actividad y tasa de desempleo, 2002 75

Cuadro A1.5 Costa Rica. Porcentaje de hogares pobres por año 76

Cuadro A1.6 Costa Rica. Total de hogares con ingreso conocido según pobreza y región, 2002 76

Cuadro A1.7 Costa Rica. Tasa de variación anual de las principales variables monetarias (1998-2002) 77

Cuadro A1.8 Costa Rica. Indicadores monetarios seleccionados, 2000-2002 . . . 78

Cuadro A1.9	Costa Rica. Sistema bancario nacional. Crédito al sector privado por rama de actividad	79
Cuadro A1.10	Costa Rica. Sistema bancario nacional. Crédito al sector privado por rama de actividad	79
Cuadro A1.11	Gobierno Central. Ingresos, gastos y financiamiento	80
Cuadro A1.12	Costa Rica. Gobierno y resto del sector público no financiero: Ingresos y gastos del gobierno	81
Cuadro A1.13	Costa Rica. Exportaciones FOB de mercancías	82
Cuadro A1.14	Costa Rica. Balanza de pagos 1999-2002	83
Cuadro A1.15	Costa Rica. Resumen de los macroprecios (1999-2002)	84
Cuadro 2.1	Evolución de algunos indicadores macroeconómicos de Costa Rica, 1984-2003	86
Cuadro 2.2	Indicadores sociales seleccionados de Costa Rica	93
Cuadro 2.3	Estructura por sectores de la IED en Costa Rica	104
Cuadro 2.4	Margen de intermediación financiera en los bancos estatales y privados de Costa Rica	117
Cuadro A2.1	Costa Rica. Indicadores económicos	135
Cuadro 5.1	Centroamérica y Estados Unidos. Indicadores económicos fundamentales	161
Cuadro 10.1	Importancia del contingente en la exportación total de azúcar de Costa Rica	235
Cuadro 10.2	Exportaciones de azúcar crudo de Costa Rica a Canadá	235
Cuadro 12.1	México. Indicadores seleccionados	247
Cuadro 12.2	México y Latinoamérica. Cambio institucional	250
Cuadro 12.3	México y países seleccionados. NAFTA y tasas de uso de preferencias de vestimenta ICC	256
Cuadro 12.4	Promedio anual de solicitudes EE.UU. de medidas *anti-dumping* y cuotas compensatorias	260
Cuadro 12.5	Participación en las importaciones totales de prendas de vestir del NAFTA	263

Gráfico 1.1	Coeficiente de apertura económica de Costa Rica, 1991-2000	11
Gráfico 1.2	Exportaciones de Costa Rica por categorías seleccionadas	13
Gráfico 1.3	Índice de tipo de cambio efectivo real de Costa Rica	21
Gráfico 1.4	Relación entre reservas monetarias internacionales y pasivos bancarios en Costa Rica	31

Gráfico 1.5	Capital no determinado de la balanza de pagos de Costa Rica . .	31
Gráfico 1.6	Índice de tipo de cambio del dólar con la libra esterlina, euro y yen	38
Gráfico 1.7	Devaluación nominal, índice de tipo de cambio efectivo real multilateral, inflación y tasas de interés en Costa Rica	39
Gráfico 1.8	Indicadores de inflación de Costa Rica	42
Gráfico 1.9	Tasas de interés internacionales	43
Gráfico 10.1	Producción de caña de azúcar en Canadá	234
Gráfico 10.2	Comparación de precios mundiales de azúcar	236
Gráfico 12.1	México. Salarios manufactureros reales y pobreza	247
Gráfico 12.2	PIB per cápita relativo a EE.UU. Desviación de México respecto del promedio latinoamericano,1961-2001	248
Gráfico 12.3	México. Impacto estimado de la brecha institucional sobre a la brecha del PIB per cápita	250
Gráfico 12.4	Latinoamérica. Correlación entre el crecimiento anual del PIB real y el de los EE.UU.	252
Gráfico 12.5	Latinoamérica. Importaciones más exportaciones sobre PIB	255
Gráfico 12.6	México. Producción y comercio agrícolas 1990-2001	258
Gráfico 12.7	México. Equivalentes de apoyo a la producción (EAP)	258
Gráfico 12.8	Participación de las exportaciones mexicanas no petroleras en los mercados del NAFTA y fuera del NAFTA	262
Gráfico 12.9	Latinoamérica.: Flujos netos de IED como porcentaje del PIB	268
Gráfico 12.10	Latinoamérica. Salarios ajustados a calificación según grado de exposición al comercio	271
Gráfico 12.11	Brecha de los países latinoamericanos en número de patentes respecto de los patentadores promedio	274

PRESENTACIÓN

La Academia de Centroamérica elabora cada año un estudio en el cual se hace un análisis de los principales eventos de la economía del año anterior. Además, se desarrolla un tema específico de actualidad sobre el cual se presentan distintas ponencias y comentarios, los cuales posteriormente se retoman para elaborar un aparte especial del libro. En esta oportunidad, el tema que se desarrolla en el estudio anual 2003, dada su gran trascendencia, corresponde al Tratado de Libre Comercio de Centroamérica con los Estados Unidos de América.

Con el fin de obtener los mejores resultados del estudio, su elaboración se sustenta en una serie de presentaciones sobre la evolución de la economía costarricense durante el año 2002. Se invita a destacados economistas, empresarios y politólogos a exponer y comentar los hechos más relevantes de los diferentes sectores de la economía nacional, destacando en particular la situación macroeconómica del país, el entorno internacional y los principales resultados de política económica. Con base en los resultados obtenidos en esta actividad, se elaboró la **primera parte** del estudio anual.

Por su parte, el tema específico del libro se desarrolla en la **segunda parte** del estudio y corresponde este año al Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, como se refirió antes. Esta parte incluye un enfoque conceptual sobre la importancia de la inserción de la economía costarricense en

la economía internacional, la discusión y el análisis de algunos casos exitosos de empresas mexicanas en el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica; así como la experiencia de empresas costarricenses en su relación comercial con México y con Canadá. Una actividad similar a la antes descrita se llevó a cabo para enriquecer las ponencias de los diferentes especialistas en el tema. Como resultado, el libro anual presenta un desarrollo amplio del tema específico y comentarios en torno al trabajo de investigación elaborado.

El tema seleccionado este año responde a la participación activa de Costa Rica y el resto de la región centroamericana en el proceso de globalización. De hecho, Centroamérica negocia en bloque con Estados Unidos un Tratado de Libre Comercio cuya importancia es trascendental, a pesar de que Estados Unidos ha suscrito tratados comerciales bilaterales con la región desde hace más de 50 años.

Esta investigación intenta explorar las potencialidades de un nuevo tratado con Estados Unidos, y entender como éste se enmarca dentro del esfuerzo del país por impulsar la reforma económica. Este acuerdo abre una oportunidad estratégica para promover el desarrollo económico de los países de la región, mediante la consolidación y el fortalecimiento de relaciones comerciales preferenciales con nuestro principal socio comercial y con la primera economía del mundo. En este esfuerzo por tener acceso a mercados más eficientes, competitivos y sofisticados, Costa Rica intenta generar nuevas oportunidades de crecimiento económico y, por ende, crear nuevos empleos y aumentar el bienestar y la prosperidad de su población.

Este estudio representa un paso más para **proveer de información**, crear conciencia sobre la importancia de concretar un proceso exitoso de libre comercio con Estados Unidos **y promover la participación** de diferentes actores de la socie-

dad civil en la negociación del tratado. De esta manera, se logrará generar un mayor acercamiento de los intereses y las motivaciones de los líderes empresariales, políticos y civiles para propiciar un ambiente de mayor concertación y un mejor clima de inversión para el desarrollo de sus actividades resultantes de la apertura comercial. De ahí la importancia de desarrollar **actividades de discusión y diálogo nacional** para poner en perspectiva las diferentes aristas de la reforma económica, y propiciar así una adecuada negociación del tratado de libre comercio con los Estados Unidos, y divulgar los hallazgos de empresas exitosas que han participado activamente en el proceso de apertura comercial con otros países.

Esta publicación fue posible gracias al patrocinio y apoyo del Ministerio de Comercio Exterior (COMEX), el Programa Regional PROALCA II, el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), la empresa Philip Morris y el Programa de Jóvenes Economistas de la Academia de Centroamérica. Todos nuestros colaboradores en este esfuerzo reconocen la importancia de la suscripción de un TLC con los Estados Unidos, el principal socio comercial de los países de la región, por los beneficios significativos para el desarrollo económico y social de los países y del proceso de integración regional.

EDUARDO LIZANO
Presidente
Academia de Centroamérica

AUTORES

JORGE BARROSO	Director para el Área de Centroamérica de MABE.
ÁLVARO CEDEÑO	Consultor y miembro de la Academia de Centroamérica.
FRANCISCO CHACÓN	Exviceministro de Comercio Exterior de Costa Rica.
FÉLIX DELGADO	Director de Programas de Consejeros Económicos y Financieros S. A.
GEORGE DURMAN	Gerente General de Durman Esquivel S.A.
TOMÁS GILMORE	Presidente de Sardimar S.A.
ÁNGEL GURRÍA	Consultor independiente. Exsecretario de Relaciones Exteriores y Exsecretario de Hacienda de México.
DANIEL LEDERMAN	Economista Senior del Banco Mundial.
EDUARDO LIZANO	Expresidente del Banco Central de Costa Rica. Presidente de la Academia de Centroamérica.
MIGUEL LORÍA	Consultor y profesor de la Universidad de Costa Rica.
JAVIER MANCERA	Exconsejero Comercial en la Oficina del NAFTA de la Embajada de México en Washington. Exministro de Asuntos Comerciales y del NAFTA de la Embajada de México en Washington.
VÍCTOR MELÉNDEZ	CIE Inelco.

ABEL PACHECO	Presidente de la República.
JORGE RODRÍGUEZ	Gerente General de Atlas Industrial S.A.
IRENE SÁENZ	Gerente de Mercadeo de la Liga Agrícola Industrial de la Caña de Azúcar (LAICA).
JOSÉ MANUEL SALAZAR	Director de la Unidad de Comercio de la Organización de Estados Americanos (OEA).
ALBINO VARGAS	Secretario General de la Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados (ANEP).
VILMA VILLALOBOS	Ministra de Economía, Industria y Comercio.
SAMUEL YANKELEWITZ	Presidente de la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada (UCCAEP).
NORBERTO ZÚÑIGA	Director del Departamento de Análisis y Control de Riesgos del Banco Central de Costa Rica.

SIGLAS USADAS

ADPIC	Acuerdo de la OMC sobre Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio
ALCA	Área de Libre Comercio de las Américas
APEC	Coordinación Económica para los Países de Asia Pacífico, por sus siglas en inglés
ARESEP	Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos
ASEAN	Asociación de Naciones de Asia del Sureste, por sus siglas en inglés
BANHVI	Banco Nacional Hipotecario de la Vivienda
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAFTA	Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y los Estados Unidos de América, por sus siglas en inglés
CARICOM	Comunidad de Estados del Caribe, por sus siglas en inglés
CAT	Certificado de abono tributario
CBI	Iniciativa de la Cuenca del Caribe, por sus siglas en inglés
CBTPA	*Caribbean Basin Trade Partnership Act*
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIF	Siglas en inglés de "costo, seguro y flete", referido a transacciones de mercancías que incluyen aquellos costos u otros cargos similares
CINDE	Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo
COMEX	Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica
EE.UU.	Estados Unidos de América
FDA	*United States Food and Drugs Administration*
FMI	Fondo Monetario Internacional
FODEA	Ley de Fomento al Desarrollo Agropecuario
FOB	*Free on board*, referido a transacciones de mercancías valoradas en muelle de exportación, por lo cual no incluyen fletes, seguros y otros cargos similares.
FSAP	Programa de Evaluación del Sector Financiero (del inglés Financial Sector Assessment Program).
GATT	*General Agreement on Tariffs and Trade* (Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio)
ICC	Iniciativa para la Cuenca del Caribe
ICE	Instituto Costarricense de Electricidad
IED	Inversión extranjera directa
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
IND	Ingreso Nacional Disponible
IPC	Índice de Precios al Consumidor. Su denominación formal es Índice de Precios para los Consumidores de Ingresos Medios y Bajos del Área Metropolitana
LAICA	Liga Agroindustrial de la Caña de Azúcar
LPCPA	Ley de Preferencias Comerciales para los Países Andinos
LRECC	Ley para la Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MCCA	Mercado Común Centroamericano

MEIC	Ministerio de Economía, Industria y Comercio
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MH	Ministerio de Hacienda
MINAE	Ministerio de Ambiente y Energía
MOPT	Ministerio de Obras Públicas y Transportes
NAFTA	Tratado de Libre Comercio de Norteamérica, siglas en inglés
OEA	Organización de Estados Americanos
OECD	Siglas en inglés de la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMC	Organización Mundial de Comercio
ONG	Organización no gubernamental
OPC	Operadoras de Pensiones Complementarias
PIB	Producto Interno Bruto
PROCOMER	Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica
PYME	Pequeñas y medianas empresas
RECOPE	Refinadora Costarricense de Petróleo
RIN	Reservas monetarias internacionales netas del Banco Central
SINPE	Sistema Interbancario de Negociación y Pagos Electrónicos (administrado por el Banco Central de Costa Rica)
SAFI	Sociedades administradoras de fondos de inversión
SGP	Sistema Generalizado de Preferencias de la Unión Europea
SUGEF	Superintendencia General de Entidades Financieras
SUGEVAL	Superintendencia General de Valores
TLC	Tratado de libre comercio
UE	Unión Europea
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, por sus siglas en inglés
USTR	Oficina del Representante Comercial de los Estados Unidos, por sus siglas en inglés
ZPE	Zonas de Procesamiento de Exportación

PRIMERA PARTE

LA ECONOMÍA COSTARRICENSE

1. LA ECONOMÍA DE COSTA RICA EN EL AÑO 2002

FÉLIX DELGADO

"… politically motivated increases in fiscal deficits coupled with pressures to reduce inflation below a sustainable level given the Central Bank structural financial losses have combined to produce volatility prone mixes of fiscal and monetary policy instruments."

R. BOLAÑOS, 1999

1.1 INTRODUCCIÓN

El análisis de la evolución económica en el corto plazo requiere, sobre todo, evaluar el comportamiento de los factores que influyeron sobre la demanda, tanto externa como interna. El propósito fundamental de este trabajo es estudiar los principales acontecimientos macroeconómicos de Costa Rica en el año 2002. Para ello se aplicará un enfoque coyuntural, donde las consideraciones de largo plazo relacionadas con la oferta y la competitividad (de reformas de política y de ajuste estructural) se consideran exógenas. Como el largo plazo es una sucesión de cortos plazos, la situación económica del 2002 no puede desligarse de la buena o mala tarea de reformas de política dadas en el pasado; sin embargo, un enfoque donde se contemplen estos aspectos excede los propósitos de este documento.

La segunda sección hace una breve descripción del esquema teórico utilizado y aceptado actualmente para estudiar el funcionamiento de corto plazo de las economías pequeñas y muy abiertas al exterior, como es el caso

de la costarricense. En la tercera sección se enfocan los principales elementos de carácter externo con influencia sobre el gasto total de la economía; mientras en la cuarta sección se hace similar análisis en torno a la evolución de las políticas domésticas de corto plazo en relación, particularmente, con su influencia sobre el gasto total de la economía.

La quinta sección se refiere a los resultados obtenidos en el corto plazo, en el año 2002, como producto de la conjunción de factores domésticos y externos, principalmente sobre el comportamiento de la actividad económica y de los principales precios de la economía. Finalmente, se incluye la sexta sección, con un tratamiento breve de algunos temas de particular relevancia relacionados con la macroeconomía costarricense.

1.2 MARCO TEÓRICO PARA EL ANÁLISIS DE CORTO PLAZO

Conviene, para una comprensión más integral por parte del lector, en particular no economista, iniciar con una breve explicación de las relaciones de causa y efecto provistas por la teoría económica para el análisis de la oferta y demanda agregadas en el corto plazo, sobre cuya base se asentará el estudio de la evolución económica reciente.

En el análisis de coyuntura, como en el de la evolución de la actividad económica de Costa Rica en el 2002, el motor con capacidad para impulsar el crecimiento de la producción es el gasto total de la economía o demanda agregada.[1] El tratamiento básico de libro de texto así lo reconoce, pues las empresas programan el nivel de producción que pueden vender en forma rentable, según su percepción de las condiciones del mercado. El crecimiento de las ventas de las empresas está influido por la capacidad y el deseo de gasto de la gente. La capacidad de gasto depende de la generación de ingresos (medida por el ingreso disponible), del nivel de riqueza y de la posibilidad de acceder a financiamiento. Entre los aspectos que influyen sobre el deseo de gastar están el nivel de las tasas de interés y la situación de las expectativas.

1. La demanda agregada es la suma de las demandas de todos los agentes económicos. Está constituida por a) la demanda de bienes y servicios de consumo; b) la de bienes de capital o inversión, en ambos casos privada y pública; c) la demanda externa, es decir, la que realizan los extranjeros por bienes y servicios producidos localmente y que se venden o exportan al exterior.

En el corto plazo, los desequilibrios macroeconómicos más frecuentes, referidos a la diferencia entre la oferta agregada y la demanda agregada, ocurren cuando se presenta un exceso de demanda. En tal caso, se buscará utilizar instrumentos de política económica con influencia sobre el gasto total de la economía, para evitar la creación de presiones inflacionarias o la recurrencia de montos altos de endeudamiento externo, o ambos.[2] Naturalmente, tal presentación simplificada de las principales relaciones económicas se basa en la premisa de que, en el corto plazo, la producción doméstica (representada por el producto interno bruto) es sustancialmente rígida, tanto más cuanto más cerca del pleno empleo se encuentre la economía.

La versión original de este análisis enfocó la balanza de pagos como un fenómeno monetario: "… la expansión del crédito interno se escapa hacia el exterior a través de un déficit de la balanza de pagos y de pérdida de reservas monetarias internacionales". En consecuencia, "… si el crédito interno crece demasiado rápido en relación con el crecimiento de la producción real, resultará en pérdida de reservas internacionales y la estabilización puede volver a lograrse a través de una reducción en la tasa de crecimiento (y no del nivel absoluto) del crédito interno".[3]

Una visión más general del modelo macroeconómico para una economía abierta, parte de las igualdades básicas de las cuentas nacionales. De acuerdo con ellas,

$$\mathbf{M - X = (I - S) + (G - T)}$$

Es decir, el déficit externo es igual a la brecha de ahorro e inversión, más el déficit fiscal, donde:

M: Importaciones de bienes y servicios

X: Exportaciones de bienes y servicios

I: Inversión interna total

S: Ahorro interno total

G: Gasto del Gobierno

T: Impuestos

2. Ver Fondo Monetario Internacional (1987), p. 1.

3 . Cline (1983), p. 176.

> "En la medida en que el déficit externo corresponde a una brecha entre inversión y ahorro, no hay un problema particular si puede movilizarse capital extranjero. Pero si el origen del déficit externo es el exceso de gasto público, la absorción interna excede la producción interna debido al exceso de gasto corriente, no de formación de capital, y la situación se remedia reduciendo el gasto o elevando los impuestos."[4]

En una economía abierta, el exceso de la demanda agregada puede provocar un aumento en la producción y en la oferta doméstica o un incremento de la presión inflacionaria, tal como lo afirma el FMI en la cita anterior. La magnitud del incremento que se produzca en el PIB dependerá del nivel de empleo de los factores en general y de la mano de obra en particular. Si hay mucha desocupación, habrá espacio para aumentar la producción en el corto plazo ante un estímulo de la demanda que se perciba como sostenido. En caso contrario, la producción se consideraría relativamente inflexible en el corto plazo.[5]

Cuando se trata de una economía muy pequeña y abierta (características que con frecuencia van juntas), la oferta total tiende a ser ilimitada en el corto plazo, independientemente del nivel de desempleo. Esta característica es más pronunciada cuanto mayor sea la proporción de bienes y servicios "transables". Aun cuando la producción doméstica sea

4. Cline (1983), p. 176.

5. El autor agradece a Norberto Zúñiga el haber llamado la atención sobre el riesgo de derivar recomendaciones de política eventualmente inadecuadas, a partir de un modelo sencillo de demanda en el corto plazo, como el mencionado aquí. En particular, es correcta su sugerencia de incluir aspectos relacionados con la competitividad del país, dentro de lo cual se incluyen los términos de intercambio, el tipo de cambio real y la inversión extranjera directa. Tal discusión se dejó de lado en la primera versión del trabajo y no se profundiza en la versión final, porque el propósito fundamental es analizar lo ocurrido en un período corto, de un año. Pero debe recalcarse, siguiendo a Zúñiga, que la recomendación ortodoxa de política para hacer frente a un problema de exceso de demanda en el corto plazo, en circunstancias de estancamiento económico como las observadas en el año 2002, no es necesariamente la mejor ruta inmediata. Queda entonces pendiente para estudios posteriores, la tarea, ajena a los propósitos de este trabajo, de modelar con miras hacia adelante y más allá del corto plazo, las mejores respuestas de política en circunstancias como las observadas en el 2003, donde el empeoramiento de los desequilibrios macroeconómicos internos coexiste con el relativo estancamiento de la actividad económica.

relativamente inflexible, el otro componente de la oferta global de la economía, las importaciones, tiene capacidad para aumentar sin mayores restricciones (dado el nivel de precios existente), como ocurre bajo un sistema de tipo de cambio fijo o bajo regímenes cambiarios más flexibles, pero administrados por las autoridades económicas con cierta rigidez en el corto plazo. La característica de economía muy pequeña implicará, además, que la mayor demanda interna no tendrá influencia alguna sobre los precios internacionales de esos bienes y servicios "transables". *A contrario sensu*, si la importancia relativa de los bienes y servicios "no transables" con el exterior es alta o si buena parte de la presión de demanda se dirige hacia ellos (o una mezcla de ambas cosas), el aumento en el gasto total se reflejará en mayor medida en la inflación doméstica.

El análisis convencional de economía pequeña y abierta (como ocurre con las economías de Centroamérica), conduciría en general a que un aumento de la demanda interna se escape en una proporción significativa hacia el exterior, mediante la balanza de pagos. El aumento en la demanda de bienes y servicios importados provocará un incremento del déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos, así como un drenaje de reservas monetarias internacionales del banco central, cuando el tipo de cambio no se ajusta de una manera flexible y en forma inmediata a los cambios en la relación entre oferta y demanda de moneda extranjera.

Esta situación puede mantenerse por algún tiempo, en la medida en que existan fuentes de financiamiento externo para cubrir el desequilibrio de la cuenta corriente o bien capacidad de disminución de reservas internacionales. Sin embargo, no es sostenible en el mediano plazo y, más tarde o más temprano, las autoridades deberán ajustar el tipo de cambio (o acelerar su pauta de ajuste). Cuando esto ocurre, la presión inicial de la demanda interna terminará reflejándose en los precios domésticos, como lo sugiere el análisis tradicional de la economía cerrada.

En relación con los efectos de la política monetaria, extensivos también a la política fiscal expansionista, Delgado (2000a, pp. 32-33) se refiere a los mecanismos de transmisión de los efectos hacia la balanza de pagos en los siguientes términos:

"…la expansión de los conjuntos monetarios internos tiene una repercusión directa sobre la balanza de pagos, tanto más grande cuanto mayor sea la apertura comercial y financiera de la economía. Aquí el mecanismo de transmisión se relaciona con el estímulo de un mayor gasto, tanto en bienes como en activos financieros. La balanza de pagos juega entonces el papel de absorber los *shocks* internos, cuando el banco central tiene bajo su responsabilidad un sistema cambiario en el cual se compromete a comprar y vender todas las divisas que se le ofrezcan y demanden, al tipo de cambio prevaleciente en cada momento. En tales circunstancias, en el corto plazo los resultados son similares en un sistema de tipos de cambio fijos y en uno con deslizamientos o bandas administrados por el banco central.

Este planteamiento tiene varias implicaciones para la conducción de la política monetaria. En primer término, los resultados de la balanza de pagos, al inducir cambios en las reservas monetarias internacionales, crean o destruyen dinero mediante la compra o la venta de divisas por parte del banco central. Este es el llamado "dinero externo", en la terminología de Harry Johnson. A diferencia de ello, un sistema de fluctuación cambiaria, sin intervención del banco central, aísla la política monetaria de la balanza de pagos y le otorga una mayor flexibilidad.

Como resultado de lo anterior, una segunda implicación consiste en la pérdida de control de la cantidad de dinero por parte del banco central. En efecto, la creación y destrucción de dinero no se circunscribe a las decisiones discrecionales del banco central, a la hora de accionar sus instrumentos de política monetaria. Cuando participa en operaciones de mercado abierto, lo hace en forma deliberada para influir sobre el tamaño de los conjuntos monetarios. Pero cuando administra el régimen cambiario bajo esquemas diferentes de la fluctuación cambiaria, hay un componente de aumento o de disminución de la oferta monetaria derivado de las decisiones de los agentes económicos, en donde el banco central es pasivo."

La relación estrecha entre el resultado financiero del sector público y el de la cuenta corriente de la balanza de pagos, ha sido motivo de estudio en la literatura económica, con más énfasis en las últimas dos décadas. Como consecuencia, se ha llegado a acuñar el término de "déficit gemelos" para hacer referencia a la coherencia entre ambos, apuntada tanto por el análisis teórico como por diversos casos de evidencia empírica. Los análisis recientes del Banco Central de Costa Rica (BCCR) refuerzan los criterios expuestos, cuando hacen referencia a las relaciones contables básicas mencionadas arriba y afirman que:

> "… El mecanismo de transmisión clásico utilizado para explicar estas relaciones contables es que un aumento del déficit fiscal provoca mayores tasas de interés (a través de las mayores necesidades de financiamiento interno) que a su vez provocan un mayor ingreso de capitales externos que tiende a provocar una apreciación de la moneda nacional. Esta apreciación es la que finalmente induce un resultado deficitario de la cuenta corriente al provocar un abaratamiento relativo de los bienes y servicios externos y un encarecimiento de las exportaciones.
>
> Dada la gran cantidad de trabajos de investigación alrededor de este tema, este enfoque ha tenido una significativa influencia en el diseño de las políticas macroeconómicas de ajuste en las economías emergentes. Desde este punto de vista, parece existir un amplio consenso acerca de que un resultado deficitario permanente en las finanzas públicas constituye una fuente adicional de liquidez en la economía, que más temprano que tarde, puede presionar hacia el alza la tasa de inflación y la tasa de interés, así como constituirse en un elemento que promueva un mayor gasto en bienes y servicios importados con lo cual se genera también un desequilibrio en el sector externo de la economía."[6]

6. Ver Banco Central de Costa Rica (2003a), p. 25. En ese mismo documento (pp. 23-26) se hace un análisis amplio del tema de los déficit gemelos, que se ilustrará adelante en este documento para el caso de Costa Rica, con indicadores un tanto diferentes de los empleados por el Banco Central. Además, se incluye referencia a literatura reciente sobre esta materia, que ha sido profusa a partir de los años ochenta.

Tal como se ha explicado, los episodios de expansión en las políticas fiscal y monetaria domésticas conducen, en primera instancia, a examinar sus consecuencias en el corto plazo sobre la balanza de pagos, más que sobre la inflación. Se ha prestado atención a esta secuencia teórica del mecanismo de ajuste en este estudio porque, como se argumentará adelante, los resultados del 2002 coinciden con tal planteamiento.

Como elemento adicional, interesa recalcar la imposibilidad de descansar solamente en el control monetario para reducir inflación en circunstancias de fragilidad financiera del Banco Central. Este tema ha sido suficientemente estudiado en la literatura económica y es el objeto principal de un estudio efectuado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), cuya versión para Costa Rica se puede consultar en Bolaños (1999). De allí se tomó el epígrafe con que se inicia este estudio.

1.3 EVOLUCIÓN DE LA DEMANDA EXTERNA Y SU FINANCIAMIENTO

En el año 2002, Costa Rica afrontó de nuevo una situación económica internacional desfavorable, continuación de la observada en el 2001 y descrita en detalle por Camacho y Loría (2002). La actividad económica mundial se incrementó, pero en menor magnitud de la esperada a principios de año. De acuerdo con el Fondo Monetario Internacional, la economía de los Estados Unidos de América (EE.UU.) se recuperó del estancamiento del 2001 y creció 2,4 por ciento, mientras los países del área del euro tuvieron una reducción de su actividad económica, de 1,4 por ciento en el 2001 a 0,8 por ciento.[7]

La peor parte la llevaron las economías en desarrollo del Hemisferio Occidental. Pasaron de un modesto crecimiento de 0,6 por ciento en el 2001 a un decrecimiento de 0,1 por ciento en el 2002, debido a los graves problemas en los países más grandes de América del Sur (Argentina, Brasil, Venezuela). Las corrientes comerciales también mejoraron modestamente, pues el incremento del comercio mundial de bienes y servicios se estimó en un 2,9 por ciento.[8]

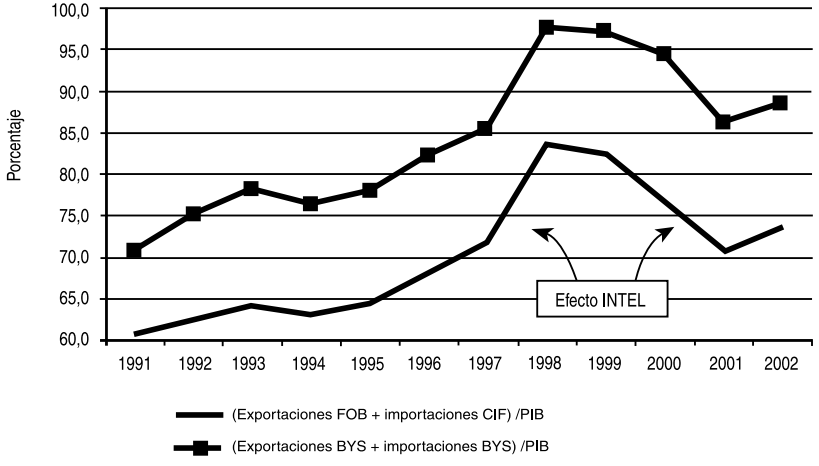
7. Ver Fondo Monetario Internacional (2003b.), p. 2, Cuadro 1.1.

8. Ver Fondo Monetario (*ibid.*).

La política económica en los EE.UU. se mantuvo activa, por medio de impulsos fiscales[9] y del mantenimiento de las bajas tasas de interés por parte del Banco de la Reserva Federal, ya mencionadas por Camacho y Loría (2002, p. 4). Sin embargo, aunque las bolsas de valores de ese país tuvieron una rápida recuperación después de los atentados terroristas del 11 de setiembre del 2001, de nuevo entraron en un proceso inestable y descendente en el segundo trimestre del 2002. En esta ocasión, según analistas internacionales, pesó durante el resto del año la incertidumbre ante la amenaza de una invasión de los EE.UU. a Iraq, con sus implicaciones en el mercado internacional de petróleo, así como la desconfianza de los inversionistas ante los problemas de ausencia de transparencia en la información financiera de importantes empresas cuyas acciones se cotizan en bolsa.

GRÁFICO 1.1

COEFICIENTE DE APERTURA ECONÓMICA DE COSTA RICA, 1991-2000
(según exportaciones e importaciones de mercancías
y exportaciones e importaciones de bienes y servicios)



9. Es interesante destacar, con el propósito de derivar lecciones hacia el futuro, la flexibilidad de la política económica de los Estados Unidos de América frente a la recesión del 2001. En efecto, la acumulación de superávit en las finanzas públicas durante los años previos brindó el espacio necesario para utilizar política fiscal expansionista, en un intento aún no del todo exitoso de recuperación económica. Por el contrario, los países centroamericanos se enfrentaron a la tendencia recesiva internacional con pocos grados de libertad en sus políticas económicas de corto plazo, principalmente en el área fiscal.

Los acontecimientos internacionales y, en particular, la recuperación apenas modesta de la economía de los EE.UU., tienen amplia repercusión en el comportamiento de la economía de Costa Rica. Así se deriva de su alto grado de apertura económica (como se ilustra en el Gráfico 1.1), y de la considerable proporción (alrededor de tres cuartas partes) de la generación de divisas proveniente de los países industrializados (por medio de exportaciones de mercancías y de turismo). Más de la mitad de los ingresos tiene como fuente los EE.UU.

Las exportaciones de mercancías y de servicios

Dentro del panorama internacional expuesto, las exportaciones aumentaron 4,6 por ciento en el 2002. Este porcentaje es una señal satisfactoria, luego de dos años de caídas en el total de las exportaciones a un ritmo promedio anual superior a 13 por ciento. No obstante, cuando se analizan los diferentes componentes y se intenta relacionarlos con la generación de ingresos y, en consecuencia, con la capacidad de gasto de la población para satisfacer sus necesidades materiales, el panorama es menos alentador.

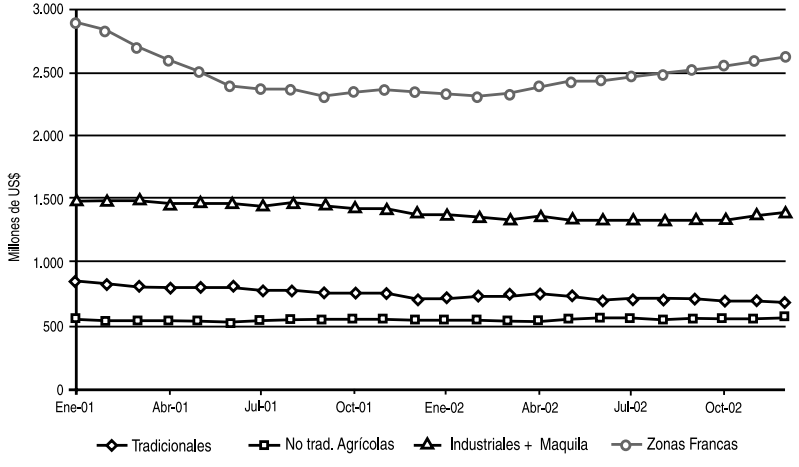
Las exportaciones de productos tradicionales (banano, café, carne y azúcar) disminuyeron 6,3 por ciento, mientras las de productos no tradicionales excluidos regímenes especiales de exportación (zonas francas y maquila o perfeccionamiento activo) crecieron moderadamente, un 1,6 por ciento. El dinamismo de las exportaciones se concentró en las amparadas a regímenes especiales y, en particular, las de zonas francas cuyo aumento fue de 11,5 por ciento (véase el Cuadro A1.13 del Anexo Estadístico). La inflexión en las ventas externas de microprocesadores electrónicos, que descendió muy fuertemente en los dos años previos, empezó a influir sobre este resultado, aunque el mayor aporte fue del resto de las actividades en zonas francas. El efecto sobre el ingreso y la capacidad de gastos es, en especial en el caso de la industria electrónica de alta tecnología, más limitado que en el resto de las exportaciones, por las razones ya explicadas en trabajos previos.[10]

10. Ver Delgado (2000), pp. 5-11.

Hubo un repunte moderado en los precios internacionales del café. Esto permitió revertir la tendencia descendente luego de alcanzar, en el 2001, la cotización más baja de las dos últimas décadas, aunque el incremento en el ingreso de divisas fue reducido (escasamente US$ 5 millones), debido a la disminución del volumen de exportaciones. Las exportaciones de banano disminuyeron de 103 millones a 98 millones de cajas, con lo cual contrarrestaron la modesta mejoría en el café y determinaron la caída de las exportaciones tradicionales. La situación internacional también afectó la demanda de bienes agrícolas e industriales no tradicionales, con moderado crecimiento, en especial los últimos, producto de la difícil situación económica en los demás países de Centroamérica, uno de sus principales mercados.

GRÁFICO 1.2

EXPORTACIONES DE COSTA RICA POR CATEGORÍAS SELECCIONADAS
(datos acumulados de 12 meses, enero 2001 - diciembre 2002)



El resto de los ingresos corrientes de balanza de pagos mostró una significativa mejoría al pasar de US$ 440 millones en el 2001 a US$ 996 millones en el 2002. Hubo una mejora en el renglón de turismo neto (con incremento de US$ 37 millones), por disminución de las salidas de viajeros. Las entradas de turistas fueron similares al año previo, lo cual resultó mejor de lo esperado, pues a principios del año los representantes del sector anticipaban caídas tan fuertes como de un 30 por ciento. La mayor influencia en la mejora del saldo neto de servicios residió en los

pagos al exterior por renta de la inversión, donde el sector de alta tecnología tiene una fuerte importancia relativa. En consecuencia, por las mismas razones mencionadas anteriormente y explicadas por Delgado (2000), la mayor parte del sustancial aumento de servicios no tiene consecuencias efectivas en la generación de ingresos y en la capacidad de gasto y de ahorro (véase el Cuadro A1.14 del Anexo Estadístico).

Financiamiento de las transacciones de balanza de pagos

Los ingresos netos en la cuenta financiera y de capital tuvieron un fuerte aumento, de US$ 1.101 millones. Dos elementos destacan en particular. El primero de ellos se refiere a la suma de los renglones de "Otra inversión" y de "Capital no determinado, errores y omisiones", pues pasó de US$ 235 millones en el 2001 a US$ 412 en el 2002. Este comportamiento es previsible cuando aumentan las tasas de interés pasivas o el premio por invertir en el mercado local, o ambos. Se relaciona, además, con la hipótesis de que las corrientes de capital desde y hacia el exterior, cuya volatilidad es considerable, están asociadas no tanto al concepto usualmente conocido como "capital golondrina" por operaciones de inversionistas institucionales, sino posiblemente se trate de capitales locales que entran y salen del país en busca de mejores rendimientos.

Las implicaciones en cuanto a movimientos de capitales que buscan mejores rendimientos quizá sean similares si se trata de inversionistas locales o institucionales; pero no lo son cuando se presentan *shocks* externos que reducen la confianza en los mercados emergentes y provocan salidas masivas de fondos. En tal caso, la economía tendería a ser más vulnerable cuanto mayor sea la participación en el mercado de inversionistas institucionales extranjeros, en especial de países desarrollados.[11]

11. Esta es una de las vías de análisis que sería interesante enfocar en un estudio específico sobre el tema. Dos episodios recientes abonan a la idea de que los movimientos de capital privado son de tipo local. En 1995, cuando la crisis de México (el "efecto tequila") afectó a los mercados emergentes, en Costa Rica el efecto lo sintió el Banco Central levemente, en forma de una pérdida de reservas de alrededor de US$ 50 millones, a pesar de que el país estaba en medio de la crisis por la quiebra del Banco Anglo Costarricense. En setiembre de 1998, a raíz de los temores de una nueva crisis financiera internacional por problemas en Brasil y en Rusia, el Banco

El segundo elemento relevante se refiere al fuerte incremento en la inversión extranjera directa (IED), que pasó de representar 2,8 por ciento del PIB en el 2001 a 3,8 por ciento en el 2002. Tradicionalmente hay en este concepto una participación importante de la reinversión de utilidades por parte de las empresas de capital extranjero (incluidas las del sector financiero). No obstante, el incremento sustancial en el 2002 por encima de las cifras de IED registradas en los dos años previos, se debió a la transacción entre Cervecería Costa Rica y Heineken, donde esta última adquirió un 25 por ciento de la primera, por un monto superior a US$ 230 millones. La metodología internacional de balanza de pagos clasifica esta transacción como IED y no como inversión de cartera. Esto es así aun cuando, a diferencia de la inversión en nuevas fábricas o ampliación de las existentes, en el presente caso no resulta evidente un aumento en el *stock* de capital del país; pero esa discusión metodológica no corresponde a un estudio de coyuntura como el presente. Más bien interesa si las transacciones dan lugar a un aumento en los ingresos que financian capacidad de gasto. De los registros de la cuenta financiera y de capital se deduce un aumento tanto por IED como por ingresos de capital privado.

Así, de la presentación anterior puede concluirse que el sector externo apoyó el aumento en la capacidad de gasto durante el 2002, quizá apenas en forma moderada, por las transacciones corrientes y, en especial, por los ingresos de capital.

1.4 CONDUCCIÓN DE LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS DE CORTO PLAZO

Los elementos de carácter interno con influencia en la capacidad de gasto de la economía en el corto plazo, se relacionan con el signo de las principales políticas de demanda: la fiscal, la monetaria, la de tipo de cambio y la de salarios.

Central se protegió con la adopción de medidas restrictivas importantes. El resultado final no fue un ataque contra la reserva de divisas del Banco Central. Por el contrario, las reservas monetarias internacionales aumentaron casi en un 50 por ciento sobre el saldo de 1997.

Política fiscal

Una política fiscal deficitaria es expansionista por cuanto provoca un aumento del gasto total. Éste se ejerce tanto en forma directa, por un incremento en el gasto público, uno de los componentes principales de ese gasto total, como en forma indirecta por una disminución de la recaudación tributaria y de las demás fuentes de ingresos públicos, lo cual da espacio a un mayor gasto por parte del sector privado.

Los indicadores fiscales del 2002, contenidos en los Cuadros A1.11 y A1.12 del Anexo Estadístico, sugieren una tendencia claramente expansionista de la política fiscal. El gasto total del Gobierno Central (cifras de la Tesorería Nacional base caja) aumentó 20,4 por ciento, muy por encima del incremento del PIB nominal y de la inflación (12,8 y 9,7 por ciento, respectivamente). De esa forma, pasó de representar 15,7 por ciento del PIB en el 2001 a 16,8 por ciento en el 2002.

Los aumentos del gasto gubernamental en el 2002 sobre el crecimiento de la economía nominal se produjeron en todas las categorías de gasto, excepto en el renglón de Certificados de Abono Tributario (CAT), suprimidos desde 1999 y muy cercanos a cero en el 2002. Así, las erogaciones por concepto de salarios pasaron de 4,7 a 4,9 por ciento del PIB, las pensiones con cargo al Presupuesto Nacional de 2,3 a 2,4 por ciento y los intereses totales (deuda externa e interna) de 4,0 a 4,3 por ciento. Los gastos por intereses se vieron influidos por el aumento de la deuda interna, originado en el pago hecho por el Gobierno al Banco Central por ¢ 250.000 millones, para cubrir el desequilibrio financiero o déficit cuasifiscal de este último; así como por el incremento de las tasas de interés en el 2002 y por el aumento de la deuda externa derivado de la colocación de títulos del Gobierno en el mercado internacional.[12]

El renglón de gasto gubernamental con mayor crecimiento en el 2002 fue el de **otros gastos**, donde se incluyen materiales y suministros, gas-

12. Como se recordará, esto es parte del programa de colocación de obligaciones del Gobierno en el mercado internacional, con la idea original de hacer "reingeniería financiera" a través de sustituir deuda interna por externa y moderar el crecimiento de las erogaciones por intereses. La autorización legislativa permitió al Gobierno colocar US$ 250 millones anuales entre el 2000 y el 2004, excepto en el 2003 cuando la suma autorizada fue de US$ 450 millones, para un total de US$ 1.450 millones.

tos de inversión y los diferentes tipos de transferencias públicas y privadas, las cuales imprimieron el mayor dinamismo. Se pasó de 3,6 por ciento del PIB en el 2001 a 4,3 por ciento en el 2002. De acuerdo con el Banco Central de Costa Rica, (2003b, p. 26), "… en las transferencias corrientes se registraron mayores giros a la Caja Costarricense de Seguro Social por concepto de cuotas obrero patronales y por traslados de recursos a los fondos de pensiones complementarias, en apego a la Ley de Protección al Trabajador; al Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares para atender mayores gastos de bienestar social y la capitalización del Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI)."[13]

Los ingresos corrientes, por el contrario, aumentaron 11,5 por ciento, porcentaje inferior al del PIB nominal. Este resultado se originó en parte por el estancamiento de la actividad económica, al cual se hará referencia más adelante en este trabajo. Además, esto era un resultado previsible y anticipado por analistas económicos, producto de las medidas tributarias incluidas en la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributaria, aprobada en agosto del 2001. El adelanto de los plazos para reintegrar a la Tesorería Nacional el impuesto de ventas recaudado por los negocios y, sobre todo, el anticipo del 31 al 15 de diciembre para liquidar el impuesto sobre la renta, mejoraron los ingresos fiscales del 2001. Éstos aumentaron el equivalente a 0,8 por ciento del PIB mediante un impulso que no se repetiría en el 2002.

En el resto del sector público la política también fue expansionista. El déficit del Banco Central subió 0,2 por ciento del PIB para situarse en 1,4 por ciento del PIB. Este resultado se asoció con la pérdida de ingresos debido a la sustancial reducción de las tasas de interés internacionales, que afectó los ingresos por intereses sobre las reservas monetarias internacionales, así como con tasas nominales más altas en el mercado local para los bonos de estabilización monetaria. El mayor desequilibrio se dio en las empresas públicas, sobre todo en el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) y, en menor medida, en la Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE). El superávit de 0,6 por ciento del PIB registrado en el 2001 pasó a un déficit de 0,1 por ciento del PIB. El factor que más influyó el incremento en los gastos de capital del ICE, asociado con proyectos hidroeléctricos y de telefonía celular.

13. Ver Banco Central de Costa Rica (2003b), p. 26.

De ese modo, el déficit financiero del Gobierno Central pasó de 2,7 por ciento en el 2001 a 4,0 por ciento en el 2002, mientras el déficit consolidado del sector público no financiero lo hizo de 2,8 a 5 por ciento del PIB. Una clasificación intermedia, el déficit combinado del Gobierno y del Banco Central aumentó de 3,9 a 5,4 por ciento del PIB, en el mismo período. Este último concepto interesa para el análisis, porque se refiere a dos desequilibrios con fuerte repercusión directa sobre el nivel de gasto total de la economía y, en especial, sobre las tasas de interés nominales en el mercado financiero doméstico.[14] Como puede apreciarse, la política fiscal expansionista tuvo implicaciones considerables sobre la capacidad de gasto, aunque en magnitud menor de la sugerida por las cifras oficiales anteriores, debido a la subvaluación del déficit del Gobierno Central en el 2001; de ella hacen referencia Camacho y Loría (2002, pp. 30-32).

Política monetaria

La política monetaria del 2002 se diseñó de acuerdo con el Programa Monetario aprobado oportunamente por el Banco Central, con un propósito claro y expreso de mantener la inflación bajo control. La meta de inflación se estableció en 10 por ciento al inicio del año y se mantuvo invariable en la revisión de mediados de año. Se continuaría con la utilización de operaciones de mercado abierto como el instrumento principal de la política monetaria para alcanzar dicha meta. En la formulación se utilizó, como supuesto, el traslado del Gobierno al Banco Central del producto de los US$ 250 millones colocados en el mercado internacional. Tales fondos se emplearían para capitalizar al Banco Central o, en su defecto, el Ministerio de Hacienda los mantendría depositados en el Banco, con lo cual no ejercería presión sobre la cantidad de dinero.

Al final del 2003 se cumplió la meta de emisión establecida en el Programa Monetario, de 13,4 por ciento, pues resultó inferior a 10 por ciento.

14. Esto desde luego depende críticamente del grado de independencia de las instituciones autónomas (empresas públicas y entidades descentralizadas) para decidir sobre la inversión de sus excedentes. En el caso extremo de que estén obligadas a invertirlos en títulos del Gobierno a tasas de interés determinadas por el Ministerio de Hacienda y por debajo de las tasas de mercado, sus resultados afectarán indirectamente la presión del Gobierno sobre el mercado financiero local.

No ocurrió igual con la meta de aumento de crédito al sector privado, corregida de 15,7 a 17,1 por ciento en la revisión de mediados de año, pues la expansión crediticia fue finalmente de 21,9 por ciento. De igual manera, a diferencia de lo ocurrido en el 2001, en el 2002 los principales conjuntos monetarios tuvieron incrementos significativos, más altos que la inflación y que el crecimiento del PIB nominal, excepto la base monetaria. Esta creció 12,5 por ciento, luego de una caída de 3 por ciento en el 2001 y de un modesto aumento de 0,9 por ciento en el 2000. Por el contrario, la liquidez total, la oferta monetaria y el cuasidinero aumentaron arriba del 21 por ciento; esto es, por encima de 10 por ciento en términos reales.

El fuerte incremento del crédito al sector privado fue más allá de lo recomendable, por varias razones:

i. Ocurrió en una economía estancada desde 1999, como se verá adelante, cuando se mide por el crecimiento del ingreso disponible.

ii. Sucedió en dos años en los que el aumento crediticio también fue elevado, de 30 por ciento en el 2000 y de 23 por ciento en el 2001.

iii. Coincidió además con un alza sustancial en el crédito del sistema bancario al sector público, de 68 por ciento en relación con el año previo, lo cual condujo a un incremento del crédito total de 28 por ciento en el 2002.

El resultado del crédito al sector público se derivó principalmente de la adquisición de títulos del Gobierno por parte de los bancos comerciales. El aumento total del crédito al sector público fue de ¢ 133.000 millones, de los cuales ¢ 118.465 millones correspondieron a las operaciones con bonos por parte de la banca comercial y alrededor de ¢ 8.100 millones al Banco Central por medio de **disminución de caja del Gobierno**. El remanente de cerca de ¢ 9.000 millones se debió a financiamiento de los bancos comerciales al resto del sector público no financiero.

Como se indicó antes, la programación monetaria suponía un aporte por el equivalente de US$ 250 millones del Gobierno al Banco Central, con el propósito de ayudar a enjugar el desequilibrio financiero de éste. Sin embargo, debido al mayor déficit fiscal, en el segundo semestre del año, el Gobierno optó por utilizar los recursos depositados en el Banco

Central, provenientes de la colocación de bonos en el mercado internacional, para financiar la brecha de recursos. La respuesta del Banco Central, también prevista en la revisión del programa monetario a mediados del 2002, fue la de regresar al mercado financiero con una participación activa de sus operaciones de mercado abierto. De ese modo, el saldo de bonos de estabilización monetaria aumentó 85 por ciento, para situarse en casi ¢ 304.000 millones a fines del 2002.

En adición a lo anterior, la política monetaria estaba en una posición relativamente débil para hacer frente al cambio en los planes del Ministerio de Hacienda, respecto a los fondos para reducir las pérdidas cuasifiscales del Banco Central. En efecto, el proceso gradual de disminución del encaje mínimo legal para los depósitos en colones, redujo el porcentaje de 9 por ciento a mediados del 2001 hasta 5 por ciento al finalizar el primer trimestre del 2002.[15]

En conclusión, a pesar del esfuerzo de la política monetaria antes referido, los resultados de los principales conjuntos monetarios fueron expansionistas, como se indicó anteriormente.

Política de tipo de cambio

La política cambiaria en el 2002 se caracterizó por una aceleración de la pauta de devaluación en comparación con la observada en los dos años previos, la cual empezó hacia fines del 2001. La dirección de esta política no parece haberse motivado, en primera instancia, por el cambio en las condiciones internas caracterizadas por un mayor déficit fiscal, pues este fenómeno fue propio del segundo semestre del 2002. Desde tiempo atrás había una discusión pública sobre la conducción de las minidevaluaciones, donde algunos analistas argumentaban la presencia de un fenómeno de apreciación real del colón en los años 2000 y 2001. Ya esto se documentó por parte de Camacho y Loría (2002, pp. 14-17), incluida la

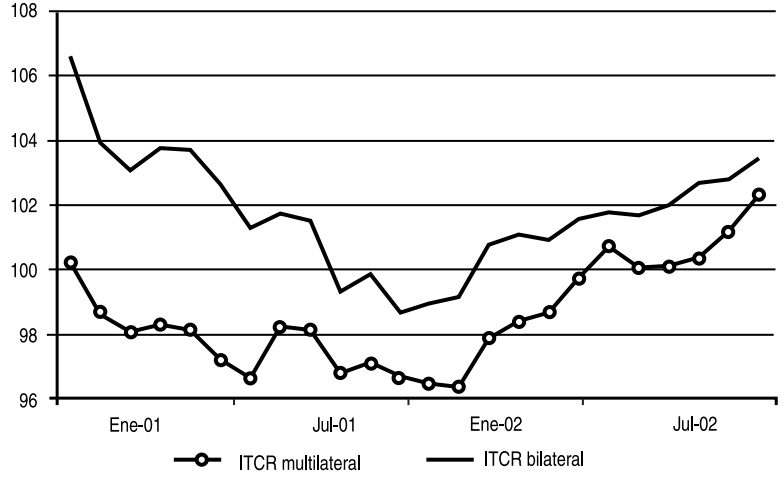
15. Ver Camacho y Loría (2002), p. 13. Este argumento se incluyó como resultado del aporte de Norberto Zúñiga, el cual se agradece por añadir un elemento importante omitido en el borrador original. La expansión monetaria provocada por la disminución del encaje mínimo legal durante los tres trimestres citados fue significativa. Pudo representar entre 10 y 15 por ciento de la base monetaria y alrededor de 0,7 por ciento del PIB.

referencia al informe del Fondo Monetario Internacional de mediados del 2001. En ese documento se coincidía con las apreciaciones de algunos analistas, incluido el autor, según las cuales algunos factores externos hacían insuficiente e inadecuada la metodología del índice tipo de cambio efectivo real (ITCER) utilizada por el Banco Central como guía de su política cambiaria.

El estudio de las tendencias del ITCER muestra un comportamiento diferente del índice bilateral respecto al multilateral en el 2001, con mayor coincidencia en el 2002. La mayor devaluación del 2002, equivalente a un aumento del tipo de cambio de 10,9 por ciento (muy por encima de la inflación), junto con el resultado de inflación externa, determinó una depreciación real en ese año de 5,8 por ciento, medida por el índice multilateral. De esa manera, el signo de la política cambiaria en el 2002 fue restrictivo, en contraste con lo observado en las políticas fiscal y monetaria, ya que la devaluación real tiene un efecto contraccionista sobre el gasto total de la economía y, en particular, sobre el gasto en bienes y servicios importados, al provocar un cambio en los precios relativos entre bienes "transables" y "no transables".

GRÁFICO 1.3

ÍNDICE DE TIPO DE CAMBIO EFECTIVO REAL DE COSTA RICA
(multilateral y bilateral, 1997 = 100, enero 2001 - diciembre 2002)



FUENTE: Banco Central de Costa Rica.

La apreciación más acelerada en el ITCER multilateral está asociada no sólo con la política cambiaria interna, sino también con la caída persistente del dólar en relación con las principales monedas del mundo, como el euro, la libra esterlina y el yen. En efecto, las cotizaciones en los mercados internacionales pasaron para el euro de US$ 0,8832 en diciembre del 2001 a US$ 1,0268 en diciembre del 2002; mientras que para la libra subieron de US$ 1,448 a US$ 1,026. Estos cambios equivalen a devaluaciones del dólar de 16,3 y 10,6 por ciento, respectivamente. En cuanto al yen japonés, su tipo de cambio en relación con el dólar bajó de ¥ 131,05 a ¥ 120,39; con lo cual esta moneda se apreció respecto al dólar en 8,9 por ciento.

Política de salarios

El Gobierno siguió una pauta moderada y, en consecuencia, de corte restrictivo, en la política salarial. El índice de salario mínimo (promedio del 2002) tuvo un incremento de 8,4 por ciento respecto al 2001, con lo cual el salario mínimo real se redujo 0,7 por ciento. Los aumentos fueron de 3,29 por ciento en el primer semestre y de 4,38 por ciento en el segundo semestre.

Las decisiones sobre incrementos de salarios del sector público mediante las negociaciones semestrales, también se enmarcaron dentro de la política de aumentos porcentuales moderados. Así, los aumentos acordados por el Gobierno para el primero y segundo semestres del 2002 fueron de 4,05 por ciento y de 4,38 por ciento, respectivamente. No obstante, la parsimonia salarial no se reflejó en el gasto por salarios del Gobierno, como se indicó cuando se analizó la política fiscal. Hay dos razones que explican el resultado: por una parte, influye la presencia de una estructura salarial del Gobierno en la cual un 1 por ciento de aumento en el salario base termina en alrededor de 1,5 veces en el salario efectivo; por otro lado, influye el aumento en la cantidad de servidores públicos. De ese modo, los salarios en el Gobierno continuaron como uno de los "disparadores" del gasto público, como ha sido la tónica durante varios años.

En resumen

La dirección de las diferentes políticas económicas de corto plazo fue mixta. Por una parte, la política fiscal fue abiertamente expansionista, mediante un fuerte incremento del déficit, tanto del gobierno como del sector público consolidado. La política monetaria intentó contrarrestar parcialmente el efecto de la política fiscal, pero no pudo evitar un incremento considerable de los principales conjuntos monetarios. Por el contrario, las políticas de tipo de cambio y de salarios del sector privado se enmarcaron dentro de una tónica restrictiva.

El efecto neto de dichas políticas fue expansionista, como se apreciará al efectuarse el análisis de los resultados del año. Además, en concordancia con lo esperado en el análisis teórico sobre la influencia de las políticas expansionistas en economías pequeñas y muy abiertas al exterior, el efecto del mayor gasto se apreció principalmente en los resultados de la balanza de pagos, mediante un aumento del déficit de la cuenta corriente y, en menor medida, en el crecimiento de la producción doméstica.

1.5 RESULTADOS ECONÓMICOS DEL 2002

En el año 2002, nuevamente los resultados de la economía de Costa Rica se caracterizaron por una situación de estancamiento con estabilidad relativa, como ocurre desde 1999.[16] La generación de ingresos y capacidad de gasto proveniente del sector externo, junto con la provocada por las políticas internas de gasto, en particular la fiscal y la monetaria, se filtraron en buena medida hacia el exterior por medio de la balanza de pagos. Así, el efecto sobre la producción interna fue moderado.

Una interpretación de los resultados del 2002 se podría resumir de la siguiente forma:

16. Ciertamente en esta manifestación se encierra una preferencia por analizar el comportamiento de la actividad económica a través de los conceptos de ingreso (nacional o disponible), en vez del producto interno bruto, cuando el comportamiento de ambos es contradictorio. Así, en 1999 el ingreso disponible real disminuyó mientras el PIB aumentó más de 8 por ciento. Tal preferencia parte de concebir el fruto de la actividad económica como un medio de proveer bienestar económico a la población del país.

i. La política fiscal expansionista provocó un aumento considerable en el gasto total de la economía. Cuando se incluyen las empresas públicas, el efecto sobre el gasto se magnifica, en particular la inversión pública por la realización de obras por parte del Instituto Costarricense de Electricidad.

ii. La política monetaria hizo un intento por contrarrestar la expansión fiscal, pero sólo tuvo un éxito parcial, como lo reflejan el aumento del crédito bancario y de los principales conjuntos monetarios.

iii. En ausencia de otras operaciones activas del Banco Central, el efecto expansionista de la política monetaria estuvo representado por el equivalente a las pérdidas financieras de la Institución, cercanas a ¢ 87.000 millones, y por el último tramo de disminución del encaje mínimo legal al 5 por ciento, a principios del 2002. Las reservas monetarias internacionales netas del Banco Central (RIN) prácticamente se mantuvieron durante el año con poca variación en comparación con el nivel de diciembre del 2001, excepto por la colocación de bonos del Gobierno en el mercado internacional por US$ 250 millones efectuada en febrero del 2002. Dichos recursos se utilizaron gradualmente por parte del Ministerio de Hacienda para cubrir las erogaciones del período, superiores a las previstas originalmente. De esa manera, durante el segundo semestre y hasta mediados de diciembre del 2002, dichas reservas se mantuvieron con poca variación y, en consecuencia, no fueron fuente de expansión monetaria significativa.

iv. Es probable que el Banco Central haya encontrado un fuerte obstáculo para avanzar hacia la aplicación de una política monetaria más restrictiva: el aumento en las tasas de interés resultante, adicional a los dos puntos porcentuales de incremento para compensar el mayor ajuste cambiario, habría sido un atractivo aún mayor para los ingresos de capital privado. En tal caso, se habrían elevado tanto las RIN como la cantidad de dinero dentro de un régimen cambiario como el vigente, lo cual habría anulado el propósito inicial de reducir el gasto total de la economía.

v. Una vez más, la mezcla de políticas fiscal y monetaria no fue congruente en el 2002 con el objetivo de lograr estabilidad de la actividad económica sostenible en el mediano plazo.

vi. Las tasas de interés en moneda nacional en el mercado financiero doméstico aumentaron alrededor de dos puntos porcentuales. Es posible que el incremento no haya sido mayor, a pesar del más alto déficit fiscal, por la disponibilidad de financiamiento, colocando bonos dentro del mismo sector público, incluidos los bancos estatales. Así, no hubo una presión directa del Fisco sobre el mercado financiero.

vii. La diferencia entre las tasas de interés nominales domésticas y las externas aumentó, no sólo por la evolución alcista de las primeras, sino por la continuación de la baja en las tasas internacionales. Esto se reflejó en los ingresos de capital, como se documentó cuando se trató, anteriormente, el tema del financiamiento de la balanza de pagos.

viii. La mayor presión de demanda no se manifestó en la tasa de inflación porque, como es usual, el sector externo sirvió como válvula de escape. Además, factores como la moderada inflación en el exterior y las bajas tasas de interés internacionales, apoyaron una evolución estable de los precios internos.

Lo observado en la economía costarricense en el 2002 es coherente con el marco teórico planteado en la sección segunda. La expansión del gasto total de la economía originada en financiamiento interno para sustentar un mayor déficit del sector público, en buena medida se filtró hacia el exterior por la vía de la balanza de pagos. La disponibilidad de financiamiento externo, en especial con ingresos de capital privado, hizo posible ese resultado, sin afectar la disponibilidad de reservas monetarias internacionales.

Dada la secuencia de acontecimientos planteada, este capítulo continuará con el análisis de los resultados del sector externo, para luego estudiar los efectos en la actividad económica y en los precios domésticos.

Equilibrio externo y reservas monetarias internacionales

La mayor capacidad de gasto impulsada por el crédito bancario al sector privado y al sector público (mediante el uso por parte del Gobierno de sus depósitos en el Banco Central), se reflejó en un aumento de la de-

manda de bienes y servicios extranjeros (importaciones). No parece haberse incrementado la demanda de activos extranjeros, resultado previsible por el aumento en la diferencia entre las tasas de interés domésticas y las internacionales, como se mencionará más adelante.

Las cifras de balanza de pagos, incluidas en el Cuadro A1.14 del Anexo Estadístico, muestran un fuerte incremento de las importaciones de mercancías CIF, de 15,8 por ciento, el cual contrasta con la disminución de 3,1 por ciento en el 2001. Las erogaciones por concepto de servicios también aumentaron en forma sustancial, alrededor de US$ 50 millones, en especial en los renglones de transportes (US$ 23 millones) y de seguros (US$ 26 millones). No ocurrió lo mismo con los gastos por viajes al exterior, los cuales disminuyeron cerca de US$ 10 millones en comparación con el 2001, gracias a la menor salida de residentes al extranjero.

Los egresos por concepto de rentas pagadas al exterior bajaron de US$ 976 millones a US$ 407 millones. La principal variación estuvo en la renta de la inversión directa, pues los otros componentes (remuneración de empleados, intereses, renta de la inversión de cartera) tuvieron cambios poco significativos. Concretamente, el renglón de pérdidas de compañías por US$ 744 millones (US$ 118 en el 2001) determinó la caída indicada y se asocia con registros en la contabilidad de la balanza de pagos para capturar, en especial, el comportamiento de la industria electrónica de alta tecnología.

Estos resultados, derivados de las estimaciones oficiales de balanza de pagos, coinciden con lo reflejado por las cuentas nacionales en el Cuadro A1.3 del Anexo Estadístico. Las importaciones de bienes y servicios en términos reales aumentaron 8,2 por ciento en el 2002, en contraste con el estancamiento del 2001 y la caída de 2,6 por ciento en el 2000.

El déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos aumentó en relación con los años previos, para situarse en US$ 936 millones, equivalente a 5,5 por ciento del PIB. Esta cifra excede en US$ 200 y US$ 230, los déficit del 2001 y del 2002, respectivamente, y representa alrededor de un punto porcentual adicional del PIB. Confirma, además, que la expansión del gasto tuvo como válvula de escape la balanza de pagos, en forma de un mayor desequilibrio externo.

El aumento del desequilibrio externo sugiere el estudio de los llamados "déficit gemelos", el fiscal y el de la cuenta corriente de la balanza de pagos, según el desarrollo incluido en la Sección 2 de este documento. Allí se indicó que el déficit externo es igual a la brecha de ahorro e inversión más el déficit fiscal:

$$\mathbf{M - X = (I - S) + (G - T)}$$

Como se sigue de esta expresión, si el sector privado se mantiene en equilibrio, (representado por la brecha entre ahorro e inversión), una variación en el déficit fiscal tendría como espejo una variación similar en el déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos. En los últimos años, desde 1997, cuando ha habido estabilidad relativa y un adecuado alineamiento de los principales precios de la economía, también ha sido estrecha la relación entre los déficit gemelos, pero no fue así en los diez años previos. El Recuadro 1.1 ilustra este comportamiento y anticipa relaciones que convendría estudiar con mayor detalle, quizá como una extensión o actualización del estudio de Bolaños (1999).

Dicho estudio resulta ilustrativo al documentar este tipo de comportamiento, con énfasis en los primeros años de la década de los noventa. En esa etapa, a diferencia de lo observado el período 1997-2002, el déficit fiscal sí tiene consecuencias en el equilibrio del sector privado y no solamente en el de la cuenta corriente de la balanza de pagos, como se desprende de la referencia de Bolaños.[17]

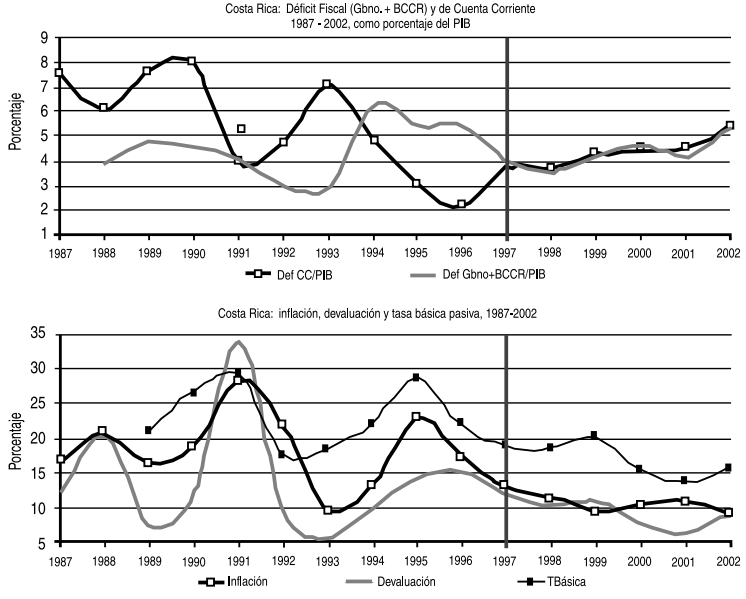
Interesa reiterar estos conceptos, por cuanto ilustran lo que Robert Mundell acuñó en la literatura económica bajo el nombre de "la trinidad imposible": no es viable tratar de conducir una política monetaria independiente (con énfasis en objetivos domésticos, en particular, el control

17. En efecto, según se menciona en el estudio de Bolaños, "*… in the nineties, whenever the public sector increased its domestic borrowings, there seems to have been a constraint that restrained the private sector from increasing its foreign borrowings to offset the higher domestic public sector borrowings. This, even tough the capital account was fully opened, the legal prohibition to enter into contracts in foreign currency was declared unconstitutional, and the foreign exchange market was open and free, all since the early nineties. Thus, when the mix of monetary and fiscal policy may have required tightening the supply of credit to the private sector in the domestic financial markets, the result has been a decrease in funds available for private investment and GDP growth.*" (Bolaños 1999, p. 14).

Recuadro 1.1: EVOLUCIÓN DE LOS "DÉFICIT GEMELOS" EN COSTA RICA

En la serie que se muestra de los déficit fiscal y de cuenta corriente de la balanza de pagos, hay bastante coincidencia de 1997 al 2002, período en que se dio una relativa estabilidad de la inflación y un buen alineamiento de los principales precios de la economía. No ocurre lo mismo en los años previos, de 1987 a 1997 donde los "déficit gemelos" dejan de serlo y donde ocurre una gran variabilidad de los diferentes precios de la economía: la inflación, el ritmo de devaluación y el nivel de las tasas de interés nominales. Eso significa que en esa década hubo cambios en el "equilibrio del sector privado", representado por la brecha de ahorro e inversión. En consecuencia, se plantea la hipótesis de que en etapas como ésta, no siempre las variaciones en el déficit fiscal conducen a un comportamiento similar del déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos.

El gráfico ilustrativo del comportamiento de la inflación, la devaluación y la tasa básica pasiva muestra un "aterrizaje suave" a partir de 1997 hacia una relativa estabilidad, coincidente con un alineamiento de los "déficit gemelos". Convendría estudiar estar relaciones con mayor detalle en un estudio específico, pues se aprecia una marcada relación inversa entre el ritmo de la devaluación y de la inflación, por un lado, y el déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos, por otro lado.



NOTA: El autor efectuó un ajuste en el déficit combinado del Gobierno y del Banco Central del 2001, para aproximar mejor su magnitud, ante la disminución de intereses del Banco Central (base devengado) superior al aumento en el Gobierno (base caja), como resultado de la transferencia de ¢ 250.0000 para cubrir pérdidas del Banco.

de la inflación), en un ambiente de apertura de la cuenta de capitales y con un sistema de tipo de cambio fijo o con relativa inflexibilidad. Esto se agrava aún más en presencia de un creciente desequilibrio fiscal, por sus implicaciones alcistas sobre las tasas de interés y el mayor compromiso para la política monetaria.

Los resultados económicos del 2002 en Costa Rica son coherentes con estos planteamientos. En ausencia de austeridad de la política fiscal, es inútil recargar el peso del ajuste en la política monetaria, dentro de una estructura macroeconómica como la de Costa Rica. La restricción monetaria para compensar los desvíos fiscales aumenta las tasas de interés, el déficit fiscal, el desequilibrio financiero del Banco Central y el premio por invertir en el mercado local. Como la cuenta de capital es abierta, se estimula el ingreso de capitales de corto plazo. Si no hay una respuesta rápida de una mayor pauta de ajuste cambiario, el sistema contrarresta el propósito restrictivo de la política monetaria.

En consecuencia, la política monetaria finalmente se acomodó al desequilibrio fiscal, no sólo por dificultades para contrarrestarlo, sino porque el costo en términos de aumento de tasas de interés habría sido muy alto y poco fructífero, al estimular más ingresos de capital.

De esta manera, se deriva también el resultado de las reservas monetarias internacionales netas del Banco Central. En términos generales, se mantuvieron dentro de los mismos patrones observados en años previos y con tendencia a terminar el año con un saldo similar al de diciembre del 2001 (US$ 1.330 millones). En efecto, luego del ingreso de US$ 250 millones provenientes de la colocación de bonos del Gobierno en el mercado internacional, el saldo fue relativamente alto en el primer semestre y, como ha sido usual, tendió a disminuir en el segundo semestre. De julio a noviembre el promedio fue de US$ 1.374 millones y continuó en un monto similar hasta mediados de diciembre. Sin embargo, en la segunda quincena de ese mes, las reservas incrementaron sustancialmente, aunque volvieron a bajar en las primeras dos semanas de enero. Esto hace suponer la presencia de movimientos de tipo especulativo, para aprovechar un arbitraje de tasas de interés durante un período corto de tiempo. El saldo al 31 de diciembre fue de US$ 1.494 millones; esto es, US$ 165 millones por encima de las registradas en diciembre del 2001.

¿Cuán adecuado es el nivel de reservas monetarias internacionales netas (RIN) del Banco Central? Éste es un aspecto sobre el cual hay diferentes percepciones. La medición tradicional de meses o semanas de importación cubiertos por el monto de las RIN ha perdido relevancia, tanto por la proliferación de actividades en zonas francas, las cuales no demandan moneda extranjera en el mercado cambiario doméstico, como por la ampliación de la cuenta de servicios. Pero, con la apertura de la cuenta de capital en 1992 y la flexibilidad resultante en las corrientes de capital privado, dicho indicador pierde todavía más importancia. Calvo (1998, p. 115) sugiere que "… el indicador adecuado es reservas internacionales netas menos la deuda pública a corto plazo". Un indicador alternativo se relaciona con el grado de compromiso del sistema bancario tanto en cuanto a sus pasivos totales de corto plazo, como a los expresados en moneda extranjera.

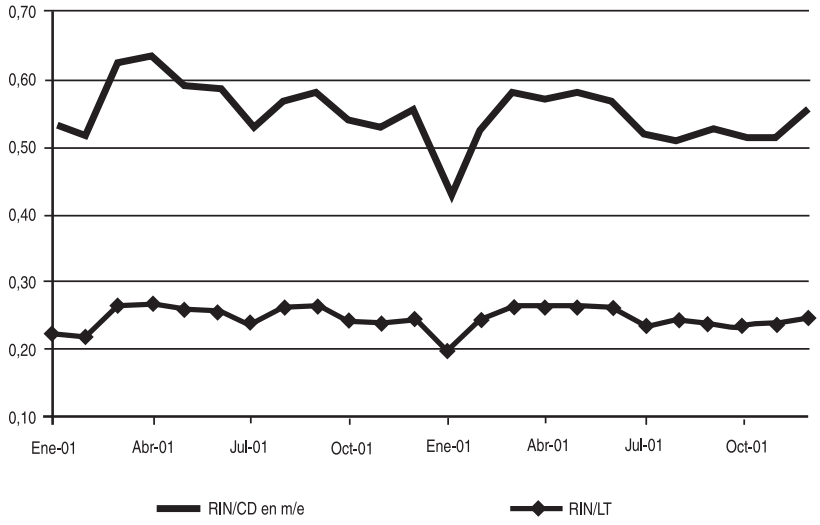
El Gráfico 1.4 muestra ambos indicadores: la relación entre las reservas internacionales netas del Banco Central, tanto con los pasivos en moneda extranjera del sistema bancario, como con la liquidez total del sistema bancario, la cual casi en su totalidad está a corto plazo (menos de un año). Como se aprecia, las RIN cubren alrededor de la mitad del cuasidinero en moneda extranjera, lo cual plantea una situación de vulnerabilidad si el sistema financiero se viera presionado por un retiro considerable de depósitos en dólares.

Cuando se excluye de las RIN el monto de la deuda de Nicaragua registrada como parte de los activos de reserva del Banco Central, la situación se torna aún más aguda. El informe del FMI sobre la Consulta del Artículo IV de su convenio constitutivo toma en cuenta este elemento al realizar los cálculos sobre el grado de razonabilidad del saldo de las RIN, pues afirma que a fines del 2001 cubrían alrededor de 40 por ciento de los pasivos en dólares del sistema bancario.[18]

18. Ver Fondo Monetario Internacional (2003a), p. 6.

GRÁFICO 1.4

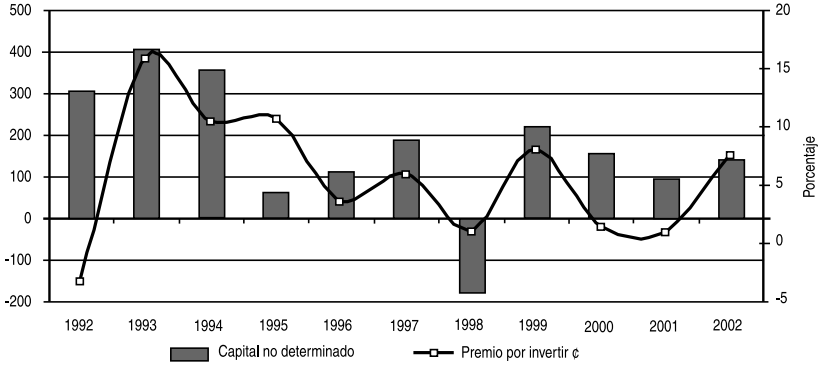
RELACIÓN ENTRE RESERVAS MONETARIAS INTERNACIONALES
Y PASIVOS BANCARIOS EN COSTA RICA
(enero del 2001 a diciembre del 2002)



FUENTE: Banco Central de Costa Rica.

GRÁFICO 1.5

CAPITAL NO DETERMINADO DE LA BALANZA DE PAGOS DE COSTA RICA
Y PREMIO POR INVERTIR EN COLONES (CON UN REZAGO)
(1992-2002)



FUENTE: Banco Central de Costa Rica y cálculos del autor.

Como se indicó anteriormente, la circunstancia de una completa apertura en los movimientos de capital conduce a observar una correspondencia entre los ingresos de capital no determinado y los movimientos de las tasas de interés internas, particularmente en sus desviaciones en relación con las internacionales. El Gráfico 1.5 es ilustrativo. Se observa congruencia entre el comportamiento de los ingresos netos de capital no determinado de cada año y el premio por invertir en moneda nacional, calculado con los datos a fines del año previo.[19] En general el patrón es el esperado; esto es, cuando el premio aumenta hacia el final de un período, los ingresos de capital no determinado se elevan en el período siguiente. Tal fue la situación del 2002.

En resumen, buena parte de la expansión del gasto total de la economía en el 2002, provocada por las políticas internas (en especial la fiscal), tuvo como válvula de escape la balanza de pagos, al manifestarse en forma de un incremento en el déficit de la cuenta corriente. A su vez, no se provocó una caída en las reservas monetarias internacionales del Banco Central debido al ingreso de capital no determinado, estimulado por el aumento de las tasas de interés domésticas, en particular en circunstancias en donde las tasas de interés internacionales continuaron a la baja.

Actividad económica, producción e ingreso

La balanza de pagos como válvula de escape de la mayor presión de gasto, tal como se ha indicado, tiene como efectos principales la limitación en el crecimiento económico interno y el menor efecto sobre los precios internos. Esto último se tratará en posteriores páginas. En esta sección es relevante destacar que el producto interno bruto (PIB) real aumentó 2,8 por ciento en el 2002, según las últimas estimaciones disponibles del Banco Central de Costa Rica. Como resultado de ello, el PIB real por habitante se incrementó en 0,7 por ciento y se observaron alzas similares con el PIB y en el ingreso nacional disponible en dólares, según puede apreciarse en el Cuadro 1.1.

19. El premio se obtiene de restar la tasa LIBOR de seis meses a la tasa equivalente en dólares de las subastas de títulos del Ministerio de Hacienda y Banco Central a seis meses.

CUADRO 1.1

PRINCIPALES RESULTADOS DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA DE COSTA RICA (1999-2002)

	1999	2000	2001	2002
CAMBIO PORCENTUAL				
PIB real	8,2	1,8	1,1	2,8
Ingreso nacional disponible bruto real	-2,0	1,4	2,8	2,7
PIB real per cápita	5,7	-0,5	-1,0	0,7
PIB nominal per cápita en US$	9,4	-1,2	0,5	1,0
IND nominal per cápita en US$	0,0	2,8	4,1	0,7
DÓLARES DE ESTADOS UNIDOS				
PIB nominal por habitante (en US$)	4.116	4.065	4.087	4.130
IND nominal por habitante (en US$)	3.668	3.770	3.925	3.952
PIB nominal por miembro de PEA	n.a.	10.393	9.908	9.962
PIB nominal por ocupado	n.a.	10.962	10.549	10.644
NÚMERO DE PERSONAS				
Población a 30 junio (mil. hab.)	3.837.674	3.925.331	4.008.265	4.089.609
Población económicamente activa	n.a.	1.535.392	1.653.321	1.695.018
Población ocupada	n.a.	1.455.656	1.552.924	1.586.491

Nota: Los datos de INEC a partir del 2000 no son estrictamente comparables con los previos, por cambio de metodología.

FUENTE: Banco Central de Costa Rica, Instituto Nacional de Estadística y Censos y cálculos del autor.

Los montos del producto y del ingreso por habitante en dólares se mantienen todavía como los más altos de Centroamérica (incluida Panamá, la nación más cercana a Costa Rica en estos indicadores), aunque con variaciones modestas en el 2002. Se incluyen también datos que miden el comportamiento de la productividad de la mano de obra, tanto de la ocupada como del total de la fuerza de trabajo: PIB nominal por miembro de la Población Económicamente Activa (PEA) y por habitante ocupado. Se observa cómo experimentó una disminución en el 2001 y una recuperación modesta en el 2002, pero todavía por debajo de los niveles del 2000.[20]

20. Deben mencionarse los problemas metodológicos en este tipo de cálculos. Por una parte, se utilizan cifras de población del INEC actualizadas y proyectadas con base en el censo del 2000, las cuales no son coherentes con las incluidas en las encuestas de hogares del INEC, de donde se toman los datos de población

Los Cuadros A1.1 a A1.3 del Anexo Estadístico incluyen información adicional sobre los resultados de la actividad económica en el 2002. Más de dos quintas partes del crecimiento del 2002 las aportó el sector de "transporte, almacenamiento y comunicaciones", el tercero en importancia en cuanto a su valor agregado, con un crecimiento porcentual de 11 por ciento. El aumento en el comercio exterior influyó sobre el transporte, mientras que la mayor demanda por servicios de telecomunicaciones (telefonía celular, internet) y el aumento en las inversiones en esta área, impulsó el componente de comunicaciones. Le siguieron con 5,3 por ciento y 5,2 por ciento, respectivamente, los "servicios financieros y seguros" y "electricidad, gas y agua", pero con un aporte moderado de menos de una décima parte cada uno, debido a su baja participación en el PIB. En la actividad financiera influyó el aumento del crédito al sector privado ya mencionado cuando se trató el tema de la política monetaria. En el caso de electricidad, gas y agua, tuvo importancia la mayor demanda por los servicios eléctricos, junto con la mayor disponibilidad de agua para la generación de energía hidroeléctrica, cuyo valor agregado es superior al de la generación térmica.

Los dos sectores más grandes, que representan el 40 por ciento del PIB total ("industria manufacturera" y "comercio, restaurantes y hoteles"), aumentaron 2,2 por ciento cada uno y contribuyeron con un tercio del incremento. La mayor parte del repunte en el sector industrial se explica por el subsector de la industria de alta tecnología, a lo cual se unió un relativo dinamismo en las demás actividades de zonas francas, incluido el constante traspaso de empresas a este régimen. El sector de "agricultura, selvicultura y pesca" ha perdido importancia gradualmente en el valor agregado, como es usual en los procesos de crecimiento y cambio de la estructura económica, al representar apenas 10 por ciento del total en el 2002, merced a una disminución de su valor agregado de 1 por ciento. Los problemas en los mercados internacionales de café y banano tienen influencia significativa sobre este comportamiento.

Tanto la demanda interna como la externa crecieron en forma significativa en el 2002 (4,8 por ciento y 4,1 por ciento, en su orden), aunque por

económicamente activa y población ocupada. Además, estos indicadores se ven expuestos a la volatilidad propia de los desalineamientos entre la inflación doméstica y la devaluación.

su tamaño relativo la primera contribuyó en poco menos de tres cuartas partes al incremento de 4,6 por ciento registrado por la demanda total. Como se ha indicado en otras secciones de este informe, la mayor demanda aumentó sustancialmente las importaciones (8,2 por ciento), especialmente la de bienes, con lo cual aportaron poco menos de dos terceras partes del incremento de la oferta global.

Empleo y pobreza

Las circunstancias que han determinado un bajo nivel de actividad económica doméstica han conducido, a la vez, a una reversión y subsiguiente tendencia ascendente del desempleo. Esta evolución se observa en el Cuadro 1.2, donde destaca tanto el aumento en el desempleo abierto como en el subempleo visible, con lo cual la tasa de subutilización total aumenta casi un punto porcentual.

CUADRO 1.2

TASAS DE DESEMPLEO ABIERTO, SUBEMPLEO Y SUBUTILIZACIÓN TOTAL DE LA FUERZA DE TRABAJO EN COSTA RICA
(1999-2002, a julio de cada año)

	1999	2000	2001	2002
Tasa de desempleo abierto	6,0	5,2	6,1	6,4
Tasa de subempleo visible	4,8	3,8	4,3	4,9
Tasa de subempleo invisible	3,0	3,0	3,3	3,3
Tasa de subempleo total	7,8	6,8	7,6	8,2
Tasa de subutilización total	13,8	12,0	13,7	14,6

FUENTE: Instituto Nacional de Estadística y Censos.

La Región Central, donde se asientan casi dos terceras partes de la población, tiene la segunda tasa de desempleo más alta, 6,6 por ciento, solamente superada por la Región Pacífico Central. Destaca el reducido desempleo en la Región Huetar Norte, donde se registra una tasa de 2,9 por ciento, según los datos de la Encuesta de Hogares y Propósitos Múltiples de julio del 2002. Tal como se señaló antes, las cifras de población derivadas de dicha encuesta (Cuadros A1.4 a A1.6 del Anexo Estadístico) no son coherentes con las consignadas en el Cuadro 1.1 del texto. No obstante

esa situación, se optó por mantenerlas en este informe por pertenecer a la misma fuente, el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC).

Los escasos logros en terminos de la actividad económica en los años recientes ha conducido a mantener prácticamente invariable el porcentaje de pobreza, como ha ocurrido generalmente desde mediados de los años noventa. El Cuadro A1.5 del Anexo Estadístico ilustra lo mencionado, donde los hogares pobres representan el 20,6 por ciento del total. El deterioro de la actividad agropecuaria en los años recientes tiende a concentrar ese aumento en la pobreza en las zonas rurales, pues el número de hogares pobres en el 2002 fue superior en tres puntos porcentuales en comparación con el año 1998, cuando se situó en la proporción más baja de la década.

Regionalmente, el índice de pobreza muestra un patrón diferente al del desempleo. La mayor proporción de hogares pobres se ubica en las regiones Chorotega y Brunca, donde están la segunda y la tercera tasas más bajas de desempleo. Por el contrario, en la región Pacífico Central la pobreza está en proporciones medias, aunque tiene la mayor tasa de desempleo. Más aún, a pesar de que ésta ha aumentado sustancialmente, el porcentaje de pobreza, por el contrario, ha disminuido, cuando se le compara con los datos de 1999, recogidos en el informe sobre la economía costarricense de ese año.[21] Un análisis más profundo y específico podría dar mayores luces sobre diversas hipótesis, entre las cuales puede mencionarse la influencia de movimientos migratorios entre regiones y cambios estructurales en el valor agregado y en las remuneraciones de esas regiones.

Evolución de los principales precios de la economía

Los principales precios de la economía, esto es, el nivel general de precios, el tipo de cambio y las tasas de interés, son objeto de análisis en este apartado. El primero de ellos se estudiará analizando el comportamiento del Índice de Precios para los Consumidores de Ingresos Medios y Bajos del Área Metropolitana (índice de precios al consumidor o IPC), calculado mensualmente por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC).

21. Ver Delgado (2000), pp. 56-57.

La evolución de algunos de estos precios está con frecuencia regida por las preferencias de política económica, ya sea porque se trate de precios administrados (como el tipo de cambio, mediante el sistema de minidevaluaciones administrado por el Banco Central), o por la influencia considerable del Ministerio de Hacienda y del Banco Central en el caso de las tasas de interés pasivas. Por el contrario, el control de precios de bienes y servicios se ha reducido sustancialmente en la economía costarricense, y se limita a algunos productos de la canasta básica y a tarifas de servicios públicos.[22]

En general, la evolución de los precios de las mercancías, medido por el IPC, mantuvo en el 2002 relativa estabilidad similar a la observada a partir de 1997. El tipo de cambio tuvo una pauta de ajuste más rápida de lo observado en los dos años previos y las tasas de interés mostraron una tendencia alcista moderada, según lo previsto ante la escalada del déficit financiero del Gobierno Central. El detalle del comportamiento de estas variables se incluye a continuación.

Tipo de cambio

Cuando se analizó anteriormente el tipo de cambio, se mencionó también la conducción de la política cambiaria, utilizada como instrumento para compensar desviaciones en los años previos, en cuanto a la neutralidad del tipo de cambio, particularmente cuando se le mide por el índice de tipo de cambio real multilateral (ITCER), cuyo cálculo realiza y publica el Banco Central (véase gráfico en esa misma sección).

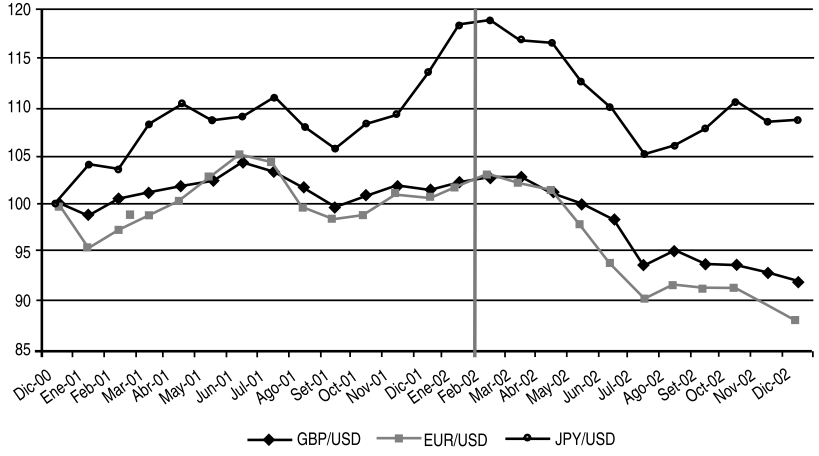
Los resultados en cuanto al tipo de cambio determinaron una devaluación a diciembre del 2002 del 10,9 por ciento. En efecto, el tipo de cambio se situó en ¢ 379,10 por dólar, en contraste con el registrado a finales de diciembre del 2001, de ¢ 341,90 por dólar. La pauta de devaluación, observada en el siguiente conjunto de gráficos, inició su acelera-

22. Las tarifas de servicios públicos, cuya determinación está a cargo de la Autoridad Reguladora de Servicios Públicos (ARESEP), tienen menos una connotación de control de precios y más un propósito de control de monopolios públicos, como es el caso típico de la telefonía, la electricidad y los servicios de agua; o privados, como de hecho ocurre con las tarifas de trasporte remunerado de personas.

ción más fuerte en el último trimestre del 2001. La depreciación real entre febrero y julio del 2002, medida por el ITCER multilateral, reflejó tanto el aumento en la pauta de ajuste cambiario aplicada por el Banco Central, como el proceso de depreciación nominal del dólar en relación con el euro y las otras monedas de países industriales, como se observa en el Gráfico 1.6.

GRÁFICO 1.6

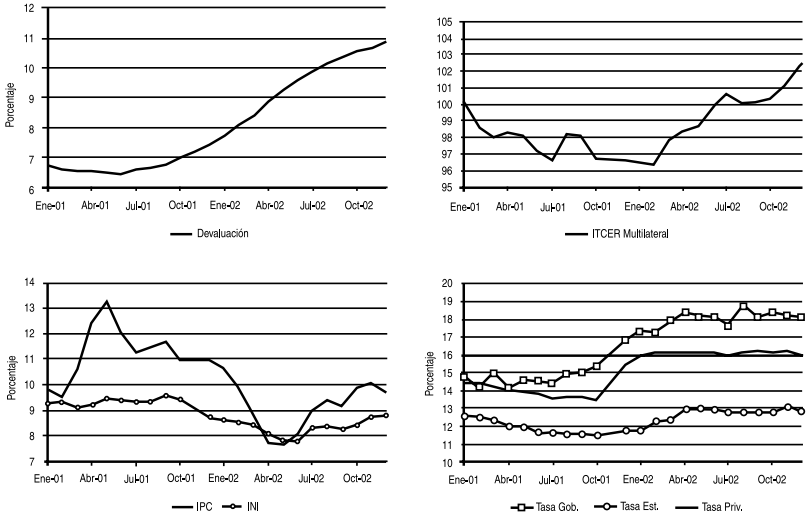
ÍNDICE DE TIPO DE CAMBIO DEL DÓLAR CON LA LIBRA ESTERLINA, EURO Y YEN
(2000 - 2002, índice dic 2000 = 100)



Esto motivó al Banco Central a moderar el ritmo de devaluación en agosto, cuando bajó a un promedio de 13,4 céntimos diarios, en contraste con 14,8 céntimos diarios en los dos meses previos. Sin embargo, la moderación en la caída del dólar respecto a las principales monedas fuertes, junto con la alta inflación de julio y agosto (las tasas mensuales más altas del año), provocaron la inflexión mostrada por el ITCER en ese mes y condujeron nuevamente al Banco a retomar un mayor ritmo de devaluación, la cual fue de 15,1 céntimos diarios en el último cuatrimestre (0,87 por ciento mensual).

GRÁFICO 1.7

DEVALUACIÓN NOMINAL, ÍNDICE DE TIPO DE CAMBIO EFECTIVO REAL MULTILATERAL, INFLACIÓN Y TASAS DE INTERÉS EN COSTA RICA.
(enero 2001 - diciembre 2002)



ITCER: Índice de Tipo de Cambio Efectivo Real. IPC: Índice de Precios al Consumidor. INI: Índice de Núcleo Inflacionario (o de inflación básica).

FUENTE: Banco Central de Costa Rica

Inflación

La circunstancia de que una parte importante del aumento en la demanda interna y en la capacidad de gasto se canalizara hacia el exterior por medio de la balanza de pagos, apoyó un crecimiento relativamente moderado de los precios internos. El Índice de Precios al Consumidor (Índice de Precios para los Consumidores de Ingresos Medios y Bajos del Área Metropolitana) tuvo un aumento anual de 9,7 por ciento. Su tasa de variación anual estuvo por debajo del 10 por ciento en la mayoría de los meses del año, excepto en enero y noviembre, como se observó en el Gráfico 1.7.[23]

23. Una digresión en este punto parece relevante. El IPC se publica como un índice con base 1995. Sin embargo, el instrumento fundamental a partir del cual se construye, las encuestas de ingresos y gastos, se realizó varios años antes. En efecto, la última encuesta fue de 1987-88. Esto sugiere la urgencia de la tarea, en la cual está ocupado el INEC, para realizar pronto una nueva encuesta

Costa Rica continúa como un país de inflación alta en América Latina y el Caribe. En los años 2000 y 2001, solamente tres países de la región mantuvieron una inflación superior a la de Costa Rica. Esa cantidad subió a seis en el 2002, gracias a los problemas de varias economías en Suramérica.[24] En el último quinquenio, el logro importante de la política monetaria ha sido mantener la tasa de inflación relativamente estable. En el corto plazo, y en ausencia de acciones efectivas para eliminar el déficit del Banco Central y reducir el del resto del sector público, no parece probable alcanzar mayores logros, como sería avanzar hacia tasas de crecimiento del nivel de precios similares a las internacionales.[25]

El incremento del índice de precios al consumidor fue el más bajo del período reciente de estabilidad desde 1997, a pesar de haberse acelerado la pauta de devaluación y de haber subido los precios internacionales del petróleo. Es posible que, junto con la menor presión de la demanda sobre el mercado interno, haya influido hacia la baja la reducida inflación internacional y los bajos niveles de tasas de interés internacionales. Así, el IPC de bienes y servicios "transables", según el Banco Central, aumentó por debajo tanto del promedio como de los "no transables", pero a un ritmo superior al del año 2001.[26]

---

de ingresos y gastos, la cual deberá servir para proveer información valiosa sobre los cambios estructurales en los patrones de gasto de la población, entre otras cosas.

24. Los países de Latinoamérica y el Caribe con inflación superior a la de Costa Rica en el 2002 fueron Argentina, Ecuador, Paraguay, Suriname, Uruguay y Venezuela.

25. Esta posición sobre las causas fundamentales de la inflación secular y moderada en Costa Rica difieren de las sugeridas por el Banco Central en el 2003: "… el aceleramiento en la pauta de devaluación ante la necesidad de corregir las presiones hacia la apreciación del tipo de cambio real y el deterioro de los precios del petróleo en el mercado internacional" (BCCR, 2003a). Por el contrario, la posición que aquí se afirma considera la inflación como un fenómeno estructural de la economía del país, enraizado en el problema de pérdidas financieras del Banco Central.

26. Es posible que el aumento en el precio de los combustibles se refleje con mayor intensidad en el 2003, pues de acuerdo con el Banco Central (2003 a), "… se estima que un incremento de 10 por ciento en el precio del petróleo produce un incremento de 0.5 puntos porcentuales (con un rezago de aproximadamente 6 meses) en el nivel de inflación".

CUADRO 1.3

ÍNDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR
SEGÚN CLASIFICACIONES INDICADAS EN COSTA RICA, 2001-2002
(tasa de variación anual)

	2001	2002
Bienes y servicios regulados	13,95	11,25
Bienes y servicios no regulados	10,32	9,34
Bienes y servicios "transables"	5,13	8,64
Bienes y servicios "no transables"	13,72	10,14

FUENTE: Banco Central de Costa Rica.

El informe sobre la inflación elaborado por el Banco Central refleja el crecimiento de los precios del 2002 particularmente en los bienes, más que en los servicios, cuyo aumento fue de 10,2 por ciento. Los bienes y servicios regulados aumentaron por encima del promedio, pero menos que en el 2001, debido a los ajustes de tarifas de servicios públicos inferiores a las del año previo.[27]

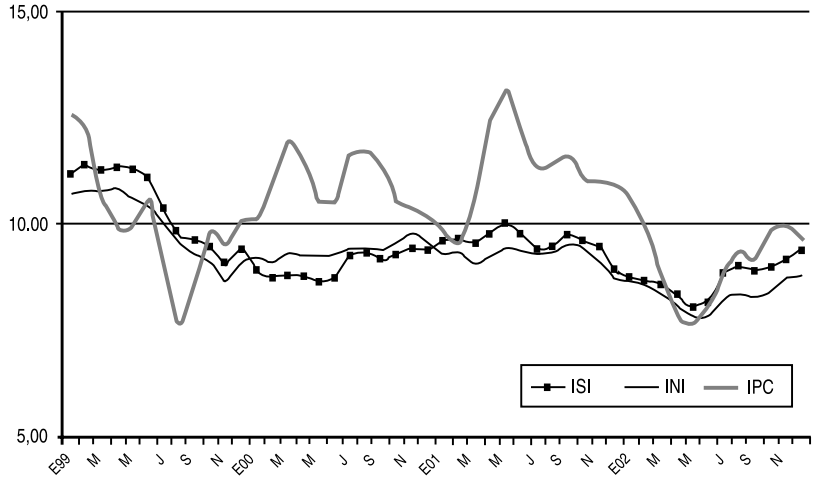
El Banco Central utiliza, a partir del IPC, dos diferentes metodologías para calcular el índice de núcleo inflacionario (o de inflación básica, como también se le denomina, para hacer referencia al concepto del inglés *core inflation*), como una medida aproximada de aislar los efectos de mediano plazo en el comportamiento de los precios, mediante la exclusión de factores estacionales, externos y originados en fijación administrativa de precios y tarifas. Los resultados se ilustran en el Gráfico 1.8. Dichas metodologías, denominadas "por exclusión" y "por influencia limitada" se describen en forma detallada en Banco Central de Costa Rica (2003a), de donde también se ha tomado el citado Gráfico 1.7.

El nuevo Índice Subyacente de Inflación, considerado por el Banco como más adecuado y más comprensivo para medir el fenómeno monetario (porque excluye una menor proporción, 30 por ciento, de renglones del IPC), posiblemente refleja con algún rezago el efecto de la aceleración de la pauta cambiaria. También tiende a confirmar la afirmación hecha cuando se trató el tema de la política monetaria, respecto a la política monetaria relativamente expansionista, especialmente en el segundo semestre del 2002, motivada por la dificultad para contrarrestar el incremento en el desequilibrio fiscal.

27. Ver BCCR (2003a), p. 13.

GRÁFICO 1.8

INDICADORES DE INFLACIÓN DE COSTA RICA (IPC, ÍNDICE DE NÚCLEO INFLACIONARIO E ÍNDICE SUBYACENTE DE INFLACIÓN)
Enero 1999 - Diciembre 2002



FUENTE: Banco Central de Costa Rica (2003a).

El citado indicador permite también observar, como se ha afirmado antes, la naturaleza del fenómeno inflacionario en Costa Rica: el componente del aumento de precios medido por los indicadores complementarios incluidos en el Gráfico 1.8, en principio atribuible a los efectos de la política monetaria, ha oscilado entre 9 y 11 por ciento en los últimos cuatro años. Esto es resultado de la expansión monetaria provocada por el persistente déficit financiero del Banco Central y por la ausencia de mecanismos de apoyo fiscal para el logro del objetivo de estabilización.[28]

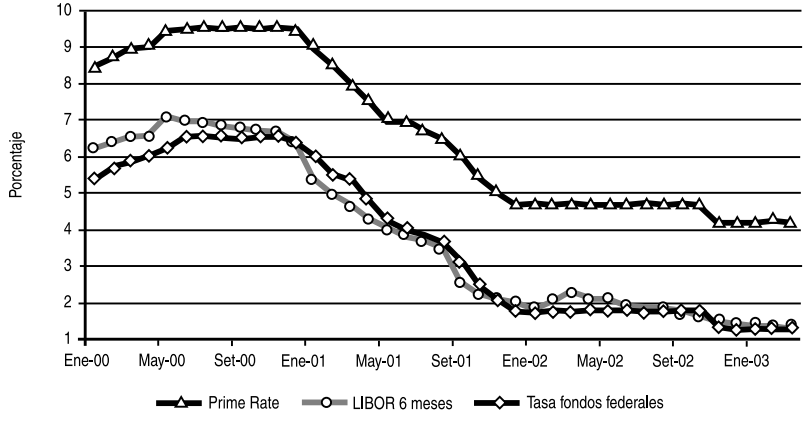
28. Este no es espacio para entrar en profundidad en el análisis del problema del desequilibrio financiero del Banco Central, sus causas, sus consecuencias y las posibles soluciones, tema al cual el autor ha dedicado tiempo considerable y se refleja en varios de sus escritos. El reciente informe sobre inflación del Banco Central de Costa Rica (BCCR 2003a) dedica espacio amplio al análisis tanto de la sostenibilidad del déficit fiscal como de las vías posibles de solución del déficit del Banco Central, requisitos ambos para aspirar a niveles de inflación internacionales.

Tasas de interés

Con el repunte de la tasa de devaluación, especialmente a partir del último trimestre del 2001, se observó un movimiento ascendente de las tasas de interés, en particular las de subastas de títulos del Gobierno y del Banco Central y las de los bancos privados. A lo largo del año estas tasas de interés aumentaron alrededor de dos puntos porcentuales (ver Gráfico 1.9 del texto y Cuadro A1.15 del Anexo Estadístico). En relación con el exterior, la ampliación de la brecha fue todavía mayor porque las principales tasas pasivas internacionales continuaron hacia la baja, desde 2 por ciento para LIBOR y la tasa de fondos federales al iniciar 2002, hasta 1,25 por ciento hacia fines de ese año. En esas circunstancias, el premio por invertir en colones se amplió.

GRÁFICO 1.9

TASAS DE INTERÉS INTERNACIONALES
(Tasas a fin de mes desde enero del 2002 hasta abril del 2003)



Las tasas para depósitos en los bancos estatales incrementaron en menor proporción, alrededor de un punto porcentual. Sin embargo, el comportamiento de las tasas para créditos (activas) fue opuesto. A diciembre del 2002 las tasas activas de los bancos estatales aumentaron poco menos de tres puntos porcentuales, mientras las de los bancos privados se mantuvieron con poca variación, al punto que el promedio del 2002 fue inferior al del 2001. Más aún, por primera vez las tasas de interés para créditos anunciadas por los bancos privados fueron inferiores

a las de los bancos estatales. Esto plantea la hipótesis, que invita a investigaciones posteriores, de un posible cambio estructural en el sistema bancario costarricense, conforme al cual la banca privada podría haber alcanzado ya un tamaño suficiente para competir con la banca estatal por precios, y no sólo por calidad de servicio, como lo había hecho durante las dos décadas previas que marcaron el período de consolidación en el mercado local.

Al menos un factor adicional explica el incremento en las tasas activas de los bancos estatales. La situación financiera particularmente del Banco Nacional de Costa Rica, con limitaciones de capitalización que afectan su suficiencia patrimonial,[29] obliga a buscar formas de generar más ingresos y una de ellas es el aumento del margen financiero. Esto es especialmente importante en el caso del mencionado banco porque los órganos supervisores pusieron en vigencia, a fines del 2002, una reforma a los requisitos de suficiencia patrimonial, para considerar no sólo la de la entidad individual, sino también en forma consolidada, para evitar el doble apalancamiento. Como el Banco Nacional es propietario del 80 por ciento de las acciones del Banco Internacional de Costa Rica S.A. (BICSA), se ve obligado a deducir de su propio capital el monto de su participación en el de BICSA, lo cual habrá de hacerse gradualmente, en un plazo de tres años. De ese modo, se compromete el monto de su capital en relación con los activos ponderados por riesgo y, ante la reducida viabilidad de capitalización por parte del Estado, el Banco Nacional se vería obligado a actuar por sí mismo.

1.6 OTROS ASPECTOS RELEVANTES

Esta sección tiene como propósito fundamental proveer elementos de juicio sobre la evolución en el 2002 de algunos temas específicos, no propios del análisis coyuntural, pero de gran importancia en lo referente a la evolución de mediano y largo plazos de la economía costarricense. No se pretende, con ello, realizar una discusión exhaustiva de esos temas, ni elaborar sobre orientaciones de política económica en el futuro, sino solamente poner en contexto las tendencias recientes. De ese mo-

29. Fondo Monetario Internacional (2003a), pp. 6 y 13.

do, se desea plantear una base para la discusión de acciones futuras en estas materias.

Se hará referencia al proceso de dolarización de la economía, al avance de acciones estructurales para atacar el problema del déficit fiscal, a los desarrollos recientes en materia de política comercial y a las tendencias principales del crédito y del sistema financiero.

Dolarización y sistema cambiario

Las estadísticas del sistema financiero indican la continuación de la tendencia a la dolarización de las carteras de activos y de pasivos del sistema bancario. Al finalizar el 2002, 53 por ciento de la cartera de crédito al sector privado estaba constituida por créditos en moneda extranjera, nueve puntos porcentuales por encima de diciembre del 2000. El fenómeno de sustitución de monedas se desaceleró en el 2002, pues a fines del 2001 la referida proporción era de 50 por ciento. Los pasivos en moneda extranjera representaron el 42 por ciento de la liquidez total. Cuando se incluye a los bancos domiciliados en el exterior (usualmente conocidos como *off-shore*) y pertenecientes a grupos financieros locales, estos porcentajes aumentan.

La dolarización, como un proceso de "sustitución de monedas", es conocido en la literatura económica y surge, en primera instancia, porque la moneda doméstica no está supliendo eficientemente los servicios esperados de ella, en particular el de **depósito de valor**. Con una inflación alta pero relativamente estable y moderada, los otros dos servicios del dinero, **medio de cambio y de unidad de cuenta**, no se afectan severamente. Se argumenta, adicionalmente, que la excesiva credibilidad ofrecida por una conducción previsible del sistema de minidevaluaciones, aumenta la confianza para realizar operaciones de crédito en dólares, más allá de lo justificable en las circunstancias existentes.[30]

La discusión sobre la conveniencia de dolarizar o no dolarizar la economía no es un tema resuelto. El requisito de disciplina fiscal es aplicable tanto a un sistema monetario dolarizado como a uno con moneda propia y de valor estable. Las ventajas y desventajas de la dolarización han

30. Ver Fondo Monetario Internacional (*ibid*).

sido objeto de discusión en el pasado reciente.[31] A veces existe la tentación de preguntarse hasta dónde el tema de fondo es el grado de confianza en la capacidad de las autoridades políticas (o la falta de ella) para manejar la moneda doméstica como corresponde al propósito de mantener su valor estable, la característica más preciada para su supervivencia.

Pero, dejando aparte la discusión de fondo, la realidad muestra una continuación de la tendencia hacia la dolarización de hecho de la economía costarricense. Esto es fácil de documentar con cifras cuando se refiere al sistema financiero, pero menos fácil cuando se refiere a la utilización de dólar como unidad de cuenta y como medio de cambio, aunque el autor tiene la percepción de que también ha continuado su crecimiento en estas dos últimas funciones del dinero. Como afirma Trejos (1999, p. 187), "…si nuestro país continúa abriéndose al resto del mundo […] terminará usando el dólar como moneda, aunque no lo quiera. Para el largo plazo, no sé si será de cinco o de cincuenta años, el debate sobre si queremos o no dolarizarnos no tendrá razón de ser; de una manera o de la otra, tendremos una dolarización que no podremos evitar".

El tema de la dolarización es motivo de preocupación por el incremento en la vulnerabilidad financiera del país. En efecto, la volatilidad internacional y la probabilidad de nuevas crisis financieras, con los riesgos de contagio observados en la década de los años noventa, plantean dudas sobre la capacidad del país para soportar una crisis severa. Esto es importante, en particular, en circunstancias de escaso crecimiento económico, de alto endeudamiento del público en dólares en la banca doméstica, de fragilidad fiscal, de una alta brecha en la cuenta corriente de la balanza de pagos y de pasivos altamente dolarizados en el sistema financiero, más allá de la disponibilidad de reservas internacionales.

El Banco Central (2003a, pp. 16-17) menciona al respecto: "Es importante llamar la atención sobre la concentración del crédito (principalmente en moneda extranjera) hacia actividades no transables, tales como vivienda, construcción, comercio, consumo y servicios como parte de la estrategia de mercadeo de la banca comercial. Los riesgos que implica una concentración de este tipo en el crédito en moneda extranjera ante

31. Ver Calvo (1999) y Trejos (1999).

variaciones bruscas del tipo de cambio ya han sido discutidos en ediciones anteriores del Informe de Inflación (Veáse, por ejemplo, Informe de Inflación, enero 2002)."

Por su parte, el Fondo Monetario Internacional no concuerda con la decisión tomada por las autoridades del Banco Central, de mantener el régimen de minidevaluaciones bajo el argumento de que provee confianza, por ser predecible, y mantiene suficiente flexibilidad para hacer frente a *shocks* externos. El FMI considera que "… el régimen se ha visto afectado por las crecientes debilidades en los campos fiscal y financiero, ha propiciado la dolarización y podría no evitar alguna pérdida de competitividad. [El *staff*] urgió por una pronta decisión hacia un régimen cambiario más flexible…"[32]

Aún más, bajo el argumento de la preocupación tanto por el creciente proceso de dolarización como por los riesgos de la sostenibilidad fiscal, al concluirse la elaboración de este informe, en el mes de abril del 2003, tres importantes agencias internacionales calificadoras de riesgo rebajaron el nivel de su calificación para la deuda soberana de largo plazo de Costa Rica, en moneda extranjera. En efecto, primero Standard & Poor's pasó la calificación de riesgo de estable a negativa. Luego Moody's la bajó de positiva a negativa. Finalmente Fitch Ratings anunció al final del mes su decisión de pasarla de estable a negativa. En todos los casos se mantuvo la calificación, correspondiente a categorías por debajo del grado de inversión, pero se devaluaron las perspectivas.

En estas circunstancias, es conveniente la apertura de un debate amplio y definitorio, más allá de los intercambios de ideas que de tiempo en tiempo se producen, sobre los rumbos probables de la dolarización, sus implicaciones en cuanto a la limitación de la efectividad de la política monetaria y la eventual modificación del régimen cambiario, donde las direcciones planteadas han sido las de un sistema de tipos de cambio flexibles y la dolarización plena y oficial de la economía.

32. Ver Fondo Monetario Internacional (*op. cit.*), p. 3.

Acciones estructurales para enfrentar el desequilibrio fiscal

Como ha quedado expuesto en este estudio, el creciente desequilibrio fiscal es, una vez más, uno de los principales problemas de la economía costarricense. En diferentes escritos se ha dado prueba tanto de sus implicaciones como de su antigüedad. Hay referencia amplia en Camacho (2002), donde se recogen las ponencias de un foro organizado por la Academia de Centroamérica a principios del 2002, relacionado con el tema de la reforma fiscal propuesta por una comisión de Exministros de Hacienda. Allí también se publica el informe de ellos y gran cantidad de opiniones sobre su contenido y las perspectivas de su trámite.

Desde entonces se demostró la dificultad política de aprobar reformas de fondo en los primeros ocho meses de la Administración Pacheco, con una nueva integración de la Asamblea Legislativa, para hacer frente a los desequilibrios previsibles para el 2002. Por ese motivo, los esfuerzos políticos se concentraron en un "paquete fiscal" de emergencia, con efectos temporales para el año 2003 y, en consecuencia, con acciones en su mayoría vigentes solamente por un año. Así, se tramitó por varios meses y se aprobó finalmente en diciembre la Ley de Contingencia Fiscal, con la meta de dedicar el 2003 a la discusión y tramitación del proyecto de ley de reforma fiscal, cuya base es el informe de los Exministros.

El Cuadro 1.4 del texto incluye un listado de las propuestas tributarias planteadas por el Gobierno originalmente, como parte del plan de temporal de contingencia, así como las medidas aprobadas por la comisión legislativa.

Como complemento a las medidas tributarias, el Gobierno propuso acciones adicionales por el lado del gasto, para contribuir con la reducción del déficit fiscal pasivo del 2003 por ¢ 32.600 millones, equivalentes a un 0,48 por ciento del PIB. Las principales disposiciones estarían relacionadas con la renegociación de la deuda del Gobierno con entidades públicas y con ahorros aplicados en el gasto de instituciones públicas y poderes del Estado, cuyo aporte en conjunto sería de 0,40 por ciento del PIB.

CUADRO 1.4

PLAN DE CONTINGENCIA FISCAL 2002.
PROPUESTA ORIGINAL Y APROBACIÓN COMISIÓN LEGISLATIVA
(millones de colones)

	PROPUESTA GOBIERNO	RESULTADO COMISIÓN LEGISLATIVA
Sobretasa de 4 por ciento a Impuesto sobre Renta	10.000	24.956
Impuesto de US$200 a sociedades anónimas	19.000	18.240
50 por ciento adicional a vehículos de lujo	3.000	2.330
US$1.000 a mesas juego y terminales de apuestas	6.000	4.275
Aumento de 200 por ciento en aranceles del Registro Público	12.000	5.500
Timbres de derecho de salida del país	2.000	2.000
Aumento en impuesto a bancos "off-shore"	--	665
Aumento en impuesto a licores y cigarrillos	--	4.700
Impuesto a suscriptores de TV por cable	6.000	--
Duplicación de impuestos a los moteles	n.d.	--
Aumento de un punto porcentual a Imp. Ventas	25.000	--
Impuesto de US$100 por uso de teléfonos celulares	30.000	--
Impuesto de 5 por ciento a pensiones de privilegio	n.d.	--
TOTAL	**113.000**	**62.666**
Porcentaje del PIB	**1,66**	**0,92**

FUENTE: Ministerio de Hacienda y Comisión Mixta de Pacto Fiscal (legislativa).

De esa manera, el plan de contingencia fiscal contribuiría en total con 1,4 por ciento del PIB, para disminuir el desequilibrio del sector público no financiero previsto en el 2003. La versión final de la ley no sufrió modificaciones significativas, en particular en cuanto a su objetivo de obtener un alivio del déficit del 2003 por alrededor de ¢ 100.000 millones, tanto por aumento de ingresos como por racionalización de gastos.

En el sector de los gastos, en octubre del 2002 se presentó el primer informe de la Comisión de Control y de Ordenamiento del Gasto Público y de la Rendición de Cuentas de los Funcionarios y Empleados Públicos,[33] titulado "Una Hacienda Pública ordenada traerá creciente desa-

33. Creada por Decreto Ejecutivo n.° 30625-H, publicado en el Alcance Número 60 a *La Gaceta* Número 161 del viernes 23 de agosto del año 2002.

rrollo económico y social para todos". Los miembros de la Comisión analizaron las causas y orígenes del crecimiento del gasto público, estudiaron en detalle los egresos y, en particular, los llamados "disparadores del gasto", al igual que la eficiencia en la recaudación y la deuda pública, tanto interna como externa, y la del Banco Central. Ellos también hicieron una serie de recomendaciones en detalle sobre las primeras medidas que deben adoptarse, especialmente en el 2003.

La Comisión sugirió, además, el logro de una serie de objetivos para resolver los males de la Administración Pública y transformar el país con visión de largo plazo, la evaluación constante de los resultados operacionales de toda la Administración Pública y la rendición de cuentas; el estudio gradual y consistente de todas las dependencias públicas; la continuación de los esfuerzos para propiciar una reforma integral del Estado, que incluya a las instituciones autónomas o descentralizadas y a los entes paralelos y empresas públicas; la corrección de los esquemas que provean hipertrofia burocráctica, crecimiento desordenado del aparato estatal, crecimiento del empleo residual y clientelismo político; y la reforma de la legislación de Servicio Civil, para dar estabilidad en los puestos y remuneraciones decorosas y así no propiciar inamovilidad.

Hay una preocupación creciente por el tema de la "sostenibilidad fiscal", concebida como los resultados financieros requeridos anualmente para mantener el saldo de la deuda pública en relación con el PIB. En el último informe de inflación del Banco Central se incluye un análisis amplio de un estudio efectuado al respecto, según el cual "… la sostenibilidad depende entonces de la interacción de cuatro elementos: tamaño inicial de la deuda, nivel de superávit primario, tasa real de interés y tasa de crecimiento de la economía".[34] Allí se indica que bajo condiciones razonables en los próximos años, la sostenibilidad fiscal requiere de un superávit primario de 2 por ciento del PIB o superior. Por su parte, el FMI también incluye en su consulta del Artículo IV del Convenio Constitutivo, un análisis en relación con la sostenibilidad fiscal, según el cual se requiere generar a mediano plazo (hacia el 2005) un superávit primario igual o superior al 2,5 por ciento del PIB.

34. Ver BCCR (2003a), p. 29.

Política comercial de Costa Rica en el 2002

Desde el lanzamiento de la iniciativa para formar un área de libre comercio en el Continente Americano (ALCA), se ha estimulado con énfasis una política comercial tendente a negociar y suscribir tratados de libre comercio con diferentes países. Esto ha sido un complemento del proceso de desgravación arancelaria iniciado por Costa Rica a mediados de los años ochenta y adoptado en toda Centroamérica, con fuerte énfasis en la década de los años noventa.

De este modo, en el 2002 entró en vigencia el Tratado de Libre Comercio (TLC) negociado por Costa Rica con Canadá, así como los TLC negociados por Centroamérica con Chile y con República Dominicana. De igual manera, se hicieron avances importantes para suscribir un TLC con Trinidad y Tobago, lo cual implicaría, a la vez, extenderlo a la totalidad de la Comunidad del Caribe (CARICOM). Internamente en Centroamérica se inició el proceso preparatorio para empezar, a partir de enero del 2003, las negociaciones tendentes a suscribir un TLC con los EE.UU.

Dentro del marco del Mercado Común Centroamericano, se percibió un cambio de enfoque de la Administración del Presidente Abel Pacheco en relación con el resto de la región. El Ministro de Comercio Exterior, Dr. Alberto Trejos, ha sido enfático en cuanto a la importancia que se concede al mejoramiento de los instrumentos de la integración económica regional, tanto por sus propios méritos como por la importancia de fortalecer la posición de Centroamérica ante las negociaciones conducentes a la firma de un TLC con los EE.UU. Los esfuerzos iniciados por Guatemala y El Salvador para conformar una unión aduanera, se han extendido hacia la región y ha habido avances en los procesos preparatorios para tal fin.

La política comercial ha puesto énfasis no sólo en los aspectos relacionados con los tratados de libre comercio, sino también con convenios para fomentar la inversión. De esa manera, en el 2002 entraron en vigencia acuerdos de promoción recíproca de inversiones con Suiza y con Corea. Además, se suscribieron acuerdos similares con Bolivia y con Bélgica y Luxemburgo, los cuales estaban en trámite de ratificación por parte de la Asamblea Legislativa al concluir ese año.

Tendencias del crédito y del sistema financiero

Composición del crédito

Junto con el fuerte crecimiento del crédito al sector privado, ha continuado el cambio gradual en su estructura. Así lo demuestra el Cuadro A1.10 del Anexo Estadístico. La participación relativa del crédito para el sector agropecuario ha disminuido hasta situarse en el 2002 en 4,8 por ciento (en contraste con 8,1 por ciento en 1998). Las actividades que durante los años sesenta y setenta se consideraban como "preferenciales" (agricultura, ganadería, pesca e industria manufacturera) tuvieron un descenso en su participación desde 25,1 por ciento en 1998 hasta 16,8 por ciento en el 2002. Los renglones típicos de servicios (turismo, comercio, servicios, consumo y otros) mantuvieron prácticamente invariable su participación en la comparación de los años citados (alrededor de 57,6 por ciento).

En contraste, construcción y especialmente vivienda tuvieron el mayor aumento al pasar de 17,4 por ciento a 25,6 por ciento entre 1998 y 2002. En este comportamiento ha influido la disminución de las tasas de interés en los años recientes, la estabilidad relativa desde 1997 y la apertura de opciones para financiamiento en dólares. Esto último se ha visto como la única forma para los deudores de solicitar crédito con cuotas mensuales bajas, al menos en el corto plazo. La preocupación expresada en torno a la dolarización de las carteras de crédito reside, especialmente, en el peligro de una inadecuada medición de los riesgos potenciales para deudores como los de vivienda, cuando sus ingresos no son en dólares, pues un eventual y fuerte *shock* externo les dejaría sin capacidad de pago.

La situación planteada conducirá, muy probablemente, a la adopción de medidas por parte de las autoridades del Banco Central y de los entes a cargo de la supervisión bancaria, con el propósito de proteger los riesgos de las entidades financieras y desalentar a los deudores a tomar esos riesgos excesivos y no siempre bien evaluados. Esto sería, ciertamente, una segunda mejor alternativa (*second best*) a la difícil orientación de política macroeconómica, coordinada así para evitar los estímulos actuales al endeudamiento en moneda extranjera.

Evolución del sistema de pagos

En el sistema de pagos de la economía hay recientes y significativas innovaciones, que se profundizaron en el 2002. El funcionamiento del Sistema Interbancario de Negociación y Pagos Electrónicos (SINPE), administrado por el Banco Central, ha implicado una modernización de los tradicionales mecanismos de compensación de cheques y se ha extendido con crecimiento exponencial a diferentes medios de transferencia electrónica de fondos.[35] El total de transacciones por medio del SINPE en el 2002 fue de alrededor de ¢ 22 billones, casi 19 por ciento superior al 2001 y más de 40 por ciento por encima del 2000. Estas cifras implican un crecimiento real cercano al 20 por ciento.

CUADRO 1.5

TRANSACCIONES POR MEDIO DEL SISTEMA INTERBANCARIO DE NEGOCIACIÓN Y PAGOS ELECTRÓNICOS DE COSTA RICA 2000-2002

	2000	2001	2002
FLUJOS EN BILLONES DE COLONES			
Liquidación total por SINPE	15,7	18,6	22,1
Compensación y liquidación de cheques	9,3	8,4	8,6
Transferencias electrónicas interbancarias	5,8	7,0	8,4
Transferencias electrónicas entre terceros	0,2	2,1	3,4
Otros conceptos	0,4	1,1	1,7
PARTICIPACIÓN PORCENTUAL EN EL TOTAL			
Liquidación total por SINPE	100,0	100,0	100,0
Compensación y liquidación de cheques	59,2	45,2	38,9
Transferencias electrónicas interbancarias	36,9	37,6	38,0
Transferencias electrónicas entre terceros	1,3	11,3	15,4
Otros conceptos	2,6	5,9	7,7

FUENTE: Banco Central de Costa Rica, Memoria Anual del 2002.

35. Junto con el SINPE existen en la economía otros mecanismos de compensación de pagos, como los provistos por los sistemas de tarjetas de crédito y los relacionados con cajeros automáticos y con valores, sobre los cuales no se dispuso de información al elaborarse este informe.

Además, continúa un cambio estructural importante, como lo es el mayor uso de las facilidades electrónicas para la realización de los pagos en la economía. Eso lo muestra el Cuadro 1.5, donde se aprecia el aumento relativo en los pagos por medios electrónicos y la disminución, no sólo relativa sino también absoluta, de los montos de pagos cursados por medio de cheques. Este comportamiento implica una tendencia hacia mecanismos más eficientes, y sobre todo de menor costo, para saldar las transacciones en la economía. También, tiende a subvaluar la magnitud del cambio, pues habría de agregarse información de las transacciones que ocurren mediante transferencias entre cuentas internas en las entidades con servicios de banca electrónica, por teléfono o por internet.

Reforma financiera

En aspectos de reforma financiera, durante el 2002 tuvo poco avance el trámite legislativo de varios proyectos de ley, encabezados por el texto propuesto por el Banco Central de Costa Rica en el 2001. Bolaños (2002, pp. 88-119) hace un recuento detallado y un magnífico análisis de las principales iniciativas. A diferencia del esquema de organización utilizado en los últimos diez años para el estudio y trámite de este tipo de proyectos, la actual legislatura no integró una comisión especial de reformas financieras, sino que le encargó esa tarea a la Comisión de Asuntos Económicos.

La Comisión ha venido trabajando sobre la base de un texto sustitutivo en cuya preparación participó activamente el Banco Central. Allí se incluyen algunos de los aspectos considerados como fundamentales en esta etapa de la reforma financiera, entre ellos la mayor independencia del Banco Central, la creación de fondos de garantía de depósitos y la banca de desarrollo. Hay, sin embargo, la percepción de que las propuestas de reforma son tímidas y excesivamente graduales.[36] Por ese motivo, a lo interno del sistema financiero algunos opinan que la reforma no agrega cosas de relevancia considerable; por lo tanto, si no se aprobara, no ocurriría nada adicional, ni bueno ni malo, en el sistema financiero.

36. Fondo Monetario Internacional, 2003a.

Supervisión del sistema financiero

La supervisión del sistema financiero avanzó en algunas áreas sensibles, calificadas como débiles por parte de organizaciones internacionales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial (a través del FSAP, siglas en inglés de Financial Sector Assessment Program),[37] así como por el Grupo de Acción Financiera (GAFI), organización de países industrializados establecida para evaluar la colaboración de los diferentes países en materia de lucha contra lavado de dinero por medio de sus sistemas financieros.

De ese modo, se emitió normativa para poner en práctica esquemas de supervisión consolidada, con el propósito fundamental de evitar problemas de doble apalancamiento. Esto ocurría con la normativa previa, en particular en bancos con participación en el capital de otros bancos, pues la suficiencia patrimonial de banco "padre" no incluía ninguna provisión por la parte de su patrimonio que servía, a la vez, para apalancar operaciones en el banco "hijo". La normativa se aprobó con una gradualidad de tres años, para permitir a las entidades afectadas realizar los ajustes requeridos para cumplir con la suficiencia patrimonial modificada por estas nuevas disposiciones.

En la supervisión del mercado de valores, la acción más importante adoptada en el 2002 fue la aprobación y puesta en práctica del sistema de valoración a precios de mercado, tanto para las carteras de las Sociedades Administradoras de Fondos de Inversión (SAFI) como para las Operadoras de Fondos de Pensiones Complementarias (OPC). La valoración a mercado tuvo problemas iniciales, pues el sistema con el cual arrancó, elaborado y provisto como un servicio de la Bolsa Nacional de Valores a las entidades financieras, planteó problemas de volatilidad, particularmente para determinados títulos en días, en donde no había precio de mercado por ausencia de transacciones. Las entidades supervisoras han concebido la valoración a precios de mercado como una responsabilidad de los operadores, bajo metodologías cuya elaboración co-

37. Al momento de concluirse la elaboración de este informe, el Fondo Monetario Internacional hizo público el documento "*Financial System Stability Assessment*", del 11 de febrero del 2003, como parte del FSAP. Por motivos de tiempo no se incluye aquí su discusión, la cual debería ser parte de un análisis específico sobre agenda de reformas en el sistema financiero.

rresponde a ellos y deben registrarse en la Superintendencia General de Valores (SUGEVAL). El cambio efectuado en el 2002 era necesario para asegurar a los inversionistas, en todo momento, un valor de su cartera de inversiones financieras adecuado a las condiciones del mercado, en vez de la medición poco realista del precio de adquisición. Su aceptación requiere de una mayor educación financiera básica y de más madurez de parte de los inversionistas para comprender las ventajas, los riesgos y las perspectivas de las inversiones en títulos de renta variable y de valor sujeto a las condiciones del mercado.

En el campo de la supervisión de pensiones se aprobó, en el 2002, un nuevo reglamento de inversiones de las OPC, con requisitos más amplios y flexibles para la inversión de los recursos de los fondos de pensiones, pero con criterios estrictos para la valoración de opciones en particular en instrumentos de mercados extranjeros. De igual manera, la nueva reglamentación establece condiciones novedosas para obligar a las operadoras a hacer una adecuada valoración de los riesgos de los instrumentos en donde efectúen la inversión de los fondos sometidos a su custodia.

Este no es el espacio para efectuar un análisis detallado de la agenda para la reforma financiera. Como se indicó anteriormente, Bolaños (2002) hace amplia referencia al tema. Solamente conviene agregar que las reformas para modernizar la supervisión en las entidades financieras requieren todavía algunos elementos sobre los cuales no se han hecho planteamientos de nueva legislación. Uno de ellos se refiere a la protección legal de los supervisores, uno de los temas expresamente contemplados en los Principios de Basilea para una Supervisión Efectiva. Significa evitar que los supervisores se mantengan expuestos a procesos judiciales civiles y penales no relacionados con problemas de dolo o negligencia, así como cubrir los gastos de esos procesos, cuando se abran, mediante el presupuesto de la entidad supervisora. Todo ello conduce a estimular que el supervisor pueda adoptar las decisiones conforme con las mejores técnicas de supervisión prudencial, sin temor de represalias judiciales injustificadas dentro de este nuevo campo de la supervisión financiera.

El otro componente de la legislación sobre el cual habrá de trabajarse en el futuro se refiere a la solución de bancos en problemas. La moderni-

zación de la supervisión prudencial busca disminuir los riesgos de fracaso en entidades financieras, sobre todo en los intermediarios, por la probabilidad de contagio en entidades sanas. Pero una vez ocurrido un fracaso, la estructura institucional requerida para tratar de reflotar la entidad o liquidarla si no hay otra alternativa, es distinta de la especialidad de la Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF) y de las otras superintendencias. En el caso de los intermediarios financieros, sería deseable encargar esas labores a la organización responsable del fondo de garantía de depósitos, donde estarían los mayores incentivos para un buen desenlace de esos episodios.[38] Se buscaría así corregir la percepción de que la intervención de una entidad bancaria es sinónimo de su cierre y liquidación, como ha ocurrido en la mayoría de los casos durante los últimos veinte años.

Este problema de la solución de bancos con dificultades de solvencia es uno de los temas menos resueltos en la regulación de los sistemas financieros. Hay disposiciones relativamente recientes en la legislación de El Salvador, que podrían servir de modelo para avanzar en la reforma legal costarricense. En cualquier caso, la entidad a cargo de esta clase de situaciones debe tener capacidad suficiente para administrar y reestructurar un intermediario financiero que pueda salvarse de la quiebra, así como para, en caso contrario, disponer de los activos en forma eficiente, para recuperar así la mayor suma posible para devolver los fondos a los depositantes.

38. Esto, sin embargo, no es posible si el o los fondos de garantía, propuestos en las iniciativas en discusión en la Asamblea Legislativa, mantienen la figura de un fondo sin personería y sin organización, sino dentro de la estructura del Banco Central. En ese caso, la solución imperfecta de hoy, de encargar las tareas de solución de bancos en problemas a los interventores de la Superintendencia General de Entidades Financieras, sería preferible a la de encargar esas tareas al propio Banco Central.

BIBLIOGRAFÍA

BANCO CENTRAL DE COSTA RICA (2003a). *Informe de Inflación*, San José. En página web http://www.bccr.fi.cr.

_____ (2003b). *Revista Económica*, segundo semestre del 2002. San José, Costa Rica.
En página web http://www.bccr.fi.cr.

_____ (2003c). *Memoria Anual 2002,* San José. En página web http://www.bccr.fi.cr.

BOLAÑOS, RODRIGO (1999). "Costa Rica: The Next Stage - Reform without Volatility. A Report". Washington, D. C., Banco Interamericano de Desarrollo. En página web http://www.iadb.org

_____ (2002). "Reforma financiera en Costa Rica: Los grandes temas de la agenda para el inicio del Siglo XXI", en Edna Camacho, editora, *Costa Rica: Una economía frente al desafío fiscal*, San José: Academia de Centroamérica.

CALVO, SARA (1998). "Comentario a la exposición de Luis Mesalles sobre condiciones macroeconómicas de la economía costarricense", en Ronulfo Jiménez, editor, *Estabilidad y desarrollo económico en Costa Rica: Las reformas pendientes,* sesión 2, San José: Academia de Centroamérica.

CALVO, GUILLERMO (1999). "Crisis financieras y dolarización", en Ronulfo Jiménez, editor, *Costa Rica: Una economía en recuperación*, San José: Academia de Centroamérica.

CAMACHO, EDNA, editora (2002). *Costa Rica: Una economía frente al desafío fiscal,* San José: Academia de Centroamérica.

CAMACHO, EDNA y MIGUEL LORÍA (2002). "La economía costarricense en el 2001", en Edna Camacho Mejía, editora, *Costa Rica: Una economía frente al desafío fiscal,* San José: Academia de Centroamérica.

CLINE, WILLIAM R. (1983). "Economic Stabilization in Developing Countries: Theory and Stylized Facts", en John Williamson, editor, *IMF Conditionality*, Cap. 9, Washington, D. C.: Institute for International Economics.

COMISIÓN DE GASTO PÚBLICO (2002). "Una Hacienda Pública ordenada traerá creciente desarrollo económico y social

para todos", San José: Comisión de Control y de Ordenamiento del Gasto Público y de la Rendición de Cuentas de los Funcionarios y Empleados Públicos.

DELGADO Q., FÉLIX (2000a). *La Política Monetaria en Costa Rica: 50 años del Banco Central,* San José: Costa Rica, Banco Central de Costa Rica.

_____ (2000b). "La economía de Costa Rica en 1999", en Ronulfo Jiménez, editor, L*os retos políticos de la reforma económica en Costa Rica,* San José: Academia de Centroamérica.

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (1987). "Theoretical Aspects of the Design of Fund-Supported Adjustment Programs", setiembre, Washington, D. C.: Occasional Paper No. 55.

_____ (2002). *World Economic Outlook*, octubre, Washington, D. C., en página web www.imf.org.

_____ (2003a). "Costa Rica: Staff Report for the 2002 Article IV Consultation", 7 de febrero, Washington D. C.: en página web www.imf.org.

_____ (2003b). *World Economic Outlook,* abril, Washington, D. C.: en página web www.imf.org.

LIZANO, EDUARDO (1987). *Desde el Banco Central.* San José: Academia de Centroamérica.

TREJOS, ALBERTO (1999). "Dolarización: ¿Viable y deseable?", en Ronulfo Jiménez, editor, *Costa Rica: Una economía en recuperación,* San José: Academia de Centroamérica.

Comentario*

NORBERTO ZÚÑIGA

Muy buenas tardes a todos. Agradezco a la Academia de Centroamérica la oportunidad de participar en esta actividad.

Antes de empezar de manera más formal la presentación, deseo hacer una aclaración y una sugerencia. **La aclaración**: las opiniones que yo exprese en esta oportunidad son totalmente personales y en nada deben comprometer la posición del Banco Central de Costa Rica, institución para la cual laboro. **La sugerencia**: idear un título más sugestivo para el trabajo realizado. Recuerdo que siempre esa había sido la tradición de la Academia de Centroamérica. Así, se describiría de manera muy resumida lo más relevante de lo acontecido durante ese año.

Primero, voy a destacar los aspectos positivos del trabajo, luego algunos de los temas que podrían profundizarse. Posteriormente, ampliaré el tema sobre otros aspectos que me parecen relevantes de señalar (visión retrospectiva, acontecimientos recientes y mini agenda pendiente).

Como es usual en estas actividades, empezaré mencionando las cosas positivas de la presentación y algunos aportes que me parece importante destacar. El estudio realizado por don Félix Delgado es muy serio, muy bien documentado e incluye una buena revisión bibliográfica. Las referencias, los temas y el orden del escrito están muy bien concebidos. Inclusive, en la última parte del estudio, hace un análisis de algunos temas de más largo plazo.

* Algunas de las sugerencias y observaciones que señala este documento fueron incorporadas en el documento base elaborado por Félix Delgado.

En general se trata de un notable documento sobre la economía del país durante el año pasado. Me parece muy buena la descripción del marco teórico, lo cual no es tan usual en este tipo de estudios. El marco que ha utilizado describe las economías pequeñas y abiertas, con características como las de Costa Rica.

Dentro de los aspectos positivos vale la pena destacar el análisis microeconómico incluido, complementario del macroeconómico ("no todo lo que brilla es oro"). La economía costarricense se ha hecho cada vez más compleja con la introducción de algunas actividades y empresas y, como él expuso, no es lo mismo un dólar de café que un dólar de Intel. Esto lo analiza y distingue en términos de que un aumento en exportaciones no es lo mismo si proviene de una actividad u otra, lo cual hace diferencias también en el producto interno bruto y en los ingresos de capital.

También analiza la inversión extranjera directa y llama la atención en el sentido de que buena parte del incremento no significó un aumento en la capacidad productiva del país. Simplemente correspondió a ingresos financieros motivados, en este caso, por la venta de una parte de las acciones de la firma Florida Ice & Farm. Esto sugiere la conveniencia de ampliar el análisis macroeconómico a otras variables para obtener conclusiones más valederas.

Se analiza algunos temas de particular interés en las actuales circunstancias del país: la dolarización, el sistema financiero, el superávit primario necesario para mantener la sostenibilidad de la deuda (dos o más por ciento del PIB), la relación entre los flujos de capital y el diferencial de tasas de interés, la existencia de los déficits gemelos a partir de 1997, la diferencia entre capitales golondrina y locales según el grado de sensibilidad entre unos y otros. Dependiendo de si son inversionistas locales o internacionales puede ser diferente el impacto y el efecto que pueda darse en la balanza de pagos.

A pesar del excelente esfuerzo realizado, siempre es posible hacer algunas observaciones. Además, me solicitaron que comentara algunas cosas que podrían profundizarse de este estudio ("trataremos de buscarle pelos a la sopa").

Voy a referirme a dos grandes temas: uno es el marco teórico y el otro está relacionado con la explicación sobre las diferentes políticas.

En relación con el modelo, a pesar de que lo resalté en la parte positiva, quería someterlo a reflexión, porque dependiendo de cómo se diagnostique la economía, así serán las recomendaciones de política. Con base en el modelo presentado, la situación económica del país presenta básicamente un exceso de demanda agregada. En ese sentido, lo que habría que hacer es simplemente reducir la demanda agregada, o más bien, buscar políticas para disminuirla, lo cual podría implicar aumentar tasas de interés, restringir el crédito, incrementar los impuestos, etcétera. Claro, la mezcla de políticas utilizada puede hacer diferencia en la efectividad lograda.

Según mi criterio, en medio de las condiciones que está experimentando el país y las que ha venido observando en los últimos años, de baja actividad económica, aplicar únicamente políticas de esa naturaleza, podría afectar aún más el crecimiento y eventualmente resultar un tanto recesivo. Probablemente el modelo planteado en el estudio, debería ser complementado y ampliado, para incluir por lo menos una ecuación de oferta que refleje también el problema de poco crecimiento.

No recuerdo tantos períodos en la historia económica del país caracterizados por la existencia simultánea de un relativo estancamiento, con desequilibrios internos (déficit fiscal) y externos (déficit cuenta corriente). Lo usual fue observar desequilibrios fiscales, de balanza de pagos, pero también con elevado crecimiento. En esas circunstancias la receta era muy fácil, pues consistía precisamente en tratar de reducir la demanda interna.

Sin embargo, la situación actual es muy particular pues, aparte de políticas de reducción del gasto, también se requieren políticas de desviación del gasto y, particularmente, de acciones que aumenten la competitividad del país. Desde el punto de vista teórico, posiblemente sea conveniente incluir una ecuación de oferta, que considere variables como términos de intercambio, tipo de cambio real e inversión extranjera directa. Ello complementaría el modelo analizado.

Política fiscal

El otro gran tema tiene que ver con el análisis de las diferentes políticas. El documento inicia con la evaluación de la política fiscal. Lo primero que me pregunté fue: ¿tenemos política fiscal? A pesar de que con frecuencia utilizamos dicha expresión, tengo serias dudas de que efectivamente en este país utilicemos la política fiscal. Generalmente se argumenta que se tiene una determinada política cuando existen grados de libertad para administrar las variables con cierta flexibilidad. En el caso de la política fiscal, ello se reflejaría en la posibilidad de variar los impuestos o los gastos con relativa facilidad, pero éste no es el caso de Costa Rica. Algunos estudios más bien han concluido que la política fiscal en Costa Rica ha sido procíclica, contrario a lo que debería ser.

En el documento, en la parte de la política fiscal, se analiza la composición de los gastos, su evolución, los diferentes componentes; pero me parece conveniente realizar algo parecido en la parte de los tributos. Asimismo, aun cuando polémico, vale la pena hacer referencia al tema del superávit de las instituciones públicas. Es importante discutir cómo utilizar esos excesos y probablemente hacer una separación entre el corto y el mediano plazo. Aunque estrechamente relacionados, en cierta forma la decisión final puede implicar favorecer la estabilidad o el crecimiento.

Será necesario lograr un equilibrio entre ambas posiciones. Probablemente en el corto plazo la opción sea permitir ciertos niveles de superávit, pero en el mediano plazo es sabido que esos excesos generalmente significan que las tarifas son más elevadas de lo que deberían ser o que las inversiones son menores de lo que pueden haber sido. Obviamente en un contexto de corto plazo hay poca flexibilidad para mejorar la situación fiscal y sería peligroso arriesgar la estabilidad. En un contexto de más largo plazo la decisión debería favorecer la eficiencia y el crecimiento económico, sin que ello implique dejar a las instituciones sin los debidos controles y rendición de cuentas.

Política monetaria

Durante el año pasado se discutió extensamente sobre la política de encajes adoptada por el Banco Central. En cierta forma se presentó un debate entre el uso del encaje en comparación con las operaciones de mercado abierto. Considero que este tema debería incluirse en el estudio, analizando los pros y contras. Podría también evaluarse cuánto pudo impactar, si es que influyó, en la política monetaria expansiva que resultó durante ese año y años previos. La rebaja en los encajes también debería cuantificar el impacto en el déficit fiscal global, incluido el del Banco Central, en el margen de intermediación financiera y, en general, en el manejo de la política monetaria.

Política cambiaria

Me gustaría que se profundizara sobre la influencia de la evolución del euro con respecto al dólar en el tipo de cambio multilateral. La depreciación del dólar con respecto a esa moneda ha sido muy fuerte y en los dos últimos años supera el 40 por ciento. La depreciación real observada del colón es explicada, en parte, por la política seguida por el Banco Central, pero también por factores exógenos, relacionados con la evolución de la paridad de esas monedas. De hecho, como ustedes recuerdan, el gráfico presentado muestra que, durante los últimos dos años, el tipo de cambio bilateral y el multilateral han tendido a converger, lo que obedece básicamente a la devaluación del dólar con respecto al euro y en parte también con el yen; pero la importancia relativa del comercio con Europa es mayor que con Japón.

Política salarial

En el documento se señala que la política salarial del sector público fue restrictiva, pero sin incluir las antigüedades y el empleo. En mi criterio, la evaluación de esta política en el sector público debería incluir todos los elementos que influyen sobre el costo total de la planilla. De esa manera, la política salarial del sector público no fue restrictiva; en realidad fue expansiva, porque lo que cuenta al final es el monto total de la planilla pública.

Con esto termino los comentarios al trabajo de don Félix Delgado y retomo algunos temas muy relacionados con la evolución de la economía durante el 2002.

El análisis de la situación económica del país durante los últimos cinco años denota un relativo estancamiento de la producción, reflejado en la evolución del PIB real y del Ingreso Nacional. Esto, obviamente, también ha repercutido en el consumo, el desempleo, la pobreza y hasta en la distribución del ingreso. El crecimiento en ese lapso ha sido alrededor de un 2,5 por ciento, cifra muy parecida al incremento de la población.

En los quince años previos, el país creció a tasas del 4,5 por ciento. En ese momento se decía que el crecimiento potencial de nuestro país era cercano al 6 por ciento (si se adoptaban reformas estructurales podría inclusive ascender al 8 por ciento). Así que la diferencia entre ambos era aproximadamente de un punto y medio por ciento. Con el bajo crecimiento de los últimos cinco años, esa diferencia se ha ampliado enormemente. Un cálculo muy simple, indica que el costo que ello ha significado para este país es cercano al 10 por ciento (tomando las tasas de los quince años previos). Este inferior crecimiento significa una menor riqueza de toda la población y, consecuentemente, salarios reales relativamente más bajos para la clase trabajadora.

En el período citado, los desequilibrios financieros también se han acentuado: el déficit fiscal, el de cuenta corriente, los volúmenes de deuda y el servicio de la deuda. Llama la atención el aumento del déficit fiscal en circunstancias en donde se eliminaron los Certificados de Abono Tributario (casi un 1 por ciento del PIB), se aumentaron los impuestos de ventas a los combustibles, al fumado, licor y de la renta a instituciones públicas (alrededor de 2 por ciento del PIB) y se han reconocido bajos intereses a las inversiones de las instituciones públicas. Las cifras obtenidas indican que los salarios reales, pero sobre todo el número de funcionarios en el sector público, han aumentado significativamente. La conclusión es clara: durante todo este período se perdió, lamentablemente, la disciplina fiscal y eso se refleja en todos los rubros (salarios, pensiones, intereses); todos aumentaron como proporción del PIB.

Las causas de esta situación de estancamiento y de inestabilidad durante todo este período se atribuye a factores externos e internos. Entre los

externos, totalmente exógenos, se pueden mencionar el menor crecimiento mundial, deterioro en términos de intercambio, menores flujos de capital y algunas crisis en países latinoamericanos vecinos. También hay factores internos, probablemente de mayor importancia y muy conocidos, entre ellos, la ausencia de reformas en todos los campos para mejorar la competitividad del país.

Aparte de lo anterior, estimo que la mayor disponibilidad de recursos externos que ha tenido el país durante todo este período, mediante las autorizaciones para que el Gobierno acuda a los mercados internacionales, también ha tenido efectos contraproducentes. Ese mayor contingente de recursos, como sucede en familias y en gobiernos, ha permitido aumentar el gasto, financiar mayores importaciones y desequilibrios de cuenta corriente y hasta apreciar el tipo de cambio. En mi criterio, cuando se analice una futura autorización, debería de hacerse una minuciosa evaluación sobre la conveniencia o no de condicionar el mayor endeudamiento del sector público.

Para tener un mejor panorama de la situación económica actual, es importante no sólo concentrarnos en el 2002, si no analizar los últimos acontecimientos económicos. Durante los primeros meses de este año, se observan varios indicadores favorables: mayor dinamismo de la actividad económica, aumento de las exportaciones, disminución de tasas de interés, aumento de importaciones en bienes de capital, incremento de las reservas monetarias internacionales. Las preguntas que surgen son: ¿es esta situación sostenible?, ¿constituye una tendencia?

Para responder esas inquietudes, es crucial analizar las causas principales de ese mejor desempeño. Las razones pueden ser varias, pero dentro de ellas quisiera resaltar el cambio en la política cambiaria seguida por el Banco Central, unida a las mayores devaluaciones del dólar con respecto a monedas como el euro y el yen. Esto ha incrementado la competitividad de los bienes transables, reflejada en el índice de tipo de cambio multilateral, el cual ha mejorado más de 5 por ciento en términos reales. Esto, sin duda, ha contribuido a mejorar la evolución de una economía tan abierta como la costarricense.

El tipo de cambio real de equilibrio no sólo favorece a las exportaciones, sino que también ayuda al sector que sustituye importaciones, muy im-

portante en Costa Rica. Cuando se analiza la historia económica de este país, los tipos de cambio real de equilibrio han contribuido en el crecimiento de la producción. Al contrario, cuando se presentan apreciaciones cambiarias, se afecta el dinamismo de las exportaciones, y con ello el de toda la actividad económica.

Si bien comparto el postulado de que la política cambiaria debe ser neutral, en el sentido que no favorezca exportaciones ni penalice importaciones, la mayoría de las veces resulta difícil llevar a la práctica este concepto. Con frecuencia se argumenta que apreciaciones de ciertos montos no repercuten negativamente; sin embargo, la evidencia demuestra lo contrario. Por ello, me atrevo a sugerir que en materia de política cambiaria, deberíamos evitar tener apreciaciones del tipo de cambio. Por esa razón, ante la duda, preferiría abogar por una depreciación real pequeña que lo contrario.

A la luz de lo anterior y ante la falta de transformaciones de consideración y de soluciones permanentes al déficit fiscal, la sostenibilidad no se ve tan clara. Recientemente han surgido brotes de ingobernabilidad que podrían afectar la credibilidad e incrementar el riesgo país.

Para aprovechar el potencial de este país se requieren transformaciones de importancia en los campos ya conocidos: situación fiscal, sector financiero, reforma del sector público, derechos de propiedad, apertura de monopolios de servicios públicos, etcétera. Muchos de estos temas requieren de consenso y decisión legislativa, que se desearía que avancen a mayor velocidad.

Mientras se avanza en esos grandes temas, se podría lograr algunos progresos en otras áreas que no requieren grandes discusiones y que podrían traer importantes beneficios:

i. Ampliar la duración de los pasivos del Banco Central y del Gobierno, la mayoría de los cuales están en el corto plazo.

ii. Fomentar la utilización de monedas como el euro, pues esta economía tiene una fuerte participación con Europa.

iii. Promover el desarrollo de un mercado de cobertura y de futuros.

iv. Crear instrumentos financieros de captación y otorgamiento de créditos a tasas indexadas a la inflación.

v. Valorar el régimen cambiario actual.

La mayoría de estos puntos tienden, de alguna manera, a reducir riesgos, aumentar la eficiencia, reducir la dolarización y hasta mejorar las políticas monetaria y cambiaria.

Anexo Estadístico

CUADRO A1.1

COSTA RICA. VALOR AGREGADO POR ACTIVIDAD ECONÓMICA
(Tasa de crecimiento del valor real[1/])

	1999	2000	2001[2/]	2002[2/]
Producto interno bruto a precios de mercado	8,2	1,8	1,1	2,8
Impuestos menos subvenciones sobre los productos	1,3	0,5	2,7	3,1
Producto interno bruto a precios básicos	9,0	1,9	0,9	2,7
Agricultura, silvicultura, y pesca	4,5	0,7	0,7	-1,0
Extracción de minas y canteras	-6,1	6,3	6,4	0,4
Industria manufacturera	24,7	-2,9	-8,4	2,2
Construcción	-1,6	4,4	11,4	-1,0
Electricidad y agua	6,2	6,4	4,1	5,2
Comercio, restaurantes y hoteles	2,4	1,5	2,1	2,2
Transporte, almacenaje y comunicaciones	6,9	10,2	8,7	11,0
Servicios financieros y seguros	9,4	10,4	4,4	5,3
Actividades inmobiliarias	3,4	2,3	3,1	2,0
Otros servicios prestados a empresas	14,5	16,2	18,4	6,4
Servicios de administración pública	1,0	2,5	3,5	1,9
Servicios comunales, sociales y personales	3,4	2,6	1,8	1,9
Menos: servicios de intermediación financiera medidos indirectamente	11,9	14,3	3,2	12,9

1/ Calculado a partir de los valores en colones constantes de 1991.

2/ Cifras preliminares.

FUENTE: Banco Central de Costa Rica.

CUADRO A1.2

COSTA RICA. ESTRUCTURA PORCENTUAL DEL PIB POR ACTIVIDAD ECONÓMICA[1/]

	1999	2000	2001[2/]	2002[2/]
Producto interno bruto a precios de mercado	100,0	100,0	100,0	100,0
Impuestos menos subvenciones sobre los productos	9,3	9,2	9,4	9,4
Producto interno bruto a precios básicos	90,7	90,8	90,6	90,6
Agricultura, silvicultura, y pesca	10,8	10,7	10,6	10,2
Extracción de minas y canteras	0,1	0,1	0,1	0,1
Industria manufacturera	25,3	24,1	21,9	21,7
Construcción	3,5	3,6	3,9	3,8
Electricidad y agua	2,7	2,8	2,9	3,0
Comercio, restaurantes y hoteles	17,8	17,8	18,0	17,9
Transporte, almacenaje y comunicaciones	9,0	9,7	10,5	11,3
Servicios financieros y seguros	3,5	3,8	4,0	4,1
Actividades inmobiliarias	4,9	4,9	5,0	5,0
Otros servicios prestados a empresas	2,4	2,8	3,3	3,4
Servicios de administración pública	2,4	2,4	2,5	2,4
Servicios comunales, sociales y personales	10,4	10,5	10,6	10,5
Menos: servicios de intermediación financiera medidos indirectamente	2,1	2,4	2,4	2,7

1/ Calculado a partir de los valores en colones constantes de 1991.

2/ Cifras preliminares.

FUENTE: Banco Central de Costa Rica.

CUADRO A1.3

COSTA RICA. OFERTA Y DEMANDA GLOBALES
(Tasa de crecimiento del valor real[1/])

	1999	2000	2001	2002[2/]
PIB a precios de comprador	8,2	1,8	1,1	2,8
Importaciones de bienes y servicios	0,4	-2,6	0,0	8,2
Importaciones de bienes	-0,3	-4,2	1,8	9,3
Importaciones de servicios	4,0	5,7	-9,1	2,1
Oferta Global	5,4	0,3	0,7	4,6
Gasto privado de consumo final	2,2	1,0	1,3	2,5
Gasto de consumo final del Gobierno	1,8	1,4	3,5	4,5
Formación bruta de capital fijo	-4,1	-0,9	1,5	7,9
Variación de existencias	887,4	3,4	-10,4	49,5
Demanda Interna	2,8	0,7	1,3	4,8
Exportaciones de bienes	21,3	-0,3	-9,2	4,1
Exportaciones de bienes	23,4	-4,6	-10,5	4,6
Exportaciones de servicios	12,5	19,6	-4,4	2,7
Demanda Global	8,6	0,4	-2,3	4,6

1/ Calculado a partir de los valores en colones constantes de 1991.
2/ Cifras preliminares.

FUENTE: Banco Central de Costa Rica. Departamento de Cuentas Nacionales.

CUADRO A1.4

COSTA RICA. POBLACIÓN TOTAL POR CONDICIÓN DE ACTIVIDAD
Y TASA DE DESEMPLEO, 2002
(Según región de planificación, en miles de personas)

REGIÓN DE PLANIFICACIÓN	TOTAL	FUERZA DE TRABAJO			TASA DESEMPLEO ABIERTO
		TOTAL	OCUPADOS	DESOCUPADOS	
Total País	3.997,9	1.695,0	1.586,5	108,5	6,4
Central	2.565,0	1.136,1	1.060,7	75,4	6,6
Chorotega	312,2	118,5	111,0	7,5	6,3
Pacífico Central	210,1	86,0	79,4	6,7	7,8
Brunca	310,4	116,3	109,8	6,5	5,6
Huetar Atlántica	386,0	150,8	140,9	9,9	6,6
Huetar Norte	214,2	87,2	84,7	2,5	2,9

FUENTE: INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, 2002.

CUADRO A1.5

COSTA RICA. PORCENTAJE DE HOGARES POBRES POR AÑO, SEGÚN ZONA (1998-2002[1/])

AÑO	COSTA RICA	ZONA URBANA	ZONA RURAL
1998	19,7	16,1	22,4
1999	20,6	17,3	23,5
2000	20,6	17,1	25,4
2001	20,3	16,9	25,2
2002	20,6	17,3	25,4

1/ Porcentajes con respecto al total de hogares por zona con ingreso conocido.

FUENTE: INEC. Encuesta de Hogares, varios años.

CUADRO A1.6

COSTA RICA. TOTAL DE HOGARES CON INGRESO CONOCIDO SEGÚN POBREZA Y REGIÓN, 2002
(en miles de hogares)

REGIÓN	TOTAL	NO POBRES		POBRES	
		TOTAL	PORCENTAJE	TOTAL	PORCENTAJE
Costa Rica	840.186	666.986	79,4	173.200	20,6
Central	524.608	441.420	84,1	83.188	15,9
Chorotega	67.921	45.710	67,3	22.211	32,7
Pacífico Central	45.119	33.151	73,5	11.968	26,5
Brunca	62.486	40.157	64,3	22.329	35,7
Huetar Atlántica	92.498	70.692	76,4	21.806	23,6
Huetar Norte	47.554	35.856	75,4	11.698	24,6

FUENTE: INEC. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, 2002.

CUADRO A1.7

COSTA RICA. TASA DE VARIACIÓN ANUAL
DE LAS PRINCIPALES VARIABLES MONETARIAS
(1998-2002)

	1999	2000	2001	2002
Emisión Monetaria	39,0	-11,8	10,0	12,0
Base Monetaria	24,2	0,9	-3,0	12,5
Oferta Monetaria				
Medio Circulante	20,6	16,2	9,7	22,5
Cuasidinero MN	13,7	22,6	0,0	18,4
M2	16,7	19,7	4,2	20,3
Cuasidinero ME	22,0	23,6	17,6	22,9
M3	18,7	21,2	9,7	21,4
Saldo de los BEM	92,2	4,4	-48,3	85,3
Crédito Interno Total	4,1	2,2	5,3	28,1
Crédito Sector Público	-1,3	-1,3	-45,9	68,2
Crédito Sector Privado	1,3	30,1	23,2	21,9

Las definiciones utilizadas son las siguientes:
M2 = Medio Circulante + Cuasidinero en Moneda Nacional.
M3 = M2 + Cuasidinero en Moneda Extranjera.
Cuasidinero MN = Cuasidinero en Moneda Nacional.
Cuasidinero ME = Cuasidinero en Moneda Extranjera.
BEM: Bonos de Estabilización Monetaria (variación del saldo a diciembre de cada año).

FUENTE: Banco Central de Costa Rica.

CUADRO A1.8

COSTA RICA. INDICADORES MONETARIOS SELECCIONADOS, 2000-2002
Por trimestres, saldos en millones de colones

	2000				2001				2002			
	MARZO	JUNIO	SETIEMBRE	DICIEMBRE	MARZO	JUNIO	SETIEMBRE	DICIEMBRE	MARZO	JUNIO	SETIEMBRE	DICIEMBRE
Emisión monetaria	154.551	155.762	154.636	202.711	171.285	170.417	173.414	223.035	198.910	185.250	187.452	249.870
Variación Interanual	9,3	17,3	13,6	-11.8	10,8	9,4	12,1	10,0	16,1	8,7	8,1	12,0
Medio circulante	343.807	351.294	361.312	443.481	398.060	401.425	405.936	486.585	445.511	430.392	476.649	596.199
Variación Interanual	21,7	22,7	18,5	16,2	15,8	14,3	12,4	9,7	11,9	7,2	17,4	22,5
Liquidez Total	1.473.260	1.525.201	1.646.661	1.713.375	1.721.219	1.743.256	1.750.978	1.880.740	1.988.403	2.006.744	2.129.418	2.283.824
Variación Interanual	19,0	19,0	22,3	21,4	16,8	14,3	6,3	9,8	15,5	15,1	21,6	21,4
BEM 1/	423.371	451.926	405.835	317.189	192.647	211.658	216.618	163.918	186.122	238.144	280.139	303.742
Variación Interanual	102,3	58,7	17,9	4,4	-54,5	-53,2	-46,6	-48,3	-3,4	12,5	29,3	85,3
Crédito al Sector Privado	837.532	895.480	944.655	1.030.787	1.065.120	1.103.123	1.167.128	1.269.947	1.338.838	1.395.937	1.457.638	1.541.280
Variación Interanual	15,9	22,7	25,5	30,1	27,2	23,2	23.6	23,2	25,7	26,5	24,9	21,4

1/ Bonos de estabilización monetaria.

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

CUADRO A1.9

COSTA RICA. SISTEMA BANCARIO NACIONAL
CRÉDITO AL SECTOR PRIVADO POR RAMA DE ACTIVIDAD
(Tasa de crecimiento anual)

	1999	2000	2001	2002[1/]
Total	18,3	30,1	23,2	21.4
Agricultura	8,8	27,7	3,0	-5,3
Ganadería	-0,9	24,3	14,4	13,3
Pesca	-25,9	-1,1	172,3	24,7
Industria	17,6	29,3	2,2	4,7
Vivienda	15,3	45,1	54,7	33,5
Construcción	27,8	16,0	35,2	45,1
Turismo	20,4	29,4	36,1	22,6
Comercio	31,4	28,9	20,9	22,9
Servicios	8,3	3,5	24,5	27,0
Consumo	19,9	31,5	23,7	20,7
Otros	35,2	83,4	-2,0	25,0

1/ Cifras preliminares.

FUENTE: Banco Central de Costa Rica.

CUADRO A1.10

COSTA RICA. SISTEMA BANCARIO NACIONAL
CRÉDITO AL SECTOR PRIVADO POR RAMA DE ACTIVIDAD
(estructura porcentual)

	1998	1999	2000	2001	2002[1/]
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Agricultura	8,1	7,4	7,3	6,1	4,8
Ganadería	2,2	1,8	1,7	1,6	1,5
Pesca	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1
Industria	14,8	14,7	14,6	12,1	10,4
Vivienda	15,2	14,8	16,5	20,7	22,8
Construcción	2,2	2,3	2,1	2,3	2,7
Turismo	1,7	1,7	1,7	1,9	1,9
Comercio	15,4	17,1	16,9	16,6	16,8
Servicios	12,4	11,3	9,0	9,1	9,5
Consumo	25,8	26,2	26,5	26,6	26,4
Otros	2,3	2,6	3,6	2,9	3,0,

1/ Cifras preliminares.

FUENTE: Banco Central de Costa Rica.

CUADRO A1.11

GOBIERNO CENTRAL. INGRESOS, GASTOS Y FINANCIAMIENTO
Tasas de variación del valor nominal,[1/] 1999-2002

	1999	2000	2001	2002
A. Ingresos corrientes totales	18,6	13,6	17,0	11,5
1. Ingresos tributarios	18,7	12,3	18,2	12,0
Aduanas	8,5	16,6	10,0	22,9
Renta	54,4	2,7	24,4	11,9
Ventas (internas)	10,0	6,1	43,2	11,0
Consumo (interno)	-0,2	-3,4	13,9	-61,8
Derechos de exportación	3,1	-84,3	8,2	-47,9
Otros	33,9	36,0	9,4	3,9
2. Ingresos no tributarios y transferencias	0,0	269,0	-54,6	-63,4
B. Gastos excluidos intereses	15,4	16,9	12,6	20,1
1. Sueldos y salarios	21,3	18,0	18,4	17,8
2. Pensiones	18,8	16,5	22,7	18,3
3. Fondo Educación Superior	17,0	11,1	17,2	15,2
4. CAT	32,1	-33,5	-48,2	-92,0
5. Otros gastos	3,1	30,9	7,5	32,9
C. Déficit o superávit primario	69,2	-21,1	86,4	-71,5
D. Gasto por intereses	41,5	7,0	21,8	21,3
Intereses Deuda Externa	71,6	22,2	52,6	20,9
Intereses Deuda Interna	37,9	4,7	16,4	21,4
E. Gastos totales (B + D)	21,1	14,4	14,8	20,4
F. Déficit o superávit financiero	33,3	17,5	5,4	62,8
G. Financiamiento	33,3	17,5	5,4	62,8
Financiamiento Externo	30,0	9,9	-23,9	11,4
Financiamiento Interno	37,5	26,5	35,3	92,4

1/ Tasas de variación de las cifras acumuladas a diciembre de cada año.

FUENTE: Ministerio de Hacienda, con base en el flujo de caja efectivo de Tesorería y los montos devengados para salarios y pensiones como referencia.

CUADRO A1.12

COSTA RICA. GOBIERNO Y RESTO DEL SECTOR PÚBLICO NO FINANCIERO: INGRESOS Y GASTOS DEL GOBIERNO RESULTADOS FINANCIEROS
(Porcentajes en relación con el PIB, 1998-2002)

	1998	1999	2000	2001	2002
I. GOBIERNO CENTRAL	-2,47	-2,64	-2,85	-2,74	-3,96
A. Ingresos corrientes totales	12,26	11,68	12,18	13,01	12,85
1. Ingresos tributarios	12,18	11,62	11,98	12,92	12,83
Aduanas	5,83	5,08	5,43	5,46	5,94
Renta	2,12	2,63	2,48	2,82	2,80
Ventas (internas)	2,15	1,90	1,85	2,42	2,38
Consumo (interno)	0,80	0,64	0,57	0,59	0,20
Derechos de exportación	0,07	0,06	0,01	0,01	0,00
Otros	1,22	1,31	1,63	1,63	1,50
2. Ingresos no tributarios y transferencias	0,08	0,06	0,21	0,09	0,03
B. Gastos totales	11,53	10,69	11,46	11,78	12,54
1. Sueldos y salarios	4,09	3,99	4,32	4,66	4,87
2. Pensiones	2,02	1,93	2,07	2,31	2,43
3. Fondo Educación Superior	0,89	0,84	0,85	0,91	0,93
4. CAT	0,79	0,83	0,51	0,24	0,02
5. Otros gastos	3,74	3,10	3,72	3,65	4,30
C. Déficit o superávit primario	0,73	1,00	0,72	1,23	0,31
D. Gasto por intereses	3,20	3,64	3,57	3,97	4,27
Intereses Deuda Externa	0,34	0,47	0,53	0,74	0,79
Intereses Deuda Interna	2,86	3,17	3,04	3,23	3,48
E. Gastos totales (B + D)	14,73	14,32	15,03	15,75	16,81
F. Déficit o superávit financiero	-2,47	-2,64	-2,85	-2,74	-3,96
II. BANCO CENTRAL DE COSTA RICA	-1,17	-1,58	-1,78	-1,18	-1,43
III. DÉFICIT COMBINADO GC+BCCR[1/]	-3,64	-4,22	-4,63	-3,92	-5,38
IV. EMPRESAS PÚBLICAS	0,51	-0,01	0,22	0,62	-0,08
V. INSTITUCIONES DESCENTRALIZADAS	1,13	0,66	0,79	0,55	0,42
VI. DÉFICIT CONSOLIDADO SPNF	-2,00	-3,57	-3,63	-2,75	-5,04

1/ Déficit combinado del Gobierno Central y del Banco Central de Costa Rica.

FUENTE: Ministerio de Hacienda, con base en el flujo de caja efectivo de Tesorería y los montos devengados para salarios y pensiones como referencia.

CUADRO A1.13

COSTA RICA. EXPORTACIONES FOB DE MERCANCÍAS
(en millones de US$)

	1998	1999	2000	2001	2002
TOTAL BIENES	5.526	6.662	5.850	5.021	5.252
Exportaciones tradicionales	1.143	969	878	739	692
Banano	668	623	547	516	479
Café	409	289	272	162	166
Carne	24	27	31	25	20
Azúcar	42	30	29	36	27
Exportaciones no tradicionales	4.383	5.693	4.972	4.283	4.560
Agropecuario y pesca	758	573	527	540	559
Industria	1.244	1.135	1.090	1.029	1.035
Perfeccionamiento Activo[2/]	445	396	399	366	349
Zona Franca[2/]	1.936	3.589	2.956	2.347	2.618
Intel	987	2.562	1.657	913	929

1/ Los datos de 1999 y 2000 son preliminares.

2/ Valor bruto. Nota: No incluye ajustes de balanza de pagos.

FUENTE: Banco Central de Costa Rica, Dirección de Aduanas y Promotora de Comercio.

CUADRO A1.14

COSTA RICA. BALANZA DE PAGOS 1999-2002
(en millones de US$)

	1999	2000	2001	2002
I. CUENTA CORRIENTE	-681,4	-706,8	-736,9	-936,6
A. Bienes	234,3	-565,0	-1.177,3	-1.932,2
Exportaciones FOB	6.576,4	5.861,0	5.047,7	5.277,4
Importaciones CIF	6.342,1	6.426,0	6.225,0	7.209,6
B. Servicios	803,8	1.018,4	1.085,3	1.093,5
Viajes	651,2	817,0	808,9	835,8
Otros servicios	152,6	201,4	276,4	257,7
C. Renta	-1.821,7	-1.252,4	-792,8	-253,1
Intereses deuda pública externa	-200,3	-213,9	-243,8	-235,9
Otra Renta	-1.621,4	-1.038,5	-549,0	-17,2
D. Transferencias corrientes	102,2	92,2	147,9	155,2
Gobierno general	54,1	49,0	41,5	52,7
Otros sectores	48,1	43,2	106,4	102,5
II. CUENTA DE CAPITAL Y FINANCIERA	1.161,4	553,1	749,0	1.101,5
A. Cuenta de capital	0,0	8,9	13,6	5,7
B. Cuenta financiera	942,7	388,3	631,4	1.012,3
Inversión directa	619,5	408,6	453,6	641,7
Capital público	-63,7	155,5	46,6	42,2
Otra inversión	386,9	-175,8	131,2	328,4
C. Errores y omisiones	218,7	155,9	104,0	83,5
III. ACTIVOS DE RESERVA BCCR	480,0	-153,7	12,1	164,9
DÉFICIT CUENTA CORRIENTE / PIB (porcentaje)	4,3	4,4	4,5	5,5
Memo: PIB en US$	15.796,6	15.956,9	16.381,9	16.885,0

FUENTE: Banco Central de Costa Rica.

CUADRO A1.15

COSTA RICA. RESUMEN DE LOS MACROPRECIOS
(1999-2002)

	1998	1999	2000	2001	2002
Índice de precios al consumidor[1/]	167,4	184,3	203,2	225,5	247,3
Variación interanual		10,1	10,2	11,0	9,7
Índice de precios al productor industrial[2/]	89,9	100,0	110,2	119,7	129,8
Variación interanual		11,3	10,2	8,6	8,4
Tipo de cambio nominal[3/]	270,4	297,5	317,6	340,9	377,6
Variación interanual		10,0	6,8	7,3	10,8
Tipo cambio efectivo real multilateral[4/]	101,5	101,3	98,7	96,7	102,3
Tipo cambio efectivo real bilateral[5/]	98,9	102,0	104,0	98,7	103,4
TASAS DE INTERÉS					
Tasas pasivas					
Tasa básica pasiva (fin de año)	24,5	18,3	15,5	16,0	17,5
Tasa básica pasiva (promedio)	20,4	21,8	17,0	15,1	17,2
Títulos de propiedad (fin de año)	24,0	17,4	14,0	16,9	18,1
Títulos de propiedad (promedio)	19,8	21,1	15,9	15,1	18,0
Tasas activas					
Bancos estatales (fin de año)	25,3	26,0	24,8	23,5	26,2
Bancos estatales (promedio)	23,5	26,1	25,0	23,7	25,5
Bancos privados (fin de año)	31,5	30,3	27,0	25,0	25,7
Bancos privados (promedio)	28,4	31,7	28,1	25,6	25,5

1/ Enero 1995=100. Datos a fin de año.

2/ Diciembre 1999=100. Datos a fin de año.

3/ Promedio mensual del tipo de cambio de referencia.

4/ Índice calculado por el Banco Central de Costa Rica en relación con los principales socios comerciales. Base 1997=100.

5/ Índice calculado por el Banco Central de Costa Rica en relación con el dólar de Estados Unidos de América. Base 1997=100.

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

2. LA ECONOMÍA COSTARRICENSE ¿HACIA EL ESTANCAMIENTO ESTRUCTURAL?

MIGUEL LORÍA

2.1 INTRODUCCIÓN

Durante los últimos veinte años, el desempeño de la economía costarricense se ha caracterizado por un crecimiento irregular, relativa estabilidad de precios y una situación fiscal frágil. Ante este panorama, existe en el país un estado de frustración e incertidumbre por parte de la sociedad civil sobre el rumbo de la economía en el mediano y largo plazo. El objetivo de este trabajo es explorar las causas económicas y no económicas que explican el estado de la economía en la actualidad e identificar los cuellos de botella que están restringiendo el potencial de crecimiento del país. Se plantean algunas de las oportunidades que se presentan al país y acciones que debieran efectuarse para aprovechar esas oportunidades.

2.2 EL CAMINO RECORRIDO: ¿DE DÓNDE VENIMOS?

La economía costarricense en los últimos veinte años

Con el propósito de establecer un punto de referencia sobre las tendencias de la economía costarricense en el mediano y largo plazo, en esta sección se repasa el desempeño de algunos indicadores económicos relevantes en los últimos veinte años, correspondientes al período comprendido entre 1984 y 2003. Se pretende identificar las principales tendencias, logros más significativos y problemas no resueltos.

Como se puede observar en el Cuadro 2.1, durante los últimos veinte años la economía costarricense muestra logros importantes, pero también la persistencia de problemas no resueltos. En términos generales, la tendencia marca una pérdida de dinamismo de la actividad productiva en el último quinquenio, una reducción de la tasa de crecimiento de los macroprecios (tipo de cambio, tasas de interés, precios internos) y la persistencia de un desequilibrio fiscal elevado con respecto al producto interno bruto. El producto real por habitante redujo en forma importante su tasa de crecimiento en el quinquenio 1994-1998 y prácticamente se estancó en el último subperíodo considerado.

CUADRO 2.1

EVOLUCIÓN DE ALGUNOS INDICADORES MACROECONÓMICOS DE COSTA RICA, 1984-2003
(porcentajes, promedios quinquenales)

	1984-1988	1989-1993	1994-1998	1999-2003
Tasa de crecimiento PIB real	4,5	4,6	4,7	3,2
Tasa de crecimiento PIB real per cápita	2,2	2,9	1,8	0,4
Tasa de inflación	15,3	19,2	16,0	10,2
Déficit Gobierno/PIB	5,7	2,5	3,9	3,6
Tasa básica pasiva	26,4	24,7	16,8	
Tasa de devaluación	13,2	14,2	12,3	9,2

FUENTE: Cuadro A2.1 del Anexo Estadístico.

Algunos aspectos particulares del período analizado se destacan a continuación:

i. Una amplia variabilidad en la tasa de crecimiento de la producción, (ver Cuadro A2.1 del Anexo Estadístico), desde un 8,0 por ciento hasta 0,7 por ciento.

ii. Una tasa de crecimiento real negativa en el producto por habitante por tres años consecutivos (2000, 2001, 2002) y posiblemente también en el 2003.

iii. La tasa de inflación se estabilizó en 10 por ciento en el último quinquenio, prácticamente la mitad de la inflación promedio del período 1989-1993.

vi. El país no pudo sostener la significativa reducción en el déficit del sector público que se logró en el quinquenio 1989-1993.

v. Las tasas de interés pasivas han tendido a la baja, aunque lentamente.

Detrás de las cifras subyace una serie de problemas estructurales, que motivan hacer algunas reflexiones.

Crecimiento irregular y pérdida de dinamismo

Las altas tasas de crecimiento (8 por ciento) en los años 1984, 1998 y 1999 tienen dos elementos en común: (i) no fueron sostenibles en el tiempo y (ii) fueron impulsadas por factores externos. El notable crecimiento de 1984 se logró por medio de una política de estímulo a la demanda interna, basada en la utilización de crédito internacional para fines de consumo.[1] Aumentaron las importaciones sin un incremento igualmente importante en las exportaciones, todo ello desligado de la capacidad productiva del país.

El crecimiento real de la producción de un 8 por ciento en los años 1998 y 1999 está ligado a la actividad exportadora de la multinacional de microprocesadores Intel.[2] Al igual que en 1984, dicho crecimiento ocurre desligado de la economía doméstica, por cuanto los encadenamientos esperados mediante el desarrollo de *clusters* no se han producido sino hasta en años recientes y en pequeña escala.[3] Al parecer, no se han dado las condiciones para que una multinacional adquiera localmente los bienes intermedios que necesita para la elaboración de sus productos finales. Cuando tales condiciones no se dan, los efectos de la multinacional sobre el país receptor pueden ser perjudiciales, reforzando la idea de que la multinacional lo que hace es crear un enclave económico.[4]

1. Ver Céspedes y otros (1984).
2. Ver Loría (1999) y Delgado (2000).
3. Ver Procesos (2002).
4. Ver Rodríguez Clare (1996).

Incapacidad para lograr tasas de inflación de un dígito

Si bien se ha logrado una reducción significativa en la tasa de inflación para estabilizarla alrededor del 10 por ciento, es tres veces mayor que la tasa de inflación internacional. En solamente dos de los veinte años analizados se logró una inflación de un dígito (1993 y 2002) y en niveles bastante cercanos al 10 por ciento (ver Cuadro A2.1 del Anexo Estadístico). Parafraseando a Lizano y Zúñiga (1999), el resultado inflacionario puede resumirse así: "Ni tan bien, ni tan mal".

Reducidos grados de libertad para el control del déficit fiscal

El carácter estructural que presenta el desequilibrio en las finanzas públicas está relacionado con un alto grado de rigidez en el manejo del gasto y con una fuerte dependencia de los impuestos indirectos por el lado de los ingresos. Ambos aspectos han sido estudiados a lo largo de muchos años, sin que se les haya encontrado una solución permanente. Existe amplio consenso nacional en identificar el déficit fiscal como un obstáculo al desarrollo del país, por la distorsión que el elevado endeudamiento público ocasiona en las tasas de interés domésticas y por la carencia de recursos para la modernización de la infraestructura pública y su efecto negativo sobre la competitividad. Dicho consenso se refleja claramente en la propuesta de un grupo de Exministros de Hacienda, conocida como la **Agenda de Transformación Fiscal**. De la lectura de este documento se deduce que el problema está identificado y las medidas correctivas están propuestas, pero la solución se convierte en un asunto eminentemente político.

Endeudamiento externo como alivio parcial y temporal al alza en las tasas de interés

Como se indicó antes, el desequilibrio fiscal es un problema estructural que el país viene arrastrando desde hace muchos años. Lo que se ha hecho a lo largo del tiempo es financiar más que reducir o eliminar ese desequilibrio. En su diagnóstico sobre la situación económica costarricense a inicios de los noventa, Harberger (1990) señaló que la "notable capaci-

dad de Costa Rica para parquear y encubrir su déficit fiscal durante un largo período ha contribuido a que no exista suficiente temor acerca del panorama que el país enfrenta...".

Efectivamente, durante la década de los noventa el problema fiscal no constituyó un tema de gran preocupación en la opinión pública y en las esferas políticas, pues se acudió a otro "parqueo", que fue el endeudamiento público interno. La consecuencia fue elevadas tasas de interés domésticas reales, en un contexto donde el sector público absorbe gran parte del ahorro nacional "estrangulando" al sector privado *(crowding out)*. Con el fin de aliviar la presión sobre las tasas de interés internas y liberar recursos para el sector privado, hacia finales de los noventa se acude al "parqueo" del endeudamiento externo mediante leyes especiales que autorizan emisión y colocación de bonos fiscales.[5]

El mecanismo de títulos valores en el mercado internacional (eurobonos) ha logrado su objetivo en el tanto las tasas de interés domésticas han tendido a la baja. En efecto, la tasa básica pasiva pasó de un promedio de 25 por ciento en el transcurso de los noventa a un 16,5 por ciento en la actualidad. Como "parqueo" temporal que es, la emisión de eurobonos concluirá en el 2004. La utilización de ese mecanismo en los años siguientes podría comprometer la solvencia externa del país ante un entorno internacional que no luce muy favorable para el crecimiento de las exportaciones de bienes y servicios nacionales. Por ello, la agenda de reformas fiscales que se discute actualmente en la Asamblea Legislativa, con base en el informe de la Comisión *Ad hoc* de Exministros de Hacienda es un paso correcto y esperanzador para reducir, de una vez por todas, el desequilibrio de las finanzas públicas.

5. En la Ley Reguladora del Mercado de Valores aprobada en diciembre de 1997 se modifica el artículo 175 de la Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica, en el sentido de extender la facultad del Gobierno Central para emitir bonos en moneda extranjera para redocumentar sus obligaciones cuasifiscales con el Banco Central. En diciembre de 1999 se aprueba la ley Emisión de Títulos Valores para ser colocados en el Mercado Internacional, por medio de la cual se autoriza al Ministerio de Hacienda a emitir y colocar títulos valores en el mercado internacional, hasta por un monto de US$ 1,450 millones durante el período 2000-2004, con el único fin de convertir en títulos en monedas extranjera parte de la deuda interna.

El manejo de la política cambiaria

Los registros disponibles indican que el país adoptó el esquema de minidevaluaciones *(crawling peg)* desde mediados de los ochenta, luego de la crisis cambiaria.[6] Desde entonces y hasta la fecha, esa política ha tenido efectos positivos en términos de estabilidad cambiaria y estímulo a las exportaciones no tradicionales.[7] Sin embargo, también ha ocasionado problemas, como lo es una inercia inflacionaria que dificulta el logro de tasas de inflación de un dígito.[8] En el contexto de un sistema financiero altamente dolarizado, el esquema de minidevaluaciones potencializa el riesgo cambiario cuando las carteras crediticias están concentradas en moneda extranjera y los prestatarios reciben mayoritariamente ingresos en moneda local, como es el caso de Costa Rica en la actualidad. Este riesgo potencial fue señalado claramente en el último informe del Fondo Monetario Internacional (FMI) sobre la economía costarricense.[9]

Estabilidad versus crecimiento

El desafío que enfrenta el país de cara al mediano y largo plazo sugiere concentrar los esfuerzos en el crecimiento basado en la competitividad, en virtud del espacio que proporciona la estabilidad lograda hasta la fecha. Con base en la experiencia de otras economías latinoamericanas, Dornbusch (1997) llamó la atención sobre los peligros de insistir en demasía en el control de la inflación en una situación donde ésta no sea un problema serio, en detrimento del pragmatismo que debe prevalecer para seguir un conjunto de políticas que impulsen el crecimiento. En el caso de México, señaló Dornbusch, las décadas de los ochenta y noventa fueron perdidas desde el punto de vista del crecimiento, con un elevado costo económico, social y político.

6. En un provocativo ensayo González Vega (1984) interpreta las causas que llevaron a esa crisis.
7. Ver Loría (1997) y Corrales y Monge (1990).
8. Ver Edwards (1991) y Orozco (1996)
9. International Monetary Fund (2003), Costa Rica: 2002 Article IV Consultation. Staff Report Statement, IMF Country Report No. 03/82, March.

En esa misma dirección, Stiglitz (2002) recomienda observar los hechos atentamente antes de adoptar modelos o ideologías para determinar cuál es el mejor camino para resolver los problemas, y no a la inversa. Lizano (1999) plantea que no se trata de entrar en complejas y largas discusiones acerca de las diferentes teorías de desarrollo económico, ni de buscar en las experiencias de otros países para determinar cuáles "lecciones" podrían ser relevantes para Costa Rica. El asunto es más pragmático. Se trata, más bien, de precisar un conjunto reducido de metas claras, congruentes y verificables. Por ejemplo, fijar una meta de crecimiento real anual que lleve a una verdadera mejoría en el nivel de bienestar de los ciudadanos y adoptar las medidas para alcanzar ese objetivo.

Por otra parte, Rosende (2000) concluye que los desarrollos ocurridos en los últimos años en la investigación empírica sobre los determinantes del crecimiento, indican que aún la profesión se encuentra lejos de alcanzar un consenso en esta materia. No obstante, los estudios sugieren que una fracción importante del proceso de crecimiento de las economías responde a cambios en la productividad global de los factores de producción, más que en su acumulación. Ello abre el camino para una amplia agenda de investigación, tanto teórica como aplicada sobre el comportamiento de la productividad global. En el caso costarricense, existe evidencia de que la reducción en la productividad total de los factores ha jugado un papel importante en el débil crecimiento económico del país en el largo plazo.[10]

La apertura comercial

Desde mediados de la década de los años ochenta, la política económica de Costa Rica se ha orientado a fortalecer la inserción del país en los mercados internacionales. A pesar de representar un ejemplo exitoso de una pequeña economía que ha sido capaz de incrementar la diversidad de sus exportaciones y atraer significativos incrementos en los flujos de inversión extranjera, este proceso de inserción de la economía del país en el mercado mundial es aún un tema inconcluso. Costa Rica tendrá que enfrentar retos claves para lograr que su economía alcance la competitividad necesaria para asegurar, en un mediano y largo plazo, mejores estándares de vida para todos sus habitantes.

10. Ver Rodríguez Clare y otros (2002).

La experiencia de Costa Rica durante la última década ilustra la necesidad de alcanzar dos objetivos fundamentales. En primer lugar, generar un clima que propicie la realización de negocios y una efectiva operación de las empresas en el territorio nacional, tanto nacionales como extranjeras, de forma tal que se genere con ello un incremento en las exportaciones y, consecuentemente, en los flujos de inversión nacional e internacional. En segundo lugar, resulta esencial incrementar los encadenamientos existentes y promover la generación de nuevas vinculaciones entre la inversión extranjera y el sector productivo nacional, en aras de lograr la integración de este último en el mercado externo.

Las repercusiones sociales del desempeño económico

En la sección anterior quedaron planteados algunos problemas centrales de la economía costarricense, cuya solución determinará su desempeño en el transcurso de las próximas décadas. La solución de los problemas planteados no tiene sentido por sí misma, sino por su contribución al bienestar de los costarricenses. Ello se manifiesta en la capacidad del sistema económico de proporcionar puestos de trabajo, aumentar su poder adquisitivo y reducir los niveles de pobreza. En síntesis, mejorar el bienestar de los ciudadanos.

El desempeño económico en los últimos veinte años ha contribuido a mejorar el nivel de vida de los ciudadanos, pero el resultado no ha sido del todo satisfactorio. Las cifras del Cuadro 2.2 indican que el porcentaje de hogares costarricenses pobres, definidos de acuerdo con el indicador de línea de pobreza, se redujo en diez puntos porcentuales entre 1987 y 1994. Pero a partir de entonces y hasta la fecha, se ha mantenido prácticamente estancado en alrededor del 20 por ciento del total de hogares del país. Ello significa que si bien el problema de la pobreza no se ha agudizado, tampoco se ha reducido significativamente. Un análisis más detallado de las Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples que realizó el Instituto Nacional de Estadística y Censos muestra que la pobreza se concentra en la zona rural y afecta en mayor grado a los hogares con jefatura femenina. Persisten, además, marcadas diferencias en cuanto al nivel de pobreza entre regiones.

Otro aspecto que se deriva del Cuadro 2.2 es que el estancamiento en el ritmo de reducción de la pobreza se produce a pesar de un continuo crecimiento de la economía. Esto sugiere un bajo encadenamiento entre las industrias más dinámicas, particularmente las del sector de alta tecnología, con el resto de la economía. A pesar de las altas tasas de crecimiento en 1998 y 1999, el número de ocupados se mantuvo prácticamente constante. Por otra parte, el porcentaje de hogares en pobreza extrema se ha reducido de 9,1 por ciento en 1987 a 5,7 por ciento en 2002. Sin embargo, el patrón de comportamiento de este indicador ha sido bastante irregular. Se observa un punto máximo de 11,7 por ciento en 1991 y un mínimo de 5,3 por ciento en 1998. En el último trienio del período considerado (2000-2002) se registra una leve reducción en el porcentaje de hogares en pobreza extrema.

CUADRO 2.2

INDICADORES SOCIALES SELECCIONADOS DE COSTA RICA

AÑO	PORCENTAJE DE HOGARES POBRES	PORCENTAJE EN EXTREMA POBREZA[2/]	CRECIMIENTO PIB (PORCENTAJE)	POBLACIÓN OCUPADA	QUINTIL V/ QUINTIL I[1/]	COEFICIENTE DE GINI
1987	29,0	9,1	4,8	854.218		
1988	28,4	9,8	3,4	923.390		
1989	28,3	9,0	5,6	986.840		
1990	27,1	9,1	3,6	1.017.151	8,2	0,374
1991	31,9	11,7	2,2	1.006.646	9,1	0,391
1992	29,4	9,1	5,4	1.042.957	8,1	0,378
1993	23,2	6,9	6,1	1.096.435	7,8	0,378
1994	20,0	5,8	4,7	1.137.588	8,5	0,387
1995	20,4	6,2	3,9	1.168.055	7,9	0,377
1996	21,6	6,9	0,9	1.145.021	8,8	0,393
1997	20,7	5,7	5,6	1.227.333	8,0	0,380
1998	19,7	5,3	8,4	1.300.005	8,5	0,389
1999	20,6	6,7	8,2	1.300.146	9,1	0,400
2000	21,1	6,1	1,8	1.455.656	9,7	0,412
2001	20,3	5,9	1,1	1.552.924	11,2	0,433
2002	20,6	5,7	2,8	1.586.491		

1/ Se refiere a la razón entre el 20 por ciento del ingreso familiar promedio más alto y el 20 por ciento más bajo.

2/ Son aquellos hogares con un ingreso per cápita inferior al costo per cápita de la canasta básica alimentaria.

FUENTE: INEC, Estado de la Nación (2002)

Las cifras también evidencian un deterioro en la distribución del ingreso. La relación entre el ingreso familiar promedio más alto (Quintil V) y el más bajo (Quintil I) aumentó de 8,2 en 1990 a 11,2 en 2001. Esa misma tendencia se observa en la evolución del coeficiente de Gini, el cual apunta hacia un aumento en la desigualdad en la distribución del ingreso familiar.[11]

En resumen, el lento crecimiento de la actividad productiva ha significado para los costarricenses un estancamiento en los índices de pobreza y un aumento en la desigualdad del ingreso. En este sentido cabría analizar cuidadosamente el papel desempeñado por industrias que concentran inversión extranjera de alta tecnología, con limitados vínculos con el resto de la economía. Por otra parte, la reducción en la tasa de inflación y la estabilidad cambiaria, objetivos destacados en la agenda de políticas económicas en los últimos veinte años, han contribuido a evitar un deterioro en la capacidad adquisitiva de los ciudadanos. Al cierre del 2002, el balance global de veinte años es una economía con una modesta tasa de crecimiento y una tasa de inflación controlada. El 2003 se perfila como un año con características similares, según se deduce de las metas del Programa Monetario presentado por el Banco Central de Costa Rica. Hacia futuro, el gran desafío para la economía costarricense es lograr tasas de crecimiento más aceleradas, con políticas apropiadas para reducir la inequidad y los niveles de pobreza actuales.

2.3 ¿HACIA DÓNDE VAMOS? EL CAMINO POR RECORRER

Percepción y aspiraciones de la sociedad civil[12]

La sociedad costarricense se encuentra en la actualidad en medio de una encrucijada. La acumulación de una serie de problemas de índole

11. Por razones de tiempo no fue posible incluir en este estudio la evolución del ingreso familiar o per cápita real por quintiles, con el fin de determinar hasta que punto mejoró o empeoró el nivel de vida de los estratos de menores ingresos durante los últimos veinte años.

12. Esta sección se basa en entrevistas realizadas por el autor a representantes de la sociedad civil, tales como líderes empresariales, académicos, políticos, sindicatos y otros representantes del sector social y medios de comunicación, en noviembre de 2001.

estructural en los ámbitos económico, social y político comienza a manifestarse, con mayor claridad en los últimos años, en un deterioro en esos aspectos, cuya solución urgente es motivo de reclamo por parte de la sociedad civil. Pero al mismo tiempo, la sociedad no ha tenido la capacidad de crear consensos para la solución de esos problemas, por ausencia de mecanismos establecidos para ese efecto. A ello se añade el cortoplacismo que ha caracterizado a la clase gobernante, la cual durante varias décadas ha carecido de políticas de Estado que definan un rumbo para la sociedad costarricense.

Desde mediados de los años ochenta, Costa Rica no ha experimentado una crisis económica, financiera o social de grandes magnitudes. Durante los años 1980 y 1981, el país sufrió una de sus más agudas crisis económicas, originadas tanto por factores externos como por desacertadas políticas internas. Un entorno internacional sumamente adverso para el país se conjugó con políticas internas erráticas en unos casos, y ausencia de medidas correctivas en otros, para enfrentar el ajuste que requerían las condiciones del momento. El "temor al ajuste", como lo denomina González Vega (1984) tuvo serias consecuencias económicas y sociales, que hubieran sido aún más críticas de no ser por el apoyo financiero de organismos internacionales.

En 1996 el país enfrentó una recesión, esta vez no por ausencia de ajustes sino más bien por una política monetaria muy restrictiva y por una mayor devaluación. Pero también contribuyó a la recesión la falta de definición de las autoridades en torno a las políticas de crecimiento de largo plazo.[13] La necesidad de definir pautas orientadoras para el desarrollo del país se planteaba entonces como una urgencia nacional:

> "No ha sido fácil definir los grandes principios de la nueva política; es decir, aquellos que debieran de mantenerse en el largo plazo, en vez de ser modificados en cada gobierno. En buena parte estas dificultades han consistido en el cómo hacer el cambio e ilustran los retos que enfrenta la sociedad costarricense en su búsqueda de ese cambio social no solo deseado, sino también necesario".[14]

13. Academia de Centroamérica (1997). *Costa Rica: una economía en recesión. Informe sobre la economía en 1996.*

14. Academia de Centroamérica (1997), *op. cit.*, xi

Hacia finales de los ochenta, Costa Rica era el líder en Centroamérica de las reformas estructurales. El país logró avances importantes en reformas financieras, apertura comercial, desarrollo social y humano y competitividad. Como consecuencia, el producto per cápita aumentó de US$ 1.300 en 1983 a US$ 2.950 en 1998 y los niveles de pobreza se redujeron de alrededor de 30 por ciento a 20 por ciento de las familias. En los albores del siglo XXI la situación es otra. Dado el potencial con que cuenta el país, "es una verdadera lástima que por falta de decisión, los costarricenses deban vivir en condiciones inferiores a las que bien podrían disfrutar, si se adoptaran las políticas adecuadas"[15]

A pesar de la ausencia de grandes *shocks* económicos y financieros, el país no ha logrado resolver los problemas relacionados con los grandes desequilibrios macroeconómicos y los cambios estructurales. Ello ha tenido como consecuencia la acumulación de un sinnúmero de ineficiencias y distorsiones, que afectan principalmente a la población de menores ingresos. A la luz de los resultados obtenidos, es evidente que el esfuerzo que se ha hecho no ha sido suficiente. Por mucho tiempo el país ha permanecido en un estado de inacción, consecuencia de un empate político y del cortoplacismo. Ante este panorama, el país enfrenta dos opciones: (1) mantener el *status quo*; es decir, el relativo inmovilismo que caracteriza la situación actual o (2) acelerar el proceso de cambio e impulsar así un rápido desarrollo social y económico sostenido. Otra posibilidad, indeseable, sería retroceder en el camino recorrido, tal como ha ocurrido en algunos países.

El costo social de la inacción es ya elevado y podría llevar al país a condiciones como las experimentadas a principios de los ochenta si el inmovilismo se perpetúa. La historia económica reciente revela claramente que la posposición de ajustes y la falta de definición de políticas han sido factores que han llevado al país a un nivel de desarrollo socioeconómico inferior al que podría aspirar de acuerdo con su potencial. Por tanto, es imperioso superar la cultura política prevaleciente y activar el aparato estatal, la sociedad civil y el sector privado para evitar el estan-

15. Lizano Eduardo y Norberto Zúñiga (1999). "Evolución de la economía de Costa Rica durante el período 1983-1998. Ni tan bien ni tan mal". Academia de Centroamérica. *Documentos 2*.

camiento y el retroceso del país. La pregunta clave que debe responderse es: ¿por qué ha ocurrido ese inmovilismo?

Existe un sentir generalizado entre la sociedad civil costarricense de que el país marcha sin un norte claramente establecido. Es la misma sensación que se observaba a principios de los ochenta y a mediados de los noventa. La sociedad civil siente hoy la ausencia de acciones claras y concretas para impulsar un crecimiento económico sostenido, no percibe una decisión política firme para enfrentar el problema de la deuda pública interna y el déficit fiscal, la reforma del Estado se ha pospuesto indefinidamente y no hay un modelo claro de desarrollo. En opinión de diversos sectores de la sociedad civil, las principales causas de esta situación apuntan hacia dos factores fundamentales: la ausencia de una política de Estado y la incapacidad para crear consensos.

La sociedad civil costarricense señala claramente que el país perdió su **política de Estado**; esto es, la definición de un rumbo claro y compartido en lo económico y en lo social. Quizás los dos casos más relevantes en los que existió una política de Estado fueron la inserción de Costa Rica en el Mercado Común Centroamericano en los años sesenta y la adopción del modelo de promoción de las exportaciones no tradicionales en los años ochenta. Aparte de esos dos casos, el país ha llevado a cabo reformas estructurales incompletas, intentos por desarrollar nuevos esquemas basados en la atracción de empresas de alta tecnología, un impulso a la economía ambiental, con progresos y retrocesos. Todo ello puede caracterizarse como una mezcla de modelos, con resabios de esquemas antiguos que se resisten a desaparecer, como el proteccionismo, y nuevas estrategias que no acaban de consolidarse, como la apertura financiera. En opinión de algunos miembros de la sociedad civil, el país se ha gobernado por "ocurrencias" del gobierno de turno, más que por una política de Estado. En consecuencia, la sociedad civil se siente confundida, sin una idea clara y definida del rumbo que orientará al país en las décadas venideras.

La ausencia de una política de Estado está estrechamente relacionada con la incapacidad para lograr consensos y alianzas entre las partes. Tradicionalmente los partidos políticos costarricenses que apoyaban los programas económicos y sociales se sentían identificados con ellos. Hoy prevalece una visión individualista, donde importa más la posi-

ción personal y no la identificación del partido con un plan nacional de desarrollo. El político apoya u obstruye la ejecución de un programa dependiendo de lo que gane o pierda. Si siente el temor de que va a perder posición o privilegios con un programa, entonces le niega su apoyo.

Costa Rica no tiene política de Estado, porque no tiene instrumentos de consenso. Esa es la conclusión a la que llega la sociedad civil. Para la clase política costarricense dejó de tener sentido la planificación, la proyección de mediano y largo plazo. En un contexto de *political economy* esto se explica por el hecho de que los costos políticos de las reformas son por lo general de corto plazo, mientras que los beneficios se ven en el mediano y largo plazo. Al no existir consensos políticos y sociales no hay posibilidad de adquirir compromisos. Algunos analistas políticos en la actualidad consideran que los partidos no tienen capacidad o voluntad para articular programas que lleven a que el Estado haga lo que hizo en la década de los años cincuenta y sesenta. Un caso de excepción es quizás la Comisión Mixta creada recientemente, con la participación de diputados y representantes de la sociedad civil, para analizar proyectos de ley relacionados con reformas fiscales.

Hasta finales de los setenta, los partidos políticos tradicionales alcanzaban razonables grados de consenso y cumplían con los compromisos adquiridos. De ahí en adelante se quedaron sin lineamientos. Los nuevos partidos no fueron capaces de plantear soluciones a los problemas; por eso los partidos políticos no encuentran puntos de coincidencia. En el camino surgieron una serie de nuevos actores en la vida política del país como empresarios, agricultores, líderes sindicales, con una visión de grupo de presión. Conforme cada uno de esos grupos va cobrando conciencia de sus intereses, la defensa de los mismos se convierte en su razón de ser, más que los intereses nacionales.

La pregunta que surge aquí es si será acaso necesario enfrentarse a la inminencia de una crisis severa, o peor aún, haber caído ya en ella, para que la sociedad costarricense reaccione y decida tomar las medidas necesarias para sacar al país del inmovilismo actual, lograr consensos y retomar la senda del cambio y el progreso. Así aconteció a principios de los ochenta, cuando ocurrió la gran crisis que obligó a cambiar de modelo.[16]

16. Ver Lizano y Zúñiga, *op. cit*.

¿Qué se puede hacer ante la situación descrita? ¿Cómo se puede romper ese "nudo gordiano" que lleva al inmovilismo y la inacción? Algunas propuestas planteadas por la sociedad civil son las siguientes:

i. Proyectar una institución con un alto papel protagónico, con la función de liderar el proceso de apoyo a la definición de políticas nacionales y crear espacios para el logro de consensos. Tal institución líder debe gozar de credibilidad, ser respetable y con poder de convocatoria.

ii. Crear las condiciones para que se produzcan los encuentros que lleven a la definición del marco de referencia que oriente la acción política. Ello implica una labor de educación entre los principales actores en el sentido de que el diálogo y la solución de los problemas requiere de una visión de costos y beneficios, dada la imposibilidad de lograr acuerdos unánimes ante la gran diversidad de intereses particulares. Se requiere, por tanto, una cuota de sacrificio en beneficio del interés nacional.

iii. En este contexto, es importante promover las alianzas políticas, como un importante factor estratégico. Queda claro que en el país no hay voluntad ni educación política para negociar. Se nota la falta de un gran actor que oriente e impulse lo que debe hacerse. No hay actualmente fuerza política para decidir hacia dónde debe ir el país. La gobernabilidad es muy complicada. Los partidos políticos pueden tener sus planes de gobierno y programas, pero otra cosa es que tengan la fuerza política para desarrollarlos y el liderazgo en la Asamblea Legislativa para aprobarlos.

En resumen, la sociedad costarricense entra al siglo XXI con una serie de problemas sin resolver, los cuales demandan una acción urgente so pena de llevar al país a una crisis económica, social y política. La economía lleva varios años consecutivos de estancamiento productivo, la pobreza persiste y el deterioro social amenaza con tomar dimensiones preocupantes. El descontento de la sociedad con el sistema político se manifestó en el rompimiento del bipartidismo con la aparición de partidos minoritarios que toman fuerza entre la población. Ello quedó probado en la pasada elección presidencial, en la cual fue necesaria una segunda ronda, por primera vez en la historia política del país.

De las investigaciones realizadas por el autor se concluye que la sociedad costarricense ubica dentro de las prioridades que debería atender el Gobierno el fortalecimiento de los sectores productivos, seguido por las reformas institucionales y el problema fiscal. Esas prioridades no se enfocan en un vacío, sino en términos de su impacto sobre la competitividad de las empresas y el bienestar de los ciudadanos en general. La sociedad costarricense es consciente de que las condiciones económicas han cambiado y que el país debe competir en los mercados internacionales. Para ello, la sociedad civil espera del Estado planteamientos claros que respondan a preguntas claves como las siguientes:

- ¿Por qué no se pueden alcanzar tasas de crecimiento más aceleradas?
- ¿Por qué no se puede reducir el déficit fiscal?
- ¿Por qué no se puede consolidar una inflación de un dígito?
- ¿Por qué no se puede reducir el porcentaje de hogares pobres?
- ¿Por qué es tan alto el costo de hacer negocios en el país?

Eliminar la persistencia de esos problemas constituye el gran desafío para mejorar la competitividad de las empresas frente a los requerimientos de un mercado internacional exigente y competitivo. Ya se mencionó que una de las razones por las que esos problemas no se resuelven tiene mucho que ver con la carencia de políticas de Estado y la incapacidad de la sociedad de lograr consensos para solucionarlos. Bajo el supuesto que se definan políticas de Estado claras y consistentes y que la sociedad civil encuentre los mecanismos para lograr acuerdos, lo que resta es tomar las acciones pertinentes para reducir los obstáculos que impiden que el país tome ventaja de las oportunidades que se le presentan.

Las oportunidades de crecimiento

La apertura comercial

El libre comercio, como oportunidad de desarrollo para un país como Costa Rica, debe ser abordado desde muchos ángulos. Esto resulta necesario para hacer efectivos los beneficios de bienestar potenciales que

acompañan las propuestas de políticas que favorecen el libre comercio. Este enfoque requiere mejoras en el desempeño del sector productivo, a nivel de pequeñas y medianas unidades productivas, en el campo de la industria, el comercio, los servicios y la agricultura. Un adecuado proceso de apertura en el comercio internacional deberá incluir medidas para amortiguar los efectos del libre comercio en actividades con limitada competitividad en el comercio global.

Costa Rica ha venido firmando tratados de libre comercio bilaterales, con países como Chile, Canadá y México. Pero también la estrategia costarricense de integración a la economía mundial se ha dado en el frente multilateral y regional. Costa Rica ingresó al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) hacia fines de los años ochenta, es miembro pleno de la Organización Mundial del Comercio, miembro fundador del Mercado Común Centroamericano (MCCA) y participa activamente en las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

El Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Estados Unidos (CAFTA, por sus siglas en inglés) plantea retos importantes a Costa Rica, que están asociados con la apertura del sector de servicios. Asimismo, será necesario evaluar los regímenes de atracción de inversiones y exportaciones, en particular, las zonas francas y los impuestos selectivos al consumo. La instrumentación del acuerdo requerirá acelerar el fortalecimiento institucional, mejorando los procedimientos aduaneros, el establecimiento de medidas sanitarias, fitosanitarias y de normalización.

Como bien plantean Lizano y González (2003), la negociación de ese tratado no es una panacea para los problemas del desarrollo y pobreza de Costa Rica y otros países centroamericanos, pero sí significa una oportunidad a mediano plazo para acelerar el ritmo de crecimiento económico y aumentar las posibilidades de mejorar el nivel de vida de los ciudadanos. Por otro lado, la negociación es una tarea compleja, con problemas de asimetrías entre los participantes y oposición interna por parte de diversos grupos de presión. Para aprovechar al máximo las oportunidades que el CAFTA ofrece, Costa Rica deberá mejorar su clima de inversión y el ambiente de negocios, así como promover el aumento de la competitividad de las pequeñas y medianas empresas (PYME) y apoyar

procesos de reconversión productiva, particularmente en el sector agrícola, y de apertura en telecomunicaciones y el sector financiero.

En el caso del CAFTA quizás la negociación interna sea más compleja que la negociación del tratado en sí. Ya han comenzado fuertes protestas del sector agropecuario en contra del tratado. Gran parte de la oposición se basa en la experiencia del agro mexicano bajo el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (NAFTA, por sus siglas en inglés), cuyos supuestos impactos negativos se manifiestan hoy en presiones al presidente Fox para que los socios comerciales de México revisen lo acordado en el capítulo agrícola del tratado. Sin embargo, poco se ha divulgado acerca de los beneficios que el NAFTA ha traído para México y las razones que explican el estado actual del agro en este país. La experiencia aconseja que el Gobierno de Costa Rica prepare una estrategia para amortiguar los costos asociados en el proceso de transición hacia el libre comercio, especialmente en el sector agropecuario. Más que subsidios y protección arancelaria, los esfuerzos deben enfocarse hacia mejorar la productividad y competitividad de los sectores económicos sensibles. Existe amplia evidencia de que el proteccionismo lo que hace es perpetuar el estado de pobreza de los grupos productores más sensibles con un alto costo sobre el bienestar de los consumidores.[17]

Atracción de inversión extranjera directa

La inversión extranjera directa (IED) constituye un complemento importante para el ahorro interno, el cual ha de constituir la principal fuente de financiamiento del desarrollo nacional. Luego de abandonar la estrategia de crecimiento basada en la sustitución de importaciones, Costa Rica se decidió por la apertura comercial unilateral, bilateral y multilateral, y la atracción de IED como pilares del crecimiento. En uno y otro caso los resultados han sido exitosos en términos de la diversificación de la oferta exportable y de los mercados. En el esfuerzo por atraer IED el país supo aprovechar sus ventajas comparativas, basadas en la calidad de su recurso humano, estabilidad política, salarios competitivos para la industria de alta tecnología y proximidad geográfica a su principal mercado (Estados Unidos).

17. Ver Monge y González Vega (1994).

La economía costarricense requiere seguir complementando el escaso ahorro nacional con ahorro externo, pero los mecanismos para la atracción de IED deberán modificarse en función de las circunstancias del entorno internacional y la experiencia adquirida. Los incentivos fiscales para las zonas francas mediante exoneraciones tributarias ya no serán viables a partir del 2007 bajo las nuevas reglas de la Organización Mundial del Comercio; el costo fiscal provocado por el abuso con exportaciones ficticias obligó al Gobierno a eliminar el Certificado de Abono Tributario (CAT) como instrumento de promoción de exportaciones a partir de 1999; el escaso éxito en reorientar recursos desde la producción de bienes sustitutivos de importaciones hacia la producción para el mercado internacional es uno de los factores por los cuales el dinamismo exportador no se ha transmitido al resto de la economía.[18]

En ese contexto, el principal reto que enfrenta el país es la definición de una estrategia de crecimiento sostenible que genere fuentes de empleo. El modelo basado en el sector industrial de alta tecnología no ha logrado ese objetivo a cabalidad. No se han logrado los encadenamientos productivos esperados, generadores de oportunidades de empleo, salvo pocas excepciones. El aporte de la IED en las zonas francas ha generado unos 35.000 empleos directos bien remunerados; pero ello representa solo un 2,5 por ciento del total de la fuerza de trabajo del país.

Un estudio realizado por Monge (2000) en la zona franca de Cartago indica que, quince años después de iniciadas las operaciones de la zona, el 79 por ciento de las empresas instaladas allí compra menos del 10 por ciento de sus insumos localmente. El estudio revela que el principal obstáculo está relacionado con la baja calidad de los insumos y del servicio brindado, lo cual tiene relación con su falta de competitividad. Ello sugiere que los logros macroeconómicos han sido contrarrestados por deficiencias microeconómicas, lo cual repercute en un aprovechamiento inferior al óptimo de las oportunidades derivadas de la inversión extranjera, en sectores de gran potencial como los que se mencionan a continuación.

18. Ver Agosín y otros (2002).

Nuevos motores de crecimiento

Las últimas dos décadas han sido testigos de un cambio estructural importante en la composición del producto interno bruto por sectores económicos. Se observa una pérdida de importancia relativa de los sectores primarios, en particular el agropecuario, en comparación con el de servicios (banca y finanzas, turismo, *call centers*). El sector industrial se ha caracterizado por una estructura dual, con un sector dinámico ligado a la inversión extranjera que coexiste con una manufactura destinada al mercado local que muestra una notable pérdida de dinamismo. Este patrón se reproduce en la composición de la IED por sectores, como se muestra en el Cuadro 2.3.

CUADRO 2.3

ESTRUCTURA POR SECTORES DE LA IED EN COSTA RICA
porcentajes

	1997	1999	2001	2002
Agricultura	9,4	8,0	4,0	3,0
Agroindustria	1,6	1,7	1,4	1,8
Comercio	4,3	1,5	1,4	3,6
Industria	66,5	57,4	51,7	56,6
Servicios financieros	0,0	15,1	6,6	6,0
Otros servicios	-1,8	2,0	7,6	3,5
Turismo	19,5	13,7	27,2	25,5
Otros	0,5	0,6	0,1	0,0

FUENTE: Banco Central de Costa Rica y CINDE

En el sector de exportaciones también se observan cambios importantes en su composición. Las exportaciones tradicionales (café, banano, azúcar) se han visto severamente afectadas por caídas en los precios internacionales y problemas de acceso a mercados. Ello se ha compensado con el surgimiento de nuevos productos de exportación en electrónica, implementos médicos, servicios (educación, cuidados médicos, consultorías), informática, biotecnología, materiales de construcción. Estos sectores presentan un gran potencial exportador, que no se está desarrollando adecuadamente.

Los hallazgos encontrados en una encuesta a 108 empresas agrícolas exportadoras costarricenses, realizada por la Universidad de Costa Rica a inicios del año 2002 para el Banco Nacional de Costa Rica y la Promotora de Comercio Exterior (PROCOMER), revelan que en su principal mercado de exportación, Estados Unidos, los aranceles constituían una barrera de acceso de importancia para el 21,3 por ciento de estas empresas, en tanto otras barreras de acceso eran importantes para el 39,8 por ciento de las empresas encuestadas. En efecto, las exportaciones costarricenses de algunos productos lácteos, plantas, frutos comestibles, algunas semillas, preparaciones o conservas a base de despojos de carne, pescado o crustáceos y algunos derivados del azúcar tienen ventajas comparativas en el mercado estadounidense, pero enfrentan problemas de acceso a los Estados Unidos debido a diversos instrumentos de política comercial empleados por este último país para desincentivar las importaciones de estos bienes y proteger su producción interna.

Las pequeñas y medianas empresas (PYME) constituyen también un polo de crecimiento y desarrollo con potencial para Costa Rica. Conforman el 95 por ciento de las empresas industriales del país, aportan casi una tercera parte de la producción nacional, generan el 50 por ciento de los salarios y representan el 80 por ciento del empleo en el sector manufacturero. A pesar de que las PYME equivalen a un 60 por ciento del total de empresas exportadoras, el valor de sus ventas externas es bajo debido, principalmente, a lo difícil que resulta para estas empresas el acceso a nueva tecnología, desconocimiento de mercados y problemas de acceso al crédito.[19] La falta de vínculos con empresas de alta tecnología ubicadas en las zonas francas es ampliamente discutida. Esto ha sido reconocido mediante la formulación de programas oficiales orientados a crear alianzas. Hasta la fecha se tiene conocimiento de unos pocos casos exitosos. Uno de ellos es el proyecto **Costa Rica Provee**, con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo.

Costa Rica tiene un potencial científico y tecnológico significativo. Esto le ha permitido atraer inversiones importantes como las de Intel, Abbot Laboratories y Procter and Gamble. El **IDC World Times Information Society Index**[20] de 2001 coloca a Costa Rica en el puesto 35 de 55 países

19. Ver Castillo y Chávez (2001).

20. Incluye indicadores como el número de ordenadores per capita, usuarios empresariales de internet y los índices de error de las líneas telefónicas.

calificados con base en su participación en la revolución informática. En América Latina Costa Rica es superado solamente por Chile y se posiciona por encima de México, Brasil, Panamá, Colombia y Venezuela.

Sin embargo, existen limitaciones que podrían afectar la incorporación de los avances tecnológicos a la producción, lo que repercutirá desfavorablemente sobre la productividad del país. Entre ellas destacan el nivel relativo de preparación para la comunicación electrónica-digital;[21] baja calidad de la enseñanza pre-universitaria en Matemática, Inglés y Ciencias; poca vinculación entre las actividades de los centros de investigación científico-tecnológicos y las prioridades de las empresas, en especial PYME, y limitada innovación debido, en parte, a la baja inversión en ciencia y tecnología (0,37 por ciento del PIB).[22]

Como se indicó antes, el aprovechamiento de esas oportunidades, potenciadas con flujos de inversión extranjera, depende de la existencia de una serie de condiciones en el ámbito microeconómico, que de una u otra manera se relacionan con la competitividad de las empresas. Los escasos encadenamientos entre las empresas multinacionales (o empresas nacionales) y las empresas de base local tienen relación con el costo de adquirir la materia prima y las barreras legales e institucionales que les dificultan adquirir insumos en el mercado local. El reto que enfrenta el país, entonces, es qué hacer para elevar la competitividad de las empresas y aprovechar las oportunidades derivadas de la apertura comercial y la inversión extranjera.

2.4 EL DESAFÍO DE LA COMPETITIVIDAD

La ausencia de una tasa de crecimiento sostenida en el tiempo y la pérdida de dinamismo de la capacidad productiva están dentro de la agenda económica del país como uno de los grandes problemas. Detrás de ello está la necesidad de incrementar la competitividad del sector productivo, más aún en un contexto de globalización y apertura comercial que ofrece oportunidades, pero también riesgos. Mejorar la capacidad

21. Según el *Network Readiness Index* de la Universidad de Harvard, inferior a Brasil, México y Panamá.

22. Se compara con una inversión de 2 a 3 por ciento del PIB anual en ciencia y tecnología en los países avanzados.

competitiva de las empresas implica tomar acciones en una serie de sectores ligados al desarrollo productivo del país. En el caso costarricense algunas de esas acciones son de larga data, procesos interrumpidos a lo largo del tiempo que deben completarse, tales como las reformas financieras. En otros casos se trata de acciones nuevas que surgen de la dinámica del entorno internacional y que deben adoptarse sobre la marcha a riesgo de quedar rezagados frente a otros competidores, como la innovación tecnológica. A continuación se discuten algunas de las áreas claves para la competitividad, relacionadas básicamente con el costo de hacer negocios.

Desregulación económica

Diagnóstico

La persistencia de una pesada carga regulatoria se refleja en un incremento en los costos de hacer negocios (costos de transacción) y en el crecimiento de la actividad empresarial informal. Esto tiene implicaciones macroeconómicas importantes, como una menor recaudación tributaria, y microeconómicas, como la pérdida de beneficios para las mismas empresas (protección y derechos legales, facilidades de financiamiento, relaciones estables con clientes y proveedores, etcétera). Estos requerimientos y costos tienen un impacto desproporcionado en la microempresa, debido a la pequeña escala de sus operaciones y las limitaciones en recursos administrativos.

Un estudio realizado en 1997 por el Ministerio de Economía, Industria y Comercio revela que las empresas debían realizar alrededor de 70 trámites para inscribir una empresa nueva. Dichos trámites se efectuaban en trece instituciones estatales en un plazo estimado de alrededor de 16 meses de trabajo. Datos para ese mismo año indican que el tiempo total requerido para la inscripción de una empresa era de 50 a 150 días, en comparación con 7 días máximo en Bélgica y de 1 a 3 días en Irlanda, países que destacan como fuertes competidores para Costa Rica en atracción de inversión extranjera.[23]

23. Ver Tor Jannson, "Soportando el acoso de las informalidades. Registrar una empresa en América Latina". *Microempresa*. Informe de Avance, Verano 2000, Vol. 3, No. 1. Banco Interamericano de Desarrollo.

Lo típico por muchos años ha sido que cada agencia solicita su propio conjunto de requisitos, muchos de ellos redundantes e incluso a discreción del funcionario. Esto ocasiona altos costos en términos de dinero y tiempo, aparte de que genera incertidumbre y confusión entre los usuarios. El caso es particularmente serio para las PYMES, las cuales resienten con mayor intensidad la complejidad de los procesos regulatorios y trámites[24] (Castillo y Chávez, *op. cit.*). El alto grado de informalidad que existe en la actividad productiva costarricense se explica en gran parte por el alto costo que significa operar legalmente.

Acciones gubernamentales

El tema de la desregulación económica fue planteado en la agenda económica al final de la Administración Figueres Olsen. El Gobierno del presidente Rodríguez le dio continuidad al proceso en 1998, mediante la creación por decreto de la Comisión Nacional de Desregulación. Con el trabajo de la Comisión y el esfuerzo realizado por el sector público se han logrado avances importantes en materia de simplificación de procedimientos,[25] aunque queda mucho camino por recorrer.

Desde el punto de vista del marco regulatorio, en 1994 se aprobó la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor. En dicha ley se establece que todos los entes de la Administración Pública deben realizar un análisis costo-beneficio de las regulaciones de las actividades económicas que tengan efectos sobre el comercio, los procedimientos y los trámites establecidos para permitir el acceso al mercado de bienes producidos y servicios prestados en el país o en el extranjero. En virtud de lo anterior, deben eliminarse todos los procedimientos y trámites innecesarios de acuerdo con el estudio y racionalizarse los que deban mantenerse.

El mandato a los entes públicos es claro en la legislación, no así en la práctica. Los órganos encargados de la aplicación de la ley no han sido dotados de recursos adecuados para el cumplimiento de sus funciones. En consecuencia, el estudio de costo-beneficio no se realiza en forma óp-

24. Ver Castillo y Chávez (*op. cit.*).

25. Ver Castillo y Chávez (*op. cit.*).

tima. Por tanto, no existe un criterio objetivo para eliminar una regulación o justificar su permanencia. Durante los dos primeros años de vigencia de la ley, el Ministerio de Economía solicitó un inventario de todas las regulaciones y una justificación de su existencia, pero recibió un conjunto de argumentos que justificaban la existencia de las regulaciones en cada institución.

Ante la inoperancia de la legislación, el Gobierno creó por decreto el Programa de Simplificación de Trámites. La estrategia empleada fue actuar mediante decretos ejecutivos de la Presidencia de la República, luego de un prolongado y agotador proceso con la burocracia, que se resiste a eliminar la regulación, en función de proteger sus propios intereses y que procura la preservación de las rentas adquiridas. Otro problema es que la desregulación está comprendida dentro de una ley de promoción de la competencia, cuyo ámbito de aplicación es limitado, pues excluye los monopolios públicos, así como la actividad comercial de las cooperativas.[26]

Otra acción importante fue la publicación del **Manual del Inversionista**. Éste busca dotar a las empresas de reglas claras y reducir el ámbito de discrecionalidad del funcionario en cuanto a la interpretación de la normativa y plazos para emitir resoluciones, eliminación de requisitos duplicados o redundantes, sistematización y publicación de la información que afecta a los regulados. El manual ordena y sistematiza en un solo documento los trámites básicos para la apertura de empresas, plazos, formularios, base legal, y se actualiza periódicamente en forma electrónica. Cabe destacar, además, la aprobación de la Ley de Protección del Ciudadano frente al Exceso de Trámites y Requisitos, la cual fue publicada en el diario oficial *La Gaceta* el 15 de junio del año 2002.

Recomendaciones

i. Apoyar técnica y financieramente al Gobierno en la ejecución de los estudios de costo-beneficio que le encomienda la legislación para evaluar la eliminación o permanencia de una regulación.

26. Ello impide, por ejemplo, sancionar a una cooperativa de productos lácteos que aplica prácticas anticompetitivas a sus proveedores.

ii. Elaborar un programa sistemático de evaluación de costos y beneficios de las regulaciones, mediante encuestas o sistemas de monitoreo, para evaluar lo que sucede en la realidad.

iii. Desarrollar alianzas estratégicas entre el Gobierno y el sector empresarial, a efecto de otorgar credibilidad al proceso de desregulación y crear un frente de apoyo a la hora de que los proyectos de ley respectivos sean tramitados en la Asamblea Legislativa.

iv. Poner en práctica el principio legal de **silencio positivo.**[27]

Precio y calidad de los servicios de electricidad y telecomunicaciones

Diagnóstico

Los servicios de telecomunicaciones y de electricidad están a cargo del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), que directamente o mediante sus subsidiarias, tiene el control casi monopólico de ambos servicios. La regulación está a cargo de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP), encargada de regular los precios de los servicios públicos y supervisar el cumplimiento de las normas de calidad en la prestación de los servicios, incluidos telecomunicaciones y electricidad. Las funciones del Estado sobre fijación de políticas están oficialmente asignadas en el sector energía al Ministerio de Recursos Naturales, Ambiente y Energía (MINAE) y en el sector telecomunicaciones no existe una asignación formal. Sin embargo, en la práctica, el poder del ICE le permite tener un dominio sobre las actividades de fijación de políticas y sobre las actividades de regulación.

La electricidad es uno de los recursos energéticos más importantes para Costa Rica. El ICE enfrenta grandes presiones por el crecimiento de la demanda del sector privado. Si bien los índices de cobertura, gestión

27. Este principio establece que cuando un permiso específico o requerimiento de trámite no se procesa, ya sea negativa o positivamente, durante el tiempo legal asignado, ese permiso o requisito es legalmente aprobado de manera automática. Concretamente, en el Reglamento de la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor se establece el plazo en 8 días para que la entidad correspondiente resuelva el trámite planteado.

y prestación de servicios de electricidad son bastante aceptables comparados con los de otros países en la región, el descenso en la inversión que se ha producido en los proyectos de energía ha empezado a tener impacto en la capacidad de desarrollo de la institución. Existen ineficiencias en el sector que podrían afectar la atracción de inversiones como tarifas más elevadas, interrupciones frecuentes en el servicio y variaciones en el voltaje. El precio por kilovatio-hora que paga la mayoría de empresas costarricense excede los US$ 0,10 comparado con un precio internacional de US$ 0,05. En la generación eléctrica han comenzado a aparecer operadores privados, los cuales deben venderle al ICE su energía, porque es el único comprador, y la capacidad total de estos operadores esta limitada, por ley, al 15 por ciento de la capacidad instalada en el país.

La situación de los servicios de telecomunicaciones en Costa Rica es preocupante hacia futuro. El país logró consolidar una teledensidad superior al promedio latinoamericano, utilizando el modelo tradicional de mantener tarifas de telefonía local bajas, aplicando subsidios cruzados provenientes de los servicios de larga distancia internacional. Sin embargo, la evolución tecnológica cambió la estructura de costos de la industria en general y de manera más acentuada la de los servicios de larga distancia internacional, lo cual en la práctica significó la desaparición de los monopolios naturales que existían en el pasado. Los precios de larga distancia se han reducido y con ellos las fuentes de ingresos para financiar las tarifas bajas que impulsaron el aumento en la teledensidad en el pasado. Mientras en Costa Rica el costo de una llamada de un minuto a Estados Unidos es de US$ 0,45, en Filipinas, país de un ingreso medio similar al de Costa Rica y fuerte competidor en la atracción de inversión extranjera, el costo es de US$ 0,13.

Los nuevos retos del sector telecomunicaciones están en el desarrollo de nuevos servicios de telecomunicaciones móviles y de banda ancha y su integración con la infraestructura y con los servicios de telefonía. Esto requiere inversiones significativas por parte de los operadores de telecomunicaciones. En Costa Rica, haber mantenido una estructura monopólica limitó sustancialmente la capacidad de inversión del ICE, creando una restricción en la oferta de los nuevos servicios estratégicos, la cual se manifiesta en la cobertura, calidad y precio de los mismos. En

tal sentido, Costa Rica presenta una de las densidades de telefonía móvil más bajas de la región, con una calidad de servicio inadecuada. Los nuevos servicios de internet y telefonía internacional también se ven afectados con precios altos para el sector empresarial. En caso de mantenerse la dinámica actual, no sólo se afectará el desarrollo tecnológico de las telecomunicaciones sino que eventualmente se comprometerá la viabilidad financiera del ICE como operador de telecomunicaciones.[28]

Acciones gubernamentales

En materia de telecomunicaciones el Gobierno de Costa Rica ha impulsado algunas iniciativas tendentes a mejorar la cobertura, calidad y costo de los servicios. Entre las más importantes se pueden citar las siguientes:

i. Autorización para que los usuarios del servicio celular puedan activar la línea en el establecimiento comercial donde compra el equipo. Ello permite agilizar la entrega de las líneas a un ritmo de 10.000 por semana.

ii. Se concluyó el proceso de licitación para la compra de 400.000 líneas celulares con tecnología GSM.

iii. Proyecto Internet Avanzada, que permitirá aumentar el número de usuarios de banda ancha, mejorar la eficiencia del servicio y reducir considerablemente su precio.

Recomendaciones

i. Analizar alternativas que permitan al ICE fortalecer su habilidad para realizar nuevas inversiones y ser más competitivo. Para ello será necesario analizar nuevamente las propuestas de reforma del ICE. En ese sentido se propone establecer un diálogo para discutir la viabilidad de organizar como empresas estatales separadas las actividades de telecomunicaciones y las de electricidad y buscar el aumento de las fuentes de financiación de dichas empresas.

28. Un mayor detalle sobre precio, cobertura y calidad de los servicios de telecomunicaciones puede encontrarse en Loría y otros (2002).

ii. En el sector eléctrico, debe aprovecharse y profundizarse la reorganización interna que adelantó el ICE al organizarse como unidades de negocio. Establecer un sistema de contabilidad para medir la eficiencia de cada unidad, cuya solvencia financiera provenga de las tarifas. No deberían mezclarse tarifas con impuestos.

iii. Agilizar los procedimientos de adquisiciones y permitirle al ICE que constituya alianzas estratégicas con inversionistas privados. Todo esto en un marco de responsabilidad de dichas empresas ante el Estado, incluso con el compromiso de entregar un rendimiento previamente establecido.

iv. Avanzar en el proyecto Red Internet Avanzada, con el fin de aumentar la disponibilidad de conexiones de banda ancha.

v. Continuar e incrementar el programa actual de entrega de líneas móviles con el fin de aumentar la tasa de penetración en telefonía móvil.

vi. Establecer un sistema de indicadores para los servicios de electricidad, telecomunicaciones e internet, con sanciones por incumplimiento de los estándares de calidad establecidos como metas.

vii. Plantear una reforma a la ley de la ARESEP tendente a introducir en la legislación un sistema de indicadores sobre calidad de los servicios de electricidad, telecomunicaciones e internet.

viii. Adoptar un sistema de *benchmarking* sobre precios y calidad de los servicios de electricidad y telecomunicaciones, con base en la situación de países que sean competidores cercanos de Costa Rica en atracción de inversión extranjera y exportaciones.

Infraestructura y servicios de transporte

Diagnóstico

La infraestructura de transporte del país está agotada, debido fundamentalmente a problemas de planificación, mantenimiento y ejecución de las obras, más que por un problema de recursos financieros. De la red vial principal, la cual representa el 20 por ciento de la red vial total

del país, solamente el 17 por ciento está en buenas condiciones; en la red de caminos rurales, que representa el 80 por ciento de la red vial total, menos del 5 por ciento se encuentra en buen estado. Aun cuando se disponga del financiamiento, el tiempo de ejecución de las obras es excesivo. Un ejemplo es la construcción de la carretera entre Ciudad Colón y Orotina, que veinte años después de la firma de los créditos originales para su construcción aún no se ha concluido. Existe un problema en cuanto a la capacidad de administrar con criterios de eficiencia y minimización de costos esa infraestructura, en particular en el caso de los puertos. La modernización de los puertos en el Caribe lleva más de doce años de atraso. Ello repercute en un continuo deterioro de las instalaciones y un aumento en el costo de los servicios portuarios, muy por encima de los estándares internacionales. Todos estos factores repercuten negativamente en la competitividad de las empresas.

Costa Rica enfrenta hoy importantes desafíos en relación con la modernización de su sistema de transporte. El proceso de modernización del sector deberá consolidarse durante la década que se inicia, con el objeto de hacer frente al desafío que representan las condiciones de su geografía y la importancia del sector en el desarrollo económico, en especial para el desarrollo del sector turístico, de la producción agrícola y del sector exportador. A nivel subsectorial los desafíos más importantes que afectan la competitividad son los siguientes:

i. **En el subsector vial**: la falta de recursos disponibles para nueva inversión; el mecanismo para el mantenimiento de la Red Nacional y la Red Cantonal no ha alcanzado un adecuado desarrollo.

ii. **En el sector ferroviario**: el país necesita encontrar un mecanismo para rehabilitar la red existente con la participación del sector privado y superar el fracaso del primer proceso de licitación.

iii. **En el subsector aeroportuario**: las deficiencias en materia de seguridad aérea, capacitación técnica del personal, cumplimiento de las normativas internacionales y de los procedimientos estándares internacionales.

iv. **En el subsector portuario**: se carece de una planificación integral y multimodal y la falta de capacidad de los puertos principales y las

demoras que se encuentra en las aduanas, son factores que impiden el crecimiento del turismo de cruceros y la integración económica de Costa Rica con sus vecinos.

Acciones gubernamentales

Las políticas sectoriales del Gobierno durante los últimos años se han centrado en: (a) reestructurar el marco institucional del Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT), mediante la creación de seis consejos para regular activamente los diferentes subsectores; (b) mejorar la sostenibilidad financiera del sistema de mantenimiento vial y de los consejos mediante la recolección de impuestos y tasas relacionadas con el sector; (c) aumentar la participación del sector privado en un conjunto de concesiones para carreteras, el ferrocarril, puertos y aeropuertos, dirigido por el Consejo Nacional de Concesiones; (d) reducir los niveles de congestión de los cuellos de botella más críticos en el Área Metropolitana de San José y (e) establecer un marco regulatorio adecuado para el servicio de transporte colectivo.

El tema de las concesiones merece un comentario. En vista de la restricción presupuestaria para obras de infraestructura impuesta por el elevado déficit fiscal, el Gobierno ha acudido a otros mecanismos como la concesión de obra pública al sector privado, la aprobación de una nueva ley que creó el Consejo Nacional de Viabilidad y la creación del Consejo Nacional de Concesiones. Hasta el momento solo se han obtenido progresos parciales en los aeropuertos. En esta situación repercute un complejo y lento proceso administrativo en el que han surgido serios conflictos entre las empresas privadas que han participado en las licitaciones, el ente contralor de la República y el mismo Consejo Nacional de Concesiones. Dadas las necesidades de inversión que exige el reto de la competitividad y las restricciones fiscales que existen para atenderlas, la participación del sector privado adquiere gran relevancia.

Recomendaciones

i. Aumentar la proporción de la red vial bajo sistemas de mantenimiento.

ii. Impulsar la integración vial mesoamericana, bajo el Plan Puebla-Panamá, que en Costa Rica abarca una longitud de 518 kilómetros en total.

iii. Modernizar los subsectores portuario y aeroportuario, promoviendo la consolidación institucional de los consejos correspondientes y la inversión privada por medio de concesiones.

iv. Enfrentar las debilidades en el subsector aeroportuario, como estándares internacionales de seguridad aérea, uso de la última generación de tecnología y control aéreo.

Servicios bancarios y financieros

Diagnóstico

El sistema financiero costarricense se caracteriza por la participación de un elevado número de entidades financieras, que operan bajo diferentes reglas en función de su naturaleza jurídica. En el transcurso de los últimos años se ha producido una consolidación de instituciones en grupos financieros por medio de fusiones y adquisiciones, promovido por la regulación financiera y por la competencia de entidades vinculadas con poderosos grupos financieros ubicados en el exterior. Otra característica del sistema ha sido la existencia de un mercado paralelo de compañías *offshore,* que operan al margen de la regulación pero interactúan de manera importante con la economía local. De acuerdo con la regulación vigente, las entidades *offshore* ahora deben consolidarse con los grupos financieros a los que pertenecen.

Como se observa en el Cuadro 2.4, en el transcurso de los noventa se produjo una disminución importante en el margen de intermediación financiera, definido como la diferencia entre la tasa activa promedio y el costo promedio ponderado de fondos. No obstante, los márgenes actuales siguen siendo elevados, de 6 puntos en los bancos privados y 10 puntos en los bancos estatales,[29] niveles muy superiores a los existentes en países con los que Costa Rica compite, como Chile y El Salvador (de 3 a 4 puntos porcentuales). Contrario a lo que pudiera sugerir la pre-

29. Ver Bolaños (2003).

sencia de una veintena de bancos privados, tres bancos estatales, veinte cooperativas de ahorro y crédito (reguladas), tres asociaciones de ahorro y crédito y una docena de financieras privadas, el grado de competencia en el sistema financiero costarricense es bajo si se analiza por el margen de intermediación financiera.

CUADRO 2.4

MARGEN DE INTERMEDIACIÓN FINANCIERA
EN LOS BANCOS ESTATALES Y PRIVADOS DE COSTA RICA
puntos porcentuales

	1987	1990	1991	1996	2000	2001	2002
Bancos estatales	14,5	18,9	23,4	15,4	13,7	12,7	10,5
Bancos privados	7,7	9,8	10,8	6,0	5,6	6,2	6,0

FUENTE: Bolaños, 2002

Partiendo de tasas pasivas no fijadas por el mercado, sino por las necesidades financieras de la hacienda pública, los intermediarios financieros en Costa Rica imponen un sobreprecio al costo del crédito para cubrir, principalmente, sus gastos administrativos y las provisiones contra créditos de dudosa recuperación. En un intento por disminuir el margen financiero mediante una mayor competencia a la banca estatal, las autoridades costarricenses promovieron el desarrollo de la banca privada en el transcurso de los ochenta. Lejos de contribuir a la reducción de los márgenes, la banca privada se plegó al elevado margen de la banca estatal, con lo cual no se logró el objetivo deseado.

La mayor presencia de bancos de capital extranjero, especialmente centroamericano, en los años recientes, con mayores posibilidades de conseguir fondos a menor costo, tampoco ha contribuido a reducir los márgenes de intermediación financiera. Más aún, con la reducción en las tasas pasivas, inducida por el Ministerio de Hacienda durante los últimos dos años, el margen no se ha reducido, en perjuicio de la competitividad de las empresas.

Con respecto a la regulación de las actividades financieras, un reciente estudio realizado por el Fondo Monetario Internacional (2003) señala una serie de deficiencias, que atentan contra la solvencia del sistema financiero. Entre ellas, una inadecuada supervisión consolidada de los

grupos financieros y escasa autoridad para hacer cumplir las regulaciones en vista de que sus recomendaciones no son vinculantes. Esto es particularmente delicado, señala el Fondo, ante la importancia relativa que tienen en Costa Rica las operaciones *offshore* de los bancos locales, que en muchos casos superan el volumen de transacciones domésticas.

Acciones gubernamentales

Con el fin de contribuir a la reducción del margen de intermediación financiera el Banco Central redujo la tasa de encaje mínimo legal, hasta llevarlo a un porcentaje uniforme de 12 por ciento para depósitos en moneda nacional y 5 por ciento para depósitos en moneda extranjera. Por lo comentado anteriormente, esto no ha sido suficiente para reducir dicho margen. Por tanto, el Gobierno elaboró un proyecto de reformas financieras, que incluye algunas medidas tendentes a reducir el margen de intermediación. El proyecto, que actualmente está en la Asamblea Legislativa, incluye, entre otros, los siguientes temas:

- Mayor independencia del Banco Central.
- Igualdad de condiciones tanto para la banca estatal como para la privada.
- Fortalecimiento de algunas de las funciones de la Superintendencia General de Entidades Financieras.
- Seguro de depósito para pequeños ahorrantes.
- Banca de desarrollo.
- Reducción de la tasa de encaje mínimo legal a un 10 por ciento como máximo.
- Facultades del Banco Central para reconocer intereses sobre los recursos de encaje.
- El funcionamiento de los bancos estatales, otorgándoles mayor flexibilidad en la contratación de personal y contratación administrativa, definición de políticas salariales, disposición de bienes recibidos en dación de pago.

Recomendaciones

En general, apoyar las reformas financieras presentadas a la Asamblea Legislativa, las cuales marchan en la dirección correcta para mejorar la eficiencia del sistema financiero, reducir los márgenes de intermediación y mejorar la solvencia de las instituciones; específicamente:

i. Reformar el marco regulatorio, con el fin de nivelar el campo de juego entre la banca pública y privada y la banca *offshore*, fortaleciendo las atribuciones legales de la institución supervisora.

ii. Concentrar la actividad de un banco estatal en sectores que tienen dificultades de acceso al crédito formal, como las PYMES, pequeños productores agrícolas, con una tecnología financiera adecuada y sin esquemas de subsidios.

iii. Estimular la formación de instituciones microfinancieras para atender a productores tanto rurales como urbanos.

iv. Reformar el marco de supervisión, incluyendo la banca *offshore*, introduciendo la supervisión consolidada de grupos financieros y fortaleciendo las capacidades de la Superintendencia General de Entidades Financiera (SUGEF).

v. Reformar la red de protección, incluyendo la introducción de un margen prudencial de reserva, un sistema de seguro de depósito y estableciendo un marco efectivo para la resolución de fallas en el sistema bancario.

vi. Mejorar el manejo de crisis, mejorando los procedimientos de intervención de bancos con problemas y realizando cambios en la legislación para prevenir la excesiva protección a deudores.

2.5 PRINCIPALES RIESGOS

Para una economía pequeña y abierta como la costarricense los acontecimientos en el entorno internacional son de particular relevancia. El deterioro en los términos de intercambio, la desaceleración de la economía mundial y caídas en los flujos de financiamiento externo, así como cambios en sus condiciones financieras, repercutirán adversamente so-

bre el potencial de crecimiento y la posición externa del país. Afectan la evolución de las exportaciones, la atracción de inversión extranjera directa y sectores de gran potencial como el turismo.

Para el presente año las perspectivas lucen más pesimistas, de acuerdo con las estimaciones del Fondo Monetario Internacional, con respecto a las proyecciones realizadas en setiembre de 2002. Se estima un crecimiento de 3,2 por ciento en el 2003 y de 4,1 por ciento en el 2004. Se prevé un crecimiento relativamente lento de la economía de Estados Unidos y una desaceleración de la economía europea. Las proyecciones más pesimistas del Fondo para 2003 se basan en un alza en el precio internacional del petróleo. Hacia el mediano plazo se esperaría una mayor recuperación de la economía internacional, lo cual se convierte en una oportunidad para los países de menores ingresos con potencial de crecimiento como Costa Rica, en el tanto se realicen las reformas requeridas para aprovechar esas oportunidades.

En el plano interno, el mayor riesgo que enfrenta la economía costarricense es la sostenibilidad fiscal. En los últimos años, la dinámica de la deuda pública costarricense se ha venido deteriorando. Para 2002 la deuda total[30] se estimó en alrededor del 52 por ciento del PIB. La situación de la deuda pública tiene su origen en los crecientes niveles de gasto del Gobierno; en 2002 el déficit fiscal llegó al 5,4 por ciento del PIB, y el superávit primario fue de tan sólo 0,7 por ciento del PIB. La evolución de la deuda pública en el futuro dependerá de la capacidad del Gobierno para implementar su plan de ajuste fiscal, así como de la coyuntura externa y muy especialmente de la evolución de la economía estadounidense. Un estudio realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) señala el importante esfuerzo fiscal que requiere Costa Rica para estabilizar su deuda.[31] Suponiendo que la tasa de interés real se mantenga al nivel de 6 por ciento, con un crecimiento del PIB de 1,1 por ciento, el ajuste fiscal requerido del superávit primario será de 2 por ciento, tomando en cuenta al Gobierno Central y al Banco Central y de 1,6 por ciento considerando al Gobierno Consolidado; si el cre-

30. Deuda consolidada del sector público combinado, incluyendo el sistema de pensiones.

31. Basado en datos para diciembre del 2001. BID. Reunión de Diálogo de Políticas con el Gobierno de Costa Rica. RES. San José, Costa Rica, 7 de junio de 2002.

cimiento del PIB sube a 3,1 por ciento, el ajuste requerido del superávit se ubica en 0,9 por ciento, y 0,4 por ciento considerando al Gobierno consolidado.

2.6 CONCLUSIONES

Durante los últimos veinte años, el desempeño de la economía costarricense se caracterizó por un crecimiento irregular con relativa estabilidad de precios. Se observa también un deterioro en el producto por habitante y la persistencia de un 20 por ciento de hogares pobres desde 1990. Estos resultados causan frustración en la sociedad civil, la cual percibe un estado de inacción y falta de consensos para solucionar los problemas. Sin embargo, el país cuenta con un potencial de crecimiento y desarrollo muy positivo en el mediano y largo plazo. La apertura comercial y el desarrollo de polos de crecimiento en actividades identificadas están a la vista.

Para aprovechar esas oportunidades el país enfrenta una serie de desafíos, que se resumen en la eliminación de una serie de problemas acumulados en el tiempo que afectan la competitividad de las empresas. A la vez, el retraso en afrontar esos desafíos repercute en una mayor vulnerabilidad de la economía. El país aún está a tiempo para acometer los retos con firmeza sin tener que esperar a caer en una crisis para reaccionar, adoptando entonces medidas correctivas con un elevado costo social, que bien puede evitarse. La agenda económica en el mediano y largo plazo debe abarcar la consolidación del marco macroeconómico, incluyendo, de manera preferencial, la reducción del desequilibrio fiscal; profundizar la integración en el mercado internacional y propiciar un contexto favorable a los negocios en aras de fortalecer la competitividad de las empresas.

BIBLIOGRAFÍA

AGOSIN, MANUEL R. y otros (2002). *Las economías de los países centroamericanos y República Dominicana: evolución y desafíos de largo plazo*. Serie de Estudios Económicos y Sectoriales, RE2-02-001, Banco Interamericano de Desarrollo, noviembre.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (2002). "Reunión de Diálogo de Políticas con el Gobierno de Costa Rica. RES", 7 de junio, San José.

BOLAÑOS, RODRIGO (2003). "Reforma Financiera en Costa Rica: los grandes temas de la agenda para el inicio del siglo XXI", *Serie de Documentos 5*, San José: Academia de Centroamérica.

CASTILLO, GEOVANNY y LUIS F. CHÁVEZ (2001). *Pymes: una oportunidad de desarrollo para Costa Rica*, San José: FUNDES.

CÉSPEDES, VÍCTOR HUGO y RONULFO JIMÉNEZ, eds., (1997). *Costa Rica: una economía en recesión. Informe sobre la economía en 1996*, San José: Academia de Centroamérica.

CÉSPEDES, VÍCTOR HUGO y otros (1985). *Costa Rica: recuperación sin reactivación*, Academia de Centroamérica, San José.

COMISIÓN *AD-HOC* DE EXMINISTROS DE HACIENDA (2002). "Agenda de Transformación Fiscal para el Desarrollo", San José: Mimeo.

CORRALES, JORGE y RICARDO MONGE (1990). *Exportaciones no tradicionales en Costa Rica*, San José: Econofin.

DELGADO, FÉLIX (2000). "La economía de Costa Rica en 1999", en Ronulfo Jiménez, editor, *Los retos políticos de la reforma económica en Costa Rica*, San José: Academia de Centroamérica.

DORNBUSCH, RUDIGER (1997). *La economía política de la inflación y de los tipos de cambio, en La Dimensión Política del Crecimiento Económico*, Heredia: Editorial Fundación UNA.

EDWARDS, SEBASTIÁN (1991). "Exchange rate policy and macroeconomic adjustment in Costa Rica, 1990-1991, Los Angeles: University of California, Setiembre, Mimeo.

GONZÁLEZ VEGA, CLAUDIO (1982). "Temor al Ajuste: los costos sociales de las políticas económicas en Costa Rica durante la década de los 70", en *Serie de Estudios 2*, San José: Academia de Centroamérica.

HARBERGER, ARNOLD C. (1990). "Política Económica en Costa Rica: 1989", en *Políticas Económicas en Costa Rica*, Tomo I, Academia de Centroamérica y Ohio State University.

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (2003). "Costa Rica: 2002. Article IV Consultation. Staff Report Statement", IMF Country Report No. 03/82, Marzo.

JANNSON, TOR (2000). "Soportando el acoso de las informalidades. Registrar una empresa en América Latina", en *Microempresa*, Informe de Avance, Vol. 3, No. 1. Banco Interamericano de Desarrollo.

LIZANO, EDUARDO (1999), ¿Es sostenible la economía costarricense?, en *Ajuste y Crecimiento en la Economía de Costa Rica 1982-1994*, San José: Academia de Centroamérica.

LIZANO, EDUARDO y ANABEL GONZÁLEZ (2003), "El tratado de libre comercio entre Centroamérica y Estados Unidos", *Documentos 7*, Academia de Centroamérica. San José, Costa Rica.

LIZANO, EDUARDO y NORBERTO ZÚÑIGA (1999). "Evolución de la economía de Costa Rica durante el período 1983-1998. Ni tan bien ni tan mal", en *Serie de Documentos 2*, San José: Academia de Centroamérica.

LORÍA, MIGUEL (1999). "Costa Rica: la economía en 1998", en Ronulfo Jiménez, editor, *Costa Rica: una economía en recuperación*, San José: Academia de Centroamérica.

_____. (1998). "La política cambiaria en Costa Rica: período 1984-1997", Seminario sobre política cambiaria en Costa Rica, San José: Academia de Centroamérica y CINDE, Mimeo.

LORÍA, MIGUEL y otros (2002). "Precios, cobertura y calidad de las telecomunicaciones", en Ricardo Monge y Oswald Céspedes, eds., *Costa Rica hacia la Economía Basada en el Conocimiento*, San José: Comisión Asesora en Alta Tecnología de Costa Rica.

MONGE, RICARDO (2000). "Inversión extranjera directa y desarrollo: el caso del Parque Industrial Zona Franca de Cartago", San José: CINDE y PROCOMER.

MONGE, RICARDO y CLAUDIO GONZÁLEZ (1994). *Política comercial y bienestar en Costa Rica*, San José: Academia de Centroamérica.

OROZCO, NORMAN (1996). "Inflación en un contexto de bienes transables y no transables con inercia: el caso de Costa Rica", en *Serie Comentarios sobre Asuntos Económicos*, No. 152, San José: Banco Central de Costa Rica.

PROCESOS (2003). *¿Hacia dónde vamos? Economía y desigualdad en Costa Rica 1997-2002*. San José.

RODRÍGUEZ CLARE, ANDRÉS y otros (2002). "Análisis del crecimiento económico en Costa Rica: 1950-2000". Trabajo preparado para el Banco Interamericano de Desarrollo.

RODRÍGUEZ CLARE, ANDRÉS (1996). "Multinationals, Linkages, and Economic Development", en *American Economic Review*, Vol 86, No. 4.

ROSENDE, FRANCISCO (2000). "Teoría del Crecimiento Económico: un Debate Inconcluso", Documentos de Trabajo, Pontificia Universidad Católica de Chile, No. 193, octubre.

STIGLITZ, JOSEPH (2002). *El malestar en la globalización*, Taurus.

Comentario

VILMA VILLALOBOS

Buenas tardes señoras y señores. En primer lugar, quiero felicitar a la Academia de Centroamérica por este esfuerzo tan valioso que realiza anualmente con el fin de revisar el desempeño reciente de la economía, así como también, pensar en temas estratégicos para el desarrollo nacional.

En segundo lugar, felicito a don Miguel por el documento que hoy nos presenta; un trabajo excelente que enriquece la discusión en torno a temas de largo plazo y, en particular, sobre los temas microeconómicos que ha menudo descuidamos y que son muy importantes.

Como bien sabemos, Costa Rica tiene grandes oportunidades para seguir creciendo y progresando. El país ya realizó las reformas más difíciles y de largo plazo en los campos de la educación, la salud y la seguridad social, las cuales permiten ser uno de los 10 países de alto desarrollo humano de Latinoamérica, y nos ubican en la posición 43 de 173 países en el índice de desarrollo humano.

En el plano económico, también hay muchas áreas en las que hemos avanzado, como son la diversificación de la producción exportable y la estrecha vinculación a la economía mundial. Estaba repasando que en 1963 el 72 por ciento de nuestras exportaciones totales eran de café y banano, hoy esos dos productos representan únicamente un 12 por ciento, y las exportaciones no tradicionales son del orden del 88 por ciento restante. Además, pasamos de 395 productos de exportación en 1986 a 3.451 el año pasado, y el número de mercados a los cuales exportamos se duplicó en ese mismo periodo (de 64 a 132 países). La inversión extranjera directa representa el 3 por ciento del PIB y cerca de la mitad de las exportaciones es generada por la inversión extranjera.

De manera que hemos hecho bien algunas cosas. Sin embargo tenemos tareas pendientes que afectan la competitividad del país, así como la generación de empleos y riqueza. Al final, eso se traduce en una menor capacidad de reducir la pobreza y elevar la calidad de vida de los costarricenses.

Podemos clasificar las tareas pendientes en dos áreas: una es el área macroeconómica, donde tenemos las grandes reformas que inciden en las finanzas públicas y en la eficiencia de las instituciones públicas. Con frecuencia, los gobiernos asignan sus mejores esfuerzos a esta agenda, pues es indiscutible la importancia que tiene la conformación de un clima de negocios estable, con servicios públicos de calidad a precios competitivos.

Por otro lado, tenemos tareas pendientes en el área de la microeconomía. Sobre ésta quisiera referirme con mayor detalle posteriormente, porque usualmente los economistas la vemos con descuido y además porque ahora, en el contexto de una creciente apertura comercial, se debe trabajar con mucho cuidado. Por eso, en mi papel de Ministra de Economía, Industria y Comercio, aprovecharé esta oportunidad para hacer un aporte sobre lo que representa la agenda microeconómica que nos ocupa.

En relación con las grandes tareas como la reforma del Estado, abordadas anteriormente por Félix, Norberto y Miguel, pienso que el tema central es cómo mejorar los servicios públicos, cómo hacer para que sean de calidad y a tarifas competitivas. Al respecto, hay un sentir generalizado de la sociedad costarricense, que quisiera que se emprendieran acciones concretas, consensos y planes de desarrollo para avanzar en la reforma del Estado y en la reforma fiscal. Pero hemos tenido cierto entrabamiento como país, y pienso que la razón es que los costarricenses tenemos temor al cambio porque, de alguna forma u otra, seguimos disfrutando de una buena situación en muchos ámbitos. Retomando lo último que Miguel mencionó en su exposición, eso nos ha llevado a que perdamos la capacidad de previsión, de tomar decisiones antes que "el agua nos llegue al cuello".

Otro tema que se nos olvida como sociedad, además de la inacción sobre lo que queremos, es lo referente a ¿cuánto cuesta eso que queremos?, ¿quién paga la cuenta? y ¿qué dejamos de hacer con esa cuenta

que estamos pagando? Con frecuencia, como sociedad, se nos olvida cuál es el costo de hacer una cosa y cuál es el costo de no hacerlao.

Por último, hay que recordar el tema de la lógica de la acción colectiva, donde los grupos organizados, que tienen un costo de organización menor en relación con los beneficios esperados, se organizan y hacen sentir su voz. En cambio, existe una mayoría silenciosa que podría tener cierto tipo de preferencias por el costo de organizarse, como en el caso de los consumidores que requieren unos servicios públicos de calidad, pero que no se van a organizar porque es muy complicado organizarse y hacer valer su punto de vista.

Por eso creo que debemos afinar la visión de país que queremos para enrumbarnos con fuerza hacia ese objetivo. El temor al cambio y la definición de los cambios que promueven el bien común, por encima de intereses estrictamente individuales, son parte de los obstáculos a superar. Mientras tanto, es importante velar porque las cosas no desmejoren y, en la medida de lo posible, lograr cambios positivos en áreas críticas. En ese sentido, el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC) tiene a su cargo la agenda de competitividad que impulsa acciones para que el Estado no entorpezca la actividad productiva, sino que la favorezca. Para ello, el MEIC coordina, lidera y da seguimiento a las medidas acordadas conjuntamente entre el Gobierno y el sector productivo en tres áreas: estabilidad macroeconómica, servicios públicos y acciones específicas de apoyo a sectores estratégicos.

Quisiera ahora referirme a los temas microeconómicos, los cuales son importantes para mejorar el clima de negocios en el país. Hay una serie de acciones concretas, de las cuales nos hablaba Miguel desde un punto de vista más conceptual, y que me gustaría retomar en un nivel práctico. ¿Qué quiere decir hacer una política de Estado que implique mejorar el clima de negocios en el país? Pienso que mejorar el clima de negocios es avanzar en los campos de la seguridad jurídica, simplificación de trámites, de las regulaciones de calidad, de políticas para las pequeñas y medianas empresas (PYME) y del recurso humano calificado que demanda la producción.

En relación con las mejoras regulatorias y simplificación de trámites, creo que en los últimos años se han hecho grandes avances. Ésta es una

agenda muy importante que el sector privado ha sabido valorar y apoyar; también podría decirse que es poco "glamorosa" y poco conceptual, pero tiene un alto impacto en el accionar del día a día de personas y empresas.

A pesar de ello, cuando se impulsa un proceso de mejoras regulatorias en la Administración Pública, gran cantidad de funcionarios reaccionan en contra porque piensan que tener más regulaciones es importante, piensan que crear más regulaciones no tiene costo alguno para la administración ni para el administrado. Cabe aclarar que la mayoría no son economistas, como muchos de ustedes que están aquí, sino abogados o profesionales de otras áreas.

Además, si consideramos que la mayoría de personas que tienen en sus manos la posibilidad de simplificar los trámites no tienen por qué conocer de la economía de la regulación, la situación se torna aún más difícil. También, hay instituciones públicas que tienen gran discrecionalidad y que podrían paralizar una obra que genera miles de empleos, sólo porque no se sabe cuál es su impacto.

Por eso, es importante que haya una política de Estado que implique que los mismos ministros "se arrollen las mangas" para trabajar por la mejora regulatoria, impidiendo decretos que generen obstáculos, trabas y costos innecesarios no sólo para la administración, sino para los regulados.

Justamente, en días recientes, en una reunión de la Comisión de Mejora Regulatoria, donde participan el sector productivo y diversos ministros que no son del área económica, salvo el Ministro de Economía, fueron los Ministros de Salud y de Agricultura los principales abanderados de la propuesta de no hacer estudios de impacto ambiental por cualquier cosa. Ellos son de la opinión de que se apliquen las regulaciones que ya existen, tanto del Ministerio de Salud como de las municipalidades. Eso significa un avance, y quiere decir que existe mayor conciencia de la necesidad de no empeorar las regulaciones, porque en la práctica, no tiene sentido pedir un estudio de impacto ambiental a quien va a edificar una casa, un pequeño taller o un bazar.

Pero quedan muchas tareas por hacer. En Costa Rica medimos el desempeño de la Asamblea Legislativa en términos de la cantidad de le-

yes; sin embargo, no tenemos un sistema que las vaya depurando. En la práctica, resolver esa situación significa que alguien tenga que estar vigilante de lo que estamos haciendo mediante leyes o decretos. Un ejemplo de lo anterior se da en la Secretaría Técnica Ambiental; en este caso hay regulaciones ambientales, pero cuando la persona encargada está redactando una ley o decreto se imagina que no existe ningún trámite porque no necesariamente conoce las regulaciones vigentes. Por eso, se está haciendo un enorme esfuerzo para que en los Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa, a la hora de crear nuevas leyes, se consideren las regulaciones y los trámites que ya existen en muchos sectores, principalmente los que están excesivamente regulados (turismo, ambiente, construcción).

El documento de Miguel señala la necesidad de hacer un análisis de costo-beneficio para eliminar regulaciones. Este aspecto está incluido en la Ley 7472 de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor; sin embargo quisiera comentar que el objetivo no sólo debe ser quitar las regulaciones redundantes sino además, impedir que se creen nuevas regulaciones innecesarias, para lo cual quisiéramos una reforma a la ley. A finales del año pasado, cuando se discutió este tema, dije que los economistas no hemos logrado inculcar en la gente la idea de que las regulaciones tienen un costo porque, al plantear las evaluaciones de costo-beneficio, todavía las personas creen que se está desprotegiendo o empeorando la regulación de los bienes públicos.

Reitero que en esta área microeconómica hemos avanzado. Recapitulando, se creó el Programa de Simplificación de Tramites y la Comisión de Mejora Regulatoria por Ley; se cuenta con una unidad técnica en el Ministerio de Economía, Industria y Comercio que se dedica especialmente a impulsar este tipo de políticas dentro del Estado; existe un conjunto de ministros matriculados con el tema, y se está impulsado un proceso de capacitación de los diferentes funcionarios públicos, para hacerles entender el costo de las nuevas regulaciones y cuáles son las implicaciones sobre una empresa que está instalándose o que ya está operando.

Otro tema importante es la seguridad jurídica. Ésta pasa por capacitar a una serie de funcionarios públicos y hacerles entender que cambiar las regulaciones y las reglas del juego constantemente tiene una implica-

ción para los inversionistas y un efecto en las decisiones de inversión de pequeños, medianos y grandes empresarios. Por ejemplo, el hecho de que el Estado tenga una regulación que establece tarifas diferenciadas en electricidad, lleva a las empresas a tomar ciertas decisiones de inversión para aprovechar esas ventajas. Por eso, no está bien denegar ese derecho cambiando las reglas por la vía administrativa. Esas son áreas donde hace falta una política del Estado, con resoluciones conjuntas entre los ministerios e instituciones involucradas y de manera coordinada. Son acciones muy concretas, específicas y poco glamorosas, que usualmente no tenemos oportunidad de conocer.

Paso a otra área que tiene que ver con la regulación de mercados: la reglamentación técnica. Ésta se define como el conjunto de reglas del juego para vender productos en un mercado, y que son válidas tanto para los nacionales como extranjeros. Su importancia estriba en que, dados los procesos de apertura que implican la reducción de aranceles, las barreras técnicas se constituyen en un obstáculo determinante para lograr el acceso a mercados.

La responsabilidad legal del MEIC consiste en propiciar la transparencia en las regulaciones y la fiscalización de su aplicación, brindando un trato igualitario a productos nacionales y extranjeros y garantizando bienes inocuos y de calidad al consumidor.

Para ello, el MEIC trabaja en reforzar los sistemas de información sobre obstáculos técnicos al comercio; ordenar y sistematizar legislación interna y armonizarla con las normas internacionales; fortalecer los sistemas de evaluación de la conformidad y de control metrológico, así como los procesos de verificación de mercado, tanto de normas de calidad e inocuidad como de los aspectos sanitarios y fitosanitarios.

Aquí he señalado una tarea que venimos desarrollando y que es realmente importante, me refiero a la responsabilidad de tener ordenada y sistematizada la legislación que debe cumplirse para vender localmente y ajustarla para que sea conforme a estándares internacionales homologados. Todo eso con el fin de que las empresas no tengan, por lo menos a nivel centroamericano, que estar registrando los productos de modo diferente ni modificando las etiquetas para vender en cada país. Es-

te es un paso fundamental para facilitar el comercio y ayudar a los empresarios a acceder a nuevos mercados.

También, en la esfera de la implementación de tratados está el combate de las prácticas de precios predatorios o *dumping*, prohibidas por la Organización Mundial de Comercio. Esto es realmente importante para el país, ya que empresas locales con altos niveles de productividad podrían parecer ineficientes ante prácticas emprendidas por empresas del exterior u ocasionadas por subsidios de otros gobiernos. En ese sentido, el MEIC tiene el reto de desarrollar la institucionalidad que le permita defenderse de dichas prácticas aplicando los instrumentos permitidos internacionalmente.

Otro tema micro a cargo del MEIC es la competencia interna. No sólo es importante la apertura comercial, sino también la sanción de las prácticas monopolísticas y la promoción de la competencia en los mercados. Nuevamente, aquí hay que capacitar a los que no son economistas, sino abogados de la Sala Constitucional, de la Procuraduría, de la Defensoría, de la Corte Suprema de Justicia, para que podamos avanzar en los temas de regulación y sanción de las prácticas que constituyan impedimentos o dificultades para la libre competencia y que entorpezcan la fluidez en los mercados.

Hasta ahora, he señalado lo que constituye un esfuerzo por generar condiciones para la inversión y la producción. Sin embargo, el MEIC también tiene la responsabilidad de coordinar y focalizar programas de apoyo para las PYME. Uno de los mayores problemas en el pasado, fue la alta dispersión de más de 200 programas para el sector. Por ello, actualmente se trabaja en la creación y establecimiento de una red que articula de manera coherente y eficiente, todas las iniciativas existentes para evitar el desperdicio y mejorar el impacto sobre esas unidades productivas.

Cabe destacar que con la Ley 8262 de PYME de mayo de 2002 se da el primer paso hacia la implementación de un sistema integral de apoyo al sector. Asimismo, se instaló formalmente el Consejo PYME y se levantó, por primera vez en el país, un inventario de servicios que brindan las instituciones para empezar a integrar y focalizar dicha oferta.

Finalmente, en el tema del consumidor, estamos impulsando un proyecto donde se integra y focaliza la acción de las distintas unidades del MEIC para verificar que al consumidor se le brinde información veraz en términos de la cantidad, calidad e ingredientes especificados sobre los veinte productos de mayor consumo por parte de la población.

Quiero concluir diciendo que hay una larga lista de tareas microeconómicas que no son glamorosas, que usualmente los economistas no enfatizamos, pero que es importante que las hagamos. Claro está que, en el día a día, todas exigen una acción del Estado que va desde los ministros hasta los funcionarios que ocupan puestos en muchos departamentos y es tarea nuestra convencerlos de que con estas pequeñas cosas, podemos generar grandes cambios y resultados muy valiosos en beneficio de los consumidores y empresarios.

Anexo Estadístico

CUADRO A2.1

COSTA RICA. INDICADORES ECONÓMICOS

AÑO	TASA CREC. ANUAL PIB REAL	TASA CREC. ANUAL PIB PER CÁPITA	TASA INFLACIÓN ANUAL[2/]	DÉFICIT SPC[3/] (PORCENTAJE DEL PIB)	TASA DEVALUACIÓN ANUAL[4/]	TASA BÁSICA PASIVA
1984	8,0	5,4	12,0	7,5	11,6	
1985	0,7	-1,9	15,1	8,9	11,7	
1986	5,5	2,7	11,8	5,6	10,0	
1987	4,8	3,9	16,8	3,8	17,0	
1988	3,4	0,9	20,8	2,6	15,7	
Promedio	4,5	2,2	15,3	5,7	13,2	
Desv. St	2,7	2,8	3,7	2,6	3,0	
Coef. Var	0,6	1,3	0,2	0,4	0,2	
1989	5,6	2,1	16,5	4,1	5,9	23,5
1990	3,6	1,3	19,0	4,0	22,2	34,0
1991	2,2	0,4	28,7	1,9	31,7	30,5
1992	5,4	6,1	21,8	1,1	1,3	19,0
1993	6,1	4,4	9,8	1,2	9,9	25,0
Promedio	4,6	2,9	19,2	2,5	14,2	26,4
Desv. St	1,6	2,3	6,9	1,5	12,5	5,9
Coef. Var	0,3	0,8	0,4	0,6	0,9	0,98
1994	4,7	1,8	19,8	7,7	8,9	27,7
1995	3,9	1,0	22,6	3,0	17,8	28,5
1996	0,9	-1,9	13,9	4,1	12,9	24,6
1997	5,6	2,6	11,2	2,5	11,1	18,5
1998	8,4	5,4	12,0	2,1	11,0	24,5
Promedio	4,7	1,8	16,0	3,9	12,3	24,7
Desv. St	2,7	2,6	5,0	2,3	3,4	3,9
Coef. Var	0,6	1,4	0,3	0,6	0,3	0,1
1999	8,2	5,2	10,1	3,6	10,0	18,3
2000	1,8	-1,1	10,2	3,6	6,8	15,5
2001	1,1	-1,7	11,0	2,8	7,3	16,0
2002	2,8	-0,1	9,7	5,0	10,8	17,5
2003[1/]	2,2	-0,2	10,0	3,1	11,0	16,5
Promedio	3,2	0,4	10,2	3,6	9,2	16,8
Desv. St	2,8	2,7	0,5	0,9	2,0	1,1
Coef. Var	0,9	6,7	0,0	0,2	0,2	0,1

1/ Corresponde a las metas oficiales contenidas en el Programa Monetario 2003.

2/ Variación diciembre-diciembre.

3/ Sector público consolidado

4/ Tipo de cambio de venta promedio.

SEGUNDA PARTE

TRATADO DE LIBRE COMERCIO ENTRE CENTROAMÉRICA Y LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

3. VAMOS A DEFENDER LOS INTERESES NACIONALES Y REGIONALES*

ABEL PACHECO DE LA ESPRIELLA

Buenos días, señores y señoras.

Me siento muy complacido de participar en esta actividad tan importante y con tan distinguida audiencia, para hablar sobre un tema fundamental para el país como es el Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Estados Unidos.

Ustedes saben que, en este momento, estoy atendiendo varias situaciones que deben ser resueltas con urgencia.

Estamos con la amenaza de huelga en el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), que de producirse sería un gran daño para el propio ICE y para Costa Rica.

Estamos avanzando en la solución de los problemas de pago en el Magisterio.

Tenemos entre manos la aprobación de las urgentes reformas fiscales, que deben ser aprobadas con tiempo para darles buenas y oportunas señales a los productores y a los inversionistas.

Sin embargo, en medio de esos ajetreos, siempre tendré lugar para el tema del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos.

* Discurso de apertura al Seminario sobre el Tratado de Libre Comercio de Centroamérica con los Estados Unidos de América realizado el 15 de Mayo del 2003.

Yo creo que, junto con los tratados que ya están vigentes con Canadá, México, Chile y República Dominicana, este tratado con Estados Unidos y el del Caribe, son puertas abiertas para salir del subdesarrollo.

Dentro de este contexto, las negociaciones que se están llevando a cabo tendentes a la suscripción de un tratado de libre comercio entre la región centroamericana y los Estados Unidos, son reflejo de una coordinación estrecha entre los países centroamericanos y constituye un esfuerzo de gran trascendencia para Costa Rica.

Nosotros buscamos fortalecer y consolidar la relación con nuestro principal socio comercial y de inversión, que es Estados Unidos, sobre bases equitativas, estables, razonables y de respeto mutuo.

Esta es una oportunidad histórica que se debe aprovechar en beneficio de todos los costarricenses y de todos los centroamericanos, atendiendo, a su vez, los grandes retos que de ella se derivan.

En el caso de Costa Rica, el inicio de las negociaciones con los Estados Unidos no responde a un hecho aislado.

Es el resultado de una política de Estado, gradual pero sostenida, que se ha venido impulsando desde las administraciones Monge Álvarez, Arias Sánchez, Calderón Fournier, Figueres Olsen y Rodríguez Echeverría, y constituye una de las principales iniciativas de mi administración.

Son muchos los objetivos que guían las negociaciones con los Estados Unidos, entre ellos están:

i. Consolidar y ampliar el acceso que ya tenemos al mercado de EE.UU. y generar instrumentos normativos vinculantes para asegurarnos ese ingreso de manera sostenida y permanente.

ii. Permitir que los exportadores costarricenses puedan colocar sus productos en condiciones favorables en el mercado más grande y rico del mundo.

iii. Facilitarle a todos los productores nacionales la adquisición de materias primas, equipo y tecnología de gran calidad a menores precios.

iv. Lograr que Costa Rica sea más atractiva para los inversionistas extranjeros, que saben que al instalarse aquí tienen acceso legalmente garantizado al principal mercado del mundo y en condiciones muy favorables.

v. Convertir ese atractivo para los inversionistas en iniciativas que generen empleos en Costa Rica, aumenten el volumen de nuestra producción y de nuestras exportaciones.

vi. Lograr que los consumidores costarricenses puedan comprar productos de consumo más baratos como fruto de una sana y leal competencia.

El Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos debe concebirse como un instrumento de desarrollo que contribuirá a la consolidación de Costa Rica como un país con una economía emergente y vigorosa.

Ciertamente, junto a la gran oportunidad que esto significa, tenemos un gran reto por delante que es el de saber negociar un buen acuerdo comercial.

Tenemos las condiciones para hacer un buen trabajo, un equipo de funcionarios públicos capacitados y conocedores de nuestro país, un sector productivo y una sociedad civil responsables que nos están aportando todos los elementos para lograr un acuerdo balanceado que potencie las oportunidades de desarrollo de nuestro país.

Ustedes han visto la transparencia con que hemos actuado en el curso de esta negociación.

Hemos estado abiertos a las consultas de todos los sectores.

Hemos consultado nosotros mismos a los productores.

Todos los costarricenses conocen nuestras posiciones en torno a materias sensibles como el ICE, al que no estamos dispuestos a privatizar, o en relación con los productos agrícolas, en donde la posición es firme: no estamos dispuestos a entregar a los productores nacionales.

Saben todos ustedes que tenemos una visión integral de esta negociación.

Además del intercambio comercial, queremos tratar asuntos relacionados con la protección del medio ambiente; el respeto a los derechos laborales; la persecución internacional de la corrupción; el fortalecimiento de las instituciones educativas y de capacitación de nuestro recurso humano.

En suma, este servidor ve el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos no sólo como un mecanismo para facilitar el intercambio de bienes y servicios.

Vemos este tratado y los ya vigentes como herramientas para combatir la pobreza en nuestro país y en la región centroamericana.

No les quepa la menor duda de que vamos en serio, pero, además, vamos a defender los intereses nacionales y regionales.

Eso es lo que hemos estado haciendo desde el inicio y así nos mantendremos hasta el final.

4. APERTURA DEL SEMINARIO SOBRE EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE CENTROAMÉRICA CON LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA*

EDUARDO LIZANO

Buenos días, señoras y señores.

Para la Academia de Centroamérica es una gran satisfacción realizar este seminario sobre un tema de gran trascendencia para el desarrollo económico y social del país. Se trata del Tratado de Libre Comercio de Centroamérica con los Estados Unidos de América. Las negociaciones de este tratado se realizan, conjuntamente, con los cinco países de la región centroamericana. Este es un tema de mucha importancia y en torno al cual se centra buena parte de las esperanzas y preocupaciones de los actores económicos y sociales del país.

Para organizar este seminario se ha contado con una amplia cooperación, sobre todo de nuestros amigos de México, la cual ha sido muy positiva, porque ellos ya tienen un largo recorrido andado, no solamente en las negociaciones con los Estados Unidos, sino también en cuanto al funcionamiento del Tratado de Libre Comercio con Norteamérica (NAFTA). Hemos invitado a varios colegas mexicanos, entre ellos al señor Ángel Gurría, quien tuvo un papel determinante, tanto desde la Secretaría de Relaciones Exteriores como desde la de Hacienda, en la negociación con los Estados Unidos. Asimismo, invitamos también a representantes del sector empresarial mexicano. Ellos expondrán sus ex-

* El Seminario sobre el Tratado de Libre Comercio de Centroamérica con los Estados Unidos de América se realizó el 15 de mayo de 2003 y contó con la participación de los expositores y panelistas que exponen en la segunda parte de este libro.

periencias en relación con el TLC de México con Costa Rica, así como en el caso del TLC de México con los Estados Unidos.

En el programa, que ustedes tienen en su carpeta, se había previsto la participación de don Luis de la Calle. Desgraciadamente don Luis no nos pudo acompañar ahora, pero contamos con otro *heavy weight* mexicano, nuestro amigo Javier Mancera, quien presentará la experiencia del proceso de apertura comercial de México.

Antes de los planteamientos acerca de la experiencia mexicana, hemos creído conveniente hacer una introducción general, a cargo de don José Manuel Salazar, sobre el tema de las asimetrías entre los países participantes en los tratados de libre comercio. Costa Rica ha estado acostumbrada, durante muchos años, a suscribir tratados de libre comercio con países pequeños, relativamente semejantes y con un grado de desarrollo similar, como fue el caso de los países centroamericanos, el de Panamá, y más recientemente, de la República Dominicana. Luego pasamos a otra etapa en donde comenzamos a negociar con países bastante más grandes que Costa Rica, como México y Chile, además con uno de los países del G7, Canadá, y ahora con los Estados Unidos. Desde ese punto de vista, ya no se trata de una integración Sur-Sur, sino de una integración Norte-Sur.

Después de las presentaciones de los conferencistas de México, tenemos las presentaciones de los empresarios de ese país y de Costa Rica. Posteriormente, don Álvaro Cedeño nos hará una síntesis de los puntos más relevantes planteados por ellos.

Durante el almuerzo, un viejo amigo de Costa Rica, el señor Daniel Lederman, economista senior del Banco Mundial, discutirá sobre algunos de los resultados más significativos de una investigación del Banco Mundial sobre las lecciones del NAFTA, no sólo para Centroamérica, sino en general. El señor Lederman centrará fundamentalmente sus reflexiones en relación con Centroamérica y en las lecciones más importantes para la región.

Después del almuerzo, haré una presentación breve sobre el proceso de integración de Costa Rica a la economía internacional.

Posteriormente tendremos la presencia del señor Ministro de Comercio Exterior, don Alberto Trejos, quien hablará sobre el tema del regionalismo versus el multilateralismo.

Finalmente, tendremos un panel con la participación de varios invitados que presentarán sus posiciones sobre el tratado de libre comercio con los Estados Unidos. Contamos con la presencia de don Albino Vargas, Secretario General de la Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados; don Samuel Yankelewitz, Presidente de la Unión de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada y don Francisco Chacón, Exviceministro de Comercio Exterior de Costa Rica.

A todos, muchas gracias por acompañarnos y esperamos que este esfuerzo sea fructífero.

5. LAS ASIMETRÍAS EN LOS TLC CONTEMPORÁNEOS Y EL TLC DE CENTROAMÉRICA CON LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA*

JOSÉ M. SALAZAR

5.1 INTRODUCCIÓN

Los retos de la integración entre países pequeños y de menor desarrollo y países grandes e industrializados han generado una serie de respuestas en el contexto de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y de los acuerdos bilaterales y subregionales, así como también una amplia literatura económica. En este documento se revisan brevemente los principales enfoques para el tratamiento de las diferencias en el tamaño y nivel de desarrollo en diferentes foros, tratados de libre comercio (TLC) y esquemas de integración.

El documento está organizado de la siguiente manera: la sección 5.2 resume los beneficios y ventajas relativas de acuerdos Norte-Sur como el Tratado de Libre Comercio de Centroamérica con los Estados Unidos (CAFTA, por sus siglas en inglés), en comparación con los acuerdos Sur-Sur; la sección 5.3 revisa las principales conclusiones de la evidencia

* Parte de este trabajo, en particular, de la sección IV en adelante, se basa en un artículo más amplio J. M. Salazar-Xirinachs y Jaime Granados "The United-States Central America Free Trade Agreement: Opportunities and Challenges", preparado para la Conferencia del Institute for International Economics de Washington D.C. "Free Trade Agreements and U.S. Trade Policy", 7-8 Mayo, 2003. Las opiniones vertidas en este artículo son personales del autor y no deben atribuirse a la Secretaría General de la OEA, ni a ninguno de sus estados miembros.

empírica existente sobre las relaciones entre tamaño, grado de desarrollo y desempeño económico; y la sección 5.4 resume cómo se han enfrentado las asimetrías en los TLC contemporáneos.

De la sección 5.5 a la sección 5.7 el documento se refiere específicamente al CAFTA. Se revisa las asimetrías económicas e institucionales, así como el perfil de objetivos y motivaciones de las partes y analiza también algunos de los retos y desafíos que estas asimetrías plantean en el frente negociador.

La sección 5.8 argumenta que Centroamérica no será capaz de aprovechar los beneficios potenciales del CAFTA a menos que haga una serie de tareas y realice una serie de inversiones en el frente interno y esboza cuáles son estas tareas e inversiones prioritarias. La sección 5.9 discute la cooperación y la transferencia de recursos como uno de los mecanismos para enfrentar las asimetrías.

5.2 ¿CON QUIÉN INTEGRARSE MEDIANTE TLC? ACUERDOS SUR-SUR O NORTE-SUR

Desde que la integración económica se hizo popular en los países en desarrollo a mediados del siglo pasado y hasta principios de la década de los noventa, los acuerdos de integración fueron en su totalidad Sur-Sur. Por 30 o 40 años, América Latina siguió este patrón. Aunque estos acuerdos produjeron cierto grado de industrialización bajo el modelo de sustitución de importaciones, su dinamismo para invertir y exportar se agotó rápidamente ante lo limitado del mercado, lo limitado de los efectos de difusión tecnológica y aprendizaje entre países relativamente pobres, y la falta de efectos positivos para mejorar la calidad de las políticas, los marcos regulatorios y las instituciones.

Hay ahora suficiente evidencia que sugiere que los acuerdos Norte-Sur tienen el potencial de beneficiar a las economías más pequeñas y de menor desarrollo más que los acuerdos Sur-Sur. En síntesis las razones son las siguientes:[1]

1. Ver Banco Mundial (2000), Capítulo 4.

i. Los acuerdos Sur-Sur tienen más probabilidad de generar desviación de comercio e ineficiencias dada la protección relativamente más alta de los países en desarrollo, lo limitado del tamaño de los mercados, la menor competencia y el hecho de que las economías tienden a ser similares y competitivas en vez de complementarias.

ii. Los acuerdos Norte-Sur ofrecen mayores oportunidades de transferencia tecnológica y de aumentos de la productividad.

iii. Los acuerdos Norte-Sur también tienen mayores efectos de amarre y consolidación en la dirección de las políticas económicas.

iv. En vista de la mayor calidad y sofisticación de las instituciones en los países desarrollados, los acuerdos Norte-Sur también proveen mayores oportunidades de mejoramiento institucional en los socios menos desarrollados que los esquemas Sur-Sur.

v. Finalmente, dadas las mayores diferencias en la dotación de recursos entre los miembros de un acuerdo Norte-Sur que en un acuerdo Sur-Sur, las economías pequeñas y de menor desarrollo tienen mayores posibilidades de explotar y desarrollar sus ventajas comparativas integrándose con economías desarrolladas e industrializadas.

Estos elementos generan un mayor potencial de beneficios, pero también es claro que existen posibilidades de incurrir en costos mayores, así como también en mayores riesgos. El riesgo principal es que los socios más pequeños no puedan capturar la mayoría de estos beneficios potenciales si no hacen su tarea en términos de reformas internas y de mejoramiento institucional. Sobre esto se expondrá en la Sección 5.8.

Existen varios ejemplos concretos en los que los beneficios relativos han sido mayores para los socios más pequeños. Uno es el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (NAFTA, por sus siglas en inglés) donde el gran ganador ha sido México. Otros ejemplos están en Europa, en donde varios de los principales ganadores han sido las economías más pequeñas como Portugal e Irlanda. Sin embargo, el caso europeo es especial por la gran transferencia de recursos que forman parte del modelo europeo de integración. Esto, a su vez, plantea el tema del papel de la cooperación y las transferencias como instrumentos para compensar

asimetrías y, de esta forma, promover la convergencia económica que se tratará en la Sección 5.9.

Lo anterior no quiere decir que no deban hacerse acuerdos Sur-Sur, más bien el punto es que las ganancias de integrarse con economías grandes e industrializadas son mayores.

5.3 RESULTADOS ECONÓMICOS SOBRE TAMAÑO, NIVEL DE DESARROLLO Y VULNERABILIDAD

Hay una amplia literatura sobre las formas de clasificar países según indicadores de tamaño y grado de desarrollo, cuyo objetivo es encontrar relaciones entre estos indicadores y el crecimiento y desempeño económico de los países. A continuación se mencionan algunos de los resultados de estas investigaciones.

En primer lugar, en cuanto a la categoría de "tamaño" y grado de desarrollo, la conclusión es que no hay correlación entre tamaño (medido por población, área, o PIB) y nivel de desarrollo (medido por PIB per capita, o indicadores del nivel de desarrollo humano). Es decir, el tamaño pequeño y el subdesarrollo no necesariamente están correlacionados. Se puede ser grande (en área y población) y pobre, como Bangladesh, o se puede ser pequeño y rico, como Barbados o Suiza. Los diez países con el ingreso per capita más alto en América, incluyen cinco de las islas del Caribe, mientras que países relativamente grandes como Colombia y Perú, ocupan posiciones bajas en el espectro de ingreso per capita.[2]

Segundo, señalado esto, es importante aclarar una de las conclusiones de la literatura económica sobre pequeñas economías: las pequeñas economías sí presentan ciertas características económicas y estructurales que las hacen más **vulnerables** a las fluctuaciones en los precios y la demanda externa, a los flujos financieros, y a los fenómenos naturales.[3] Varias fuentes de esta vulnerabilidad son:

- El tamaño limitado del mercado

2. Ver Organización de Estados Americanos, Unidad de Comercio (1997) y Page (2001).

3. Ver Peretz, Faruki y Kisanga (2001).

- Una menor capacidad de respuesta al ajuste económico y a la reasignación de recursos
- La falta de diversificación económica. La pequeñez sí está asociada con un bajo grado de diversificación en términos de exportaciones.

Por lo tanto, mientras que las economías pequeñas pueden beneficiarse más del comercio, también son más vulnerables a los choques financieros y reales de la economía internacional, sus ciclos económicos tienden a ser más profundos y sus economías, por lo tanto, más volátiles que las de las economías grandes y más diversificadas.

Los resultados anteriores sugieren dos conclusiones importantes en cuanto al tratamiento de las economías pequeñas en los TLC:

i. La falta de asociación entre tamaño y nivel de desarrollo hace que no sea posible elaborar listas o categorías de países con base en criterios de tamaño a los cuales darles un tratamiento uniforme. Es en parte por esto que, a pesar de muchos estudios y aproximaciones, los países participantes en el ALCA nunca se pudieron poner de acuerdo en definir una lista y una clasificación de países pequeños y de menor desarrollo a los cuales darles un trato especial y diferenciado, con un tratamiento especial común.

ii. No obstante, su vulnerabilidad a choques reales y financieros, relativo menor grado de diversificación económica y menor capacidad de respuesta al ajuste, sí son características que deben tomarse en cuenta en el diseño de tratados comerciales

5.4 TRATAMIENTO DE LAS ASIMETRÍAS EN LOS TLC CONTEMPORÁNEOS

El trato diferenciado en los TLC contemporáneos en virtud de las diferencias en los niveles de desarrollo o el tamaño de las economías se ha dado mediante dos categorías de medidas:

i. **Acuerdos recíprocos**, que otorgan concesiones más favorables de los países de mayor desarrollo (PMD) hacia los de menos desarrollo, o permiten a los países más pequeños y de menor desarrollo un ajuste más gradual.

ii. **Acuerdos preferenciales no recíprocos**, como por ejemplo, en el marco multilateral el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), o en relaciones bilaterales, la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC), la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas, la Convención de Lomé, y otros.

Acuerdos preferenciales no recíprocos

Aunque el CAFTA es recíproco, es importante examinar brevemente el debate y las conclusiones sobre los acuerdos unilaterales, porque hay quienes piensan que como Centroamérica ya goza de un acceso bastante amplio al mercado de los Estados Unidos en el contexto de la ICC y del SGP, no hay muchos beneficios en negociar un acuerdo recíproco como el CAFTA, y sí muchos costos. Se piensa que el CAFTA no sólo nos va a obligar a abrir nuestras economías, sino que como los aranceles de Centroamérica son relativamente más altos que los de Estados Unidos, Centroamérica debe hacer la mayor parte del ajuste, lo cual es cierto, con costos más altos que beneficios. Este último argumento es equivocado, falaz y desinformado y explicaré por qué.

Primero, es falaz porque asume que la reciprocidad es un juego de suma cero, donde lo que uno gana, el otro pierde, cuando en realidad la reciprocidad tiene muchas ventajas y es un enfoque en donde las dos partes ganan. Hay tres beneficios de pasar a un acuerdo recíproco con los EE.UU.:

i. Sirve para proteger a la región de las fuerzas proteccionistas que están cada vez más activas en los EE.UU. De hecho se han venido endureciendo las condiciones para continuar disfrutando de los beneficios unilaterales y además ha habido retrocesos.

ii. Reduce la incertidumbre ante posibles retrocesos en el acceso al mercado norteamericano, lo que traerá beneficios en forma de mayores flujos de comercio e inversión. Esta incertidumbre es intrínseca a los acuerdos preferenciales no recíprocos.

iii. El CAFTA es una oportunidad para profundizar el acceso al mercado norteamericano más allá de lo que se tiene hasta el momento. Con los acuerdos unilaterales los países renuncian a la posibilidad

de ganar más beneficios recíprocos a cambio de ajustes económicos propios. Porque, ¿cómo se va a lograr mayor acceso al mercado de los EE.UU. si no se está dispuesto a dar nada a cambio?

Pero lo que importa no es solamente la extracción de concesiones adicionales en el socio y el "amarre" de esas concesiones para exportar más, sino que hay beneficios en la apertura del mercado propio para importar más y más diversificadamente. Y es aquí donde favorecer el *status quo* de la relación unilateral con los EE.UU. es equivocado. Estudios recientes han encontrado que las importaciones tienen mayores efectos beneficiosos en la productividad que las exportaciones, en parte por las presiones competitivas sobre la economía en general, en parte por ser un vehículo eficaz para asimilar nuevas tecnologías mediante computadoras, sistemas de telecomunicaciones, líneas de producción automatizadas y otros equipos.[4]

Varios economistas piensan que precisamente por esto, la apertura unilateral es la política comercial óptima. Un problema de este planteamiento es que con las acciones unilaterales los países renuncian a la posibilidad de ganar más acceso al mercado de los socios comerciales a cambio de concesiones en el mercado propio. La respuesta también depende del punto de partida. Cuando Centroamérica tenía niveles de protección muy altos era conveniente hacer una apertura unilateral, porque los costos de posponer esta apertura eran sumamente altos. Esto es lo que Centroamérica ha hecho en los últimos 15 años. Sin embargo, ahora que el arancel promedio centroamericano es relativamente bajo, conviene que en la siguiente etapa nuevas medidas de apertura se hagan a cambio de un mayor acceso a los mercados de nuestros principales socios.

Tercero, la idea de que el acceso unilateral existente es mejor que negociar un CAFTA no tiene base por dos razones:

i. Porque la investigación económica, incluyendo un trabajo reciente de Ozden y Reinhardt (2002) que usa una base de datos de 154 países en el período de 1976 a 2000, ha confirmado que, como acuerdo preferencial no recíproco, el SGP ha tenido efectos perversos de dos tipos: por un lado, las fuerzas proteccionistas en los países indus-

4. Ver Joseph Stiglitz and Shadid Yusuf (2001).

trializados han logrado restringir severamente los posibles beneficios del sistema, y por otro, las preferencias han tenido el efecto de atrasar la liberalización en los países recipientes, lo cual impone un doble costo sobre los países en desarrollo.

ii. Porque, en todo caso, en el mediano plazo Centroamérica debe pasar a un acuerdo recíproco con los EE.UU. o perder las preferencias. Continuar con preferencias unilaterales más allá del 2008 no es una opción. Esta es una de las condiciones puestas por EE.UU. a los países de la Cuenca del Caribe beneficiarios de la Caribean Basin Trade Partnership Act (CBTPA) del año 2000. La Unión Europea también está avanzando en esta dirección con los países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP) miembros de la Convención de Lomé, ahora sustituida por los Acuerdos de Cotonou.

Lo anterior aclara los errores de la idea de que es mejor el *status quo* del acceso unilateral existente al mercado norteamericano que convertir ese acceso en un acuerdo recíproco como el CAFTA. A la luz de estos argumentos, y de la oportunidad de sentarse a negociar con los Estados Unidos, es claro que ha llegado la hora de pasar a la reciprocidad con el mercado más grande del mundo y principal socio comercial de Centroamérica.

Tratamiento de las asimetrías en los acuerdos recíprocos

A continuación se comenta sobre el tratamiento de las asimetrías en los TLC recíprocos contemporáneos. Estos acuerdos no necesariamente tratan igual a socios que son desiguales. Más bien, hay una variedad de instrumentos que se han utilizado para dar tratamiento diferenciado a las economías más pequeñas y de menor desarrollo.

Con base en varios análisis de la Organización Mundial de Comercio (OMC), la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Unidad de Comercio de la OEA (Organización de Estados Americanos), se pueden distinguir cinco categorías de cláusulas que los TLC contemporáneos usan para el tratamiento diferenciado:

i. Derogaciones de tiempo limitado y plazos más largos para cumplir obligaciones.

ii. Umbrales diferenciados para cumplir ciertos compromisos.

iii. Flexibilidad en las obligaciones y procedimientos.

iv. Otros compromisos y "cláusulas de máximo desempeño".

v. Asistencia técnica.

A continuación se dan ejemplos concretos de cada uno de estas categorías de cláusulas.

Derogaciones de tiempo limitado y plazos más largos para cumplir obligaciones

Las **derogaciones de tiempo limitado y plazos más largos para cumplir obligaciones** se refieren a las mismas obligaciones que se aplican a todos los miembros de un acuerdo, pero otorgan a algunos países períodos más largos para cumplir. Ejemplos son:

i. Plazos mayores para la reducción arancelaria.

ii. Disposiciones que postergan el cumplimiento de ciertos compromisos, como las que se aplican a los países de menor desarrollo en el Acuerdo de la OMC sobre Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio (ADPIC).

iii. Exenciones temporales como las que en la OMC le permiten a los países apartarse temporalmente de compromisos en materia de requisitos de desempeño para la inversión, o exoneración de impuestos en las zonas francas de exportación.

Umbrales diferenciados para cumplir ciertos compromisos

Umbrales diferenciados para cumplir ciertos compromisos son diferencias en las obligaciones que toman en cuenta el nivel de desarrollo o tamaño de las economías. Ejemplos de esto son:

i. En el Acuerdo de Agricultura de la OMC, en virtud de la disposición *de minimis*, las políticas de ayuda interna de los países en desa-

rrollo miembros que no excedan del 10 por ciento del valor total de la producción, quedan excluidas de los compromisos de reducción. Para los países desarrollados la cifra *de minimis* es 5 por ciento.

ii. En materia de reglas de origen, la Comunidad Andina acordó otorgar un tratamiento diferencial a Bolivia y Ecuador, según el cual el valor CIF de los materiales no originarios en procesos de ensamblaje o montaje no debería exceder del 60 por ciento, en contraste con el 50 por ciento para Colombia, Perú y Venezuela.

Flexibilidad en las obligaciones y procedimientos

La tercera categoría de medidas, **flexibilidad en las obligaciones y procedimientos**, incluye también diferencias en las obligaciones que toman en cuenta el nivel de desarrollo y tamaño de las economías. Algunos ejemplos son:

i. El Acuerdo sobre Agricultura de la OMC permite que las medidas oficiales de asistencia destinadas a fomentar el desarrollo agrícola y rural, directas o indirectas, formen parte de los programas de desarrollo rural de los países en desarrollo y estén exentas de los compromisos de reducción de ayuda interna.

ii. El Artículo XIX del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios de la OMC establece que al adoptar compromisos con respecto al comercio de servicios "habrá la flexibilidad apropiada para que los distintos países en desarrollo miembros abran menos sectores, liberalicen menos tipos de transacciones, aumenten progresivamente el acceso a sus mercados a tenor de su situación en materia de desarrollo y, cuando otorguen acceso a sus mercados a los proveedores extranjeros de servicios, fijen a ese acceso condiciones..."

Otros compromisos y "cláusulas de mejor esfuerzo"

La cuarta categoría de **otros compromisos y "cláusulas de mejor esfuerzo"** se refiere sobre todo a esfuerzos diligentes por cumplir con una obligación. Por ejemplo:

i. El Acuerdo *Anti-Dumping* de la OMC establece que los países desarrollados deben prestar debida atención a la situación de los países en desarrollo al considerar la aplicación de estas medidas.

ii. En forma similar, el Acuerdo sobre la Aplicación de las Medidas Sanitarias y Fitosanitarias establece que al elaborar y aplicar estas medidas los miembros tendrán en cuenta las necesidades de los países en desarrollo miembros.

Finalmente, el tema de la asistencia técnica se presenta en la sección final de este documento.

Estos ejemplos ilustran el tipo de cláusulas que se han incluido en la OMC y algunos acuerdos subregionales. Pero conviene hacer varias advertencias y aclaraciones:

i. El concepto de trato especial y diferenciado en la OMC, su justificación y contenidos, ha evolucionado con el correr del tiempo. Antes de la Ronda Uruguay, el concepto llegó a extremos de prácticamente excluir a los países en desarrollo de muchas de las disciplinas y obligaciones. "Si el zapato aprieta, quíteselo" fue la filosofía que imperó en ese período. Pero como resultado de la Ronda Uruguay y de la adopción del principio de "compromiso único", se redujo considerablemente la flexibilidad para excepciones y derogaciones en la OMC. La nueva filosofía que surgió de la Ronda Uruguay fue que los países en desarrollo deberían eventualmente converger con los mismos estándares y compromisos que los desarrollados, excepto que se les dio períodos más largos para esto y algunas diferencias permanentes en cuanto a umbrales. No obstante, con las dificultades de implementación de los compromisos de la Ronda Uruguay y con la aparición de nueva evidencia sobre los costos del ajuste y la implementación,[5] el tema volvió a ponerse sobre la mesa y, en Doha, los ministros dieron un amplio mandato para revisar muchos de los conceptos de "trato especial y diferenciado", su justificación, forma y contenido.[6]

5. Ver Finger y Schuler (2002).

6. Ver Oyejide (2002) y Fukasaku (2000).

ii. En el ALCA el concepto de trato especial y diferenciado tipo GATT-OMC nunca ha gozado de consenso, ni ha entrado en el lenguaje de las declaraciones ministeriales. Lo que sí se ha enfatizado es la necesidad de dar un tratamiento a las diferencias de tamaño y nivel de desarrollo entre las economías, pero se ha entendido que esto será país por país, sector por sector y producto por producto, como resultado de las negociaciones. Sin embargo, este tema continúa siendo central en las negociaciones.

iii. No hay ninguna cláusula en el NAFTA que tenga un encabezado o justificación basada en diferencias de tamaño o grado de desarrollo entre México, EE.UU. y Canadá. Esto no quiere decir que los negociadores mexicanos no hayan sido muy creativos en muchos temas y hayan negociado períodos de transición, umbrales y otros aspectos. Pero nada de lo que el NAFTA contiene está justificado explícitamente en términos de diferencias en tamaño y nivel de desarrollo.

iv. Tampoco existen cláusulas cuya justificación se atribuya explícitamente a diferencias en tamaño y nivel de desarrollo en los TLC negociados por México con Centroamérica o en el acuerdo entre Canadá y Costa Rica. Al igual que en el NAFTA, esto no quiere decir que no haya muchos elementos técnicos y políticos creativos en esos acuerdos, los hay, pero el punto es que no están justificados explícitamente como atribuibles a diferencias en tamaño o niveles de desarrollo. Lo que sí tienen estos acuerdos son diferentes cronogramas de desgravación (eliminación más rápida por el socio o socios más desarrollados y más lentos por el menos desarrollado), así como listas de reservas en materia de servicios e inversión como resultado de las negociaciones y asistencia técnica en algunos temas.

v. Finalmente, un punto que debe tenerse presente, es que en toda negociación, las excepciones y tratos especiales salen caros en términos de las concesiones que se pueden extraer de la otra parte, así como en términos de oportunidades perdidas de ganar acceso efectivo al mercado de los países con que se está negociando.

5.5 LAS ASIMETRÍAS ENTRE LOS EE.UU. Y CENTROAMÉRICA

Esta sección revisa las asimetrías básicas entre las economías participantes en el CAFTA. Se pueden distinguir tres tipos de asimetrías: económicas, institucionales y de objetivos y motivaciones.[7]

Económicas

El Cuadro 5.1 presenta algunos de los principales indicadores de las asimetrías económicas:

i. Con 33 millones de personas, la población de los 5 países de Centroamérica es el 12 por ciento de la de EE.UU.

ii. El territorio de Centroamérica es el 4,5 por ciento del de EE.UU. y el PIB tan sólo alcanza el 0,5 por ciento del PIB estadounidense.

iii. El ingreso per cápita de EE.UU. (US$ 35.000) es casi 20 veces superior al de Centroamérica (US$ 1.800)

iv. Hay variaciones significativas entre el ingreso per cápita de cada una de las economías centroamericanas: Costa Rica tiene el nivel más alto con unos US$ 4.000, mientras que Nicaragua no alcanza los US$ 500.

v. En relación con el comercio, el 50 por ciento de las exportaciones de Centroamérica y el 45 por ciento de las importaciones tienen como destino y origen, respectivamente, los EE.UU. Sin embargo, para EE.UU. el comercio con la región centroamericana representa sólo el 1 por ciento de su comercio total.

vi. En Centroamérica, en promedio, un 38 por ciento de la fuerza laboral está empleada en actividades agrícolas, mientras que en los EE.UU. sólo un 2 por ciento.

vii. EE.UU. ocupa el primer lugar en el Índice de Competitividad calculado por el Foro Económico Mundial en el 2002. Costa Rica, se si-

7. Para un tratamiento más detallado de este tema ver Salazar Xirinachs y Granados (2003).

túa en el puesto 43, El Salvador en el 57, y Guatemala, Nicaragua y Honduras en los puestos 70, 75 y 76 respectivamente.

viii. En el Índice de Desarrollo Humano EE.UU. ocupa el sexto lugar, Costa Rica el puesto 43 y el resto de los países de Centroamérica se sitúan en posiciones más abajo del lugar 100, en un conjunto de 173 países.

Institucionales

Claramente las asimetrías económicas son muy grandes; pero las diferencias entre las partes en el CAFTA no se quedan allí. También hay asimetrías institucionales muy importantes. Éstas se dan en la calidad de las instituciones relacionadas con el comercio y la administración del acuerdo: aduanas, regulaciones e instituciones en materia de barreras técnicas, aspectos sanitarios y fitosanitarios, mecanismos y procedimientos de compras gubernamentales, sistemas de supervisión de los mercados financieros, así como las instituciones en materia de políticas ambientales y laborales. Igual o más importante que esto, existen diferencias en el funcionamiento del estado de derecho, los sistemas judiciales y las instituciones democráticas.

Una de las conclusiones más importantes de la economía del desarrollo en los años noventa es el reconocimiento del papel crucial de las instituciones para el crecimiento y el desarrollo.[8] A la luz de esto, estas asimetrías de orden institucional tienen dos implicaciones fundamentales en el CAFTA:

i. Uno de los mayores beneficios del CAFTA será precisamente que promoverá una "segunda generación de reformas" en Centroamérica para mejorar instituciones en todos estos campos e ir, gradualmente, convergiendo en calidad institucional con los estándares de países desarrollados.

8. Ver Easterly y Levine (2002).

CUADRO 5.1

CENTROAMÉRICA Y ESTADOS UNIDOS.
INDICADORES ECONÓMICOS FUNDAMENTALES

PAÍS	POB.	ÁREA	2001 PIB	CREC. PIB PROM 90-00	2000 INGRESO PER CAPITA	2001 ESTRUCTURA DE LA PRODUCCIÓN AGR.	IND.	SERVIC.	2000 IMP. MUNDO	EXP. MUNDO	INFLACIÓN PROM. 90-02	2001	2000 IDH[1/] INDICE	POSIC.	2002 IC.[2/] INDICE	POSIC.	2002 NRI[3/] INDICE	POSIC.
	MILL.	MIL.km2	US$MILL.	PORCENTAJE	US$	% PIB			US$MILL.	US$MILL.	% ANUAL		INDICE	POSIC.	INDICE	POSIC.	INDICE	POSIC.
Costa Rica	4,0	51	16.108	5,3	3.940	9	29	62	7.304	7.651	16,3	10,9	0,8	43	4,19	43	3,57	49
El Salvador	6,4	21	13.739	4,7	2.104	9	22	59	5.642	3.646	9,9	1,4	0,7	104	3,85	57	3,17	63
Guatemala	11,7	109	20.496	4,1	1.668	23	19	58	5.294	3.801	14,0	8,9	0,6	120	3,20	70	2,63	73
Honduras	6,6	112	6.386	3,2	924	14	32	55	3.344	2.512	16,6	8,8	0,6	116	2,98	76	2,37	81
Nicaragua*	5,2	130	2.529	3,5	473	32	23	45	1.945	962	13,3	4,6	0,6	118	2,99	75	2,44	79
Centroamérica Promedio/Total	33,9	423	59.258	4,2	1.822	17	25	56	23.529	18.572	14,0	3,0	-	-	-	-	-	-
EE.UU.	285,3	9.364	10.065.265	3,5	34.637	2	25	73	1.238.200	771.991	3,0	3,0	0,9	6	5,93	1	5,79	2

1/ Índice de Desarrollo Humano. Un total de 173 países clasificados.

2/ Índice de Competitividad. Un total de 80 países clasificados.

3/ *Networked Readiness Index* o Indice de Interconexión de Redes. Un total de 82 países clasificados.

* Las cifras de estructura de la producción para Nicaragua corresponden al 2000. * El promedio de Inflación para Nicaragua excluye los años 1990 y 1991.

FUENTES: Banco Mundial, *Indicadores Mundiales de Desarrollo, 2002 y 2003*; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Informe de Desarrollo Humano, 2002; Foro Económico Mundial, *Informe Mundial sobre Competitividad, 2002-2003*; Foro Económico Mundial, *Informe Mundial de Tecnología, 2002-2003*; Boletín Estadístico SIECA, 2002.

ii. No obstante, mientras muchas de estas deficiencias institucionales en Centroamérica no se superen, y esto es algo que no ocurrirá de la noche a la mañana, este será uno de los principales obstáculos para atraer inversiones, promover negocios y beneficiarse del acuerdo. Hacer la tarea de mejoramiento institucional es, entonces, una de las prioridades de Centroamérica de cara al CAFTA.

Una de las conclusiones a las que se llegó en una Conferencia reciente en el Instituto de Economía Internacional en Washington es que el CAFTA es el primer "TLC de desarrollo" que va a negociar los EE.UU.; es decir, uno en donde el tema no es sólo comercial, sino uno en donde se da una interacción del acuerdo comercial con los desafíos del desarrollo en Centroamérica. No obstante, aunque esta idea es compartida por algunos académicos y algunos congresistas, no es necesariamente así como se ve el tema desde la perspectiva de la mesa de negociación comercial propiamente dicha. Es importante para Centroamérica insistir sobre esta visión más amplia. Sobre esto se ampliará en la sección 5.9.

Ahora bien, de este rápido recuento de asimetrías no se puede saltar a conclusiones fáciles sobre tratos diferenciales.

Como se explicó anteriormente, la experiencia internacional enseña que excluir a los países de menor desarrollo de un alto nivel de disciplina comercial no es necesariamente la mejor manera de promover su desarrollo. Más bien, en materia del tratamiento de las asimetrías en el CAFTA hay tres puntos básicos que se enuncian a continuación y se elaboran más adelante.[9]

i. Primero, en cuanto al diseño específico del CAFTA, el tratamiento diferenciado surgirá de la discusión de las especificidades y sensibilidades de cada país, y de la negociación sector por sector y producto por producto. Es decir, no es posible ni deseable tener un trato especial y diferenciado estilo GATT-OMC. Más bien, el tratamiento diferenciado podrá incluir diferentes categorías de medidas como las mencionadas y requerirá de mucha creatividad técnica y sagacidad política. Uno de los principales obstáculos para negociar un "acuerdo de desarrollo" (*development agreement*) que acomode

9. Estos puntos son parte las tesis principales de un artículo más amplio sobre el tema: J. M. Salazar Xirinachs y J. Granados (2003).

las sensibilidades centroamericanas y sus necesidades de desarrollo es la "lógica de la fijación de precedentes" que tienen las negociaciones comerciales en donde cada acuerdo se ve como un precedente o modelo para otros, sobre todo bajo la nueva estrategia norteamericana de "negociaciones competitivas". Esto tiende a reducir el margen de flexibilidad de los negociadores estadounidenses.

ii. Segundo, dadas las asimetrías, económicas, institucionales y de nivel de desarrollo, tan importante como tener un TLC recíproco bien diseñado, es movilizar nuevos recursos de cooperación y otras transferencias para ayudar a la región centroamericana a cerrar las brechas institucionales y sociales en materia de infraestructura y educación.

iii. Tercero, para convencer a los negociadores de la Oficina del Representante Comercial de los Estados Unidos (USTR, por sus siglas en inglés), a los estrategas de la Casa Blanca y a los políticos del Congreso sobre los beneficios de acomodar de la mejor manera tanto los intereses ofensivos como defensivos de Centroamérica, así como también persuadirlos a asignar recursos para cimentar un pilar de cooperación significativo al lado del CAFTA, un argumento clave es el siguiente: **el logro de los objetivos geopolíticos y de seguridad de los EE.UU. en el CAFTA depende de que Centroamérica logre sus objetivos económicos.**

Este argumento surge del tercer tipo de asimetrías, además de las económicas e institucionales. Las asimetrías en los objetivos y motivaciones de las partes en el CAFTA que se explican a continuación.

5.6 LAS ASIMETRÍAS EN LOS OBJETIVOS Y MOTIVACIONES DE LAS PARTES EN EL CAFTA Y SUS IMPLICACIONES

Los objetivos y las motivaciones de los EE.UU. en el CAFTA son una mezcla compleja de elementos de política comercial, de seguridad, de política y de estrategia. Estas prioridades siguen bastante de cerca el orden que se presenta en el Recuadro 5.1.

Recuadro 5.1: OBJETIVOS Y MOTIVACIONES DE LAS PARTES EN EL CAFTA

ESTADOS UNIDOS

Política comercial

- Un paso positivo hacia la culminación del ALCA
- Señal del compromiso de Estados Unidos con el libre comercio
- Establecer un precedente exitoso de acuerdo de libre comercio con pequeñas economías

Seguridad nacional

- Fortalecer los esfuerzos del control de tráfico de drogas
- Disminuir el lavado de dinero y prevenir el terrorismo
- Reducir la migración

Políticos y estratégicos

- Promover las reformas económicas, políticas y sociales en Centroamérica
- Promover la estabilidad política y la democracia en la región
- Dar una señal del compromiso de EE.UU. con América Latina

Económicos

- Incrementar las exportaciones de Estados Unidos a la región centroamericana
- Mejorar la competitividad global en sectores clave

CENTROAMÉRICA

Política comercial

- Reducir incertidumbre, asegurando el acceso al mercado de su mayor socio comercial y el mercado más grande del mundo
- Asegurarse frente a los riesgos de que se prolonguen las negociaciones del ALCA

Económicos y de desarrollo

- Promover exportaciones
- Atraer inversiones
- Diversificar las importaciones con beneficios para los consumidores y la productividad
- Mejorar las instituciones y los fundamentos de los mercados
- Promover reformas de política
- Incrementar los flujos de ayuda bilateral y multilateral

Políticos

- Mejorar las condiciones sociales y la democracia
- Vencer la resistencia local a mayores reformas económicas y políticas

FUENTE: Salazar-Xirinachs y Granados (2003).

Objetivos y motivaciones: las prioridades de los EE.UU.

Política comercial

En primer lugar, el CAFTA es parte de la nueva estrategia comercial de "liberalización competitiva" que el Gobierno de los EE.UU. implementa para poder aumentar su poder de negociación y, de esta manera, incentivar a los países a abrir sus economías trabajando en múltiples frentes simultáneamente: el multilateral, el regional y el bilateral.

Seguridad nacional

Igualmente importantes son los objetivos ligados a la seguridad nacional que incluyen la lucha contra el terrorismo, el control del tráfico de drogas, las restricciones al lavado de dinero y la reducción de la inmigración. Por ejemplo, en la década de los noventa más de medio millón de centroamericanos emigraron legalmente a los EE.UU., esto es más que toda la inmigración procedente de toda América del Sur que tiene una población siete veces mayor que la de Centroamérica, sin contar la inmigración ilegal.

Objetivos políticos y estratégicos

Además, uno de los objetivos mencionados por el presidente Bush en su discurso en la Organización de Estados Americanos (OEA) al anunciar el CAFTA, es apoyar las reformas económicas, sociales y políticas en Centroamérica.

Objetivos económicos

Finalmente, el PIB de los países de Centroamérica es de US$ 56.000 millones, similar al de Chile. La región no es insignificante para las exportaciones de los EE.UU. y la inversión extranjera directa en Centroamérica es importante para la competitividad global de algunas industrias norteamericanas, como los textiles y la confección. Sin embargo, aunque CAFTA es comercialmente significativo para algunos sectores y em-

presas específicas de los EE.UU., la realidad es que Centroamérica sólo representa un 1 por ciento del total del comercio de los EE.UU.

En conclusión, desde la perspectiva de la política pública de los EE.UU., los aspectos geopolíticos y de seguridad predominan sobre los relativamente modestos intereses comerciales.

Objetivos y motivaciones: las prioridades de Centroamérica

En contraste, para Centroamérica los objetivos del CAFTA son principalmente económicos y de desarrollo. Se trata ante todo de potenciar los motores del crecimiento, que son las exportaciones y las importaciones, así como las nuevas inversiones que resultarán de la integración con el mercado más grande del mundo y principal socio comercial de Centroamérica. El CAFTA es además una protección frente a los riesgos e incertidumbres del acceso preferencial unilateral de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (CBTPA, por sus siglas en inglés). Además con el CAFTA Centroamérica lograría en el corto plazo acceso al mercado de los EE.UU. sin tener que esperar el ALCA.

El CAFTA tiene el potencial de promover el crecimiento de las diferentes formas en que Centroamérica hace negocios con el mundo: las exportaciones agrícolas tradicionales y no tradicionales, las industrias de partes y componentes industriales como Intel y muchas otras. También hay enormes beneficios potenciales en términos de exportación de servicios (turismo, *call centers*, servicios educativos, servicios médicos, etc.). La mayor presencia de suplidores de servicios estadounidenses será también un poderoso instrumento para promover la competencia, modernización y competitividad de los sectores de servicios Centroamericanos. Miles de trabajadores en los sectores de textiles y confección se verán también beneficiados si el CAFTA consigue acceso adicional al mercado de los EE.UU., más allá del otorgado por el CBTPA del año 2000.

En síntesis, CAFTA representa una extraordinaria oportunidad para Centroamérica para "subir la escalera" de las ventajas comparativas y participar más activamente en las cadenas de suplidores y de negocios abiertas por la globalización.

Objetivos asimétricos pero complementarios

Una importante conclusión de esta revisión del perfil de objetivos y motivaciones de los EE.UU. y de Centroamérica en el CAFTA, es que hay una interesante complementariedad de objetivos. Para los EE.UU. los objetivos más importantes están ligados a la dinámica de las "negociaciones competitivas", objetivos geopolíticos y de seguridad, así como a brindar apoyo a las reformas económicas, sociales y políticas en la región centroamericana, con las consideraciones comerciales jugando un papel relativamente modesto. En contraste, para Centroamérica los objetivos son principalmente de crecimiento y de desarrollo económico y social.

Por lo tanto, se puede argumentar que **el logro de los objetivos geopolíticos y de seguridad de los EE.UU. depende de que Centroamérica logre sus objetivos económicos**. ¿Por qué? Porque si los beneficios de crecimiento y desarrollo económico no se llegaran a dar, ya sea porque las exportaciones y las inversiones no dinamizan las economías, o porque los costos de transición y el *stress* sobre los sistemas económicos y políticos de los países centroamericanos son demasiado altos, entonces los movimientos migratorios hacia los EE.UU. podrían incrementarse, la resistencia frente al CAFTA podría desestabilizar, en vez de consolidar, las frágiles democracias de la región; por consiguiente, el CAFTA estaría lejos de convertirse en un modelo de integración Norte-Sur digno de emular en el Hemisferio Occidental o en otras partes del mundo.

Desde este punto de vista los EE.UU. debe preguntarse si una política de maximizar la obtención de concesiones de Centroamérica es la óptima considerando la totalidad de sus propios objetivos en el CAFTA. Esto se aplica con particular fuerza a una de las principales asimetrías entre los EE.UU. y Centroamérica: la agricultura.

5.7 AGRICULTURA, ASPECTOS LABORALES Y AMBIENTALES E IMPLICACIONES

Agricultura

Uno de los asuntos más difíciles en el CAFTA será la agricultura, en parte a causa de los diferentes roles que ésta juega en las economías de Cen-

troamérica y de los EE.UU. En Centroamérica un promedio de 38 por ciento de la población depende de la agricultura frente al 2 por ciento en los EE.UU. Por esto, mientras que para los EE.UU. la negociación agrícola solamente implica efectos potenciales pequeños en términos de producción y empleo agrícola, para Centroamérica los efectos potenciales de la liberalización agrícola sobre, producción, empleo y patrón de desarrollo pueden ser drásticos, aunque esto no quiere decir negativos.

Como en otras muchas economías en vías de desarrollo, la agricultura en Centroamérica está caracterizada por un importante grado de dualismo. Por un lado hay un sector agro empresarial moderno y orientado a la exportación que no resulta amenazado por el CAFTA, sino todo lo contrario, podrá verse beneficiado y salir ganando de un acceso agrícola ampliado al mercado de los EE.UU. Así que una parte importante de ese 38 por ciento de la población centroamericana vinculada a la agricultura son potenciales ganadores en el CAFTA, dadas las ventajas comparativas de esta región en sectores como café, banano, avicultura, azúcar, plantas ornamentales y muchos otros; siempre y cuando el CAFTA logre avances en el acceso al mercado de los EE.UU. en estos productos. Por otro lado, se encuentra un sector más tradicional, altamente protegido y orientado al mercado interno y es aquí donde se encuentran los retos más importantes en términos sociales, políticos y de desarrollo. Si el ajuste fuera demasiado rápido induciría movimientos migratorios campo-ciudad y si la capacidad de absorción por parte de los sectores de la industria y de los servicios fuera insuficiente, existe el riesgo de generar mayores niveles de desempleo y pobreza en Centroamérica en el período de transición.

Para evitar estos resultados, hay retos en el frente negociador y en el frente interno. En el frente interno, es necesario manejar muy bien la transición agrícola, lo que implica hacer inversiones en desarrollo rural, educación, comunicaciones, infraestructuras de transporte, diversificación de exportaciones, normativa sanitaria, fitosanitaria y alimentaria.

En el frente negociador una de las preguntas más importantes es que, dado que en el CAFTA no se van a negociar los temas de apoyos internos y subsidios a la exportación, porque estos se van a negociar sólo en la OMC (en el TLC EE.UU.-Chile estos temas no se consideran): ¿Debe

Centroamérica liberalizar su protección arancelaria para la agricultura sin tener ninguna garantía sobre la dirección, profundidad y ámbito de las negociaciones en la OMC sobre apoyos internos y subsidios a la exportación?

En los casos de productos sensibles para Centroamérica donde los EE.UU. mantienen programas de subsidios internos pareciera conveniente encontrar fórmulas para vincular o hacer depender los calendarios de rebajas arancelarias de Centroamérica con el desmantelamiento de los apoyos internos y los subsidios a la exportación en los EE.UU.

Hay además, otros aspectos que conviene señalar:

i. No todos los programas de apoyo a la agricultura de los EE.UU. tienen un impacto sobre las estructuras y el comercio agrícola de Centroamérica. Por lo tanto, lo importante es hablar de los aspectos particulares de los productos específicos para evitar discusiones espurias basadas en principios generales; pero los programas que sí afectan a Centroamérica sí deberían ser parte de las negociaciones.

ii. La asimetría en tamaño y estructura de las economías centroamericanas y en particular de sus sectores agrícolas hace que la magnitud de las concesiones que los EE.UU. tendría que hacer para satisfacer los intereses ofensivos agrícolas de Centroamérica no necesariamente sea muy grande.

iii. Desde el punto de vista de los intereses defensivos centroamericanos, el establecimiento de períodos de transición largos para los productos agrícolas más sensibles y los aranceles cuota pueden ser parte de la solución. Pero la política en el caso de productos subsidiados en los EE.UU. puede requerir apertura limitada en ciertos sectores sujeta a renegociación futura una vez que se conozcan los resultados en la OMC.

iv. Además, como parte de las negociaciones, esto debe ser complementado con la asistencia necesaria para ayudar a financiar los retos en el frente interno en materia de desarrollo rural y la diversificación agrícola.

Laboral y ambiental

Los temas ambientales y laborales serán muy sensibles en las negociaciones en parte por las asimetrías existentes en estas áreas y en parte por la sensibilidad política que estos temas tienen en los EE.UU., en donde como se sabe, fueron el aspecto que por años en la década de los noventa impidió la formación de un consenso suficiente para aprobar la legislación de "vía rápida" o de Autoridad de Promoción del Comercio (*Trade Promotion Authority*).

Hay varias percepciones y argumentos que Centroamérica tendrá que enfrentar:

Primero, la idea, proclamada por algunos grupos de interés, de que los países en desarrollo, y en este caso la región centroamericana, van a "correr hacia el fondo" (*race to the bottom*) reduciendo sus estándares laborales y ambientales con el fin de atraer inversiones y promover exportaciones. Esta idea es errónea. Hay evidencia de que tal cosa es más una fantasía utilizada por grupos de interés que se oponen al libre comercio, que una realidad. Los problemas fundamentales en materia laboral y ambiental se asocian precisamente a las diferencias en los niveles de desarrollo, la falta de oportunidades de trabajo y las deficiencias institucionales para aplicar y hacer cumplir la ley. Lograr estándares internacionales en la práctica en Centroamérica requerirá nada menos que lograr un nivel más avanzado de desarrollo económico e institucional; precisamente uno de los objetivos fundamentales del CAFTA. En todo caso, es ya estándar en los acuerdos comerciales incluir una cláusula que cubre el riesgo de utilizar la reducción de estándares para atraer inversiones o promover exportaciones.

Un segundo tema fundamental es si la legislación centroamericana en los campos laboral y ambiental es deficiente o no. Varios congresistas y otras personas en Washington están ahora argumentando que Centroamérica no es Chile, que mientras se sienten cómodos con el modelo chileno, lo cual compromete al país con el cumplimiento de sus propias leyes, y piensan que esto es adecuado para un país con el desarrollo institucional de Chile, piensan que ese no es el modelo adecuado para Centroamérica, porque en esta región se tiene que comenzar por cambiar o

armonizar ciertas leyes.[10] Esta visión debe recibir una respuesta de parte de Centroamérica. Los países deben demostrar que en materia laboral el tema no se trata de cambiar ni armonizar leyes, (lo cual está bien cubierto, incluyendo un registro muy bueno en la región de firma de los convenios de la Organización Internacional de Trabajo, OIT), sino que los temas en la región son, por un lado, las condiciones objetivas del empleo y del mercado de trabajo y por otro, las debilidades institucionales para aplicar la ley. En conclusión, el punto central, en vista del clima de percepciones de algunos congresistas de los EE.UU., es si dadas las diferencias entre Chile y Centroamérica el modelo del TLC EE.UU.-Chile en materia laboral y ambiental es apropiado para Centroamérica. No deja de ser irónico que aquí el argumento de las asimetrías se esté utilizando en contra de Centroamérica en su comparación con Chile para pretender establecer condiciones más fuertes.

El tercer tema está relacionado con la mejor forma de enfrentar las deficiencias en materia laboral o ambiental que tenga la región: ¿un enfoque de sanciones y penalización o un enfoque de cooperación y fortalecimiento institucional?

Dilemas del cierre de las negociaciones del CAFTA

Para concluir este breve y selectivo análisis de los retos en el frente negociador a continuación se plantean dos puntos relacionados con los dilemas básicos que las partes enfrentarán para el cierre de las negociaciones:

Para EE.UU. el dilema básico en términos de sus propios objetivos consiste en la tensión que involucra el hecho de que el logro de sus objetivos geopolíticos y de seguridad dependen de que Centroamérica logre sus objetivos económicos y de desarrollo, lo que a su vez requiere hacer concesiones políticamente difíciles en productos sensibles y aceptar ciertas sensibilidades por parte de Centroamérica.

Si la región logra con el CAFTA accesos adicionales significativos a los existentes bajo CBTPA y cubre bien los intereses defensivos, sería muy claro que los beneficios del CAFTA superarán a sus costos. Sin embar-

10. Ver conferencia del Congresista Sander Levin en el Institute for International Economics, 7 Mayo, 2003.

go, un escenario más complejo surgiría si a causa de sus sensibilidades políticas a EE.UU. le es imposible realizar concesiones significativas de acceso al mercado o pone presiones en temas que resulten desestabilizadores para Centroamérica. En este caso se tendría que elegir entre dos opciones:

i. Continuar insistiendo en un legítimo balance mercantilista de concesiones, lo que llevaría a seguir chocando con la realidad de que los beneficios y los costos no sumen claramente. Esta opción puede llevar a la frustración, a negociaciones prolongadas o incluso a la pérdida de interés de los EE.UU. y descarrilamiento de las negociaciones.

ii. La segunda opción es resignarse a internalizar las restricciones de economía política de los EE.UU. y dar más peso a una lógica de inversión y crecimiento según la cual aun si el balance mercantilista de concesiones no es lo suficientemente atractivo, otros efectos esperados en términos de reducción de incertidumbre, inversión, señalización y modernización institucional pueden inclinar la balanza a favor del acuerdo.

Entonces las preguntas que surgen son: ¿resultará la simple conversión del nivel de acceso unilateral actual en un acuerdo recíproco, un retorno suficiente para el desarrollo de la región?, ¿podrán los gobiernos centroamericanos persuadir a sus sectores privados y a la sociedad civil de los beneficios del acuerdo bajo este escenario?

5.8 POLÍTICAS INTERNAS PARA BENEFICIARSE PLENAMENTE DEL CAFTA

Otro tema fundamental planteado por el CAFTA, de alguna manera conectado con las asimetrías económicas e institucionales, es el siguiente. El CAFTA es un proyecto con un gran potencial de generar crecimiento, empleo, reducir la pobreza y mejorar los estándares de vida en Centroamérica. Pero el CAFTA no producirá estos resultados positivos de una forma automática, sino que necesita que la región centroamericana realice una serie de tareas y haga una serie de inversiones en forma sostenida. Las principales tareas son las siguientes:

i. Tener un marco macroeconómico apropiado que reduzca la vulnerabilidad de las economías centroamericanas ante los choques externos y las crisis internacionales. En particular se deberían adoptar la mayoría de los elementos de "escudo contra crisis" mencionados por Pedro Pablo Kuczynski y John Willianson (2003) en su reciente libro. Particularmente importante para Centroamérica es la reducción de los déficit fiscales, así como la adopción de regímenes de tipo de cambio flexibles y el establecimiento de algún instrumento de protección contra las entradas excesivas de capitales.

ii. Dar un fuerte impulso al fortalecimiento institucional. Más allá de las áreas relacionadas con el comercio, este fortalecimiento de las instituciones debe incluir: el fortalecimiento del estado de derecho, los sistemas judiciales, la supervisión del sistema financiero y la responsabilidad social de las empresas. Sólo si hace esto, los países centroamericanos podrán atraer suficiente inversión y generar crecimiento para sacar provecho de las nuevas oportunidades abiertas por el CAFTA.

iii. Establecer políticas de modernización productiva y de promoción de la competitividad. Las economías centroamericanas están mayoritariamente articuladas por micro, pequeñas y medianas empresas que enfrentan muchos obstáculos para ser competitivas. Esto explica las bajas calificaciones que los países ocupan en el *ranking* de competitividad del Reporte Mundial de Competitividad. Un modelo competitivo exitoso debe necesariamente incorporar a las pequeñas y medianas empresas (PYME) y no exclusivamente a las grandes empresas, aplicando las políticas necesarias para superar los obstáculos y las debilidades existentes. Esto es esencial para hacer la transición de actividades basadas en los recursos naturales y la fuerza de trabajo poco cualificada hacia la sociedad de la información y la economía del conocimiento. En este campo Centroamérica tiene un largo camino por recorrer.

iv. Replantear y redoblar esfuerzos en las políticas sociales y de educación. Durante la década de los noventa los países centroamericanos registraron una ligera caída de la pobreza. Sin embargo, con la excepción de Costa Rica, el porcentaje de población bajo la línea de la pobreza sigue siendo excesivamente alto, con indicadores que su-

peran por mucho la media latinoamericana. Igualmente preocupante es la gran desigualdad que se registra en los ingresos familiares. Por lo tanto, para Centroamérica, el CAFTA no sólo plantea el tema de asistencia para el ajuste, sino el reto mucho más grande y profundo de las políticas sociales necesarias para superar los problemas estructurales de la pobreza, que estarán sujetos a mayor presión durante la transición hacia el libre comercio.

v. Finalmente, está el reto de diseñar el CAFTA, o compromisos complementarios, de manera tal que en vez de una configuración "centro y rayos" (*hub and spoke*), se promueva un espacio económico único que reduzca la incertidumbre para el comercio y la inversión, no sólo entre EE.UU. y cada país de la región, sino también entre los países centroamericanos. Es decir un CAFTA que promueva la profundización de la integración centroamericana. Esto aumentaría el atractivo de la región en su conjunto, y no solamente de los países individualmente considerados, como plataforma de operaciones y de desarrollo de proveedores para la economía mundial.

5.9 LA COOPERACIÓN COMO INSTRUMENTO PARA ENFRENTAR ASIMETRÍAS Y LA IMPORTANCIA DE CREAR UN FONDO DE COOPERACIÓN CON CENTROAMÉRICA

Una de las formas de enfrentar las desigualdades en tamaño y grado de desarrollo es mediante la cooperación. Esto ha sido reconocido en el CAFTA y de hecho, uno de los aspectos más novedosos que presenta el proceso de negociación del CAFTA es la incorporación de un "pilar de ayuda" al lado de las negociaciones comerciales. Sin embargo, el reto financiero asociado al CAFTA es más amplio de lo que se ha reconocido hasta ahora.

El CAFTA necesita ser incorporado en los planes de desarrollo y en las tareas de varios ministerios más allá de los de comercio. En particular, los ministros de Hacienda deben involucrarse más. Esto es imperativo por varias razones.

Primero, porque no es únicamente la creación de capacidades comerciales lo que debe financiarse. El espectro de costos o de inversiones que debe hacerse incluye, como se sugirió arriba: un gran impulso en materia de bienes públicos, la inversión necesaria para la implementación y administración del acuerdo, inversiones no sólo para facilitar el ajuste comercial sino también las políticas sociales en sentido amplio, el incremento de la competitividad así como los costos de financiar los impactos fiscales de las rebajas arancelarias. Por supuesto que estos son los costos de financiar el desarrollo en Centroamérica en los próximos años en general, con o sin CAFTA. Pero el CAFTA hace estas tareas más urgentes. Con el acuerdo, las tareas en materia de desarrollo no se pueden posponer.

Segundo, en el largo plazo el CAFTA será evaluado por el criterio de si el "camino CAFTA hacia la globalización" va a promover la "convergencia económica" tanto con EE.UU. como con otros países desarrollados. Varios distinguidos economistas piensan que para que haya convergencia económica en acuerdos de integración, estos acuerdos, o esquemas paralelos, deben incorporar transferencias de recursos sustanciales de los países más ricos a los países o regiones más pobres para cerrar las brechas en materia de infraestructuras, educación, institucionales y otras.

Este tema plantea varias preguntas importantes para el CAFTA que van al corazón del tema de las asimetrías:

i. ¿Será suficiente el nexo comercio-cooperación establecido por el CAFTA para movilizar los recursos necesarios para que Centroamérica haga las reformas necesarias?

ii. ¿Cuál será la proporción de los recursos movilizados por los EE.UU., como parte integrante de este acuerdo, en comparación con los recursos aportados por otros donantes bilaterales o multilaterales tanto del sector público como privado?

iii. ¿Qué tipo de instituciones sería apropiado establecer para crear y sostener un flujo de ayuda y de transferencias de recursos hacia Centroamérica, tomando en cuenta que el NAFTA creó un Banco Norteamericano de Desarrollo y varias Comisiones de Cooperación?

iv. ¿Está Centroamérica subestimando el reto de financiar las tareas internas descritas en la sección anterior? ¿Tiene Centroamérica la capacidad de absorber la oferta de recursos en el caso de que esta existiera en la cuantía suficiente?

Centroamérica debe plantear estos temas en el diálogo con los Estados Unidos y buscar la creación de un Fondo de Inversiones o un Fondo de Compensación que apoye la transición hacia el libre comercio y contribuya a acelerar el proceso de convergencia con los Estados Unidos. En otras palabras, el tratamiento de las asimetrías en el CAFTA debe incluir no sólo un acuerdo comercial cuidadosamente diseñado, sino también un programa de cooperación y transferencias no menos sólido e impresionante. Inicialmente una propuesta de este tipo probablemente no sería muy popular, pero esto no la hace incorrecta. La evidencia internacional es concluyente en el sentido de que es la combinación de integración económica o libre comercio con transferencias de recursos, y no solamente uno de los elementos de esta ecuación, lo que permite acelerar los procesos de convergencia cuanto se integran economías y regiones pobres y de menor desarrollo con regiones más ricas y de mayor desarrollo. La baja viabilidad política que en primera instancia se le pueda ver a esta propuesta no debería detener una iniciativa de este tipo. Una de las ventajas y fortalezas de un sistema político abierto y democrático como el de los Estados Unidos es que ofrece amplias oportunidades para construir coaliciones de apoyo, en el Congreso, con organizaciones no gubernamentales (ONG) y otros grupos que podrían favorecer este concepto. De hecho, algunos analistas y "hacedores de política" en los Estados Unidos han planteado la necesidad de que se adopte este enfoque en el contexto del NAFTA y del CAFTA mismos.[11]

Si en los próximos diez años el CAFTA no logra que Centroamérica avance de manera decisiva por el camino de la convergencia en niveles de vida con los EE.UU., en diez años se estará discutiendo por qué el Consenso de Washington remozado, que incluye la negociación de TLC bilaterales como el CAFTA, fracasó o traicionó las expectativas. No es el interés de los EE.UU. ni de los países centroamericanos llegar a esta situación. Para esto, la nueva alianza entre los EE.UU. y Centroamérica debe ser tal que el CAFTA sea exitoso en promover el crecimiento, bajar la pobreza y mejorar los niveles de vida en Centroamérica.

11. Ver Roberto Pastor (2001) y Bruce Stokes (2003).

BIBLIOGRAFÍA

EASTERLY, WILLIAM y ROSS LEVINE (2002). "Tropics, Germs and Crops: How Endowments Influence Economic Development", *Center for Global Development Working Paper*, No. 15, octubre.

FINGER, MICHAEL y PHILIP SCHULER (2002). "implementation of WTO Commitments: The Development Challenge", en Bernard Hoekman, Aaditya Matoo y Philip English, *Development, Trade and the WTO: A Handbook*, Washington D.C.: World Bank.

FUKASAKU, KIICHIRO (2000). "Special and Differential Treatment for Developing Countries: Does It Help Those Who Help Themselves?" The United Nations University, WIDER, *Working Papers*, No. 197, setiembre.

OAS TRADE UNIT STUDIES (1998), "Mechanisms and Measures to Facilitate the Participation of Smaller Economies in the Free Trade Area of the Americas: An Update", Trade Unit, noviembre.

ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS, UNIDAD DE COMERCIO (1997). "Economías pequeñas y relativamente menos desarrolladas e integración en el hemisferio occidental", Informes, abril.

OYEJIDE, ADEMOLA (2002). "Special and Differential Treatment", en Bernard Hoekman, Aaditya Matoo y Philip English, *Development, Trade and the WTO: A Handbook*, Washington D.C.: World Bank.

OZDEN, CAGLAR y ERIC REINHARD (2002). "The Perversity of Preferences: GSP and Developing Country Trade Policies, 1976-2000", World Bank, disponible en www.worldbank.org/wbi/B-SPAN/sub_pervesity.htm

PASTOR, ROBERTO (2001). *Toward a North American Community*, Washington D.C.: Institute for International Economics.

PAGE, SHEILA (2001). "Country Classifications and Trade: Report Prepared for the Department of International Development", Overseas Development Institute, Londres, enero.

PERETZ, DAVID; RUMMAN FARUQI y ELIAWONY KISANGA, eds., (2001). *Small States in the Global Economy*, Londres: Commonwealth Secretariat y Banco Mundial.

KUCZYNSKI, PEDRO-PABLO y JOHN WILLIAMSON (2003). *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America*, Washington D.C.: Institute for International Economics.

SALAZAR XIRINACHS, J. M y JAIME GRANADOS (2003). "The United States-Central América Free Trade Agreement: Opportunities and Challenges", ponencia presentada en la conferencia del Instituto de Economía Internacional "Acuerdos de Libre Comercio y Política Comercial de los Estados Unidos", Washington D.C., 7-8 de mayo.

STIGLITZ, JOSEPH y SHADID YUSUF (2001). "The East Asian Miracle at the Millenium" en Stiglitz y Yusuf, eds., *Rethinking the East Asian Miracle*, Oxford: World Bank-Oxford University Press.

STOKES, BRUCE (2003). "Rural Poor Need Trade and Aid", *National Journal*, 31 mayo.

WORLD BANK (2000). *Trade Blocks*, A World Bank Policy Research Report, Oxford University Press.

6. LOS ACUERDOS DE LIBRE COMERCIO Y LA POLÍTICA EXTERIOR DE LARGO PLAZO: ALGUNAS EXPERIENCIAS DE MÉXICO

Ángel Gurría

En primer lugar habría que mencionar que hoy existe una expectativa generalizada de que los países que aspiran a la modernidad, a los flujos de inversión extranjera y al acceso a los mercados internacionales, deben estar participando en algún o algunos procesos de liberalización comercial con sus vecinos, en su región, en el ámbito multinacional o en varias o todas las instancias mencionadas anteriormente.

Se trata de una conducta esperada que, si bien fue parte de las reglas del llamado "Consenso de Washington" hacia fines de los ochenta y principios de los noventa (en el sentido de que era opcional pero deseable), hoy es prácticamente de cumplimiento obligatorio y tan importante para la percepción externa del país como lo son la política fiscal, la monetaria o la de inversiones extranjeras.

En la práctica, un país percibido como partidario del libre comercio y que se vincula con muchos otros por medio de acuerdos comerciales formales tendentes a la liberalización de los intercambios de productos, servicios e inversiones, adquiere prestigio, fuerza e influencia con los otros y ello se traduce en una política exterior más exitosa en otros ámbitos que le harán al país más fácil la obtención de ciertas metas en su relación con el resto del mundo.

Tan es así que en algunos países se están presentando tensiones sobre quién debe conducir las negociaciones comerciales internacionales: los ministerios de comercio exterior, de industria y comercio o economía, o

si debe ser la cancillería del propio país, como parte de una expresión más amplia de la política exterior y como una forma de manejar todos los temas que tengan nexos con el resto del mundo, bajo una sola autoridad y una sola visión.

La realidad y la experiencia parecen recomendar que, independientemente de que las instancias burocráticas sean una sola o varias, el incorporar al diseño y a la práctica de la política exterior asuntos tales como el alcance, los impactos y los equilibrios de las negociaciones comerciales es conveniente, rentable y, hasta cierto punto, inevitable. El no hacerlo, en particular para un país como México, que tiene un muy alto volumen de comercio, representaría desaprovechar una ventaja comparativa en la promoción de los intereses del país.

México fue un país reticente en la materia hasta 1986, en que finalmente entró al Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT), después de acalorados debates en todos los ámbitos de la sociedad. Desde entonces, y en particular desde 1992, se volvió un campeón del libre comercio y hoy es el país que tiene el mayor número de TLC en el mundo. En efecto, están en vigor acuerdos de libre comercio de México con Chile, Estados Unidos de América y Canadá (NAFTA); con quince países de Europa por medio de la Unión Europea (UE) y pronto con los que llegaran a sumarse a sus filas; con Israel y con Bolivia, con Venezuela y Colombia (G-3), con los 5 países de Centroamérica, y en negociación con Japón, Panamá, y otros.

En todos los casos, las relaciones con el país o países en cuestión cambiaron o están cambiando y lo seguirán haciendo conforme aumenten los flujos de comercio e inversiones; un mayor número de ciudadanos de ambos países se involucren en negocios y los gobiernos tengan más temas que normar o sancionar. No es igual la relación con un país con el que se firma un acuerdo de libre comercio. La percepción recíproca cambia tanto en el ámbito de gobiernos como en la opinión pública.

Con Chile, que fue el primer caso antes inclusive que el NAFTA, los intercambios comerciales han pasado de US$ 100 millones a más de US$ 1.500 millones al año en los últimos 11 años, y se han producido los primeros casos de inversiones de capital de riesgo en ambos países por parte del otro. Hoy las calles de Santiago de Chile están llenas de taxis

marca Nissan, japoneses, hechos en Aguascalientes, México. Hoy somos más importantes para Chile y viceversa.

A los temas culturales, políticos bilaterales, políticos multilaterales, económicos, fronterizos, de recursos naturales, migratorios, de cooperación internacional, de derechos humanos, etcétera, se suman los temas comerciales con una sensación de inmediatez y de impacto directo, visible e inmediato en las sociedades y con gran atención de la opinión pública.

En efecto, los temas comerciales son mejor entendidos por la sociedad y los medios, porque los sectores involucrados se encargan de que así sea. Por lo tanto, el asunto del aguacate, el cemento, el azúcar, los televisores o las autopartes se vuelven temas de gran notoriedad que toman lugar en las relaciones del país en cuestión con sus socios comerciales en una forma en que antes no habría sucedido, cuando menos no con la misma intensidad. Superan de manera natural en el interés del público, a temas como la no proliferación de las armas nucleares, el desarme internacional, los derechos humanos en alguna región del mundo o la influencia del idioma español, por ejemplo.

Después vino el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA) entre México, Estados Unidos de América (EE.UU.) y Canadá. Fue una iniciativa valiente, dramática, visionaria y arriesgada. Era una apuesta fuerte al cambio estructural y a la modernización del país, inducidos por la asociación comercial con la economía más grande del mundo.

El NAFTA cambió para siempre la percepción de los mexicanos respecto de nuestro principal socio comercial e inversionista extranjero, de los norteamericanos respecto de los mexicanos, del mundo respecto de México, los mexicanos y sus autoridades y, más importante aún, de los mexicanos respecto de sí mismos, sus capacidades y sus habilidades para competir.

Para asegurarse que el NAFTA sería aprobado, México debió recurrir por primera vez a los "lobistas", negociar y convencer a diputados y senadores, a gobernadores estatales y a los empresarios mismos. El interlocutor dejó de ser sólo el gobierno de los EE.UU. Hubo que desarrollar habilidades y estrategias especiales para incorporar a los medios en

la práctica cotidiana de la relación bilateral. Hubo que perderle el miedo a la "opinión pública" de los EE.UU., miles de voces y ruidos al mismo tiempo, en la sociedad más abierta del mundo, y entender que no hay tal cosa como "los americanos dicen, los americanos creen, los americanos prefieren". Uno siempre habla de un segmento, de un grupo o de un sector de intereses.

El NAFTA nos "puso en el mapa". El mundo tomó nota y la confianza mostrada por los mexicanos en nosotros mismos nos hizo más activos y más importantes como posibles socios de otros países y regiones. Ya teníamos el sello de calidad de ser el socio comercial de los EE.UU. Además, se trató de un acuerdo "sin anestesia", en el sentido de que no existieron fondos de compensación para mitigar sus efectos en los sectores productivos, como sucede en Europa con tantos sectores de los países de menor desarrollo relativo.

Hoy, 10 años después, el comercio total entre los Estados Unidos y México supera los US$ 300.000 millones por año y México es el segundo socio comercial de los EE.UU., aunque amenazado por la competencia de China. México es ya una realidad para miles de empresarios, gobernadores, alcaldes, empleados y obreros, periodistas y analistas como algo más que un exportador de emigrantes ilegales o la imagen del campesino que duerme a la sombra del cactus que siempre caricaturizó a los mexicanos.

Mientras tanto, México seguía sus esfuerzos por integrarse más con los países de la América Latina. Suscribió acuerdos de libre comercio con Bolivia, así como con Venezuela y Colombia, conjuntamente en el cinturón andino, igualmente con Centroamérica, en tres paquetes: Costa Rica, Nicaragua y finalmente, el llamado Triángulo del Norte, integrado por Guatemala, El Salvador y Honduras que, como era de esperarse al ser tres países en lugar de uno, tardaron mucho más en ponerse de acuerdo para negociar con México. Nuevamente, no era sólo México, era el socio de los EE.UU. y Canadá en el NAFTA.

Aquí sucedió algo imprevisto: algunos países de la región (Brasil en particular), empezaron a plantear que, al pertenecer México al NAFTA, era menos "latinoamericano" y pretendieron ejercer un liderazgo regional disminuyendo la presencia de México. El asunto se volvió aún más

evidente al ir avanzando la consolidación del MERCOSUR, que se presentó a la región y al mundo como una alternativa local de integración, mientras que el NAFTA incluía a los países anglófonos del norte y no era tan "latinoamericano".

Digo que fue imprevisto, porque Brasil debió haber aprovechado las circunstancias para promover que el MERCOSUR se acercase más a México y a EE.UU., pero en la realidad ocurrió exactamente lo contrario. Negociaciones lentas, parciales y con escasos resultados entre México y MERCOSUR, con la consiguiente tensión política y los diferendos sobre casi todas las cosas importantes, pues la percepción de rivalidad nunca pudo superarse entre ambos países. De hecho, tanto Uruguay como Argentina expresaron en diferentes momentos su voluntad de acercarse a México, pero debieron hacerlo en forma individual, pidiendo salvaguardas para preservar algunas de las ventajas comerciales que ya habían logrado con México antes del MERCOSUR.

En los temas no comerciales de la política exterior, MERCOSUR empezó a votar como bloque, pretendiendo traer a su esfera a Chile y Bolivia, dejándole a México el apoyo de Centroamérica y, disputando, caso por caso, el de Colombia, Argentina, Ecuador y Perú. Cada sede, cada tesis y cada nombramiento en que México se interesaba eran cuestionados, e inclusive se convocó, por iniciativa de Brasil, a una cumbre "sudamericana" de Jefes de Estado y de Gobierno de la cual se excluyó a México. Todo ello cuando lo que debíamos estar haciendo era fortalecer nuestros vínculos y presentar un frente común en todos los ámbitos. Al fin y al cabo, México ya tenía el acceso al mercado más grande del mundo, mientras que Brasil lo lograba sólo a los de socios más pequeños y con problemas económicos.

El efecto del NAFTA alcanzó mucho más allá del continente americano. Desde 1994, ya con el NAFTA aprobado y en vigor, planteamos a los europeos la negociación de un acuerdo de libre comercio. La reacción inicial fue de escepticismo y nos sugirieron hablar de un acuerdo marco para facilitar el comercio, mas no de un TLC. La propuesta causó sorpresa a los europeos, que consideraban a México como una parte casi orgánica de Norteamérica y sentían que era un satélite de EE.UU.

Las negociaciones fueron muy largas y difíciles. En mayo de 1995 se suscribió una "Declaración Conjunta Solemne" entre Alain Juppé, entonces canciller francés y presidente del Consejo de Ministros de la Unión Europea, y el Canciller mexicano, en la que todavía no aceptaban las palabras "libre comercio", sino una parrafada interminable que se refería al "aumento gradual y permanente de los intercambios …etcétera.".

En 1997, se firmaron las bases operativas del acuerdo y no fue sino hasta el 2000 cuando se firmó el acuerdo definitivo, seis años después de haberlo propuesto México. Habría que comentar varias cosas sobre nuestra política exterior en este contexto:

i. Para México el TLC con Europa era muy importante tanto en el terreno comercial, como en el político. Constituía un elemento de equilibrio de nuestra política exterior.

ii. Los europeos se empezaron a interesar realmente en México, al ver los enormes volúmenes de comercio que México empezó a desarrollar con los EE.UU., y de los cuales se estaban quedando afuera.

iii. Los españoles, primero los socialistas de Felipe González, con Javier Solana al frente de la Chancillería, y después los populares de José María Aznar, con Abel Matutes al frente de la Cancillería, fueron piezas claves en la negociación. En un principio ayudaron a vencer la reticencia de Inglaterra y, hacia el final del proceso de negociación, la de Francia. La tan difundida y comentada relación especial entre México y España adquirió significado, sustancia y dimensión.

iv. Para los demás europeos, la firma del acuerdo con México constituyó un elemento importante de presencia e interés en las Américas, sobre todo porque el TLC con Brasil iba muy lento, en virtud de los temas agrícolas, entre otros.

v. El acuerdo con la Unión Europea era de "tercera generación", es decir, incluía disciplinas comerciales y de inversión, pero también cuestiones de cooperación y algunos temas políticos que hablaban de democracia y de derechos humanos y que causaron reacciones encontradas entre distintos sectores de la población. La verdad es que nos solicitaban comprometernos a cosas que ya habíamos ofrecido y defendido en otros foros e instrumentos y el asunto pasó sin demasiados

problemas. Le perdimos el miedo a hablar de esas cosas sin que pareciera que alguien de afuera nos las imponía.

En 1997, durante la primera visita de un Canciller mexicano a Israel en 22 años, Nathan Sharansky, entonces Ministro de Comercio Exterior de Israel, propuso que México y su país suscribiesen un TLC. Su lógica era impecable: "ambos ya lo tenemos con EE.UU. y pronto lo tendremos los dos con Europa. Además, somos complementarios más que competidores". Tanto el primer ministro Netanyahu como el presidente Weizmann apoyaban la iniciativa.

El presidente Zedillo también la aprobó y promovió con entusiasmo y el TLC con Israel se firmó antes de terminar su gobierno. La negociación tomó la tercera parte del tiempo que la de Europa. Las relaciones con Israel cambiaron para siempre.

Ahora se negocia con Japón, que sólo ha suscrito antes un TLC, con Singapur. Se espera que el acuerdo se firme en el otoño, durante una visita del presidente Fox al Oriente. Este acuerdo no tendría muchas perspectivas sin haber tenido antes el NAFTA, pero ahora Japón piensa tanto en un gran mercado potencial como en un destino para invertir y poder exportar, desde ahí, a los EE.UU., a Europa o al propio Japón.

Al suscribirse el TLC con Japón (algo que ya sucede inclusive durante las rondas de negociación), cambiará para siempre el concepto que se tenga en Japón sobre México y viceversa, y la relación bilateral sobre otros temas de la agenda seguramente subirá de nivel. La percepción de que somos iguales se acentúa si nos tratamos como tales en lo comercial.

Con Estados Unidos, el tener el NAFTA pareció ser importante en la decisión del presidente Clinton de apoyar a México con un paquete de US$ 50.000 millones entre 1994 y 1995, para evitar una crisis financiera y de pagos, aun sin contar con el apoyo del Congreso. En contraste, en la crisis del 1982, el entonces secretario del Tesoro Donald Regan le "clavó" a México una tasa de interés de agiotista para salir de su crisis de entonces, además de exigirle petróleo a precio más bajo que el del mercado.

En ocasiones, sin embargo, estos vínculos que se crean en el terreno comercial generan malas percepciones, errores de cálculo y sorpresas en otros temas. Nuestros socios comerciales tienden a pensar que, por ser-

lo, estaremos de acuerdo y los apoyaremos en todo lo que se les presente en el terreno internacional. Un claro ejemplo de lo anterior es el reciente voto en la Organización de Naciones Unidas sobre Iraq, en donde EE.UU. contaba con el voto de México en el Consejo de Seguridad para avalar la invasión aliada. Al no darse dicho voto, se hicieron tensas las relaciones y se generaron reclamos, sentimientos de "traición" y amenazas de castigos diplomáticos que implican ignorar o prolongar la gestión de los temas bilaterales.

El otro punto que conviene cuidar es no dejar demasiados temas abiertos o sin tratar en los próximos TLC. Algunos legisladores republicanos en los EE.UU. acaban de proponer que, si México desea promover un esquema de cooperación en materia migratoria, deberá, a su vez, abrir los sectores de petróleo, gas y electricidad a la inversión privada e inclusive, extranjera. Es interesante notar que se trata de los dos asuntos que, por consenso, quedaron fuera del TLC (migración y petróleo). Al estar ausentes algunos temas de los TLC, la gente inventa soluciones o propone arreglos poco razonables para esos sectores, como en este caso. La conclusión es que mientras más sectores, productos y servicios incluyan los arreglos, mejor resulta para las dos partes.

Los temas sueltos se convierten en problema: la propuesta de los legisladores norteamericanos causó un gran revuelo en México, e inflexibiliza la reacción del gobierno frente a cualquier tema que tenga relación con la energía.

Otras cosas que debemos ver como país cuando estemos elaborando nuestra política exterior, son las ventajas que tenemos actualmente derivadas del activismo de México en materia comercial; éstas tenderán a diluirse gradualmente, conforme se multipliquen los arreglos bilaterales, subregionales o regionales y conforme avancen las negociaciones multilaterales en la OMC.

En efecto, esta relación hasta cierto punto privilegiada que hemos gozado con nuestros socios en los TLC en vigor, se convertirá en la regla, más que la excepción, para muchos más países y eventualmente, para todos. Tomará tiempo, pero está sucediendo todos los días. Por ello, hay que aprovechar la actual coyuntura favorable para lograr un acercamiento en lo político y en los temas no comerciales.

En política exterior, como en tantas otras cosas, la alternativa es tomar la iniciativa o convertirse en seguidores. Lo grave de ser seguidor en este tema es que involucra aspectos de la vida nacional y de opinión pública que no son "negociables" en el sentido tradicional de la palabra y al ser arrollados por las acciones de otros, los seguidores quizá tendrán que aceptar cosas que no podrán "vender" en casa. Esto pasa con las cuestiones de límites, de migraciones o de control de los recursos naturales.

Lo mismo sucede con los acuerdos comerciales. Se trata de decisiones que afectan a amplios sectores de las sociedades de nuestros países y que cambian para siempre la forma de operar de cientos o miles de compañías y el nivel de vida de millones de personas. Por ello, adelantarse y proponer alianzas, enfoques, acuerdos y soluciones es claramente una opción superior a la de sumarse a esquemas ya cocinados por terceros.

Esto es cierto independientemente del tamaño de los países. De hecho, mientras más pequeño sea el país, tanto en términos absolutos como respecto de sus potenciales socios comerciales, más activo deberá ser para mantener la iniciativa hacia el resto del mundo. Fue México el que propuso el NAFTA a los EE.UU. y Canadá decidió entonces sumarse, lo que constituyó una gran ventaja para todos, pero quizá más para México.

No cabe duda de que hoy, a pesar de Iraq, México es mucho más importante para los EE.UU. que antes del NAFTA. También podemos decir eso respecto de Europa, como ya lo mencionamos anteriormente, aunque en ese caso vamos a tener que promover vigorosamente que los respectivos sectores privados se interesen unos en otros. Las barreras de los idiomas, de la distancia, de las culturas y de la ignorancia recíproca respecto del potencial de cooperación económica y comercial son enormes. Vencerlas constituye un importante reto de política exterior y la recompensa puede ser tan formidable como los costos de no hacerlo.

Con Venezuela y Colombia, los otros dos miembros del G-3, México estableció reuniones periódicas para repasar el progreso logrado y para explorar nuevas fórmulas de vinculación. Se aprovechaban entonces las reuniones para hablar también de temas no comerciales o para abordar asuntos espinosos de las relaciones bilaterales entre Venezuela y Colombia, sin que la ocasión contara como una reunión para tal propósito.

Sólo se podía ganar, pues no había riesgo. Se supone que hablábamos de comercio. Era un nuevo foro y la sustancia (o el pretexto) eran aranceles, productos y sectores, no temas políticos.

Además, tanto con los países del G-3 como en el caso de Chile anteriormente, y después en el caso de Centroamérica, se ha iniciado un proceso de inversiones alentadas por los acuerdos comerciales que crean vínculos muchas veces más fuertes que las compras y ventas resultantes de un TLC. La presencia de una compañía mexicana en Chile o en Venezuela tiene una fuerza enorme para llevar el mensaje de México, sin tener que decir nada. Por ello, la conducta de las compañías en el exterior es también parte de la política exterior y el gobierno debe poner atención a ello, sin pretender interferir en cuestiones de negocios.

En política comercial, mientras más amplio, más incluyente, más claro y más vinculante sea el acuerdo, mejor. En política exterior eso no siempre es así, e inclusive no siempre sería posible, aunque uno quisiera. Por ello, se debe ser cauteloso sobre las formas de vinculación. Lo cierto es que es mejor tener alguna forma de vinculación que ninguna.

Lo anterior queda claro, en el caso de México, con su pertenencia a la Instancia de Coordinación Económica para los Países de Asia Pacífico (APEC). México tenía vínculos remotos y débiles con la región, pero entró a la APEC como el segundo miembro latinoamericano, después de Chile; y después se promovió la entrada de Perú y la puerta se cerró, al menos temporalmente, cuando se promovía el ingreso de Colombia.

Se trata de un grupo símbolo e interesante. EE.UU., Rusia y China (por el lado del club nuclear); Japón y Canadá (por el lado del G-8 no nuclear); China, Hong Kong y Taiwan todos en la misma mesa y cada cual por su propia cuenta (antes y después de la devolución de Hong Kong a China, pues en la APEC todas son "economías", no son países soberanos, lo cual permite la simulación); los miembros de ASEAN, (los tigres asiáticos), algunos nuevos capitalistas como Vietnam y los tres latinoamericanos. Lo único que tienen en común algunos de estos países es que los bañan las aguas del Pacífico, aunque sea en forma marginal.

En APEC hay docenas de reuniones anuales, quizá cientos. Se reúnen especialistas, directores, Viceministros, Ministros y Jefes de Estado y de

Gobierno para hablar sobre comercio, turismo, finanzas, comunicaciones, tecnología, medio ambiente, inversiones, etcétera. El sector privado participa en el diálogo mediante un foro de empresarios que le reporta sus conclusiones y demandas a los Jefes de Estado.

Los compromisos son "voluntarios" y no vinculantes, sobre todo en materia de comercio, lo cual hace que los especialistas critiquen el foro como algo inútil. Sin embargo, esa cumbre anual, y los contactos que se derivan de ella, nos dan una plataforma para las negociaciones comerciales bilaterales o multilaterales y para otras iniciativas no comerciales que no existiría si no fuésemos parte de APEC. No es un TLC, pero tiene su rendimiento en política exterior, a pesar de ser un foro tipificado como comercial.

Sin embargo, todos los miembros de APEC van a tomar nota cuando lean que México suscribió un TLC con Japón. De hecho, algunos tendrán interés en explorar una mayor cercanía con México. Más aún, tanto México como Japón llegarán a las reuniones de APEC con una sensación de complicidad e intereses compartidos, como es el caso ahora con EE.UU. La relación ya nunca será la misma ni con Japón, ni con APEC. Me imagino que Singapur y México llegarán a la misma conclusión: si ambos ya tenemos un TLC con Japón, entonces quizá exploremos uno entre nosotros dos, o entre los tres, inclusive.

Los miembros de los países en desarrollo de la APEC, incluida China, son competidores directos de México en materia comercial y en la competencia por atraer inversiones. Sin embargo, el hecho de compartir un foro nos da espacios para discutir y avanzar acuerdos que se vuelven más difíciles de lograr en los foros bilaterales o multilaterales especializados.

Otro caso interesante es el de México con los países del Caribe. Los temas aquí son diferentes: no se trata sólo de aranceles. La mayoría de estos países son economías pequeñas e isleñas, lo cual les provoca problemas particulares. Por ejemplo, un TLC convencional basado en la reducción arancelaria eliminaría la mitad o más de los ingresos fiscales de muchos de ellos y los arruinaría. Su problema es de acceso asimétrico a los mercados de sus socios, sin que renuncien a los aranceles. Por supuesto, eso no agrada a los negociadores de los otros países.

La verdad es que, en estos casos, la política exterior y sus mejores intenciones de cooperación chocan con las realidades de una competencia a la que se le exige reciprocidad para no afectar a los sectores involucrados en los otros países, sin que los caribeños estén en posibilidades de cumplir con dicha reciprocidad. Se requiere una enorme sabiduría y una aún mayor generosidad para actuar como la economía grande que da acceso a la pequeña por razones distintas a las estrictamente de negocios.

El no hacerlo así ya va teniendo sus consecuencias: los países caribeños se sienten rivales de México y peor aún, sienten que México no los apoya en su problemática. Como resultado, recientemente han votado en contra de México en temas no comerciales en el seno de organismos internacionales, mientras que tradicionalmente apoyaban a nuestro país en casi todas sus iniciativas. Aquí, una negociación comercial sabia y generosa tendrá importantes y favorables dividendos políticos.

Viene ahora el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), con serias consecuencias en materia comercial y, aún más serias, en cuanto a las relaciones hemisféricas. México ya tiene acceso a EE.UU., al igual que Canadá, y Chile muy pronto lo tendrá (cuando menos eso esperamos). Centroamérica está negociando su acuerdo de libre comercio (CAFTA) con EE.UU. y el Caribe tiene algunas ventajas que desea consolidar y aumentar. MERCOSUR está con problemas para actuar en bloque por las crisis de Argentina y Uruguay, y Brasil se muestra reticente ante la falta de incentivos para participar (agricultura y *anti-dumping*). Será complicada la negociación, pero debe tener éxito, pues la región requiere un mayor nivel de integración para competir con otras economías emergentes del mundo.

Si los países se concentran sólo en sus propias ventajas y desventajas comerciales, sectoriales y de producto, los resultados serán pobres. Si lo ven como una espléndida oportunidad de aumentar la integración y la cooperación regional, serán mejores. Si lo adoptan como una trascendente medida de política exterior de mediano y largo plazos que los vinculará entre sí y ante el mundo, se habrá dado un paso importante en la agenda continental.

7. ALGUNAS LECCIONES DE LA EXPERIENCIA MEXICANA EN EL NAFTA

JAVIER MANCERA

7.1 INTRODUCCIÓN

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA, por sus siglas en inglés), en el que participan Estados Unidos (EE.UU.), Canadá y México, fue el primer acuerdo de libre comercio entre naciones de muy distinto nivel de desarrollo. Su negociación y puesta en vigor provocaron debates profundos en los tres países. Las posturas de cada país frente al otro tuvieron que ser repensadas. Para México, implicó cambiar el referente histórico de la construcción de su modelo de nacionalidad, hasta entonces sustentado **frente** a la potencia del Norte. Para EE.UU., significó apostar a la mayoría de edad de su vecino del Sur, origen de una ola migratoria que aún crece; de asociarse con un país pobre, con instituciones políticas y económicas frágiles, culturalmente distinto. Para Canadá, cuyo debate principal se dio unos años antes, cuando negoció su acuerdo bilateral con EE.UU., la negociación del NAFTA fue menos controvertida: la entrada de México no significaba un cambio importante de su relación comercial con EE.UU.

La negociación del NAFTA fue el marco en donde por primera vez observamos la organización de los intereses que hoy se oponen a la liberalización comercial. Hasta la negociación de este tratado, la postura de los países desarrollados ante los mercados cerrados, y muchas veces no libres de los países emergentes, había sido una: abracen la economía de mercado y la liberalización comercial.

El desempeño de nuestras economías desde la Segunda Guerra Mundial, demuestra que este es el camino a seguir. Con el NAFTA, esta unidad discursiva del Norte hacia el Sur, se rompe. Cuando los intereses sindicales en EE.UU., y los agrícolas en Europa y los ambientalistas en ambas regiones, sienten que sus intereses pueden ser vulnerados, forman una coalición en contra de la liberalización hacia países con menor nivel de desarrollo. Como consecuencia, desde el inicio de los noventa, y crecientemente, los países del Sur escuchamos dos mensajes: uno favorable a los mercados competitivos, y otro, que en una paradójica reproducción del discurso desarrollista de Latinoamérica en los años setenta, subraya los peligros de la apertura.

Los resultados de casi diez años de operación del NAFTA dejan claro que los beneficios para el país de desarrollo inferior, superan claramente los riesgos que tomó.

El gobierno mexicano hizo una apuesta económica y política con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, hace diez años. Hoy, esa apuesta es exitosa en lo económico y en lo político y se ha alcanzado la meta inicial de impulsar la integración comercial. Entre 1993, año en que se firmó el tratado, y el 2001, las exportaciones mexicanas a Estados Unidos tuvieron un crecimiento de 230 por ciento. Con ello, México se convirtió en el segundo socio comercial de Estados Unidos, sólo después de Canadá, el otro firmante del tratado. Actualmente, casi el 12 por ciento de las importaciones estadounidenses son originarias de México.

La apertura comercial como resultado de la firma del NAFTA ha sido muy benéfica para México, que se ha convertido en el séptimo exportador del mundo y el primero en América Latina. En el periodo que ha transcurrido desde la firma del tratado, las exportaciones mexicanas pasaron de 15 a 28 por ciento del PIB y, lo que es más, las exportaciones en este mismo periodo han contribuido con más de la mitad del crecimiento del PIB en México.

México ha sido testigo de un incremento geométrico en el número de empresas exportadoras y es actualmente el tercer receptor de Inversión Extranjera Directa (IED) entre todos los países en desarrollo. En 1982, el 70 por ciento de las exportaciones mexicanas eran petroleras; hoy, la

exitosa diversificación de la economía mexicana ha permitido que el 89 por ciento de las exportaciones sean manufactureras, lo que da una mucha mayor estabilidad económica al país.

Además, antes de que se firmara el tratado, las empresas exportadoras mexicanas estaban concentradas en unos pocos puntos; hoy hay una mejor distribución regional de las empresas exportadoras, lo que permite un desarrollo más equilibrado para todo el país y no sólo para zonas privilegiadas.

En el caso de México, el proceso de liberalización económica, la apertura comercial, la adecuación del marco jurídico para éstas, y la negociación del NAFTA, así como la privatización de todas las empresas públicas no consideradas estratégicas, tuvieron implicaciones políticas de gran envergadura. Sin reformar la Constitución, estos cambios consolidaron la opción de México por el desarrollo de una economía de mercado, donde el Estado dejaba de ser el "rector de la economía", para pasar a ser su regulador. Al limitar la capacidad del Estado como actor económico, eliminó los peligros de la participación política de los agentes económicos y, por lo tanto, creó las condiciones para el fortalecimiento de la democracia y, a su vez, para el triunfo de Vicente Fox en el 2000: la retracción del Estado como la principal fuente de la rentabilidad de las empresas, posibilitó la participación política en la oposición de agentes económicos de importancia.

7.2 LA APERTURA COMERCIAL COMO ESPEJO

El impacto de la apertura comercial y la liberalización económica, en general, en las empresas ha sido un poco más lento que el impacto político. Al iniciarse la década de los noventa y con la entrada en vigor del NAFTA, en enero de 1994, las empresas mexicanas disfrutaron de una bonanza singular. Por un lado se redujeron de manera importante los aranceles hacia su principal mercado, al tiempo que la crisis económica de 1995 mantuvo elevadas tasas inflacionarias y un peso subvaluado. En el periodo comprendido entre 1980 y 1997, México estuvo inmerso en un proceso de inestabilidad macroeconómica en donde la competitividad de las empresas era determinada por su manejo financiero. En esa época, el tesorero de una empresa era el funcionario más importan-

te y la ineficacia se podía esconder detrás de las elevadas tasas inflacionarias, las variaciones del tipo de cambio o los altos aranceles.

Desde 1998 México comenzó a vivir, por primera vez en muchos años, en un entorno de estabilidad macroeconómica. En este momento, ya los beneficios arancelarios del NAFTA empezaban a correr su curso. Hoy casi todos los aranceles están en cero. Así, la competitividad de las empresas es función de su eficiencia operativa. El ingeniero y el vendedor se convierten en los funcionarios más importantes en la operación de una empresa, lo que ha resultado en un cambio importante en el paradigma empresarial. Antes en México se vivía con la idea de que a la empresa le va bien, cuando al país le va bien. Ahora, esa idea ha cambiado totalmente y sabemos que al país le irá bien sólo cuando a las empresas, a cada una de ellas, les vaya bien. Es decir, de "empresarios rentistas", México debe pasar a "empresarios empresarios".

7.3 LAS REFORMAS ESTRUCTURALES

En ausencia de inflación y aranceles proteccionistas, y con estabilidad monetaria, los costos de otros factores competitivos cobran importancia: los altos costos de la energía, el transporte y, en general, de la infraestructura física del país, junto con resultados deficientes en materia educativa y la carencia de recursos públicos para atender estas deficiencias, hacen urgente aplicar reformas estructurales sin las cuales será muy difícil incrementar la competitividad y el crecimiento.

La disciplina macroeconómica limita los instrumentos con que cuenta el Estado para incentivar la inversión. Ahora que existe una mayor eficacia operativa resulta indispensable realizar una reforma estructural que permita que las industrias de redes, transporte, telecomunicaciones y electricidad, sean más eficientes y alcancen los niveles que ofrecen otros países con los que competimos por inversión. De ello depende la eficiencia del resto de la economía. Desafortunadamente, hay una enorme reticencia a asumir los costos políticos de estas reformas, y esto pone en riesgo el continuo desarrollo del país.

7.4 LAS NEGOCIACIONES: CONTEXTO Y OPORTUNIDAD

Es probable que, al igual que en México, la liberalización comercial de Centroamérica quede cimentada en el acuerdo con EE.UU. Centroamérica puede esperar un proceso similar al que vive México. En un principio, los beneficios arancelarios serán detonadores importantes de la inversión extranjera y de las exportaciones. Cuando los beneficios puramente arancelaros hayan corrido su curso, las empresas centroamericanas enfrentarán la necesidad de transformar su operación para depender cada vez menos de las rentas regulatorias que les otorga el actual régimen reglamentario. Pero su éxito será, no sólo consecuencia de su propia pericia empresarial, sino de la reducción de los costos externos: infraestructura y calidad de la mano de obra.

Centroamérica enfrenta sus negociaciones comerciales con EE.UU. en un entorno muy distinto al que enfrentó México en su momento. Actualmente, Centroamérica, en su negociación comercial con EE.UU. se encuentra ante una encrucijada: ¿Dónde negociar qué? Hay en su horizonte una multiplicidad de negociaciones comerciales.

Los frutos de ese proceso van más allá del proceso de negociación del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Estados Unidos (CAFTA, por sus siglas en inglés) y de lograr su aprobación legislativa. Hoy la meta de los países centroamericanos debe ser lograr mucho, tanto en el CAFTA como en la Organización Mundial de Comercio y el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). La cercanía de las fechas de las tres negociaciones hace imprescindible tratarlas como un paquete en las negociaciones con EE.UU.

Después de un largo ayuno, hoy el entorno se distingue por el activismo en comercio internacional y por el lanzamiento de la Agenda para el Desarrollo de Doha, ante un horizonte de creciente competencia asiática, principalmente de China, en sectores del mercado estadounidense en los que Centroamérica tiene una importante participación histórica.

El periodo 2004-2005, por otra parte, también marcará el fin de la negociación del ALCA y el fin de la salvaguarda de la industria del acero de Estados Unidos. Este periodo marcará el final de las cuotas del acuer-

do multifibras, lo que significa que al cambiar cuotas por aranceles, incrementará la competencia china en el mercado estadounidense.

En ello radica la urgente necesidad de que Centroamérica concluya una negociación favorable a sus intereses en materia textil. El acuerdo Iniciativa para la Cuenca del Caribe (CBI, por sus siglas en inglés), limita las fuentes de insumos y disminuye la posibilidad de aprovechar economías de escala en contra de China. Los intereses más proteccionistas de la industria textil estadounidense buscan limitar también la fuente de insumos en el CAFTA. Es importante, por ello, que México y los países de Centroamérica trabajen juntos. Una alternativa es buscar expandir el origen de los textiles. Si bien una expansión general, como desean muchos empresarios centroamericanos es políticamente inviable en EE.UU., expandir el origen a textiles provenientes, no sólo de la región centroamericana y Estados Unidos, sino también a aquellos que cumplan la regla de origen del NAFTA, es políticamente posible y tendría beneficios importantes para competir con Asia.

En otro ámbito de ideas, en el orden de las relaciones exteriores, la negociación del NAFTA tiene algunas lecciones importantes para Centroamérica. La negociación del NAFTA también fue la oportunidad para establecer vínculos valiosos con grupos de interés estadounidenses que han resultado muy eficaces en la defensa de los intereses comerciales de México.

En la negociación del NAFTA, México, por primera vez, emprendió labores intensas de cabildeo en Estados Unidos. En esa época, surgieron expertos en el proceso de creación e implementación de políticas públicas en Estados Unidos.

Este activismo político en Estados Unidos se distinguió por la participación de altos funcionarios mexicanos en un sinnúmero de eventos en todo el territorio. Se dio, por primera vez en la historia de las relaciones bilaterales entre México y EE.UU., la consolidación de una coalición empresarial y política interesada en asuntos mexicanos. Hasta entonces, fuera de los intereses de las grandes corporaciones estadounidenses con inversiones históricas en México, el interés en México de los tomadores de decisión estadounidenses se limitaba al interés político y, hasta cier-

to punto, folclórico. La negociación del tratado le permitió a México establecer una red de aliados legislativos en materia comercial.

Centroamérica tiene hoy la oportunidad de establecer una coalición de intereses similar a la establecida por México. Esta coalición no es efectiva para la administración de asuntos de índole no comercial o económica, pero sí es efectiva en la defensa de ese tipo de intereses. El "mundillo político" de Washington le prestará interés a Centroamérica por poco tiempo. Ese período es una ventana de oportunidad muy importante para la defensa de los intereses centroamericanos en el futuro y no debe desaprovecharse.

8. DISCUSIÓN GENERAL

MARVIN TAYLOR

Una pregunta para cada uno de los expositores. Para don José Manuel, que mencionó el caso de la creación del Banco de Desarrollo de Norteamérica dentro del contexto de NAFTA y preguntaba qué clase de instituciones deberían crearse paralelamente en el caso del CAFTA, mi pregunta es: ¿no deberíamos, en lugar de pensar en nuevas instituciones, pensar en un nuevo, renovado y fortalecido papel del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) en este contexto y no cree usted, don José Manuel, que deberíamos incorporar este instrumento financiero dentro de las negociaciones? De hecho, ninguno de los instrumentos regionales está participando en el contexto del CAFTA, y esa es una de las pérdidas más importantes del proceso.

Y la pregunta para Ángel. En nuestro caso la exigencia de la Unión Europea ha sido que fortalezcamos nuestro esquema de integración, lo cual tiene una lógica política; la pregunta es: ¿a su juicio, tiene una lógica económica también; es decir, la integración es beneficiosa, provechosa e importante para poder aprovechar este tipo de acuerdos con socios más grandes?

En cuanto a la pregunta de don Marvin Taylor, la interrogante que estaba planteando básicamente se la están haciendo los negociadores. Ésta es: ¿qué tipo de instituciones requiere el acuerdo? Esto tanto dentro del acuerdo como en el tema paralelo de las transferencias o de la cooperación.

Creo que cuando a uno lo ponen en el ámbito del acuerdo, ya hay una historia y ciertos parámetros. Hay instituciones que se requieren para administrar el acuerdo y ahí hay que tener creatividad, pero hay una experiencia internacional, la cual es administrar el acuerdo en toda una serie de temas diversos, las salvaguardias, las comisiones, etcétera; pero el tema de instituciones es más grueso, porque ese es un acuerdo que sabemos que va a ser un nuevo modelo, un poco basado sobre el de Chile y Estados Unidos, que va a incluir un capítulo laboral y un capítulo ambiental. Sabemos que esos eran acuerdos paralelos en el pasado y tienen mecanismos de cooperación importantes; de ahí el tema que, dadas las diferencias, si la gran tarea que hay que hacer tanto en materia laboral como ambiental es más bien una oportunidad para pensar cuál ha sido la experiencia de las comisiones en el NAFTA. Por ejemplo, en materia ambiental hay mucho que la comisión conjunta bilateral Estados Unidos-México ha logrado. Surge entonces una oportunidad de aprovechar este acuerdo para una transferencia de recursos y una cooperación para Centroamérica. Pero esos dos temas son sólo dos ejemplos que, como mencionaba en materia de asimetría institucional, hay mucho más por hacer; yo creo que no se puede ser ingenuo. El acuerdo tiene "marcada la cancha". Nuestro pensamiento debe ir más allá: debemos ser más creativos para no quedarnos, simplemente, en el campo de la negociación comercial. Se está redefiniendo, para décadas venideras, la relación política de comercio exterior, de política exterior, con mayúscula, con los Estados Unidos y allí es donde es importante ver el tipo de instituciones, el ejercicio paralelo de cooperación. Hay que buscar elementos innovadores, como mencioné antes. Mi mención del Banco de Desarrollo de Norteamérica no es para sugerir que debe crearse otro banco, ni mucho menos; simplemente considero que, en paralelo con otros ejercicios de acuerdos en integración relativamente profunda, ciertos arreglos institucionales son importantes.

¿Cuál es el arreglo institucional o los arreglos institucionales que van a facilitar un flujo de recursos de transferencia? Un *networking* con entidades múltiples en los Estados Unidos, no sólo de gobierno; la posibilidad de establecer esquemas de apoyo a las PYME, aprender de modelos institucionales de los Estados Unidos y recibir cooperación. Existe un buen ambiente y buena voluntad, y es bueno aprovechar esa disposición que es paralela al acuerdo. Dado que tenemos esta gran oportunidad histórica de este diálogo, hay que ponerlo en perspectiva; es decir, en una región con el 1 por ciento del comercio. ¿Cuántos años, desde que Centroamérica hizo la propuesta, hemos tenido que esperar, porque no fue tomada en serio y no era la oportunidad? Es muy difícil, hay muchos países en el mundo y tener la oportunidad de estar ahora sentados en la mesa, de que en Washington se dé esta atención, a pesar de todas las distracciones por los problemas globales que hay de la guerra, económicos y demás, en donde la atención de los Estados Unidos puede estar puesta en cien lugares alternativos en vez de Centroamérica; entonces esto es básicamente un mensaje muy claro en materia institucional.

En cuanto a fortalecer el BCIE, cualquier cosa que sea fortalecer el banco regional de desarrollo creo que es buena. Si de alguna manera esta negociación da motivo para eso, está bien; pero no veo muy claramente cómo se pueden vincular las dos cosas, hay algunos socios extrarregionales, México está en el BCIE, y no creo que la idea sea que Estados Unidos se integre; sin embargo, proyectar y ampliar el papel del BCIE en la región centroamericana va a ser muy importante y, sin duda, parte de los retos acá planteados.

Ángel Gurría

Voy a hacer un comentario, aunque no fue dirigido a mí, sobre el tema del BCIE. Como saben ustedes el BCIE está pasando por un proceso de transformación de enorme importancia. Tenemos al doctor Lizano, un testigo de calidad, y a Marvin Taylor, que acaba de ser nombrado economista en jefe en el BCIE. Tienen ustedes aquí a muy distinguidos representantes que van a estar marcando la pauta de lo que el BCIE será, y el BCIE será lo que quieran los centroamericanos que sea, no sólo los demás accionistas.

Ahora, yo conozco muy bien el North Americam Development Bank, fui presidente del Consejo y puedo decir que no sólo tardó muchos años para dar el primer crédito y dos más para realmente empezar a tener una cartera de cierta importancia para toda la gente que estaba ahí asociada, porque originalmente fue concebido por un grupo de congresistas americanos para poder hacer negocios en la frontera. Su origen no es totalmente transparente en cuanto a las motivaciones para crearlo; sin embargo hoy, presidido por un mexicano, el banco está retomando su vocación, reestructurándose, reorganizándose y es un canalizador formidable de cientos de millones de dólares de la Environmental Protection Agency, que son canalizados por medio de *grants*. Entonces lo que sucede es que hay muchos proyectos de agua, muchos proyectos de saneamiento, muchos proyectos de aire, muchos proyectos de medio ambiente que no son económicamente viables si no se empieza con una dotación importante de *grant*, y una institución especializada que sirva de vehículo; ésta puede o no ser el BCIE, eso puede discutirse. Yo les diría que en la frontera de México el concepto está funcionando, después de mucho tiempo de estar intentándolo, y además la elegilibidad se hizo a trescientos kilómetros de la frontera, mientras que antes era a veinte.

La integración por supuesto que sí, con mayúscula, sí mil veces. En esto hemos fallado. Nosotros ya debíamos estar ahora absoluta y totalmente integrados. México se convirtió en un promotor y empezó con el Grupo de los Tres, junto con Venezuela y Colombia, y funcionó antes de que entraran con estos problemas, esta oleada de los viejos problemas que, con mucha agudeza, han tenido estos países. Realmente estaba funcionando, las cifras de los países que se han preparado y que aprovecharon la coyuntura de los acuerdos con México muestran que esas cosas pueden funcionar.

La experiencia, inclusive de México con Estados Unidos, muestra que nosotros, integrados, podemos negociar mejor y nos iría mejor. No cabe absolutamente ninguna duda, y ahí por cierto sí que el BCIE, trabajando junto con el BID, puede ser una fuerza muy importante en términos de cuál es la dirección que puede tomar la negociación en los próximos meses.

Finalmente una reflexión acerca de por qué es importante presentar un frente unido o no. Aún para los que tenemos acuerdos de libre comer-

cio con países como los Estados Unidos la situación tiene muchas ventajas, como decía yo; pero voy a mencionar una desventaja que a todos ustedes les va a parecer muy evidente. Se crea una expectativa de que como somos socios en lo comercial vamos a ir en la misma dirección en todos los temas y no sólo se crean diferencias cuando uno no tiene acuerdos, sino que se crea una especie de decepción; como de sentimiento, de que no sólo no actúan a favor mío o de acuerdo conmigo, sino un sentimiento de traición, que es lo que ha pasado ahora con el caso de México, Chile y Canadá con el tema de Iraq, en donde no fuimos de manera automática, "como socios", aunque se suponía que debíamos ir automáticamente a favor. Al no darse esa reacción hay una decepción, hay un costo que se tiene que pagar, ese es el problema de mantener la autonomía y la independencia en una serie de temas, independientemente de que tenga unos vínculos comerciales muy estrechos.

JORGE CORRALES

Una pregunta a don José Manuel Salazar: ¿por qué si el argumento de menor desarrollo relativo se utiliza tan frecuentemente en estos acuerdos comerciales para posponer las decisiones de nuestros países relativamente más pobres, como posponer la desgravación, y si los economistas sabemos que el comercio internacional beneficia principalmente al consumidor, hecho que estuvo conspicuamente ausente en su exposición, por qué no usamos ese beneficio para que desgravemos más rápidamente nuestras economías, relativamente más pobres?

JOSÉ MANUEL SALAZAR

En cuanto a la pregunta de don Jorge Corrales, yo de hecho incluí en el documento una parte, incluso de la literatura, que se refiere a la importancia del beneficio del consumidor y las importaciones, de manera que no está conspicuamente ausente. La época de la euforia liberalizadora pasó y hay que ser muy serios en esto. Lo importante es avanzar en ese libre comercio, pero también hay que tener cuidado con la transición. Aquí en Costa Rica tal vez el problema es menor en ese sentido, pero en

otros países centroamericanos, si el promedio de la población que vive en zonas rurales es de treinta y ocho o cuarenta por ciento, creo que es muy importante que en la negociación se tenga la conciencia del tipo de transición agrícola que se va a inducir en un tratado como éste. No es un tema de si se quiere o no hacer, hay que hacerlo, todos vamos para allá y eventualmente cuando seamos desarrollados vamos a tener, como Estados Unidos, un dos o tres por ciento de la población trabajando en agricultura.

El tema es cuánto tiempo nos vamos a tomar, si críticamente el período de transición en los tratados de libre comercio, de diez o doce años, es suficiente; muchos países han durado en esa transición varias décadas, por lo que creo que ésta es una pregunta muy seria, no se trata simplemente de un argumento para posponer. Tenemos que tener la capacidad de absorber esta gran transformación que estaríamos experimentando con el acuerdo de libre comercio. Como dije antes, que haya simultaneidad, oportunidades de empleo en servicios, industria y manufactura, para lograr la transformación estructural agrícola suficiente para que el sendero de ajuste no tenga costos extraordinarios que el sistema económico y los sistemas políticos centroamericanos no puedan absorber. Esta no es una posición solo defensiva de Centroamérica, parte del mensaje central de la tesis que es del interés de Estados Unidos que esa transición y esos beneficios se den adecuadamente en Centroamérica, porque si no es así, algunos de los objetivos geopolíticos y de seguridad que Estados Unidos está tratando de lograr con este acuerdo podrían ponerse en riesgo, sobre todo en lo que se refiere a los impactos estructurales y al tema agrícola, que son temas fundamentales, principalmente para que tengamos esa posibilidad de que no será un sendero de ajuste que aumente la pobreza, sino que la reduzca.

ÁNGEL GURRÍA

Déjenme comentar un poco sobre este asunto de las aperturas. La verdad es que, igual si lo hubiéramos hecho a tiempo, y a tiempo me refiero hace ya un buen rato, pudimos haber abierto de una manera absolutamente unilateral, total y quizá hubiésemos tenido mejor suerte en el camino, en términos de donde estaríamos hoy. Hubo países que lo hi-

cieron así y, en general, aunque han tenidos sus propias crisis, que son más bien de carácter institucional, les ha ido mejor que a nosotros; partieron del mismo lugar y llegaron primero a los niveles de desarrollo que queremos.

También hay que reconocer que Centroamérica es una región peculiar en términos de la dependencia de todo lo que es agropecuario, minería, pesca, etcétera. La confección, por ejemplo, es tan pesada en la región y tiene, por cierto, los aranceles más altos en comparación con países como los del MERCOSUR, inclusive con México antes de los acuerdos e incluso en Estados Unidos, independientemente de que se le hacen algunas excepciones por lo del trato especial con la región; es decir, Centroamérica es muy vulnerable por la estructura de su producción y por lo concentrada que está en algunos sectores. Nuevamente Costa Rica, como en tantas otras cosas, es una excepción, simplemente porque ha logrado atraer inversiones extranjeras, que implican conocimiento más que mano de obra; en fin, la región en sí sigue siendo vulnerable.

9. LA EXPERIENCIA DE EMPRESAS MEXICANAS DENTRO DEL NAFTA

9.1 MABE

Jorge Barroso

México tiene tratados con más de 30 países, pero sin duda el tratado más importante para México es el Tratado de Libre Comercio con Norteamérica (NAFTA).

En México, en nuestro sector, participan alrededor de 250 empresas entre manufactureros y proveedores. Uno de los principales actores en México es la fusión MABE-General Electric. Como resultado de esta fusión se importan algunas líneas de refrigeradoras, lavadoras, secadoras, aires acondicionados; básicamente productos que, por el volumen y por el mercado interno mexicano, no dan la sinergia de manufactura que se requiere para este tipo de industrias y éstos complementan las líneas con importación de productos, principalmente de Estados Unidos, con compañías multinacionales que invierten en México por las facilidades de la inversión extranjera que ofrece el país, la cercanía con el mercado estadounidense y una serie de ventajas que tiene nuestro país.

¿Cuál es la situación actual? Nuestras fortalezas se concentran en una buena capacidad instalada para manufactura, un valor agregado en materiales y mano de obra, una infraestructura razonable en el país, en servicios, comunicaciones y una red de proveedores bastante buena que se ha integrado con toda esta base de manufactura. Además, México cuenta con una mano de obra bien calificada, existen grandes facilidades pa-

ra inversión extranjera y aprovecha las ventajas que ofrece el gran mercado del Tratado de Libre Comercio con América del Norte.

Una de nuestras debilidades es la tecnología. No tenemos toda la tecnología que se quisiera tener, que hay que desarrollar; el costo de materiales sigue haciendo que, en algunos casos, sea más económica su importación que la manufactura en el país. Además, la competencia asiática es cada vez mayor, con costos muy bajos, a lo que se suma la futura competencia de Europa del Este.

Las tendencias de la industria apuntan hacia la competencia de precios a nivel mundial. Son productos que tienen una gran tendencia a volverse *comodities*, donde el precio es lo más importante; hay una presión muy alta hacia la reducción de costos. Otra tendencia importante en el sector es la adquisición y fusión de empresas y el crecimiento de la inversión extranjera. Tenemos un mercado de exportación que busca una mejora continua en la calidad de los componentes y productos terminados y la tendencia es buscar la diferenciación mediante el servicio.

Cada vez tenemos más incrementos en dispositivos electrónicos en nuestros artículos; se busca la innovación para enfatizar en la diferenciación; se da una batalla fuerte en el posicionamiento de las marcas, tanto globales como nacionales y una tendencia cada vez mayor a las regulaciones en el consumo de energía y protección ambiental.

¿Cuál ha sido el comportamiento del sector desde que se firmó el Tratado en 1994? Este era un sector con balanza negativa, importábamos más producto del que exportábamos. Desde 1994 a la fecha las exportaciones han crecido el 190 por ciento. Prácticamente se han duplicado al pasar de US$ 838 millones a US$ 2.400 millones, mientras que las importaciones sólo han crecido el 61 por ciento. Esta situación ha permitido que la industria tenga una balanza comercial positiva muy importante. Cabe resaltar que este resultado no ha sido a costa del mercado interno, que mostró más bien un crecimiento de un 39 por ciento.

En 1995 tuvimos una crisis económica muy importante. A partir de dicho año el mercado interno prácticamente se ha duplicado. Ha habido realmente un resultado muy interesante en todo lo que es la balanza co-

mercial y las exportaciones. La pregunta básica es ¿cuáles han sido o fueron algunos de los factores de éxito de MABE?

Creo que un factor clave fue que, de alguna forma, nos preparamos a la apertura, a la globalización y a los tratados. Uno de los factores importantes fueron las alianzas. A principios de los noventa, MABE era una empresa nacional, con una marca muy reconocida. Si queríamos participar en las grandes ligas, teníamos que realizar alianzas estratégicas. Después de un proceso largo llegamos a una asociación con General Electric. Se inició con un proyecto de fabricar un millón de estufas para exportar a Estados Unidos bajo la marca General Electric; ellos originalmente se abastecían de un proveedor americano. Este fue el disparador de esta alianza; posteriormente se hicieron nuevas inversiones en otras plantas. Hace un par de años se invirtió en otra planta para fabricar refrigeradores grandes de dos puertas, con el propósito de exportar un millón de unidades principalmente al mercado norteamericano.

Uno de los factores fundamentales fue la preparación y búsqueda de esa alianza, porque nosotros no teníamos la infraestructura de distribución, ni la marca global para realmente participar en el mercado norteamericano de una forma importante. Ese fue un movimiento estratégico muy importante, seguido por las alianzas con proveedores para que instalaran sus plantas de componentes alrededor de nuestras plantas de manufactura, para buscar una mayor integración nacional y reducir su costo de logística de todo lo que es la parte de componentes.

Se hicieron importantes inversiones en capacidad instalada y también en tecnología. Para nosotros ha sido estratégico no sólo ser un centro de manufactura, sino estar innovando productos, para lo cual se han hecho inversiones muy cuantiosas en tecnología, en calidad, en mejora continua y en proyectos para el cumplimiento de las normas internacionales; además, hemos desarrollado un trabajo interno muy intenso para lograr productividad, racionalización de nuestra manufactura y reducción de costos. Un factor determinante tiene que ver con son los tratados que tenemos con otros países, y sin duda, la cercanía con el mercado norteamericano.

¿Qué nos limita hoy? Creo que la competencia asiática es nuestra mayor amenaza. ¿Cómo nos pueden apoyar nuestros gobiernos? Pues básicamente que nuestros costos de servicios y productos sean competiti-

vos y, por otro lado, que haya una simplificación administrativa de todos los trámites de importación y exportación, procesos ágiles que estén a nivel internacional, de tal forma que podamos operar y trabajar de una forma competitiva.

Una de las recomendaciones que quisiera hacer es que se debe cumplir con las especificaciones internacionales de calidad. En nuestro caso, todos los temas de los ISO 9000, un cumplimiento en calidad y entregas al mercado norteamericano es vital, ser muy precisos, muy exactos en los compromisos y cumplirlos al pie de la letra.

El otro tema que comentaba es el de las alianzas estratégicas. Éstas son vitales para participar en este mercado y "estar en las grandes ligas"; las alianzas en la manufactura, las alianzas en la proveeduría, las alianzas en la comercialización o en la distribución de productos o servicios.

Se debe aprovechar los nichos de mercado. Debemos mostrar las fortalezas, las debilidades y aprovechar esos nichos. Hay productos que ya en nuestro caso no debemos manufacturar.

Finalmente, la ventaja competitiva a largo plazo no es el bajo costo de la mano de obra, eso con el tiempo va a desaparecer. Yo creo que la ventaja competitiva está en la innovación, en la creatividad; las inversiones en tecnología y en la innovación son vitales. Sin duda, significa que hay que destinar inversiones a tecnología del producto: en comunicaciones, en sistemas; porque a la larga, el costo de la mano de obra no va a ser el diferenciador.

9.2 EMPRESA INELCO

Víctor Manuel Meléndez

Agradezco a la Academia de Centroamérica por brindarme la oportunidad de dar testimonio de una empresa mexicana especializada, por casi 20 años, en servir de canal para que empresas centroamericanas logren llegar al mercado mexicano.

México es una nación que, a la luz de la historia, ha tenido un perfil que por muchos años la identificó como cerrada al comercio exterior, inmersa en una muralla que la aislaba del contexto internacional, en la bús-

queda de un modelo industrial y comercial sumamente proteccionista, que privilegiara el empleo, que defendiera la inversión local, que permitiera ventajas extraordinarias a la producción nacional y que librara a la nación de las amenazas comerciales de las grandes transnacionales, en favor de las empresas establecidas en su territorio. Este concepto fue funcional por muchos años, logró propósitos evidentes en el desarrollo del ingenio, la creatividad, la sustitución de importaciones, la copia de productos, su adecuación al mercado y al uso propio. Además, propició la gestación de una poderosa industria nacional. Sin embargo, con el tiempo, este modelo fue desgastándose y su deterioro se presentó con efectos tales como un deterioro en la calidad en los productos, al no existir una adecuada competencia; incremento en los costos al no privilegiarse la productividad (con el consiguiente aumento de los precios comparados con iguales productos producidos en otros países); obsolescencia en la tecnología al no tener que competir contra productos extranjeros, creación de carteles o grupos que dominaban monopolicamente las ramas industriales y deterioro del servicio al cliente.

México, por mucho tiempo, no fue un país ni exportador, ni importador. El comercio exterior estaba vedado a casi todo el sector empresarial. El sistema de una economía cerrada, basada en permisos de importaciones para prácticamente la totalidad de los productos, conformó a un empresariado muy tímido en sus relaciones con el exterior. El no importar, condujo también a no exportar. Las primeras incursiones de México a Centroamérica fueron por los años sesenta y los resultados no fueron muy satisfactorios. Fallaban la calidad, el servicio, la tecnología y los precios. La reacción del centroamericano fue, por consiguiente, de mucho recelo a lo que tenía origen mexicano. Posteriormente, en las décadas de los setenta y ochenta, nuevamente México incursionó en Centroamérica, esta vez con más éxito. Los productos eran sensiblemente de mejor calidad y los precios eran mas adecuados, aunque el servicio todavía tenía serias dificultades; sin embargo, la cercanía geográfica operaba milagrosamente en favor del comercio. Todo marchaba bien. Lamentablemente, México entró en esos años en una dinámica de crecimiento interno y todo lo producido en México se consumía en México, el factor petróleo influyó en un México de abundancia y esto repercutió en las exportaciones a Centroamérica. México se olvido prácticamente de este mercado, que ya no era tan importante ni rentable. Las expor-

taciones se miraban únicamente como algo coyuntural y necesario sólo en las épocas de crisis nacionales. Luego vino la debacle de 1994-1995, quizás la mas grave y seria que México haya vivido, cuando la caída del PIB fue dramática, cuando la caída del consumo interno fue demoledora, cuando las empresas se asfixiaban por los altos costos financieros, por las cargas laborales y por los inventarios inmensos. Es aquí en donde el milagro de los Tratados de Libre Comercio se hizo presente. Sin lugar a duda, la salvación de México se llamó NAFTA y TLC. Gracias a estos mecanismos, México ha podido sortear las últimas crisis. Las exportaciones se dispararon en cifras ni siquiera imaginables hace apenas unos pocos años y por consiguiente el primer TLC firmado con Centroamérica fue aprovechado de manera inmediata. En Costa Rica, la invasión de los mexicanos fue contundente, y en el resto de Centroamérica, aun sin otros TLC firmados, fue similar. La razón es que muchas empresas buscaron en Centroamérica un lugar para colocar sus inventarios. Esta ola tuvo un clímax y luego una estabilización. Lo que ha venido sucediendo posteriormente con los TLC entre México y toda Centroamérica es realmente alentador. Las cifras así lo indican y Costa Rica es el ejemplo más aleccionador. La dinámica que ha tomado el intercambio comercial entre México y la región centroamericana es sencillamente impresionante. Si bien es cierto los montos todavía son modestos dentro del contexto global, la realidad es que las tendencias son muy promisorias, el futuro de ese anhelado acercamiento entre dos regiones que nunca antes se habían interesado mutuamente en el contexto del comercio, ya llegó.

No obstante, todavía existen serias distorsiones. En México, menos de 800 empresas exportan casi el 90 por ciento de las exportaciones, dentro de un padrón de mas de 2,5 millones de empresas y en Centroamérica también pasa lo mismo, con las distancias guardadas. Apenas en el caso de Costa Rica, unas 100 empresa exportan a México, lo que proporcionalmente es mucho mejor que en México.

Nos hemos constituido en una empresa que brinda servicios, comercializa, asesora, aconseja y promueve la incursión de empresas centroamericanas en el mercado mexicano aprovechando la gran coyuntura que brindan las herramientas de los TLC suscritos entre México y cada uno de los países de Centroamérica. Creo que hemos aprendido mucho a

medida que nos hemos puesto a investigar cómo hacer para que un producto centroamericano pueda ingresar a México.

Es indudable que en cada nación hay productos que son líderes y, por su propia naturaleza, les es propicio incursionar en México; hablo del hule, del alcohol, del aceite de palma, de la carne, del maní, de los procesadores y de otros pocos productos. Pero la gran gama de productores centroamericanos en otros sectores, que tienen que enfrentarse a la competencia mexicana e internacional, son quienes realmente determinarán cuán diversa, importante y permeada es la oferta exportable de Centroamérica para México.

En estos campos hemos encontrado las siguientes características:

i. Los productos centroamericanos deben enfocarse a nichos y no tratar de competir frontalmente con los competidores mexicanos.

ii. El nivel de calidad debe ser alto, para lograr el aprecio y la aceptación del mercado mexicano. Prácticamente esta prohibido a Centroamérica competir con baja calidad.

iii. El servicio es condición necesaria y obligada para una permanencia en el mercado. No se puede pretender ser considerado como una alternativa a las ofertas locales, si no se cuenta con similares estructuras de servicio.

iv. La tecnología es básica. Es usual que el cambio tecnológico de los productos centroamericanos, con respecto a los mexicanos, determine una alternativa evidente. En este sentido, es interesante comprobar en muchos productos esta característica existe. Lo vemos en empaques, en alimentos, en textiles, en plásticos, en confección, en calzado y en muchos otros productos.

v. La diferenciación es esencial. Quizás la condición mas determinante sea la de ofrecer al mercado mexicano productos con diferencias notorias, productos que no se encuentren en México, productos que resulten caros en México; productos que, por diseño, moda, composición u originalidad sean atractivos y distintos a los que se comercializan en México. Esta es la solicitud de los compradores mexicanos, que quieren cosas diferentes.

vi. Garantía de suministros permanentes. El comprador requiere la certeza de establecer un negocio constante, no compras eventuales.

vii. Precios competitivos internacionales. Es claro que sin una estructura de precios que facilite la competitividad y la aceptación de los productos centroamericanos, no será factible su permanencia en el mercado. Sin embargo en este punto se tienen fuertes desventajas.

Tenemos muchos años de ser importadores de productos centroamericanos en México, y asesores de varias empresas, lo que nos ha determinado adquirir una visión bastante práctica de los problemas que tienen los exportadores de la región en sus esfuerzos por ingresar a México. Detallaré algunos de los más notorios:

i. **Costos de fletes**. Es desestimulante que los costos de fletes desde México a Centroamérica sean más altos que desde Asia a México. Si bien es cierto los fletes de Centroamérica a México son más baratos que en sentido inverso, su impacto en el costo final es significativo. Los fletes aéreos son exorbitantes y los de manejo en la aduana del aeropuerto del Distrito Federal son excesivos. El flete marítimo está siendo cada día mas atractivo, pero no deja de ser alto y complejo. Se está desaprovechado la opción por tren, cuando debería de estudiarse a fondo esa solución, como una medida de integrar a la región. El problema de las vías de distinto ancho y la fragmentación de los tramos en diversos propietarios, es un serio problema de coordinación y logística. Mientras se tengan costos elevados de transporte hay un desestímulo al comercio. Este es un punto que debe ser considerado, en el futuro, en los TLC, pero con la inclusión de la opinión de los usuarios, que somos los afectados, no solo con la voz de los transportistas.

ii. **Envío de muestras y comportamiento de las empresas y autoridades**. Tenemos una barrera gigantesca con el envío de muestras y pedidos pequeños para diversos objetivos, ya sea utilizando las empresas de paqueterías o por medio de las líneas aéreas. Los costos llegan a sobrepasar el 1000 por ciento y los cargos, como los requisitos para la recepción de las mismas, hacen inviable esta necesidad. En este caso se debe revisar la legislación aduanera y de comercio exterior, adecuarla a la realidad, hacerla funcional. Además, debe

revisarse la aplicación de los cargos involucrados y la falta de una visión equilibrada de parte de las empresas de paquetería.

iii. **Seguros**. Otro serio problema es la contratación de los seguros. Este un tema que se debe abordar, ya que por la alta injerencia de riesgos tanto en México como en toda la región centroamericana, los costos y requisitos para la contratación de las pólizas de seguros para el transporte, se han vuelto excesivos, limitados y discrecionales. El uso de custodios, las altas deducciones por siniestros, las restricciones de aplicación y las coberturas limitadas, son otro problema que debe abordarse de manera integrada.

iv. **Precios estimados**. Para evitar en México el severo problema de la subfacturación, se ha establecido un sistema de valoración de una amplia gama de productos, bajo criterios internacionales, comparando estos valores con los que se declaran en las facturas y determinando el pago de los impuestos sobre esos precios estimados. Se utiliza para nuestros casos el mecanismo de una cuenta aduanera que obliga el depósito, por 6 meses, del diferencial del pago de impuestos entre el valor declarado y el valor determinado por México. Esta disposición está afectando de manera sensible a los medianos y pequeños importadores mexicanos de productos centroamericanos que aun dentro del TLC todavía conservan aranceles. Si bien es cierto que cuando la desgravación se complete esta obligación no será aplicable; estas restricciones no han permitido el desarrollo comercial de muchas empresas. El caso del calzado de Guatemala y El Salvador, de algunos textiles y de algunas confecciones de Costa Rica, son un ejemplo a analizar.

v. **Padrones sectoriales**. La obligación de estar autorizado para poder ser importador en ciertos sectores, forzando a la especialidad de los importadores mexicanos, está creando serias dificultades que podrían ser consideradas barreras. Pero además, se han generado criterios muy severos y discrecionales para otorgar este padrón y están proliferado gestores que rentan los padrones para que sean utilizados por empresas que no los pueden obtener, desvirtuando el criterio que tienen sus hondas contradicciones.

vi. **Esquemas bancarios**. La banca en México está apenas conformando sus esquemas de apoyo y soporte a la actividad comercial. Después de un cruento proceso de depuración, saneamiento, capitalización y aglutinamiento, la banca mexicana está emergiendo como la palanca que es indispensable para el desarrollo económico de una nación. Sin embargo, muchas empresas mexicanas no pueden todavía tener acceso a líneas de crédito y por consiguiente a la apertura de mecanismos de pagos a través de los bancos. Esto quizás pueda ser resuelto en corto tiempo, pero requiere el estudio de soluciones prácticas y especiales, para lograr en estos momentos ciertas certezas y garantías comerciales.

vii. **Productos sensibles, como medicinas, alimentos o fertilizantes**. Ante la intensa actividad importadora de México, muchas instituciones gubernamentales encargadas de brindar los servicios de registros, recibir avisos, emitir autorizaciones, certificaciones, constancias y permisos, así como emitir dictámenes, están teniendo serios retrasos en sus actividades, lo que está propiciando que los importadores estemos constantemente presionando a dependencias de gobierno para que incrementen su velocidad de respuesta, ya que existen trámites que pueden durar varios meses.

viii. **Competencia desleal.** En todas partes el competir contra la ilegalidad es una batalla diaria. La piratería, el contrabando, el no cumplimiento de las normas y otros vicios que son tan generalizados, representan un serio valladar a los intentos del comercio en ambos sentidos. Cuando el actuar dentro de la ley es un costo muy importante, se debe revisar los criterios de su aplicación, facilitando el actuar derecho y combatiendo el proceder torcido. El tránsito y la utilización de mecanismos dentro de países signatarios de los TLC de mercadería mediante contrabando o con certificados falsos, deben ser sancionados con mayor rigurosidad.

ix. **Ventas a gobiernos.** Este es un criterio que todavía no se ha perfeccionado, porque a pesar del mandato constitucional de los TLC, muchas de las leyes secundarias, reglamentos institucionales o políticas estatales, no han permeado el espíritu de los TLC, marginando en la práctica las posibilidades de servir a muchas de las demandas gubernamentales de productos y servicios.

x. **Propiedad industrial**. Si bien es cierto que los TLC han dedicado gran parte de su estructura a reglamentar la propiedad industrial, muchos abusos se han presentado como producto de la naturaleza de los humanos, que a veces buscan el camino fácil. Es importante que los exportadores centroamericanos conozcan cómo opera la legislación específica y las instituciones mexicanas, como el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial.

xi. **Ausencia de *brokers***. En los EE.UU. la existencia de los mayoristas importadores, llamados *brokers*, ha contribuido para que los productos puedan llegar a los diversos nichos de mercados. En México estos importantes medios, por la cultura del comercio exterior no muy difundida en los años anteriores, no son muy comunes, dificultando el acceso por logística, por distribución, por mercadeo o por comercialización, a muchas empresas centroamericanas, que no encuentran cómo resolver esos problemas sin una contraparte local que lo subsane.

xii. **Altos costos de distribución**. El costo país en México sigue siendo alto y los costos de distribución siguen siendo importantes. Lógicamente por el tamaño de país, por los tiempos perdidos debido al alto flujo vehicular y por la saturación de vías de comunicación, se tienen costos altos, que impactan los precios.

xiii. **Mercados.** Existen "varios Méxicos", el de la costa, el del sur, el del centro, el de las ciudades, el de la provincia, el del norte, el tropical, el desértico, el montañoso, el turístico, etcétera; y así como son sus regiones, son sus costumbres, sus hábitos, sus culturas, su poder adquisitivo, sus gustos, sus necesidades y sus demandas. No puede pretenderse ver a México como un ente homogéneo, eso sería un grave error. Hay productos que son para una parte de México y no para otra.

xiv. **Desconocimiento de las reglas**. Uno de los principales problemas que enfrentan los centroamericanos, es el desconocimiento de las reglas para ingresar sus productos a México. Desde determinar fracciones arancelarias esenciales, los requisitos, las normas diversas que les son aplicables, la estructura de costos de internación, los requisitos que deben cumplir los importadores, los mecanismos de

pagos, las disposiciones sanitarias, las de ecología, los sistemas logísticos, las necesidades de mercadeo, etcétera. Tratar de incursionar a México sin un conocimiento profundo de cómo opera, es un serio error que muchas veces conduce a frustraciones. Esto hace que una adecuada capacitación sea esencial.

México un país de oportunidades. Es un país que importa mas de US$ 120 mil millones. Esto es impresionante. Existen mas de 2 millones de empresas, existen cadenas comerciales impresionantes, existen zonas con densidades de mas de 10 mil habitantes por kilómetro cuadrado, existen cientos de miles de establecimientos comerciales, existen zonas industriales con demandas de insumos con densidades de más de 2000 industrias por kilómetro cuadrado. Es un mercado de 100 millones de habitantes, con algunas poblaciones con hábitos de consumo similares a los de EE.UU., como algunas ciudades del norte del país, y con poblaciones de idénticas culturas de consumo a las centroamericanas, como las del sur del país; con ciudades como el Distrito Federal y su área metropolitana que presentan capacidades de compra desde bajas hasta las más altas del planeta; con zonas como la región conurbana del Estado de México al Distrito Federal, con una población que supera los 20 mil habitantes por kilómetro cuadrado. Llegar a ese mercado es posible, venderle a un 5 por ciento de esa demanda puede representar un 300 por ciento de la capacidad productiva de una empresa media en Centroamérica. Muchos casos exitosos así lo están demostrando.

10. LA EXPERIENCIA DE EMPRESAS COSTARRICENSES EN LOS TLC CON MÉXICO Y CON CANADÁ

10.1 EMPRESA DURMAN ESQUIVEL S. A.

George Durman

Para Durman Esquivel realmente es un honor compartir con ustedes las experiencias relacionadas con la inserción de nuestra empresa en los mercados internacionales. Es un orgullo también haber sido seleccionada, entre muchas empresas nacionales, como uno de los casos exitosos, interesantes en el proceso de la apertura comercial.

Pondré en contexto la historia de Durman y las etapas que han gestado su crecimiento en el mercado nacional e internacional.

Durman Esquivel tiene cuarenta y tres años de fundación. Inició en el año 1959, como empresa representante de materiales para la construcción. Tenemos cuarenta años de ser industriales. En el año 1962 fue cuando, dentro de la gama de productos que teníamos para importar, encontramos un catálogo de la tubería de PVC de una empresa holandesa y decidimos empezar en el negocio: primero, importamos y segundo, decidimos producir.

Durman Esquivel ha tenido un proceso de transformación importante. Empezamos en una época donde prevalecía el modelo económico de sustitución de importaciones, había barreras arancelarias altas que intentaban estimular la producción nacional para generar beneficio y riqueza en el país. Paralelo a ello también estaba el Mercado Común Cen-

troamericano, el cual en alguna medida establecía una región mucho más amplia a las fronteras de Costa Rica; en aquel entonces, la empresa pasó por tres etapas: una de ellas fue la consolidación del mercado nacional, hasta finales de los setenta; después pasó por una etapa de supervivencia (todos sabemos la situación que tuvimos en los finales de los setenta y principios de los ochenta), y después una etapa de proyección internacional.

En esta primera etapa se consolidó la empresa, muy bien representada en las diferentes zonas del país con una red de distribución importante, con una calidad de producto reconocida y fue así como, en alguna medida, logramos establecer el liderazgo en aquella época en Costa Rica.

Hacia finales del año 1977, existía un tratado bilateral con Panamá que le permitía a ese país importar tubería o ingresar tubería a Costa Rica, lo cual favorecía las condiciones de ingreso desde Panamá, por no ser partícipe del Mercado Común Centroamericano. ¿Qué amenaza para nosotros representaba eso? Bueno, que Panamá podía participar y comprar materias primas en el mercado internacional y nosotros, por pertenecer al Mercado Común Centroamericano, no podíamos hacer lo mismo. Al existir barreras arancelarias altas en diferentes productos, la resina de PVC era uno de ellos, entonces los panameños compraban materia prima en el mercado internacional a precios mucho mas bajos, transformaban el producto a tubería y la introducían en Costa Rica, de modo que por ese tratado bilateral con Costa Rica, el tubo no pagaba impuestos. La situación era así: nosotros comprábamos materias primas a precios mucho más altos que los panameños, lo cual obviamente nos ponía en una condición de desventaja competitiva con respecto al producto panameño. ¿Qué hicimos entonces en ese caso? Nos vimos forzados a hacer nuestra primera incursión en el mercado panameño. Entonces montamos una planta en David, Panamá con la intención de frenar, de alguna forma, a las empresas panameñas. Esto funcionó, pero apenas logramos mantener la empresa en una posición de punto de equilibrio. No estábamos preparados para administrarla con el esfuerzo que hubiésemos querido en aquel momento, pero resultó como una forma de tratar de impedir que la industria panameña incursionara en Costa Rica.

Vino la época de los ochenta. Es la época de supervivencia, así la tenemos identificada. Como muchas de las empresas costarricenses, también Durman sintió la fuerte crisis económica. Representando el mercado costarricense el 95 por ciento de las ventas de la empresa, Durman ve contraerse el mercado local y, de un momento a otro, nos encontramos con toda la planta parada; el mercado no reaccionaba. Esta situación se replicó en muchísimas empresas, que hoy no están presentes. En aquel momento logramos hacer un alto en el camino, evaluamos qué era lo que podíamos hacer con el producto que teníamos y decidimos aprovechar, un poco más y mejor, el mercado centroamericano, al que en alguna medida habíamos venido exportando, aunque esporádicamente.

Fuimos incursionando en el mercado centroamericano, un mercado que requería de poco más de esfuerzo y un énfasis en el servicio por las características del producto, reconociendo que el tubo nuestro es igual que cualquier otro que fabricaran nuestros competidores; entonces la única manera de poder ganar mercado en Centroamérica era teniendo presencia en cada uno de esos países, replicando básicamente lo que había hecho la empresa en Costa Rica.

En 1987 entramos a El Salvador, en medio de la época de la guerrilla; en Guatemala incursionamos en 1988; en Nicaragua en 1992 y en Honduras en 1996. En ese momento consolidamos nuestro crecimiento a nivel regional y, nuevamente, hicimos un alto en el camino y evaluamos qué habíamos hecho, cuáles eran las oportunidades más allá de posicionarnos en un lugar de preferencia en el mercado centroamericano, y vimos que el caso de México estaba en una posición económica difícil, producto del efecto del "tequilazo". Entramos en ese mercado en 1997. Vimos también una opción de crecimiento, nuevamente por la crisis económica difícil que estaba pasando Perú, el "fujimorazo", e incursionamos en ese mercado en el 2001 y en ese mismo año entramos a República Dominicana.

En resumen, la empresa está actualmente en nueve países, con trece plantas de extrusión, dos plantas de inyección, una planta de pegamento de PVC y veintiún bodegas que nos permiten ofrecer los servicios que actualmente brindamos en estos diferentes países. La parte interesante es que Durman atiende un mercado de ciento setenta millones de habitantes, del cual México representa el 58 por ciento.

¿Cuáles han sido los factores que nosotros consideramos nos han ayudado para esta incursión internacional? Definitivamente hemos sacado provecho de las crisis políticas y económicas. Primero, la crisis del ochenta nos permitió darnos cuenta que teníamos que cambiar; segundo, normalmente en las épocas de crisis se presentan muchas oportunidades, hay gente que quiere salir y hay gente que quiere entrar, lo importante es saber cuándo entrar a aprovechar las oportunidades que ofrecen los mercados.

Nosotros entramos antes de que se firmara el TLC con México; sin embargo hemos tenido ventajas del comercio en ambas direcciones; parte de los insumos nuestros, las resinas de PVC las estamos importando desde México, teniendo ahí un beneficio arancelario importante, el cual, en la medida que se manejen volúmenes importantes llega a tener un retorno directo sobre las utilidades de la empresa. Esto representa un beneficio tangible para la empresa; por el otro lado, también el efecto contrario, hemos exportado producto de Costa Rica hacia las plantas nuestras y las distintas bodegas en México (que son siete y trece, respectivamente); hemos enviado producto de Costa Rica hacia la infraestructura de distribución que tenemos en México. Eso nos ha ayudado a complementar muy bien la línea de productos en ambas direcciones.

El Tratado de Libre Comercio que realizamos con República Dominicana fue un proceso largo y difícil: fue una situación de "tigre suelto contra burro amarrado". El proceso de desgravación que Costa Rica había venido experimentando hacía que los aranceles de la tubería que nosotros producíamos bajaran drásticamente, y han tenido niveles bajos ya por unos quince años; sin embargo, competidores nuestros en República Dominicana importaban productos a Costa Rica gozando de esos bajos aranceles, mientras que nosotros, para poder enviar producto al mercado dominicano, teníamos que pagar unos aranceles muchísimo más altos. Esta distorsión fue el detonante que propició nuestra entrada al mercado dominicano. Los accesorios, sin embargo, se siguen fabricando en Costa Rica. Antes y durante el tiempo que estuvo en negociación el Tratado con República Dominicana se presentaba la desventaja señalada y en algunos casos teníamos que abstenernos de exportar; esa situación se ha eliminado y en dieciocho meses que tenemos de estar en ese mercado contamos con el cuarenta por ciento del mismo.

Otro aspecto que ha favorecido a la empresa ha sido el acceso a la Bolsa Nacional de Valores. Durman Esquivel empezó siendo una empresa familiar. Luego pasó a emitir certificados de inversión, acciones preferentes y hace dos años emitimos acciones comunes en el mercado; todo esto para poder tener acceso a recursos frescos rápidos y ágiles, y poder acelerar el proceso de internacionalización que hemos venido desarrollando. La banca también ha tomado una posición importante, tanto los bancos regionales centroamericanos como también los internacionales; eso nos ha ayudado a establecer líneas de crédito regionales y fuera del área, como también a acceder a servicios financieros.

A lo interno, el cambio generacional ha sido factor importante. Creemos que hay empresas que a la hora de hacer ese cambio generacional se complican y en algunos casos "no sueltan la bola" y eso puede tener efectos indeseables. Se ha recurrido a la profesionalidad de la empresa, la capacitación del personal, programas de asociación. Hemos tenido alianzas estratégicas importantes con empresas asesoras que nos han ayudado en todo este proceso para hacer las cosas como se tienen que hacer. Hemos establecido departamentos de auditoría interna para el control y aseguramiento a los accionistas de que los dineros que se están invirtiendo están bien controlados, una plataforma de comunicación de informática y estandarización contable de alta metodología; eso hace que podamos realmente asegurar la consolidación de los estados financieros.

¿Qué cosas han afectado nuestra ejecutoria? Nos ha sido difícil conseguir recurso humano a nivel técnico para comercializar los productos que producimos y distribuimos según nuestra fórmula; en algunos momentos la imposibilidad de poder capacitar al personal a la velocidad que quisiéramos, nos ha restringido nuestra capacidad de crecer. En otros casos nos han afectado las crisis económicas y, en alguna medida, nuestra política interna de que ningún país o ninguna región pueda tener más de un treinta y cinco por ciento de las ventas de la empresa, con el propósito de evitar eventuales riesgos.

Como recomendación, considero que los tratados de libre comercio son herramientas para crear oportunidades a los empresarios y poder desarrollarse; sin embargo, nada de eso sirve si no existe una actitud empresarial, iniciativa y creatividad para aprovechar las oportunidades. Una

actitud positiva ayuda a identificar las oportunidades que se presentan, y eso es lo que hace que las cosas caminen.

10.2 EMPRESA ATLAS ELÉCTRICA S.A.

Jorge Rodríguez

Se me han solicitado algunos comentarios de la experiencia de nuestra empresa, Atlas Eléctrica S.A., en el proceso de inserción en el mercado internacional. Quisiera, sin embargo, empezar por algunos comentarios generales sobre el proceso en sí de participar en esos mercados.

Los tratados de libre comercio (TLC) son oportunidades que crean el ambiente propicio para el desarrollo de las exportaciones. Pero esto no es un asunto únicamente de un tratado; es un asunto de competitividad y actitud empresarial. Como dijo un renombrado economista al que todos apreciamos mucho, "el frío no está en las cobijas".

No busquemos en los TLC la razón de nuestros éxitos o de nuestras desventuras; éstos solo son herramientas, (grandes oportunidades por cierto) pero tan buenas como el uso que se les dé. Un TLC no va a hundir o a salvar a un sector o a una empresa; será su propia competitividad la que determinará si logrará insertarse con éxito en el mercado mundial.

¿Y en qué consiste esa competitividad? No es únicamente producir barato, tener productos atractivos y diferenciados, tener un buen sistema de distribución, fabricar un producto tecnológicamente avanzado, contar con un buen servicio post-venta o una marca adecuadamente apoyada y reconocida; **es todo eso y más**. Y es todo eso acompañado de una convicción empresarial genuina, consistente e inquebrantable de que si queremos sobrevivir a largo plazo, **todo lo anterior** es necesario. Y va aún más lejos; si no estamos convencidos que lo que hoy hacemos bien debemos hacerlo mejor mañana, tampoco es suficiente.

Seremos mucho más exitosos en nuestras empresas si hacemos un análisis comparativo, profundo y honesto de nuestros competidores internacionales en vez de invertir nuestro tiempo y esfuerzo en actitudes dogmáticas y oponernos *ad-portas* a cualquier TLC (muchas veces sin ni siquiera conocer los detalles). Existen fabricantes en otras latitudes que,

sin necesidad de un TLC, ya son más competitivos que algunas de nuestras empresas. Como bien lo dijo la Ministra de Economía, doña Vilma Villalobos, refiriéndose al Plan Nacional de Competitividad, "los avances deben hacerse con CAFTA o sin él". Totalmente de acuerdo.

La cultura del Estado paternalista, que tanto daño nos ha hecho a los ticos, sigue jugando un papel negativo en nuestro enfoque empresarial. A todos los niveles seguimos viendo esta actitud, desde el vendedor de copos del extinto Ferry del Tempisque que considera que el Estado debe solucionarle su problema, hasta en los grupos empresariales organizados del más alto nivel. Incluso en el fútbol muchas veces se le dedica más tiempo en pensar qué tan mal tiene que irle a los otros y no qué tan bien debemos jugar nosotros. Aprender a ser competitivos a pesar de las limitaciones existentes, nos convierte en una empresa y un país mas fuerte. Por otro lado, **lejos de ser conformistas y tolerantes** con una infraestructura estatal deficiente, paralelamente debemos exigirle al Estado que haga su parte.

Debemos ser constructivos, pero muy firmes en exigirle al Estado igual excelencia en la negociación de los tratados. Es importante que a estas negociaciones se les dedique un esfuerzo extraordinario de alto nivel, que tome en cuenta las diferencias existentes entre las partes mediante una asimetría en la desgravación (y esta asimetría es para ser aprovechada, a su vez, por nuestros sectores para reconvertirse en el plazo adecuado). De igual manera, si existen sectores subsidiados en la contraparte, esto debe ser adecuadamente reflejado en la negociación. Las normas de origen deben ser claramente definidas para evitar triangulaciones inconvenientes. Al tema de las barreras no arancelarias debe dársele una importancia mayor de la que se le ha dado en el pasado.

También el Estado debe mejorar el seguimiento de los TLC una vez firmados. En la mayoría de los tratados en el pasado, República Dominicana es un buen ejemplo, se le ha dedicado mucho mayor énfasis a la negociación y firma del mismo, y no a la ratificación y puesta en vigencia por los respectivos congresos. De igual manera, debe prestársele una mayor atención y celeridad a la solución de controversias que normalmente se presentan cuando estos instrumentos entran en vigencia.

También es responsabilidad del sector público poner mucho mayor énfasis en el área de telecomunicaciones, en mantener un tipo de cambio que refleje la realidad, mejorar el servicio y tarifas eléctricas y, **sobre todo, en el nivel y calidad de la educación** de nuestra gente. Por muchos años, este nivel de educación ha distinguido a nuestra mano de obra; esta ventaja se está deteriorando a pasos agigantados.

En nuestra empresa, las economías de escala son fundamentales para poder justificar las inversiones requeridas para mantenerse vigente y competitivo. Para Atlas era imperativo contar con un mayor volumen que solamente podía venir de mercados externos. Un equipo gerencial capaz y agresivo, y una Junta Directiva visionaria, son factores que han jugado un papel importante en el crecimiento de las exportaciones. Hoy, Atlas comercializa el 81 por ciento de su producción fuera de Costa Rica.

La competencia que hemos visto, con la apertura comercial de Costa Rica durante las últimas dos décadas, ha sido un catalizador para incrementar la competitividad de nuestros productos. Durante este periodo, hemos realizado fuertes inversiones en modernizar y hacer más eficientes nuestras plantas productivas, entre ellas, la introducción del concepto de manufactura flexible.

La adquisición de la planta de Cetron de El Salvador nos dió una diversificación geográfica muy conveniente, así como un incremento en la participación de mercado muy significativa.

De igual manera, las oportunidades que han ofrecido los Tratados de Libre Comercio han sido de gran ayuda en este esfuerzo exportador. Las exportaciones al mercado mexicano han crecido aproximadamente 800 por ciento entre 1997 y 2002. En República Dominicana habíamos empezado a desarrollar nuestra presencia antes de que el TLC fuera ratificado; hoy estamos viendo ya los frutos de este esfuerzo.

¿Qué le podemos recomendar a un empresario que quiere exportar? En primer lugar, que sólo seremos exitosos si estamos convencidos de que debemos serlo.

Exportar no es fácil, pero en muchos sectores, es la única manera de sobrevivir. Llegar a un mercado desconocido tiene muchos riesgos (algunos no son diferentes de los que tenemos en el mercado local).

Es fundamental invertir inteligentemente tiempo (y algo de dinero también) en conocer el mercado que pretendemos participar. ¿Quiénes son nuestros competidores? ¿Cómo ha reaccionado en otras ocasiones ante un nuevo competidor? ¿Qué barreras no arancelarias existen? ¿Cómo son los consumidores? ¿Qué esperan de un producto como el nuestro? ¿Cuáles son sus hábitos de compra? ¿Cuáles son las prácticas comerciales en ese mercado? ¿Qué opciones de canales de distribución existen? ¿Debemos trabajar con un distribuidor o montar nuestra propia distribuidora?

En algunos casos puede ser conveniente asociarse con un empresario local que conozca el medio, cuyos intereses sean complementarios a los nuestros.

Aunque Costa Rica cuente con varios TLC, inicialmente es importante concentrarse en un sólo país, **en un solo mercado**. Lograr una penetración sostenible en un mercado nuevo y desconocido va a demandar mucho tiempo y esfuerzo; es fundamental no diluirse. Se deben establecer metas de corto y largo plazo. Lograr mini-metas de corto plazo es muy importante para desarrollar la credibilidad y confianza interna en nuestra propia empresa de que **sí se puede**.

Debemos ser consistentes con nuestra estrategia, pero ágiles en modificarla y adaptarla conforme vamos aprendiendo.

Es de esperar que los clientes y distribuidores en el nuevo país demanden una estrategia de bajo precio para penetrar el mercado. Esto no siempre es la mejor opción. También, aunque las cuentas por cobrar pueden ser un factor crítico de riesgo, existe un seguro del Instituto Nacional de Seguros para este efecto que permite ser más agresivos en esta etapa.

En resumen, debemos estar convencidos de que en nuestro caso particular, el crecimiento de la empresa requiere incursionar en los mercados internacionales. A esto debe seguir un autoanálisis de nuestras fortalezas y debilidades en relación a los competidores que estaremos enfren-

tando, y deben realizarse los ajustes del caso para lograr ese nivel. Paralelamente a este proceso, debemos invertir mucho tiempo y esfuerzo en entender el mercado, el comercio y los consumidores a que queremos llegarle. Y por último, debemos tener un convencimiento inquebrantable de que vamos a ser exitosos.

10.3 EMPRESA SARDIMAR S.A.

Tomás Gilmore

Buenas tardes, y muchas gracias por la invitación. Me referiré al negocio de procesamiento y comercialización de productos del mar, que difiere bastante de las demás industrias a las que se han referido antes.

Una breve reseña histórica de Sardimar para entender el contexto. La empresa fue fundada en 1973 para procesar sardinas y poco después, atún. En ese entonces los mercados centroamericanos estaban relativamente cerrados a las importaciones; a finales de los años setenta afortunadamente se abrieron, y el Mercado Común Centroamericano entró en vigor.

La empresa afortunadamente ha tenido siempre una estrategia muy clara y enfocada hacia el valor de marca y un enfoque sobre la calidad y la innovación. En ese aspecto la estrategia ayudó mucho en 1982, cuando hubo una crisis financiera en Costa Rica, el famoso "carazazo". La empresa se vio obligada a diseñar productos que no dependieran tanto del atún como tal. La devaluación masiva que hubo en Costa Rica obligó a buscar más insumos para ofrecerle al consumidor un producto mucho más asequible dadas las circunstancias, ya que el atún se compraba en dólares mientras que los vegetales locales se compraban en colones. Por lo tanto, desarrollamos el atún con vegetales y lo pudimos colocar a un precio muy inferior al que tenía el atún tradicional en aceite.

Hoy la empresa es líder en toda Centroamérica en productos del mar, con varias marcas en cada país y exportaciones a veintiséis países en toda América, Europa y Japón. Actualmente, Sardimar exporta la mayoría de sus ventas y, en los dos últimos años, ha gozado de un muy buen crecimiento en los mercados de Estados Unidos, México, Europa y Japón, en particular, y además en el Caribe, Venezuela y en República Do-

minicana. A partir de octubre del año pasado, entró en funcionamiento una nueva planta de procesamiento de atún, con la cual duplicamos la capacidad instalada. Consideramos que es la planta más moderna y eficiente del continente americano.

Hay factores internos y externos que han favorecido a Sardimar para incursionar exitosamente en los mercados internacionales: primero, ha sido el enfoque, ya que en la empresa siempre hemos seguido el refrán "zapatero a tus zapatos" y nos hemos limitado exclusivamente al procesamiento y comercialización de productos del mar, no distribuimos ni pescamos. Lograr esto ha sido difícil, y en años pasados siempre ha tentado la posibilidad de montar una distribución propia en ciertos países, por ejemplo, o ponernos a pescar; por dicha hasta la fecha hemos tenido la disciplina de centrarnos en lo que sabemos hacer y, en ese sentido, consideramos que es mejor tener un negocio bueno que tres o cuatro negocios mediocres. Por la naturaleza del negocio, es básico lograr economías de escala en la producción y el mercado costarricense, por su escala, jamás permitirá hacer las inversiones tecnológicas y conseguir la maquinaria requerida para ser competitivos a nivel internacional si no exportamos.

Segundo, es importante tener las ventajas competitivas claras. En ese sentido, se trata de incursionar en un negocio donde uno sea competitivo con o sin aranceles. En el caso de Sardimar, contamos con una materia prima de alta calidad (atún entero) disponible localmente y a buenos costos.

Un factor importante ha sido la disponibilidad local de excelentes técnicos e ingenieros. Para nosotros ha sido una ventaja competitiva muy importante el poder conseguir técnicos y personal con experiencia en multinacionales.

El siguiente factor es la excelente calidad. Ya se ha hablado mucho de ese tema, pero en el caso nuestro, las conservas de atún y sardina son productos de mucha lealtad de marca, afortunadamente; así que lo que hay que hacer es lograr que un consumidor mexicano o de Trinidad y Tobago o de Chile, pruebe nuestro producto y ofrecer muy buena calidad y mucha innovación. También interesan las certificaciones, en nuestro caso, la certificación ISO 9000 nos ha ayudado enormemente a

entrar a mercados como los europeos, donde todavía creen que las empresas de esta región somos muy anticuadas y primitivas. El hecho de que vengan empresas europeas a Costa Rica y logren ver la realidad, que vean plantas de procesamiento con certificación, mejores que las que tienen ellos, con maquinaria de sus países y de Estados Unidos ha sido un factor clave. También ha sido importante contar con las certificaciones de la FDA, de la Comunidad Europea y de las autoridades japonesas, los cuales son procesos difíciles y costosos, pero que se pagan con creces en el tiempo.

Luego, la excelente distribución, en el caso nuestro trabajamos con más de sesenta distribuidores a nivel mundial, en exclusiva, cada uno con su marca. Eso ha sido un factor clave de éxito. Nos ha ayudado mucho que la región centroamericana es una región muy fragmentada, donde a las multinacionales en realidad se les hace difícil entrar y colocarse, con tantas legislaciones, en tantos países pequeños. Ahora bien, el posicionarnos en tantos países pequeños sí nos ha dado una escala importante, con la cual ya pudimos entrar a mercados grandes como los de México y Estados Unidos.

La amplia variedad de nuestros productos también es importante. Vemos que las empresas multinacionales prefieren enfocarse en pocos productos de alto volumen. En el caso de empresas pequeñas como la nuestra, consideramos que siempre tenemos que crear nuestros propios nichos y, a raíz de eso, hoy día tenemos la variedad más amplia de productos y presentaciones de productos de atún y sardinas en el continente americano. Nosotros no podíamos exportar a Estados Unidos hasta el 2000, ya que hubo un embargo atunero por una serie de razones, que por dicha y con la ayuda del Ministerio de Comercio Exterior, hemos logrado solventar. En 1999 vino un grupo de representantes de la Administración de Alimentos y Drogas (FDA, por sus siglas en inglés) de los Estados Unidos, que visitaron una serie de plantas y quisieron venir a pesar de que en ese entonces no exportábamos a Estados Unidos. Llegaron muy molestos, muy agresivos, y por fin les preguntamos por qué nos estaban acusando y hablando de esa manera si nosotros no exportábamos a Estados Unidos. Luego nos presentaron una lista de alrededor de treinta infracciones con respecto a productos Sardimar que habían entrado a los Estados Unidos ilegalmente y resulta

que muchos distribuidores de productos hispanos en Nueva Jersey, Chicago y Miami, habían estado comprando el producto en Costa Rica o en Guatemala, montándolo en un contenedor escondido y exportándolo a Estados Unidos.

En Estados Unidos el atún con chile jalapeño, el atún ahumado, el atún en escabeche, el atún al ajillo o con orégano, el atún con garbanzos no existen. Hemos logrado esa base de mercado y desde que logramos acceso a ese mercado en el año 2000, se nos ha hecho más fácil la distribución. México tiene una industria atunera diez veces más grande que la de Costa Rica; sin embargo hemos logrado entrar a la cadena Wall Mart, porque les ofrecimos cinco productos que no existen en México. De las nueve variedades de atún que se vende a Wall Mart México, cinco de ellas son de Sardimar y las otras cuatro son las que venden las empresas locales; volúmenes pequeños obviamente, pero volúmenes pequeños en un mercado de poco más de cien millones de personas ya se hacen más interesantes.

La imaginación y creatividad en el mercadeo también ha sido fundamental. Cuando descubrimos una buena estrategia de mercadeo en Venezuela, la aplicamos en República Dominicana, luego en Holanda, luego en California, etcétera. Practicar y combinar diversas estrategias en varios países nos ha ayudado mucho.

Hemos tenido una estructura de capital conservadora, en todo sentido, especialmente en estos países donde se pueden dar situaciones críticas, como la de 1982; esta estrategia ha sido básica, obviamente contando con una diversificación de ingresos en diferentes países, se reduce mucho ese riesgo. Una estrategia corporativa clara a largo plazo en lo que se refiere a la generación del valor de marca, el tener muy claro el norte en términos de cómo quiere uno desarrollarse, si es con marca privada o es con marca propia y con qué tipo de productos; esto también ha sido esencial.

Una estructura administrativa dinámica. El tener un proceso de toma de decisiones muy ágil ha sido también muy importante para la empresa. Venezuela llegó a ser un mercado enorme para Sardimar y desde diciembre nuestras ventas se habían paralizado por la situación política que todos conocemos; ha requerido mucha creatividad y, afortunadamente, he-

mos logrado vender de nuevo; sin embargo, si nosotros fuéramos una multinacional jamás habríamos podido diseñar los sistemas que hemos diseñado para volver a ingresar legalmente en ese mercado. Un ejemplo de ello es tener un equipo gerencial muy motivado hacia los resultados a largo plazo, lo que es el EVA, lo que es la motivación con base en el retorno sobre el patrimonio, el uso constante de un cuadro de mando integral o el Balanced Score Card, el eliminar absolutamente lo que es el nepotismo y fomentar un ambiente meritocrático. Nosotros consideramos que toda empresa debe manejarse todos los días como si se fuera a vender al día siguiente, eso significa transparencia absoluta en los estados financieros, en los sistemas de sucesión en cada área, todos conceptos muy conocidos, pero el estarlos analizando y teniendo presente todos los días es fundamental; esto obviamente ayuda en su momento a levantar capital a nivel público o privado.

El equipo humano es fundamental, obviamente el tener la gente lo mejor posible, atraer mucha gente de multinacionales, lo cual nos ha ayudado mucho y, afortunadamente, hoy en Costa Rica hay muchas multinacionales operando. El otro día me estaban comentando el número de ticos que han entrado a Intel y que luego han salido a trabajar a otras empresas, locales o internacionales, y es impresionante lo que le ha dado Intel al país en términos de la capacitación de la gente.

Finalmente, en lo que respecta al apoyo recibido de parte del Gobierno, en nuestro caso ha sido básica la proactividad constante que ha tenido el Gobierno Costarricense para fomentar las exportaciones, empezando obviamente con el Mercado Común Centroamericano, el TLC con México, la ampliación de la Cuenca del Caribe para entrar a Estados Unidos, luego los TLC con Dominicana, Canadá, Chile, ahora CARICOM, que en el caso nuestro nos favorecen enormemente y, finalmente, el de Estados Unidos, que también para nosotros representa una enorme oportunidad.

En relación con los factores externos e internos que han limitado a Sardimar para incursionar exitosamente en los mercados internacionales, referiré mis comentarios a la competencia. Nosotros siempre nos estamos midiendo con respecto a la competencia, en los países asiáticos, en México o en Ecuador y en ciertos países africanos y en España, compa-

ramos los costos de servicios, electricidad, agua, seguros, etcétera. Los altos costos de transporte local e internacional, la limitación del peso de los contenedores y camiones a veinte toneladas. Por ejemplo, en Costa Rica un camión puede llevar solo veinte toneladas sobre dos ejes; mientras que en Estados Unidos, en Europa y en Japón trabajan con veintiocho toneladas y tres ejes; por ende, en esos países hay menos peso por eje y menos costo de transporte por tonelada. Seguimos intentando lograr que se cambie esa legislación, porque eso obviamente está restando competitividad.

Los procesos de permisos de construcción son muy engorrosos y burocráticos; es impresionante ver cuántas empresas han desistido de instalarse en este país por el proceso de permisos que hay, específicamente en lo que se refiere a productos alimenticios. Además, debe tomarse en cuenta los altos niveles de impuestos sobre la renta en comparación con otros países. Finalmente, un obstáculo importante para crecer más ha sido el alcanzar una escala tan importante como la de nuestros competidores en países más grandes.

Es importante modificar algunas políticas públicas que se deberían cambiar para promover un mercado más competitivo: establecer tasas impositivas no mayores a las de nuestros competidores, mejorar la legislación vial respecto al peso de los contenedores, agilizar el proceso de permisos de construcción y ambientales. Además, considerar una legislación laboral más flexible y dinámica debería ser una prioridad, obviamente sin afectar los derechos de los trabajadores.

¿Las recomendaciones para otros empresarios que quieran exportar? Enfoque, ventajas competitivas claras, excelente calidad, excelente distribución, amplia variedad, innovación continua, imaginación y creatividad en mercadeo, estructura de capital conservadora, estrategia corporativa clara a largo plazo, estructura administrativa dinámica, el mejor equipo humano posible y el apoyo del gobierno en todo sentido.

Muchas gracias.

10.4 EMPRESA LIGA AGRÍCOLA INDUSTRIAL DE LA CAÑA DE AZÚCAR (LAICA)

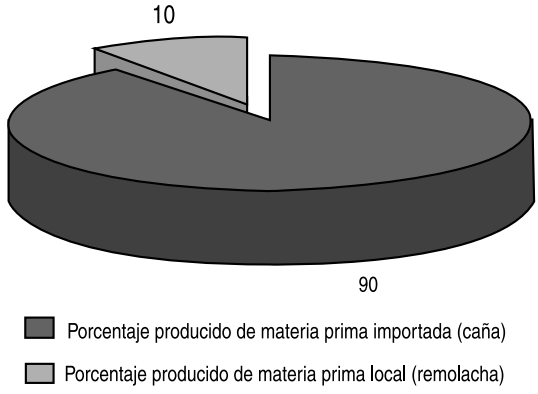
Irene Sáenz

El Tratado de Libre Comercio con Canadá nos ha dado la oportunidad de desarrollarnos en un mercado de exportación con productos de alto valor agregado, en sustitución de nuestras tradicionales exportaciones de un *commodity*: el azúcar crudo a granel. Para el caso del azúcar, el tratado con Canadá tuvo tres grandes aciertos en su negociación: primero, un estudio detallado del Gobierno, en consenso con el sector, para negociar un contingente importante de azúcar refinado, libre de impuestos para su ingreso a Canadá; segundo, la actitud proactiva del sector en el análisis de las oportunidades de dicho mercado y; tercero, la decisión final de LAICA de incursionar de forma directa en la cadena comercial en ese país.

Esto es bastante consistente con lo que era el comercio azucarero entre los dos países: Canadá, un importador neto de azúcar, donde del millón doscientas mil toneladas que consume su mercado interno anualmente, se importa el noventa por ciento del mercado mundial, como azúcar crudo que se refina en sus instalaciones locales.

GRÁFICO 10.1

PRODUCCIÓN DE CAÑA DE AZÚCAR EN CANADÁ
Porcentajes



FUENTE: Liga Agrícola Industrial de la Caña de Azúcar.

Costa Rica, por su parte, exporta aproximadamente el cuarenta por ciento de la producción nacional de azúcar como crudo a varios países del mundo, entre ellos Canadá. Este año el sector colocó alrededor de ciento treinta mil toneladas de azúcar crudo. El contingente de ingreso a Canadá, nos permite avanzar hacia productos con mayor valor agregado como el azúcar refinado, en una cantidad inicial de veinte mil toneladas, que representa alrededor de un quince por ciento del total exportado por el país.

CUADRO 10.1

IMPORTANCIA DEL CONTINGENTE
EN LA EXPORTACIÓN TOTAL DE AZÚCAR DE COSTA RICA
Zafra 2002-2003

Exportaciones totales de azúcar crudo de Costa Rica (toneladas métricas)	130.000
Contingente de exportación de azúcar refino a Canadá (toneladas métricas)	20.000
Porcentaje del total exportado de Costa Rica dirigido a Canadá	15

FUENTE: Liga Agrícola Industrial de la Caña de Azúcar.

Costa Rica ya exportaba a Canadá azúcares crudos desde años atrás. En el 2002 se exportaron sesenta y ocho mil toneladas métricas de azúcar crudo, pero a valores de mercado mundial, muy distintos de los que realmente se manejan en el mercado interno canadiense. El contingente otorgado a Costa Rica, ha aumentado hasta llegar a cuarenta mil toneladas en ocho años, lo que ya representa una gran transformación de lo que son las exportaciones de azúcar, convirtiéndolas en productos de alto valor agregado, ligando muy bien con los objetivos fundamentales de LAICA.

CUADRO 10.2

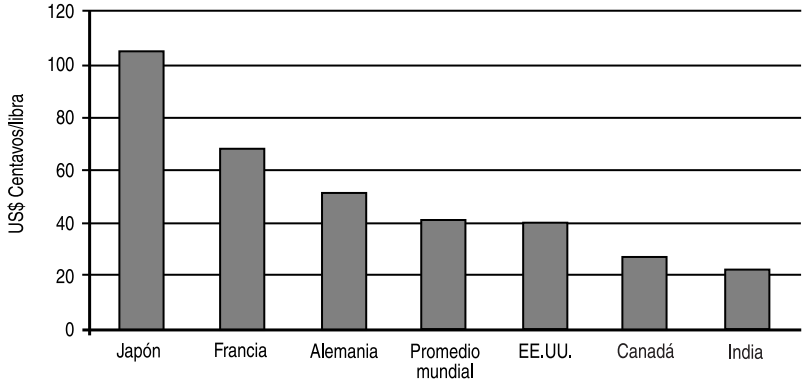
EXPORTACIONES DE AZÚCAR CRUDO
DE COSTA RICA A CANADÁ
toneladas métricas

ZAFRA	CANTIDAD
1998-1999	37.700
1999-2000	17.800
2000-2001	33.100
2001-2002	68.000

FUENTE: Liga Agrícola Industrial de la Caña de Azúcar.

GRÁFICO 10.2

COMPARACIÓN DE PRECIOS MUNDIALES DE AZÚCAR



FUENTE: Liga Agrícola Industrial de la Caña de Azúcar.

El mercado de azúcar crudo en el mundo es altamente distorsionado. Sus precios normalmente bajos reflejan el comportamiento de un mercado de excedentes, que no tiene relación con la situación del comercio de azúcar a lo interno de los países productores y consumidores.

Como socio comercial, Canadá nos ofrece muchas posibilidades de desarrollo: es un país con alto poder adquisitivo, un mercado en evolución, con una economía que crece más de un 4 por ciento anual, con una gran diversidad cultural que nos permite introducir diversidad de productos y con un alto potencial importador en el caso del azúcar. Además, los precios del mercado canadiense son apreciablemente más altos que los del mercado mundial de crudos, lo que nos permite valorar nuestras exportaciones.

¿Cuál fue nuestra estrategia para ingresar al mercado canadiense? Estudiando el mercado canadiense, nos encontramos dos empresas refinadoras que manejan el 90 por ciento del comercio de azúcar, una en el este y otra en el oeste del país.

En cuanto a los tipos de producto que se venden en Canadá, un 75 por ciento son para consumo industrial y un 25 por ciento para consumo doméstico, distribución muy semejante al tipo de productos y desarrollo con el que contamos para nuestro mercado local.

Durante la etapa de análisis previo a nuestro ingreso a Canadá se valoraron varias opciones: la primera fue lograr un *joint venture* con alguna de estas dos empresas grandes, que dominan totalmente el mercado canadiense. Esta primera opción implicaba transferir parte del beneficio del tratado a alguna de ellas. Estas empresas compran los azúcares crudos del mercado mundial, los refinan localmente y les transfieren un alto valor agregado en el precio, pero al tratar de negociar con ellos obviamente buscaban participar mayoritariamente del beneficio que había obtenido el país mediante el Tratado.

Evaluamos también la posibilidad de accesar directamente las cadenas de supermercados con nuestros azúcares, pero nos encontramos con la barrera de entrada originada por la competencia de estas mismas dos grandes empresas, que nos veían como una amenaza a su mercado local.

Luego analizamos la posibilidad de ingresar al mercado con el azúcar refino a granel, para ser distribuido por grandes cadenas mayoristas en el mercado canadiense. Esto también implicaba que, dentro de la cadena comercial, el beneficio quedaría en los intermediarios.

Finalmente, tomamos la decisión de adquirir una empresa distribuidora en Canadá que nos permitiera realmente tener acceso a los beneficios que el tratado de libre comercio le concedió a Costa Rica.

Incursionar en el mercado canadiense con la creación de esta distribuidora fue el resultado de todo un proceso de análisis. Encontramos una empresa de tamaño mediano en la zona de Vancouver que pertenecía al grupo Louis Dreyfus, una multinacional comercializadora de *commodities* como el azúcar a nivel mundial. Se presentó la oportunidad de adquirir esta empresa con todos sus equipos y tecnología. Su localización en Vancouver tenía grandes ventajas logísticas para nuestras exportaciones desde Costa Rica; además esta ciudad tiene una población de más de cuatro millones de habitantes y menores costos de mano de obra que otras regiones de Canadá. La empresa contaba con una estructura sencilla, que se adaptaba fácilmente a nuestras necesidades comerciales. Toda la tecnología de la elaboración de los productos terminados para su comercialización en las cadenas de supermercados en Canadá, fue trasladada hacia Costa Rica, instalada en nuestras plantas y desde aquí se exportan gran diversidad de productos terminados a ese país.

Costa Rican Foods, la comercializadora de LAICA en Canadá, inició operaciones en enero de este año. Ya se han exportado aproximadamente 1.300 toneladas métricas de producto terminado y estamos explorando nuevos mercados donde colocar nuestro azúcar refinado para llegar a cubrir el contingente. Esto es compatible con los intereses de LAICA de diversificar el comercio de azúcar, nos expone a nuevas tecnologías de empaque, nuevas necesidades en un mercado mucho más competitivo, con gran diversidad de tipos de azúcar, a los que no hemos estado expuestos necesariamente en nuestro mercado local, pero que nos permite también su modernización acelerada.

Finalmente, el tratado es una gran oportunidad para el país. Aunque el contingente abarca sólo cerca de un 15 por ciento de nuestras exportaciones, le ofrece al sector azucarero nacional hasta un 30 por ciento y a sus cinco mil puestos de trabajo, siete mil productores y 16 ingenios agremiados, el reto de exponerse a una cultura y a un estilo de consumo mucho más desarrollados y prepararnos, como empresa de clase mundial, para los retos del futuro.

11. IDEAS EJE SOBRE EXPERIENCIAS EMPRESARIALES

Álvaro Cedeño

Después de las exposiciones efectuadas sobre sus experiencias en comercio internacional, por los señores representantes de las empresas costarricenses Atlas Eléctrica, Sardimar, Liga Agrícola e Industrial de la Caña, Durman Esquivel y de las empresas mexicanas Mabe e Inelco, se me ha pedido señalar algunas ideas eje sobre esas experiencias.

En primer lugar querría señalar como telón de fondo dos ideas, una del Sr. Ángel Gurría, quien ha señalado que el establecer tratados de libre comercio pone a los países en el mapa, en el sentido de que los hace formar parte de conjuntos de naciones proactivas que están en sintonía con los esfuerzos mundiales por aumentar el comercio internacional; otra, de don José Manuel Salazar Xirinachs, sobre el hecho de que los tratados representan un estímulo para propiciar mejoras pendientes en otras esferas macroeconómicas que influyen sobre el comercio internacional.

Existen coincidencias entre los expositores en cuanto a que se encuentran necesidades aún no resueltas de **mejoramiento de elementos del entorno**, tales como los servicios públicos, el transporte, la infraestructura esencial para el comercio y la "tramitología". Es necesario también que los gobiernos se esmeren por realizar procesos de negociación excelentes y que consideren que la suscripción de un tratado no es un punto de llegada, sino el inicio de un proceso de seguimiento cuidadoso de los acuerdos y de solución expedita de controversias.

La participación eficaz en tratados comerciales demanda de los participantes **esfuerzos de inversión** en capacidad instalada y, especialmente, en la incorporación de tecnología. Eso podría conducir a la utilización de nuevos esquemas de financiamiento, abandonando la exclusividad del crédito bancario tradicional y migrando hacia otros instrumentos como la venta de deuda y la apertura del capital.

En cuanto al **mercadeo**, se ha encontrado como buena experiencia el atacar los mercados no como universos, sino concentrando los esfuerzos en determinados nichos. Han dado buenos resultados los esfuerzos y los recursos destinados a adquirir un conocimiento lo más amplio posible de los mercados a los cuales se desea penetrar. Es importante llegar a tener un buen conocimiento de las empresas y los productos competidores, de los canales de distribución, de los gustos y exigencias de los consumidores, de las barreras formales o informales y de las prácticas de comercio habituales. Un medio idóneo para adquirir este conocimiento es la presencia gradual de la empresa interesada en los mercados meta. En algunos casos, hay que estar dispuestos a realizar inversiones mediante la adquisición parcial o total de elementos de las redes de distribución.

Entre atacar los mercados con productos genéricos o diferenciados, la segunda opción es la más recomendable, lo cual hace necesario realizar esfuerzos e inversiones para generar valor de marca.

Es importante llegar a tener excelencia en la distribución, apegarse fielmente a los patrones internacionales de calidad y crear en la clientela la seguridad de que el abastecimiento va a ser continuo.

En todos los casos, la dirección ha sido un factor de éxito. Una buena dirección implica equipos gerenciales bien integrados, juntas directivas con visión estratégica, una disposición clara a competir y la conciencia de que elevar la competitividad es el camino adecuado. Los equipos deben tener la actitud de querer hacer las cosas bien, suficiente audacia comercial y una permanente actitud de aprendizaje. Puesto que el cambio está aquí, hay que aprender a buscar las oportunidades que esconde.

En algunos casos, las empresas han tenido que realizar transformaciones importantes, migrando desde formas de organización predominan-

temente familiares y tradicionales, hasta estructuras, sistemas y estilos modernos.

Las demandas planteadas por la necesidad de competir han desarrollado a las empresas, convirtiendo en factor de éxito las prácticas gerenciales eficaces y robustas, así como la atracción y sostenimiento de buenos equipos humanos.

12. LECCIONES DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE NORTEAMÉRICA PARA LOS PAÍSES LATINOAMERICANOS Y DEL CARIBE:

SÍNTESIS DE RESULTADOS DE INVESTIGACIÓN

DANIEL LEDERMAN*

12.1 INTRODUCCIÓN

El Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) está próxima a convertirse en realidad, con importantes efectos potenciales sobre los flujos de bienes y capitales en todo el Hemisferio Occidental y con consecuencias significativas para el crecimiento y el desarrollo en la región latinoamericana. El advenimiento del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y los Estados Unidos de América (CAFTA, por sus siglas en inglés) también parece inminente. Este artículo sintetiza un informe más amplio, cuyo objetivo es brindar orientación a los países de Latinoamérica y el Caribe acerca de lo que pueden esperar del ALCA y del CAFTA, e identifica políticas que pueden ayudarles a obtener los máximos beneficios de la integración comercial en el continente americano, tanto en lo atinente a las medidas que pueden tomar unilateralmente los países como a las que podrían ser negociadas con los socios de los tratados de libre comercio. Otro informe que acompaña a éste, sobre la profundización del NAFTA, extrae lecciones de políticas para México.

* Este artículo resume un proyecto de investigación más amplio patrocinado por el Programa de Estudios Regionales de la Oficina del Economista Jefe para América Latina y el Caribe del Banco Mundial y del que son coautores William F. Maloney y Luis Servén. Los autores deben agradecer a numerosos colegas y amigos que redactaron documentos base y partes del informe. Por favor véase "*Lessons from NAFTA*" en www.worldbank.org/laceconomist Guillermo Perry brindó liderazgo general para este proyecto.

El desempeño de México bajo el NAFTA ofrece el experimento de mayor pertinencia directa del cual otros países de la región latinoamericana y del Caribe pueden aprender acerca de los probables contenidos y efectos económicos de la experiencia del NAFTA. No obstante, al tratar de extraer lecciones del NAFTA para el ALCA se presentan varias dificultades. En primer lugar, sólo ha transcurrido un breve lapso desde la ejecución del acuerdo y los años posteriores al NAFTA se iniciaron con el dramático revés causado por la "Crisis del Tequila" en 1995, lo cual hace difícil segregar los efectos del tratado sobre la economía mexicana. En segundo lugar, un ALCA o un CAFTA podrían diferir del NAFTA en varios aspectos sustanciales y, por consiguiente, sus resultados también podrían diferir en dimensiones importantes. Tercero, hay una considerable diversidad en las condiciones iniciales de los países de Latinoamérica y el Caribe (LAC) que participarían en el ALCA y, por tanto, las prioridades fundamentales, las medidas preparatorias requeridas y los efectos probables del ingreso también varían considerablemente entre países.

Sobre este aspecto, el informe que se resume en este artículo es selectivo, no exhaustivo. Aunque presta atención a varias cuestiones fundamentales acerca de posibles cambios de contenido entre el NAFTA y el ALCA, y toma en consideración cómo las características específicas de los miembros potenciales del ALCA pueden moldear su impacto, no intenta abarcar toda la gama de alternativas de diseño del ALCA, ni analizar las condiciones iniciales de los países que la conforman. Tampoco pretende identificar el conjunto específico de políticas adecuado para cada país en Latinoamérica y el Caribe; en cambio, subraya aquellas reformas en donde la experiencia del NAFTA sugiere que las acciones de políticas preparatorias para (o en conexión con) el ALCA pueden generar los mayores dividendos en cuanto a crecimiento y desarrollo.

La conclusión principal del informe acerca del ALCA es que el tratado ha ayudado a México a aproximarse más a los niveles de desarrollo de sus socios del NAFTA. Ha tenido efectos saludables sobre el comercio, la inversión extranjera directa (IED), la transferencia tecnológica y el crecimiento. Probablemente ha hecho algún aporte a la moderada reducción de la pobreza y es probable que haya tenido impactos positivos sobre el número de empleos y su calidad. No obstante, el NAFTA por

sí sólo no basta para asegurar la convergencia económica entre los países y regiones de América del Norte. Esto refleja tanto las limitaciones del diseño del NAFTA como, de modo más importante, las reformas internas pendientes.

Un ALCA diseñada sobre los lineamientos del NAFTA ofrecerá nuevas oportunidades de crecimiento y desarrollo en los países de Latinoamérica y el Caribe, especialmente si se logra mejorar algunos aspectos del NAFTA, tales como las reglas de origen distorsionantes y los aranceles compensatorios y medidas *anti-dumping*. No obstante, se requerirán sustanciales reformas de políticas e instituciones en la mayoría de los países, para aprovechar tales oportunidades. Específicamente, las reformas deberán focalizarse en la reducción de la inestabilidad macroeconómica, el mejoramiento del clima de inversión y el marco institucional, así como establecer un sistema educativo y de innovación capaces de fomentar el avance tecnológico y el incremento de la productividad. Además, la integración comercial regional debe acompañarse de acciones unilaterales, bilaterales y multilaterales en otros frentes comerciales con el fin de maximizar las ganancias de la liberalización comercial y reducir los posibles costos del desvío del comercio por el ALCA.

Estas conclusiones se derivan de un cuidadoso análisis de un conjunto amplio, aunque no exhaustivo, de temas asociados con la ejecución del NAFTA y del ALCA. Para identificar los efectos del ALCA en México y otros países, especialmente los países vecinos de Centroamérica y el Caribe, el trabajo analítico efectuó una revisión de las políticas y tendencias anteriores y subsiguientes a la ejecución del NAFTA, utilizando en muchos casos una perspectiva internacional más amplia y extrayendo lecciones de las experiencias de otros tratados de libre comercio, especialmente el de la Unión Europea.

12.2 EL RETO ANALÍTICO: IDENTIFICAR EL IMPACTO DE NAFTA

El Cuadro 12.1 y el Gráfico 12.1 contienen datos sobre el desempeño económico de México desde 1980. Esta evidencia explica por qué sigue siendo controversial el impacto del NAFTA sobre la economía mexicana. Por una parte, el comercio y la IED como porcentaje del PIB fueron

más altos en el período posterior al NAFTA que en los años precedentes. No obstante, estas tendencias crecientes también fueron evidentes en el período de reformas comerciales unilaterales a fines de la década de los ochenta. Más aún, tal como se comenta más adelante, el comercio mundial estaba creciendo rápidamente y la IED estaba aumentando en muchos otros mercados emergentes que no se beneficiaron del NAFTA. Por otra parte, el desempeño de la economía en lo referente al crecimiento del PIB per cápita y los salarios reales no es tan notable después del NAFTA. Los salarios reales en las actividades manufactureras mejoraron en comparación con sus niveles deprimidos después de la crisis ocurrida entre 1982 y 1984 y rápidamente después de su colapso en 1995. Las estimaciones existentes sobre la tasa nacional de pobreza parecen seguir de cerca la evolución de los salarios reales, tal como se muestra en el Gráfico 12.1. Por supuesto, una razón importante por la cual el crecimiento y los salarios no muestran un desempeño más favorable después de 1994 fue la crisis macroeconómica y financiera desencadenada por la devaluación de diciembre de 1994. De hecho, más adelante nos referimos a la evidencia que muestra que no puede culparse al comercio y a la IED por el opaco desempeño de los salarios. Creemos que no pueden extraerse firmes conclusiones acerca de políticas a partir de este tipo de análisis tan simplista. La razón es que hubo muchos otros factores, aparte de la ejecución del NAFTA, que explican tanto la continuación de ciertas tendencias como el desencanto en otras.

Este informe enfrenta, pues, el reto analítico de tratar de identificar el impacto del NAFTA sobre la economía mexicana. Para este fin, encargamos y efectuamos una serie de análisis que aplicaron diversas estrategias de identificación. Algunas se basan en el comportamiento histórico o de series temporales de indicadores económicos mexicanos; otros usan comparaciones intersectoriales, interregionales e internacionales para evaluar hasta qué punto diferentes factores afectaron los resultados económicos. A continuación se resumen los principales resultados de estos análisis.

CUADRO 12.1

MÉXICO. INDICADORES SELECCIONADOS
porcentajes

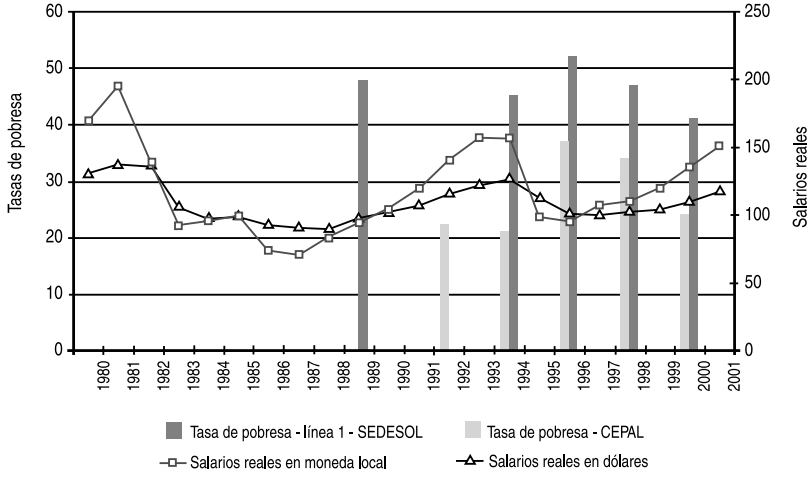
	1980-85	198-1993	1994-2001
Comercio sobre PIB	28,1	37,0	75,7
IED de privatizaciones sobre PIB	1,1	1,2	2,9a/
IED sobre PIB	1,1	1,2	3,0
Crecimiento real PIB per cápita en moneda local	-0,2	1,1	1,2
Salarios reales en moneda local	-4,8	3,5	-1,0
Salarios reales en US$	-9,0	9,5	-0,5
Tasa de pobreza SEDESOL*	n.d.	22,5b/	24,2c/
Tasa de pobreza CEPAL	n.d.	47,8d/	41,1c/

Notas:
*Línea de pobreza: número de individuos. Ver figura 11.1
a/ Los datos corresponden al período 1994-1999
b/ Los datos corresponden a 1992
c/ Los datos corresponden a 2000
d/ Los datos corresponden a 1989

FUENTE: Lederman y otros. 2003. *Lessons from NAFTA*. Banco Mundial.

GRÁFICO 12.1

MÉXICO. SALARIOS MANUFACTUREROS REALES Y POBREZA



FUENTE: Lederman y otros. 2003. *Lessons from NAFTA*. Banco Mundial.

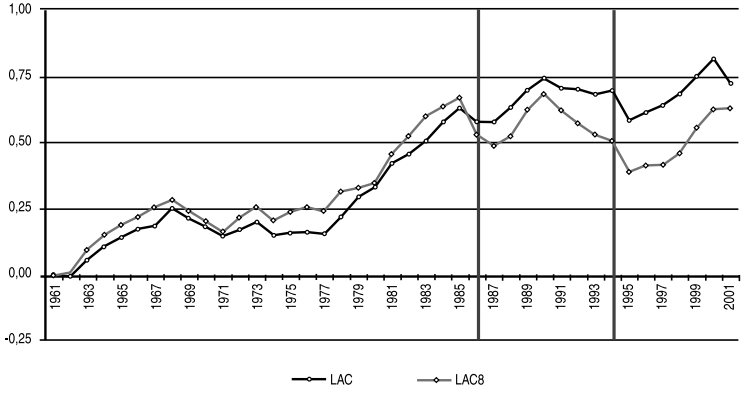
12.3 EL ALCA Y LA CONVERGENCIA ECONÓMICA A LA LUZ DEL NAFTA

El NAFTA ha traído significativos beneficios económicos y sociales a la economía mexicana. El comercio, la IED y los resultados en cuanto a crecimiento mejoraron como consecuencia del NAFTA y de las reformas unilaterales anteriores iniciadas por México a mediados del decenio de los ochenta. Los salarios reales se han recuperado rápidamente del colapso de 1995, y la tasa de pobreza ha seguido una trayectoria similar.

Sin embargo, una conclusión medular de la cuidadosa evaluación del impacto del NAFTA es que el tratado por sí mismo no basta para asegurar la convergencia económica en América del Norte. México sigue adoleciendo de importantes brechas que restringen su capacidad de alcanzar a sus vecinos del norte. La evidencia estadística muestra que las reformas comerciales unilaterales y el NAFTA ayudaron a México a entrar en un proceso de convergencia económica respecto de los Estados Unidos de América (EE.UU.), y que después de 1995 la brecha entre su producto interno bruto (PIB) per cápita y el de EE.UU. ha evolucionado más favorablemente que en otras economías latinoamericanas y caribeñas (Gráfico 12.2).

GRÁFICO 12.2

PIB PER CÁPITA RELATIVO A EE.UU.
desviación de México respecto del promedio latinoamericano,1961-2001



Nota: La desviación se estima con una regresión cuya variable dependiente es el logaritmo del PIB per cápita (ajustado según ppp) sobre el PIB per cápita de EE.UU. Cada desviación anual es la diferencia entre un efecto anual de México y el efecto anual promedio de LAC. Los grupos de comparación fueron los siguientes: LAC 8 = Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Perú, Uruguay y Venezuela. LAC= 22 países de latinoamérica y el Caribe. El año omitido fue 1960.

FUENTE: Lederman y otros. 2003. *Lessons from NAFTA*. Banco Mundial.

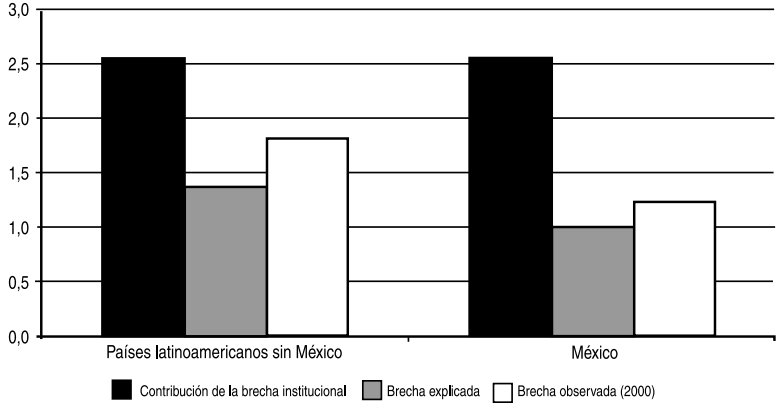
No obstante, el proceso de convergencia enfrenta restricciones significativas que hacen que persista una brecha entre el PIB per cápita de México y el de EE.UU., incluso en el largo plazo. El informe concluye que las restricciones más importantes son el resultado de brechas institucionales y deficiencias en las políticas educativas y de innovación. De hecho, la brecha en la calidad del marco institucional es el principal factor individual que explica la brecha de ingresos entre los dos países (Gráfico 12.3). Sin embargo, el diferencial de ingreso per cápita también se ve afectado por otros factores que, en conjunto, contribuyen a contrarrestar parcialmente la gran brecha de ingresos atribuible a las debilidades institucionales de México en comparación con sus socios. Además, la situación para el resto de Latinoamérica y el Caribe es muy similar: la brecha institucional surge como el mayor obstáculo a la convergencia de ingresos de la región en relación con los de EE.UU., conclusión que pone en perspectiva los beneficios que se esperan del ALCA.

Las reformas institucionales, especialmente aquellas orientadas a mejorar el estado de derecho y a combatir la corrupción, serán cruciales para el desarrollo económico futuro de la región latinoamericana. Ayudarán a reducir las actuales brechas institucionales en relación con EE.UU., que para muchos países de Latinoamérica y el Caribe (con Chile como principal excepción), siguen siendo sustanciales, a pesar de que la mayoría de ellos, incluyendo a México y especialmente a Chile y Centroamérica, lograron algunos avances durante la década de los noventa en lo referente a la calidad de sus instituciones (Cuadro 12.2).

La experiencia de México también indica que no debe esperarse que las mejoras institucionales sean subproductos automáticos de acuerdos comerciales Norte-Sur. Se requerirá de sustanciales esfuerzos unilaterales para renovar a las instituciones latinoamericanas y caribeñas y acelerar la convergencia de ingresos en el hemisferio. Más adelante se comentará el papel de las políticas educativas y de innovación.

GRÁFICO 12.3

MÉXICO. IMPACTO ESTIMADO DE LA BRECHA INSTITUCIONAL SOBRE ALA BRECHA DEL PIB PER CÁPITA



FUENTE: Lederman y otros. 2003. *Lessons from NAFTA*. Banco Mundial.

CUADRO 12.2

MÉXICO Y LATINOAMÉRICA. CAMBIO INSTITUCIONAL

PAÍS O GRUPO	PRE-NAFTA 1984-1993	POST-NAFTA 1994-2001	CAMBIO
Mexico	-1,80	-1,46	0,34
Argentina	-1,49	-1,05	0,43
Brasil	-1,00	-1,57	-0,57
Chile	-1,55	-0,73	0,82
Colombia	-1,80	-1,91	-0,11
Suramérica	-1,68	-1,59	0,09
Centroamérica	-2,51	-1,61	0,90
Países Andinos	-1,98	-1,60	0,39
Países Latinoamericanos	-1,83	-1,53	0,30

Nota: Estas son las brechas relativas a los EE.UU. En términos del índice compuesto ICRG.

FUENTE: Lederman y otros. 2003. *Lessons from NAFTA*. Banco Mundial.

12.4 SINCRONIZACIÓN MACROECONÓMICA Y COORDINACIÓN DE POLÍTICAS

Además de los efectos a largo plazo sobre el ingreso per cápita y los salarios, los acuerdos comerciales también tienen potenciales implicacio-

nes que son sustanciales para las fluctuaciones agregadas en los países miembros y, por consiguiente, para el diseño de sus políticas macroeconómicas. Mediante una mayor integración económica, los ciclos macroeconómicos de los países asociados pueden sincronizarse más estrechamente, aunque no tiene que ser invariablemente así, sobre todo si los países participantes son muy disímiles. Una revisión concienzuda de la evidencia muestra que en los años posteriores al NAFTA, las fluctuaciones agregadas en México se han sincronizado más con las de sus socios en el tratado. Aunque el período posterior a la entrada en vigencia del NAFTA es todavía demasiado breve como para extraer conclusiones firmes, esto sugiere que la naturaleza de la volatilidad macroeconómica en México está cambiando, de modo que lo que sucede en EE.UU. constituye una fracción cada vez mayor de la variación en el crecimiento del PIB de México. Podemos esperar que ocurra lo mismo, en grado variable, con otros países que se integren al ALCA.

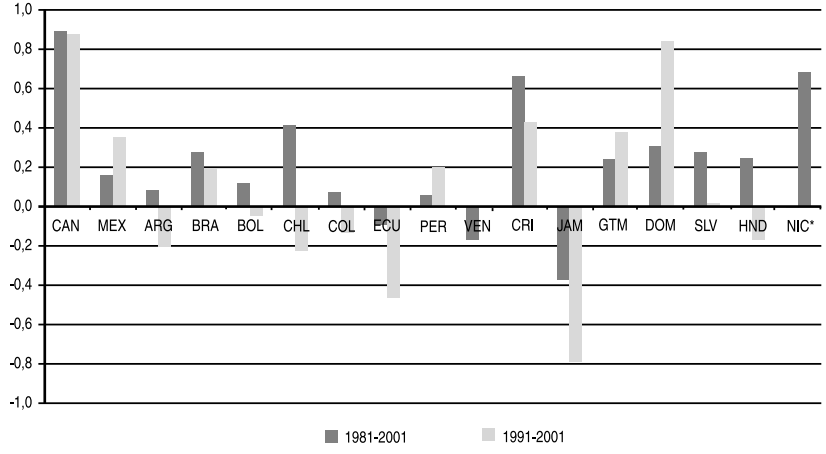
Esto plantea de nuevo el tema de la coordinación de políticas. Hay pocas bases para que se de una coordinación entre los países latinoamericanos y del Caribe, dado su grado generalmente reducido de integración comercial, el papel dominante de los *shocks* idiosincrásicos en sus fluctuaciones macroeconómicas y la falta de un país "ancla" en la región, cuya credibilidad en lo referente a políticas pueda reforzar la de los países socios. No obstante, la perspectiva de un ALCA replantea la cuestión. La inestabilidad agregada sigue siendo alta en la mayoría de los países de Latinoamérica y el Caribe a pesar de haber bajado durante la década de los noventa, y es un obstáculo potencial al logro de los beneficios plenos de un ALCA en lo atinente a la reasignación de recursos y la expansión comercial, sobre todo en el caso de la volatilidad del tipo de cambio real. Esto plantea la interrogante de si una estrecha coordinación de políticas con EE.UU. (incluyendo opciones tales como una unificación monetaria mediante una unión monetaria o una dolarización unilateral), puede ayudar a reforzar la estabilidad macroeconómica y a profundizar la integración.

Actualmente, sin embargo, para la mayoría de los países de la región la respuesta probablemente sea negativa. Su grado de integración con EE.UU. generalmente es bajo, y el alcance de los *shocks* asimétricos es por consiguiente amplio (Gráfico 12.4). Aunque esto último pueda de-

clinar con el tiempo al profundizarse la integración, como en el caso de México con NAFTA, el costo derivado de la pérdida de autonomía en lo referente a políticas, que resultaría de una unificación monetaria con EE.UU., probablemente contrarresta con creces cualquier beneficio potencial en lo atinente al aumento de la credibilidad. Más aun, las perspectivas de una unión monetaria formal con EE.UU. (es decir, una que incluya arreglos para compensación por señoreaje [*seigniorage sharing*], funciones de prestamista de última instancia y determinación conjunta de políticas monetarias) parecen remotas. En consecuencia, la única forma viable de unificación monetaria sería la dolarización unilateral, que es aún menos atractiva porque deja sin resolver esos tres temas.

GRÁFICO 12.4

LATINOAMÉRICA: CORRELACIÓN ENTRE EL CRECIMIENTO ANUAL DEL PIB REAL Y EL DE LOS EE.UU.



NOTA: (*) 1081-1998.

FUENTE: Lederman y otros. 2003. *Lessons from NAFTA*. Banco Mundial.

Otras formas de unión monetaria con menos amarras, sin llegar a la unificación, cuando sean posibles, son poco probables de ser creíbles o eficaces en ausencia de instituciones centrales que las supervisen y hagan respetar. Lo mismo es aplicable a la coordinación de políticas fiscales. Mientras que el compromiso externo impuesto por las reglas fiscales comunes podría ayudar a los gobiernos nacionales a impulsar la reforma y la consolidación fiscal, la carencia de mecanismos e instituciones para

hacerlas respetar probablemente torne inoperantes, en buena medida, tales reglas. El limitado éxito de anteriores intentos de coordinación de políticas en varias subregiones de Latinoamérica y el Caribe, también apunta en esta dirección.

Centroamérica podría ser la excepción a las consideraciones anteriormente referidas. La mayoría de los países de esta región están sumamente abiertos e integrados a EE.UU. Además, algunos de ellos adolecen de baja credibilidad y muestran un alto grado de dolarización *de facto*. En términos generales, esto los convertiría en los candidatos más adecuados para la unificación monetaria con EE.UU. El Salvador ya ha dado este paso, aunque se requiere de más tiempo para evaluar su experiencia con la dolarización.

En contraste, la mayoría de las economías más grandes de Suramérica probablemente encuentren ventajosa una política monetaria independiente, y varias ya han avanzado en la implementación de regímenes cambiarios flexibles guiados por metas de inflación. Para ellas, el reto es establecer un historial de estabilidad monetaria y baja inflación, a fin de fortalecer la credibilidad del régimen guiado por metas de inflación.

En el frente fiscal, la capacidad de la mayoría de los países latinoamericanos y del Caribe de ejecutar políticas anticíclicas se ve severamente limitada por la escasa credibilidad, que resulta de una tradición de grandes desequilibrios fiscales, y por el débil funcionamiento de estabilizadores fiscales automáticos, lo que refleja estrechas bases fiscales y, en varios casos, la volatilidad en los ingresos en relación con la recaudación fiscal total. En un contexto de instituciones fiscales deficientes, el resultado, frecuentemente, ha sido una postura fiscal procíclica, que aumenta la volatilidad agregada en lugar de reducirla.

El logro de una sólida posición fiscal requerirá en muchos países de una reforma fiscal para ampliar la base de ingresos y también, en algunos países, para contrarrestar la pérdida de ingresos debido a recaudaciones arancelarias menores, como consecuencia del ALCA. El mantener una posición firme reforzará la credibilidad a lo largo del tiempo. Pero el fortalecimiento de la credibilidad también debe ser apoyado por la adopción explícita y cumplimiento de metas fiscales contingentes, cíclicamente ajustadas, sobre los lineamientos de la reciente regla chilena de

"excedente estructural". Estas implican el logro de excedentes fiscales en períodos de expansión para dejar margen a los faltantes en tiempos de recesión. La creación de fuertes instituciones fiscales, que permitan a los responsables de la formulación de políticas, implementar dichas reglas y respetarlas es un ingrediente esencial de este proceso.

12.5 INTEGRACIÓN COMERCIAL

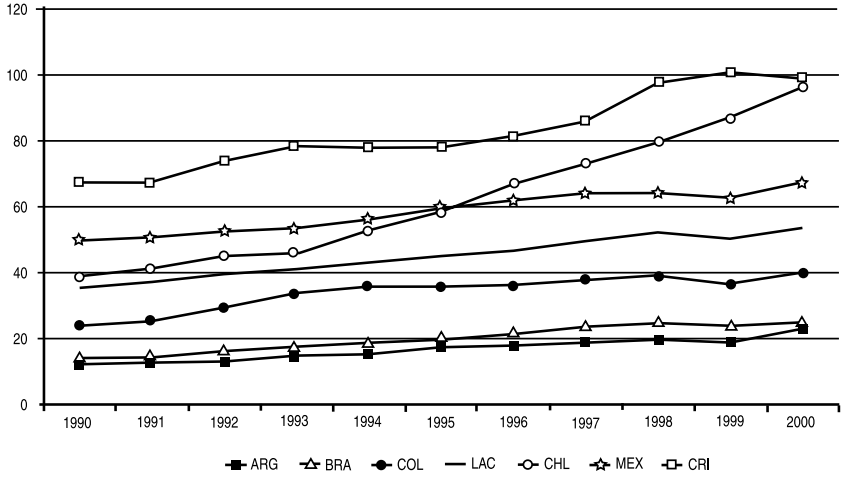
La liberalización comercial de México bajo el NAFTA siguió de cerca a las reformas unilaterales iniciadas en 1986, cuando el país se integró al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés). Las negociaciones comerciales entre México, Canadá y EE.UU. comenzaron informalmente en 1990 y más formalmente en 1991, una vez que el gobierno estadounidense obtuvo, del poder legislativo, autorización para actuar por la "vía rápida". Por tanto, resulta difícil separar los efectos del NAFTA sobre el volumen y composición del comercio mexicano de aquellos resultantes de las reformas unilaterales, especialmente por cuanto el simple anuncio de conversaciones sobre el NAFTA puede haber tenido un impacto en los resultados económicos. No obstante, está claro que durante la década de los noventa, México se convirtió en una de las economías de la región con más alto volumen de comercio relativo al PIB. De hecho, México alcanzó a Chile en el indicador de integración económica y rápidamente se aproxima a las elevadas participaciones del comercio que se encuentran típicamente entre economías más pequeñas como la de Costa Rica (Gráfico 12.5).

La rápida expansión del comercio mexicano comenzó antes del NAFTA, aproximadamente en 1993, y estuvo acompañada de un acentuado cambio en su composición, por medio del cual México se convirtió en un exportador neto de maquinaria en el período 1992-1993. Así, hubo cambios sustanciales antes de la implementación efectiva del acuerdo de libre comercio, lo cual quizás reflejó efectos demorados de las reformas unilaterales y de su mayor credibilidad, debido a la expectativa de aprobación del NAFTA. Otros estudios realizados por investigadores estadounidenses y mexicanos sugieren que la conducta de las exportaciones e importaciones mexicanas agregadas no varió en forma significativa con el advenimiento del NAFTA. Más bien, dicha evidencia indica que el acuerdo aseguraba la continuación de tales tendencias positivas. Más

aún, los resultados de análisis estadísticos detallados respaldan la argumentación de que el NAFTA no causó una desviación significativa del comercio en forma agregada, pero es posible que desviara comercio en contra de las importaciones asiáticas de textiles y vestimenta. Este trabajo también identifica unas pocas áreas de suma importancia en donde el acuerdo no ha establecido el libre comercio. Las principales áreas para futuras mejoras guardan relación con las reglas de origen en manufacturas, comercio, agricultura, medidas *anti-dumping* y cuotas compensatorias (AD/CC).

GRÁFICO 12.5

LATINOAMÉRICA. IMPORTACIONES MÁS EXPORTACIONES SOBRE PIB



FUENTE: Lederman y otros. 2003. *Lessons from NAFTA*. Banco Mundial.

Reglas de origen

El estudio muestra que las reglas de origen del NAFTA, que de manera semejante a otros acuerdos de libre comercio se usan para identificar los productos elegibles para trato preferencial, a fin de impedir el desvío de comercio de los no miembros, pueden conducir a que los países importen la estructura de protección de sus socios. Las reglas de origen imponen un costo a los exportadores que desean utilizar preferencias del TLC para sus exportaciones. El costo puede ser tan alto que resulte más rentable para los exportadores exportar sujetos a aranceles, en lugar de

utilizar las preferencias, de modo que puedan evitar los requisitos impuestos por las reglas.

Un caso extremo es el de las industrias de textiles y prendas de vestir, donde México ha importado la estructura de la protección estadounidense. Esto ocurrió porque EE.UU. parece ser la fuente de textiles de bajo costo utilizados para la manufactura de prendas de vestir. Puesto que el NAFTA ofrecía un trato preferencial sustancial a las exportaciones mexicanas de prendas de vestir que utilizan textiles e hilos de países miembros del NAFTA (principalmente EE.UU.), la decisión de exportar al mercado estadounidense estas prendas depende sólo de los precios estadounidenses de prendas de vestir y textiles, determinados por sus barreras de importación. La evidencia muestra que México se ha convertido en un exportador neto de prendas de vestir a EE.UU., pero no al resto del mundo; a la vez que es un gran importador de textiles estadounidenses.

CUADRO 12.3

MÉXICO Y PAÍSES SELECCIONADOS. NAFTA Y TASAS DE USO DE PREFERENCIAS DE VESTIMENTA ICC
(Porcentajes)

	2001	ENE-NOV 2002
México	68	74
Costa Rica	53	65
El Salvador	57	63
Honduras	62	73
Nicaragua	21	29
Jamaica	59	88
Rep. Dominicana	68	83

FUENTE: Lederman y otros. 2003. *Lessons from NAFTA*. Banco Mundial.

Pero gran parte de las exportaciones mexicanas de prendas de vestir no entran a EE.UU. aprovechando las preferencias del NAFTA. De hecho, el uso de esas preferencias por parte de exportadores mexicanos es similar al uso de las preferencias de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe y de la Ley para la Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe (ICC y LRECC) por parte de exportadores de Centroamérica y el Caribe, a pe-

sar de que estas últimas imponen reglas de origen más estrictas que exigen que los textiles empleados en la manufactura de prendas de vestir provengan totalmente de EE.UU. (Cuadro 12.3). La Ley de Preferencias Comerciales para los Países Andinos (LPCPA), recientemente aprobada, impone reglas de origen estrictas en grado similar para las exportaciones de prendas de vestir a EE.UU. desde los países beneficiarios.

Así, para otros países de la región latinoamericana y del Caribe que esperan que sus industrias de prendas de vestir y textiles se beneficien de un trato similar al del NAFTA, es importante tener en cuenta que las reglas de origen pertinentes podrían limitar la magnitud del efecto del acceso al mercado (*market access effect*). Para países con una industria textil competitiva, el pasar de reglas de origen LRECC (o LPCPA) a reglas de origen NAFTA podría representar una gran diferencia. Este trabajo, utilizando estimaciones de exportaciones netas de textiles y prendas de vestir, argumenta que tal será el caso de países como El Salvador o Colombia. Pero para otros países que no sean la fuente de insumos textiles e hilos utilizados en prendas de vestir, el cambio podría no ser muy beneficioso. Por consiguiente, para la mayoría de los países en la región podría ser preferible modificar las reglas de origen del NAFTA en este sector. Una opción sería utilizar reglas de contenido de origen regional, en lugar de la regla existente de cambio de capítulo, que de hecho implica que todos los insumos textiles e hilos utilizados en la vestimenta deben tener origen regional. Pero para los países que utilizan insumos de bajo costo de otras regiones, las reglas de origen del NAFTA podrían ser más dañinas que lo observado en comparación con México.

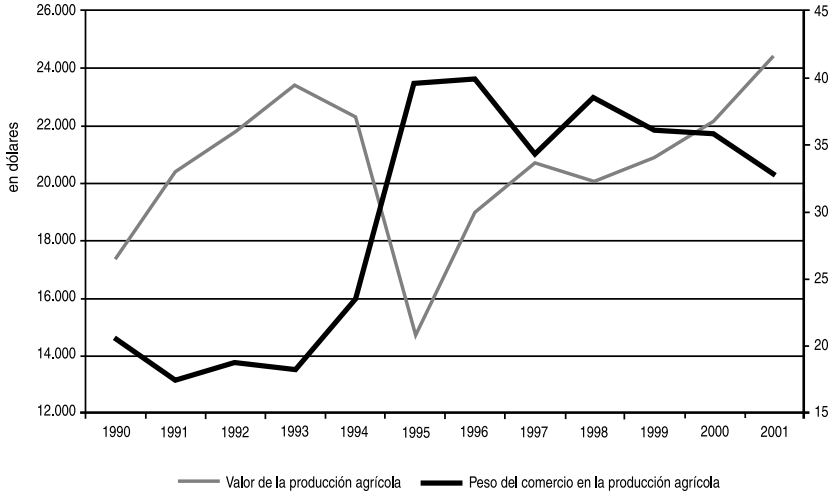
Agricultura

Contrariamente a algunas predicciones, el NAFTA no ha tenido un efecto devastador sobre la agricultura mexicana. De hecho, tanto la producción nacional como el comercio de bienes agrícolas crecieron durante los años de vigencia del NAFTA (Gráfico 12.6).

La pregunta más difícil de contestar es ¿por qué el NAFTA no tuvo las consecuencias negativas esperadas? Proponemos tres argumentaciones. Primera, la demanda agregada en EE.UU. y México creció durante la segunda mitad de la década de los noventa, con lo cual permitió in-

GRÁFICO 12.6

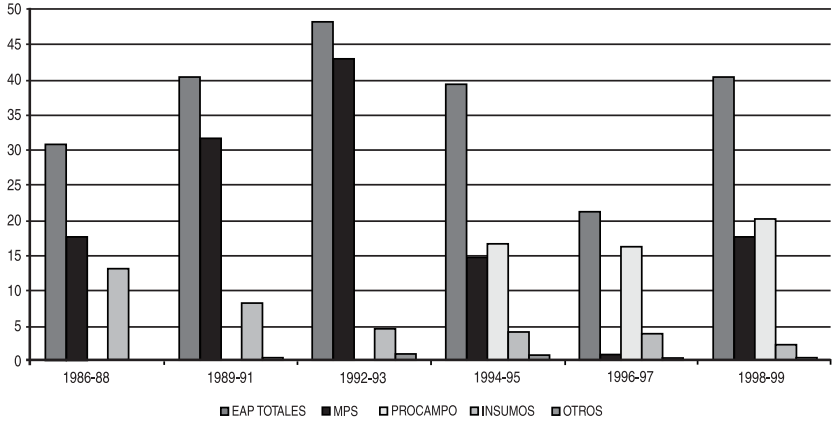
MÉXICO. PRODUCCIÓN Y COMERCIO AGRÍCOLAS 1990-2001
(millones de US$)



FUENTE: Lederman y otros. 2003. *Lessons from NAFTA*. Banco Mundial.

GRÁFICO 12.7

MÉXICO. EQUIVALENTES DE APOYO A LA PRODUCCIÓN
(EAP)
por tipo



NOTA: Cultivos tradicionales: maíz, arroz, soya, trigo, cebada y sorgo.

FUENTE: OECD (200).

crementos simultáneos de la producción y las importaciones mexicanas. Segunda, algunos segmentos de la agricultura mexicana experimentaron aumentos en la productividad de la tierra. Tal fue el caso de las tierras irrigadas, pero no de las tierras de secano. Tercera, mientras que la cantidad total de subsidios y apoyos a los ingresos para la agricultura tradicional no aumentó durante el período NAFTA, las reformas unilaterales mexicanas sí implicaron un mejoramiento en la eficiencia de tales subsidios. Especialmente, el programa PROCAMPO, que desvinculó la cantidad de respaldo público de las decisiones de producción actuales y futuras, se convirtió en la principal fuente de apoyo para agricultores que históricamente habían producido cultivos tales como maíz y otros granos (Gráfico 12.7).

El informe comenta brevemente algunas cuestiones importantes relativas al diseño de programas que deberían tomarse en cuenta al implementar programas de apoyo agrícola desvinculados, basados en las experiencias mexicanas y estadounidenses. Específicamente, los aumentos de eficiencia asociados al programa PROCAMPO sugieren que otros países que liberalizan el comercio también deberían considerar esquemas de apoyo que brinden incentivos para la transformación productiva del sector, en lugar de mantener incentivos similares a los brindados por las políticas proteccionistas que inhiben la transformación de la agricultura.

Medidas *anti-dumping* y cuotas compensatorias (AD/CC)

Sobre las actividades AD/CC, el informe encuentra dos resultados contrastantes. Por una parte, el Capítulo 19 del NAFTA, que establece un mecanismo de revisión en panel para determinar si las decisiones por parte de las entidades nacionales competentes se han aplicado en forma apropiada, no ha tenido ningún impacto significativo sobre las actividades AD/CC estadounidenses contra México o Canadá. En el período posterior a la entrada en vigencia del NAFTA, ha continuado la tradición de que las acciones AD/CC estadounidenses contra México y Canadá han sido poco fomentadas (Cuadro 12.4).

Por otra parte, hay alguna evidencia que sugiere que las actividades *anti-dumping* de México contra EE.UU. y Canadá han sido significativa-

mente menores desde la implementación del NAFTA. Sin embargo, EE.UU. tradicionalmente ha sido un punto focal importante de los casos *anti-dumping* mexicanos. También cabe tomar nota de que Chile rechazó el lenguaje propuesto por EE.UU. en lo referente a las acciones AD/CC en el TLC acordado recientemente.

CUADRO 12.4

PROMEDIO ANUAL DE SOLICITUDES EE.UU. DE MEDIDAS *ANTI-DUMPING* Y CUOTAS COMPENSATORIAS

	PRE-CUSFTA PRE-NAFTA 1980-1988	POST-CUSFTA PRE-NAFTA 1989-1993	POST-CUSFTA POST-NAFTA 1994-200
CONTRA SOCIOS NAFTA			
Canadá	3,9	4,3	1,6
México	1,1	3,8	1,7
CONTRA OTROS PAÍSES O REGIONES			
Japón	7,6	6,3	3,3
Unión Europea	32,7	20,3	8,3
Latinoamérica	10,8	11,3	4,0
Asia	13,8	22,3	14,6
Resto del Mundo	14,1	11,5	9,1

NOTA: CUSFTA son las siglas en inglés de Tratado de Libre Comercio entre Canadá y los Estados Unidos de América

FUENTES: U.S. Antidumping database, disponible en el National Bureau of Economic Research página web: http://www.nber.org/antidump, y fuentes oficiales del Departamento de Comercio y la International Trade Comission de EE.UU.

Para el ALCA, las actividades AD/CC plantean un reto fundamental en lo referente a políticas. Una opción es uniformar el régimen anti-monopolista entre los países latinoamericanos y caribeños y EE.UU. Sin embargo, dado que la legislación sobre AD/CC en cada país se diseñó con la finalidad explícita de proteger a los productores nacionales de competencia extranjera "injusta", es poco probable que pueda lograrse un proceso de convergencia de este tipo en cuanto a reglamentación en las negociaciones comerciales venideras con EE.UU. Otra opción es que cada país emplee sus propias leyes AD/CC para represalias contra cualquier abuso por parte de EE.UU. u otros países, con el riesgo de guerras

comerciales y más, en lugar de menos, proteccionismo. La tercera opción, que se considera preferible, sería llegar a un acuerdo con EE.UU. que permita el uso de salvaguardias para alivio comercial en lugar de los procedimientos AD/CC. Esto requeriría de una negociación regional de un nuevo capítulo de salvaguardias que estableciese claramente que los incrementos repentinos de importaciones regionales deberían atenderse primordialmente mediante este mecanismo. Esta opción es atractiva en el corto plazo porque, a diferencia de los AD/CC estadounidenses, los derechos arancelarios de salvaguardia son temporales y requieren de la acción del poder ejecutivo, lo cual contrasta con los aranceles sin cláusula de extinción de derechos respaldados por una maquinaria comercial supuestamente técnica e independiente, pero a veces injusta.

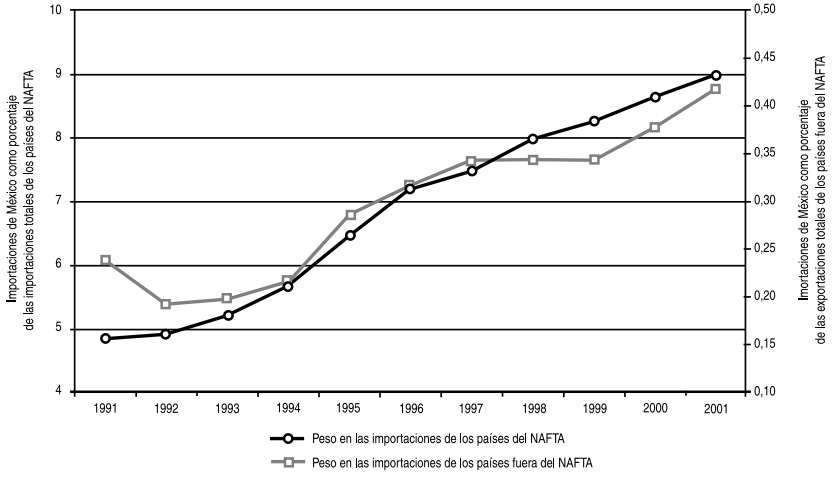
Desvío de comercio del NAFTA

Cuando se estaba negociando el NAFTA, a principios del decenio de los noventa, terceros países expresaron su preocupación de que sus exportaciones a EE.UU. (y, en menor grado, a Canadá y México) serían desplazadas por exportaciones del NAFTA, incluso en muchos productos e industrias en que esos países serían más competitivos que los productores del NAFTA. Desde el punto de vista de México, este desvío de comercio también es importante, porque significaría una pérdida de ingresos fiscales al reemplazar ingresos de terceros países sujetos a aranceles por importaciones libres de aranceles provenientes de EE.UU. o Canadá.

A partir de un profundo análisis de tendencias en los flujos comerciales agregados, controlando sus determinantes básicos, el trabajo encuentra poca evidencia de desvío comercial en el plano agregado, conclusión que concuerda con estudios anteriores sobre el NAFTA. De hecho, tal resultado también sugiere que la participación de México en mercados fuera del NAFTA se incrementó tanto como, o incluso más que, su participación en los mercados del NAFTA (Gráfico 12.8).

GRÁFICO 12.8

PARTICIPACIÓN DE LAS EXPORTACIONES MEXICANAS NO PETROLERAS EN LOS MERCADOS DEL NAFTA Y FUERA DEL NAFTA



FUENTE: Lederman y otros. 2003. *Lessons from NAFTA*. Banco Mundial.

La investigación realizada también examina las tendencias en el comercio de vestimenta para evaluar si los países vecinos del NAFTA fueron golpeados por desvío de comercio en este sector, como lo han sugerido algunos estudios. En términos generales, no hay evidencia sólida de que los países vecinos perdieran participación en el mercado de vestimenta debido a las preferencias del NAFTA. Mientras que todos los países de Centroamérica y el Caribe enfrentaron el mismo cambio en las preferencias estadounidenses respecto de las disfrutadas por México, su desempeño posterior al NAFTA muestra una considerable diversidad. La mayoría de los países centroamericanos lograron aumentar la participación de sus exportaciones en los mercados NAFTA, mientras que a las economías caribeñas no les fue tan bien. Esto sugiere que factores distintos del NAFTA son responsables de buena parte de este diverso desempeño posterior a su entrada en vigencia (Cuadro 12.5).

CUADRO 12.5

PARTICIPACIÓN EN LAS IMPORTACIONES TOTALES DE PRENDAS DE VESTIR DEL NAFTA

	1991-1994	1995-2001
México	3,74	10,76
Costa Rica	1,79	1,50
Guatemala	1,48	2,04
Honduras	1,27	3,28
Nicaragua	0,03	0,41
El Salvador	0,67	2,06
América Central	5,24	9,29
Rep. Dominicana	3,76	3,91
Jamaica	1,05	0,77
CARICOM	5,00	4,78
Bangladesh	2,21	2,88
China	15,44	11,71
Hong Kong	14,54	8,82
Indonesia	2,82	3,31
India	3,24	3,29
Corea	6,67	3,81
Tailandia	2,48	2,82
Taiwán	7,48	3,84
Asia	54,89	40,47

FUENTE: UN-COMTRADE, Apparel HS 61,62.

Entre dichos factores, los incentivos de exportación otorgados por una serie de países en el contexto de las Zonas de Procesamiento de Exportación (ZPE) pueden haber jugado un papel importante. Así, es posible, aunque difícil de verificar, que la tendencia al alza en la participación en las exportaciones de vestimenta regionales podría haberse logrado con costos significativos derivados de concesiones ZPE, tales como ingresos fiscales no obtenidos y otras distorsiones potenciales. Mirando hacia el futuro, las reglas de la Organización Mundial de Comercio (OMC) implican que los incentivos ZPE en su forma actual tendrán que eliminarse gradualmente, de modo que los países involucrados tendrán que de-

sarrollar un nuevo marco de referencia amigable hacia las exportaciones e inversiones. De hecho, un TLC con EE.UU. le ofrecería a estos países una oportunidad para una eliminación gradual conjunta del régimen ZPE.

Futuras negociaciones comerciales para países de Latinoamérica y el Caribe: múltiples frentes

Los beneficios probables para los países de Latinoamérica y el Caribe de un TLC con EE.UU. y Canadá van más allá de la reducción de barreras a su comercio recíproco. Por una parte, un TLC implica una firme garantía de acceso a mercados, en contraste con preferencias otorgadas unilateralmente por EE.UU. (tales como las otorgadas bajo los sistemas ICC, LRECC y LPCPA), que se ofrecen en forma temporal y sujetas a revocación unilateral en cualquier momento. Además, las concesiones unilaterales típicamente dejan a criterio de las autoridades estadounidenses la resolución de disputas comerciales.

Por otra parte, un TLC puede ayudar a "asegurar con candado" el progreso logrado en la liberalización comercial unilateral, inmunizándolo de aquellas presiones proteccionistas que podrían surgir en el futuro. También puede tener un impacto positivo más amplio sobre la credibilidad al ofrecer a inversionistas, tanto nacionales como extranjeros, un marco de referencia más estable y predecible para evitar retrocesos no sólo en las reglas que rigen el comercio internacional, sino posiblemente también en las reformas en otros frentes.

Estos efectos de aseguramiento y credibilidad pueden, no obstante, variar considerablemente entre los miembros prospectivos del ALCA. Probablemente sean más importantes para países que se encuentran en una etapa temprana de la apertura comercial, cuyas reformas todavía adolecen de baja credibilidad. Para otros países que ya tienen bajas barreras al comercio y una fuerte corriente de opinión en favor de la apertura comercial, el dividendo de credibilidad dependerá en gran medida del grado hasta el cual el ingreso al ALCA impulse el mejoramiento y fortalecimiento de políticas e instituciones.

Sin embargo, un ALCA también implica costos y retos de políticas, costos de negociación, especialmente significativos para países pequeños; costos fiscales derivados de la eliminación de aranceles contra otros miembros del TLC, que para algunos países implicaría un *shock* considerable que requeriría de reformas fiscales, y costos ocultos tales como las distorsiones impuestas por las reglas de origen bajo el NAFTA, que si no se atienden en forma apropiada durante el proceso de negociación, pueden incidir negativamente y de manera importante en los beneficios del ALCA.

Además, las previsiones de ganancias a obtener de un ALCA no reducen la necesidad de continuar el avance mediante reformas comerciales unilaterales y negociaciones multilaterales auspiciadas por la OMC. Algunos aspectos fundamentales, tales como las que atañen al comercio agrícola, es poco probable que se resuelvan en el contexto de un TLC, pues la experiencia ha mostrado que EE.UU. no está dispuesto a tratar el tema de sus propios apoyos agrícolas en el contexto de los TLC. Lo mismo vale para las actividades AD/CC, aunque todavía no está claro si EE.UU. podría modificar sus leyes pertinentes incluso bajo un acuerdo en que medie la OMC. Finalmente, para algunos países, especialmente en Suramérica, los acuerdos comerciales con Europa y con la ronda comercial de Doha probablemente sean bastante importantes para el acceso a mercados, quizás en mayor medida para algunas áreas, que los propuestos por el ALCA.

Los países de Latinoamérica y el Caribe deberían seguir activamente involucrados en la ronda comercial de Doha. Argentina y Brasil probablemente sean actores importantes en el debate agrícola como miembros del Grupo Cairns de exportadores agrícolas, que también incluye a EE.UU., Canadá y Australia, para presionar en favor de importantes reformas en las políticas agrícolas en todo el mundo. En esta área, el éxito de la ronda de la OMC en brindar incentivos a todos los países para que desvinculen sus subsidios de las decisiones de producción (como lo intentó anteriormente la Unión Europea, y tal como fue implementado por EE.UU. y México) sería una mejoría sustancial en contraste con la situación actual, en donde sólo un 5 por ciento del apoyo agrícola promedio de los países de la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OECD, por sus siglas en inglés) se basa en cosechas histó-

ricas. Si uno excluye a EE.UU. (20 por ciento) y Canadá (9 por ciento), el promedio del resto de la OECD es aún más bajo. Puesto que el proceso de ampliación de la Unión Europea (UE) ya está trayendo a primer plano la sustentabilidad de la Política Agrícola Común (PAC) europea, es probable que en el futuro haya un margen de negociación en lo referente a subsidios agrícolas.

Sobre la liberalización unilateral, el análisis del informe sugiere que buena parte del incremento de participación en el mercado logrado por México en años recientes refleja su liberalización comercial unilateral desde fines de la década de 1980. Para terceros países, esto significa que las políticas favorables al comercio, aunque sean unilaterales, pueden generar grandes dividendos en cuanto a la expansión del mercado exportador. Además, no hay evidencia convincente de que los aranceles iniciales más altos puedan ayudar a los países en vías de desarrollo a lograr un mejor acceso al mercado de los países industrializados en las negociaciones comerciales, como lo han sugerido algunos. Por el contrario, los países en vías de desarrollo con baja credibilidad podrían tener que bajar los aranceles a fin de dar una señal de su disposición a ejecutar reformas comerciales adicionales requeridas por acuerdos comerciales potenciales. No es casual que EE.UU. negociara el NAFTA con México después de que este país efectuó reformas unilaterales, ni que Chile fuera el siguiente país, seguido muy de cerca por Centroamérica, que en su conjunto está entre las economías más abiertas de la región. En consecuencia, el informe llega a la conclusión de que los países latinoamericanos y del Caribe deberían emprender reformas unilaterales y multilaterales, al tiempo que negocian TLC con EE.UU. y otros países. De hecho, este ha sido el modelo chileno desde hace algún tiempo.

12.6 MERCADOS DE FACTORES

Aunque los Acuerdos de Libre Comercio, por definición, se refieren al comercio, también tienen consecuencias potencialmente importantes sobre la retribución del trabajo y del capital, por varias razones. En primer lugar, la teoría sugiere que el comercio debería conducir a una mayor convergencia de los retornos al capital y de los salarios entre socios comerciales, reflejando una mayor eficiencia en la asignación de factores. Segundo, los TLC pueden incluir disposiciones específicas que eli-

minan barreras al movimiento internacional de capital (como en NAFTA) y de trabajo (como en la UE). Finalmente, y no menos importante, los TLC pueden reducir el riesgo percibido de invertir en los países socios, al otorgar una garantía de acceso al mercado ampliado definido por el acuerdo, y al asegurar el comercio y otras políticas de los países participantes.

Capital

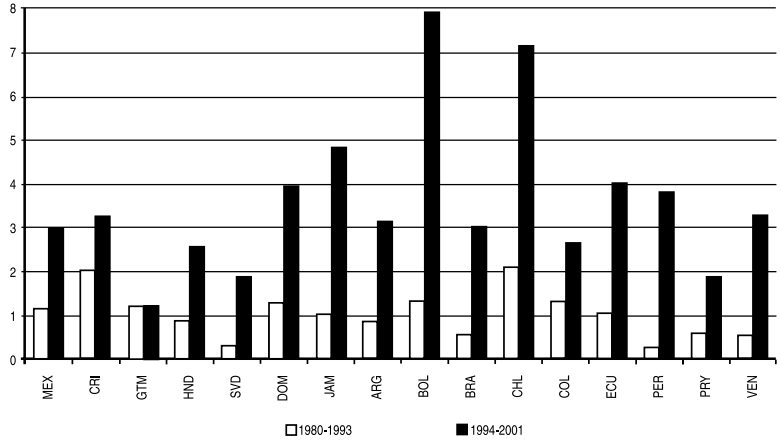
Por medio de los canales mencionados anteriormente, un TLC puede profundizar el grado de integración financiera (además de la integración comercial) de los países participantes. Concretamente, puede impulsar un incremento sustancial de los influjos de inversión extranjera en los nuevos miembros del TLC. De hecho, la expectativa de una mayor IED probablemente sea uno de los principales beneficios que esperan obtener del ALCA sus posibles miembros. La experiencia con el NAFTA parece validar esas expectativas: los flujos agregados de IED a México sí aumentaron significativamente en el período subsiguiente a la aprobación del NAFTA, y el análisis econométrico sugiere que el acuerdo comercial jugó un papel fundamental en ese incremento. En conjunto, sin embargo, el desempeño de la IED en México durante el período posterior a la entrada en vigencia del NAFTA no fue significativamente superior a la norma latinoamericana, salvo en los años inmediatamente posteriores a la aprobación del tratado (Gráfico 12.9). No hay mucha evidencia de que el incremento de la inversión en México ocurrió a costa de otros países de la región (es decir, que el NAFTA condujo a un desvío de la inversión). Los países vecinos de Centroamérica y el Caribe, los que más podían perder por una reorientación de los flujos de IED hacia México, no mostraron en general un peor desempeño como receptores de inversión después del NAFTA.

En conjunto, esta evidencia indica que si bien un ALCA probablemente estimule la IED en los países miembros de Latinoamérica y el Caribe no es necesaria, ni suficiente, para obtener tal resultado. Chile ha tenido grandes flujos de IED en forma persistente sin un TLC, mientras que Grecia no obtuvo beneficios inmediatos en IED por su entrada a la Comunidad Económica Europea. En otras palabras, un ALCA es un com-

plemento, más que un sustituto, de una política y un ambiente institucional amigables hacia las inversiones, y no puede compensar la inestabilidad macroeconómica ni las instituciones débiles. Así, los países que esperan beneficiarse de la creación de inversiones inducidas por el ALCA deben impulsar reformas orientadas hacia el mejoramiento de los requisitos fundamentales para la inversión: estabilidad económica y de políticas, productividad, instituciones y gobernabilidad. Aunque hay considerable variabilidad sobre esto en la región, en la mayoría de estas dimensiones los países latinoamericanos y del Caribe todavía están a la zaga de otras regiones en desarrollo, como Asia Oriental.

GRÁFICO 12.9

LATINOAMÉRICA. FLUJOS NETOS DE IED COMO PORCENTAJE DEL PIB
promedios anuales por período



FUENTE: Lederman y otros. 2003. *Lessons from NAFTA*. Banco Mundial.

Esta estrategia, centrada en el mejoramiento del clima de inversión tanto para inversionistas nacionales como extranjeros, debería reemplazar los incentivos para la IED basados en exportaciones, que han dominado los esfuerzos de atracción de IED en una serie de países, de modo notorio en Centroamérica y el Caribe. Como ya se indicó, tales incentivos pronto dejarán de ser factibles bajo las reglas de la OMC. Las concesiones fiscales y otros incentivos son menos importantes que los requisitos fundamentales de la IED para las decisiones sobre localización de inversiones, aunque sí tienen algún impacto cuando la opción es entre receptores con requisitos fundamentales similares. No obstante, los incenti-

vos también pueden ser distorsionantes y derrochadores si las inversiones que atraen no se traducen en externalidades positivas significativas. Para minimizar sus costos, los incentivos deberían basarse en reglas, y estar disponibles para todos los inversionistas, independientemente de su nacionalidad.

La preocupación medular para los países receptores no es el volumen de IED que podrían recibir, sino los beneficios que ese volumen trae a la economía. Las reformas en previsión de un ALCA tienen que centrarse también en los determinantes fundamentales de tales beneficios, aun cuando no afecten directamente el volumen de influjos de IED. En particular, para que la economía nacional asimile cualquier efecto de transmisión de externalidades que se derive de la IED, deben existir ya niveles suficientes de capital humano y un adecuado sistema de conocimiento e innovación.

No obstante, una mayor IED e integración financiera internacional no garantizan que las empresas podrán aprovechar plenamente las nuevas oportunidades ofrecidas por el ALCA y acelerar la convergencia de ingresos en el hemisferio americano. La enorme mayoría de las empresas en los países latinoamericanos y del Caribe (especialmente las más pequeñas y nuevas) no pueden recurrir a mercados financieros extranjeros y su acceso a financiamiento nacional se ve limitado por las deficiencias de los mercados financieros locales. En gran medida, el reducido tamaño e iliquidez de estos mercados refleja carencias legales e institucionales en lo atinente a la protección de los derechos de acreedores y accionistas, que en la mayoría de los países latinoamericanos son mucho más débiles que en los países industrializados y en Asia Oriental. Así, las medidas legales y regulaciones para fortalecer la protección a los inversionistas deben estar entre las prioridades de la agenda de reforma.

Mano de obra

En relación a la mano de obra, las lecciones que se derivan de la experiencia mexicana para otros países que consideran la posibilidad del ALCA son necesariamente tentativas, pero en su conjunto la evidencia sugiere que se justifica un optimismo cauteloso. Hay alguna evidencia de convergencia hacia los niveles salariales estadounidenses, pero la in-

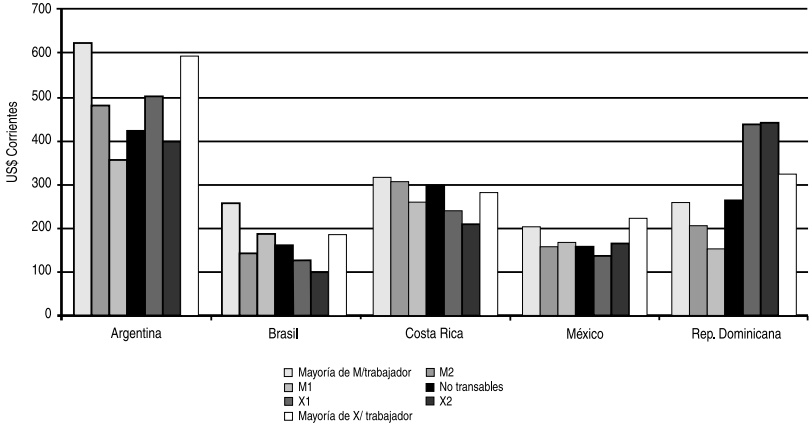
ferencia es muy difícil por el colapso de los salarios reales mexicanos tras la "Crisis del Tequila". Aunque los salarios manufactureros crecieron tras la liberalización unilateral y lo hicieron fuertemente en los años siguientes al NAFTA, no hay prueba sólida de que esto se debiera específicamente a la convergencia por medio del comercio. Por una parte, los salarios son más altos, y han crecido más rápidamente, en países con más comercio, IED y presencia de maquila. Por otra parte, la integración aparentemente más fuerte de los salarios a lo largo de la frontera, tanto en industrias que entran al comercio exterior como las que no, sugiere un papel importante de la migración como impulsora de la convergencia limitada que se ha visto hasta el momento. Quizás Chile ofrezca una visión de más largo plazo que, tras una versión muy similar a la "Crisis del Tequila" posterior a la liberalización unilateral a principios del decenio de 1980, generó un impresionante 3,2 por ciento de crecimiento anual real de los salarios desde 1986 hasta el presente, con una reducción impresionante de las tasas de pobreza.

Pese a la percepción popular, hay poco fundamento para las preocupaciones de que el NAFTA, o los TLC en general, probablemente tengan un efecto perjudicial sobre la disponibilidad y la calidad de los empleos. En forma consistente con la evidencia para toda la región, hay pocos indicios de desempleo más alto, mayor volatilidad del mercado laboral o incremento de la informalización asociados a la liberalización comercial. De hecho, las empresas mexicanas, como las de la región en general, que están más expuestas al comercio tienden a pagar salarios más altos, hecho el ajuste según nivel de calificación (Gráfico 12.10), son más formales e invierten más en capacitación. La ampliación probablemente temporal de la brecha salarial entre los trabajadores calificados y no calificados que se observa en toda la región, puede verse como un bienvenido incremento en la demanda de trabajadores calificados en empresas nuevas y en empresas que están introduciendo mejoras.[2] Sin embargo, como se comenta más adelante, esto significa que el ALCA requerirá de un esfuerzo más vigoroso para mejorar el nivel del capital humano.

2. Las tendencias en la calidad y disponibilidad de empleos en la región como un todo, así como la calificación y determinantes, se documentan ampliamente en los recientes informes de los países LAC, "*From Natural Resources to the Knowledge Economy*" (2001) y "*Closing the Gap in Education and Technology*" (2002).

GRÁFICO 12.10

LATINOAMÉRICA. SALARIOS AJUSTADOS A CALIFICACIÓN SEGÚN GRADO DE EXPOSICIÓN AL COMERCIO



NOTA: M1 y M2 son progresivamente los terciles de industria más expuestos a las importaciones. X1 y X2 son progresivamente los terciles con más exportaciones.

FUENTE: Lederman y otros. 2003. *Lessons from NAFTA*. Banco Mundial.

Resulta más difícil identificar las políticas laborales más apropiadas para complementar el ALCA. En el corto plazo, un TLC puede conducir a una significativa reasignación de empleos de sectores en donde un país no tiene ventajas comparativas hacia otros en donde sí las tiene, y tal reasignación es esencial para aprovechar los beneficios del comercio. En el largo plazo, las economías más dinámicas probablemente requieran de más cambios de personal a medida que se adopten nuevas tecnologías y se establezcan, desarrollen y desaparezcan nuevas empresas y nuevos sectores. La legislación laboral idealmente debe facilitar la transición de los trabajadores de industrias agonizantes a industrias en expansión, para proteger su subsistencia. Una cuestión más general es cómo se ajustan los mercados laborales a *shocks* macroeconómicos del tipo que enfrentaron Argentina, Brasil, Colombia y México, por ejemplo, durante la década de los noventa. La evidencia actual de México no sugiere que la apertura misma haya conducido a más *shocks* para la fuerza laboral, pero el tema es importante a fin de interpretar la evidencia de las diversas experiencias en la región.

Al momento de la firma del NAFTA, el mercado laboral mexicano era razonablemente flexible y mostraba pocas rigideces nominales. Los bajos niveles de desempleo de México, a excepción de las secuelas inme-

diatas de la "Crisis del Tequila", revelan la capacidad de la economía para efectuar las reasignaciones sectoriales necesarias sin grandes resultados laborales adversos. Incluso durante la crisis, México realizó bajas significativas en los salarios reales, al permitir que la inflación erosionara los salarios y, por consiguiente, evitó muy altas tasas de desempleo. Se puede argumentar que esta es la diferencia crucial en comparación con países como Argentina y Colombia, cuyas crisis macroeconómicas durante el decenio de los noventa, en un marco de salarios reales relativamente rígidos, han conducido a un desempleo elevado y sostenido. Lo que sugiere la experiencia de México es que ni los prolongados períodos de desempleo ni la degradación de la calidad de los empleos son resultados inevitables, o incluso probables, de un ALCA.

Una preocupación mayor para todos los países que consideran la posibilidad de tomar parte del ALCA es la incapacidad de las empresas de realizar ajustes en su fuerza laboral a un costo moderado y predecible, así como la falta de redes de seguridad para los trabajadores cuando son posibles tales ajustes. México es muy representativo de Centro y Suramérica (aunque no del Caribe) por cuanto prohíbe el despido de trabajadores por razones económicas e impone costos por despidos, que son aproximadamente el doble que en los países avanzados. De hecho, Brasil, con los costos de separación más bajos de América Latina, sólo se encuentra ligeramente por encima del promedio de los países avanzados, mientras que Bolivia, en el extremo más alto, tiene costos que triplican los de los países industriales. La carencia de un sistema ordenado de despidos por razones económicas conduce a despidos altamente contenciosos que elevan los costos de transacción para las firmas y la inseguridad para ambas partes en cuanto a la compensación final. El sistema no promueve la reasignación continua de trabajadores hacia trabajos más adecuados, lo cual impide obtener los aumentos en la productividad laboral, que son un producto colateral que se espera obtener del ALCA. También constituye una muy deficiente forma de protección de los trabajadores. A falta de un programa de ahorros individuales, como el que se implementó en Colombia o Chile, o un programa de seguro de desempleo como el de Brasil, la fuente de compensación de los trabajadores en caso de que una empresa colapse es la misma empresa en problemas, pero exactamente este es el agente equivocado para asumir el riesgo. En síntesis, el código laboral mexicano, como el de muchos paí-

ses que consideran la posibilidad del ALCA, probablemente no sirve bien a los trabajadores ni a los patronos, y es probable que se convierta en un impedimento mayor en el contexto de economías más abiertas y competitivas después de la liberalización comercial regional.

12.7 INNOVACIÓN

Las deficiencias en los sistemas educativos y de innovación en la mayoría de los países latinoamericanos y del Caribe plantean una restricción crucial de su capacidad de cerrar la brecha con EE.UU. Tal como fue descrito en el reciente informe del Banco Mundial para los países de Latinoamérica y el Caribe, "*Closing the Gaps in Education and Technology in Latin America and the Caribbean*", tales deficiencias afectan prácticamente a todos los países de la región. En ese informe también se comenta más detalladamente las políticas correspondientes.

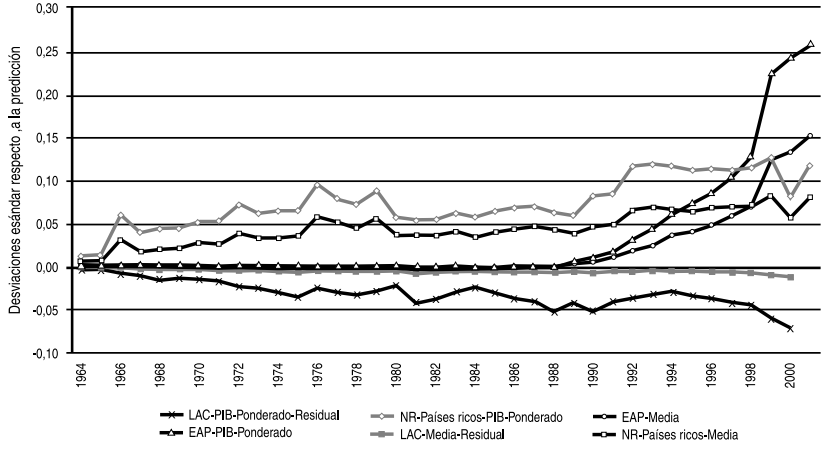
Las principales brechas educativas en América Latina y el Caribe son las que se refieren a la cobertura de la matrícula en educación secundaria y a la mala calidad de la educación que reciben sus ciudadanos. El desempeño de México, en lo referente a estas dimensiones, como en la mayoría de los países de la región, se encuentra por debajo de la norma internacional para países con niveles de ingresos similares.

La región como un todo también se encuentra a la zaga, según lo establecido en la norma internacional en cuanto al esfuerzo total en Investigación y Desarrollo, así como en la eficiencia de tal esfuerzo. El esfuerzo total en Investigación y Desarrollo y la actividad en patentes están por debajo de los niveles típicos de países con características similares. La evidencia internacional sugiere que el esfuerzo de inversión de la región en Investigación y Desarrollo debería ser alrededor de 2,5 veces su nivel actual, que a fines de la década de los noventa era de aproximadamente 0,4 por ciento del PIB en Argentina, 0,6 por ciento en México, 0,8 por ciento del PIB en Brasil, en comparación con más de 2,5 por ciento en EE.UU. y Corea. La principal contribución al esfuerzo de innovación en México puede haber sido su Capítulo 17 sobre derechos de propiedad intelectual, pues nuestro análisis sugiere que una protección más fuerte está asociada a niveles más altos de Investigación y Desarrollo como proporción del PIB.

La ineficiencia de los sistemas de innovación de la región se refleja en un nivel de patentes obtenidas por cada dólar invertido en Investigación y Desarrollo que está significativamente por debajo del promedio de la OECD, que a su vez es sustancialmente inferior a los de Corea, Taiwán, Suecia y Finlandia. De todos los países de Latinoamérica y el Caribe, sólo Costa Rica y Venezuela se encuentran entre los de alta eficiencia en el desempeño. Esta ineficiencia regional parece estar asociada con la falta de enlaces entre el sector productivo y las universidades y laboratorios públicos de ideas ("*think tanks*"), que a su vez no brindan incentivos para que sus investigadores participen en esfuerzos de investigación y desarrollo productivos. Estas deficiencias se reflejan en las percepciones del sector privado acerca de la calidad de la investigación realizada en las universidades y los alcances de los proyectos colaborativos entre universidades y empresas privadas.

GRÁFICO 12.11

BRECHA DE LOS PAÍSES LATINOAMERICANOS EN NÚMERO DE PATENTES RESPECTO DE LOS PATENTADORES PROMEDIO



FUENTE: Lederman y otros. 2003. *Lessons from NAFTA*. Banco Mundial.

El rezago de la región en resultados de innovación se refleja en el hecho de que el número de patentes estadounidenses otorgadas a investigadores de la región se encuentra significativamente por debajo de lo que se esperaría en base al PIB, la fuerza laboral, y las exportaciones a EE.UU. (Gráfico 12.11). En contraste, la evidencia también identifica a un grupo de países de alto nivel de desempeño y ricos en recursos na-

turales (Australia, Canadá, Finlandia, Nueva Zelanda, Suecia y Noruega) que, junto con Asia Oriental y la región del Pacífico, se desempeñan mucho mejor que el promedio internacional.

Una adecuada capacidad de innovación es esencial para explotar el potencial del NAFTA y del ALCA venidero. Para desarrollarla, la región debe intensificar su progreso en educación, tanto en términos de cobertura como de calidad, y realizar un gran esfuerzo por incrementar el gasto en innovación. Esto puede lograrse revisando las políticas de incentivos públicos otorgados a las actividades de investigación y desarrollo y reestructurando un sistema nacional de innovación que es, mayormente, disfuncional.

13. COSTA RICA Y LA INTEGRACIÓN DE LA ECONOMÍA INTERNACIONAL: EXPERIENCIAS Y PERSPECTIVAS

EDUARDO LIZANO

13.1 INTRODUCCIÓN

Este documento se divide en tres partes. En la primera se examinan, brevemente, las principales experiencias acumuladas por Costa Rica en el proceso de la apertura comercial y financiera; es decir, de su integración a la economía internacional. En la segunda parte se analiza las perspectivas a la luz de esas experiencias y de las circunstancias imperantes en la actualidad; es decir, se enumeran algunos de los elementos principales de la posible agenda que aún quedan por realizar. Finalmente, se incluyen algunas consideraciones.

13.2 LAS EXPERIENCIAS

Después de varias décadas de participar en el programa de integración económica centroamericana como miembro activo del Mercado Común Centroamericano (MCCA), Costa Rica decidió, a mediados de la década de los años ochenta, acelerar y profundizar su integración en la economía internacional. De estos dos esfuerzos ya pueden sacarse varias experiencias útiles para tomar las decisiones y acciones que habrán de adoptarse en el futuro cercano.

a) La gran importancia del comercio exterior, importaciones y exportaciones, así como de las relaciones financieras externas para el desarrollo económico del país, es en la actualidad un hecho de aceptación general con contadas excepciones. En efecto, idos están ya

los tiempos de las largas disquisiciones y duras discusiones, sin cuartel la gran mayoría de ellas, en torno al tema del comercio exterior y su relación con el crecimiento económico. En ellas participaron activamente, de una parte, Myrdal, Baran y Prebisch y de otra, de Mynt, Lewis y Haberler. La balanza se ha inclinado a favor de este último grupo ampliado por Viner y Meade. De hecho, hoy todos los países desarrollados participan activamente en la economía internacional. Sin duda, el comercio internacional no sólo no es un juego en el cual ningún país gana, ni tampoco es simplemente un juego de resultado cero en donde la ganancia de un país representa una pérdida para el otro. Más bien se trata de un juego de suma positiva, cuyo resultado permite a todos los países participantes salir ganando. Fue así como del modelo de sustitución de importaciones (ISI), del regionalismo cerrado (tal como fue el caso del MCCA en sus primeras etapas) y del desarrollo hacia adentro, se pasó al modelo de desarrollo hacia afuera (promoción de exportaciones, atracción de inversiones extranjeras, apertura comercial y financiera e integración a la economía internacional) y al regionalismo abierto.

b) Las ventajas y beneficios de la integración en la economía internacional son mayores cuanto más pequeños sean los países. Para economías tan pequeñas como las de Costa Rica, de Centroamérica y del Caribe, la apertura comercial y financiera es un elemento esencial si se desea acelerar su crecimiento económico de manera sostenida.

   De hecho, los mercados internos de países muy pequeños y pobres no ofrecen perspectivas satisfactorias para su crecimiento sostenido. Por eso, no es posible beneficiarse de las economías de escala y de aglomeración, de las ventajas de la división del trabajo y de la especialización, ni tampoco pueden incorporarse tecnologías contemporáneas. Para lograr todo lo anterior se requiere acceso a mercados grandes, amplios y dinámicos. El aislamiento, es decir, la poca integración en la economía internacional, ocasiona grandes costos a los productores nacionales, pero sobre todo a los consumidores costarricenses.

Cuanto más pequeño y pobre sea un país, mayor la urgencia de la apertura y mayores las oportunidades derivadas de su inserción en la economía internacional. Evidentemente, el camino no es un lecho de rosas ¡No! El camino es largo y fatigoso, pleno de obstáculos. El proceso requiere de un esfuerzo sostenido durante varias décadas. Debe procederse con inteligencia y con astucia. No se trata de apostar a un optimismo ingenuo. Deben apreciarse las dificultades, reconocerse los retos y ponderarse los riesgos. Sí, pero nada de ello debe ser óbice para seguir adelante, a paso firme, con el proceso de inserción en la economía internacional.

c) Ahora bien, aunque el proceso de apertura e inserción a la economía internacional es una condición necesaria, claro está, lejos está de ser suficiente. El país, cada país, debe llevar a cabo una larga y compleja tarea, cual es la de poner y mantener la casa en orden; es decir, crear las instituciones y adoptar las políticas necesarias para promover el proceso de desarrollo. Solo así sería posible aprovechar las múltiples oportunidades y hacer frente a los numerosos desafíos que la globalización plantea. Si ese esfuerzo interno no se realizara se desperdiciaría la posibilidad de acelerar el desarrollo económico del país. En otras palabras, si bien la integración en la economía internacional es una condición necesaria, para el desarrollo económico, no representa, sin embargo, una panacea para salir del subdesarrollo.

d) Ahora bien, cabe preguntarse, si el libre comercio, la apertura y la integración a la economía internacional traen aparejados tantos beneficios, entonces ¿por qué los países no los ponen en práctica cuanto antes? Tres razones principales explican este hecho:

   i. Una vez que el proteccionismo echa raíces, las rentas y ganancias de importantes grupos sociales, privados y públicos, son tan elevadas que se dificulta mucho adoptar medidas como la apertura comercial, que viene a modificar esta situación y a poner en peligro dichas rentas y ganancias.

   ii. La apertura no sólo genera "ganadores" sino también "perdedores", se trate de algunos grupos de productores, de trabajadores o de ciertos grupos de consumidores. Todos ellos se opondrán tenazmente al libre comercio.

iii. Ciertos sectores políticos perderán poder por cuanto la inserción en la economía internacional les impedirá utilizar, en adelante, algunos instrumentos poderosos para tratar de cultivar sus clientelas electorales, como los aranceles aduaneros, subsidios y otros obstáculos al comercio exterior como, por ejemplo, las cuotas de importación y de exportación.

Así, con mucha frecuencia, algunos grupos de empresarios, privados y públicos, forman alianzas con agrupaciones de trabajadores de sus empresas y con determinados políticos para oponerse, de manera pertinaz, al libre comercio y a la apertura, debido al peligro de perder parte de sus rentas y ganancias; es decir, por temor a no poder seguir explotando a otros productores nacionales, pero sobre todo a los consumidores costarricenses, incluidos los de más bajos ingresos.

e) El proceso de integración en la economía internacional puede llevarse a cabo de diferentes maneras, por diversas vías. Este, precisamente, es el enfoque adoptado por Costa Rica.

Los caminos que ha seguido Costa Rica son bien conocidos:

La vía unilateral. El modelo del desarrollo hacia adentro se caracterizaba por altas tarifas arancelarias, para proteger a los productores nacionales de la competencia de los bienes importados. En la segunda mitad de la década de los años ochenta, el país comenzó a desmantelar el proteccionismo por etapas, pero de manera significativa. En 1986, la tarifa promedio para productos terminados alcanzaba entre 40 y 100 por ciento. En la primera etapa, se consolidó el arancel externo, de manera que las tarifas no sobrepasaran el 80 por ciento. En la segunda, el arancel promedio disminuyó a 40 por ciento y en la tercera al 20 por ciento.[1] Hoy ya el arancel promedio es del 7 por ciento. Eso sí, algunos productos agropecuarios aún mantienen impuestos de aduana muy elevados que sobrepasan el 100 por ciento. Además, Costa Rica ingresó como miembro a la Organización Mundial del Comercio (OMC).

1. Ver Herrera (1992), pp. 147-164.

Se ha criticado y se ha dudado acerca de la conveniencia de la apertura unilateral con el argumento de que la integración en la economía internacional debería consistir en un toma y daca: Costa Rica abriría el acceso a su mercado sólo si otros países actuaran de la misma forma.

Sin embargo, no debe pasarse por alto las importantes ventajas de la apertura unilateral, sobre todo cuando se trata de aranceles externos muy elevados en economías tan pequeñas como la de Costa Rica y la de los países centroamericanos. De hecho, la apertura unilateral permite:

i. a los consumidores beneficiarse al poder adquirir una mayor diversidad de bienes a precios más favorables;

ii. a los productores beneficiarse al poder abastecerse de materias primas, bienes intermedios y bienes de capital a mejores precios, al tener acceso a un mayor número de mercados en donde comprar (importar);

iii. a la economía nacional beneficiarse, también porque debido a la mayor competencia externa, los productores locales se ven obligados a adoptar medidas a fin de reducir los costos unitarios de producción y los márgenes de utilidades, todo en beneficio de los consumidores y los productores del país.

En resumen, los consumidores mejoran su nivel de vida, los productores se hacen más competitivos, la asignación de los factores mejora y, por ende, la productividad y la competitividad de la economía aumentan en general.

La vía subregional. Desde los años sesenta, Costa Rica participa en el MCCA. El proceso de apertura se llevó a cabo simultáneamente entre los cinco países del Istmo. Los empresarios costarricenses se vieron obligados a competir en un mercado tres veces mayor que el nacional. Los consumidores costarricenses pudieron también abastecerse en un mercado mucho mayor. Debe tenerse presente, sin embargo, que el programa de integración económica centroamericana correspondió al modelo de desarrollo hacia adentro planteado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CE-

PAL). Así, el MCCA no buscaba la integración en la economía internacional de los países centroamericanos, sino más bien la aplicación del modelo de sustitución de importaciones en economías muy pequeñas y pobres.

La vía bilateral. Costa Rica ha transitado con firmeza este camino en los últimos años y ha logrado suscribir tratados de libre comercio (TLC) con México, Canadá, Chile, República Dominicana y, en la actualidad, negocia con Panamá y los países del Caribe. Además, conjuntamente con Centroamérica, negocia un TLC con los Estados Unidos.

La vía multilateral. Costa Rica participa activamente en las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) que reúne a más de treinta países del continente, incluidos los miembros del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (NAFTA), los del MERCOSUR, de la Comunidad Andina y los del Caribe. Este acuerdo continental ofrecerá a Costa Rica acceso a mercados mayores a los que tiene en la actualidad.

La vía internacional. Costa Rica también participa con empeño en las negociaciones en el seno de la OMC, concretamente en la Ronda de Doha. Para propiciar sus intereses agrícolas en la OMC, Costa Rica es miembro del grupo Cairns.

Costa Rica ha tratado así de aprovechar las oportunidades que cada uno de estos enfoques le ofrece. Así, ha negociado el acceso a los mercados con países de un tamaño económico y un grado de desarrollo semejante (Centroamérica, República Dominicana), con países mucho más grandes (México), así como con países de un grado de desarrollo mucho más avanzado (Canadá). También ha aceptado el reto de proceder a la apertura unilateral y de participar en las negociaciones en el seno de la OMC. Para un país pequeño como Costa Rica, con muy poca o ninguna capacidad de influir en las relaciones internacionales, la decisión de optar por varios caminos para integrarse a la economía internacional ha resultado acertada.

f) Dicho lo anterior, debe reconocerse que el enfoque costarricense no está exento de ciertas dificultades y de algunos peligros. Los siguientes deben mencionarse de manera específica:

La desviación de comercio. Los tratados de libre comercio, en especial aquellos de tipo bilateral o subregional, bien pueden tener consecuencias indeseables, tanto para los países que los suscriben como para la economía internacional. En efecto, esos tratados eliminan o reducen los aranceles y otros obstáculos al comercio solo para los países miembros, pero no para los demás. En tal circunstancia, los TLC pueden ocasionar la desviación del comercio. En efecto, bienes que Costa Rica importaba antes del TLC del país A, ahora, después del TLC, los deja de importar de ese país (país éste para el cual los aranceles no disminuyen) y los comienza a importar del país B participante en el TLC (país para el cual los aranceles sí disminuyen). Costa Rica deja así de comprarle al país A que produce más barato y ahora se abastece del país B que produce más caro. Esta desviación de comercio representa un costo adicional para Costa Rica al tener que pagar más caro por sus importaciones y para el país A, pues su producción, a pesar de ser la más eficiente, disminuye.

Evidentemente, cuanto más significativa resulte la desviación del comercio, el TLC respectivo en vez de representar un paso hacia la mayor integración en la economía internacional, más bien significa apartarse y alejarse de ella. No se da un paso hacia adelante, sino más bien, se retrocede.

El *spaghetti bowl*. Bhagwati, de manera reiterada, ha insistido en los serios problemas planteados por la proliferación explosiva de TLC bilaterales, subregionales y multilaterales, sobre todo cuando están vigentes de manera simultánea. De esta forma se crea una red tupida de relaciones recíprocas avanzadas entre muchos países. Cada una de estas relaciones implica cierto grado de discriminación para los países que no participan en el respectivo TLC. Las concesiones son diferentes en cuanto a los bienes y servicios que cubren, al monto de la concesión, al plazo para llevar a cabo la desgravación y a las reglas de origen, entre otros elementos.

Los llamados TLC son más bien tratados comerciales discriminatorios, cuyos efectos, dada su proliferación e importancia, llegan a representar un serio obstáculo para lograr el libre comercio internacional al crearse cada vez más y más discriminaciones.

Así, Costa Rica debe tener el cuidado de no firmar TLC muy diferentes entre ellos, y además deben enmarcarse dentro de la normativa de la OMC.

El problema administrativo. Suscribir numerosos TLC diferentes entre si plantea un grave problema para su adecuada administración. Por ejemplo, si las reglas de origen son diferentes, así como el nivel y el ritmo de las desgravaciones, entonces los funcionarios de aduana tendrán serias dificultades para poder determinar los impuestos de aduana que deben aplicarse a las mercaderías provenientes de los países miembros de cada TLC. Este problema alcanza, sin duda, una mayor gravedad si se toman en cuenta los problemas aduaneros ya crónicos en países como Costa Rica. Esta situación es un caldo de cultivo para propiciar la ineficiencia y la corrupción.

El bilateralismo y el subregionalismo crean ventajas para ciertos grupos de empresarios y de trabajadores que podrían ponerse en peligro cuando se trata de adoptar el multilateralismo o el enfoque internacional (OMC). De esta manera, surgen nuevos e importantes obstáculos para avanzar más allá del bilateralismo y del subregionalismo y tratar de consolidar el multilateralismo y el enfoque internacional, es decir lograr la liberalización de la economía internacional.

En conclusión, un país pequeño y en vías de desarrollo como Costa Rica, debe aprovechar simultáneamente las diferentes oportunidades que se le presentan para ampliar su acceso a mercados externos. En algunos casos, se trata de negociar con pocos países en el corto plazo. En otros, se busca negociar con muchos países en el largo plazo. En ambas circunstancias, sin embargo debe tenerse el cuidado y hacerse el esfuerzo, para asegurarse que esas decisiones se lleven a cabo dentro de la normativa de la OMC, a fin de lograr, efectivamente, una mayor integración en la economía internacional y evitar, a todo trance, que representen más bien un retroceso.

g) La experiencia de Costa Rica ha resultado, en términos generales, muy satisfactoria. Los resultados logrados no le han dado la razón a las “aves de mal agüero”.

- Cuando Costa Rica iba a participar en el MCCA, se afirmaba que las empresas costarricenses no podrían competir con las de El Salvador y Guatemala. La realidad resultó muy distinta.

- Cuando Costa Rica disminuyó considerablemente, y de manera unilateral, su arancel externo, se afirmaba que las empresas costarricenses quebrarían, dado su bajo nivel de competitividad para competir en los mercados internacionales. La realidad resultó muy distinta.

- Cuando Costa Rica suscribió el TLC con México se afirmaba que México invadiría y dominaría el mercado costarricense. La realidad resultó muy distinta.

- Cuando Costa Rica abrió su cuenta de capital, se afirmaba que la fuga de capitales costarricenses al exterior sería de tal magnitud que la medida no podría mantenerse vigente por mucho tiempo. La realidad resultó muy distinta.

- Cuando Costa Rica entró a formar parte de la OMC, se afirmaba que la decisión era equivocada porque países pequeños en vías de desarrollo no tenían ningún papel que jugar en dicha organización. La realidad ha resultado muy distinta.

En resumen, ni las empresas quebraron de manera masiva, ni el desempleo aumentó estrepitosamente, ni los capitales nacionales se fugaron. Por el contrario, las exportaciones e importaciones aumentaron y se diversificaron notoriamente, de manera que ya hoy representan, junto con el turismo, alrededor del 100 por ciento del PIB. Además, vinieron capitales del exterior (inversión extranjera directa) en volúmenes apreciables. Problemas y dificultades las ha habido sin duda, nadie se atrevería a negarlo, pero el balance en general, ha sido altamente positivo. Los profetas de desventuras que solo ven tinieblas, explotación, conspiración y confabulación por todas partes no han tenido razón. Sus ideas no han logrado prevalecer. La historia lleva otro rumbo. Una vez dado este breve vistazo al pasado, ahora es necesario hacer girar los talones y mirar hacia adelante.

13.3 LAS PERSPECTIVAS

Tratar de otear o escudriñar el futuro es una tarea siempre azarosa. En efecto, como las experiencias se acumulan, los conocimientos se amplían y las circunstancias cambian, entonces la incertidumbre siempre caracteriza el futuro. Sin embargo, es conveniente mirar hacia delante, reflexionar, aunque sea en términos generales, acerca de las áreas prioritarias y de los puntos de mayor trascendencia con el propósito de determinar los elementos que podrían servir de base para conformar una posible agenda y así orientar la toma de decisiones.

A continuación se abordan tres temas. En primer lugar, los objetivos básicos que deben perseguirse. En segundo lugar, las ideas fundamentales que deben tomarse en consideración para lograr una mayor inserción en la economía internacional. En tercer lugar, la organización institucional requerida para poder sacar buen provecho de la mayor apertura comercial y financiera.

a) Deben lograrse tres objetivos básicos.

   i. Ofrecer a los consumidores y productores, cada día, mayores oportunidades mediante el acceso a mercados externos y así diversificar las fuentes de abastecimiento tanto de bienes de consumo final como de materias primas, bienes intermedios y bienes de capital. De esta manera, consumidores y productores podrán satisfacer mejor sus necesidades.

   ii. Forzar a los empresarios rentistas, cuyas utilidades provienen del proteccionismo arancelario y de los subsidios, a transformarse en empresarios modernos, cuyas ganancias se generan gracias a la innovación y la competitividad. Así, los empresarios cumplirán mejor su cometido principal, el cual consiste en satisfacer las necesidades de consumidores y productores y de proteger los legítimos intereses de los accionistas.

   iii. Modernizar el Sector Público en general, con el propósito de crear un entorno propicio para impulsar las inversiones locales y extranjeras. Así, mediante la adopción de medidas macro y micro se podrá acelerar el proceso de desarrollo socio-económico del país.

b) En diferentes campos en los cuales Costa Rica trata con denuedo de ampliar el acceso a mercados externos, existe la necesidad de redoblar los esfuerzos para consolidar ciertos logros y asegurar nuevas metas. Concretamente, se trataría de los siguientes puntos fundamentales.

   i. Consolidar el espacio económico centroamericano. Para este efecto se busca, en primer lugar, hacer más de lo mismo pero de una mejor forma:

      - Eliminar obstáculos al comercio intraregional de ciertos bienes.
      - Consolidar el arancel externo común.
      - Mejorar la administración de las aduanas en los puestos fronterizos.
      - Poner a funcionar efectivamente el convenio para la solución de controversias.

      En segundo lugar, sería necesario profundizar el proceso de integración centroamericano mediante la puesta en marcha de nuevos programas,[2] tales como:

      - Creación de la unión aduanera.
      - Conformación del Fondo Centroamericano de Desarrollo con los fondos provenientes de la unión aduanera.
      - Establecimiento de un Fondo de Estabilización Monetaria.
      - Fortalecimiento del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE).

   ii. Consolidar el espacio económico con los países miembros del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Los cinco países centroamericanos han suscrito TLC con México y con Canadá y se espera que pronto harán lo mismo con Estados Unidos. Un proceso de consolidación de estos TLC sería conveniente para los ocho países. Para efectos prácticos, se apun-

2. Ver Lizano (2003), pp. 62-65.

taría a la incorporación paulatina del Mercado Común Centroamericano (MCCA) al NAFTA.

iii. Renegociar los TLC. Sería conveniente que los países centroamericanos lograran homogeneizar los TLC suscritos con otros países como República Dominicana y Chile. De esta manera, se podrían simplificar trámites y reducir el costo de administrar dichos TLC.

iv. Elaborar la posición ante el ALCA. En el tanto se logren concluir las negociaciones y la aprobación del ALCA, buena parte de los TLC bilaterales o regionales perderían mucha de su razón de ser. Tal es el caso del MCCA, de la Comunidad Andina y de los acuerdos entre los países del Caribe. Estos tratados serían, en efecto, en gran medida, absorbidos por el acuerdo de alcance continental. Esto significa que los TLC bilaterales, o de otra naturaleza, suscritos por los países centroamericanos deben considerarse como pasos hacia el ALCA y no deben, por consiguiente, representar obstáculos para su funcionamiento futuro. Esto se aplica evidentemente, no solo al MCCA, sino también al CAFTA, NAFTA, Comunidad Andina y MERCOSUR.

v. Participar en la Organización Mundial del Comercio (OMC). Así como los TLC bilaterales y subregionales no deben representar un obstáculo para el ALCA; el ALCA, a la vez, no debe serlo para la Ronda de Doha. El ALCA debe enmarcarse en los principios y las normas de la OMC. Así, el avance en el ámbito internacional sustituiría poco a poco los TLC de alcance regional. Por consiguiente, los países centroamericanos deben prepararse para participar activamente en este proceso de *building blocks* de manera sucesiva (MCCA, CAFTA, NAFTA, ALCA, OMC).

c) Para poder aprovechar las oportunidades y hacer frente a los desafíos de una mayor participación en la economía internacional, Costa Rica necesita reforzar y remozar su organización institucional en varios campos:

i. Ministerio de Comercio Exterior (COMEX). La administración (y renegociación) de varios TLC impone una carga pesada a la

administración pública, sobre todo a COMEX. Esta situación, sin embargo, debe encararse. Solo así será posible cumplir a cabalidad cuatro tareas de gran importancia:

- El seguimiento del cumplimiento de las disposiciones de cada uno de los TLC, tanto en relación con las obligaciones a cargo de diversas entidades nacionales, como en cuanto a las responsabilidades de los países participantes en los TLC.
- La aplicación estricta de las normas y disposiciones y de las obligaciones y responsabilidades de cada país. En efecto, las cláusulas no solo deben adoptarse legalmente, sino que debe de cumplirse de manera satisfactoria en la práctica.
- La solución de controversias acerca de la interpretación y aplicación de las disposiciones de cada TLC por parte de los países participantes.
- La elaboración de la información sobre la marcha y los resultados de cada TLC y de sus efectos en la economía nacional, así como la debida transparencia en la comunicación y el acceso del público y de las partes interesadas a dicha información.

Todas estas tareas son de carácter permanente, por ello COMEX deberá contar, permanentemente, con los recursos humanos y financieros para llevarlas a cabo de manera adecuada.

ii. Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC). Mientras la responsabilidad básica de COMEX consiste en negociar el acceso a mercados externos, la del MEIC se centra en crear las condiciones apropiadas para que las empresas costarricenses puedan aprovechar las oportunidades y hacer frente a los retos de esa mayor participación en la economía internacional. Al respecto el MEIC tiene varias responsabilidades y tareas de gran importancia:

- La defensa de los consumidores mediante la lucha contra las prácticas monopolísticas.

- Los programas para el aumento en la productividad y mejoramiento de la competitividad. En este ámbito la reconversión de empresas juega un papel de mucha importancia.
- El programa para eliminar el exceso de regulaciones reviste especial interés dado su efecto para el establecimiento de nuevas empresas y en los costos de producción de las ya existentes.
- Las normas y procedimientos para los casos de competencia desleal y de *dumping*, así como las decisiones sobre posibles impuestos de aduana compensatorios.
- La fijación y control de las normas técnicas que deben satisfacer los bienes de origen nacional y los importados.
- La promoción de las pequeñas y medianas empresas (PYME) y de las microempresas necesita especial atención y programas específicos.

Como puede verse, el MEIC tiene grandes responsabilidades que deben cumplirse a cabalidad, si el país desea aprovechar plenamente las ventajas de los TLC en general y del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y EE.UU. específicamente.

iii. Ministerio de Hacienda (MH). Las tareas de esta dependencia pública revisten también especial importancia. Dos de ellas deben mencionarse de manera concreta:

- El mejoramiento del sistema de aduanas representa un elemento clave para la aplicación adecuada de los TLC, sobre todo cuando son numerosos y diferentes entre sí. La capacitación del personal aduanero debe constituir un programa prioritario para el Ministerio de Hacienda.
- La suscripción de acuerdos sobre el tema de la doble tributación con varios países, pero sobre todo con aquellos de donde provienen principalmente las inversiones extranjeras. A partir del 2007, de acuerdo con las normas de la OMC, deben darse cambios tributarios importantes en todos los países, incluida obviamente Costa Rica. Por eso las disposiciones tributarias aplicadas a las inversiones extran-

jeras han de buscar, por una parte atraerlas y por otra, lograr una distribución satisfactoria de los impuestos pagados por dichos inversionistas, entre Costa Rica y el país de origen.

iv. Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG). La apertura comercial en sus diferentes formas y, en general, la integración en la economía internacional plantea, con mucha frecuencia, retos y problemas especiales en el sector agropecuario.

Por ello es indispensable poner mucha atención a este sector de la economía nacional, sobre todo cuando la importancia relativa de la agricultura (producción, empleo, entre otros aspectos) es muy considerable, como sucede en los países en vías de desarrollo.

El MAG deberá, entonces, adecuar su organización y sus programas a esta realidad, en ámbitos tales como la investigación agrícola y la asistencia técnica.

v. Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (CINDE). Esta institución deberá redoblar sus esfuerzos a fin de aumentar la atracción de inversionistas extranjeros, en los más diversos campos de la economía nacional. Los conocimientos, la experiencia y el monto de las inversiones extranjeras (entre el 3 por ciento y el 4 por ciento del PIB al año), representan factores de primordial importancia para aprovechar las oportunidades y hacer frente a los retos de la globalización comercial y financiera.

Se trata de una tarea ardua, pues muchos países trabajan con ahínco también con el mismo propósito de CINDE. Sin embargo, esta institución ya ha dado muestras de su capacidad. Ahora, se busca ampliar y remozar sus programas, en coordinación con el sector público y privado.

Así, el mejoramiento institucional de COMEX, MEIC, MH, MAG y CINDE es una condición *sine qua non* para obtener los beneficios de la mayor integración de Costa Rica en la economía internacional. Debe asegurarse que estas instituciones satisfagan los requerimientos que las circunstancias exigen. Su meta no puede ser otra que la excelencia en un plazo relativamente corto.

13.4 CONSIDERACIONES FINALES

Antes de concluir es importante reiterar dos ideas de suma importancia:

- Primero, la apertura comercial y financiera, es decir la mayor inserción en la economía internacional solo dará los beneficios esperados, si de manera simultánea y paralela se toman decisiones complementarias en otros ámbitos de la economía nacional. Si no se actúa de esa manera, las oportunidades se desperdiciarían y los desafíos no podrán enfrentarse con éxito.

- Segundo, participar de lleno en la economía internacional reviste, sin duda, una gran importancia para el país, pero no es la panacea para lograr el desarrollo económico sostenido.

Ambas ideas están estrechamente sobrepuestas y se retroalimentan entre sí.

Ahora bien, para impulsar un proceso continuo con el propósito de lograr el aumento de la productividad de los factores de producción y de la economía en general (*total factor productivity*); la innovación basada en la incorporación de nuevos conocimientos y la competitividad de las empresas en todos los sectores de la economía nacional, son indispensables dos elementos:

- Instituciones apropiadas; valga decir, el estado de derecho, la ausencia de violencia y corrupción, la justicia pronta y cumplida, la estabilidad política, los derechos de propiedad, la rendición de cuentas y la regulación limitada pero efectiva.

- Políticas económicas adecuadas, para crear un ambiente favorable que asegure la defensa de los derechos de los consumidores, la estabilidad macroeconómica, la formación de recursos humanos, el aumento del ahorro nacional, así como un entorno favorable para la inversión nacional y extranjera.[3]

3. Además de estos dos elementos, el país necesita, claro está, buena suerte. Es decir, que la economía internacional muestre una tasa de crecimiento satisfactoria y una apertura creciente al comercio internacional, dentro de un marco de estabilidad de precios, de manera que la vulnerabilidad y la volatilidad no representen problemas más allá de lo razonable.

Para poder avanzar en la dirección que se acaba de señalar, es decir, para luchar contra el subdesarrollo, un requisito indispensable consiste en cambiar, de manera significativa, la cultura política de la cual ha hecho gala el país en la década de los noventa y principios de este siglo. En efecto, la inacción, el cortoplacismo, el empate político, las ocurrencias recurrentes, no son, evidentemente, el camino adecuado para acelerar el proceso de desarrollo económico sostenible. El acuerdo o consenso nacional existente en la actualidad para la inacción, debe superarse por cuanto representa el camino más seguro para perpetuar el subdesarrollo.

La división tajante y extrema como lo plantea Rodrik recientemente entre dos bandos:[4] el de los "buenos" (libre comercio, globalización, competencia, libertad, democracia, transparencia y tolerancia) y el de los "malos" (proteccionismo, aislamiento, dictadura, corrupción, represión) no tiene sustento histórico. Tampoco dicha división es adecuada para llegar a establecer las alianzas políticas necesarias para empujar hacia delante el carro del progreso. Cada país, de hecho, seguirá su propio camino (*mix*) determinado por factores históricos, circunstancias políticas y valores culturales. Algunos países lograrán salir del subdesarrollo, otros no. Dicho lo anterior debe quedar claro, sin embargo, que la balanza se inclina, sin duda, a más libertad en todos los órdenes de la actividad humana y no hacia menos libertad.

BIBLIOGRAFÍA

HERRERA, CARLOS (1992). "La Apertura Gradual en Costa Rica a Partir de 1983", en *Pensamiento Iberoamericano*, No. 21.

LIZANO, EDUARDO (2003). "El Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y los Estados Unidos de América, una vez más", en Eduardo Lizano y Anabel González (2003), *El Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Estados Unidos de América*, San José: Academia de Centroamérica, Documentos 7.

RODRIK, DANI (2003). "Free Trade Optimism: Lessons From the Battle in Seattle", en *Foreign Affairs*, vol. 82, No. 3, mayo-junio, 2003.

4. Ver Rodrik (2003), pp. 135-140.

14. ¿ES CONVENIENTE EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO CON LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA?*

14.1 COMENTARIO

Albino Vargas

Muy buenas tardes señoras y señores. Muchísimas gracias a la Academia de Centroamérica por invitarnos a esta importante actividad. Ustedes comprenderán que al final del día y luego de, más o menos, cinco horas de intervenciones casi en la misma dirección, contra quince minutos de una versión que podamos dar distinta a lo que se ha planteado aquí, debemos ser sumamente generales en la presentación de nuestra ponencia.

Hemos estado trabajando este tema desde que apareció en la palestra pública, con un conjunto de organizaciones de lo que llaman sociedad civil y se ha producido algún material importante que, obviamente, resumirlo en quince minutos es imposible; sin embargo, el espacio es muy valioso y de verdad reiteramos el agradecimiento por la invitación que se nos hizo.

Desde nuestra perspectiva, hay que dejar de considerar que el tema del TLC es algo más que simple comercio. Nosotros creemos que es una cuestión de interés geopolítico, de interés geoestratégico para los Estados Unidos de América, particularmente para la corriente dominante de la política de ese país en este momento, que no necesariamente es una

* Panel de expositores invitados al Seminario sobre el TLC de Centroamérica con los Estados Unidos de América.

corriente a favor del derecho internacional, como demostrado está ya (caso Iraq).

La verdad es que nosotros creemos que ocupan a los países centroamericanos para ir a exhibir los resultados de una "exitosa" negociación comercial multilateral, en función de lo que representa el desafío del proceso del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), dadas las eventuales resistencias que puedan surgir para este proceso por parte de los países de Sudamérica desde el punto de vista de las expectativas del MERCOSUR que actúa como bloque, con el gigante Brasil incluido; la nueva realidad política que existe en Venezuela (que no se puede negar existe, gústenos o no); y, otro caso importante, es una Colombia prácticamente en guerra civil, para citar solamente algunos casos. Es posible que el proceso del ALCA tenga más dificultades en el camino de las que se esperaban encontrar y quizás, desde ese punto de vista, el tratado con Centroamérica es importante en esa dirección de impulsar el ALCA como fue concebido originalmente.

En segundo lugar, esa "negociación entre iguales" no la entendemos desde ningún punto de vista. Nosotros no entendemos cómo podemos hablar de una negociación entre iguales con la primera potencia económico-militar del planeta; es decir, este tema que los especialistas llaman de las asimetrías, nosotros lo consideramos como fundamental. Eso debe ser considerado de la manera más concienzuda posible.

Nosotros sentimos que podemos perder demasiado, sobre todo si, por ejemplo, uno nota que en lo que se ha planteado hasta ahora no existe un acuerdo para una transferencia tecnológica, que permita a nuestras empresas o a nuestros países cierta autonomía para posicionarse en el futuro, desde un punto de vista más independiente, en cuanto al uso de tecnologías, eso nos preocupa muchísimo.

También hemos cuestionado la velocidad del proceso que nos ha parecido irresponsable, irracional y casi suicida en muchos casos. Hubiésemos preferido una cuestión más pausada, una cuestión de mayor discusión, una cuestión, digamos, de mayor participación, considerando el enorme cruce de intereses que se están jugando en ese sentido. Desde ese punto de vista, creemos nosotros que por la profundidad de lo que se está planteando en un TLC que se dice que es *ad perpetuam*, es muy

difícil renegociar lo que se va a negociar en nueve sesiones, en la forma en que se está haciendo, no parece que eso sea lo más responsable para un país como el nuestro.

De ahí que consideremos que el escenario legislativo será fundamental y nos preparamos con todas las baterías para que esta Asamblea Legislativa asuma el rol político que le corresponde en un proceso de esta naturaleza porque, con todo respeto y se pueda compartir o no lo que digamos en este momento, la participación que ha ofrecido el Ministerio de Comercio Exterior (COMEX) la consideramos insustancial. COMEX nos llama, nos da cualquier cantidad de información, toman notas, pero después de ahí no sabemos realmente qué va a pasar y no sentimos que haya una mesa donde se pudo haber estructurado una posición-país en torno al tema del TLC en sus distintos componentes.

No dudamos de la pericia del personal de COMEX, de la experticia; sin embargo, por ahí descubrimos que tenían mil millones de colones para el proceso, lo que nos llevó a preguntarnos para qué se ocupa ese montón de plata. Existe una planilla de lujo en COMEX, pero consideramos que no se ofrece un proceso de seguimiento sistemático, no solamente de informar sobre lo que se ha hecho, no solamente de rendir cuentas; si no de, efectivamente, que se lleven las posiciones-país, construidas por los sectores más importantes que intervienen en el proceso. Creemos que eso se tendrá que desarrollar en la Asamblea Legislativa.

Por supuesto que desde el punto de vista de una organización laboral como la nuestra, que tiene que velar por la protección de los derechos laborales, este tema es sustancial, importantísimo y trascendental. Hemos tenido la oportunidad de conversar con personeros de la embajada de Estados Unidos de América en el país y les hemos dicho que el tema laboral, como ellos dicen que será así, será un tema que va a ser considerado en un capítulo esencial en el tratado. Nosotros tenemos que garantizarnos, de alguna forma, que si eso va, los derechos laborales fundamentalmente reconocidos a nivel universal y que consagran los convenios de la Organización Internacional del Trabajo, queden plasmados en el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos; así como también que queden estipuladas sanciones para la empresas que violen esos derechos laborales fundamentalmente reconocidos.

Nosotros estamos en esa posición que no necesariamente implica una sanción al país. Nosotros queremos lograr que se posicione el tema como capítulo laboral; que se pueda denunciar, que haya procedimientos expeditos, verificables, no lo que sucedió con el Tratado de Libre Comercio con Canadá, que el anexo laboral que contiene es para que no se use nunca y para que si, se usa, pasen veinte años antes de que suceda algo. Eso no puede ocurrir en este TLC.

Finalmente, nosotros insistimos en tres factores:

Número uno. Este TLC se nos impone en la agenda del país, se nos lleva a trompadas, para que lo definamos sin tener posibilidades de discutir qué clase de país queremos tener nosotros en los próximos años, ante los desafíos de la globalización y el libre comercio. A nosotros nos pusieron de la noche a la mañana a discutir esto, en un momento en que esta sociedad se encuentra, como todos bien sabemos, entrampada; donde todos sabemos que no hay posibilidades todavía de construir acuerdos de país y donde sabemos que muchos de aquí reconocen que hay posibilidades de veto de un lado y de otro. Es irresponsable la forma cómo esto se propició.

Segundo. Desde el punto de vista de lo que está pasando en los Estados Unidos, nadie nos ha logrado explicar cómo se relacionará la ley que los Estados Unidos aprobó para combatir, lo que ellos llaman, el bioterrorismo; cómo se vería afectada la producción agropecuaria de nuestros países y las posibilidades de que esa ley la apliquen ellos, unilateralmente, a la menor duda de que aquí pueden estar pasando cosas irregulares que afecten la seguridad alimentaria o la seguridad física de sus ciudadanos; es decir, creemos nosotros, que es una espada de Damocles y no está claro si eso va en el TLC o si no va en el TLC y, si va en el TLC, cómo se va a controlar, cómo se van a defender los países centroamericanos o un país como el nuestro, de la aplicación de ese mecanismo tan fuerte que los estadounidenses han convertido en ley.

Tercero. Este tema es tan trascendental que no se lo podemos dejar solo a los tecnócratas, en el buen sentido del término, sin mencionarlo peyorativamente. Nosotros creemos que a esta altura del proceso y con lo que está pasando dadas las señales que se mandaron desde Guatemala, el Ministerio de Comercio Exterior costarricense, respetuosamente, de-

bería revisar estratégicamente su relación con los sectores sociales y productivos, directamente interesados en el proceso. A partir de lo que sucede con Guatemala, la tensión, la pérdida de credibilidad en el proceso o el escepticismo se van a apoderar de toda esta situación y vamos a llegar a una Asamblea Legislativa en una forma bastante conflictiva para la sociedad; en momentos en los cuales hay otros temas que sabemos están candentes y que están levantando la ebullición de la caldera social del país.

Entendemos el desafío, nosotros no estamos diciendo un no rotundo, radical, extremista al TLC, pero las condiciones que se están dando, la forma cómo se conduce el proceso y la forma cómo se toman las decisiones nos dicen que esto no va a ser tan fácil de que se tramite en la Asamblea Legislativa. Muchas gracias.

14.2 COMENTARIO

Samuel Yankelewitz

Agradezco a los organizadores la gentil invitación que me han hecho para venir a compartir algunas reflexiones en torno al Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y los Estados Unidos (CAFTA).

Desde la perspectiva empresarial no cabe duda de la importancia estratégica de este acuerdo comercial para los intereses de los países centroamericanos y, por supuesto, también para los Estados Unidos.

Conviene recordar que Centroamérica es el cuarto destino de exportaciones de los Estados Unidos en el continente americano y ocupamos el lugar número 19 a escala mundial. Las exportaciones estadounidenses a Centroamérica superan incluso las realizadas a Rusia, India e Indonesia juntas.

Estados Unidos, a su vez, constituye para los centroamericanos un socio estratégico tanto en el campo del intercambio comercial como en el de las inversiones y el turismo. El comercio entre ambas partes oscila alrededor de los US$ 20.000 millones anuales y las inversiones estadounidenses representan cerca del 50 por ciento del total de inversión extranjera directa en la región. En el caso de Costa Rica es también muy

significativo el influjo de turistas estadounidenses que ingresan año con año.

Desde esta perspectiva, resulta claro y evidente que el tratado de libre comercio es una herramienta necesaria y útil para consolidar y profundizar el fuerte nexo económico ya existente entre los Estados Unidos y Centroamérica.

El tratado constituye una oportunidad muy valiosa que debemos aprovechar para convertir en derechos lo que hasta la fecha han sido concesiones unilaterales de acceso al mercado más grande del mundo. Pasar, por lo tanto, de un régimen de preferencias a un acuerdo comercial, constituye un cambio de fundamental importancia para la promoción del comercio y de las inversiones recíprocas.

Convencidos como estamos de que el TLC es conveniente y necesario para el bienestar de las sociedades costarricense y centroamericana, los empresarios exigimos del Estado condiciones adecuadas para competir con éxito en mercados internacionales cada vez más integrados. Esto significa, entre otras cosas, servicios públicos de calidad mundial a precios competitivos.

Paralelamente al proceso de negociaciones, se debe fortalecer el grado de preparación de nuestras economías y de nuestros sectores productivos de modo que podamos aprovechar plenamente las oportunidades del tratado. Para ello será indispensable avanzar más aceleradamente en temas estratégicos como la reforma del Estado y la competitividad.

Cuando Costa Rica inició la transición hacia una economía abierta, hace unos veinte años, los empresarios confiamos en el compromiso político de implementar lo que en aquel momento denominamos el principio de "simultaneidad". Éste consistía en hacer coincidir la reducción de la protección arancelaria con la eliminación de distorsiones internas que restaban capacidad de competir a los productores locales.

Lamentablemente ese compromiso no se cumplió a cabalidad y hoy tenemos apertura, pero no tenemos condiciones adecuadas de competitividad. Seguimos viviendo bajo los nocivos efectos de una permanente indisciplina fiscal, arrastrando problemas graves en áreas tan importan-

tes como la infraestructura, la seguridad jurídica, las telecomunicaciones y la electricidad. Enfrentamos, además, elevados costos de intermediación financiera y un conjunto excesivo e incoherente de regulaciones que obstruyen el desarrollo empresarial.

A la anterior lista de deficiencias habría que agregar la falta de políticas sectoriales efectivas y estables, que apoyen la labor de los empresarios en su esfuerzo cotidiano por mejorar la competitividad. Este vacío afecta de manera muy especial a las empresas pequeñas y medianas que constituyen el grueso del tejido productivo en Costa Rica.

Corregir estos problemas constituye un desafío de fundamental importancia para que el país pueda aprovechar al máximo las oportunidades del libre comercio. Igualmente importante es la inversión en el capital humano; es necesario aumentar la productividad a través de más y mejor educación y formación técnica para que los trabajadores costarricenses tengan mayor acceso a los beneficios de la globalización económica.

Para los empresarios, es también claro que este proceso, como es natural, no está exento de riesgos y amenazas. Será justamente nuestra preparación para asumir los retos que el mismo implica, lo que nos permitirá maximizar las ventajas y minimizar los costos de esta histórica negociación.

Una de esas amenazas radica en la eventual fractura del bloque centroamericano, posibilidad que preocupa sobremanera al sector productivo y que afectaría sensiblemente el avance de la negociación. En este sentido, situaciones como la que se presentó esta semana, a raíz de una posición incomprensible y censurable del gobierno guatemalteco, generan profunda inquietud en los actores del proceso.

La negociación de temas sensibles como agricultura, telecomunicaciones, propiedad intelectual, entre otros, generará también tensiones y roces entre los países centroamericanos y a lo interno de los mismos. Será necesario, por lo tanto, desplegar un intenso esfuerzo de negociación permanente, que permita ir gradualmente construyendo los acuerdos nacionales y regionales requeridos para hacer viable la posterior ratificación parlamentaria del tratado.

Afortunadamente, en el caso costarricense contamos con un equipo negociador extraordinariamente capaz, que ha demostrado habilidad para coordinar con los centroamericanos y para negociar con los diversos actores internos que influyen de manera decisiva en este proceso.

Los empresarios estamos satisfechos con el trabajo realizado hasta la fecha por el Gobierno y creemos que, de mantenerse la transparencia, apertura y disposición a transar que ha mostrado, las posibilidades de llegar a buen puerto son buenas.

Para concluir, quisiera decir que el sector empresarial costarricense, representado en la Unión de Cámaras, se encuentra optimista de cara a este proceso y está debidamente preparado para asumir la cuota de responsabilidad que nos corresponde.

Hemos participado activa y responsablemente en todas las fases de la negociación y para ello contamos con un foro de coordinación empresarial que denominamos CONCAUSA, el cual está enlazado con una instancia de similar naturaleza a nivel centroamericano en el seno de FEDEPRICAP, cúpula del sector privado regional.

Finalizo diciendo que el tratado de libre comercio es el camino correcto para los países centroamericanos; es una decisión histórica y conveniente, y representa una oportunidad excepcional para relanzar con fuerza nuestra estrategia de inserción internacional, en beneficio directo de la colectividad centroamericana.

14.3 COMENTARIO

Francisco Chacón

Siempre es difícil hablar de último, luego de un día donde personas de tal relevancia se han referido a un mismo tema durante una larga jornada. Primero, porque existe el grave riesgo de aburrir y dormir al auditorio y; segundo, porque es necesario evitar repetir algunas de las ideas que ya, a estas alturas del evento, pueden parecer obvias para muchos de los presentes. Por eso, aprovecharé esta ocasión para referirme brevemente sólo a tres aspectos que considero de la mayor relevancia.

1. En primer término, quiero enfatizar sobre uno de los efectos más importantes que implica la suscripción de un acuerdo comercial y es el **fortalecimiento institucional y del Estado de Derecho** en la política comercial de los países. Creo que esto debemos evaluarlo en tres planos distintos:

   a) El más obvio es el relacionado propiamente con las relaciones entre los países. Pasar de un esquema de preferencias concesional, unilateral, inestable y sujeto a presiones políticas internas, como el que tenemos ahora, a un esquema regulado por normas detalladas y precisas, que han sido negociadas por los países, que forman parte del régimen jurídico internacional, y que contaría con un mecanismo ágil y efectivo para la solución de las diferencias; es un paso fundamental en la relación comercial con cualquier país, pero es singularmente importante cuando se trata de un socio comercial poderoso, tanto en lo económico como en lo político. Cualquier movimiento que nos aleje de un esquema en donde prevalece la voluntad unilateral del más fuerte hacia uno en donde las partes estén dispuestas a someterse al imperio de normas objetivizadas y negociadas previamente, debe verse necesariamente como un paso positivo, no sólo a favor de quienes exportan, sino también, y principalmente, de la relación entre naciones que así lo acuerdan.

   b) Pero estos tratados contribuyen también en el fortalecimiento de la institucionalidad y del Estado de Derecho en el **manejo interno** de los instrumentos de política comercial. Un acuerdo de este tipo viene a reforzar el bloque de legalidad a que están sometidos los funcionarios públicos encargados de aplicar las regulaciones comerciales. Los obliga a respetar un marco jurídico que se origina en un acuerdo internacional, pero que, automáticamente y de conformidad con nuestro régimen constitucional, pasa a formar parte del ordenamiento jurídico interno, los obliga a una mayor transparencia, a respetar estándares y requisitos más estrictos, y a cumplir con los procedimientos establecidos antes de tomar una decisión. A modo de ejemplo, en el TLC de Estados Unidos con Chile, se establece que los países están obligados a mantener mecanismos apropiados para res-

ponder a las solicitudes y preguntas que hagan los ciudadanos en relación con las regulaciones del sector de servicios y que las autoridades estarán obligadas a tomar en cuenta los comentarios recibidos por los interesados antes de adoptar las regulaciones pertinentes. Y establece, también como ejemplo, que los países están obligados a publicar en Internet sus leyes, regulaciones y procedimientos aduaneros y que deben permitir que los ciudadanos participen en el desarrollo de estándares y regulaciones técnicas. En otras palabras, un acuerdo de esta naturaleza ayuda a que las decisiones y acciones del Estado tengan una motivación táctica real, una justificación técnica y jurídica adecuada, y que su objetivo sea efectivamente satisfacer el interés público. Se convierte, así, en una garantía adicional para todos los ciudadanos, porque nos protege de acciones arbitrarias, sorpresivas o que sólo pretenden responder a los intereses de los grupos de presión organizados.

El mismo hecho de que los países llegasen a acordar la necesidad de cumplir en forma efectiva con nuestra propia legislación laboral o ambiental, debe verse como algo positivo para el fortalecimiento el Estado de Derecho y la institucionalidad del país. Aunque este no sea necesariamente el caso en Costa Rica, lo cierto es que pocas cosas pueden llegar a ser más dañinas que contar con un marco regulatorio que pocos cumplen o, peor aún, que se aplica en forma discriminada y selectiva.

c) El tercer aspecto es más una presión que un efecto directo. Un TLC también nos obliga a fortalecer nuestras instituciones. No nos podemos quedar solo con normas y procedimientos que nadie sabe o puede aplicar. Es necesario mejorar en forma substancial los órganos públicos encargados de aplicar los instrumentos de política comercial. Se trata de mejorar lo que algunos han llamado, con un término, a mi parecer, confuso e inapropiado, la "administración" de los tratados. Digo que ese término es confuso e inapropiado, porque da a entender que el funcionario público "administrará" o "manejará" el comercio entre las naciones. Y lo que menos podemos querer es que el comercio entre las naciones dependa de la administración o vo-

luntad de las autoridades públicas, de aquí o de allá. Lo que sí debe buscarse es que ese funcionario público tenga el conocimiento, las destrezas y los recursos para aplicar en una forma efectiva, oportuna y correcta la normativa vigente, ya sea que se trate de materia aduanera, de prácticas de comercio desleal, de la imposición de salvaguardias o de las regulaciones para promover la competencia. Casualmente, un día don Alejandro Urbina, en su columna en La Nación, se refería a un estudio que señalaba que la efectividad gubernamental del país se había desplomado en los últimos años. Esto hay que corregirlo y el CAFTA nos obliga a que esta cometida no pueda retrasarse más, no sólo en el campo comercial, sino en prácticamente todo el quehacer de la Administración Pública.

2. En segundo lugar, quisiera hacer una advertencia sobre uno de los peligros que podríamos estar enfrentando con ocasión de la aprobación de este tratado. Sin duda, algunos sectores pueden verse afectados de una manera negativa por el TLC y, más allá de los plazos de desgravación que lleguen a acordarse, puede ser conveniente establecer programas de apoyo que les ayuden a levantar su capacidad para competir en el nuevo entorno mediante la capacitación y tecnificación de sus procesos o que, incluso, se adopten planes para reorientar sus esfuerzos hacia actividades más rentables y menos dependientes de la intervención del Estado. Pero no se trata de crear una nueva piñata en donde los grupos con más fuerza se repartan una tajada de los recursos estatales sin ningún fundamento ni control. Cuando algunos diputados y grupos hablan de la necesidad de crear un "blindaje" para proteger al sector agrícola, debemos entonces poner mucha atención para evitar que se repitan los errores del pasado, cuando una gran cantidad de recursos fue tirada por la borda sin que se llegaran a cumplir los objetivos deseados. Esos grupos, los de siempre, saben muy bien que esta es una ocasión propicia para presionar al gobierno y a los diputados y obtener más recursos del fisco. Por ello, debemos asegurarnos que cualquier ayuda que llegue a otorgarse esté técnicamente justificada; y que se establezcan, desde un principio, los controles necesarios para la fiscalización de esos recursos, así como los mecanismos de rendición de cuentas sobre los resultados de los distintos programas.

3. En tercer lugar, quiero hacer un llamado a los distintos actores. Es de esperar que el mejoramiento de las condiciones de acceso de los países centroamericanos a una economía rica y desarrollada promoverá la inversión en los sectores exportadores, mejorará la productividad y competitividad nacional y dará impulso al desarrollo económico de nuestra región. Esas expectativas son particularmente relevantes en el caso de un TLC con los Estados Unidos por ser éste, por mucho, nuestro principal socio comercial y de inversión. Es por esa razón que la mayoría de los sectores han respondido con entusiasmo pero, sobretodo, con seriedad y conscientes de la responsabilidad y el papel que les corresponde.

   Empezando por el Gobierno de la República, en donde tanto el Ministerio de Comercio Exterior (COMEX) como los demás ministerios e instituciones involucrados han dedicado tiempo, recursos, pensamiento, para prepararse adecuadamente y obtener los mejores resultados de una negociación que, todos sabemos, es difícil y compleja. Igualmente importante es la labor que el ministro Trejos ha realizado para establecer un extraordinario mecanismo de consulta con los sectores privados, mantener informada a la ciudadanía de los avances del proceso y divulgar ampliamente los alcances de este acuerdo.

   Al mismo tiempo, las organizaciones privadas y empresariales han sabido responder al reto que esta negociación implica. Como nunca antes, el compromiso y organización demostrados hasta el momento revelan cuán importante es el TLC para la comunidad empresarial. Igualmente relevante es subrayar el papel que dichas organizaciones están jugando en el fortalecimiento de las posiciones de negociación del país, ya sea que se trate de productores, exportadores, importadores, comerciantes o consumidores. Sólo con la activa participación de estas organizaciones será posible identificar sensibilidades y preocupaciones legítimas; aprovechar las oportunidades que se presentan y evaluar los riesgos y retos que tenemos por delante. Por supuesto que siempre habrá sectores que ganan con el conflicto y con la confrontación y que nada ni nadie los va a hacer cambiar de opinión ni de estrategia pero, en general, la posición asumida por la mayor parte de las asociaciones y organizacio-

nes privadas ha sido una posición seria, responsable y comprometida con los intereses del país. Para un resultado exitoso de las negociaciones es indispensable que continúen así.

Preocupan, sin embargo, las actitudes de algunos diputados que parecen no haber comprendido a plenitud la importancia que este tratado tiene para el futuro del país. Condicionar, por ejemplo, el voto para el directorio de la Asamblea Legislativa a que se excluyan del acuerdo todos los productos agrícolas, sólo revela un grave desconocimiento de la realidad agropecuaria costarricense: se pasa por alto que, en el comercio agrícola bilateral, el país es superavitario con los Estados Unidos en una relación de 3 a 1; se ignora que la mayor parte de nuestros terrenos agrícolas se dedican al cultivo de productos de exportación; se relega a los miles de costarricenses cuyo trabajo depende de las exportaciones agrícolas a ese mercado. Y esa incomprensión está también presente cuando esos mismos diputados afirman que no votarían a favor del TLC si el gobierno no les entrega los textos de negociación desde ahora. Exigencias tan disparatadas como estas demuestran un desconocimiento grande del manejo y complejidad de las negociaciones y de las consecuencias que la aceptación de esas exigencias implicaría, en detrimento de los intereses nacionales. Es necesario, entonces, que dichos diputados recapaciten y reconduzcan sus buenas intenciones, que sin duda tienen, de ejercer el control político que constitucionalmente les corresponde de una manera más racional, mesurada y realista. O que, alternativamente, asuman el costo político de oponerse abiertamente a algo que ellos consideran inconveniente. Se vale tener posiciones distintas, aunque sean equivocadas. Lo que no se vale es que se fabriquen excusas para luego poder achacar su eventual rechazo del CAFTA a factores externos o actuaciones de terceros.

Quisiera terminar mi intervención con una nota de optimismo. Este proceso y este reto debemos enfrentarlo con la seguridad que debe darnos el haber sido exitosos en los mercados internacionales: desde haber alcanzado en su momento altos índices de productividad en nuestros bienes de exportación tradicionales como el café y el banano, hasta haber diversificado substancialmente nuestra estructura exportadora en tan sólo un par de décadas, o haber logrado atraer la inversión de com-

pañías de calidad mundial sobrepasando en el camino a países como México, Brasil o Chile, o haber llegado a convertirnos en uno de los primeros exportadores *per cápita* del continente. La verdad es que tenemos razones muy fuertes para saber que podemos salir exitosos en esta nueva etapa de nuestro desarrollo económico, no obstante las dificultades que sin duda enfrentaremos, las carencias que todavía padecemos y la gran tarea que tenemos por delante.

Muchas cosas en la vida dependen de la actitud con que las asumamos, lo cual me recuerda la anécdota de dos vendedores de zapatos que fueron enviados por la compañía a un pueblo muy remoto. Dos días después de haber llegado, el jefe recibe una comunicación de parte de cada uno de ellos.

El primero decía: "Sáqueme de este lugar, aquí nadie usa zapatos"

El otro decía: "Favor mandar más inventario, aquí nadie tiene zapatos"

Por eso, como dice un viejo proverbio chino, aquellos que insisten en decir que no se puede, no deben estorbar a los que están pudiendo.

14.4 COMENTARIOS AL PANEL

Ángel Gurría

Yo quisiera referirme al comentario de don Albino sobre la velocidad y la aparente precipitación en la negociación de los tratados. Yo creo que es muy importante terminar la negociación lo más pronto posible para dar seguridad y certidumbre a los agentes económicos. La desgravación puede ser tan gradual como sea necesario, según cada sector y cada producto, pero el hecho de terminar la negociación sí parece ser muy importante, porque precisamente así se podrá planear, se podrá ver qué va a pasar y creo que eso vale la pena.

Segundo, me dio la impresión de que en algún momento me confundí, por falta de conocimiento de lo que usted dice; pues, de acuerdo con usted, parecía que faltaba dinero para poder hacer los estudios, para poder hacer los cálculos del impacto para los sectores, que no había suficientes recursos para poder plantear la posición de negociación; esto sí pareciera difícil entenderlo dada la enorme importancia del acuerdo co-

mo dice don Samuel. Yo creo que los organismos internacionales, multilaterales, el sector privado y el sector público, mediante presupuesto podrían hacerlo; es decir, no habría que escatimar recursos para poder calcular los impactos, si ese es el problema.

Por la participación de don Albino, dio la impresión de que se puede escoger si se iba o no iba y, como decíamos hoy en la mañana, yo creo que el tema no es si vamos o no vamos, sino cómo vamos, cómo se organiza la negociación, qué sectores, qué productos, qué tiempos, qué desgravación. La verdad es que la opción de no ir no existe, al menos en un país como Costa Rica que ha hecho tantos avances en términos de apertura, en términos de la inserción internacional. Realmente no es ni siquiera realista o razonable que algún país se separe del acuerdo y, en ese sentido, me parece que el único camino es "echar para adelante".

Marvin Taylor

Yo quería introducir un tema que tal vez alguno de los panelistas podría abordar. En todos los países de la región he notado que, por la emoción de la discusión, hay un énfasis en el tratado como si fuera un fin y no un medio. Un tratado de libre comercio es un medio, no es un fin y en esta dirección hay varias cosas que se debería atender, entre ellas, introducir el tema de la distribución.

Hoy hemos hablado de ¿qué? y ¿para qué? Pero no se ha hablado de ¿con quién? Este tema me parece que está en los comentarios de a quién, para quién, y ahí hay tres dimensiones que me parecen que son importantes de tener en cuenta: una es el **balance geográfico** y creo que no es el balance geográfico solamente nacional, sino regional. Nosotros queremos que Nicaragua y Honduras y el resto de los países prosperen también, porque eso contribuye a la prosperidad de Costa Rica; pero también queremos una mayor integración nacional, de manera que cuando Colón llegue, en otra vida, a Limón no encuentre una zona tan rezagada como es hoy. Queremos también incorporar a Limón al resto del progreso económico del país. La segunda es el **balance sectorial**. El tratado de libre comercio nos va a crear un sector líder, el sector exportador. Me parece que también hay que tener cuidado con los encadenamientos, entre ese sector líder, el sector exportador, y el resto de la eco-

nomía, que no es sector exportador y ese es un tema que me parece actual. Es un tema que un país como Costa Rica no quiere descuidar, y es un tema que uno debe promover en el resto de los países de la región.

Albino Vargas

Aquí se mencionó ahora que tenemos altísimos índices de productividad, un gran éxito en la diversificación de las exportaciones y casi el primer lugar en América Latina en atracción de inversiones per cápita. Eso tiene que ser el resultado de algo, por supuesto. Creo que las objeciones de don Samuel son válidas en muchas cuestiones de servicios públicos; pero, y esto lo digo con respeto, la sensación catastrófica como se presentan no daría para que estos resultados se estuvieran planteando aquí en este momento.

En segundo lugar, nosotros no estamos planteando el sí o el no en torno al tema del TLC; es decir, eso probablemente va a seguir a no ser que tengamos "domingos sietes" en Centroamérica, como los que surgieron ayer y la opción que quede sea la de negociaciones bilaterales. Es que en el caso costarricense estamos hablando de otra dimensión, estamos planteando otra dimensión. El factor distribución siempre ha sido importante en el desarrollo de nuestra nación; es decir, bien que mal, nosotros no hemos sido una sociedad polarizada brutalmente entre ricos y pobres y tenemos una responsabilidad que es la preservación de los sectores medios, muy golpeados por cierto, pero que todavía existen en aras de una estabilidad y de una seguridad para la inversión. Creo que esos son factores que desde una particularidad nacional nosotros deberíamos tener presentes a la hora de discutir este proceso y por eso el tema de la velocidad al que se refirió el señor Gurría. ¿Por qué nosotros planteábamos eso como importante? Porque las realidades sociales del resto de Centroamérica son tan polarizadas, tan excluyentes, tan autoritarias y tan injustas, que precisamente se pueden dar el lujo de definir eso en un abrir y cerrar de ojos. Pero aquí no. Aquí nosotros tratamos de hacer una sociedad relativamente distinta, con factores más humanos en la relación entre las personas, entre los sectores, entre las clases y, desde ese punto de vista, nosotros creemos que avanzar a mayor velocidad de lo debido, es irresponsable para un país como el nuestro, que

ha tratado de hacer las cosas combinando factores políticos e ideológicos de distinto signo.

Desde ese punto de vista nosotros planteamos el tema de la velocidad y terminamos con el tema del dinero, que es una cosa anecdótica. Nosotros sabemos que este proceso cuesta, pero el tema de la transparencia es fundamental. De un pronto, descubrimos que hay una partida de mil millones de colones para el proceso; mil millones sólo para el proceso, no sabemos para qué, por lo que resulta trascendental el tema de la transparencia, como uno de los factores importantes del proceso.

Samuel Yankelewitz

Voy a referirme en primer lugar a un par de comentarios de don Francisco y de lo que ha señalado don Albino.

Don Francisco señala la necesidad de programas de apoyo; yo lo tengo claro y todos tenemos muy claro que este país, por problemas fiscales, no puede hacer lo que hacen los norteamericanos: meter un *farm bill* de 15 billones de dólares por año para ayudarle a su gente. Así como nadie está pensando en ningún tipo de ayuda vía presupuesto nacional, el mejor regalo que se le podría hacer al sector empresarial, para que seamos más competitivos, es que los señores que nos dan los servicios públicos nos los den a precios y costos no mayores que los internacionales; cuando menos iguales. Creo que con sólo eso ya el sector empresarial no puede pedir nada más; pero para llegar a eso no sé cuanto va a pasar y es el problema más serio que hoy podemos estar pasando.

Déjenme decir algo sobre el sector empresarial, al cual conozco profundamente. Ese sector empresarial costarricense es extraordinariamente bueno produciendo hasta la puerta de la empresa o hasta el portón de la finca; de ahí para adelante usted le suma los costos de los servicios públicos y se cayó la felicidad; esa es la dicotomía que hoy estamos viviendo en este país. Ya no se trata de que volvamos a tener CAT, no se trata de que volvamos a tener FODEAS. Se trata que los políticos hagan el trabajo que deben hacer, que nos den los servicios del sector público a costos y calidad internacionales. Nadie está pidiendo absolutamente nada más, yo no soy muy optimista después de veinte años de venir pi-

diendo esto, sigo teniendo un alto grado de pesimismo de que se pueda mejorar en ese campo; por eso a don Francisco le digo que de los programas de apoyo el mejor de todos es ese, el resto que se lo dejen a los políticos. Don Eduardo Lizano lo dijo hace algunos años. Doce años atrás, un político de este país dijo que Costa Rica tenía las facultades para ser el primer país desarrollado de América Latina. Con mucho escepticismo oí esa frase y me pregunté: ¿cómo? Con el paso del tiempo yo siento que ese político acertó en su pensamiento, lo que pasa es que aquí se ha olvidado señalar algo que ya dijo don Eduardo Lizano hace muchos años: que nadie está obligado a ser desarrollado, nosotros decidimos ser tercermundistas y subdesarrollados, y ahí vamos y ahí nos quedamos. Es sorprendente que este país tenga las cualidades para ser el primer país desarrollado de América y no lo hemos querido hacer porque no nos dio la gana, digámoslo realmente. Seguimos en eso, en ese nadadito de que las cosas nos van a llegar.

Con respeto a usted don Albino, yo no soy tétrico, ni soy teatral; yo soy realista, yo vivo la realidad todos los días y no sólo en una empresa, sino en un grupo importante de empresas, y veo el sufrimiento interno del sector empresarial, tratando de sobrevivir sin el tratado. En segundo lugar, veo un sector laboral preocupadísimo de que el país no le está ofreciendo mejores oportunidades; medio nos sostenemos de alguna manera, porque no hay un horizonte claro: ¿hacia dónde nos llevan, hacia dónde vamos, qué es lo que vamos a hacer? Don Albino, yo puedo ser muy catastrófico, pero el sector público que usted representa aquí es el que nos tiene en problemas.

Francisco Chacón

Quería referirme muy brevemente al planteamiento que hizo Marvin, el cual me parece muy válido. Yo creo que todos tenemos que tener muy claro que un TLC no es más que un instrumento de política comercial que, a la vez, forma parte de una política de desarrollo económico integral. Tengo mis dudas, sin embargo, que muchos de los factores que impiden que la riqueza que genera el comercio exterior llegue a todo el mundo o a mayor cantidad de gente de lo que llega en este momento, sea factible resolverlos a través de un TLC. Hay que saber que es un instrumento, pero eso tiene que venir acompañado por otro tipo de políti-

cas que no necesariamente vamos a tener que incluir en la mesa de negociaciones. Nos corresponde a nosotros, como costarricenses y como nación, y a cada país centroamericano, tomar las decisiones internas para tener una política fiscal y tributaria más racionales; también nos corresponde determinar cómo lograr mayores encadenamientos, cómo hacer para que las empresas que vienen a invertir y que están en zonas francas terminen pagando el impuesto de la renta, que no lo pagan todavía, cómo traducir la mayor productividad de la empresas en mejores salarios, cómo hacer para que las pequeñas y medianas empresas participen activamente en el comercio exterior y que éste no se concentre demasiado en las empresas trasnacionales. Todas esas cuestiones son esenciales, y muy válidas, pero difícilmente van a poder ser resueltas, o siquiera tratadas, en un TLC, porque los alcances y los efectos de un TLC son muchísimo más limitados de lo que muchos imaginan.

SERIE INFORME ANUAL
DE LA ACADEMIA DE CENTROAMÉRICA
SOBRE LA EVOLUCIÓN DE LA ECONOMÍA COSTARRICENSE

1. Costa Rica: una economía en recesión. Informe sobre la economía en 1996
   Víctor Hugo Céspedes y Ronulfo Jiménez, editores
   1997
2. Estabilidad y desarrollo económico en Costa Rica. Las reformas pendientes
   Ronulfo Jiménez, editor
   1998
3. Costa Rica: una economía en recuperación
   Ronulfo Jiménez, editor
   1999
4. Los retos políticos de la reforma económica en Costa Rica
   Ronulfo Jiménez, editor
   2000
5. La mejora regulatoria en Costa Rica
   Ronulfo Jiménez, editor
   2001
6. Costa Rica: una economía frente al desafío fiscal
   Edna Camacho, editora
   2002