

CAPÍTULO  
3Oportunidades, estabilidad  
y solvencia económicas

## ÍNDICE

<b>Hallazgos relevantes</b>	<b>93</b>
<b>Valoración general</b>	<b>95</b>
<b>Valoración del informe 2017</b>	<b>96</b>
<b>Aspiraciones</b>	<b>96</b>
<b>Balance de indicadores</b>	<b>97</b>
<b>Introducción</b>	
<b>Balance económico</b>	<b>99</b>
Estabilidad monetaria y cambiaria se mantiene, pero con un horizonte negativo	100
Enfriamiento de los motores de crecimiento con disminución histórica en los puestos de trabajo	102
Aumentan la magnitud, la complejidad y las repercusiones del ajuste fiscal	108
<b>Miradas a profundidad</b>	<b>113</b>
Debilidades en la gestión de la deuda pública aumentan los riesgos y el costo de un ajuste fiscal	113
Insuficientes oportunidades laborales, pese a desaceleración en el crecimiento de la población	116
Factores de la estructura productiva explican parte de la desigualdad de ingresos	121
Devaluación no garantiza mejora en el crecimiento económico	127

## HALLAZGOS RELEVANTES

- » En 2017 la economía costarricense creció un 3,2%, cifra menor a la de 2016 y al promedio de los últimos diez años. Todos los componentes de la demanda, con excepción del gasto del Gobierno General, redujeron su dinamismo.
- » La desigualdad por ingresos entre los ocupados disminuye cuando aumentan la productividad, la proporción de mano de obra calificada y el porcentaje de valor agregado que generan sectores con encadenamientos clave e impulsores.
- » En el mismo año, las exportaciones de servicios reportaron un crecimiento de 3,5%, inferior al 13% de 2016 y al promedio de la última década.
- » En 2017 se observaron leves aumentos en la inflación, el tipo de cambio y las tasas de interés (conocidos como macroprecios). En un contexto de desaceleración, esto limita aun más el consumo, la inversión y la generación de oportunidades.
- » Un análisis de patentes comerciales identificó que el 75% del parque empresarial costarricense se dedica al turismo y el comercio.
- » Las leves variaciones en las tasas de interés generaron un encarecimiento del crédito en colones y dólares.
- » En 2017 se registró la mayor pérdida de empleo de los últimos veinte años: 30.645 puestos de trabajo. Esta reducción se concentró en los grupos más vulnerables: personas no calificadas, microempresas, jóvenes de entre 15 y 35 años y mujeres.
- » El endeudamiento en colones y dólares se desaceleró, como respuesta a las mayores presiones de los macroprecios, lo cual implica un mayor costo en el consumo de los hogares y la inversión de las empresas.
- » Los jóvenes enfrentan condiciones adversas, ya que el mercado no les ofrece suficientes oportunidades laborales, a pesar de su mejor perfil educativo y al hecho de que son ellos quienes deberán sostener las pensiones de una de las generaciones de adultos mayores más grandes de la historia nacional.
- » Los ingresos tributarios aumentaron un 5,4% en 2017, la cifra más baja desde la recesión económica de 2009, mientras que el gasto público del Gobierno Central creció un 9,1%, muy por encima del nivel registrado el año anterior.
- » Pese a la pérdida de puestos de trabajo, la tasa de desempleo se mantuvo estable, debido a una reducción en la participación laboral y en el crecimiento de la población.
- » Con respecto al PIB, Costa Rica alcanzó un déficit fiscal de 6,2% y una deuda pública de 49%.
- » El ingreso real de los ocupados tuvo un aumento mínimo, de 1%, insuficiente para acortar las brechas sociales.
- » El ajuste requerido para sanear las finanzas públicas se estima en 5,1% del PIB, cifra muy superior a la calculada en 2016.
- » El 55% de la desigualdad de ingresos entre los ocupados se explica por las diferencias salariales existentes entre y dentro de las ramas de actividad.
- » En 2017 se incrementaron los riesgos internos, como la mayor emisión de deuda a tasa variable, en moneda extranjera y con vencimientos en el corto plazo.

CUADRO 3.1

**Resumen de indicadores económicos. 2013-2017<sup>a/</sup>**

Indicador	2013	2014	2015	2016	2017	Promedio 2007-2017
<b>Oportunidades</b>						
Crecimiento del PIB real por persona (%)	1,0	2,2	2,4	2,9	2,0	2,5
Crecimiento real del ingreso nacional disponible por persona (%)	0,3	2,3	4,0	3,0	1,1	2,5
Formación bruta de capital/PIB (%)	20,1	20	19,9	19,9	18,7	20,3
Crédito al sector privado (% PIB)	40,4	43,1	44,5	47,1	48	40,9
Crecimiento de las exportaciones de bienes (dólares corrientes) <sup>b/</sup>	-1,1	5,6	0,7	7,8	7,0	5,5
Tasa de desempleo abierto (%) <sup>c/</sup>	8,3	9,7	9,6	9,5	9,3	9,5
Índice de salarios mínimos reales (enero 1995=100) <sup>d/</sup>	118,7	121,4	125,7	127,5	127,2	117,6
Ingreso promedio real mensual de los ocupados <sup>e/</sup>	486.097	470.016	471.388	479.636	484.973	452.626
Índice de términos de intercambio (2012=100) <sup>f/</sup>	100,6	102,1	109,1	112,3	109,9	101
<b>Estabilidad</b>						
Inflación (IPC 2015=100) (%)	3,68	5,13	-0,81	0,77	2,57	5,00
Déficit comercial/PIB (%) <sup>g/</sup>	12,9	12,7	10,1	9,4	9,2	11,2
Déficit de cuenta corriente/PIB (%) <sup>h/</sup>	4,9	4,9	3,5	2,6	3	4,4
Tipo de cambio efectivo real multilateral (1997=100) <sup>i/</sup>	80,4	83,9	78,8	79,9	83,8	88,4
Resultado financiero del Gobierno Central/PIB (%) <sup>j/</sup>	-5,4	-5,6	-5,7	-5,3	-6,2	-4,0
<b>Solvencia</b>						
Ahorro nacional neto/PIB (%)	7,7	7,6	8,8	9,3	8,8	9,2
Reservas internacionales netas/PIB (%) <sup>k/</sup>	14,74	14,26	14,3	13,29	12,42	13,5
Deuda interna del Gobierno Central/PIB (%) <sup>l/</sup>	28,8	29,8	30,9	34,8	38,9	26,9
Deuda pública externa/PIB (%) <sup>m/</sup>	7,1	8,7	10,1	10,4	10,3	7,6
Gasto público en educación/PIB (%)	7,3	7,3	7,4	7,5	7,7	6,8

a/ Estimaciones con datos de Cuentas Nacionales de enero de 2018.

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

c/ Los datos corresponden a las cifras de la Encuesta Continua de Empleo para el cuatro trimestre de cada año. Para el promedio de largo plazo se utilizan los datos del período 2010-2017.

d/ Promedio del año.

e/ Deflactado con el promedio del IPC 2017. Para el promedio de largo plazo se utilizan los datos del período 2010-2016.

f/ Para el promedio de largo plazo se utilizan los datos del período 2012-2016.

g/ Se estima a partir de los datos de balance comercial acumulado. No incluye ajuste de balanza de pagos.

h/ Utiliza el Manual de Balanza de Pagos VI.

i/ El año base es 1997. Para el cálculo de este indicador se utiliza el índice de ponderadores móviles, que se ajustan conforme evoluciona el patrón de comercio bilateral de la economía. Además, se usa el IPC para medir los precios de los socios comerciales.

j/ El promedio del déficit financiero se estima a partir del 2006, debido a cambios metodológicos en la base del cálculo de ingresos y gastos fiscales.

k/ Reservas netas del BCCR a diciembre de cada año. Las importaciones excluyen las materias primas de los regímenes de perfeccionamiento activo y zonas francas.

l/ Incluye las amortizaciones de las obligaciones estipuladas en el artículo 175 de la Ley 7558.

m/ Denominada en moneda nacional. La información sobre deuda pública externa fue proporcionada por la Dirección de Crédito Público del Ministerio de Hacienda, por lo que las cifras pueden diferir de las publicadas en ediciones anteriores de este Informe.

## VALORACIÓN GENERAL

A lo largo del 2017 y los primeros meses del 2018 la economía costarricense mostró una evolución adversa y, a corto plazo, las perspectivas en materia de oportunidades, solvencia y estabilidad económicas son negativas.

En el período bajo análisis se observó un enfriamiento de la mayor parte de los motores de crecimiento, que provocó una continua desaceleración de la economía y una reducción en los puestos de trabajo. La falta de iniciativa política del Gobierno y la incapacidad de los partidos representados en la Asamblea Legislativa para llegar a acuerdos fiscales, atizada por las presiones de los grupos de interés extraparlamentarios, profundizaron el deterioro de las finanzas públicas e incrementaron el sacrificio que debe realizarse. En un contexto que combinó desaceleración económica y agravamiento de la situación fiscal, leves alzas en los macroprecios (inflación, tipo de cambio y tasas de interés) provocaron efectos negativos para los hogares más pobres y la solvencia del Gobierno. Además, la depreciación cambiaria y el aumento en las tasas de interés generaron presiones adicionales sobre el endeudamiento público y privado.

La delicada situación actual evidencia la estrecha relación que existe en el país, entre las oportunidades, la estabilidad y la solvencia. La desaceleración de la economía afectó la recaudación e incrementó el peso de la deuda con respecto a la producción. Al mismo tiempo, un mayor deterioro de las finanzas públicas limitó el dinamismo de la economía y la generación de puestos de trabajo, pues frenó el crédito y la inversión pública. Además, el alza en las tasas de interés y la menor disponibilidad de recursos enfriaron el consumo y la inversión privada. En este escenario, los pequeños aumentos en la inflación y las tasas de interés, así como la depreciación del tipo de cambio, que tuvieron lugar en 2017 y que en otros momentos podrían haber pasado mayormente desapercibidos, afectaron de modo negativo las finanzas públicas y al sector real. Los vínculos entre cada una de las áreas a las que este capítulo da seguimiento indican que una crisis fiscal tendría efectos graves sobre la economía en su conjunto. Asimismo, una reforma mal diseñada tendría altos costos en materia de desarrollo humano, lo cual exacerbaría la desigualdad, la incidencia de la pobreza y la falta de oportunidades laborales.

En 2017 se desaceleraron todos los componentes de las demandas interna y externa, salvo la del Gobierno General. Esto ratifica la debilidad de las bases del crecimiento, dado que, con el déficit actual, en 2018 y 2019 el logro de mejoras difícilmente dependerá de expansiones del gasto público.

La desaceleración de la economía tuvo consecuencias en la generación de oportunidades, no solo para las empresas, sino también para las personas. El 2017 registró la mayor pérdida de empleo de las dos últimas décadas, que afectó a los grupos más vulnerables de la población: trabajadores no calificados y ocupados de la “vieja economía”. El ingreso real aumentó un 1%, una cifra exigua, que no permitirá a los hogares elevar su calidad de vida.

El déficit fiscal llegó a representar en 2017 un 6,2% del PIB, el nivel más alto de los últimos diez años. La falta de acuerdos y limitaciones estructurales del sistema político generaron que, una vez más, el país pospusiera la implementación de cambios. Esta postergación tiene un costo, y para la sociedad costarricense significa un aumento en el sacrificio requerido, que para el 2017 se estima en un 5,1% del PIB. Un ajuste de esta magnitud puede tener efectos recesivos, por lo que el diseño de la reforma resulta crucial. Este Informe ha abogado en sucesivas ediciones por una iniciativa que incluya cambios simultáneos en la estructura y el nivel de los ingresos y gastos públicos, así como una mejora en la gobernanza fiscal.

Una reforma mal concebida afectará el consumo y la recaudación tributaria, y podría traer aparejado un alto costo social y económico. Este Informe señala, además, la importancia de realizar una transición lo menos abrupta posible. Asimismo, la reforma debe orientarse a mejorar la progresividad del régimen tributario, lo cual implica modificar el impuesto sobre la renta para reducir la dispersión en las escalas impositivas y las distorsiones en la recaudación. También debe crear mecanismos para flexibilizar el gasto público, mejorar su eficiencia y propiciar la rendición de cuentas.

Un elemento clave para evitar que la reforma tenga efectos recesivos es incluir en la agenda fiscal acciones específicas para fortalecer y reactivar el crecimiento económico. Sin embargo, las limitaciones estructurales en materia de encadenamientos productivos y creación de empleo dificultan el desarrollo de una política que brinde resultados inmediatos. Además, herramientas tradicionales como el

incremento del gasto público serían contraproducentes para la solvencia fiscal. Por lo tanto, el margen de acción del Gobierno para aumentar la producción y aminorar los efectos recesivos de una reforma es muy estrecho. En este contexto, es fundamental enviar señales que mejoren las expectativas y fomenten el consumo de los hogares y el gasto de las empresas.

Este capítulo aporta evidencia sobre varias de las dificultades estructurales que enfrenta Costa Rica para generar mejoras sustantivas en desarrollo humano sostenible en los próximos años. Por un lado, el cambio en la estructura por edades de la población comenzó a disminuir la mano de obra disponible en los segmentos más jóvenes. Sin embargo, las políticas públicas no han logrado avances en la incorporación de este grupo al mercado laboral, a pesar de su mejor perfil educativo y al hecho de que es la generación que deberá sostener fiscalmente a una de las poblaciones de adultos mayores más grandes de la historia nacional. Así, la tasa de desempleo como variable agregada dice muy poco sobre el mercado laboral, en especial para los más jóvenes, debido a que los cambios en el crecimiento poblacional y la disposición a trabajar pueden contrarrestar el efecto de las pérdidas en el empleo. Eso es precisamente lo que sucedió en el 2017, cuando se registró una de las más altas reducciones de puestos de trabajo, sin que hubiese mayor variación en la tasa de desempleo.

Otro de los grandes desafíos del país es el derivado del vínculo entre la dualidad del sistema económico y la creciente desigualdad en la distribución de los ingresos. Actualmente, la mitad de esa desigualdad se explica por las diferencias estructurales en la producción. Un mayor crecimiento económico, el fortalecimiento de la productividad, el aumento de los encadenamientos en los sectores impulsores y clave, y una mayor calificación educativa de la fuerza de trabajo, podrían reducir las brechas de ingreso. Además, para mejorar la distribución de la riqueza son necesarias una estructura tributaria progresiva y una reforma que elimine los vacíos legales que facilitan la evasión y elusión fiscales. Por último, es preciso fortalecer las instituciones públicas dedicadas a la atención del mercado interno, en el marco de una política de desarrollo productivo y un proceso de simplificación de los trámites para la puesta en marcha de nuevos emprendimientos.

## VALORACIÓN DEL INFORME 2017

Después de un par de años de notable estabilidad, entre mediados del 2016 e inicios del 2017 Costa Rica experimentó turbulencias en el tipo de cambio y el resurgimiento de presiones inflacionarias. Las variaciones no fueron prolongadas, ni tuvieron la fuerza suficiente para interrumpir las tendencias recientes en materia de estabilidad y oportunidades, pero sí evidenciaron la vulnerabilidad de la economía nacional ante cambios en los precios. A ello se suma la amenaza de una crisis fiscal en el corto plazo.

En 2016 el déficit fiscal representó un 5,2% del PIB, 0,5 puntos porcentuales menos que el año anterior. A pesar de esta reducción, los ingresos no alcanzan para hacer frente a la acelerada expansión del gasto. Como el Gobierno Central ha recurrido a créditos para cubrir este desbalance, la deuda pública creció con rapidez (3,9 puntos porcentuales del PIB),

hasta alcanzar un monto equivalente al 45% de la producción. El costo de pedir prestado es cada vez más alto y, en el futuro, el sacrificio que se deberá realizar para equilibrar las finanzas públicas será mayor.

El impacto negativo de un ajuste fiscal podría ser atenuado con un aparato productivo vigoroso; no obstante, el crecimiento de Costa Rica se mantiene en un nivel similar al promedio de largo plazo, cercano al 4% anual. En 2016, la reactivación del sector exportador de bienes, con un repunte superior al 7%, no bastó para conseguir que el desempeño de la economía mejorara significativamente. Por su parte, la demanda interna se desaceleró, tanto en el consumo de los hogares, como por parte del Gobierno y la inversión privada.

En teoría, el crecimiento y la baja inflación deberían representar un momento positivo. Sin embargo, el buen desempeño de estos indicadores no ha generado progreso en el

balance social: la desigualdad aumenta, la pobreza por ingresos se mantiene estancada, el ingreso real de los ocupados no crece en los sectores más vulnerables, ni en las clases sociales que perciben menores salarios, y las oportunidades de empleo son limitadas. Esta desconexión ha sido una característica de la economía costarricense en lo que va del siglo XXI.

Para enfrentar estos problemas es fundamental aplicar políticas de fomento productivo y mejorar las capacidades institucionales. No solo se deben fortalecer los programas dirigidos al mercado interno, sino también propiciar mayores encadenamientos, que permitan trasladar el dinamismo de los sectores más exitosos al resto de la economía. Empero, los esfuerzos del país para acometer estas tareas se ven amenazados, a corto plazo, por los riesgos asociados a la insostenibilidad de las finanzas del Gobierno Central.

## ASPIRACIONES

### ■ CRECIMIENTO ECONÓMICO SOSTENIBLE

Crecimiento económico sostenible, con efectos favorables en la generación de nuevos empleos “decentes”, los ingresos y las oportunidades de los distintos grupos sociales, con base en la formación profesional y técnica de los recursos humanos, niveles crecientes de competitividad “auténtica”<sup>2</sup> y el uso racional de los recursos naturales.

### ■ INFLACIÓN REDUCIDA Y MENOR DE DOS DÍGITOS EN EL MEDIANO PLAZO

Inflación reducida y menor de dos dígitos en el mediano plazo, fundamentada, en parte, en un déficit fiscal controlado<sup>3</sup>, aunque no a costa de inversiones básicas en servicios sociales y en infraestructura.

### ■ ESTABILIDAD DEL SECTOR EXTERNO

Estabilidad del sector externo, sobre la base de un déficit “razonable” de la cuenta corriente y reservas internacionales que financien, en forma satisfactoria, las necesidades de importación del país.

### ■ GENERACIÓN DE AHORRO NACIONAL SOSTENIDO

Generación de ahorro nacional sostenido, que contribuya en forma significativa al financiamiento de un proceso sostenible de inversión en el país<sup>4</sup>.

### ■ NIVEL PRUDENTE DE DEUDA PÚBLICA

Deudas externa e interna del Gobierno que no pongan en peligro las inversiones que deba realizar el Estado en infraestructura y servicios básicos para la población.

### ■ DISTRIBUCIÓN EQUITATIVA DE LAS LIBERTADES, OPORTUNIDADES Y CAPACIDADES DE TODAS Y TODOS LOS CIUDADANOS

Distribución más equitativa de las libertades, oportunidades y capacidades de todas y todos los ciudadanos, con especial consideración de los ubicados en los quintiles más bajos de ingreso, y crecientes remuneraciones reales del sector laboral, a fin de permitir un acceso y un uso más equitativos del ingreso y la propiedad de las fuentes de la riqueza. Además, un proceso económico que propicie menores desigualdades entre regiones, sin discriminaciones étnicas, de género, religión o edad.

### ■ POLÍTICAS ECONÓMICAS ARTICULADAS, SUSTENTABLES Y EFECTIVAS

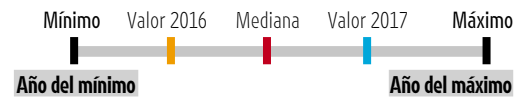
Un Estado con responsabilidades claramente definidas en cuanto a la articulación de políticas económicas sectoriales, de protección social, ambientales y energéticas, que sean sustentables en el tiempo; atento a analizar y enfrentar las condiciones económicas externas, con una disciplina de manejo macroeconómico responsable y con capacidad de ejercer controles efectivos sobre los servicios concesionados por el Estado.

### ■ ESTRATEGIAS DE DESARROLLO INCLUYENTES

Estrategias de desarrollo y políticas económicas elaboradas de manera incluyente y equitativa, de modo que representen los intereses y necesidades de todos los sectores sociales y regiones del país, y que incluyan la prospección *ex ante*, realizada en procesos participativos ciudadanos, de los efectos distributivos de cada una de las políticas.

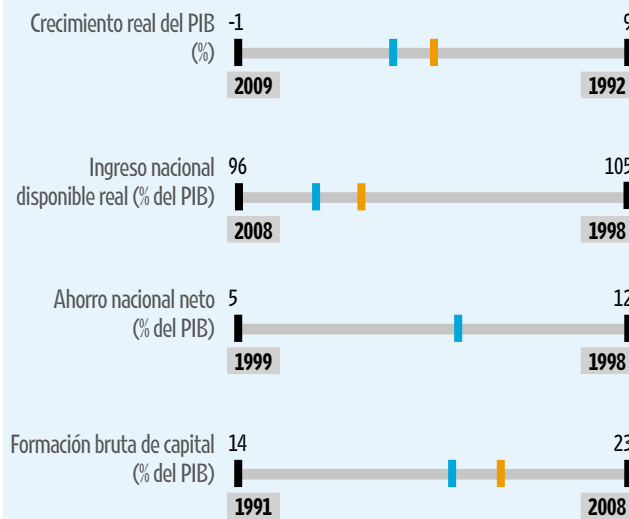
# Balance de indicadores

¿Qué muestra la figura?

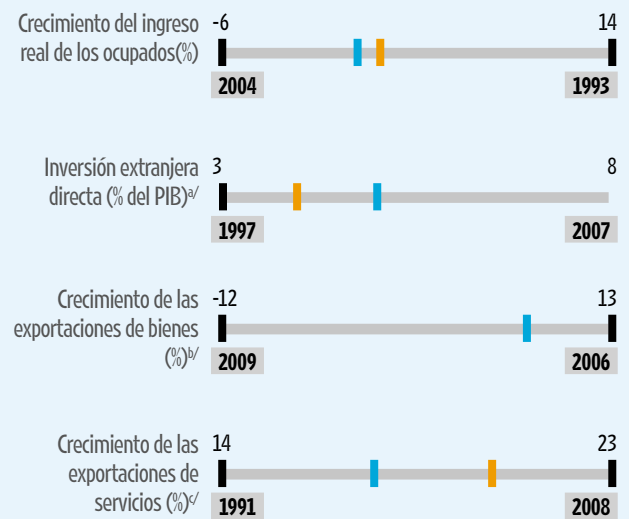


Este panel de indicadores resume la situación económica del país en tres grandes áreas: oportunidades, estabilidad, y solvencia, durante el período 1990-2017. No es una línea cronológica. Los extremos de las figuras muestran los valores mínimo y máximo de cada indicador, junto a los años respectivos. Además se presentan las cifras registradas por cada variable en 2016 y 2017. Por último se incluye la "mediana", que representa el punto central del conjunto de datos, ordenados de menor a mayor.

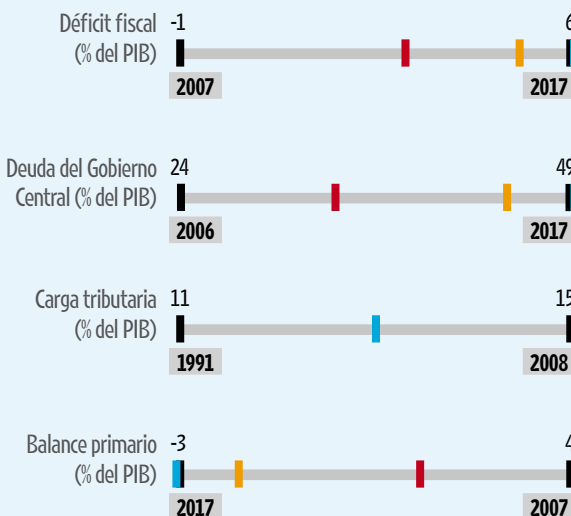
## Oportunidades



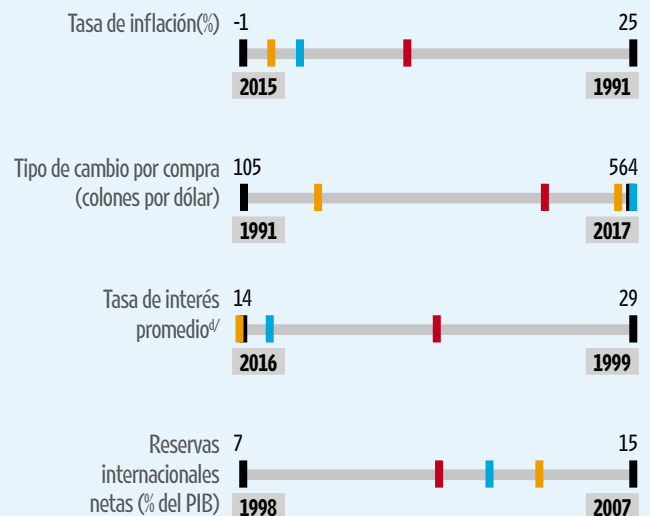
## Oportunidades



## Solvencia



## Estabilidad





CAPÍTULO  
3Oportunidades, estabilidad  
y solvencia económicas**Introducción**

El capítulo “Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas” valora el desempeño de la economía costarricense durante el año 2017 y los primeros meses del 2018, con una visión de mediano y largo plazos y desde el punto de vista del desarrollo humano sostenible. Para ello se analizan diversos indicadores de tipo económico, social e institucional, con el propósito de determinar si se ha avanzado o retrocedido en el logro de las aspiraciones nacionales en esta materia.

Las oportunidades son fruto del crecimiento económico sostenido, el que a su vez es consecuencia de los procesos de inversión pública y privada, la formación de recursos humanos, una creciente productividad y un uso racional de los recursos naturales. En ese sentido, las oportunidades dan cuenta del acceso que tiene la población a bienes y servicios de calidad, como resultado de la generación de empleo decente y de mayores ingresos para los diferentes grupos sociales y en las distintas zonas del país, con lo que también reflejan la equidad en su distribución.

La estabilidad consiste en mantener reducidos desequilibrios internos –déficit fiscal e inflación– y externos –balanza de pagos– que hagan posible el crecimiento sin comprometer el futuro de las nuevas generaciones. Esto se logra con solvencia, es decir, con una sociedad capaz de cubrir adecuadamente sus gastos y realizar inversiones físicas y sociales. Los ejes de análisis para valorar todos estos aspectos son el crecimiento económico, la economía interna, el mercado laboral, el sector

externo (exportaciones e importaciones), las finanzas públicas y las políticas monetaria y cambiaria.

A partir de esta edición, el Informe tiene una estructura distinta a la de años anteriores. Con el objetivo de sistematizar los hallazgos de seguimiento y explorar con mayor profundidad temas estructurales de interés, cada capítulo se divide en dos grandes secciones. En este caso, la primera se denomina “Balance económico” y da seguimiento a los principales indicadores en materia de oportunidades, estabilidad y solvencia: inflación, tipo de cambio, tasas de interés, evolución del PIB y sus componentes, empleo, ingresos, exportaciones, déficit fiscal y deuda pública. En la segunda sección, titulada “Miradas en profundidad”, se abordan temas estructurales o de interés con mayor detalle que en el apartado previo. Este año el capítulo presenta cuatro análisis especiales, sobre los siguientes asuntos: i) la gestión de la deuda pública y los riesgos que ha asumido el Ministerio de Hacienda, dada la coyuntura de insolvencia fiscal, ii) el cambio demográfico y sus implicaciones en el mercado laboral, a partir de un estudio de la mano de obra según cohortes y una descomposición de los determinantes del desempleo, iii) la relación entre la desigualdad de ingresos de los ocupados y el perfil de la estructura productiva, incluyendo una serie de escenarios para determinar factores que permitirían reducir las brechas de ingresos y, iv) la evolución del tipo de cambio y sus nexos con la competitividad.

Al final del capítulo se presenta un apartado adicional, sobre el avance en la

discusión legislativa del proyecto de reforma fiscal y las acciones implementadas por el Poder Ejecutivo en esta materia, hasta el 3 de octubre de 2018. Además se incluyen los principales cambios propuestos en torno a los impuestos de ventas y renta.

**Balance económico**

En 2017 la economía costarricense experimentó un deterioro en la mayor parte de sus indicadores: menor crecimiento real del PIB, desaceleración de las demandas interna y externa, reducción en los puestos de trabajo, alza en los precios, incremento en las tasas de interés y mayor desgaste de las finanzas públicas. Aunque los aumentos en los macroprecios fueron leves, ocurrieron en un contexto de desaceleración económica, por lo que pequeñas presiones en los ámbitos monetario y cambiario dificultaron la generación de oportunidades, el consumo de los hogares y la inversión.

En este adverso contexto el margen de acción del Gobierno para reactivar la economía es limitado, dado que el alto déficit fiscal imposibilita el incremento del gasto público para fomentar la producción. En años anteriores este Informe ha reiterado que la inacción en materia fiscal aumenta el costo del ajuste necesario, y hoy esto es ya una realidad. Por ello, el balance económico de esta edición muestra que, en el corto plazo, el país tiene un elevado riesgo de que se deteriore el aporte de la economía al desarrollo humano.

Como ya se mencionó, esta sección da seguimiento a los principales indicadores de la economía en el 2017 y los primeros

meses del 2018. En el primer apartado se examina la tendencia de los macroprecios: inflación, tipo de cambio y tasas de interés. En el segundo se analizan las variaciones en el sector real, en especial los componentes del crecimiento económico, el sector exportador y el empleo. Finalmente, el tercer apartado da cuenta de la evolución de las finanzas del Gobierno Central.

### Estabilidad monetaria y cambiaria se mantiene, pero con perspectiva negativa

La coyuntura internacional, que en años anteriores facilitaba la estabilidad interna, ahora más bien genera presiones sobre los macroprecios. En 2017 Costa Rica experimentó incrementos en la inflación, el tipo de cambio y las tasas de interés. Aunque las pequeñas variaciones en estos indicadores no alteraron las principales tendencias en materia cambiaria y monetaria, en un contexto de desaceleración económica y desbalance fiscal generaron un deterioro en el ingreso y el consumo de los hogares.

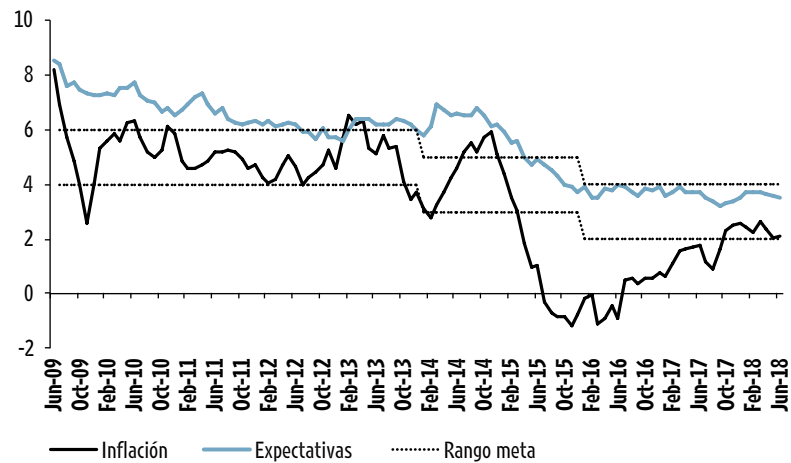
El Banco Central de Costa Rica (BCCR) logró mantener la estabilidad, una condición necesaria pero no suficiente para contrarrestar la desaceleración económica y lograr mejoras en las oportunidades laborales y empresariales. Además, dado el desbalance fiscal del Gobierno Central, la política monetaria no se puede enfocar solo en atender variaciones de corto plazo; también debe estar preparada para responder a los efectos recesivos de una posible reforma o crisis fiscal.

Uno de los principales indicadores que se utiliza para monitorear la estabilidad de la economía es la tasa de inflación, medida como las variaciones interanuales del índice de precios al consumidor (IPC). Con el objetivo de mantener bajas las presiones en este ámbito, el BCCR implantó un esquema de metas que busca mantener a la inflación dentro de un rango previamente definido<sup>5</sup>.

Al inicio de la implementación de este sistema, la autoridad monetaria se vio favorecida por las bajas presiones internacionales derivadas del costo de las materias primas y las tasas de interés. Sin embargo, desde 2016 el precio internacional del petróleo muestra una tendencia creciente, que impacta gran parte de los precios de bienes y servicios consumidos en el país,

GRÁFICO 3.1

### Tasa de inflación<sup>a/</sup>, expectativas inflacionarias y rango meta (porcentajes)

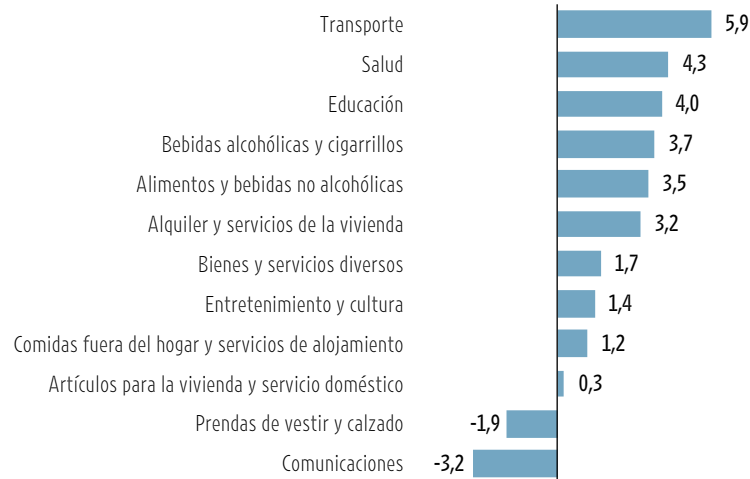


a/ La tasa de inflación se mide como la variación interanual del índice de precios al consumidor (IPC).

Fuente: Krause, 2018, con datos del BCCR.

GRÁFICO 3.2

### Variación en los precios, según grupos de bienes y servicios. 2017 (porcentajes)



Fuente: Krause, 2018, con datos del BCCR.

especialmente aquellos que son regulados, como la electricidad y el transporte público (Krause, 2018). Entre 2016 y 2017 la inflación pasó de 0,77% a 2,57% (gráfico 3.1). A pesar del aumento, este indicador se considera bajo y se mantiene dentro del rango meta.

Los rubros que más contribuyeron al aumento de los precios en 2017 fueron: los servicios de salud, educación, alimentos y bebidas, alquiler de vivienda y transporte (para más detalles sobre los costos del

transporte, véase el capítulo 6), con variaciones superiores al 3% (gráfico 3.2). Por sí solos, los incrementos en los precios de estos productos y servicios habrían hecho que la tasa de inflación fuera más alta, pero fueron parcialmente contrarrestados por disminuciones en el costo de otros bienes, como prendas de vestir y calzado, y comunicaciones.

La inflación no solo es afectada por las variaciones en los precios de las materias primas; también depende de las expectativas



que existan sobre ella. Desde abril del 2015, estas últimas se han mantenido entre 3,5% y 5%. La discrepancia entre la realidad y las expectativas se puede deber a que éstas consideran variaciones estructurales de mediano plazo, como las tasas de interés, el tipo de cambio, las perspectivas de crecimiento de la economía y la incertidumbre sobre la situación fiscal.

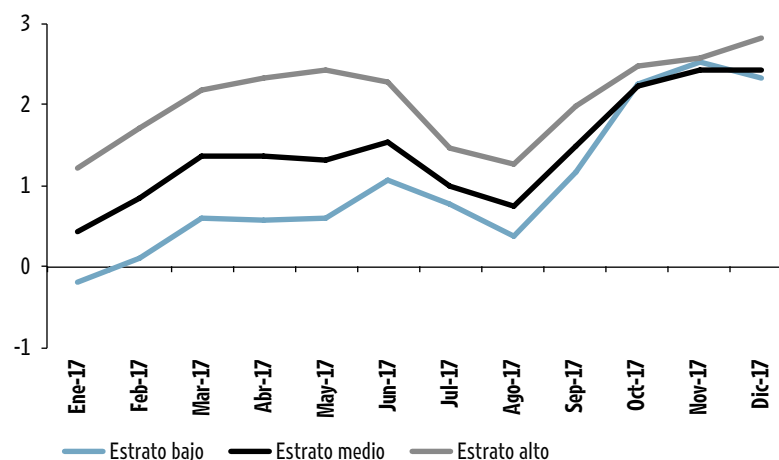
Las variaciones en los precios no impactan a todos los hogares en la misma medida, pues ello depende de los bienes y servicios que consume cada uno. Por ejemplo, los hogares de ingreso alto dedican una mayor proporción de su consumo al transporte, mientras que las familias de menores ingresos gastan más en alimentos. Para conocer estos impactos socialmente diferenciados, el INEC estima las variaciones en los precios según el consumo promedio para tres niveles de ingreso<sup>6</sup>.

El principal hallazgo es que los incrementos de precios en 2017 afectaron en mayor medida a las familias de menores ingresos (gráfico 3.3), para las cuales la variación fue de -0,11% a 2,32%; los aumentos en el costo de los alimentos explican 1,1 puntos porcentuales de este cambio. A su vez, para los precios del transporte fueron los que más elevaron el costo de la canasta de consumo de los hogares de mayor ingreso. Estos resultados confirman que, como señala la literatura especializada, la inflación tiende a incidir más fuertemente en las poblaciones de menores ingresos.

El segundo macroprecio relevante para la valoración de la estabilidad monetaria es el tipo de cambio, el cual mantuvo una tendencia al alza entre junio de 2016 y 2017. En ese período el colón se depreció un 6%, al pasar de 544 a 580 por dólar; sin embargo, este aumento se revirtió parcialmente en el segundo semestre de 2017 y principios de 2018 (gráfico 3.4).

El incremento en el tipo de cambio se explica en parte por una mayor demanda de dólares para cubrir el alza en los precios del petróleo, así como por un aumento en las reservas de dólares que mantienen los intermediarios cambiarios (BCCR, 2017). En respuesta a esta situación la autoridad monetaria intervino, vendiendo dólares para suplir el exceso en la demanda, lo cual resultó en una pérdida de reservas internacionales netas (RIN).

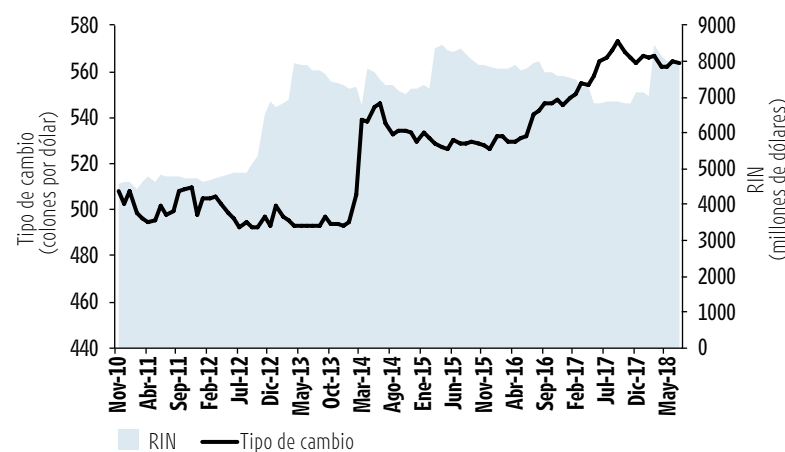
GRÁFICO 3.3  
Variación interanual de precios, según estructuras de consumo por estrato de ingreso<sup>a/</sup> (porcentajes)



a/ Este indicador no se construye con la misma metodología del IPC. El INEC estima las canastas de consumo según estrato de ingreso y a partir de ellas calcula los ponderadores de cada producto. La información de la variación en los precios se obtiene de las desagregaciones del IPC.

Fuente: Elaboración propia, con datos del INEC.

GRÁFICO 3.4  
Tipo de cambio nominal y reservas internacionales netas (RIN)



Fuente: Elaboración propia, con datos del BCCR.

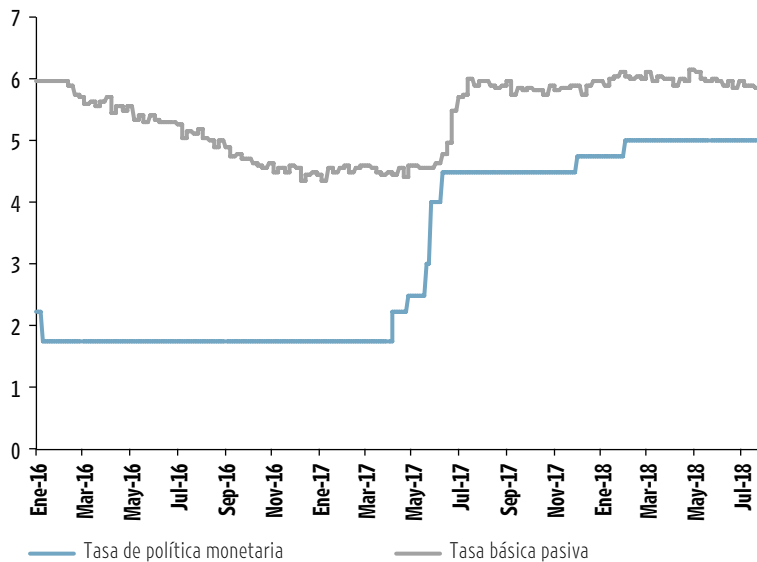
Dadas la reducción en este indicador y la incertidumbre de los agentes económicos por los incrementos en el tipo de cambio, en junio de 2017 el BCCR solicitó al Fondo Latinoamericano de Reservas un préstamo por mil millones de dólares, con el propósito de fortalecer estos activos, enviar una señal al mercado para reducir

la especulación cambiaria y desincentivar la dolarización (Krause, 2018).

Como parte de las medidas que tomó el BCCR para evitar fuertes fluctuaciones cambiarias, se elevó la tasa de política monetaria (TPM), de 1,75% a 5% entre de abril de 2017 y febrero de 2018<sup>7</sup> (gráfico 3.5), después de más de un año de mantenerse

GRÁFICO 3.5

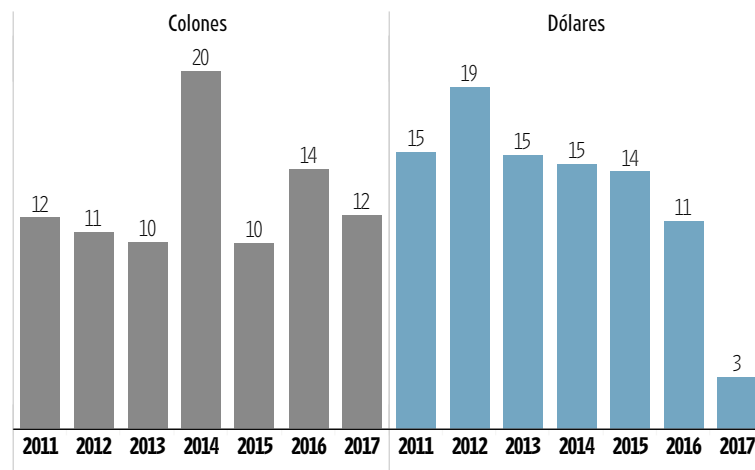
### Tasa de política monetaria y tasa básica pasiva (porcentajes)



Fuente: Krause, 2018, con datos del BCCR.

GRÁFICO 3.6

### Tasa de variación interanual<sup>a/</sup> del crédito, según moneda (porcentajes)



a/ A diciembre de cada año.

Fuente: Elaboración propia, con datos del BCCR.

constante. Dado que la TPM se usa como referencia para estimar el costo de los préstamos que el Banco Central otorga a otras entidades financieras, se espera que este aumento influya en las tasas de interés que se cobran a los consumidores e inversionistas y disminuya el atractivo de invertir en dólares.

Las variaciones de la TPM tienen un efecto rezagado y no proporcional. Durante el mismo período en que se produjo el incremento de 3,25 puntos porcentuales en este indicador, la tasa básica pasiva<sup>8</sup> solo pasó de 4,55% a 6%. Esto significa que menos de la mitad del aumento fijado por la autoridad monetaria se trasladó a las tasas de captación de los bancos

comerciales, lo cual en parte se explica por el oligopolio de la banca estatal en Costa Rica (Villamichel, 2015). Aunque el efecto en las tasas de interés es rezagado, el costo de solicitar créditos para el consumo de los hogares y para invertir se elevó. Dada la desaceleración de la economía, mayores presiones en las tasas de interés podrían reducir aun más el consumo de los hogares y las empresas.

Las leves variaciones en las tasas de interés generaron un encarecimiento del crédito en colones y dólares y, por ende, una caída en el endeudamiento. Entre 2016 y 2017, la tasa de crecimiento interanual del crédito se redujo de 14% a 12% en colones y de 11% a 3% en dólares (gráfico 3.6). Los hogares que tienen préstamos en dólares, pero no ingresos en esa moneda, se vieron especialmente afectados por la combinación del alza en la tasa de interés con la depreciación cambiaria, lo que disminuyó su capacidad de pago.

El encarecimiento de los préstamos profundizó la desaceleración del crecimiento económico. Debe recordarse que el crédito es una fuente que impulsa el consumo de los hogares y la inversión de las empresas. Aunque el incremento de la TPM fue necesario para mantener la estabilidad, tuvo repercusiones en la generación de oportunidades. Sumado a lo anterior, existen riesgos externos e internos que pueden generar mayores presiones sobre los macroprecios (recuadro 3.1) y, como consecuencia, seguir ralentizando la economía.



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE  
**ANÁLISIS MONETARIO  
EN COSTA RICA**

véase Krause, 2018, en  
[www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

### Enfriamiento de los motores de crecimiento con disminución histórica en los puestos de trabajo

Como se ha dicho, en 2017 la economía costarricense mostró una desaceleración generalizada en sus principales motores de crecimiento. Después de cuatro años de aumentos moderados en el PIB, este indicador cayó por debajo del promedio de los últimos diez años. La reducción en el

## RECUADRO 3.1

**Mayores riesgos para la estabilidad a partir del 2018**

Aunque Costa Rica mantiene estabilidad en sus principales macroprecios, para el futuro inmediato las proyecciones internacionales plantean un escenario más adverso. Los factores que en el pasado permitieron tener una inflación baja, ahora generan presiones sobre los precios. Como importador neto de materias primas e hidrocarburos, el país se vería aun más afectado si el costo de estos bienes se incrementa por encima de lo registrado en el último año. A ello se debe agregar la posibilidad de aumentos en las tasas de interés de Estados Unidos y la zona euro (Krause, 2018). Eventualmente estas presiones se trasladarían al ámbito interno y generarían una mayor desaceleración del consumo de los hogares, encarecimiento del crédito y depreciación cambiaria.

En el plano local, las proyecciones más recientes del BCCR para el 2018 estiman un crecimiento del PIB muy similar al del año anterior, un leve aumento de la inflación (dentro del rango meta), mayor desaceleración del crédito en colones y un déficit fiscal superior al 7% del PIB (BCCR, 2018b).

En este contexto, uno de los principales riesgos para la estabilidad es una crisis fiscal. Como se explica en este capítulo, la desaceleración económica ha reducido el margen de acción del Gobierno para minimizar los efectos recesivos de una reforma. Esto significa que un ajuste fiscal generaría mayores presiones en los precios, las tasas de interés y el tipo de cambio, y los instrumentos actuales del BCCR podrían ser insuficientes para contrarrestar o controlar estos impactos. La política monetaria no se puede mantener aislada de la situación fiscal y la tendencia de crecimiento; por lo tanto, las autoridades deben contemplar distintos escenarios de respuesta ante una reforma. Aunque uno de los principales objetivos del BCCR es mantener la estabilidad de precios, la política monetaria está estrechamente interrelacionada con las políticas fiscales y el desarrollo productivo.

Fuente: Elaboración propia con datos de Krause, 2018, y el BCCR

dinamismo se observó tanto en la demanda interna como en el sector exportador.

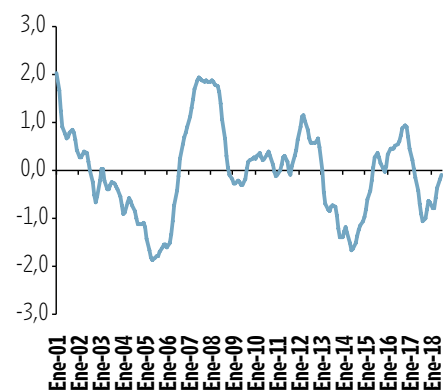
La desaceleración ocurrió en el contexto monetario y cambiario más adverso antes analizado, y afectó la ya de por sí débil capacidad de generación de empleo de la economía. De hecho, en esta ocasión se registró una de las pérdidas de puestos de trabajo más altas de los últimos veinte años, que perjudicó en mayor medida a grupos vulnerables de la población.

Ante esta situación, al país le urge una política de reactivación económica, no solo para contrarrestar los efectos recesivos de una posible reforma fiscal, sino también para lograr mejoras en la generación de oportunidades. Sin embargo, como lo ha documentado el *Informe Estado de la Nación* en ediciones anteriores, la estructura económica costarricense tiene limitaciones en materia de encadenamientos,

productividad y creación de empleo. Por ello, en el corto plazo el Gobierno podría enviar señales que eleven las expectativas de los empresarios y los consumidores. En este sentido, tal como ha señalado Alonso (2017), la simplificación de trámites podría ser una vía para acelerar procesos productivos que se encuentran rezagados por restricciones burocráticas.

El crecimiento real del PIB en 2017 fue de 3,2%, inferior al de 2016<sup>9</sup> y al promedio de los últimos diez años. A nivel mensual, la tendencia de reducción se dio principalmente entre enero y agosto, con un dinamismo promedio de 0,1%, cifra menor a la del mismo período del año anterior (gráfico 3.7). Destaca el comportamiento recesivo de la industria manufacturera que opera en el régimen especial, la cual registró una fuerte desaceleración en todos los meses de 2017, excepto en agosto.

## GRÁFICO 3.7

**Evolución del ciclo<sup>a/</sup> del índice mensual de actividad económica (IMAE) (porcentajes)**


a/ Los valores muestran la desviación porcentual con respecto a su tendencia.

Fuente: Meneses y Córdova, 2018, con datos del BCCR a marzo de 2018.

El descenso del crecimiento se asocia a un comportamiento cíclico de la economía. Luego de la crisis de 2008-2009, la producción entró en una fase de contracción, y aunque hubo señales de reactivación (2014-2016), no se sostuvieron. Estos resultados evidencian debilidades estructurales y patrones coyunturales que limitan avances sustantivos en materia de crecimiento y generación de oportunidades (Meneses y Córdova, 2018).

En el último trimestre de 2017 y los primeros meses de 2018 se observó una leve reactivación, en parte por un repunte del sector construcción y la industria manufacturera. Sin embargo, el índice de confianza de los consumidores se mantuvo estancado y con un comportamiento menos alentador que en otros años electorales, como el 2018 (Madrigal, 2018). Entre los factores que podrían explicar esta tendencia se encuentra la mayor incertidumbre internacional e interna con respecto a los macroprecios y la falta de solvencia de las finanzas públicas. Además, se deben considerar algunos riesgos externos para la economía en el corto plazo, tales como las mayores tensiones geopolíticas, políticas proteccionistas y volatilidad en los flujos migratorios (recuadro 3.2).

## RECUADRO 3.2

**Riesgos externos podrían afectar aun más el crecimiento económico**

Para 2017, las estimaciones del Fondo Monetario Internacional señalan una mejora en el crecimiento (3,7%) de la economía mundial con respecto al año anterior (0,5 puntos porcentuales más), así como en las proyecciones para 2018 y 2019. Entre los factores que explican este aumento se encuentran los impactos esperados de las políticas fiscales en Estados Unidos, las cuales incluyen una disminución en la tasa impositiva que pagan las empresas y la autorización provisional de contabilizar la inversión como gasto deducible (FMI, 2018a). Sin embargo, un riesgo significativo en el corto plazo es el aumento de las tasas de interés, que afectaría los flujos de capital hacia Costa Rica y los precios de los activos. Además, las crecientes tensiones comerciales entre Estados Unidos y China tendrían un impacto directo en la actividad económica mundial. La aplicación de aranceles al acero y el aluminio chinos, así como el anuncio de represalias contra las importaciones estadounidenses, representan un riesgo para el crecimiento económico.

A nivel mundial, un acontecimiento político importante fue la prórroga del acuerdo de la OPEP para limitar la producción de petróleo, lo cual contribuyó a que el precio de este producto incremen-

tara un 23% entre 2016 y 2017, superando los 50 dólares<sup>10</sup> por barril. Se estima que en 2018 el precio sobrepasará los 60 dólares por barril.

Otros elementos que se deben considerar son los fenómenos climáticos y las tensiones geopolíticas. En el primer caso, la economía es vulnerable a eventos climatológicos que generan daños en cultivos, infraestructura y capital humano. Se espera que las condiciones adversas del clima en diversos lugares del mundo reduzcan las cosechas de cereales y plantas oleaginosas, y que esto aumente los precios.

Con respecto a la situación geopolítica, el menor apoyo a la integración económica mundial por el impulso a políticas proteccionistas y el aumento de las barreras comerciales podría exacerbar las tensiones existentes, lo que provocaría un descenso, tanto de la actividad económica como de la confianza de los mercados<sup>11</sup> (FMI, 2018a y WESP, 2018).

Para la región centroamericana, un factor determinante son los radicales cambios en las políticas comerciales y migratorias de su principal socio, Estados Unidos (Cepal, 2018), que tendrían un efecto negativo en el crecimiento económico y el desarrollo humano. Los riesgos de las políticas proteccionistas refuerzan la importancia de diversificar los mercados, a fin de reducir

el impacto de variaciones drásticas en la posición de Estados Unidos en materia económica.

En el caso de Costa Rica, las crisis políticas que viven Nicaragua y Venezuela plantean retos en las áreas económica y migratoria. Al cierre de edición de este Informe se mantenían los conflictos entre civiles, fuerzas paramilitares y policiales del vecino del norte, con graves pérdidas de vidas humanas y daños en infraestructura. La situación de Nicaragua también tiene un impacto económico, no solo porque este país es un importante socio comercial, sino también porque se dificulta el transporte de exportaciones costarricenses al resto de la región.

Tanto en el caso de Nicaragua como en el de Venezuela, el deterioro en las condiciones de vida ha generado flujos migratorios hacia Costa Rica. Aún es temprano para determinar si estas migraciones serán temporales o permanentes. En este último escenario, una mayor disponibilidad de mano de obra plantea desafíos y oportunidades para el mercado laboral, el sistema de pensiones y los programas de asistencia social.

Fuente: Meneses y Córdova, 2018, con datos de FMI y WESP.

En el 2017 todos los componentes de la demanda, con excepción del gasto del Gobierno General, redujeron su dinamismo: el consumo de los hogares, la inversión, las exportaciones de bienes y las ventas externas de servicios, experimentaron un crecimiento menor al de 2016. Del aumento en la producción de ese año, el 61% se explica por la demanda interna y el 39% restante por el sector exportador. Este comportamiento se mantiene en línea con el promedio de la última década<sup>12</sup>.

La evolución de los componentes de la demanda interna fue especialmente preocupante. Convergieron una fuerte desaceleración del consumo de los hogares –cuyo crecimiento disminuyó en más de

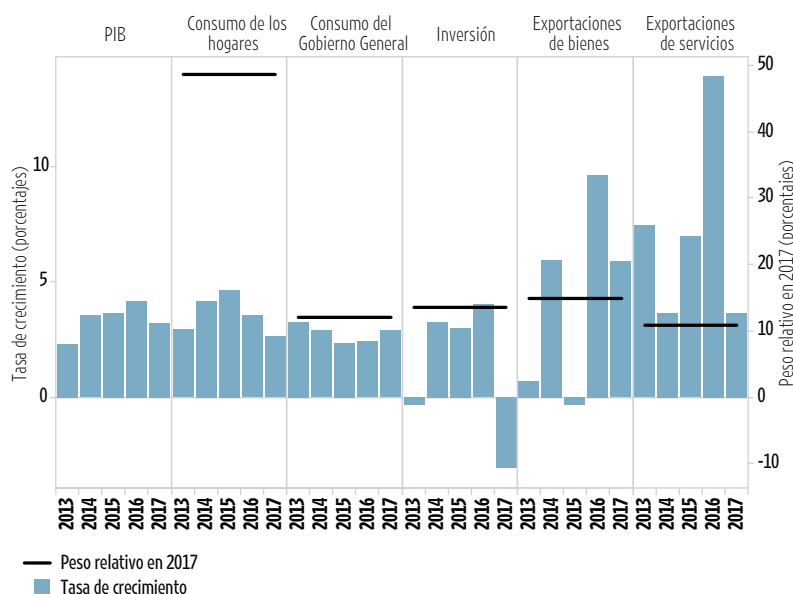
un punto porcentual, hasta situarse en 2,6%–, una caída en la inversión (-3,1%) y un aumento en el consumo del Gobierno General. La pérdida de dinamismo del consumo privado es muy relevante, pues se trata de uno de los mayores impulsores de la economía y representa casi la mitad (48%) de la demanda total. Estos resultados evidencian no solo los efectos de las variaciones de los macroprecios, sino también la fragilidad de la producción, ya que, en un contexto de alto déficit fiscal, el que la desaceleración económica no fuera mayor se debió en gran medida a la expansión del gasto público (Meneses y Córdova, 2018).

En contraste con la demanda interna, el motor externo tuvo un mejor comportamiento. Las ventas externas de bienes y servicios mostraron, comparativamente, un mayor dinamismo (5,8% y 3,6%, en cada caso). Sin embargo, no fueron suficientes para impulsar la economía, dado el peso relativo minoritario del sector exportador (gráfico 3.8).

Las exportaciones han sido una fuente importante de divisas y dinamismo económico. De acuerdo con las cifras de Procomer<sup>13</sup>, en 2017 el crecimiento nominal de los bienes exportados fue del 7,1%, levemente por debajo del nivel del año anterior (7,4%). En la última década, la oferta de este sector ha mostrado una

GRÁFICO 3.8

### Variación interanual real y peso relativo<sup>a/</sup> de los componentes de la demanda del PIB. 2013-2017

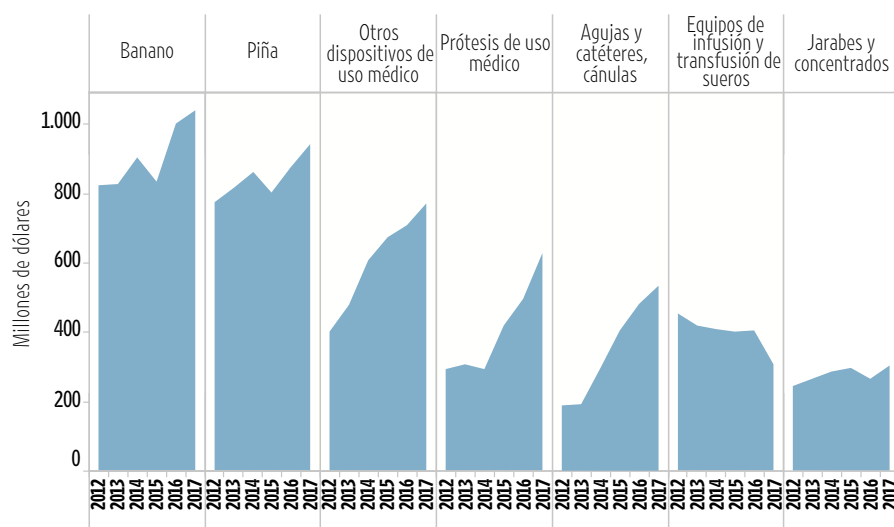


a/ El peso relativo se refiere a la proporción del total del valor agregado que representa cada rubro. Los datos corresponden a las Cuentas Nacionales publicadas en febrero de 2018.

Fuente: Elaboración propia, con datos del BCCR.

GRÁFICO 3.9

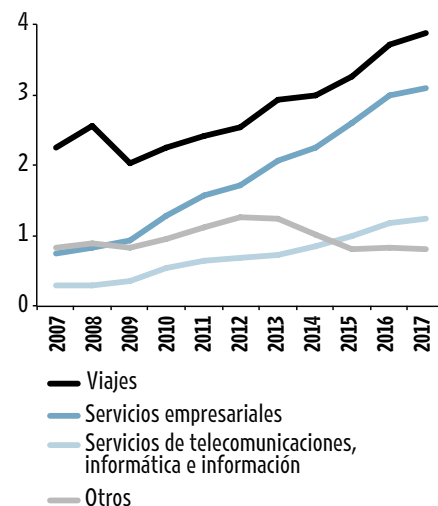
### Evolución de los principales bienes de exportación (millones de dólares)



Fuente: Meneses y Córdova, 2018, con datos de Procomer a marzo de 2018.

GRÁFICO 3.10

### Evolución de los principales servicios de exportación (millones de dólares)



Fuente: Meneses y Córdova, 2018, con datos de balanza de pagos del BCCR.

tendencia creciente a la concentración. En el año bajo análisis, sus veinte principales productos generaron el 62% de las exportaciones totales de bienes (en 2007 representaban el 55%) y la mitad de ellos de manera sostenida tiende a incrementar sus ventas, especialmente el banano, la piña y los dispositivos y prótesis de uso médico (gráfico 3.9). Por el contrario, los textiles y los equipos de infusión y transfusión de sueros siguen registrando ventas cada vez menores, mientras que los ocho productos restantes exhiben un comportamiento errático. Estas diferencias en el desempeño de las ventas externas según tipo de bienes obedece en parte a las demandas del mercado internacional, la competitividad del país y la inversión extranjera directa.

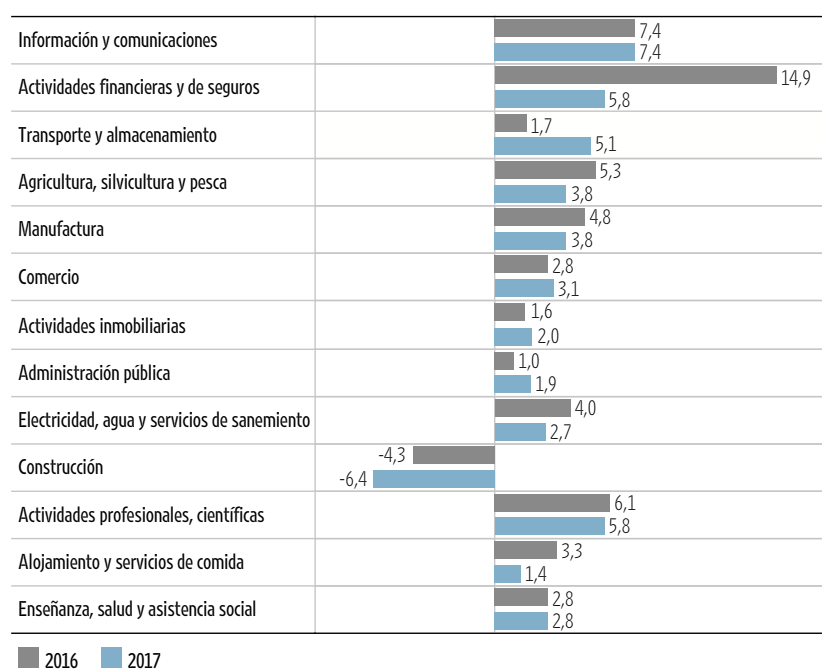
Las exportaciones de servicios, según cifras de balanza de pagos, reportaron un crecimiento de 3,5% en 2017, inferior al 13,3% de 2016 y al promedio de la última década (9,6%). Esta fuerte reducción se explica principalmente por la desaceleración de los tres principales servicios de exportación: viajes (4,3%), telecomunicaciones (4,9%) y servicios empresariales<sup>14</sup> (3,5%; gráfico 3.10). Aunque es temprano para saber si esta tendencia de estancamiento se mantendrá, conviene dar seguimiento a su evolución.

La inversión extranjera directa (IED), otro motor externo de crecimiento, muestra un mejor desempeño y sigue siendo fundamental para financiar las importaciones de bienes y servicios. En los últimos tres años su nivel fue estable, cercano al 5% del PIB. Sin embargo, su dinámica difiere según sector. Las zonas francas se mantienen como el principal destino de la IED, aunque en 2017 experimentaron una reducción; su ingreso por este concepto ascendió a 1.383 millones de dólares. En las empresas regulares y el sector inmobiliario, este indicador muestra una tendencia decreciente desde hace tres años, mientras que las divisas que genera la IED en turismo registraron su monto más alto del siglo, al incorporar una parte de la inversión anunciada del Parque Temático Discovery (Torres, 2018).

La ralentización de la economía en 2017 e inicios de 2018 se entiende mejor cuando se analiza la estructura productiva nacional. Según ramas de actividad, la reducción en el crecimiento se explica por la desaceleración de siete de las trece actividades principales existentes en el país (gráfico 3.11). Ello fue resultado de una combinación de factores: eventos climatológicos como el exceso de lluvias y la tormenta tropical Nate (para más detalles véase el capítulo 4), aumentos en las expectativas cambiarias, incrementos en la tasa de interés que encarecieron el crédito y merma en las obras de construcción residenciales, no residenciales y de infraestructura privada (BCCR, 2018a). Únicamente cuatro ramas (comercio, transporte, actividades inmobiliarias y sector público) registraron tasas de expansión mayores a las de 2016. Desde una perspectiva temporal más amplia, el comportamiento económico durante el último quinquenio fue errático en todos los sectores, con excepción del inmobiliario, que logró sostener crecimientos mayores cada año, aunque bajos en comparación con las demás actividades.

La desaceleración del consumo de los hogares pone en riesgo a las empresas, especialmente las más pequeñas, cuyas ventas tienden a estar más vinculadas a ese gasto. De acuerdo con Brenes Bonilla et al. (2018), el 75% del parque empresarial costarricense se dedica al turismo y el comercio (recuadro 3.3). Como esta últi-

GRÁFICO 3.11

**Crecimiento de la producción, según rama de actividad<sup>a/</sup>**

a/ Corresponden a las Cuentas Nacionales publicadas en febrero de 2018.

Fuente: Meneses y Córdova, 2018, con datos del BCCR.

ma es una de las actividades con los niveles de productividad más bajos (PEN, 2017), sus empresas tienen menor capacidad para enfrentar las presiones cambiarias y los aumentos en las tasas de interés.

Un estudio efectuado para este capítulo detectó grandes variaciones regionales en la estructura de la actividad económica. La región Central tiene la menor proporción de empresas dedicadas al turismo y, a la vez, es una de las que más concentra negocios industriales (gráfico 3.12). En cambio, en la región Huetar Atlántica un 35% de las empresas son turísticas y un 48% comerciales. Estos resultados refuerzan la necesidad de implementar una política de desarrollo industrial que contemple la estructura productiva según sector económico en cada región (Alonso, 2016).



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE  
**PARQUE EMPRESARIAL Y ACTIVIDAD  
ECONÓMICA**

véase Brenes Bonilla et al., 2018, en  
[www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

### Pérdida de puestos de trabajo afecta a grupos más vulnerables

La economía costarricense se caracteriza por tener bajos encadenamientos productivos y multiplicadores de empleo, lo que dificulta la generación de puestos de trabajo. La desaceleración económica del 2017 agudizó los efectos de esta limitación estructural. Según datos de la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) del INEC, en ese año se registró la mayor reducción de puestos de trabajo de las dos últimas décadas.

La disminución en el empleo ocurrió al mismo tiempo que se redujo la población económicamente activa (ocupados y desocupados). Por ello la tasa de desempleo, de 9,3% en 2017, casi no varió con respecto al año anterior (9,5%). Este tema se desarrolla con mayor detalle en la sección “Miradas a profundidad” de este capítulo.

La pérdida de empleos se confirma independientemente de la fuente de información. Según la Encuesta Continua de Empleo (INEC), la contracción del último trimestre del 2017 fue la más alta desde que se tienen registros<sup>15</sup>. De acuerdo con la Enaho, el total de empleos perdidos

RECUADRO 3.3

**La mayor parte del parque empresarial es semiformal**

Costa Rica no cuenta con estadísticas oficiales de la actividad productiva a nivel cantonal. Para llenar este vacío de información, el Observatorio de Mipymes (Omipyme) de la UNED desarrolló una metodología que consiste en estimar el tamaño del parque empresarial a partir del número de patentes comerciales. La principal razón para utilizar las patentes y no los patronos inscritos en la CCSS, es que a las empresas se les dificulta operar sin permisos municipales.

En 2017 el número de patentes comerciales registradas fue de 154.831, lo que representa un incremento de 0,44% con respecto al año anterior. Para determinar qué proporción de estos permisos corresponde a empresas formales, se comparó este dato con la cantidad de patronos inscritos en la CCSS a junio de 2017, el cual fue de 70.103. Esto evidencia que gran parte del parque empresarial no es formal. Al relacionar ambas cifras, Brenes Bonilla et al. calcularon una tasa de semiformalidad empresarial de 2,21 para el 2017; esto quiere decir que por cada patrono hay más de dos patentes activas.

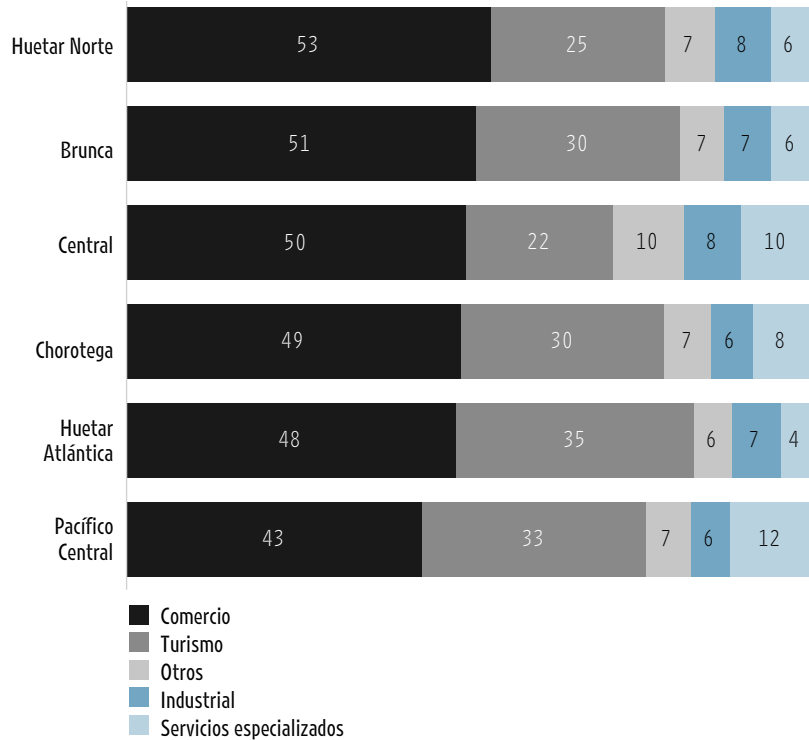
Fuente: Brenes Bonilla, et al., 2018.

en el año fue de 30.645, la cifra más alta registrada desde 1995, con la excepción de la crisis 2008-2009. Este deterioro se concentró en los sectores más vulnerables de la población: trabajadores no calificados, microempresas, personas de entre 15 y 35 años, y mujeres (gráfico 3.13). En el último quinquenio los jóvenes fueron el grupo más excluido en materia de oportunidades laborales.

Según ramas productivas, la pérdida de empleo se concentró principalmente en el comercio, la agricultura y la manufactura. Por el contrario, las actividades de servicios como enseñanza, profesionales y salud, crearon nuevos puestos de trabajo. Según clases sociales, entendidas

GRÁFICO 3.12

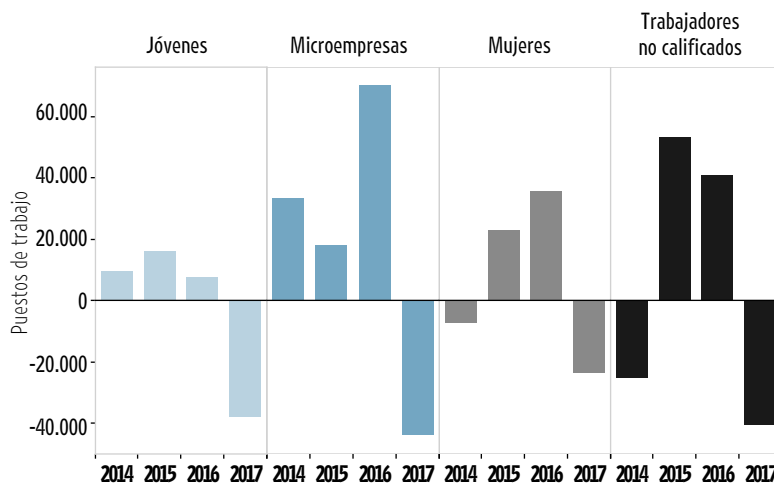
**Distribución de las patentes comerciales, según actividad económica y región. 2017**  
(porcentajes)



Fuente: Brenes Bonilla et al., 2018, con información de la base de datos de Omipyme, de la UNED.

GRÁFICO 3.13

**Evolución del cambio en la generación de empleo, según grupo de población<sup>a/</sup>**



Fuente: Meneses y Córdova, 2018, con datos de las encuestas de hogares del INEC.

como agrupaciones de personas con ciertas características que las hacen compartir una posición en la vida económica (PEN, 2015) también se observa refleja una fuerte contracción del empleo para los grupos vulnerables. Las clases obreras (agrícolas, industriales y de servicios) registraron una pérdida conjunta de -40.085 puestos, en tanto que para la clase alta y la de medianos propietarios y expertos sí hubo generación de oportunidades laborales.

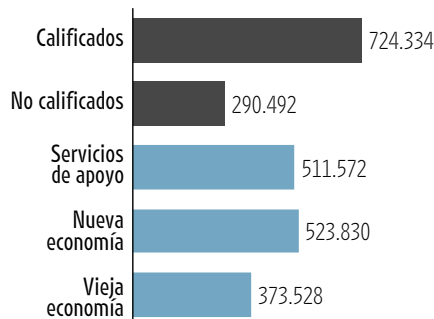
Para entender mejor la vinculación entre el empleo y la producción, en 2009 el Programa Estado de la Nación desarrolló un enfoque metodológico basado en el impacto del estilo de desarrollo sobre el mercado laboral, lo que permitió clasificar a los ocupados en tres grandes grupos. El primero incluye los sectores agrícolas e industriales tradicionales dedicados principalmente al mercado interno (“vieja economía”). El segundo lo integran los sectores impulsados por el nuevo estilo de desarrollo implantado en los años noventa: las zonas francas, las exportaciones no tradicionales y los nuevos servicios (“nueva economía”). El tercer grupo es el de los servicios de apoyo, compuesto por actividades que brindan soporte al resto de la producción, es decir, el comercio y el gobierno.

En 2017 la vieja economía perdió 13.542 puestos de trabajo. En la nueva economía el sector de nuevos servicios generó 12.708 empleos, pero ello fue contrarrestado por las pérdidas en las zonas francas y la agroexportación no tradicional (6.206 y 5.418, respectivamente), de modo que, en términos netos, se crearon apenas 1.174 plazas. Por último, en los servicios de apoyo la caída fue de 15.129 empleos, por la pérdida en los puestos en comercio y servicios no especializados, que no pudo ser compensada por las opciones generadas en el sector público y los servicios especializados.

Las oportunidades laborales también se pueden analizar a partir de los cambios en el ingreso real de los ocupados. En 2017 este indicador tuvo un leve aumento, de 1%. Aunque el crecimiento favoreció principalmente a algunos grupos vulnerables (vieja economía, obreros agrícolas y obreros de servicios), no fue suficiente para modificar la estructura de la desigualdad por ingresos (Meneses y Córdova, 2018).

GRÁFICO 3.14

### Ingreso real de los ocupados, según tipo de empleo. 2017 (colones)



Fuente: Meneses y Córdova, 2018, con datos de las encuestas de hogares del INEC.

En promedio, los ocupados de la nueva economía ganan 1,4 veces más que los de la vieja economía, las personas calificadas reciben un salario 2,5 veces mayor que el de las no calificadas y la mano de obra formal gana 2,7 más que los trabajadores informales (gráfico 3.14).

Dados los altos niveles de desempleo y la urgencia de atender este tema, en 2017 los partidos políticos representados en la Asamblea Legislativa firmaron el documento *Acuerdo nacional entre los partidos políticos con representación legislativa, por la Costa Rica del bicentenario*, el cual reúne un conjunto de propuestas para “lograr una mejora significativa en algunos temas críticos para el desarrollo social, económico y productivo, así como para la sostenibilidad ambiental del país” (Artavia y Gutierrez, 2017). Entre ellas se incluyó el tema “Política nacional de empleo y cumplimiento de derechos laborales”, vinculado a la política de transformación productiva de la vieja economía. En próximas ediciones este Informe dará seguimiento a la concreción de estas propuestas.

En el corto plazo Costa Rica necesita poner en marcha un proceso de reactivación económica que dinamice el crecimiento y la generación de oportunidades. No obstante, la falta de encadenamientos productivos y las dificultades para crear empleo limitan el logro de resultados inmediatos. Además, las mayores presiones en los macroprecios ya restringen el consumo y la inversión. A lo anterior se

suma la insolvencia del Gobierno, que disminuye el margen de acción de la política pública para reactivar la economía con instrumentos tradicionales, como un aumento del gasto público. Como se mencionó al inicio de esta sección, las señales que envíe el Gobierno serán determinantes para mejorar las expectativas de los hogares y las empresas, y reducir la incertidumbre. Una alternativa para agilizar proyectos de inversión es la simplificación de trámites. Tal como documentó el *Informe Estado de la Nación 2017*, aunque existe un plan de mejora regulatoria, los esfuerzos son insuficientes para satisfacer las demandas más urgentes de las empresas y las familias (Alonso, 2017).



#### PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE CRECIMIENTO ECONÓMICO Y EMPLEO

véase Meneses y Córdova, 2018, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

#### Aumentan la magnitud, la complejidad y las repercusiones del ajuste fiscal

En 2017 Costa Rica alcanzó el desbalance financiero más alto desde 1980, con un déficit fiscal de 6,2% del PIB. En consecuencia, aumentaron las dificultades y el costo de realizar un ajuste que permita tener finanzas sostenibles. En la actualidad, el Gobierno necesita recursos frescos y un recorte en el gasto. Sin embargo, la magnitud y la manera en que se hagan ambas cosas puede agudizar la desaceleración de la economía, por el aumento en el costo del consumo para los hogares y las empresas. Aunque los impactos de una reforma son inevitables, la política fiscal puede amplificarlos, moderarlos, e incluso, de no ser equilibrada, puede terminar afectando la sostenibilidad de las finanzas públicas, por la contracción en la recaudación de impuestos en caso de que el efecto sea muy recesivo.

En el período de estudio, la mayoría de los componentes de las finanzas públicas se deterioró: el gasto en transferencias creció, los ingresos tributarios se desaceleraron y el servicio de la deuda aumentó. La falta de recursos para cubrir los gastos básicos obligó al Gobierno a incrementar



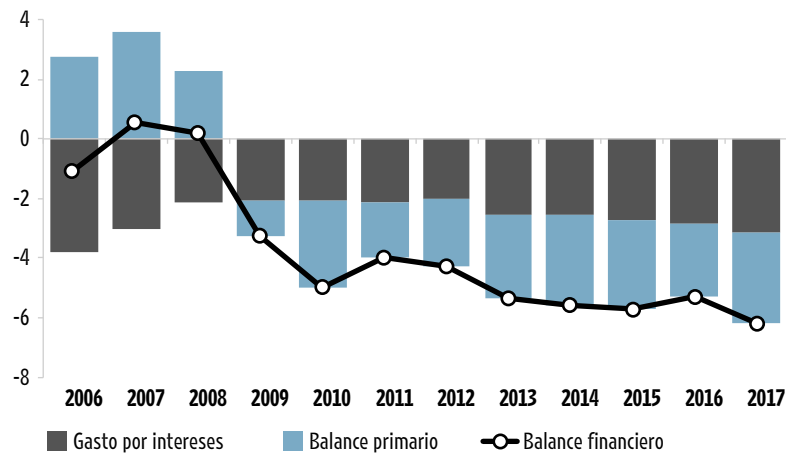
la deuda pública y, por ende, a darle mayor peso al pago de intereses. En 2017, la mitad del desbalance financiero se explicaba por la falta de ingresos para cubrir el gasto total sin incluir intereses (déficit primario; 3,1% del PIB) y la otra mitad correspondía al pago de intereses de la deuda ya adquirida (gráfico 3.15). Cabe recordar que el servicio de la deuda puede crecer por dos motivos no excluyentes: aumento en las tasas de interés y un mayor endeudamiento. En Costa Rica el incremento se debió principalmente al segundo factor, lo cual genera vulnerabilidad ante mayores presiones derivadas de las tasas de interés.

La deuda como porcentaje del PIB es un dato que permite estimar el grado de compromiso del Gobierno de acuerdo con los recursos disponibles. Cuanto mayor sea este indicador, menos posibilidades tiene el país de pagar sus obligaciones. En 2017 la deuda representó un 49% del PIB, lo cual significó un incremento de cuatro puntos porcentuales con respecto al 2016 (gráfico 3.16). Según Soto (2018a), si no se aprueba una reforma, la sociedad costarricense recibirá el bicentenario de su independencia con una deuda cercana al 70% del PIB y un déficit financiero del 10%. Esta proyección refleja una trayectoria de crecimiento explosivo que pareciera más teórica que plausible, ya que difícilmente el país encontrará los recursos para financiar esta deuda.

La investigación realizada por Soto (2018a) para este Informe estimó el ajuste requerido para estabilizar el crecimiento de la deuda, lo cual depende de cuatro factores: i) el costo de pedir prestado (tasa de interés real), ii) el tamaño de la deuda adquirida en el pasado, iii) el déficit primario y iv) el crecimiento real de la economía. Si las primeras tres variables aumentan, se amplía el ajuste requerido. La adquisición de más deuda pública incrementa automáticamente las obligaciones del Ministerio de Hacienda, mientras que un alza en la tasa de interés real presiona el servicio de la deuda. Por su parte, el crecimiento del gasto primario o un descenso en la recaudación agudizan el desbalance primario, lo cual genera la necesidad de pedir más recursos prestados. En cambio, un mayor dinamismo de la producción significa una mayor disponibilidad de recursos y una

GRÁFICO 3.15

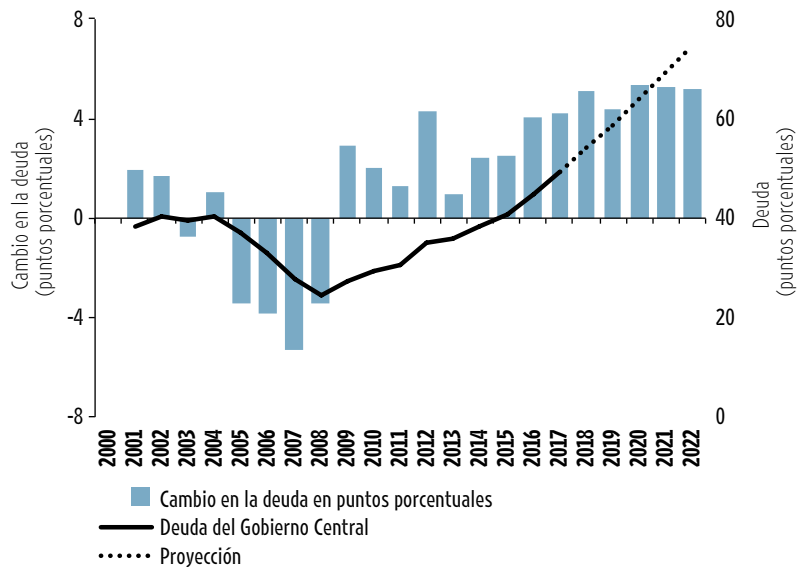
### Balance financiero del Gobierno Central y sus componentes (porcentajes del PIB)



Fuente: Soto, 2018a, con datos del Ministerio de Hacienda.

GRÁFICO 3.16

### Deuda del Gobierno Central, proyección y cambio en la deuda en puntos porcentuales



Fuente: Soto, 2018a, con datos del Ministerio de Hacienda.

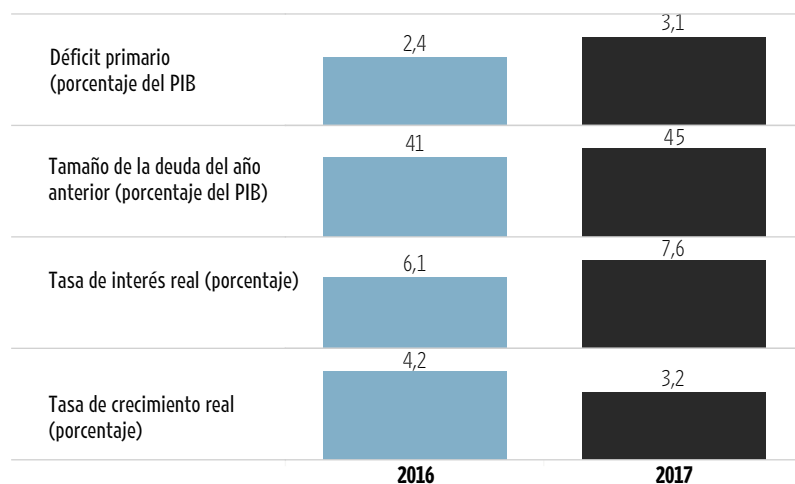
menor razón de deuda con respecto al PIB (para más detalles, véase el Anexo Metodológico).

Entre 2016 y 2017, todos los factores determinantes de la corrección fiscal tuvieron un comportamiento desfavorable: aumentaron la deuda, el déficit primario y la tasa de interés real, al tiempo que la economía se desaceleró (gráfico 3.17).

Al 2017, el ajuste necesario para sanear las finanzas públicas es de 5,1% del PIB, 1,9 puntos porcentuales por encima de lo estimado el año anterior. De ese total, 3,1 puntos deben destinarse a eliminar el déficit primario y 2 puntos a estabilizar el crecimiento de la deuda ya adquirida. En otras palabras, el ajuste que requiere Costa Rica implica lograr un superávit primario.

GRÁFICO 3.17

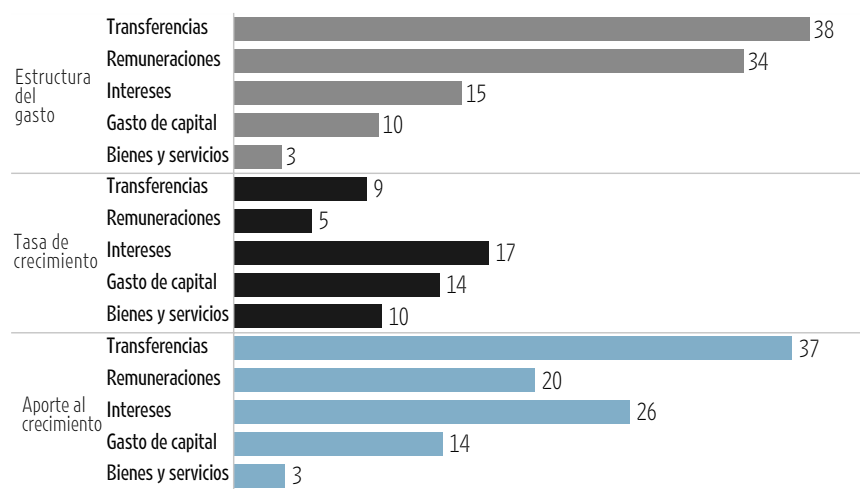
### Factores que aumentaron el ajuste fiscal requerido para estabilizar el crecimiento de la deuda del Gobierno Central



Fuente: Soto, 2018a, con datos del Ministerio de Hacienda.

GRÁFICO 3.18

### Estructura, crecimiento y aporte al crecimiento de los componentes del gasto del Gobierno Central. 2017



Fuente: Soto, 2018a, con datos del Ministerio de Hacienda.

### Estructura y crecimiento del gasto presionan las finanzas públicas

Un factor determinante del grado de ajuste requerido para sanear las finanzas públicas es el gasto del Gobierno. En 2017 este indicador creció un 9,1%, muy por encima del nivel registrado en 2016 (6,1%) y representó un 21% del PIB. En los últimos tres años, la distribución del gasto se ha mantenido relativamente constante; el 87% se concentra en tres rubros: transferencias, remuneraciones e intereses (gráfico 3.18).

La contribución de cada componente al crecimiento total del gasto es heterogénea. Entre 2016 y 2017, el aporte de las transferencias pasó de 47% a 37%, mientras que el pago de intereses pasó de 21% a 26%, un reflejo de las mayores necesidades de financiamiento y la adquisición de deuda pública por la falta de solvencia. En el caso de las remuneraciones del Gobierno Central, en los últimos cuatro años las políticas de congelamiento de plazas y la baja inflación permitieron llevar este rubro a tasas de crecimiento de un dígito. Sin embargo, aún representa una parte significativa del gasto total (20%).

Así pues, las transferencias corrientes son el principal renglón de gasto. Están respaldadas por mandatos constitucionales y legales como, entre otros, el traslado del 6% de los ingresos probables del Gobierno Central al Poder Judicial y el 7% de la recaudación del impuesto sobre la renta al PANI (una vez descontado el aporte al Poder Judicial). Dos terceras partes (67%) de las transferencias al sector público se concentran en tres sectores: educación, salud y protección social.

De las transferencias a instituciones del sector público descentralizado, un 40% se destina al Fondo Especial para la Educación Superior (FEES), la Universidad Técnica Nacional (UTC) y el Fondo Nacional de Becas (Fonabe; gráfico 3.19). En el sector salud se incluyen las pensiones del régimen no contributivo y las cuotas del Gobierno a la CCSS (como patrono y como aporte al aseguramiento de los trabajadores independientes y voluntarios). El tercer sector, la protección social, agrupa las transferencias al Fodesaf, el IMAS y el PANI.

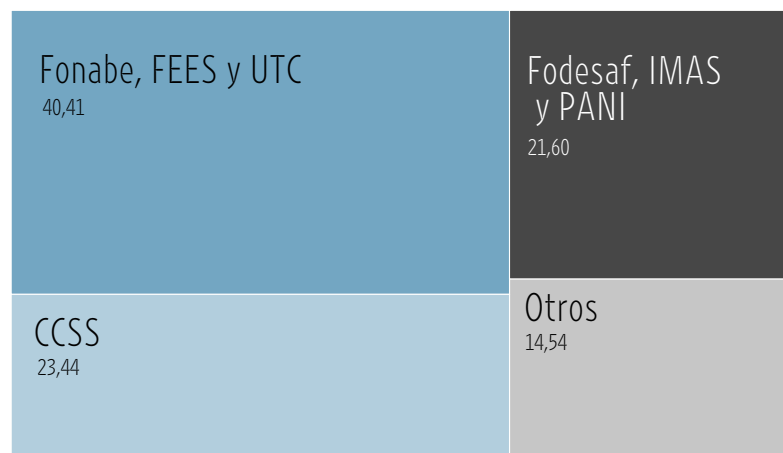
Los intereses representan un 15% del gasto total del Gobierno Central, pero

Una mayor desaceleración económica tendría un alto costo, pues disminuirían los recursos disponibles para que el país cumpla con sus compromisos. Por ello, en el diseño de una reforma fiscal se deben evitar políticas que resulten muy recesivas y que empeoren aun más la solvencia del Gobierno. Además se debe considerar la

creciente desigualdad de ingresos y, por ende, se debe procurar un sistema tributario más progresivo. Lograr el ajuste requerido depende por completo de un acuerdo político de amplio alcance, que involucre resoluciones legislativas (en el Congreso) y administrativas (en el Gobierno Central).

GRÁFICO 3.19

### Transferencias corrientes<sup>a/</sup> al sector público. 2017 (porcentajes)

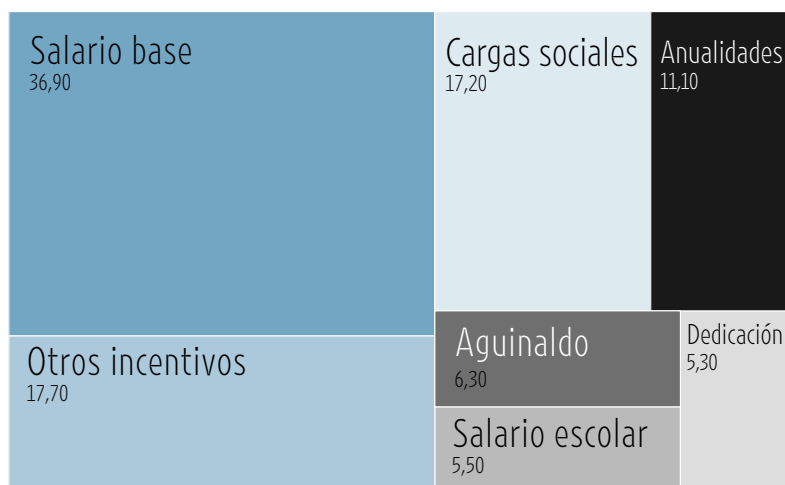


a/ En 2017 estas transferencias ascendieron a 1.731.163 millones de colones, equivalentes a un 5,3% del PIB. Esta estimación excluye las transferencias que se realizan al sector privado, como las pensiones con cargo al Presupuesto Nacional.

Fuente: Soto, 2018a, con datos del Ministerio de Hacienda.

GRÁFICO 3.20

### Distribución del gasto en remuneraciones del Gobierno Central. 2017 (porcentajes)



Fuente: Soto, 2018a, con datos del Ministerio de Hacienda.

muestran un rápido crecimiento; como ya se mencionó, en 2017 aportaron un 26% a la expansión de ese gasto. Con respecto al PIB, pasaron de un 2,8% a un 3,1% entre 2016 y 2017. Este aumento se puede atribuir en gran medida a un mayor endeudamiento, dado que la variación de la tasa de interés fue leve. Otro hecho

relevante es que el Ministerio de Hacienda ha asumido mayores riesgos en la gestión de la deuda, dado que la falta de solvencia fiscal reduce su margen de acción. Este último tema se analiza con mayor detalle en la sección “Miradas a profundidad”.

Las remuneraciones del Gobierno Central son el segundo factor de mayor

peso en el gasto (34%) y generan presiones especialmente debido al pago de incentivos salariales. En 2017, estos representaron un 45,9% del gasto total en remuneraciones, mientras que las anualidades o retribuciones por años servidos absorbieron un 11% (gráfico 3.20).

Las anualidades tienen dos componentes que se combinan para generar un efecto expansivo. Por una parte, son un reconocimiento por año servido que aumenta con la antigüedad de cada trabajador. Por otra parte, se aplican como un porcentaje sobre el salario base, que además crece por las alzas en el costo de vida. Como resultado de lo anterior, las anualidades se incrementan más rápido que el salario base dentro de la remuneración total. Una de las primeras medidas de la administración Alvarado Quesada fue variar la retribución a la antigüedad en el Gobierno Central. Un aspecto importante es la disparidad que existe en esta materia, dado que los incentivos salariales varían entre las entidades públicas.

La falta de solvencia del Gobierno Central ha convertido el gasto de capital en un componente residual del Presupuesto, dado que el Ministerio de Hacienda debe cumplir primero con el pago de remuneraciones, mandatos constitucionales y legales, y el servicio de la deuda. Aunque en 2017 la tasa de crecimiento del gasto de capital incrementó significativamente, este rubro representa menos del 10% del PIB y menos que el servicio de la deuda. En otras palabras, Costa Rica destina más recursos al pago de intereses para cubrir deudas anteriores, que a la inversión pública en infraestructura como escuelas, centros de salud y carreteras.

#### Pierden impulso medidas administrativas para mejorar los ingresos tributarios

El gasto del Gobierno no es el único factor que genera presiones sobre el déficit fiscal. Un menor crecimiento de la recaudación afecta de modo negativo la solvencia de las finanzas públicas. En 2017 los ingresos tributarios se expandieron un 5,4%, la cifra más baja desde la recesión de 2009 (gráfico 3.21). Este hecho está asociado a la desaceleración de la economía, dado que la reducción del consumo de los hogares y las ventas de las empresas

disminuye a su vez la recaudación de impuestos. Además, las medidas administrativas implementadas en los años posteriores a la crisis tienen un margen de acción limitado. Una de ellas fue la obligatoriedad de una retención parcial del impuesto sobre la renta a los pagos con tarjetas de crédito y débito. Esta medida ayudó a lograr un crecimiento de dos dígitos en la recaudación de ese impuesto, que en 2017 se convirtió en la principal fuente de ingresos, superando por primera vez el aporte del impuesto sobre las ventas. Sin embargo, su impacto fue por un descenso en el incumplimiento tributario, no por una mejora en las ganancias de las empresas.

La implementación de una reforma fiscal debe contemplar aumentos en los ingresos tributarios. Costa Rica tiene una carga tributaria<sup>16</sup> de 13,4%, inferior al promedio de América Latina (Soto, 2018a). No obstante, al considerar la presión fiscal total —que incluye las cargas sociales— la comparación deja de ser desfavorable. Aunque el país necesita recursos frescos, se debe evitar que el posible incremento de los impuestos ocasione fuertes reducciones en el gasto de consumo de los hogares y en la inversión, en un contexto macroeconómico que ya es adverso para la generación de oportunidades.

Una de las mejoras administrativas realizadas en el gobierno Solís Rivera fue la aplicación de un modelo predictivo y prospectivo de riesgos fiscales, que permite identificar con mayor facilidad las empresas donde se requieren auditorías (CGR, 2017); sin embargo, este proyecto finalizó en febrero del 2018, dado que era implementado mediante subcontrato por una firma privada. Es importante que el Ministerio de Hacienda desarrolle capacidades internas para dar continuidad a este tipo de herramientas. Un ejemplo de esto es la necesidad de “cruzar” la base de datos de contribuyentes de la Dirección General de Aduanas y la de la Dirección General de Tributación, lo cual facilitaría el control de la evasión fiscal, las declaraciones de renta y las exoneraciones.

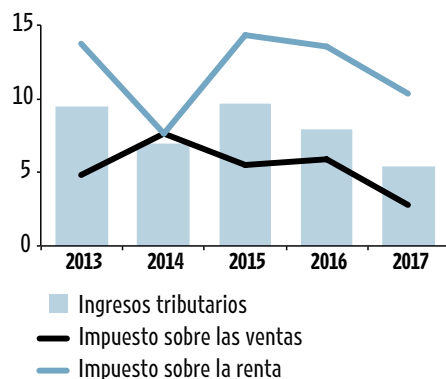
Actualmente el Ministerio de Hacienda no tiene un registro oficial de cada una de las exoneraciones fiscales vigentes. Dado este vacío de información, desde 2014 el Programa Estado de la Nación colabora con el Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa en la actualización de un inventario de todas las exenciones<sup>17</sup> aprobadas desde 1953. Para este Informe se reporta que hasta abril de 2018 existían 1.339 exoneraciones vigentes, de las cuales un 46% se consideran indefinidas, porque

en la norma respectiva no se especifica el impuesto afectado. Además, el 59% no tiene mecanismos de control y el 78% no tiene plazo de vigencia, lo cual infringe el Código de Procedimientos Parlamentarios.

Las exoneraciones son un instrumento de política fiscal que se puede utilizar para favorecer a sectores vulnerables, desarrollar proyectos de interés nacional o impulsar el crecimiento en momentos específicos. Sin embargo, en Costa Rica la frecuencia de su uso es reflejo de una mala práctica política en la creación o modificación de leyes. A pesar de que reiteradamente este Informe ha llamado la atención sobre el tema, durante la administración Solís Rivera el total de exoneraciones aprobadas con respecto al Gobierno anterior más que se duplicó y fue el más alto desde 2002 (gráfico 3.22). Además, el 65% de las exenciones promulgadas entre 2014 y 2018 no define con claridad el impuesto al que se asocia. Cabe señalar que esta no es la única fuente de distorsiones del sistema tributario; el impuesto sobre la renta de las empresas establece umbrales con tarifas preferenciales de 10% y 20%, que fomentan las desigualdades y la fragmentación de estos contribuyentes en sus declaraciones de gastos e ingresos (Bachas y Soto, 2016).

GRÁFICO 3.21

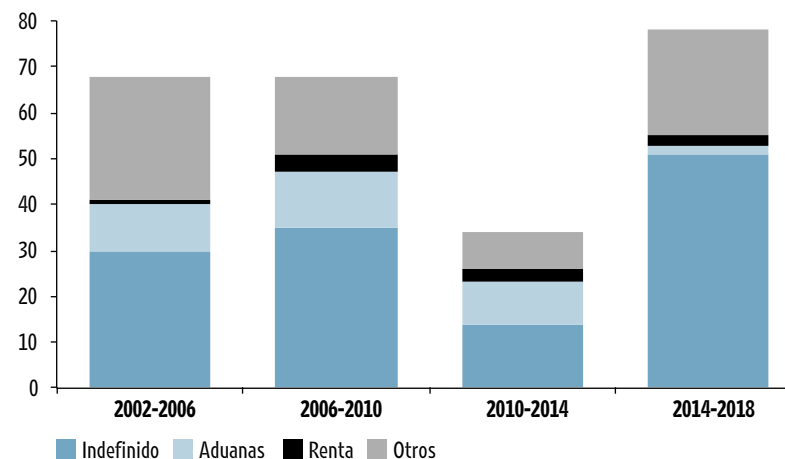
**Tasa de crecimiento de los ingresos tributarios y la recaudación de los impuestos sobre la renta y sobre las ventas. 2013-2017**



Fuente: Soto, 2018a, con datos del Ministerio de Hacienda.

GRÁFICO 3.22

**Cantidad de exoneraciones fiscales, según tipo de impuesto<sup>a/</sup>**



a/ La categoría “indefinido” incluye las exoneraciones que no establecen claramente el impuesto afectado. La categoría “otros” agrupa el resto de tributos: ventas, timbres, consumo, entre otros.

Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos de exoneraciones del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa y el PEN.



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE **FINANZAS PÚBLICAS EN COSTA RICA** véase Soto, 2018a, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

### Miradas a profundidad

Esta sección del capítulo explora en profundidad, mediante análisis especializados, cuatro temas relacionados con las dificultades estructurales de la economía costarricense que inciden en su capacidad para impulsar el desarrollo humano. El primer estudio se centró en la gestión de la deuda pública y los riesgos que ha asumido el Ministerio de Hacienda, a fin de conseguir los recursos necesarios para cubrir el déficit fiscal. La importancia de este tema radica en las presiones que la falta de solvencia del Gobierno y la expansión del endeudamiento público ejercen sobre los mercados financieros, lo que puede afectar no solo la magnitud del ajuste fiscal requerido, sino la capacidad de esos mercados para financiar la producción.

El segundo estudio analizó los vínculos entre el cambio demográfico y el mercado laboral. Dos fenómenos ocurridos en 2017 motivaron esta investigación: por una parte, el país experimentó una de las mayores pérdidas de puestos de trabajo en su historia reciente y, por otra, ese hecho no se reflejó en la tasa de desempleo. Al examinar los factores determinantes de esta tasa, se encontró que un elemento muy importante para entender la dinámica del mercado laboral es la evolución demográfica de la sociedad costarricense.

El tercer estudio abordó un tema no tratado antes en los análisis del Estado de la Nación sobre la creciente desigualdad en la distribución del ingreso, un factor que deteriora los aportes de la economía al desarrollo humano: la relación entre ésta y la estructura productiva. En años anteriores el énfasis se había puesto en los atributos sociales y laborales de las personas y los hogares. En esta ocasión el acento se trasladó a la manera en que se retribuye a los trabajadores según los sectores productivos en que están insertos. Este cambio de enfoque da pie a nuevas conclusiones sobre las causas de la desigualdad.

Por último, el cuarto estudio trata un

asunto que ha sido ampliamente discutido en publicaciones especializadas y en los medios de comunicación: el nexo, en Costa Rica, entre el tipo de cambio y la competitividad del país. Este debate se ha dado en el contexto de la migración del régimen cambiario de minidevaluaciones a uno de flotación cambiaria.

### Debilidades en la gestión de la deuda pública aumentan los riesgos y el costo de un ajuste fiscal

Tal como se analizó en la sección “Balance económico”, las finanzas públicas de Costa Rica atraviesan un momento crítico en su historia: los ingresos son insuficientes para cubrir el acelerado crecimiento del gasto, lo cual ha obligado al Gobierno Central a financiarse mediante el endeudamiento. Dada la gravedad del problema, el margen de acción es muy limitado, por lo que una adecuada la gestión de la deuda<sup>18</sup>, es decir, la manera en que el Ministerio de Hacienda procura adquirir recursos en las mejores condiciones posibles, es determinante para reducir las presiones que genera el déficit fiscal sobre el crecimiento de la economía y, de este modo, evitar que las finanzas públicas corran mayores riesgos. En los siguientes apartados se analiza este tema en tres áreas específicas: prioridades de gasto, costo del endeudamiento y riesgos de la deuda.

### Deterioro de las finanzas públicas reduce inversión en capital

El 76% del gasto incluido en el Presupuesto Nacional se considera rígido, ya sea porque está determinado por mandatos constitucionales y legales, o porque corresponde a rubros ineludibles, como el servicio de la deuda (PEN, 2017). En tales condiciones, el margen de maniobra para reducir el déficit fiscal es limitado. Los ingresos fiscales solo permiten cubrir el 70% del gasto, lo que significa que un poco menos de la tercera parte se financia con deuda pública.

Hasta el momento, el Gobierno Central no ha dejado de cumplir con sus compromisos en el servicio de la deuda, remuneraciones y transferencias, pese al crecimiento del déficit fiscal. Sin embargo, si llegara a no tener recursos suficientes para cubrir todos los gastos, la Tesorería Nacional del Ministerio de Hacienda podrá aplicar el

artículo 69 de la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos, en el cual se indica que “no podrán emitirse órdenes de pago si no existen fondos para hacerlas efectivas”. Esto significa que el Gobierno deberá fijar prioridades para atender todas sus obligaciones. En la práctica, y según la línea jurisprudencial de la Sala Constitucional, el orden de las prioridades de pago es el siguiente: servicio de la deuda, salarios, transferencias, bienes y servicios, y gasto de capital (Soto, 2018b).

Aunque hasta ahora las autoridades hacendarias han conseguido financiamiento para solventar sus gastos, las prioridades señaladas en el artículo 69 se aplicaron de forma tácita con el crecimiento del déficit fiscal, luego de la crisis de 2008-2009. Entre 2010 y 2011 se recortaron el gasto de capital y las transferencias en términos reales, en un 39% y un 6%, respectivamente. Desde entonces, ambos componentes han mantenido una tendencia creciente, aunque el gasto de capital, como proporción del PIB, no ha recuperado el nivel de 2010 (gráfico 3.23).

Una de las razones por la que es más fácil sacrificar el gasto de capital que otros rubros, es que esta medida tiene implicaciones en el mediano y largo plazos. Por ejemplo, la pérdida de competitividad por falta de inversión en edificios o carreteras no tiene efectos perceptibles en el momento. En cambio, en el corto plazo un recorte en los salarios afectaría de forma inmediata los ingresos de los empleados públicos. Algo similar ocurre con el servicio de la deuda: las consecuencias de no pagar los intereses ponen en riesgo la estabilidad de la economía.

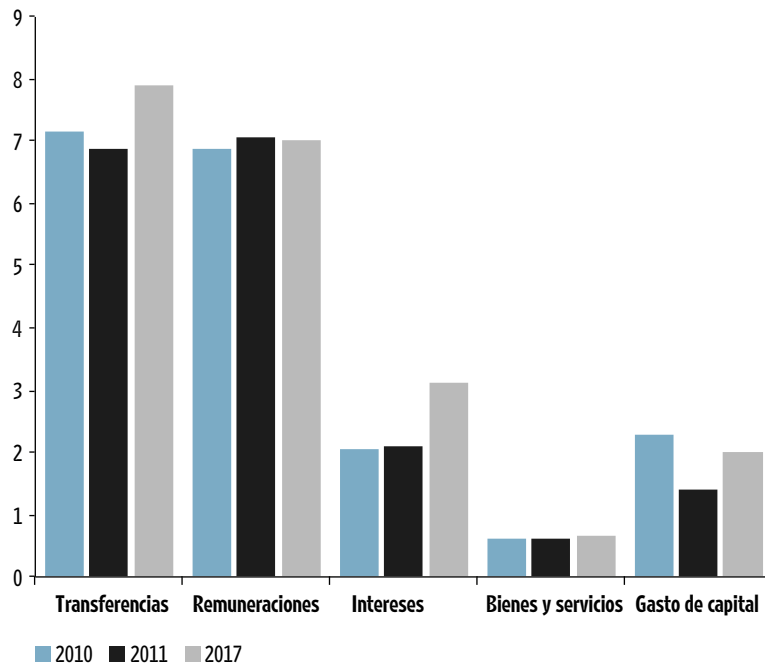
### Falta de liquidez aumenta costo de la deuda pública

Como se mencionó al inicio de esta sección, ante la insuficiencia de ingresos tributarios la principal estrategia para mantener la operación del Gobierno ha sido un acelerado endeudamiento. De ahí que una adecuada gestión de la deuda se ha convertido en un factor clave en la administración hacendaria. Un buen manejo tiene entre sus objetivos lograr financiamiento al menor costo, de manera que se reduzcan las presiones que su pago representa para la Tesorería Nacional.

La gestión de la deuda pública depende

GRÁFICO 3.23

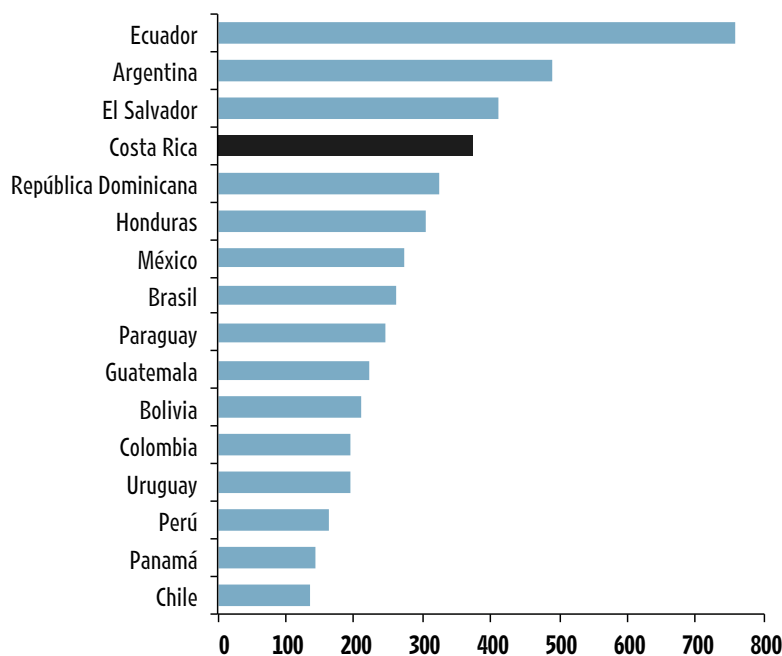
**Componentes del gasto primario**  
(porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

GRÁFICO 3.24

**Margen de los títulos de deuda externa con respecto a los bonos de referencia del Tesoro de Estados Unidos**  
(premio por liquidez)



Fuente: Soto, 2018, con datos del BCCR.

de muchos factores. Uno de ellos es la facilidad de transformar la deuda en dinero efectivo, es decir, qué tan sencillo es venderla. Cuanto más rápido se venda este activo, mayor será su liquidez. Actualmente, los títulos de deuda de Estados Unidos se consideran uno de los instrumentos más líquidos en el mercado. Dado lo anterior, parte del costo de la deuda se puede estimar según el “premio por liquidez”, o la prima adicional que se paga en el mercado interno, según sea la dificultad para cambiarla por efectivo.

El gráfico 3.24 muestra que el premio por liquidez que paga Costa Rica en el exterior supera al de países de la región como República Dominicana, Guatemala y Honduras, que tienen calificaciones de riesgo más bajas, lo cual indica que los títulos costarricenses tienen una menor liquidez relativa, que debe ser compensada con una mayor tasa de interés. Si los títulos nacionales son difíciles de vender, los agentes del mercado exigirán una prima que subsane ese riesgo. En 2018, solo tres emisiones de deuda del Gobierno de Costa Rica, que representan un 11,6% del total negociado, alcanzaron un alto grado de liquidez (BNV, 2018)

Uno de los principales factores que reduce la liquidez de los títulos del Gobierno es el déficit fiscal. Cuanto mayores sean las necesidades de endeudamiento público, mayor será la proporción de los recursos de la economía que serán captados por la deuda pública y menor la parte que el sector privado podrá dedicar a actividades productivas.

Una forma de examinar el peso del servicio de la deuda interna es compararlo con el crecimiento del crédito interno del sector financiero. A diciembre de 2008, el pago de intereses y cancelaciones del Gobierno representaba una razón de 14,3% con respecto al tamaño de la cartera del sector; para diciembre de 2017 esa proporción se había más que duplicado, al llegar a 30,1%. Esto implica que, en la actualidad, las necesidades internas de financiamiento del Ministerio de Hacienda absorben casi una tercera parte de los préstamos totales que otorga el sector financiero, lo cual aumenta la competencia por fondos y presiona al alza las tasas de interés en el mercado crediticio (Krause, 2017).

Las consecuencias del crecimiento del déficit fiscal se hacen evidentes al observar el comportamiento del mercado primario, en el cual el Gobierno coloca sus bonos por primera vez, y el mercado secundario, en el que estos instrumentos son revendidos por otros acreedores. En términos generales, se considera que cuanto más pequeño sea el mercado secundario, menos líquido y profundo será el desarrollo del mercado de valores, y mayores las tasas de interés.

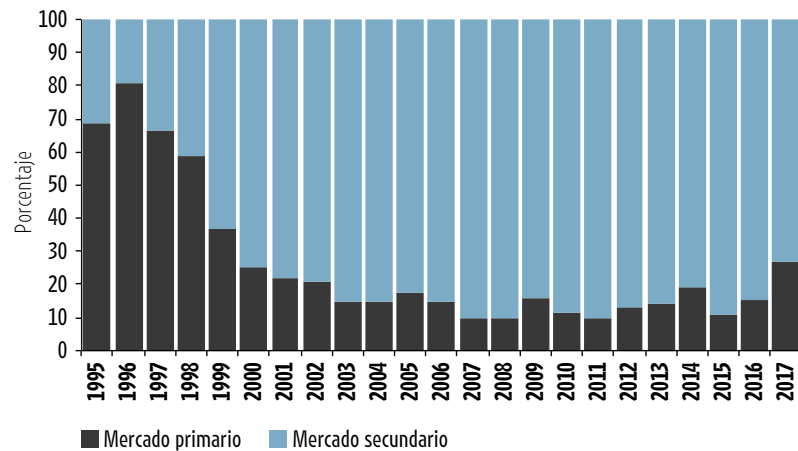
En 2007 el mercado secundario explicaba el 90% del mercado de valores y el primario solo un 10%. En 2017 esta composición se invirtió: 27% y 73%, respectivamente (gráfico 3.25). En buena medida el cambio fue propiciado por el crecimiento del déficit fiscal, lo que a su vez provocó un círculo vicioso: aumentos en las tasas de interés que paga el Gobierno incrementan el costo de la deuda adquirida en el pasado, pero al mismo tiempo reducen la liquidez de esos instrumentos, y ello también presiona al alza las tasas de interés. De este modo el déficit fiscal encarece el crédito para los hogares y desestimula la inversión productiva<sup>19</sup>.

Las emisiones de deuda pública se negocian en la Bolsa Nacional de Valores (BNV), que es la encargada de promover y facilitar las operaciones de los mercados financieros. Esta entidad también tiene entre sus objetivos propiciar los cambios regulatorios necesarios para mejorar la liquidez y la intermediación bursátil, entre otros. En la actualidad solo un 11% de las emisiones proviene del sector privado, mientras que el 89% corresponde al sector público. Este es un indicador de la falta de desarrollo del mercado de capitales, condición que se agudiza por una característica particular de su estructura en Costa Rica: los puestos de bolsa, públicos y privados, que participan como intermediarios bursátiles, también son los dueños de la BNV. Tanto el Banco Mundial (2012) como el FMI (2018a) consideran que este comportamiento de mutualismo dificulta la liquidez del mercado de capitales.

El peso de la carga regulatoria es otro factor que restringe la liquidez. Por ejemplo, Conassif ha establecido una serie de limitaciones para invertir en títulos del Gobierno<sup>20</sup>, directriz que afecta directamente a los grandes compradores de la deuda pública.

GRÁFICO 3.25

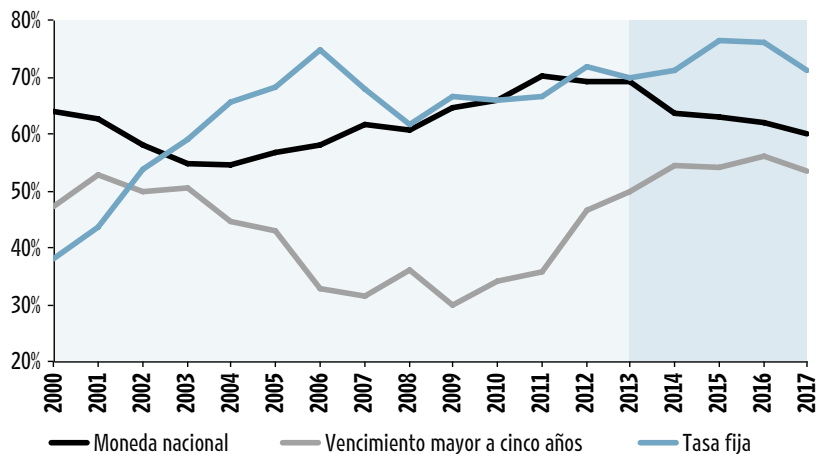
### Distribución del volumen de negociación en el mercado de valores, según tipo de mercado



Fuente: Soto, 2018, con datos del BCCR.

GRÁFICO 3.26

### Proporción de la deuda del Gobierno Central en moneda nacional, a tasa fija y con vencimiento mayor a cinco años



Fuente: Soto, 2017, con datos del Ministerio de Hacienda.

### Elevado déficit fiscal incrementa los riesgos del endeudamiento público

La gestión de la deuda enfrenta dos tipos de riesgos que incrementan su costo: macroeconómicos y microeconómicos. Los primeros corresponden sobre todo a los aumentos en las tasas de interés y en la inflación, así como a la desaceleración del crecimiento económico. Sobre estos indicadores el Ministerio de Hacienda no tiene injerencia directa. En los últimos años, las variaciones en los precios y las tasas de interés han sido bajas, mientras

que el crecimiento económico se ha mantenido levemente por debajo del promedio de largo plazo. Esto significa que los riesgos macroeconómicos no han generado mayores presiones sobre la deuda pública.

En cambio, los riesgos microeconómicos, sobre los que el Ministerio de Hacienda sí tiene injerencia, han crecido. En los últimos cuatro años disminuyó la emisión de títulos en moneda nacional, a tasa fija y con plazos de vencimiento superiores a cinco años (gráfico 3.26). En otras palabras, la estructura de la deuda se

volvió de más corto plazo, en moneda extranjera y con una tasa de interés variable. La convergencia de estas tres condiciones es desfavorable para el país.

La mayor emisión de deuda a tasa variable obedece a que resulta más atractiva para los inversionistas y, por lo tanto, es una forma de conseguir recursos en un mercado poco líquido. Entre 2016 y 2017 estos títulos aumentaron de un 24% a un 29% del total emitido. Es importante considerar que el riesgo de este tipo de préstamos usualmente no es asumido por el Gobierno que los adquiere, sino por el siguiente.

Entre 2016 y 2017 el endeudamiento en moneda extranjera pasó de representar el 43% al 55% de las nuevas emisiones. El cambio se explica por el hecho de que esa deuda se vende más rápidamente en el mercado y, además, protege a los inversionistas de una depreciación cambiaria en caso de una crisis fiscal.

Uno de los incentivos para reducir los plazos de los títulos del Gobierno es que estos son acompañados por tasas de interés más bajas. Sin embargo, esto genera un riesgo de refinanciamiento, que consiste en la imposibilidad de renovar la deuda existente. A menor plazo, mayor será ese riesgo. Después de la crisis económica de 2008-2009, el Ministerio de Hacienda incrementó la proporción de títulos con vencimiento superior a cinco años, que pasó del 34% al 50% de las emisiones entre 2010 y 2013. No obstante, en los últimos años se desaceleró el crecimiento de este tipo de instrumentos, que en 2017 representaron el 54% del total de la deuda.

Al cierre de edición de este Informe, el riesgo de refinanciamiento ya se había hecho manifiesto. El 31 de julio de 2018 el Poder Ejecutivo envió para aprobación de la Asamblea Legislativa un presupuesto extraordinario de tramitación urgente por 600.000 millones de colones, debido a un faltante en los recursos contemplados originalmente en el Presupuesto Nacional. El Ejecutivo atribuye esta insuficiencia a dos factores. Primero, en 2017 el Ministerio de Hacienda colocó títulos valores con vencimiento en 2018, luego de la formulación del Presupuesto Nacional. Esto significa que el vencimiento de esta deuda no estaba contem-

plado en ese plan de gastos. En segundo lugar, el volumen de canjes de deuda fue inferior al previsto, es decir, la Tesorería Nacional no pudo cambiar suficientes títulos con vencimiento en 2018, por otros de más largo plazo. A esta situación se suma el anuncio hecho por la Ministra de Hacienda el 6 de agosto de 2018, sobre la necesidad de enviar un segundo presupuesto extraordinario para subsanar la carencia de fondos por una recaudación tributaria menor a la estimada, nuevos vencimientos de deuda de corto plazo y pérdidas por inversiones no recuperadas en el Banco Crédito Agrícola.

La falta de liquidez y el alto déficit fiscal han obligado al Gobierno a asumir riesgos más elevados rápidamente, a fin de poder cumplir con sus compromisos. Incluso se han creado instrumentos de mayor costo, pero que generan recursos en el corto plazo. Un ejemplo de esto son los “títulos de propiedad real ajustable soberano”, conocidos como TPRAS, que se comenzaron a implementar en 2016 y que no solo tienen mayor riesgo de mercado, sino además un costo más alto que la tasa implícita de la deuda.

El incremento en los riesgos microeconómicos obedece a la falta de una adecuada gestión de la deuda, pero también al estrecho margen de acción que ocasionan la falta de solvencia y la escasa liquidez del mercado. Lo anterior genera un efecto perverso: el Gobierno está muy endeudado y esto eleva el costo de adquirir nuevos préstamos, pero a la vez necesita emitir nueva deuda para cumplir con sus compromisos, por lo que incurre en mayores riesgos.



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE  
**GESTIÓN DE LA DEUDA  
EN COSTA RICA**

véase Soto, 2018, en  
[www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

**Insuficientes oportunidades  
laborales, pese a desaceleración en  
el crecimiento de la población**

En la primera parte de este capítulo se reportó que en 2017 el país tuvo una

pérdida histórica de puestos de trabajo, pero que, sorprendentemente, la tasa de desempleo no aumentó. En busca de una explicación a este inusual comportamiento, se efectuó un análisis sobre las oportunidades que genera el mercado laboral.

La tasa de desempleo es uno de los indicadores que se usa más frecuentemente para analizar la generación de oportunidades laborales. Sin embargo, como se muestra en la presente sección, esa medición puede ocultar los efectos del cambio demográfico en el empleo. De hecho, la consideración de factores demográficos permite concluir que la tasa de desempleo no es un buen indicador del desempeño del mercado en este ámbito.

En los siguientes apartados se sintetizan los hallazgos del estudio realizado por Jiménez-Fontana (2018), sobre las implicaciones del cambio demográfico para la oferta de mano de obra. En primera instancia se explica el impacto del cambio demográfico sobre el crecimiento de la población y las diferencias en el desempeño del mercado según generación. Más adelante se efectúa una descomposición de la tasa de desempleo, con el propósito de identificar los factores que explican la estabilidad de este indicador, pese a la pérdida de puestos de trabajo.

El tema central de esta sección, las oportunidades laborales, es de gran importancia para reducir la desigualdad y la pobreza, así como para fortalecer el consumo de los hogares. En Costa Rica el desgaste del mercado laboral, reportado en anteriores ediciones de este Informe, ha coexistido con el proceso de envejecimiento de la población, lo cual impone mayores retos a las finanzas públicas y la producción, dado que la dinámica poblacional es determinante para la configuración de la fuerza de trabajo. Además, el aporte de la demografía no es estático, porque con la transición demográfica cambian el tamaño y la estructura de la mano de obra disponible. El impacto que tuvo el crecimiento de la población sobre el mercado laboral a mediados del siglo XX fue distinto al que se espera tenga el envejecimiento en los próximos treinta años.



### Jóvenes enfrentan condiciones laborales más adversas que generaciones anteriores

Costa Rica pasó de tener 868.934 habitantes en 1950, a poco más de 5.000.000 en la actualidad. La población nacional se quintuplicó en menos de setenta años. Este incremento responde a un proceso conocido como transición demográfica, el cual ocurre en la mayoría de los países del mundo, aunque a distintos ritmos. En Costa Rica inició con la reducción de la tasa de mortalidad, sobre todo infantil, de 197 por cada mil nacidos vivos en 1910, a 7,96 en 2017 (Rosero Bixby, 1984). Inicialmente, el descenso de la mortalidad fue el resultado de un mayor control de epidemias y enfermedades transmisibles, como el cólera. Más tarde, la implementación de políticas de salubridad, campañas de vacunación y el uso de medicamentos de alta eficacia, como los antibióticos, generaron mayores reducciones. En síntesis, esta disminución y el consecuente aumento de la esperanza

de vida se debieron, en gran medida, a la adopción y difusión de prácticas internacionales en materia de salud.

La reducción de la mortalidad infantil a mediados del siglo XX en un principio no fue acompañada por una baja en la fecundidad. Ello generó una explosión demográfica, con un aumento significativo en el número de nacimientos y, entre 1950 y 1961, un importante crecimiento de la población. La cohorte<sup>21</sup> nacida en ese período se conoce como el primer *baby boom* de Costa Rica (gráfico 3.27).

El aumento de la natalidad registrado a mediados de siglo XX se revirtió por la acelerada difusión de la planificación familiar. Entre 1962 y 1973, la tasa global de fecundidad disminuyó de 6,68 a 4,14 hijos por mujer. La llegada de los anticonceptivos orales en 1962 fue determinante para reducir este indicador en los hogares de mayor nivel socioeconómico. Más tarde, los programas de la Asociación Demográfica Costarricense (establecida en 1966) y posteriormente la distribución

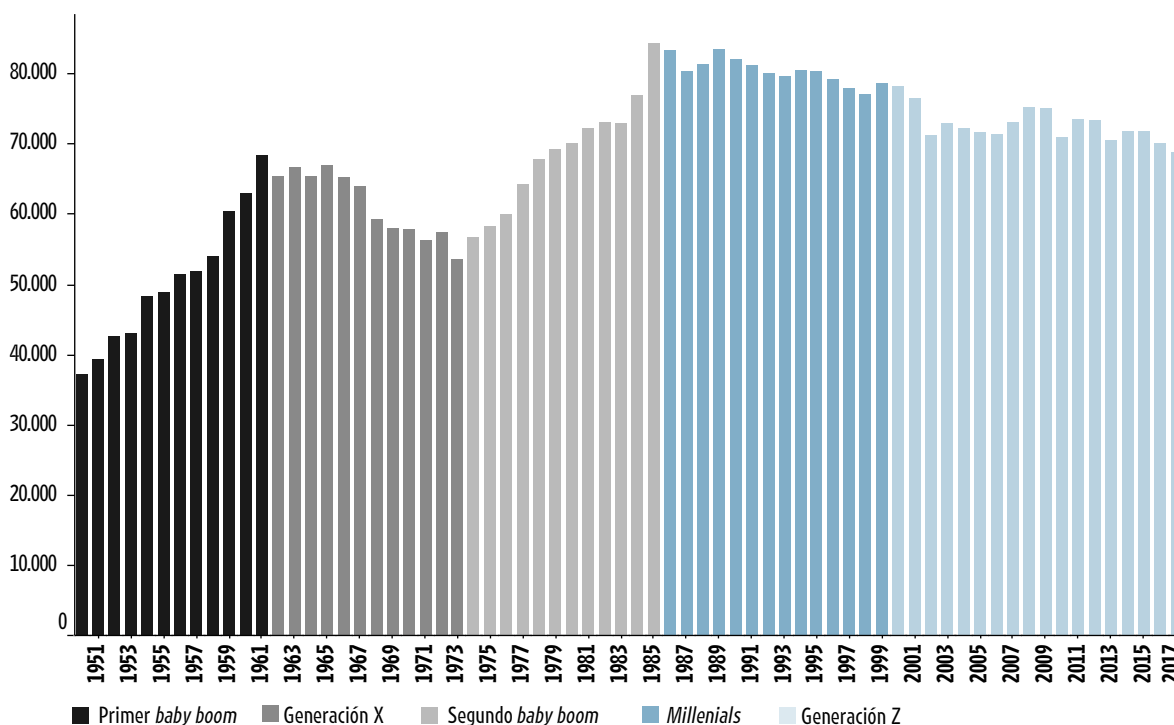
de anticonceptivos en zonas rurales, permitieron que las mujeres costarricenses tuvieran mayor control sobre el número de sus hijos. La cohorte de personas nacidas en esa época se denomina “generación X”.

El descenso de la natalidad no fue permanente. Entre 1974 y 1985 se desaceleró la reducción en la fecundidad, y el número de nacimientos pasó de 56.769 a 84.337. Esto generó un nuevo período de crecimiento de la población y el segundo *baby boom* de Costa Rica. Varios factores explican este fenómeno. El primero es demográfico: los niños nacidos en esa época son los hijos de la gran cantidad de mujeres nacidas durante el primer *baby boom*, los cuales se conocen como la “generación eco” (Rosero Bixby, 2004b). Existen también factores de índole política que caracterizan aquel momento, pues durante la administración Carazo Odio (1978-1982) se restringieron las ayudas internacionales, incluidos los recursos destinados a programas de planificación familiar.

Desde 1986 la tasa global de fecundidad

GRÁFICO 3.27

#### Nacimientos totales, según cohorte<sup>a/</sup>



a/ Cada cohorte o generación se define como un conjunto de personas que nacieron en un mismo período. Los intervalos se establecen de acuerdo con el cambio en la tendencia de nacimientos.

Fuente: Jiménez-Fontana, 2018, con datos del INEC.

mantiene una lenta tendencia a la baja. En las últimas tres décadas la única disminución abrupta ocurrió en 2002, hecho que se asocia con la promulgación de la Ley de Paternidad Responsable (Ramos, 2010). En 2017 la tasa fue de 1,67 hijos por mujer, muy por debajo del nivel de remplazo (2,1). Para efectos de este estudio se distinguen dos cohortes en los años posteriores a 1985: la primera está compuesta por las personas nacidas antes del fin de siglo, entre 1986 y 1999, llamados *millennials*, y la segunda son los nacidos en el siglo XXI, que en su mayoría no se han incorporado al mercado laboral, a los cuales se les denomina “generación Z”.

Las cohortes identificadas en este estudio (primer *baby boom*, generación X, segundo *baby boom*, *millennials* y generación Z) se definen según la tendencia de nacimientos en Costa Rica. Esto aclaración es importante, dado que en muchas ocasiones se hace referencia a estos grupos según fenómenos ocurridos en otros países, como Estados Unidos; sin embargo, las características de la transición demográfica son propias de cada población, por lo que esta ocurre en momentos distintos.

El aumento de la población en edad de

trabajar producto de los *baby booms* genera lo que se conoce como “bono demográfico”, una etapa en la que crece más la población en edad de trabajar que la económicamente dependiente (PEN, 2017). Se estima que en Costa Rica el bono demográfico inició en 1970 y finalizará en 2025, siempre y cuando no ocurran cambios drásticos en la demografía, por efecto de fenómenos como epidemias, guerras o fuertes oleadas migratorias.

El rezago que existe entre el primer y segundo *baby booms* implica que las repercusiones de estos aumentos de la población sobre la economía y las demandas sociales (salud, educación y pensiones) se darán en momentos distintos. En 1979, el total de personas del primer *baby boom* estaba en edad de trabajar, lo cual incrementó la mano de obra disponible. Se estima que esta cohorte se empezó a retirar en 2015, y en 2026 todos sus integrantes tendrán 65 años o más. Algo similar ocurre con la generación X, pero de forma rezagada; esta cohorte comenzó a generar presiones sobre el mercado aproximadamente en el año 2000, y en 2049 todos sus miembros tendrán 65 años o más. Esto significa que entre 1992 y 2025 compiten o estarán

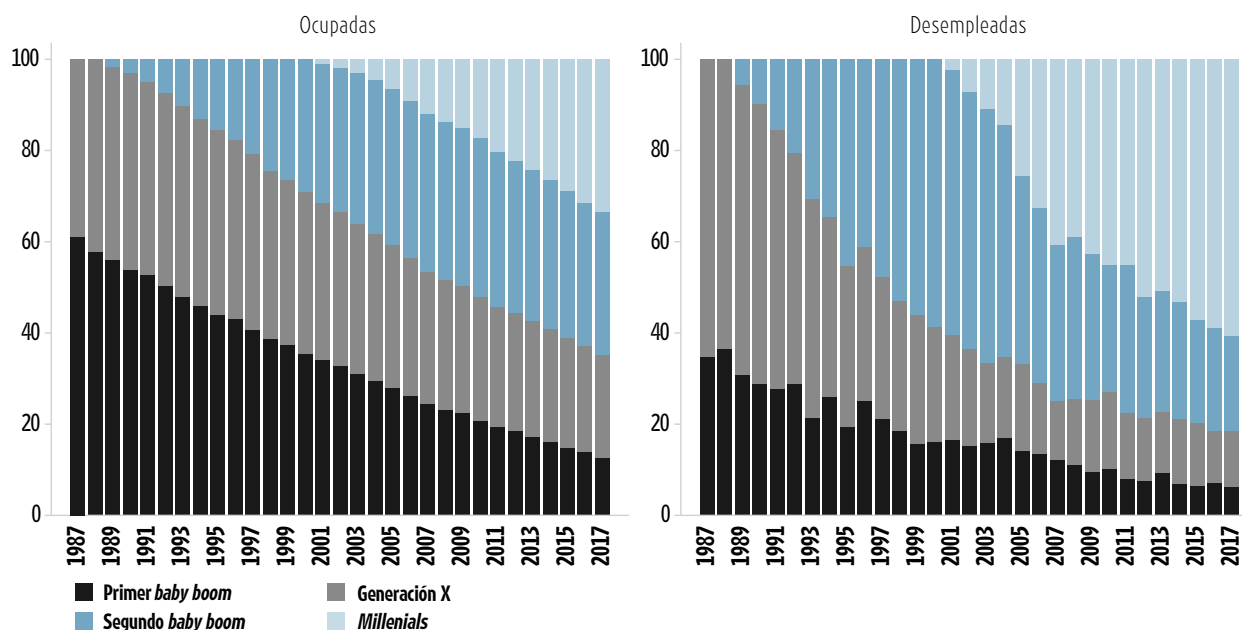
compitiendo en el mercado laboral dos de las generaciones más grandes que tendrá Costa Rica en su historia.

La cohorte de los *millennials* (nacidos entre 1986 y 1999) inició su vida laboral en el 2000. Hoy todas las personas de este grupo están en edad de trabajar, pero compiten con generaciones más grandes y con mayor experiencia, como la del segundo *baby boom*. El gráfico 3.28 muestra que en 2017 los *millennials* representaban solo un 33% de los ocupados, pero a la vez el 61% de los desempleados. Aunque históricamente las personas más jóvenes siempre tienen una tasa de desempleo más alta, esta ha aumentado de forma acelerada. La tasa de desempleo promedio de los *millennials* a los 20 años es de 18%, mientras que la cohorte del segundo *baby boom* a esa misma edad tenía una tasa promedio de 13%, y la generación X de 9%. Esto evidencia que las generaciones más jóvenes enfrentan condiciones más adversas que las que vivieron sus antecesores a la misma edad.

A pesar de que los *millennials* tienen un nivel de escolaridad promedio superior al del resto de generaciones (10,1 años) y que una mayor proporción domina un segundo idioma, casi una tercera parte de

GRÁFICO 3.28

### Distribución de personas ocupadas y desocupadas, según cohorte (porcentajes)



Fuente: Jiménez-Fontana, 2018, con datos de las encuestas de hogares del INEC.

GRÁFICO 3.29

## Características sociodemográficas, según cohorte. 2017

Tasa de desempleo (%)	4	5	4	13
Tasa de desempleo a los 20 años (%) <sup>a/</sup>		13	9	18
Trabaja en sector privado (%)	27	44	32	55
Trabaja en comercio (%)	16	17	15	22
Trabaja en microempresa (%)	10	11	11	14
Proporción de asalariados (%)	13	47	37	39
Ingreso promedio (miles de colones)	452	553	569	395
Proporción de ocupados no asegurados (%)	7	18	12	27
Años de escolaridad promedio	8	10	9	10
Domina un segundo idioma (%)	6	13	8	16
	<b>Primer baby boom</b>	<b>Segundo baby boom</b>	<b>Generación X</b>	<b>Millennials</b>

a/ A partir del panel de las encuestas de hogares (1984-2017), se estima la tasa de desempleo que cada generación experimentó a los 20 años. No se cuenta con información para la generación del primer *baby boom*.

Fuente: Jiménez-Fontana, 2018, con datos de las encuestas de hogares del INEC.

ellos no está asegurada y no cotiza para el régimen de pensiones. Además, su nivel de ingreso es bajo, equivalente a un 71% del promedio que reciben los integrantes del segundo *baby boom* (gráfico 3.29). Parte del bajo ingreso se debe a la falta de experiencia, aunque también se podría explicar por la falta de oportunidades laborales. Llama la atención que la mayoría de los *millennials* trabaja en el comercio, el sector privado y microempresas.

Sobre los *millennials* pesa la responsabilidad de sostener las pensiones de la población de adultos mayores más grande en la historia de Costa Rica. No obstante, las condiciones que enfrentan son adversas, dado que el mercado laboral no les ofrece suficientes puestos de trabajo, aun cuando tienen más años de escolaridad. El envejecimiento no solo impone el reto de adaptar los servicios de salud que se ofrece a los adultos mayores, sino también el desafío de crear empleos para los más jóvenes, quienes deberán generar los aportes necesarios para financiar el régimen de pensiones en el largo plazo. En este contexto, el incremento de la productividad es fundamental para lograr mejoras en materia de crecimiento económico y sostenibilidad de las finanzas públicas.

Además, es importante dotar a las personas más jóvenes de las herramientas y calificaciones educativas que requieren las actividades más dinámicas, a fin de lograr un mayor empate entre la oferta y la demanda laborales.

#### Estabilidad en el desempleo de los jóvenes no se debe a mejoras en la creación de puestos de trabajo

La transición demográfica tiene implicaciones para el mercado laboral y el desempleo. Al inicio, el bono demográfico generó una mayor disponibilidad de mano de obra, al tiempo que la reducción en la fecundidad y el empoderamiento femenino aumentaron la participación de las mujeres. Sin embargo, más tarde el proceso de envejecimiento de la población ha ido reduciendo la cantidad de personas en edad de trabajar.

La participación laboral es un componente esencial de la dinámica económica, puesto que una condición necesaria –pero no suficiente– para lograr un crecimiento sostenido y robusto es tener una creciente disponibilidad de mano de obra. A pesar de que en Costa Rica la tasa de participación laboral no supera el 71% de la población de entre 18 y 64 años, la tasa de des-

empleo es superior al 7%. Esto se vincula con la moderada expansión económica.

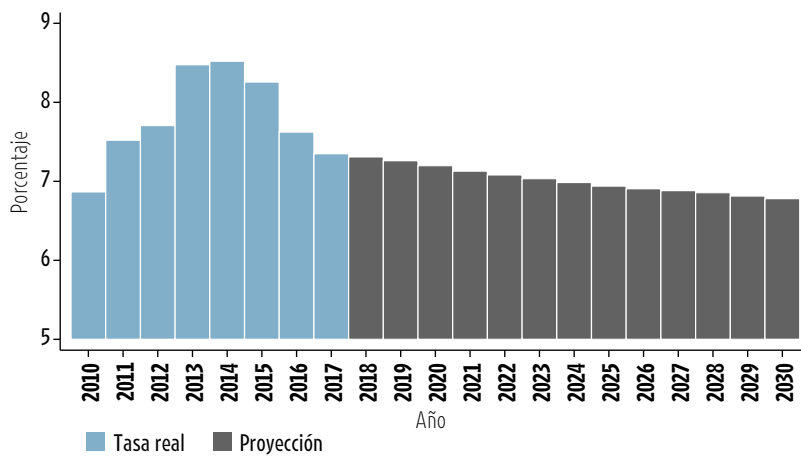
El vínculo entre crecimiento económico y desempleo se puede expresar utilizando la Ley de Okun, según la cual existe una correlación negativa entre estas dos variables. En otras palabras, una reducción en el dinamismo del PIB, ocasiona un aumento en el desempleo. El caso costarricense confirma lo previsto por la teoría: hay una relación inversa entre crecimiento y desempleo, con un coeficiente de correlación de  $-0,79$ . También es importante considerar que la estructura productiva nacional tiene limitaciones para generar oportunidades, dado que los sectores más dinámicos tienen una baja capacidad de creación de empleo (Meneses y Córdova, 2017).

La dinámica económica no es el único factor que incide en el desempleo. La demografía también es fundamental, pues, como se ha visto, afecta la disponibilidad de mano de obra. Un acelerado crecimiento de la población presionará al alza las tasas de desempleo, las cuales pueden o no ser contrarrestadas por la cantidad de puestos que genere la economía. Conforme avanzan el cambio demográfico y el envejecimiento, esas presiones disminuyen e incluso, eventualmente, se comenzará a reducir el número de personas en edad de trabajar.

Una forma simplificada de mostrar el impacto del cambio demográfico sobre la tasa de desempleo total, es proyectar esta última bajo el supuesto de que lo único que cambia es la estructura de la población por edad, mientras todo lo demás se mantiene constante (Fallick, et al., 2010; más detalles en el Anexo Metodológico). Esta es una estimación teórica, pero permite visualizar el efecto del envejecimiento sobre el mercado laboral. Si lo único que cambia es la demografía, para 2024 la tasa de desempleo en Costa Rica se reduciría un 5%, y para 2039 un 10% (gráfico 3.30). Estos resultados indican que la desaceleración en el crecimiento de la población generará cada vez menos presiones sobre la tasa de desempleo (Jiménez-Fontana, 2018). Es importante considerar que estas estimaciones utilizan las proyecciones de población del Censo de 2011 (INEC), las cuales asumen que el país no recibirá fuertes oleadas de migrantes permanentes.

GRÁFICO 3.30

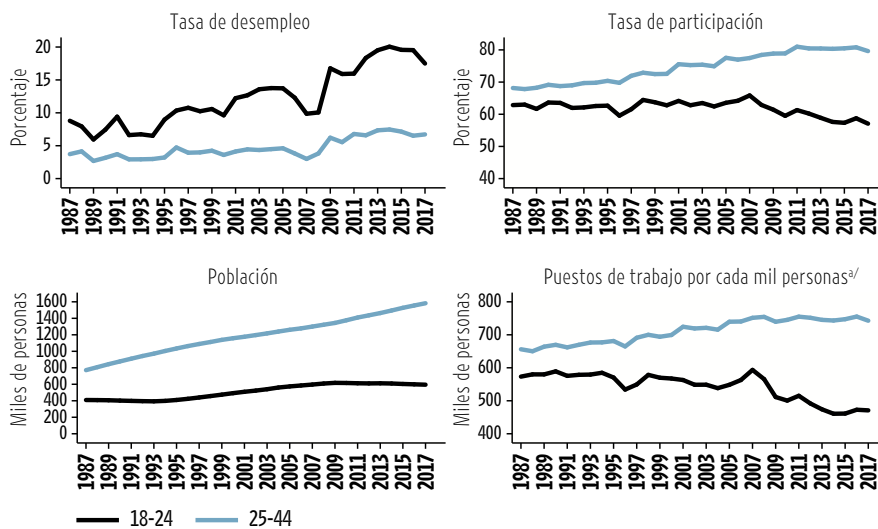
## Tasa de desempleo y proyección si solo cambia la estructura de la población



Fuente: Jiménez-Fontana, 2018, con datos de las encuestas de hogares del INEC.

GRÁFICO 3.31

## Evolución de indicadores seleccionados, según grupos de edad



a/ Se muestran el número de puestos de trabajo por cada mil personas en cada grupo de edad.

Fuente: Jiménez-Fontana, 2018, con datos de las encuestas de hogares del INEC.

El cambio demográfico no es, evidentemente, el único factor que incide sobre el desempleo: la participación laboral y los puestos de trabajo disponibles también influyen sobre este indicador. Entre 1987 y 2017, las oportunidades laborales que generó la economía para los más jóvenes crecieron a un ritmo menor que el promedio nacional (gráfico 3.31) y en todo el período ese grupo tuvo tasas de desempleo más altas. Al mismo tiempo —en concreto

a partir de 2006— la participación laboral de los menores de 25 años se ha reducido de modo significativo.

El factor demográfico se ha manifestado especialmente en los jóvenes de entre 18 y 24 años. Esta población comenzó a descender alrededor de 2014, mientras el total de personas en edad de trabajar todavía crece. Este resultado muestra que tanto la menor participación laboral como la demografía podrían estar favoreciendo

que el desempleo de los más jóvenes disminuya, aunque ello no sea producto de mayores oportunidades laborales, sino de una combinación de factores como el tamaño de este grupo y su participación en el mercado.

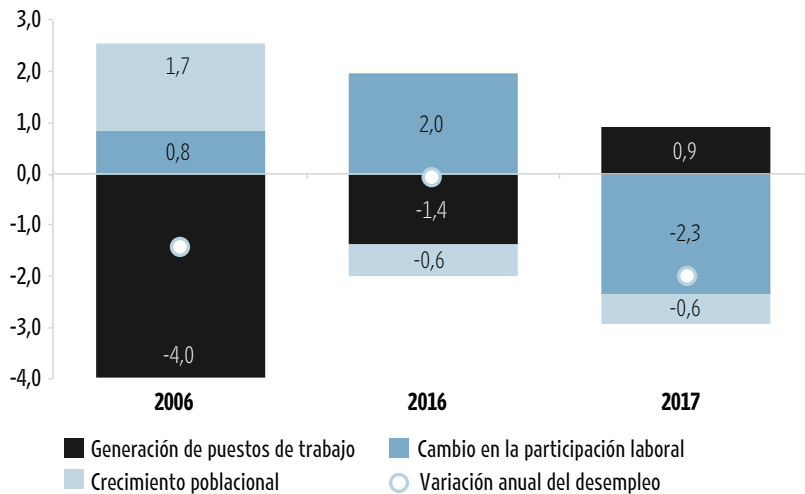
Para profundizar en este tema, Jiménez-Fontana (2018) realizó una descomposición de las variaciones en la tasa de desempleo de los jóvenes de entre 18 y 24 años, a partir de tres variables (más detalles en el Anexo Metodológico). La primera es la generación de empleo, medida como el número de ocupados que registran las encuestas de hogares del INEC. Una reducción en las oportunidades laborales aumenta el desempleo. El segundo elemento es la disposición a trabajar: cuanto menor sea la proporción de personas que busca trabajo, menores serán las presiones sobre la tasa de desempleo. Esta variable se mide como el porcentaje de personas que trabajan o buscan empleo con respecto al total. El último factor es el crecimiento de la población; una disminución de esta variable reduce las presiones sobre la tasa de desempleo.

El gráfico 3.32 muestra los principales resultados de la descomposición de la tasa de desempleo en años seleccionados de la última década. El primer hallazgo es que los factores que hoy generan caídas en la tasa no son los mismos de hace diez años. Entre 2006 y 2007, el desempleo de los jóvenes de entre 18 y 24 años disminuyó cerca de 1,4 puntos porcentuales, pese a que en ese momento el crecimiento de la población y la mayor disposición a trabajar de estas personas generaban presiones al alza sobre la tasa (1,7 y 0,8 puntos porcentuales, respectivamente). En esa época, la economía creaba suficientes puestos de trabajo para compensar estos efectos (-4 puntos porcentuales) e incluso lograr una reducción del desempleo en términos netos.

En cambio, la disminución de la tasa de desempleo registrada entre 2016 y 2017 obedece a razones muy distintas. En ese período la economía tuvo una severa pérdida de puestos de trabajo, lo cual generó presiones al alza en el desempleo (0,9 puntos porcentuales). Si solo hubiera ocurrido la contracción de las oportunidades laborales, en 2017 la tasa más bien habría aumentado. Sin embargo, en ese lapso la

GRÁFICO 3.32

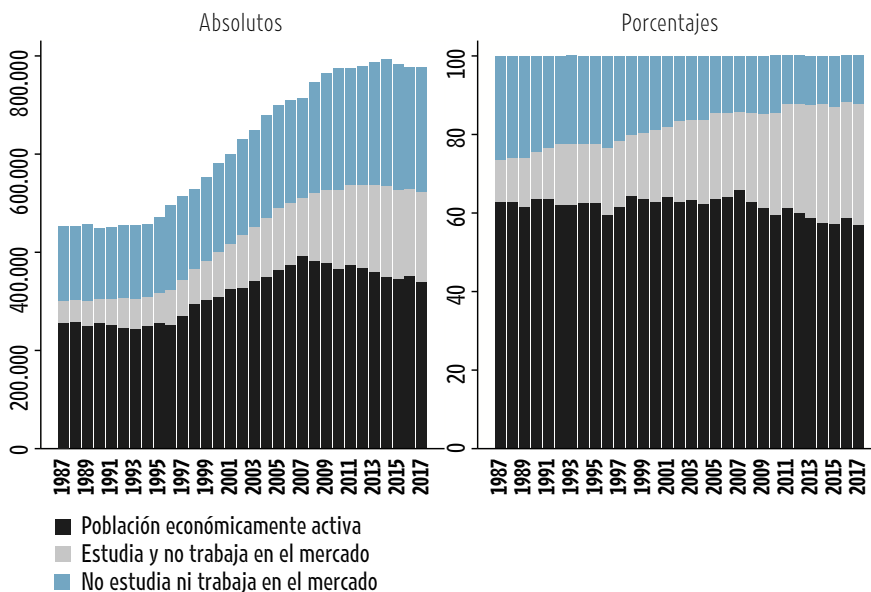
**Descomposición de los factores que explican el cambio en la tasa de desempleo de las personas de entre 18 y 24 años**  
(puntos porcentuales)



Fuente: Jiménez-Fontana, 2018, con datos de las encuestas de hogares del INEC.

GRÁFICO 3.33

**Evolución de la población de entre 18 y 24 años, según condición de actividad**



Fuente: Jiménez-Fontana, 2018, con datos de las encuestas de hogares del INEC.

población de entre 18 y 24 años decreció, al mismo tiempo que se redujo la disposición a trabajar. Todo ello tuvo un efecto neto de disminución en el desempleo.

Es importante considerar los múltiples factores que explican los cambios en las variables que componen la tasa de desempleo. La generación de puestos de trabajo

y la disposición a trabajar están determinadas por: el crecimiento de la economía, la estructura productiva, las brechas educativas, la regulación laboral, la automatización (Monge-González, 2018), la edad, el sexo, las preferencias personales y las responsabilidades de cuidado, entre otros (PEN, 2016). A su vez, el crecimiento de

la población depende de factores como la mortalidad, la fecundidad, la migración, los programas de planificación familiar y las licencias de cuidado.

El descenso en la participación laboral de los jóvenes de entre 18 y 24 años es un factor muy relevante, pues no toda disminución debe interpretarse como negativa. El gráfico 3.33 ilustra la distribución de este grupo según condición de actividad: económicamente activo (trabaja o busca trabajo), estudia pero no trabaja en el mercado, y no estudia ni trabaja de forma remunerada. Los resultados muestran un fuerte incremento en la postergación de la entrada al mercado laboral por una mayor dedicación al estudio. Entre 2007 y 2017, la proporción de personas de entre 18 y 24 años que no trabajaba pero sí estudiaba pasó de 21% a 30%. Este crecimiento es más notorio en los hombres, para quienes el indicador pasó de 16% a 26%<sup>22</sup>. La mayor dedicación de los jóvenes al estudio es una señal positiva para la productividad de la economía, y disminuye temporalmente las presiones sobre el desempleo.

La principal conclusión de este análisis es que, dado el proceso de cambio demográfico que vive Costa Rica, la tasa de desempleo total es un indicador agregado que dice muy poco si no se consideran los factores demográficos subyacentes. Esos factores hicieron posible que, pese a que el crecimiento de la población genera cada vez menos presiones sobre el desempleo, en 2017 se registrara una pérdida sin precedentes en la generación de oportunidades laborales. En este contexto, las personas más jóvenes son quienes enfrentan las condiciones más adversas en el mercado, lo cual resultará contraproducente en el mediano plazo, pues, como se ha dicho, esta es la generación que tendrá que sostener el sistema de pensiones para el grupo de adultos mayores más grande de la historia nacional.

### Factores de la estructura productiva explican parte de la desigualdad de ingresos

El tercer estudio en profundidad de este capítulo es una mirada distinta sobre la desigualdad de ingresos en Costa Rica, un fenómeno que, como ha señalado reiteradamente este Informe, mantiene una tendencia creciente y opuesta a la experimentada

en la mayor parte de Latinoamérica. El aumento en las brechas de ingreso se acentuó luego de la crisis 2008-2009 y puso en evidencia los problemas estructurales de la economía, especialmente en el mercado laboral.

En años anteriores el estudio de la desigualdad se centró en los factores sociodemográficos, para conocer los perfiles de las personas y sectores sociales que han sido beneficiados, o perjudicados, por la ampliación de las brechas económicas. En esta ocasión el énfasis se traslada a la estructura productiva, para determinar si su evolución es un factor relevante para explicar el crecimiento de la desigualdad.

Se sabe que el incremento en la desigualdad de ingresos ha coincidido con una dualidad en la estructura productiva y laboral. Los sectores más modernos de la economía generan pocas oportunidades de empleo, pero mejor remuneradas, mientras que los más tradicionales ofrecen mayores opciones para personas con baja calificación, pero con bajos salarios. Esto sugiere que las brechas productivas y laborales podrían estar relacionadas con las diferencias de ingresos entre las personas, pero estos vínculos no han sido examinados de manera sistemática, ni se ha aportado evidencia concreta al respecto. Ese es, precisamente, el objetivo de esta sección, que se basa en el estudio realizado por Meneses et al. (2018) para este Informe.

La sección se divide en tres apartados. El primero detalla las limitaciones de la economía en materia de encadenamientos productivos, generación de empleo y productividad. La segunda analiza los factores de la estructura productiva que explican parte de la desigualdad de ingresos. Finalmente, en la última sección se presentan algunos escenarios para identificar el grado de sensibilidad de la desigualdad ante cambios de la dinámica productiva y laboral.

### Economía con dificultades para generar mayores oportunidades laborales y encadenamientos productivos

El estilo de desarrollo centrado en la promoción de exportaciones y la atracción de inversión extranjera directa (IED), que se implantó en la década de los noventa, fue acompañado por una sólida plata-

forma institucional, pero no consideró el fortalecimiento de las entidades dedicadas al mercado interno, ni políticas para mejorar la productividad y la calificación de la mano de obra (PEN, 2014). Esto generó una dualidad en la economía. Por una parte está el sector ligado al mercado externo y la IED, que demanda mano de obra calificada pero genera poco empleo, ofrece remuneraciones altas y cuenta con una institucionalidad consolidada. Por otra parte, el resto de la oferta productiva, que absorbe la mayor parte de la fuerza de trabajo, está enfocada principalmente en el mercado interno, requiere mano de obra poco calificada, paga bajas remuneraciones y tiene un apoyo institucional débil. Esta problemática incide en la desigualdad de ingresos.

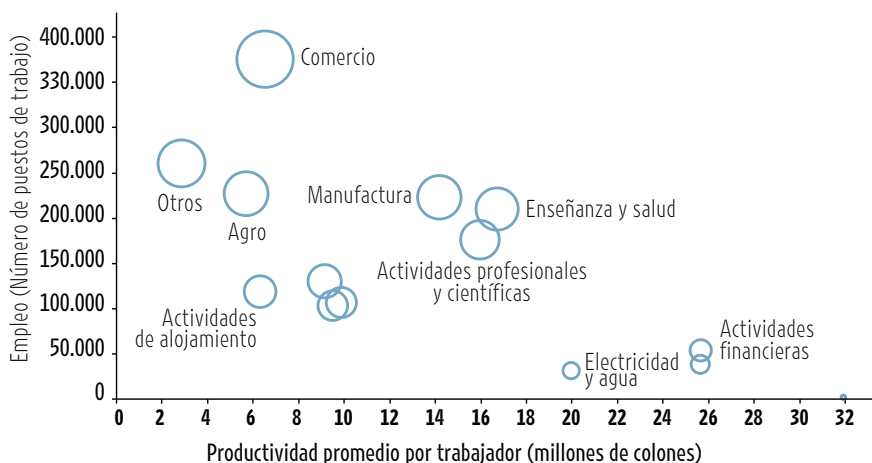
La dualidad es clara cuando se analizan la productividad y el empleo según ramas de actividad. El comercio, el agro y otros segmentos concentran más del 40% del empleo y tienen los niveles de productividad más bajos (gráfico 3.34), mientras que sectores más dinámicos, como las actividades financieras y de seguros, tienen altos niveles de productividad, pero absorben una pequeña parte de la mano de obra. Esto evidencia la heterogeneidad de la economía, es decir, la existencia de brechas en la estructura productiva y en la generación de puestos de trabajo

(Pinto, 1970; Sunkel, 1978; Infante, 1981 y Porcile, 2011).

Otra de las limitaciones de la economía es la baja capacidad de generar encadenamientos productivos. Un análisis realizado para el *Informe Estado de la Nación 2017* con base en la matriz insumo-producto (BCCR, 2012), determinó que los sectores con mayores encadenamientos (denominados “clave”; cuadro 3.2) representan solo el 22% de la producción, el 32% del empleo, y tienen los menores niveles de productividad (gráfico 3.35). En cambio, las actividades que tienen bajos encadenamientos hacia adelante y hacia atrás (independientes) son las que concentran la mayor parte del empleo (35%) y la producción (38%), y exhiben un nivel de productividad medio. Por su parte, los segmentos impulsores, que son fuertes demandantes de insumos, aportan el 19% de la producción y el 18% del empleo, pero su productividad promedio por trabajador es relativamente baja. Estos resultados muestran la importancia de desarrollar políticas públicas que consideren las dificultades estructurales de la economía y las necesidades específicas de cada sector, dado que un programa que impulse los encadenamientos no necesariamente generará mejoras en el empleo y la productividad.

GRÁFICO 3.34

### Relación entre productividad y empleo, según rama de actividad<sup>a/</sup>. Promedio 2012-2017



a/ El tamaño de las burbujas refleja el empleo que genera cada actividad.

Fuente: Meneses et al., 2018, con datos de las encuestas de hogares del INEC y del BCCR.

CUADRO 3.2

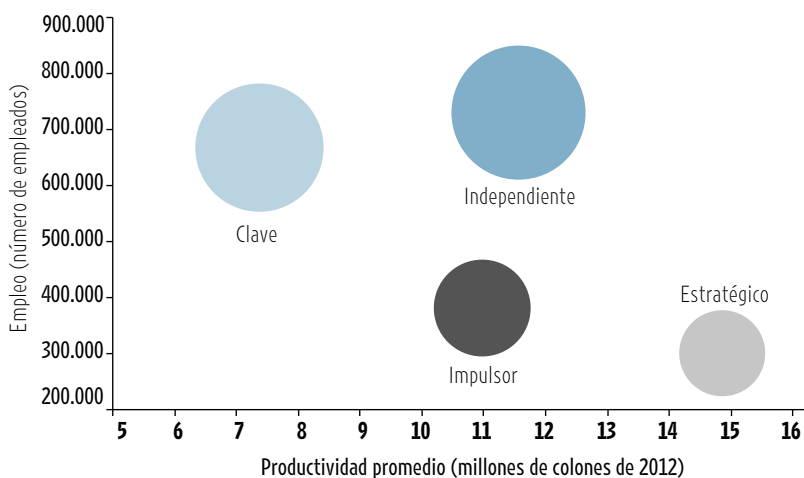
**Abordaje metodológico de los encadenamientos productivos para el análisis de la estructura de la economía**

Tipo de encadenamiento	Detalle
Clave	Incluye a los sectores que encadenan hacia atrás y hacia adelante. Demandan insumos intermedios de otros sectores y sirven para la elaboración de otros bienes finales.
Estratégico	Sirven de insumo intermedio para la producción de bienes finales, por lo que se considera que "empujan" a la economía.
Impulsor	Demandan insumos intermedios de otras industrias para la elaboración de bienes finales (capacidad de arrastre).
Independiente	Tienen bajos encadenamientos con el resto de la producción, dado que demandan y ofrecen pocos insumos para la elaboración de otros bienes finales.

Fuente: Meneses et al., 2018, a partir de Schuschny, 2005.

GRÁFICO 3.35

**Relación entre productividad y empleo, según tipo de encadenamiento productivo<sup>a/</sup>. 2012**



a/ El tamaño de cada burbuja refleja la cantidad de puestos de trabajo generados.

Fuente: Meneses et al., 2018, con datos de las encuestas de hogares del INEC y del Banco Central.

**Brechas de productividad y calificación educativa inciden sobre la desigualdad**

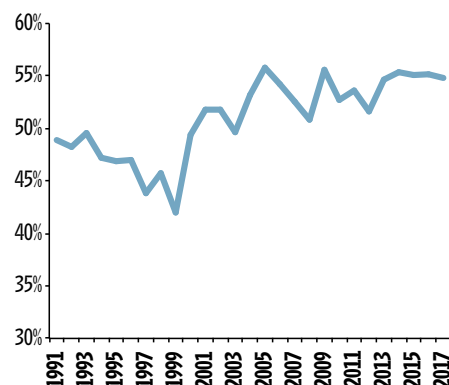
Como se ha dicho, la dualidad de la economía, reflejada en las brechas de productividad, encadenamientos productivos y calificación educativa, coexiste con una creciente concentración de ingresos. Este apartado explora este tema con el fin de determinar cuánto de las diferencias salariales entre y dentro de cada rama es resultado de disparidades en la estruc-

tura productiva, a partir del trabajo de Meneses et al. (2018).

La principal fuente de información de este estudio son las encuestas de hogares del INEC<sup>23</sup>. La desigualdad se aproxima por el coeficiente de Gini. Este indicador estima la dispersión de los ingresos, donde 0 se interpreta como la situación de perfecta igualdad y 1 la mayor concentración de los recursos (véase el Anexo Metodológico). Entre 2010 y 2017 el coeficiente de Gini de los ingresos de la

GRÁFICO 3.36

**Aporte de las brechas de ingreso a la desigualdad<sup>a/</sup>, según diferencias entre ramas de actividad**



a/ Medida por el coeficiente de Gini a partir de los ingresos de la ocupación principal.

Fuente: Meneses et al., 2018, con datos de las encuestas de hogares del INEC.

ocupación principal<sup>24</sup> fue en promedio de 0,484, superior al registrado durante las décadas de los noventa (0,421) y del 2000 (0,453).

Es importante considerar que una de las limitaciones del estudio es que el período de análisis abarca la etapa en que la economía se recuperó de la crisis de 2008-2009. Otra dificultad es la relación de causalidad entre ambas variables. La OCDE (2014) señala que la desigualdad de ingresos tiene un impacto negativo y estadísticamente significativo en el crecimiento a mediano plazo. Por ello, los esfuerzos para reducir la desigualdad podrían ser contrarrestados por un menor dinamismo de la producción.

Meneses et al. (2018) determinaron que entre 1990 y 2017 la mitad de la desigualdad de ingresos entre los ocupados (51%) se explica por las diferencias salariales existentes dentro y entre ramas de actividad, mientras que el resto es atribuible a otro tipo de diferencias, como sexo, edad, formación y ubicación geográfica, entre otros<sup>25</sup> (gráfico 3.36).

El aporte proveniente de las ramas de actividad no se mantuvo constante, sino que aumentó a inicios del siglo XXI: pasó de representar el 49% de la desigualdad, al 55%. Los factores que podrían incidir

en este incremento son el repunte de las exportaciones de servicios y la apertura comercial, las brechas en la productividad, la débil institucionalidad dedicada al mercado interno y las diferencias salariales entre personas con distintos niveles educativos. Estos resultados son similares a los encontrados por Sunkel e Infante (2009) para Chile, donde el mayor crecimiento económico y el desarrollo social conviven con una persistente desigualdad de ingresos.

El crecimiento de la desigualdad se observa en la mayoría de las ramas de actividad. Entre 1990 y 2017, el coeficiente de Gini promedio del sector primario (agricultura, silvicultura y pesca, minas y canteras) aumentó de 0,383 a 0,442 (gráfico 3.37), sobre todo por los aportes del agro y la pesca. En el sector secundario (manufactura, electricidad, agua y servicios de saneamiento y construcción) la desigualdad también mostró una tendencia creciente, de 0,352 a 0,482, con la mayor contribución proveniente de la manufactura. En los servicios (sector terciario)<sup>26</sup> el coeficiente de Gini pasó de 0,415 a 0,48<sup>27</sup>.

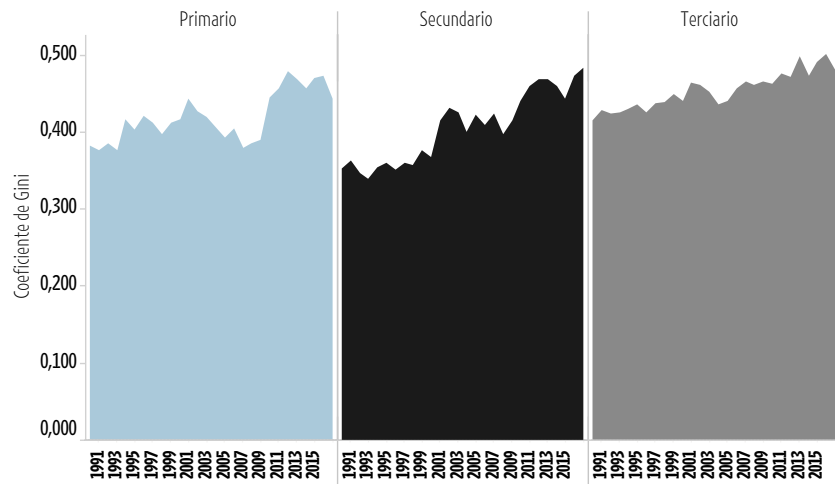
Como se ha reportado en años anteriores, los atributos sociodemográficos de las personas también inciden en la desigualdad. Entre 2005 y 2017, el ingreso de las personas con al menos educación secundaria completa creció un 39%, mientras que para las de baja calificación el incremento fue de 28% (gráfico 3.38). En 2017, el salario promedio de un ocupado con al menos secundaria completa era equivalente a 2,5 veces la remuneración de un ocupado sin calificación educativa. De acuerdo con Trejos (2015), los ingresos son una fuente importante de desigualdad que no solo obedece a las brechas educativas, sino también al estancamiento de los salarios de los trabajadores no calificados.

Meneses et al. (2018) estimaron un modelo estadístico para identificar cuánto de las variaciones en la desigualdad obedecen a cambios en la estructura productiva y la dinámica económica (más detalles en el Anexo Metodológico). Sus fuentes de información fueron las encuestas de hogares del INEC, la matriz insumo-producto (MIP; BCCR, 2012) y las Cuentas Nacionales del BCCR (2012).

El estudio confirmó la relevancia que

GRÁFICO 3.37

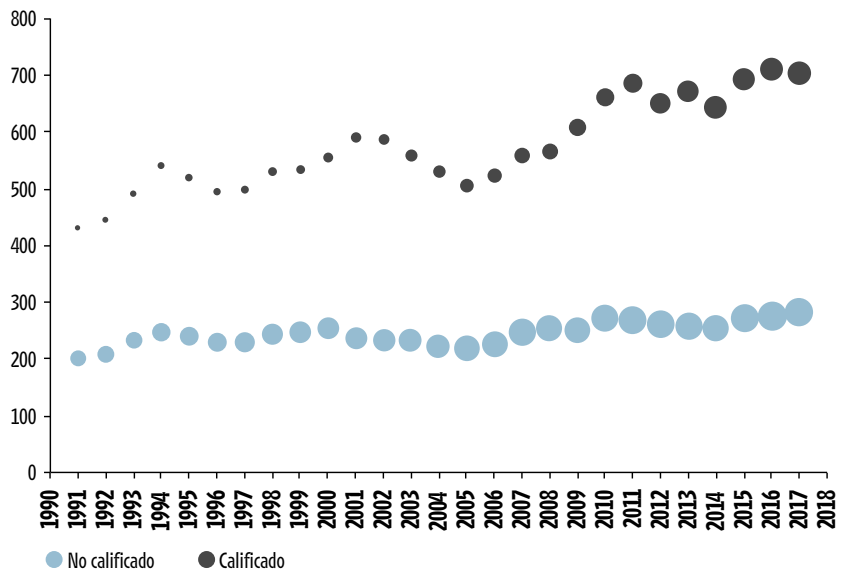
**Evolución del coeficiente de Gini, según sector económico**



Fuente: Meneses et al., 2018, con datos de las encuestas de hogares del INEC.

GRÁFICO 3.38

**Ingreso promedio real mensual de las personas ocupadas, según calificación educativa y cantidad de personas<sup>a/</sup> (miles de colones de 2017)<sup>b/</sup>**



a/ Las burbujas reflejan el tamaño de la población para cada grupo.  
b/ Deflactados con el IPC de junio de cada año (base 2017).

Fuente: Jiménez-Fontana, 2018, con datos de las encuestas de hogares del INEC.

tienen las características productivas en las brechas de ingreso. Así, la desigualdad dentro de las ramas disminuye cuando las siguientes variables aumentan: crecimiento del PIB, productividad, porcentaje de

mano de obra calificada (secundaria completa o más) y proporción del valor agregado en sectores con encadenamientos clave e impulsores. Es importante resaltar que los avances en el crecimiento de la



economía y la productividad reducen la desigualdad, cuando ocurren de forma sostenida por al menos cuatro años (cuadro 3.3). Este hallazgo tiene una implicación trascendental para la política pública:

el estímulo a una mejora generalizada en la productividad es favorable para el desarrollo humano del país.

Otro de los resultados que destaca en este estudio, sobre el cual será necesario

investigar más, es que los distintos encadenamientos productivos tienen efectos diferenciados. Cuando aumenta el valor agregado en los sectores clave e impulsores la desigualdad disminuye; por el contrario, cuando se expanden los encadenamientos de tipo estratégico crecen las brechas por ingreso. Una posible explicación de este fenómeno es que los sectores con alta capacidad de arrastre (impulsores y clave) son los que presentan mayores multiplicadores de empleo (PEN, 2017), lo cual podría significar que el incremento de las oportunidades laborales se traduce en mayor equidad (gráfico 3.39).

Meneses et al. (2018) también hallaron que la concentración del capital incrementa la desigualdad. De acuerdo con la MIP (2012), un 38% del valor agregado se dirige al excedente de explotación o ganancias derivadas del capital (gráfico 3.40). Según Piketty (2015), la mayor concentración de los ingresos en el capital se explica porque la tasa de retorno del capital ha sido superior a la del crecimiento económico, y este

CUADRO 3.3

**Modelo de panel de datos: variables de la estructura productiva que contribuyen a la desigualdad**

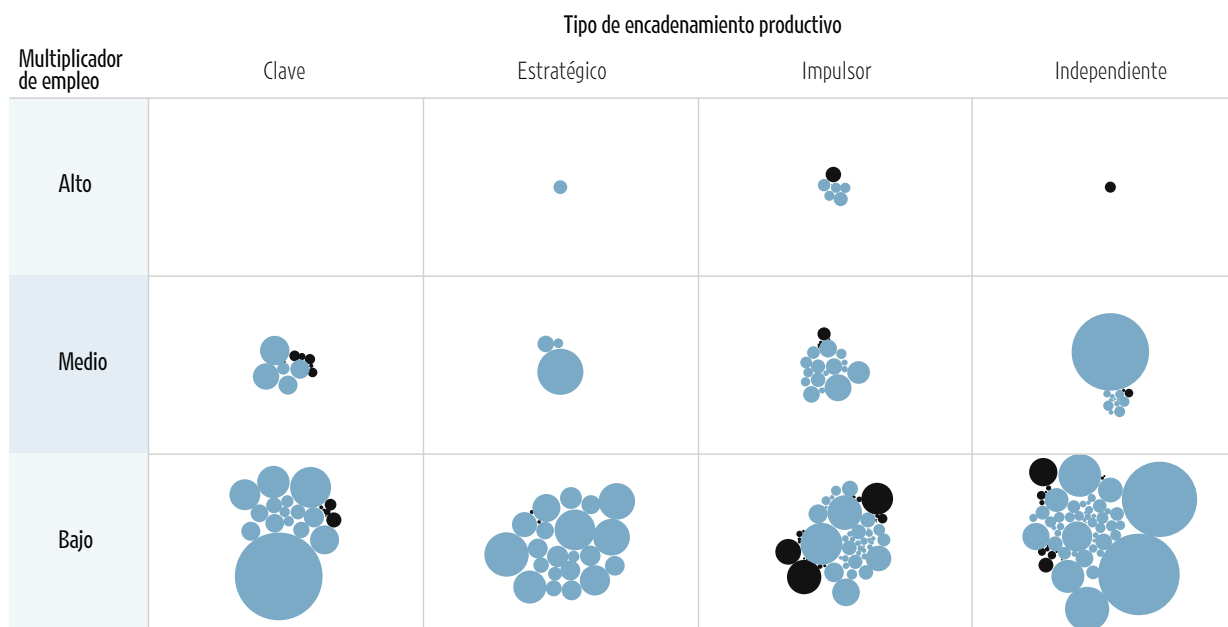
Variables explicativas	Relación con la desigualdad	Coefficiente <sup>a/</sup>
Valor agregado en sectores clave e impulsores (%)	Negativa	-0,005
Valor agregado en sectores estratégicos (%)	Positiva	0,014
Productividad promedio en los últimos cuatro años	Negativa	-0,007
Excedente de explotación (%)	Positiva	0,004
Crecimiento promedio del PIB en los últimos cuatro años	Negativa	-0,003
Ocupados calificados (%)	Negativa	-0,001
Constante	Positiva	0,499

a/ Todas las variables son significativas al 95% de confianza.

Fuente: Meneses et al., 2018, con datos del INEC y el BCCR.

GRÁFICO 3.39

**Encadenamiento productivo y multiplicadores de empleo, según valor agregado<sup>a/</sup> y régimen. 2012**



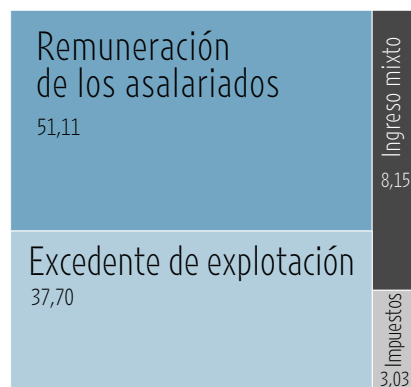
■ Régimen definitivo  
 ■ Régimen especial

a/ El tamaño de las burbujas refleja el valor agregado generado en cada sector.

Fuente: Jiménez-Fontana, 2018, con datos de Meneses y Córdova, 2017, y del BCCR.

GRÁFICO 3.40

### Distribución funcional del ingreso. 2012 (porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

se ha concentrado en un pequeño grupo de la población. Amarante y Colacce (2018) señalan que en Latinoamérica la concentración del retorno del capital agudiza los problemas de desigualdad.

Finalmente, el estudio confirma un hecho ya detectado en investigaciones previas: las mejoras en materia educativa

reducen la desigualdad. Entre 2010 y 2017, en promedio un 47,1% de las personas que buscaron empleo por primera vez tenía al menos secundaria completa. La escasez de mano de obra calificada incrementa las remuneraciones para este grupo de la población, lo que a su vez aumenta las brechas de ingreso. Así pues, la inversión en educación podría generar avances significativos en la desigualdad de ingreso dentro de las ramas.

#### Mejoras en la productividad y la calificación educativa podrían reducir la desigualdad

Una vez constatada la importancia de la estructura productiva como factor determinante de la desigualdad, en esta sección se presentan los resultados de un análisis sobre las variables que podrían generar las mayores reducciones en las brechas de ingreso. Se construyó una serie de escenarios modificando en un 1% todas las variables explicativas, para así determinar, en cada caso, el cambio porcentual en la desigualdad<sup>28</sup>. Se encontró que las disminuciones más significativas provienen de aumentos en la calificación de la mano de obra y la productividad.

Ante un aumento en la proporción de personas calificadas, la mayor reducción de la desigualdad se daría en las actividades de información y comunicación, administración pública y enseñanza (cuadro 3.4). Por su parte, el incremento de la productividad lograría importantes disminuciones en los servicios de electricidad y las actividades financieras: en los primeros el coeficiente de Gini bajaría 0,15% y en las segundas 0,13%. Por último, al expandirse la producción con encadenamientos clave e impulsores, los segmentos más beneficiados serían la construcción y el comercio.

En sentido contrario, el crecimiento de los encadenamientos de tipo estratégico y la concentración del capital (excedente de explotación) incrementan la desigualdad. Cuando aumenta un 1% el valor agregado producido por sectores con encadenamientos estratégicos, la desigualdad se amplía 0,21%, especialmente en las actividades de servicios profesionales. De igual forma, cuando crece la proporción del valor agregado que se destina a retribución al capital, la manufactura y el sector inmobiliario reciben un fuerte impacto en la desigualdad, con un alza del 0,7% en ambos casos.

CUADRO 3.4

### Variación del coeficiente de Gini, por rama de actividad, según escenario de simulación (porcentajes)

Aumenta 1% variable explicativa	Ramas con mayor reducción en la desigualdad	Cambio en la desigualdad con respecto al modelo original (%)
Personas calificadas (%)	Información y comunicaciones	-0,11
	Actividades inmobiliarias	-0,07
	Actividades profesionales y otros servicios de apoyo	-0,07
	Administración pública y seguridad social	-0,11
	Enseñanza y salud	-0,12
Crecimiento promedio de la productividad	Electricidad, agua y servicios de saneamiento	-0,15
	Transporte y almacenamiento	-0,05
	Actividades de alojamiento y servicios de comida	-0,06
Valor agregado de sectores clave e impulsores (%)	Actividades financieras y de seguros	-0,13
	Agricultura, silvicultura y pesca	-0,03
	Manufactura	-0,09
	Construcción	-0,07
	Comercio	-0,11

Fuente: Meneses et al., 2018, con datos del INEC y el BCCR.

Estos resultados confirman los hallazgos planteados por Cepal (2017a), en un estudio que también demuestra que la desigualdad del ingreso depende en parte de la estructura productiva. Estos hallazgos sirven de insumo para orientar y focalizar los esfuerzos de política industrial y laboral, con el objetivo de alcanzar logros específicos. De acuerdo con Stiglitz (2002), la política industrial moderna debe centrarse en la identificación de áreas en las que las fallas de mercado tienen más probabilidad de tener fuertes impactos. Este empeño además debe ser complementado por una estructura tributaria más progresiva, que permita reducir las brechas de ingresos.

Si bien es necesario incrementar la oferta de mano de obra calificada, un primer esfuerzo podría ser diseñar programas de formación profesional y técnica, acordes con las destrezas requeridas para mejorar la productividad en las ramas que tienen encadenamientos clave o impulsores, como algunos sectores dedicados a la agroexportación no tradicional

En general, el objetivo de las políticas de desarrollo productivo debe ser la superación de la heterogeneidad estructural, mediante el incremento de la productividad intra e intersectorial (a través de mejoras en la educación y la capacitación) y una vinculación más estrecha de las actividades destinadas a la exportación y el mercado interno. De acuerdo con Alonso (2016), para implementar una estrategia de este tipo es preciso diseñar políticas que atiendan las necesidades de los sectores tradicionales, con una institucionalidad preparada para ese fin. Además, es importante considerar otros sectores que tienen un rol en la formación de mano de obra, como los servicios de educación y capacitación.



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE  
**DESIGUALDAD Y ESTRUCTURA  
PRODUCTIVA**

véase Meneses et al., 2018, en  
[www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

### Devaluación no garantiza mejora en el crecimiento económico

En la sección “Balance económico” se incluyó un análisis de seguimiento del tipo de cambio en los últimos años. Este indicador es decisivo en el desempeño de uno de los principales motores de la economía costarricense: el sector exportador. Esa relevancia se incrementó a partir de la década de los noventa, con la implementación del estilo de desarrollo basado en la apertura comercial y la atracción de inversión extranjera directa. En este contexto, en años recientes se ha generado una discusión pública entre representantes de gremios empresariales y personas especialistas, sobre la conveniencia de promover una devaluación de la moneda nacional como mecanismo para mejorar la competitividad, aunque los beneficios de este tipo de políticas no sean generalizados para todos los sectores productivos del país.

Los efectos de las variaciones del tipo de cambio, sin embargo, van más allá del sector vinculado al mercado externo. Una gran parte de los bienes y servicios que consumen los hogares costarricenses corresponde a productos importados, como cereales y petróleo, los cuales deben ser pagados en dólares. Para el Gobierno, los movimientos cambiarios también son determinantes, por el peso del endeudamiento público en moneda extranjera.

Con ese panorama de fondo, esta sección explora la relación entre el tipo de cambio y la competitividad, a partir del estudio realizado por Abarca y Villamichel (2018) con el fin de aportar evidencia empírica al debate nacional. En el primer apartado se hace una breve síntesis de la migración entre distintos regímenes cambiarios en el período 1984-2017, y la evolución del tipo de cambio real. En el segundo apartado se lleva a cabo una descomposición de las variaciones del tipo de cambio real, en busca de los factores que explican la apreciación experimentada por el colón en los últimos años.

### Tipo de cambio real se redujo con flotación cambiaria

Entre 1984 y 2006, Costa Rica mantuvo un régimen de minidevaluaciones<sup>29</sup> en el que el tipo de cambio se incrementaba diariamente, con el objetivo de fomentar

las ventas externas de bienes y, de este modo, impulsar el crecimiento económico. Con esta política el país logró retomar la estabilidad cambiaria después de las abruptas variaciones sufridas durante la crisis de los años ochenta. Además, se registró un importante crecimiento de las exportaciones, debido a que los dólares generados por esta actividad las ventas representaban cada día un monto mayor en colones. No obstante, este esquema propiciaba la dolarización de la economía, al mismo tiempo que la autoridad monetaria tenía dificultades para controlar la inflación. La devaluación diaria ocasionaba un “efecto traspaso” que aumentaba los precios locales. Además, el BCCR debía emitir más dinero (colones) para comprar el exceso de dólares en el mercado. En consecuencia, entre 1984 y 2006 la inflación anual promedio fue de 15%.

Dadas estas dificultades, en 2006 el BCCR migró a un régimen de bandas, en el cual el tipo de cambio podía fluctuar dentro de un rango previamente definido, con intervenciones de la autoridad monetaria para evitar volatilidad fuera de los límites establecidos. Con esa estrategia se logró reducir la inflación (promedio anual de 7%), aunque el tipo de cambio se mantuvo en gran medida en los valores extremos y motivó la recurrente participación del BCCR. A partir de 2015 el país adoptó un régimen de flotación administrada, en el cual el tipo de cambio se determina por la oferta y la demanda, pero el BCCR se reserva la potestad de intervenir para evitar fluctuaciones abruptas.

El régimen cambiario actual permite un mayor control de la inflación (Abarca y Villamichel, 2018), aunque ha sido criticado por grupos empresariales<sup>30</sup> ligados al sector exportador, los cuales consideran que las intervenciones de la autoridad monetaria han prevenido que el tipo de cambio aumente y que, de esa forma, ha bajado la competitividad de la producción costarricense en el mercado internacional. Por su parte, el BCCR sostiene que el tipo de cambio se encuentra en equilibrio (Barquero y Muñoz, 2015) y que su participación solo ha frenado la volatilidad excesiva. Además, señala que una política de devaluación generaría presiones inflacionarias que afectarían a los grupos sociales más vulnerables, y no propiciaría

mejoras automáticas en la competitividad.

La discusión sobre política cambiaria y competitividad está centrada en las variaciones del tipo de cambio nominal. Sin embargo, este indicador por sí solo no dice nada sobre el poder adquisitivo, ni si la relación de intercambio entre la moneda nacional y la extranjera es alta o baja, aspectos clave para la competitividad del país. Para medir esos aspectos se utiliza el tipo de cambio real.

Los estudios especializados no han encontrado una relación entre la depreciación del tipo de cambio real y el crecimiento económico (Rodrik, 2008; Razmi et al., 2012; Habib et al., 2017; Nouira y Sekkat, 2012; Bahmani-Oskooee y Gelan, 2013; Frenkel y Ros, 2006). Además, por las características de cada nación y la naturaleza multifactorial de la competitividad, no se pueden emitir criterios generalizados sobre las implicaciones de política pública para todos los países (Abarca y Villamichel, 2018). En el caso de Costa Rica, la literatura indica que las minidevaluaciones incrementaron el costo de vida, por el aumento de la inflación (León et al.,

2001 y 2002; Rodríguez, 2009; Orane, 2015). Alfaro et al. (2016) señalan que los episodios de devaluación de 2006 y 2014 estuvieron asociados a un menor crecimiento económico, pérdida de empleo y mayores tasas de interés.

Para analizar las variaciones del tipo de cambio real se utiliza el índice de tipo de cambio efectivo real con ponderaciones móviles<sup>31</sup> (Icer-PM; BCCR). En la etapa de minidevaluaciones, entre 1984 y 2006, el tipo de cambio real se mantuvo estable (gráfico 3.41). Esta ventaja fue aprovechada por el sector exportador, dado que aumentaba continuamente la competitividad de los productos costarricenses en el mercado internacional. En ese período la variación anual promedio del Icer fue de 1%; sin embargo, esto mantuvo elevada la inflación. Con la migración al régimen de bandas cambiarias y luego al de flotación administrada, la tendencia del tipo de cambio real cambió de manera drástica, hacia una apreciación. Entre 2007 y 2017 el Icer se apreció un 20%, mientras que la inflación se redujo de 10,8% a 2,6%.

### Apreciación real se explica principalmente por aumento de los bienes y servicios no transables

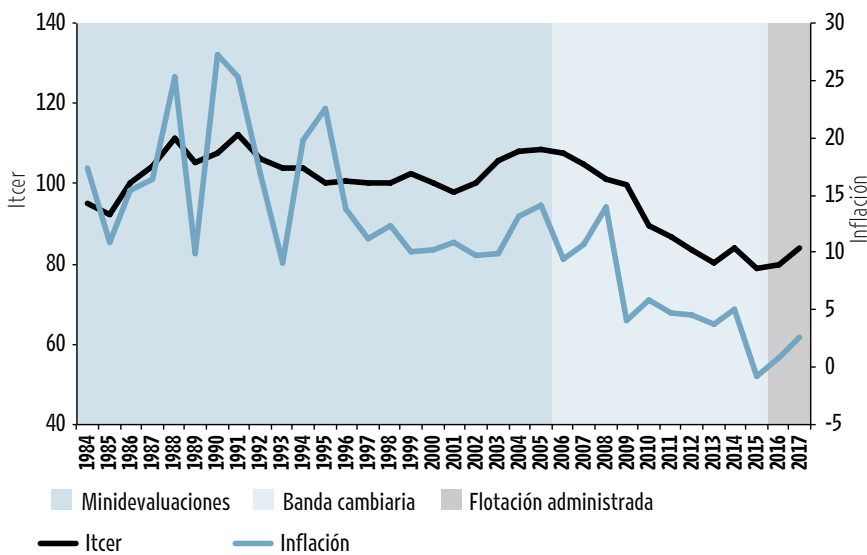
De acuerdo con Abarca y Villamichel (2018), parte de las variaciones del tipo de cambio real se explican por los cambios en los precios de los bienes transables y no transables. Los primeros son los productos que se pueden intercambiar fuera de Costa Rica, de modo que su precio está determinado por el mercado externo, tales como el café, el petróleo y las prendas de vestir. En cambio, los bienes y servicios no transables son aquellos que no pueden ser consumidos fácilmente fuera de la economía en que se generan, por lo que sus precios se definen sobre todo en el mercado local. La mayoría de los productos no transables son servicios, como los de peluquería o el suministro de electricidad. El efecto de los precios transables y no transables sobre el tipo de cambio real depende de la importancia relativa de cada producto en la canasta de consumo, y la capacidad de la economía local para producirlo.

Con el objetivo de profundizar en este tema, Abarca y Villamichel (2018) realizaron una descomposición de las variaciones del Icer durante y después del régimen de minidevaluaciones, considerando tres factores. El primero es el tipo de cambio nominal de Costa Rica en relación con otros países<sup>32</sup>. Una depreciación nominal presiona al alza el tipo de cambio real. El segundo factor son los precios transables en el mercado local con respecto a la inflación internacional. Un incremento en los precios relativos de estos bienes en Costa Rica genera una apreciación real. El último componente es la diferencia en los precios de los productos transables y no transables, ajustados por el peso de estos últimos en la canasta de consumo del IPC. Cuanto mayor sea la proporción de los bienes no transables, mayores serán las presiones de una apreciación real.

Entre 1984 y 2006, los incrementos en los precios transables costarricenses con respecto al mercado internacional y el aumento en el peso relativo de los productos no transables, presionaron hacia una apreciación real de -1,69% y -1,37%, respectivamente (gráfico 3.42). No obstante, estas presiones fueron contrarrestadas (2,93%) por la depreciación diaria del tipo

GRÁFICO 3.41

#### Evolución del índice de tipo de cambio efectivo real<sup>a/</sup> e inflación<sup>b/</sup>

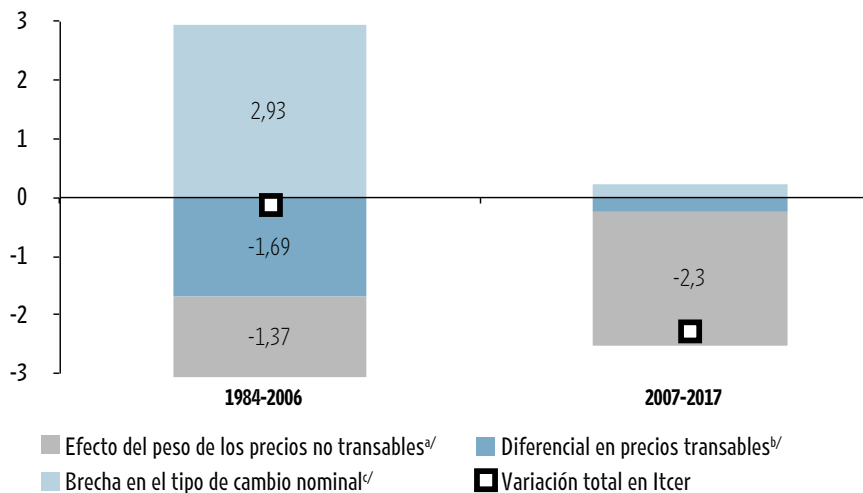


a/ Se muestra el índice de tipo de cambio efectivo real con ponderadores móviles y enero de 1997 como año base. Para efectos de este trabajo, se encadenaron los cálculos históricos del índice desde antes de 1980. Los colores de las bandas reflejan las migraciones entre regímenes cambiarios: minidevaluaciones (1984-2006), banda cambiaria (2006-2016) y flotación administrada (2016-actualidad).

b/ Se midió la variación interanual del índice de precios al consumidor con año base junio de 2015.

GRÁFICO 3.42

### Descomposición de las variaciones del Itcer (porcentajes)



a/ Diferencia porcentual entre los precios transables y no transables que se consumen en Costa Rica, ajustados por la proporción de no transables dentro del IPC.

b/ Variación porcentual en los precios transables con respecto a la inflación internacional.

c/ Diferencial de la devaluación del colón con respecto al dólar y la devaluación de las monedas que componen el Itcer, también con respecto a la divisa estadounidense.

Fuente: Elaboración propia con datos de Abarca y Villamichel, 2018, y el BCCR.

de cambio nominal. El efecto neto fue que el tipo de cambio real casi no varió.

En contraste con el período de minidevaluaciones, desde 2007 el Itcer se apreció, con una variación total de -2,3%. Esta disminución no se debe a un descenso relativo del tipo de cambio nominal costarricense con respecto al mercado externo, dado que este indicador más bien presionó al alza el Itcer, en 0,23%. Además, aunque luego de las minidevaluaciones los precios de los bienes transables incrementaron con respecto al mercado externo, el impacto sobre el tipo de cambio fue muy leve (-0,23%). El principal factor que explica la apreciación real es el mayor peso relativo de los bienes no transables, con un efecto sobre el Itcer de -2,3%. Estos resultados muestran que la apreciación real en los últimos años se debe a factores estructurales, y no a una política cambiaria que busque apreciar artificialmente el colón.

El régimen de minidevaluaciones promovía la competitividad de las exportaciones de forma artificial al mantener una depreciación real, aunque esto generaba un costo para los demás sectores productivos.

Hay otro tipo de políticas que se pueden implementar para fomentar la competitividad y la productividad, como la simplificación de trámites y regulaciones.

Los futuros debates sobre tipo de cambio y crecimiento económico en el país no deben limitarse a observar estas dos variables. Ambas son de carácter multifactorial, por lo que, para poder formular conclusiones y recomendaciones de política pública válidas, es preciso considerar el contexto macroeconómico y el comportamiento de varios indicadores a lo largo del tiempo.



#### PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE DEVALUACION DEL COLÓN Y COMPETITIVIDAD

véase Abarca y Villamichel, 2018, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

### Dificultades en el proceso de construcción de una reforma fiscal en Costa Rica

Como se señaló a lo largo de este capítulo, el deterioro de las finanzas públicas y el acelerado crecimiento de la deuda ponen en riesgo los avances de Costa Rica en materia de desarrollo humano. El Ministerio de Hacienda tiene dificultades para sostener la expansión del gasto público por la vía del endeudamiento. En ediciones anteriores, el Informe Estado de la Nación ha reiterado que el país tiene dos caminos para enfrentar esta situación. El primero es construir su propia reforma con base en un acuerdo político nacional, que considere mejoras en la recaudación, el control del gasto y la gobernanza, de acuerdo con las prioridades que establezca la sociedad por medio de sus gobernantes electos democráticamente. La segunda opción es acudir a un rescate de organismos internacionales, lo cual implica recortes drásticos en algunos programas sociales. Esta última fue la ruta que eligió Costa Rica durante la crisis de finales de los años ochenta.

El desbalance financiero obedece a factores estructurales que son difíciles de corregir en el corto plazo. La urgencia de mantener el funcionamiento del Estado obliga a aplicar medidas inmediatas que permitan mejorar la liquidez y recuperar la confianza de los inversionistas. Esta sección describe el intento que ha realizado Costa Rica desde finales de 2017 y durante el 2018, para avanzar por el primero de los caminos antes descritos, y evitar el segundo.

Una de las principales promesas de campaña del presidente Luis Guillermo Solís Rivera (2014-2018) fue no impulsar una reforma fiscal durante los dos primeros años de su gobierno. Como ha indicado este el Informe en ediciones previas, esa decisión implicó desaprovechar un contexto económico, internacional y local, favorable para implementar cambios estructurales en las finanzas públicas. Fue hasta el tercer año de esa administración que el Poder Ejecutivo comenzó a plantear a la Asamblea Legislativa iniciativas de reforma en esta materia. Para entonces, sin embargo, el costo del ajuste fiscal y el desbalance financiero habían crecido (Soto, 2018a).

Considerando que, en promedio, se requieren veinte meses para promulgar una ley, era de esperar que no se aprobara ningún tipo de reforma fiscal durante la administración Solís. No obstante, en su último día de trabajo, las y los diputados del período 2014-2018 acordaron que el proyecto Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, expediente 20580, fuera tramitado mediante el proceso especial previsto en el artículo 208 bis del Reglamento de Procedimientos Parlamentarios, conocido como “vía rápida” (gráfico 3.43). Esa decisión política permitió al Congreso que inició funciones en mayo del 2018 acelerar la discusión y votación de la iniciativa.

El proyecto 20580 es más que una reforma tributaria, pues incluye medidas de control del gasto público. En concreto, establece cambios en cuatro áreas. La primera es la migración del impuesto general de ventas a uno de valor agregado, en el que la mayor parte de los servicios estaría gravada, aunque hay excepciones que pueden generar distorsiones en el consumo, y por ende en la recaudación. La segunda área consiste en una serie de reformas específicas a la actual Ley del Impuesto sobre la Renta, como aumentos en las escalas impositivas para los asalariados y las personas jurídicas, y la aplicación de un gravamen a las rentas de capital.

El tercer grupo de reformas corresponde a los beneficios salariales de los empleados de la Administración Pública, que se modificarán en las contrataciones que se realicen a partir de la entrada en vigencia de la nueva ley. Se prevé la disminución de remuneraciones por dedicación exclusiva, cesantía, anualidades y desempeño de puestos específicos, entre otros. Finalmente, el proyecto incluye una “regla fiscal” que pretende mejorar la gobernanza y responsabilidad en el manejo de las finanzas públicas. En ella se define cuál debe ser el crecimiento del gasto corriente (excluyendo el capital) según el nivel de endeudamiento del Gobierno Central. El propósito es evitar situaciones de insostenibilidad como la que hoy vive Costa Rica. La reforma contiene un transitorio según el cual esta regla se implementará un año después de la promulgación de la ley, un plazo corto

para que el Gobierno logre estabilizar sus finanzas.

Aunque la aprobación legislativa de esta reforma mediante el trámite especial se constituyó en una de las prioridades del nuevo gobierno Alvarado Quesada, la “vía rápida” no garantiza el avance expedito de la propuesta. El Congreso tardó siete meses, de mayo a octubre de 2018, en discutir y votar mociones, hasta que el 5 de octubre el expediente 20580 se aprobó en primer debate, con el apoyo de 35 diputados. No obstante, al cierre de edición de este Informe, el proceso se había judicializado. Por una parte, ante una consulta administrativa del Legislativo, la Corte Suprema de Justicia declaró que la reforma interfiere en la organización y funcionamiento del Poder Judicial, por lo que, de conformidad con el artículo 167 constitucional, para ser ley el proyecto requiere una mayoría de 38 votos. Sin embargo, como el procedimiento del artículo 208 bis no está previsto para iniciativas que necesiten esa mayoría calificada, todo el trámite quedaría viciado y tendría que reiniciarse por la vía ordinaria.

Por otra parte, el 19 de octubre de 2018 un grupo de diputados, en su mayoría del Partido Restauración Nacional, sometió el proyecto a consulta ante la Sala Constitucional. Ese tribunal tiene treinta días para resolver la solicitud y, hasta tanto, el Congreso no puede realizar el segundo debate. Cuatro días después, legisladores que apoyan la reforma fiscal anunciaron la presentación de otra consulta a la Sala, para que se pronuncie sobre la posición de la Corte, lo cual podría significar un conflicto de poderes que el órgano constitucional debe dirimir.

Si la Sala determina que el proyecto es inconstitucional, el proceso deberá volver a comenzar con un trámite ordinario<sup>32</sup> y, en el mejor caso, se podría esperar una decisión legislativa para mediados de 2020 (según la duración histórica promedio). Esta sería la tercera vez, en lo que va de este siglo, que el Congreso aprueba una reforma fiscal que luego es declarada inconstitucional: ocurrió durante las administraciones Pacheco de la Espriella en 2006 y Chinchilla Miranda en 2012. Dada la urgencia de obtener recursos

para cumplir con los gastos en remuneraciones, transferencias e intereses, difícilmente el gobierno Alvarado Quesada podrá esperar dos años para tramitar un nuevo proyecto por la vía ordinaria, sin evitar una crisis fiscal que impacte la economía real.

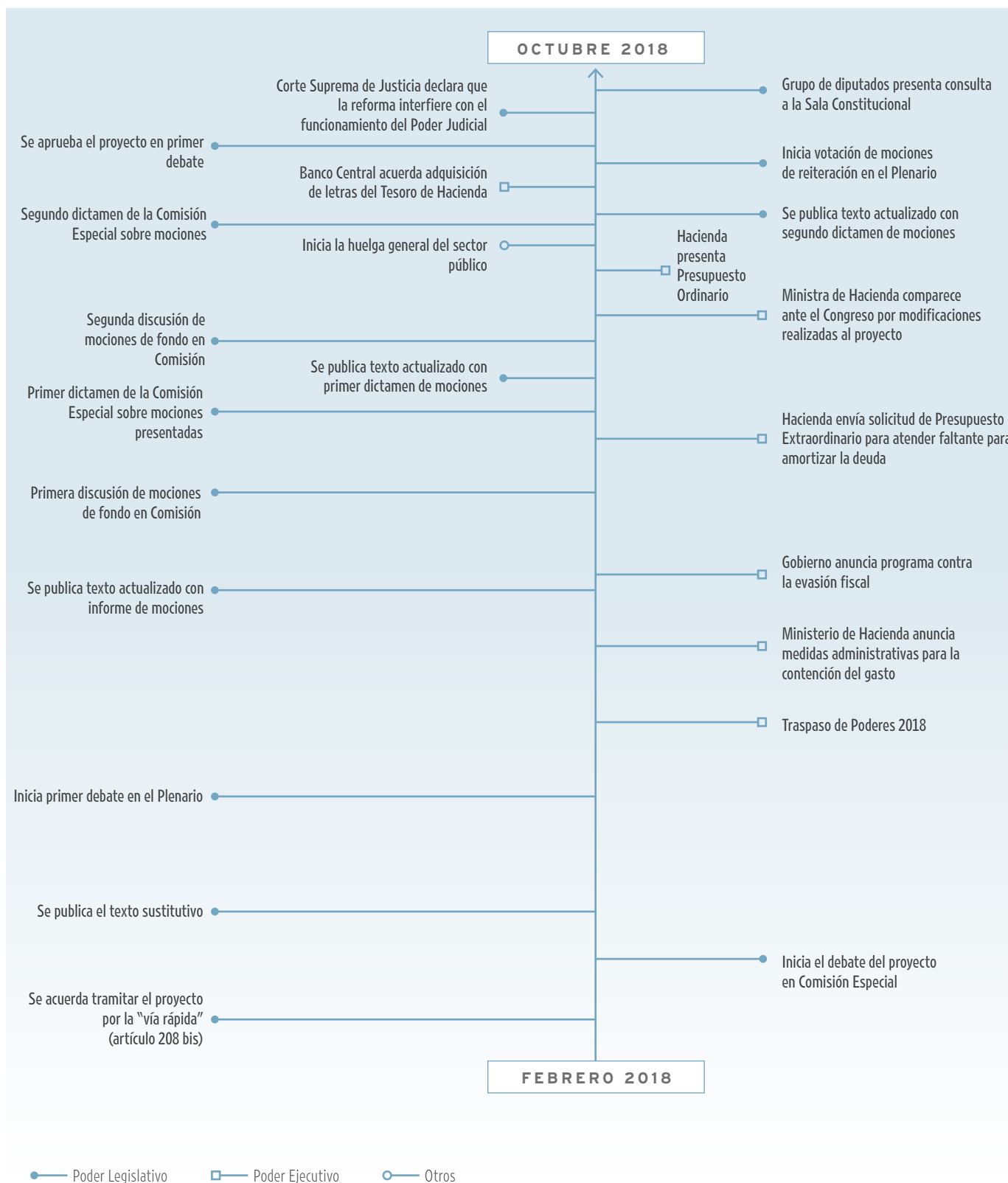
El avance de la reforma generó reacciones de distintos grupos de presión. El 10 de septiembre los sindicatos del sector público declararon una huelga general, que afectó los servicios de educación, salud y puertos. Este sector propuso solventar la situación fiscal con medidas como aumentar impuestos específicos sobre utilidades, transacciones financieras y zonas francas, entre otros, sin incluir algún planteamiento relacionado con la contención o reestructuración del gasto público.

Otros grupos usaron diferentes repertorios de lucha. Así, desde su ingreso a la corriente legislativa el expediente 20580 fue modificado, no por consideraciones técnicas, sino como resultado de presiones políticas para beneficiar a ciertos sectores. Estas concesiones fueron el costo que asumió el Poder Ejecutivo: dada su baja representación en el Congreso (su fracción representa la tercera minoría) tuvo que buscar apoyo de otros partidos para lograr una mayoría y, para sostenerla, debió incluir, modificar o eliminar provisiones impositivas. Esto bajó el rendimiento esperado del proyecto: con la versión original presentada por el Ministerio de Hacienda en noviembre de 2017, se estimaba que los nuevos impuestos disminuirían el déficit fiscal en 1,91 puntos porcentuales del PIB. Con el texto aprobado en primer debate, ese aporte se redujo a 1,29.

En próximas ediciones de este Informe se realizará un análisis exhaustivo del proceso de discusión y el proyecto final. En este apartado se mencionan algunas de las modificaciones más importantes con respecto a la propuesta original. Por ejemplo, en la sección sobre el impuesto al valor agregado, en la versión original<sup>33</sup> el artículo 8 contenía 21 incisos sobre exenciones fiscales, y en el texto aprobado en primer debate a este mismo artículo se le agregaron 11 incisos de la misma índole. También se cambió la norma de subcapitalización, para permitir que las

GRÁFICO 3.43

Línea de tiempo sobre el proceso de discusión de la reforma fiscal (proyecto 20580)



Fuente: Jiménez-Fontana, 2018, con datos de los comunicados de prensa del Ministerio de Hacienda, el BCCR y Casa Presidencial.

empresas incluyan una mayor proporción de los intereses de préstamos como parte de sus gastos deducibles. Además se estableció una amnistía tributaria, que condona el pago de intereses a personas o empresas morosas con el Ministerio de Hacienda, el Inder, el IFAM y el IMAS, siempre y cuando la deuda sea cancelada en un plazo menor a tres meses. Con esta última modificación, a corto plazo Hacienda podría lograr un aumento en la recaudación por mora.

Hasta el 2017, el ajuste requerido para estabilizar el crecimiento de la deuda y sanear las finanzas públicas era equivalente a un 5,2% del PIB. La reforma fiscal planteada tendría un rendimiento inferior al que el país necesita, por lo que en el mediano plazo deberán emprenderse mayores esfuerzos, tanto por el

lado de los ingresos como por el de los gastos. Además, los mismos diputados y diputadas, reconociendo que el proyecto 20580 tiene limitaciones, han propuesto una serie de iniciativas adicionales para subsanarlas. Sin embargo, esa agenda complementaria probablemente será tramitada con el procedimiento ordinario, lo que alargará el plazo de las respuestas legislativas.

El saneamiento de las finanzas públicas depende también del crecimiento de la economía. En este tema, el Gobierno anunció un plan de reactivación con medidas como la simplificación de trámites y el apoyo a los emprendimientos. No obstante, hasta ahora los resultados de estas acciones no han generado un dinamismo económico importante.



**La coordinación del capítulo** estuvo a cargo de Pamela Jiménez-Fontana, quien contó con el apoyo de Guillermo Pastrana como asistente de investigación.

**Se elaboraron los siguientes insumos:**

*Crecimiento económico, empleo y sector externo: 2017*, de Karla Meneses (UDLA-Ecuador) y Gabriela Córdova (UDLA-Ecuador); *Situación monetaria en Costa Rica*, de Stefan Krause; *¿Se debería devaluar el colón para promover el crecimiento?*, de Alejandro Abarca y Pablo Villamichel; *Análisis de las finanzas públicas en Costa Rica y Gestión de la deuda pública e implicaciones sobre la economía*, de Mauricio A. Soto; *Determinantes de la estructura productiva que impactan la desigualdad de ingresos*, de Karla Meneses (UDLA-Ecuador), Rafael Segura y Gabriela Córdova (UDLA-Ecuador); *Efectos del cambio demográfico sobre el mercado laboral*, de Pamela Jiménez-Fontana.

**Se recibió la siguiente contribución:**

*Asociación del emprendimiento empresarial con el desarrollo social en los cantones de Costa Rica*, de Lizette Brenes, Agustín Gómez y Ligia Bermúdez.

**Un agradecimiento especial** a Ronald Alfaro, Eduardo Alonso, José Luis Arce, Vladimir González, Miguel Gutiérrez, Jennyfer León, Karla Meneses, Leonardo Merino, Francisco Pacheco, Susan Rodríguez, Luis Rosero, María Santos, Jorge Vargas y Pablo Villamichel, por sus comentarios como lectores críti-

cos. Al Observatorio de Mipymes de la UNED, el Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa, el INEC, el Banco Central de Costa Rica, el Ministerio de Hacienda, la Sugef, Procomer y el Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la UCR, por el acceso a sus bases de datos. A Sonia Betrano, José Antonio Ventura y Hannia Vega por el apoyo en la construcción de la base de datos de exoneraciones fiscales. A Guillermo Pastrana por la elaboración de gráficos y cuadros. A Rafael Segura por el procesamiento de información.

La edición técnica fue realizada por Pamela Jiménez-Fontana, con el apoyo de Jorge Vargas Culléll y Leonardo Merino.

La revisión de cifras la efectuó Pamela Jiménez-Fontana.

Los talleres de consulta se realizaron los días 17, 24 y 29 de mayo, y 19 julio de 2018, con la participación de: Alonso Alfaro, Manuel Alfaro, Ronald Alfaro, Eduardo Alonso, José Pablo Barquero, Guido Barrientos, Margarita Bolaños, David Cardoza, Adriana Chacón, Miguel Gutiérrez, Pamela Jiménez, Valerie Lankester, Arlene Méndez, Leonardo Merino, Ricardo Monge, Natalia Morales, Roxana Morales, José Pacheco, Guillermo Pastrana, Priscilla Piedra, Alvaro Ramos, Juan Robalino, Fernando Rodríguez, Susan Rodríguez, Marcela Román, Jean San, Jose Sandoval, Pablo Sauma, Marco Sánchez, Kimberly Valverde, Jorge Vargas, Pablo Villamichael, Saúl Weisleder y Norberto Zúñiga.

## NOTAS

- 1** Por empleo decente se entiende aquel que se da en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad (OIT, 1999).
- 2** La competitividad auténtica se refiere a la presencia de ventajas productivas adquiridas (competitivas y no comparativas), unida a la incorporación del progreso técnico y el aumento de la productividad (Hernández, 2004).
- 3** También debe estar fundamentada en la remoción de los factores estructurales que causan inflación inercial.
- 4** Contar con un clima de negocios adecuado, tanto para la empresa local como para la extranjera, es un elemento esencial para generar un proceso sostenible de inversión, lo cual a su vez constituye un círculo virtuoso de ahorro.
- 5** Desde el 2016 el rango meta es de entre 2% y 4%.
- 6** Este indicador no se construye con la misma metodología del IPC. El INEC estima las canastas de consumo según estratos de ingreso y a partir de ellas calcula los ponderadores de cada producto. La información de la variación en los precios se obtiene de las desagregaciones del IPC.
- 7** Los niveles y las fechas de incrementos en la TPM fueron, en 2017: 2,25% el 6 de abril, 2,50% el 27 de abril, 3% el 19 de mayo, 4% el 25 de mayo, 4,5% el 8 de junio, 4,75% el 30 de noviembre, y en 2018, 5% el 1 de febrero.
- 8** En 2016 la tasa básica pasiva bruta disminuyó un 1,50%. De ese total, un 1,27% se explica por un cambio en la forma de cálculo (BCCR, 2017).
- 9** Dada la fecha de cierre de edición de este capítulo, la fuente de información en materia de crecimiento son las cifras de Cuentas Nacionales publicadas en enero de 2018.
- 10** Corresponde al promedio simple de los precios de las variedades de crudo UK Brent, Dubai Fateh y West Texas Intermediate.
- 11** Un análisis de escenarios señala que un mayor proteccionismo de todos los países reduce el producto y el consumo mundiales en alrededor del 1,75% después de cinco años y casi un 2% en el largo plazo (FMI, 2018b).
- 12** El 2016 fue año atípico, en el que las exportaciones explicaron el 52% del crecimiento del PIB.
- 13** Cifras disponibles por producto al 23 de marzo de 2018.
- 14** Esta categoría incluye los servicios de: consultoría, gestión financiera, recursos humanos, mercadeo y oficinas principales, arquitectura, ingeniería, investigación científica, publicidad, estudios de mercado, actividades administrativas y de apoyo de oficina y otras actividades de apoyo a las empresas.
- 15** En materia laboral, este capítulo utiliza como principal fuente de información la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) del INEC, dado que incluye mayor información económica y sociodemográfica que la Encuesta Continua de Empleo (INEC).
- 16** Este indicador se estima como ingresos tributarios con respecto al PIB.
- 17** No contempla las exoneraciones incluidas en el Presupuesto Nacional, conocidas como disposiciones atípicas.
- 18** En un contexto de mayor solvencia fiscal, la gestión de la deuda también es importante para “suavizar” en el tiempo las restricciones al consumo del Gobierno. Por ejemplo, una catástrofe natural podría elevar las necesidades de financiamiento, a la vez que afectaría negativamente la recaudación tributaria. En escenarios como este, la gestión de la deuda debería garantizar la continuidad del servicio público hasta que la situación mejore, de modo que se genere un ahorro fiscal que permita cancelar la deuda contraída (Barro, 1979).
- 19** Este efecto se conoce como *crowding out*.
- 20** Entre estas medidas se encuentran: i) establecimiento de un porcentaje máximo de 80% de aceptación de la inversión de activos en moneda extranjera del Banco Central y el Ministerio de Hacienda, ii) fijación de un límite a la inversión de los fondos de pensiones en el Gobierno, y iii) obligatoriedad de valoración a mercado, que reduce la demanda por instrumentos de largo plazo del Gobierno Central.
- 21** Se define cohorte o generación como un conjunto de personas que nacieron en un mismo período.
- 22** Para los hombres este indicador creció un 62% entre 2007 y 2017. En cambio, entre las mujeres pasó de 24% a 36% en el mismo período, lo cual significa un crecimiento de 50%.
- 23** Dados los cambios metodológicos en las encuestas de hogares, los aportes a la desigualdad dentro y entre ramas no se estudian de forma separada, debido a que las categorías de actividad no son comparables a lo largo de todo el período de análisis (1990-2017).
- 24** Es el ingreso que se obtiene por el trabajo. En caso de tener más de uno, se considera el ingreso declarado como principal.
- 25** Un aspecto metodológico que se debe considerar es que las encuestas de hogares tienen dificultades para captar los ingresos más elevados.
- 26** El sector servicios incluye: comercio, transporte, alojamiento, actividades financieras inmobiliarias, profesionales, públicas, enseñanza y salud.
- 27** Cabe aclarar que los mayores o menores niveles de desigualdad no pueden ser asociados con niveles específicos de ingresos. Una actividad puede tener baja desigualdad porque la mayor parte de los ocupados percibe ingresos similares, sin importar si estos son bajos o altos.
- 28** Este indicador se conoce como elasticidad y es una medida de la sensibilidad de la variable dependiente, en este caso la desigualdad.
- 29** Este régimen también se conoce como flotación reptante.
- 30** Entre los grupos que apoyan la depreciación se encuentran: Cámara de Industrias de Costa Rica, Cámara de Exportadores de Costa Rica, Cámara Nacional de Turismo, Unión de Pequeños Productores Agropecuarios Costarricenses, Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo, Cámara Nacional de Bananeros, Cámara Nacional de Productores y Exportadores de Piña, Instituto Costarricense del Café y Cámara Nacional de Exportadores de Melón y de Sandía.
- 31** Este indicador considera el peso relativo que tienen los principales socios comerciales del país.
- 32** Al cierre de edición de este Informe, la Sala Constitucional no había resuelto la consulta de los diputados.
- 33** Proyecto presentado a la Asamblea Legislativa el 9 de noviembre de 2017.