

PRINCIPALES HALLAZGOS DEL CAPÍTULO “OPORTUNIDADES ESTABILIDAD Y SOLVENCIA ECONÓMICAS”

El análisis del desempeño económico en el 2006 parte de elementos positivos: una tasa de crecimiento del 8,2%, la más alta desde 1998, complementada por la creación de 53.025 empleos, un incremento del 3% que retoma el comportamiento promedio de los últimos años. También es importante constatar la expansión impulsada por la continuada fortaleza de la demanda externa, que nuevamente generó un récord histórico en las exportaciones, acompañada por el crecimiento del turismo y, contrario a años anteriores, por un notable aumento de la demanda interna, debido al incremento de las inversiones en el sector privado, así como al mayor gasto de consumo de los hogares y del Gobierno. El dinamismo de la demanda interna se expresa en un aumento del ingreso nacional disponible (IND) real, con lo que se desaceleró el crecimiento de la brecha entre el PIB y el IND anotado en anteriores ediciones del *Informe Estado de la Nación*. No obstante, la mejora en la demanda interna está fuertemente asociada al incremento del endeudamiento de los hogares, y no a mayores encadenamientos productivos de la economía interna con la de exportación.

Estos resultados contrastan con un leve repunte en el índice de salario mínimo real, el deterioro en la distribución del ingreso, un nivel de pobreza que se mantuvo en alrededor del 20% y una modesta reducción del desempleo, pero con un incremento de más de 65.000 personas en el subempleo invisible, que refleja un posible incumplimiento en el pago de salarios mínimos.

El crecimiento también fue influenciado por una mejora en la estabilidad y la solvencia económicas. La inflación alcanzó un 9,4% en el 2006, inferior en 4,6 puntos porcentuales a la del 2005 y la menor de los últimos trece años. Por otra parte, el déficit fiscal del sector público consolidado se redujo a 0,4%, y el del Gobierno Central a 1,1% del PIB. Ambos déficit son los más bajos registrados en los últimos quince años. El déficit en cuenta corriente se mantuvo en el 5% del PIB, financiado por ingresos de la inversión extranjera directa, que ascendió a 1.469,1 millones de dólares y mostró un incremento del 70,6% con respecto al 2005.

En conclusión, el 2006 presentó buenos resultados macroeconómicos, que deben ser mantenidos en los próximos años para ampliar el sendero de expansión del crecimiento en el mediano y el largo plazo y generar mayores oportunidades para la población. Mejoraron la estabilidad y la solvencia, pero su sostenibilidad requiere más recursos y un uso más eficiente de estos. Para ello se necesita una mejor gestión institucional, que permita superar los rezagos en inversión pública, además de la definición y aplicación de políticas públicas para fomentar los encadenamientos productivos.

PRINCIPALES HALLAZGOS

Continúa el crecimiento de la demanda externa

En el 2006 la demanda externa mostró un crecimiento superior al promedio de los últimos diez años, más por el comportamiento de las exportaciones de bienes que por las de servicios (turismo). Su expansión fue de 16,7%, superior a la del 2005 y la cifra mayor de los últimos seis años. Los incrementos en el rubro de bienes se concentraron en el sector agrícola de exportación (piña y banano, principalmente), que creció 19%, casi 16 puntos porcentuales más que en el 2005, y en productos industriales elaborados bajo el régimen de zonas francas, cuyo crecimiento fue de 15,9%.

Una novedad del sector exportador durante los dos últimos años es el aumento de las exportaciones con destino a Asia, que pasaron de representar un 9,9% del total en el 2004, a 17,5% en el 2006. Sin embargo estas exportaciones, que se dirigen sobre todo a China, provienen de una sola empresa (Intel). Además, el 50% de las exportaciones totales de bienes se mantiene concentrado en siete artículos y el 66% en veinte rubros, de los 3.796 productos que se exportan actualmente (Procomer, 2007).

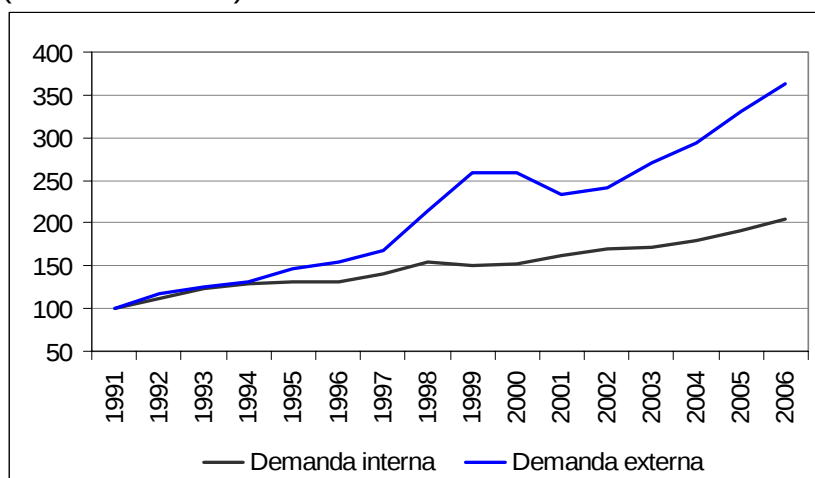
Se reactiva la demanda interna

Todos los componentes de la demanda interna mostraron un mayor dinamismo en comparación con el año anterior. La formación bruta de capital fijo fue la que más creció entre 2005 y 2006, de 6,0% a 9,6%; le siguieron el gasto de consumo de los hogares (3,6% a 5,6%) y el gasto de consumo final del Gobierno (0,1% a 2,9%).

El mayor gasto de consumo de los hogares obedece al comportamiento de tres factores: el incremento del empleo, el aumento del ingreso promedio de los hogares más ricos y los altos niveles del crédito para consumo. Sin embargo, el aumento del ingreso fue desigual en términos del acceso de la población a más oportunidades, ya que solo se presentó en los quintiles de mayores ingresos, mientras los quintiles de menores ingresos experimentaron un descenso.

Tanto la inversión privada como el gasto de consumo de los hogares en el 2006 superaron el promedio de los últimos diez años (crecieron 5,7% y 2,1%, respectivamente). Esto denota que se ha ampliado el acceso de la población a bienes y servicios de calidad.

Gráfico 3.2 (página 144)
Evolución del índice de las demandas interna y externa
(base 1991=100)



Fuente: *Decimotercer Informe Estado de la Nación*, con datos del BCCR.

Agricultura, industria, construcción y transporte impulsan el crecimiento

Los sectores de mayor crecimiento en el 2006 fueron construcción (18%), agricultura y pesca (10,8%), industria manufacturera (10,4%) y transporte y comunicaciones (10,3%). Las razones que explican estos resultados se asocian al comportamiento del sector exportador y a la acrecentada inversión del sector privado.

El nuevo Gobierno dirigió la política productiva del Plan Nacional de Desarrollo al crecimiento de estos sectores. El sector terciario (servicios) redujo su aporte en relación con años anteriores, pero sigue siendo el sector que más contribuye al crecimiento, dada su mayor participación en la generación del PIB (53,2% en el 2006). Finalmente, a pesar del fuerte repunte del sector construcción, su contribución al crecimiento fue de 8,8%, muy por debajo de los sectores antes comentados, pero superior a la cifra reportada para el período 1996-2004.

Crecimiento del PIB no genera efectos iguales en el empleo en el mediano plazo

En el mediano plazo, hay una alta correlación entre los aumentos en la producción y el empleo en los sectores más dinámicos (transporte, almacenamiento y comunicaciones, e intermediación financiera), pero la relación no es tan clara en otros sectores (industria, electricidad y agua, construcción y actividades inmobiliarias y servicios) (Sauma, 2007). En este último aspecto inciden factores de productividad del trabajo, pero también de utilización de capital y tecnología. Además, en el caso de la construcción, el auge de la actividad en zonas costeras y otros lugares alejados en muchos casos obliga a los trabajadores a residir en hogares colectivos, los cuales, al no ser considerados en las encuestas de hogares, podrían estar siendo subestimados.

Ahora bien, si se hace un análisis de mediano plazo y se valora cuánto cambia la tasa de crecimiento del empleo si la tasa de crecimiento del PIB aumenta un 1% (elasticidad empleo del PIB), se obtiene que, en promedio, entre 1990 y 2006 el empleo creció un 0,64% por cada 1% de incremento del PIB. Conforme se va acortando el período de estudio, esta elasticidad va aumentando: 0,71 para 1994-2006, 0,74 para 2000-2006, y 0,82 para 2001-2006. La diferencia entre esta última cifra y la anterior se explica porque en el 2000 hubo una reducción del empleo.

Un tema que debe llamar a reflexión es que los empleos de los sectores que más contribuyen al crecimiento no están cubiertos por la seguridad social. Según datos de la CCSS, en el período 2003-2006 el porcentaje de asegurados en estos sectores fue inferior al 50% de los ocupados. Esa tendencia varió poco en el 2006: solo el 62% de los ocupados totales contaba con seguro de salud, resultado que disminuye de modo significativo si se considera únicamente a la empresa privada, donde apenas el 42% de los trabajadores está asegurado (CCSS, 2007). La cobertura de seguridad social de la fuerza de trabajo es un aspecto crítico en la generación de empleos de calidad.

Aumenta el subempleo invisible

El subempleo invisible¹ mostró un fuerte aumento; pasó de 201.133 personas en el 2005 a 266.218 en el 2006, un incremento del 32,4%. Esto se refleja en la tasa equivalente de subempleo invisible, que se ubicó en 3,8, la más alta registrada por las encuestas de hogares desde 1987.

Este resultado es relevante, pues de mantenerse y agravarse con el tiempo, mostraría un importante deterioro en la calidad del empleo, que debería ser estudiado y atendido. Sin embargo, cabe adelantar algunas consideraciones. En primer lugar, del total de personas en condición de subempleo invisible, los hombres son los más perjudicados (72,2%) y además, cuando se consideran las tasas equivalentes, la tasa para los hombres es mayor que para las mujeres (4,2% y 3,1% en cada caso). En segundo lugar, solo un porcentaje muy bajo de esos mismos ocupados es migrante del exterior, por lo que también se descarta un problema con ese

¹ Proporción de personas que reciben un salario menor al de ley.

origen. Por último, el 66,5% de los afectados por este tipo de subempleo son asalariados del sector privado, lo cual demanda acciones inmediatas del Gobierno en la forma de inspecciones laborales, pues refleja un posible incumplimiento en el pago de salarios mínimos.

Aumenta el crédito dirigido a los consumidores y las familias

El crédito otorgado a los hogares y los consumidores en el período 2000-2006 creció a un ritmo anual promedio de 13,5%, en contraste con los créditos dirigidos a las actividades productivas primarias (agropecuarias) y secundarias (industria manufacturera), que en conjunto se expandieron a una tasa anual promedio de -1,2%. Este importante crecimiento del saldo de crédito bancario, junto con el desarrollo de otras fuentes de financiamiento para las familias (asociaciones de trabajadores, asociaciones de ahorro y crédito, grupos mutualistas, casas comerciales, casas de préstamo y prestamistas informales) ha dado lugar a un aumento muy acelerado del endeudamiento de los hogares y alimentado el gasto de consumo privado, incluso en períodos en que los ciclos económicos adversos se han traducido en menores tasas de crecimiento del ingreso.

Varios factores explican la rápida expansión del crédito otorgado por el sistema bancario a los consumidores y los hogares, entre ellos la mejora en los niveles de ingreso y las condiciones de vida de la población durante los últimos veinte años, que los hicieron atractivos para los intermediarios financieros; la reducción de los márgenes en las operaciones de la banca corporativa, producto de la intensa competencia local y externa; el desarrollo tecnológico empleado en la provisión de servicios financieros y las economías de escala necesarias para participar con éxito en el segmento de banca de personas. No obstante, las empresas pequeñas y medianas siguen enfrentando problemas para insertarse en el sector productivo local e internacional, y el acceso al crédito, el acompañamiento y la capacitación se mantienen como los principales obstáculos para su competitividad.

El auge del crédito para las familias ha generado cambios sustanciales en la composición de la cartera crediticia de la banca comercial. En 1985 el crédito de vivienda y consumo representaba tan solo el 4% del total; veintiún años después esa participación ascendió al 50%. Esto se observa tanto en los bancos públicos como en los privados; la proporción del crédito total que representaban los préstamos de vivienda y consumo en el caso de los estatales pasó de 5% en 1985 a 51% en el 2006, y de 2% a 49% en los bancos privados. La expansión de las carteras de vivienda y consumo y servicios se da, en ambos segmentos del sistema, a costa del crédito para actividades agropecuarias y para la industria manufacturera.

La inflación fue menor de dos dígitos

Como se señaló anteriormente, la inflación fue menor en 4,6 puntos porcentuales respecto al 2005 y se ubicó en 9,4%. Esta significativa responde a los esfuerzos realizados por la autoridad monetaria para mantener la estabilidad económica, al descenso en las expectativas inflacionarias, que logró disminuir el efecto de la cadena inflacionaria, y a la desaceleración del crecimiento de los precios del petróleo y el café, que tienen una ponderación importante dentro del índice de precios al consumidor (IPC) y que explican el 20% de su reducción en el 2006 (BCCR, 2007c). También la disciplina fiscal mostrada durante el año tuvo impactos en la inflación. La mayor recaudación tributaria y la reducción del pago de intereses de la deuda redujeron las presiones sobre la demanda, lo cual, acompañado del crecimiento de la producción nacional, favoreció la disminución de ese indicador.

IED con nuevo récord histórico

En el 2006, el flujo de IED fue de 1.469,1 millones de dólares, la cifra más alta registrada en el país. Su tasa de crecimiento fue de 70,6% y representó el 6,6% del PIB, lo que colocó a Costa Rica en el noveno lugar como receptor de IED entre las naciones de América Latina (Cepal, 2007). Este tipo de inversión es la principal fuente de financiamiento de la cuenta corriente, por encima del financiamiento basado en transferencias netas de capitales y préstamos externos.

La IED que llega a Costa Rica está relacionada con la búsqueda de eficiencia, activos tecnológicos y conocimiento. Además, es liderada por el régimen de zonas francas, que ha logrado hacer un aporte significativo en términos de exportaciones y empleos, pero con una base mínima de encadenamientos productivos y una alta concentración en las zonas urbanas. Esto señala la necesidad de plantear una propuesta de políticas activas que fortalezcan las inversiones en zonas de menor desarrollo relativo y se enmarquen dentro de una política integral de desarrollo (Matarrita, 2007). Las características actuales de la IED en Costa Rica sugieren la existencia de una economía dependiente, en la que buena parte de las empresas locales tiene escasa autonomía para reconfigurar subsistemas productivos a su favor, en presencia del poder de grandes compañías extranjeras. Para avanzar hacia una economía autosustentable, que quiebre este patrón, deben promoverse condiciones favorables para un desarrollo científico y tecnológico que incluya la creación de estructura en ese ámbito.

Un aspecto importante que se debe resaltar es que la IED no está anclada irreversiblemente en el país, y que ello puede afectar la sostenibilidad del déficit en cuenta corriente, por lo que es necesario incrementar su nivel de arraigo. Es conveniente definir políticas públicas orientadas al fortalecimiento de los encadenamientos productivos estratégicos y la mejora permanente del recurso humano, a fin de incrementar el nivel de arraigo de la inversión extranjera directa. Un esfuerzo en este sentido debe complementar el diseño del nuevo esquema de incentivos para las empresas exportadoras desde zonas francas y las acciones tendientes a generar un ambiente de mayor certidumbre en materia comercial.

Primeros resultados del nuevo régimen cambiario

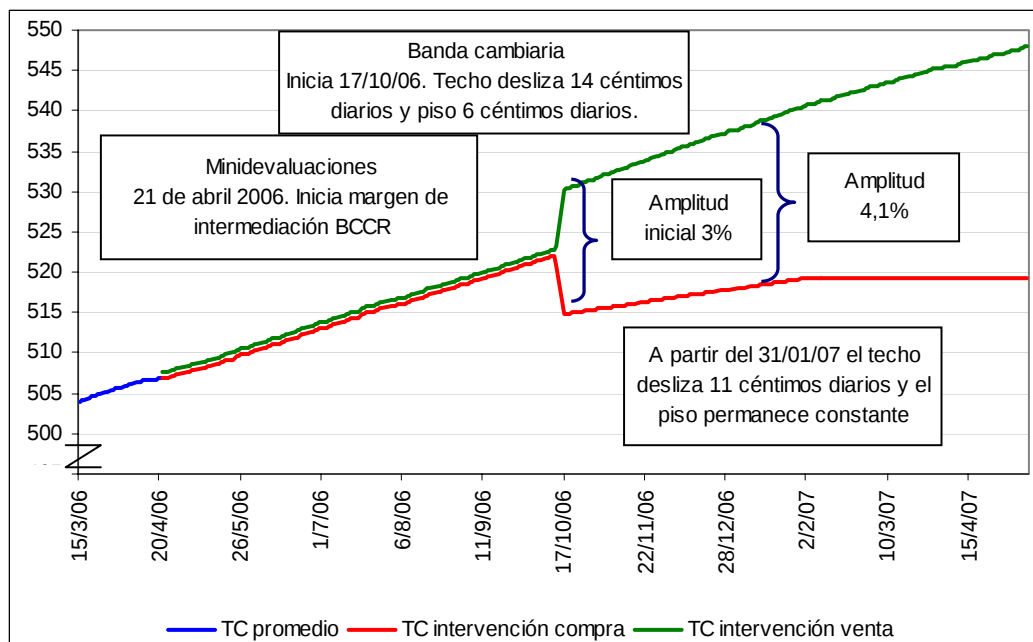
Uno de los hechos más relevantes del 2006 en el ámbito económico fue la decisión de sustituir el régimen cambiario de minidevaluaciones, después de veinte años de vigencia, por un sistema de bandas. En los primeros ocho meses de operación del nuevo régimen se observaban ya señales de mayor competencia entre las entidades y más acceso a información por parte del público, sobre la negociación de divisas en el mercado; en la actualidad los tipos de cambio son bastante similares entre las entidades y los márgenes de intermediación son relativamente bajos.

Según Mora y Prado (2007), aun considerando el corto lapso transcurrido desde que en octubre de 2006 se decidió establecer el sistema de bandas, puede decirse que la transición ocurrió de manera ordenada; luego de los ajustes de los primeros días, el mercado reaccionó en la forma prevista por la mayor parte de los agentes económicos. Además, hay indicios de que varios de los efectos esperados se comienzan a notar: la percepción de riesgo cambiario provocada por la incertidumbre en el comportamiento futuro del tipo de cambio parece estar promoviendo -e incluso lo hizo antes de acordarse el cambio- una reducción en la tendencia a la dolarización financiera, reflejada en una mayor preferencia por títulos en moneda nacional, así como en la disminución de las posiciones en divisas de las entidades financieras. Aunado a lo anterior se aprecian expectativas de menores tasas de inflación y devaluación, según detectan las últimas encuestas realizadas por el BCCR.

Recientemente, el economista Eduardo Lizano (2007) presentó algunas valoraciones sobre el impacto del nuevo régimen. Su apreciación básica es que no se ha logrado lo que se deseaba: mantener la fluctuación del tipo de cambio nominal dentro de los límites de la banda y detener la acumulación de reservas monetarias internacionales en manos del Banco Central, para ayudar a disminuir sus pérdidas. Además expresa oposición a que se reduzca el “piso”, en el tanto lo considera una señal a los especuladores -“se les estaría haciendo el juego”- para que traigan más dólares al país, motivados por una posible ganancia de capital originada en esa disminución. Argumenta que, aun cuando la estabilidad de precios sea el objetivo principal de algunos bancos centrales, como en los casos de Chile y de Suiza, al diseñar su política estos también toman en cuenta la evolución de la parte real de la economía. En particular preocupa el efecto que pueda tener la apreciación real del colón sobre los exportadores, pues recibirían menos colones por sus exportaciones, mientras que sus costos locales aumentarían.

Gráfico 3.15 (página 175)

Características de la banda cambiaria de Costa Rica



Fuente: *Decimotercer Informe Estado de la Nación*, con base en Mora y Prado, 2007.

Disminuye déficit del sector público consolidado, por cuarto año consecutivo

El comportamiento de las finanzas públicas dice mucho acerca de la evolución de la solvencia económica del país. En este sentido el 2006 fue un buen año, ya que hubo una mejora en las finanzas del sector público consolidado. Por cuarto año consecutivo su déficit decreció; pasó de representar el 2,27% del PIB en el 2005 a 0,39% (44.691 millones de colones) en el 2006, el más bajo de los últimos quince años. Este resultado responde a la disminución del déficit del BCCR, del sector público no financiero y del Gobierno Central.

Avances en el proceso de recaudación tributaria

En el 2006 los ingresos tributarios corrientes crecieron significativamente: 24,6%, en comparación con 19,6% en el 2005. Las dos principales razones que explican este logro son el alto crecimiento de la economía y las mejoras realizadas en el proceso de recaudación

tributaria. Sin embargo, no es posible identificar cuánto del aumento de los ingresos responde a cada una de estas causas. Entre los esfuerzos realizados en materia de recaudación destacan los siguientes:

- Mejoramiento de la capacidad de gestión: la administración tributaria fue fortalecida con la contratación de quinientos nuevos funcionarios a partir del 2006, lo que implicó un aumento de más de un 30% del personal de Tributación, Aduanas y la Policía Fiscal, todos orientados a labores de control tributario y lucha contra el fraude y la evasión. Complementariamente, se está desarrollando un programa de capacitación que abarca desde la inducción hasta la especialización, en las diferentes ramas del control tributario. La inversión en capacitación sustantiva se duplicó en el 2006 con respecto a años anteriores, e incluye temas de gran complejidad, como Derecho Tributario, gestión del riesgo tributario y aduanero, técnicas de selección de casos por fiscalizar, control de precios de transferencia, control de origen de las mercancías, estudios de valor y manejo de nuevos sistemas de control tributario masivo, entre otros, fundamentales para descubrir, regularizar y sancionar el incumplimiento, así como para promover una mejor gestión en la recaudación de impuestos.
- El sistema Tecnología de Información para el Control Aduanero (TICA): los primeros resultados de la aplicación de este instrumento han sido notorios y congruentes con los objetivos buscados: disminución del tiempo de retiro de mercancías por parte de usuarios e intermediarios; reducción de los costos de operación en pago de comisiones (se han ahorrado más de 1.000 millones de colones en comisiones bancarias, equivalentes al 0,01% del PIB del 2006); efectividad en el control centralizado, gracias a una mejor orientación del control por medio de la inteligencia y el análisis de riesgo, y mayor información para las acciones de control posterior, mediante la realización de operativos apoyados por la Dirección de Policía de Control Fiscal y actividades de fiscalización.
- El proyecto de tributación digital: con esta iniciativa se espera obtener información por medios electrónicos; reducir inconsistencias, cuya corrección actualmente consume gran cantidad de recursos; facilitar el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias de los contribuyentes; simplificar y estandarizar trámites y formularios; estructurar datos con base en la inteligencia del negocio (insumos de apoyo al control fiscal integrado); mejorar la cultura tributaria y generar mayor transparencia y rendición de cuentas.

Crece el número de contribuyentes

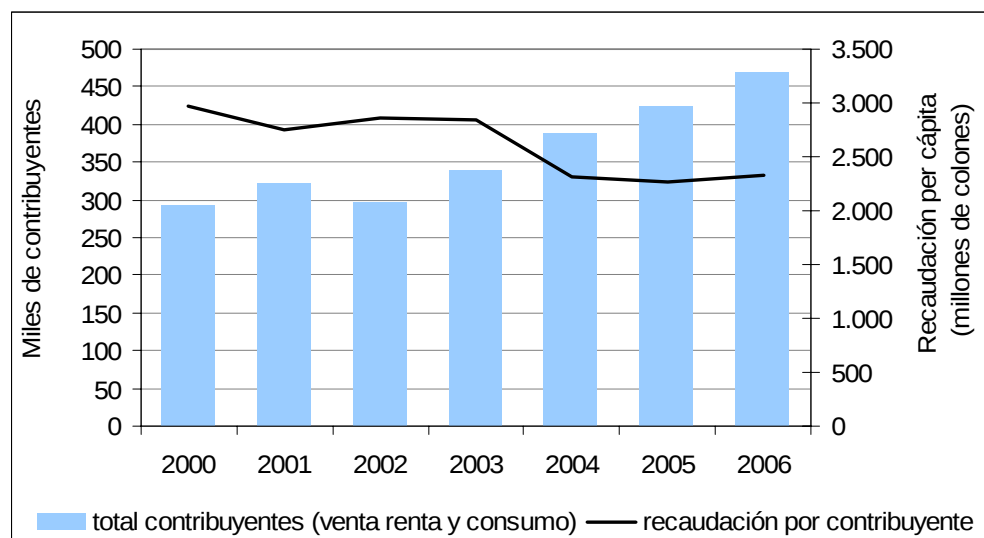
Los esfuerzos de mejora en la recaudación también se reflejan en un crecimiento más acelerado en el número de contribuyentes, específicamente a partir de 2003. El total de contribuyentes en renta, ventas y consumo se incrementó como promedio anual un 12,1% entre 2003 y 2006. No obstante, en el mismo período la recaudación real en esos tres tributos se expandió a una tasa menor (6,8%). Como resultado, el monto promedio recaudado por contribuyente ha tendido a descender (gráfico 3.17). Ello se explica porque el aumento en los contribuyentes se relaciona con pequeñas y medianas unidades tributarias, mientras que la cantidad de grandes contribuyentes no ha crecido de manera significativa.

Desde el punto de vista geográfico, entre 2003 y 2006 el mayor aporte de nuevos contribuyentes correspondió a la provincia de San José. De acuerdo con el tamaño de la población, le siguieron Alajuela, Heredia y Cartago. Aunque en el período estudiado Guanacaste registró el mayor crecimiento porcentual en el número de contribuyentes (18,7%), la estructura de estos no ha sufrido cambios importantes. La participación de esta provincia dentro del total nacional de contribuyentes pasó de 3,5% en el 2002 a 4,5% en el 2006, una

variación pequeña en contraste con el auge inmobiliario que viene experimentando Guanacaste, que tampoco se refleja en un incremento de la recaudación. Un sistema tributario poco progresivo y equitativo podría resultar en una limitada captura del dinamismo de las actividades; por ejemplo, el impuesto a los bienes inmuebles se puede diluir con la creación de sociedades anónimas. Asimismo, la recaudación podría estar enfrentando dificultades en términos de la capacidad de gestión de las municipalidades, particularmente en el rubro patentes y en el impuesto a la propiedad inmueble.

Gráfico 3.17 (página 178)

Contribuyentes tributarios y recaudación por contribuyente^{a/}



a/ Se refiere al total de contribuyentes en renta, ventas y consumo.

Fuente: *Decimotercer Informe Estado de la Nación*, con base en Mora y Prado, 2007; Rosales, 2007, y datos del Ministerio de Hacienda.

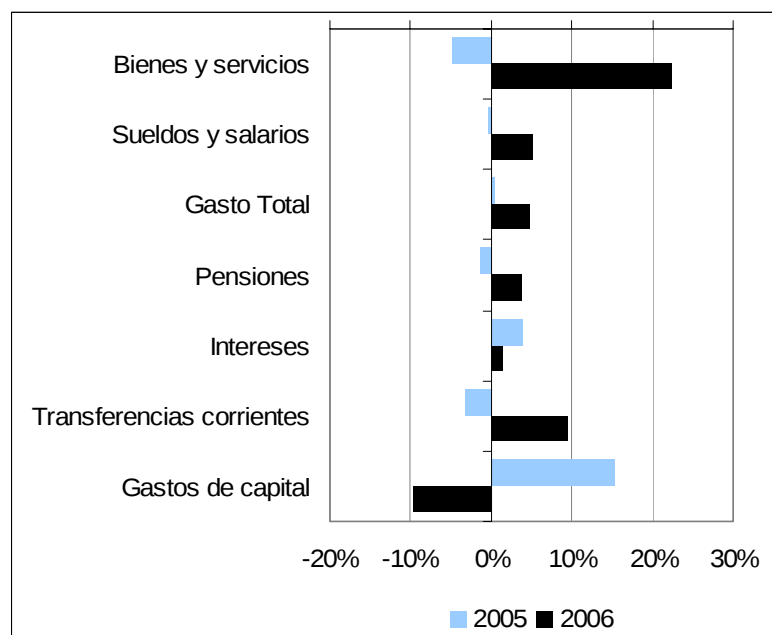
Aumentan los gastos del Gobierno Central

Si bien el Gobierno que asumió funciones en mayo del 2006 decidió revertir la política de contención que se venía aplicando desde el 2003, el gasto se redujo en 0,5 puntos del PIB en relación con el 2005. Las cifras anuales del 2006 no reflejan la decisión de la Administración entrante de dedicar más recursos a infraestructura, vivienda y educación, entre otros, pero el análisis semestral de los datos sí la confirma. Los gastos sin intereses crecieron en términos reales un 8,5% durante el segundo semestre del 2006, en tanto que un año antes, en ese mismo período, habían caído un 2,5%.

Por otra parte, los egresos indican que en el 2006 se dio una importante expansión en las transferencias corrientes (recursos para Fodesaf, educación y otros gastos sociales), pero también una reducción en los gastos de capital (que incluyen las transferencias al Conavi). Es posible que la intención del nuevo Gobierno, de aumentar la inversión en la red vial, se haya visto afectada por la existencia de un presupuesto aprobado con anterioridad y por la falta de capacidad de gestión institucional para incrementar el gasto en poco tiempo. Por su parte, el gasto en sueldos y salarios creció por encima de la tasa de expansión de los gastos totales, poniendo de manifiesto su característica de “disparador” de los egresos públicos. Finalmente, los gastos clasificados por función muestran que la Administración Arias aumentó el gasto, en términos de variaciones con respecto al PIB, en los rubros de educación, seguridad y vivienda.

Gráfico 3.22 (página 183)

Crecimiento real de los gastos del Gobierno Central



Fuente: *Decimotercer Informe Estado de la Nación*, con base en Rosales, 2007, y datos de la Contraloría General de la República.

Una aproximación a las brechas de inversión en infraestructura

La inversión requerida para llevar la red vial nacional asfaltada a un estado de buenas condiciones, según el parámetro de medición FWD, equivale al 4,4% de la producción nacional (Lanamme-UCR, 2006a). Una vez que las carreteras asfaltadas alcancen un buen estado, sería necesaria una inversión anual del 0,7% del PIB para mantenerlas en ese nivel. Esta cifra supera en un 75% el promedio anual de las transferencias realizadas por el Gobierno al Conavi en los años de contención del gasto (2003-2006), e incluso es un poco mayor que el promedio anual del período 2000-2002 (0,6% del PIB). En lo que concierna a la inversión social, las cifras disponibles y la naturaleza misma de este sector hacen difícil cuantificar la brecha existente; sin embargo, en el capítulo 2 del Decimotercer Informe se presenta una estimación que ubica en 1,2% del PIB las transferencias del Gobierno al Fodesaf, y en 0,4% del PIB la preservación del nivel histórico del gasto social. Es decir, en total, se requieren 1.275 millones de dólares para cerrar las brechas señaladas (5,6% del PIB) y una inversión del 1,1% del PIB (250 millones de dólares) por año, para evitar que se vuelvan a presentar rezagos.

¿Cómo financiar el cierre de las brechas de inversión?

Según estimaciones de las autoridades hacendarias, la reforma fiscal planteada por el nuevo Gobierno permitiría obtener recursos frescos por un monto cercano al 4% del PIB. Esa cifra sería insuficiente para cerrar las brechas existentes según las estimaciones antes presentadas, aunque, de lograrse, representaría un avance importante con respecto a anteriores reformas en este ámbito. Cálculos basados en el cambio experimentado por la recaudación entre el año en que se implementó un ajuste fiscal y el período siguiente, muestran que las cuatro reformas aplicadas al impuesto de ventas en los últimos veinte años tan solo aportaron un 1,8% del PIB cada una.

Una fuente adicional para generar recursos frescos es una recaudación más eficiente. Buena parte del dinamismo de los ingresos tributarios en el 2006 surge precisamente de una mejor gestión recaudatoria, asociada a mayores controles cruzados, automatización de sistemas y capacitación del recurso humano, entre otros. Indudablemente se registran importantes avances en esta materia, pero aún falta camino por recorrer.

Otra alternativa para financiar las inversiones requeridas es aumentar la deuda pública. No obstante, este mecanismo pocas veces es visto como viable, especialmente en América Latina, donde la mayoría de los países contabilizan elevados niveles de deuda pública con respecto al PIB, tienen a su haber varias crisis de deuda externa y sus economías son muy vulnerables a *shocks* externos. De acuerdo con Easterly et al. (2003), la inversión en infraestructura tiene un efecto virtuoso sobre el crecimiento. Por su parte, Canning y Bennathan (2000) señalan que la tasa de retorno social de la inversión en infraestructura es más alta en las naciones donde existen mayores rezagos en este campo. Para el caso particular de Costa Rica, estos autores estiman que la tasa de retorno de la inversión en carreteras pavimentadas es 5,2 veces más alta que la correspondiente a la inversión en el capital físico. Estos resultados podrían justificar un mayor endeudamiento orientado a cerrar las dos brechas que aquí se comentan, toda vez que la inversión social en áreas como la educación también se asocia a un círculo virtuoso. Sin embargo, esta opción de financiamiento tiene que ser abordada con cautela, ya que puede generar efectos negativos en la calificación de riesgo-país. Además, si se van a extraer recursos del mercado interno, hay que tener cuidado con las tasas de interés, sobre todo en momentos en que el Banco Central procura contrarrestar los efectos de las entradas de capitales sobre el tipo de cambio.

Problemas en la capacidad de gestión de las instituciones

El financiamiento de las brechas en infraestructura e inversión social no es el único problema que enfrentan las autoridades; también hay una dificultad, no menor, asociada a la capacidad de gestión institucional y a la calidad del gasto público. Contar con más recursos y poder gastarlos, en áreas clave para la competitividad y el desarrollo económico del país, son condiciones necesarias pero no suficientes. El último *Reporte Mundial de Competitividad*, publicado por el Foro Económico Mundial (WEF, 2007) contiene un índice de percepción acerca de la calidad del gasto público -entendida como el grado de desperdicio en la ejecución del gasto- en 125 países. Costa Rica se ubica en la posición 83 de ese indicador, si se compara con naciones que tienen un PIB per cápita similar

Los problemas de gestión de las instituciones públicas se reflejan, entre otras cosas, en el tiempo que tardan los procesos de contratación. Casi una tercera parte de estos tiempos es consumida por la fase de planificación, que es el plazo que transcurre entre la solicitud y la emisión del cartel. Según el Banco Mundial (World Bank, 2006), en Costa Rica se requieren 77 días para formalizar un negocio, lo que implica llevar a cabo once procedimientos. Estas cifras son de las más altas en la región y colocan al país en desventaja frente a las naciones que tienen o están por firmar un tratado de libre comercio con Estados Unidos. Por otra parte, se identifican serios problemas de gestión y duplicación de funciones en las entidades del sector social y el Conavi. Buena parte de esos problemas se traducen en una alta subejecución de los presupuestos institucionales.