

CAPÍTULO

7

INFORME ESTADO DE LA NACIÓN

BALANCE

Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas

INDICE

Hallazgos relevantes	297
Valoración general	299
Valoración del Balance económico 2020	300
Aspiraciones	300
Introducción	301
Después de los primeros meses del golpe más fuerte en materia productiva, la economía se recupera de manera desigual con ritmos y alcances diferenciados entre regiones y sectores	301
Las brechas estructurales existentes entre el crecimiento y el empleo se profundizaron en el 2020	302
Las asimetrías entre sectores económicos y grupos poblacionales se profundizan en el 2021	309
El sistema político implementó diferentes medidas sin atender los principales desafíos del desarrollo productivo	314
Las medidas que se implementaron temporalmente se enfocaron en el sistema financiero y aumentaron la liquidez	314
El Banco Central mantiene la estabilidad y fortalece la política monetaria expansiva	316
Los cambios reglamentarios en el sector bancario contuvieron los riesgos en un contexto de baja competencia y aumento de la morosidad	320
Ante una fuerte contracción de los ingresos tributarios, la política de austeridad del Gobierno no redujo las presiones de la insostenibilidad fiscal	323
El pesimismo persistente de los consumidores y las expectativas empresariales constituyen una limitación para el proceso de recuperación productiva	330

HALLAZGOS RELEVANTES

- En el 2020, la tasa de crecimiento de la economía costarricense fue de -4,1%. Es la segunda más baja desde que se tienen registros (1957), únicamente superada por el decrecimiento del 7,3% observado en la crisis de 1980.
- La contracción económica del 2020 se acompañó de la pérdida neta de empleo: aproximadamente 237.000 puestos de trabajo.
- Los servicios de alojamiento y comidas y transporte fueron los más afectados por la contracción del 2020, con un decrecimiento de -42,3% y -23,5%, respectivamente.
- A pesar del golpe de la pandemia, en el 2020, las exportaciones de bienes tuvieron un crecimiento positivo (2%), que se explica, en gran medida, por el dinamismo del régimen de zonas francas. Respecto a las ventas externas de servicios, el turismo fue el sector más afectado, el cual se contrajo hasta llegar a el nivel de producción registrado hace casi veinte años.
- Una forma de aproximar el impacto económico de la pandemia en los territorios del país se puede medir a través de la variación que se muestra en las patentes municipales. Este indicador revela una afectación asimétrica en las diferentes regiones del país por ejemplo: las patentes en la región Chorotega se redujeron en -12,3%; mientras que, en la GAM, este indicador fue de -1,2%.
- En el “Régimen especial” el golpe inicial de la pandemia fue menor al promedio del resto del parque productivo, y la recuperación de las empresas en este sector fue casi inmediata.
- Las acciones de política pública en materia económica implementadas durante el primer año de la pandemia, se concentraron en el estímulo de la economía a través del mercado financiero, pero no lograron acelerar de manera efectiva el ritmo de crecimiento de los créditos.
- Las mayores presiones inflacionarias que se observan en el 2021 no responden a una recuperación de los productos más perjudicados durante la pandemia. En julio del 2021, el mayor aumento en la tasa de inflación se explica por el fuerte incremento en los precios del aceite, el diésel, el gas licuado y la gasolina.
- Las medidas que se implementaron en materia bancaria flexibilizaron las normas en lo relativo a la morosidad; por lo que el impacto de la pandemia aún no se refleja en los balances financieros de los bancos.
- El Gobierno Central muestra mejoras puntuales en la gestión de la deuda, esas mejoras obedecen en gran medida, a factores coyunturales. Los riesgos de la elevada insostenibilidad fiscal aún se mantienen. En el 2020, el déficit fiscal y la deuda alcanzaron el 8% y 67% del PIB, respectivamente.
- Se espera una lenta recuperación de la economía, durante el 2021 y el 2022, en un contexto de alta desconfianza de los consumidores y de bajas expectativas empresariales.

Cuadro 7.1

Resumen de indicadores económicos. 2015-2020^{a/}

Indicador	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Promedio 2010-2020
Oportunidades							
Crecimiento del PIB real por persona (%)	2,4	3,0	3,0	1,5	1,2	-5,1	1,8
Crecimiento real del ingreso nacional disponible por persona (%)	3,9	4,0	1,6	0,7	0,9	-4,5	1,8
Formación bruta de capital/PIB (%)	18,6	18,9	18,2	18,0	16,5	17,3	18,0
Crédito al sector privado (% PIB)	43,1	45,6	45,6	45,9	42,1	44,9	41,8
Crecimiento de las exportaciones de bienes (dólares corrientes) ^{b/}	0,7	7,9	7,1	6,1	1,4	1,7	2,8
Tasa de desempleo abierto (%) ^{c/}	9,6	9,5	9,3	12,0	12,4	20,0	10,9
Índice de salarios mínimos reales (enero 1995=100) ^{d/}	125,7	127,5	127,2	127,5	128,6	130,9	123,1
Ingreso promedio real mensual de los ocupados ^{e/}	495,0	503,0	509,0	504,0	513,0	498,0	497,0
Índice de términos de intercambio (2017=100)	98,4	101,6	100,0	98,3	99,3	100,9	95,5
Estabilidad							
Inflación (IPC 2020=100) (%)	-0,8	0,8	2,6	2,0	1,5	0,9	2,8
Déficit comercial/PIB (%) ^{f/}	9,8	9,0	8,7	8,5	7,2	4,6	9,5
Déficit de cuenta corriente/PIB (%) ^{g/}	3,4	2,1	3,6	3,0	2,1	2,2	3,6
Tipo de cambio efectivo real multilateral (1997=100) ^{h/}	78,8	79,8	83,8	85,8	85,8	85,0	84,0
Resultado financiero del Gobierno Central/PIB (%) ^{i/}	-5,5	-5,1	-5,9	-5,7	-6,7	-8,0	-5,5
Solvencia							
Ahorro nacional neto/PIB (%)	9,5	10,8	8,9	8,9	8,0	7,5	8,8
Reservas internacionales netas como % del PIB	13,9	12,9	11,8	12,0	13,9	11,7	12,9
Deuda interna del Gobierno Central/PIB (%) ^{j/}	30,0	33,7	37,0	41,2	44,1	51,2	33,6
Deuda pública externa/PIB (%) ^{k/}	9,8	10,1	9,8	10,4	12,3	15,9	9,1
Gasto público en educación/PIB (%)	7,2	7,3	7,4	7,1	7,0	6,9	7,1

Notas

a/ Estimaciones con base en datos de Cuentas Nacionales del 27 de julio, 2021.

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

c/ Los datos de empleo corresponden al cuarto trimestre de la Encuesta Continua de empleo.

d/ Promedio del año.

e/ Deflactado con el promedio IPC 2020. Cifra en miles de colones.

f/ Este indicador se estima a partir de los datos del balance comercial acumulado. No incluye ajuste de balanza de pagos.

g/ Utiliza *Manual de Balanza de Pagos* 6.

h/ 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 utiliza el IPC para la medición de los precios de los socios comerciales.

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

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

k/ 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 informes anteriores.

Valoración general

Después de que, en 2020, la economía costarricense sufriera uno de los golpes productivos más fuertes desde que se tienen registros, el país experimenta en la actualidad una moderada recuperación de su actividad económica. La principal característica de esta recuperación es la asimetría que existe entre sectores y territorios, y su principal efecto es el establecimiento de las desigualdades en el acceso a las oportunidades laborales y empresariales que se venían afirmando a lo largo de la década anterior, y que se profundizaron con el golpe inducido por la pandemia.

La contracción económica en el 2020 fue de -4,1%, y se acompañó de una pérdida promedio neta de empleo de 237.000 puestos de trabajo. Los sectores más afectados por las restricciones sanitarias y la baja en la demanda fueron los servicios de alojamiento, comidas y transportes, con un decrecimiento de -42,3% y -23,5%, respectivamente. En relación con las exportaciones, las ventas externas de servicios, especialmente el turismo, se contrajeron hasta llegar al nivel registrado hace casi veinte años.

Al cierre de edición de este *Informe* aún no han sido publicados datos sobre los efectos de la pandemia en las distintas partes del territorio nacional. Este capítulo aproxima, de forma exploratoria, la dinámica productiva local a partir del registro de patentes municipales, en el que se identifica una disparidad territorial en la contracción económica: en la región Chorotega, muy ligada al turismo, se registra una caída en las patentes de -12,3% en el 2020, en la GAM este indicador fue de -1,2%.

Los sectores más afectados por el golpe productivo muestran una recuperación moderada y aún no alcanzan los niveles de producción prepandemia. Por el contrario, las actividades que se realizaron en las zonas francas experimentaron una menor caída en la producción y una recuperación casi inmediata.

Frente a este panorama, el sistema político activó, en 2020, una serie de mecanismos y medidas tendientes a limitar las consecuencias de la contracción económica. Las acciones implementadas durante el primer año de la pandemia se concentraron en estimular la economía por medio de la política monetaria en el mercado financie-

ro, pero no lograron acelerar el ritmo de crecimiento de los créditos al sector privado, un aspecto clave para lograr una robusta recuperación. Además, se aprobaron temporalmente, cambios normativos atípicos en materia financiera para disminuir el impacto real sobre el sistema bancario por lo que este aún no se observa plenamente. En otras palabras, esas medidas postergaron el golpe sobre los balances crediticios.

Es importante señalar que la pandemia no ocasionó aumentos abruptos en la inflación o el tipo de cambio por lo que se mantuvo una relativa estabilidad macroeconómica, influida, en parte, por las intervenciones del BCCR. Esto le permitió a la Autoridad Monetaria profundizar la política monetaria expansiva que aplicaba desde antes del inicio de la crisis. Específicamente, la tasa de política monetaria mantuvo la tendencia a la baja, y se facilitaron recursos a las entidades financieras. Sin embargo, como ya se señaló, estas acciones no se tradujeron en incrementos significativos en el dinamismo del mercado crediticio.

El Estado costarricense carece del margen de maniobra necesario para implementar políticas fiscales anticíclicas y de desarrollo productivo. Aunque durante el período en estudio el Ministerio de Hacienda logró contener el ritmo de erosión de las finanzas, sigue experimentando una severa crisis fiscal que reduce el margen de acción del sector público. La contracción económica del 2020 provocó una caída inmediata en los ingresos tributarios, por lo que el Gobierno implementó fuertes medidas de contención sobre remuneraciones, transferencias y gasto de capital; no obstante, estas medidas no evitaron el deterioro de las finanzas públicas. Al finalizar el 2020, el déficit fiscal había aumentado en relación con el 2019, la deuda pública equivalía al 67% del PIB y el pago de intereses fue el rubro que más presionó el gasto.

Aunque se observan mejoras puntuales en la gestión de la deuda durante el último año, estas obedecen a factores coyunturales y externos a la operación del Ministerio de Hacienda. En realidad, la política monetaria expansiva, la alta liquidez de la economía y el bajo crecimiento del crédito le permitieron al Gobierno colocar deuda en el mercado local a menor costo. En ausencia de un sólido crecimiento económico y de una reactivación generalizada de la actividad productiva, y no solo del sector de zonas francas, la insostenibilidad

de las finanzas públicas constituirá una limitante para el proceso de recuperación y transformación de la economía.

Un elemento que, desde el Estado, coadyuva a la asimetría de la recuperación es la brecha existente en las capacidades institucionales de gestionar las políticas de desarrollo productivo. Las entidades responsables de la promoción de exportaciones y atracción de inversión extranjera directa son competentes y tienen amplias capacidades técnicas; por el contrario, la institucionalidad dedicada a los sectores productivos tradicionales y vinculados al mercado interno es frágil y dispersa. La próxima edición del *Informe* estudiará con mayor profundidad esta situación. Además, el país no ejecuta una política de desarrollo productivo con enfoque territorial y sectorial, capaz de inducir cambios en el corto plazo. Aunque en 2021 Mideplan formuló una política de desarrollo territorial, la implementación en los próximos años aún está por verse.

En síntesis, el país enfrentó la pandemia con una estructura productiva que origina pocos encadenamientos y bajos multiplicadores de empleo y que, además, traía una tendencia a la desaceleración del ritmo de crecimiento, y mostraba avances moderados en la productividad, que se concentraban en algunas actividades. Esta situación propició que el golpe de la pandemia no solo fuera asimétrico, y la recuperación moderada y desigual, sino que la dualidad estructural de la economía se profundizara, por lo que el alcance de la recuperación es limitado. Las proyecciones para los próximos dos años prevén que el ritmo de la recuperación será moderado, cercano e inferior a la tasa de crecimiento de largo plazo de la economía, y se desarrollará en un contexto de baja confianza de los consumidores, de expectativas empresariales, y de un ajuste fiscal de varios años que limita la respuesta pública. Por lo anterior, las perspectivas económicas actuales son negativas: de mantenerse las tendencias actuales de recuperación y no mejorar la respuesta del sistema político institucional, las brechas sociales y productivas no solo profundizarán aún más la desigualdad, sino que podrán generar retrocesos en el desarrollo humano.

Valoración del Balance económico 2020

La evolución de la economía costarricense en el periodo comprendido entre el 2019 y los primeros nueve meses de 2020 se vio influenciada por la pandemia del covid-19, que afectó al país en un momento en que el dinamismo económico era muy frágil y existía una crítica situación en las finanzas públicas. En el 2019 se vio reflejado el declive de la capacidad de la economía de aportar al desarrollo humano por medio de la generación de oportunidades laborales y empresariales, que se había evidenciado durante la última década. En ese año se registró un bajo crecimiento económico, inferior a la tendencia de largo plazo; además de un mal desempeño del mercado laboral y una agudización del desbalance en las finanzas del Gobierno Central; situación que

limitó la posibilidad de que el espacio fiscal implementara respuestas ante una eventual crisis.

El bajo crecimiento de la economía presionó al alza la tasa de desempleo, circunstancia que se agrava aún más por la desconexión existente entre la estructura productiva y la capacidad de creación de empleo. El consumo de los hogares, las exportaciones de bienes y la inversión decayeron de manera importante con respecto al año anterior, lo que abrió una amplia brecha en el dinamismo que se producía entre los sectores cobijados por el régimen especial (zonas francas) y el resto de las actividades.

A pesar de la reforma fiscal aprobada a finales de 2018, la insolvencia de las finanzas públicas del Gobierno Central aumentó en el

2019. Una tímida mejoría en la recaudación tributaria se vio opacada por las condiciones perjudiciales del endeudamiento en que se incurrió para hacer frente a las necesidades de liquidez, en el corto plazo, del Gobierno y de la expansión del gasto. El shock de oferta y demanda agregada, derivado de la pandemia, desestabilizó una frágil economía y minimizó el margen de error en el manejo de las finanzas públicas. Este shock paralizó una parte del sistema productivo del país y ha presionado aún más las finanzas públicas ante la necesidad de hacer frente a las demandas de contención sanitaria y a los posteriores esfuerzos de reactivación y reconstrucción económica.

Aspiraciones

Crecimiento económico sostenible

Crecimiento económico sostenible, con efectos favorables en la generación de nuevos empleos “decentes”¹, y en los ingresos y las oportunidades de los distintos grupos sociales, con base en la formación profesional y técnica de los recursos humanos, los niveles crecientes de competitividad “auténtica”² 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 controlado³, pero no por causa 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 de 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, de manera importante, al financiamiento de un proceso sostenible de inversión en el país⁴.

Nivel prudente de deuda pública

Deudas externa e interna del Gobierno que no pongan en peligro las inversiones del 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; crecientes remuneraciones reales del sector laboral, a fin de permitir un acceso y un uso más equitativos del ingreso y de la propiedad de las fuentes de 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; dispuesto 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, sobre los efectos distributivos de cada una de las políticas.

CAPÍTULO

INFORME ESTADO DE LA NACIÓN

BALANCE

7

Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas

Introducción

Este capítulo valora el desempeño de la economía costarricense en relación con las oportunidades, la estabilidad y la solvencia económica durante el año 2020 y primeros meses del 2021. Con la información disponible en setiembre, al cierre de este *Informe*, se parte de una visión de mediano y de largo plazo, fundamentada en la perspectiva del desarrollo humano sostenible. Para cumplir con ese propósito, se analizan diversos indicadores de tipo económico, social e institucional que permiten determinar si se ha avanzado o retrocedido en el logro de las aspiraciones nacionales en este campo.

Las oportunidades son fruto del crecimiento económico sostenido que, a la 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 evidencian el 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 en las distintas zonas del país, situación que también refleja equidad en la distribución.

La estabilidad consiste en mantener reducidos los desequilibrios internos —déficit fiscal e inflación— y externos —balanza de pagos—, que posibiliten el crecimiento sin comprometer el futuro de las nuevas generaciones. Esto se logra

con solvencia, es decir, con una sociedad capaz de atender adecuadamente sus gastos y de realizar inversiones físicas y sociales. El crecimiento económico, la economía interna, el mercado laboral, el sector externo (exportaciones e importaciones), las finanzas públicas y las políticas, monetaria y cambiaria se utilizan como ejes de análisis para valorar los aspectos antes mencionados.

En este Balance de la economía se estudian los principales indicadores de oportunidades, estabilidad y solvencia: inflación, tipo de cambio, tasas de interés; así como la evolución del PIB y de sus componentes: empleo, ingresos, exportaciones, déficit fiscal, exoneraciones y deuda pública; además de los principales indicadores económicos. Este Informe analiza en detalle el impacto del primer año de la pandemia sobre la economía, y los indicios de recuperación que se percibieron durante los primeros meses del 2021. Además del seguimiento de los indicadores económicos regulares, este capítulo incluye tres aportes adicionales. El primero es un análisis en profundidad del impacto territorial ocasionado por la pandemia, medido a través de las variaciones en las patentes municipales. El segundo consiste en la identificación de las medidas económicas implementadas a partir de una sistematización de los tipos de respuesta que brindaron las instituciones durante el 2020. Finalmente, se analiza con detalle el impacto de la pandemia sobre el sector bancario.

Después de los primeros meses del golpe más fuerte en materia productiva, la economía se recupera de manera desigual con ritmos y alcances diferenciados entre regiones y sectores

La economía costarricense enfrenta la crisis derivada de la pandemia covid-19 con debilidades estructurales en materia de crecimiento, encadenamientos, productividad y generación de empleo (Meneses y Córdova, 2021b). Esta fragilidad propicia que el golpe, especialmente por las restricciones sanitarias para contener el virus, profundice aún más las brechas productivas y la desigualdad social.

En distintas ediciones, el *Informe Estado de la Nación* ha reportado la desconexión existente entre crecimiento y generación de oportunidades, la cual se ha profundizado con la pandemia. Las dificultades estructurales que enfrentaba la producción, y que no fueron resueltas antes de la pandemia son más difíciles de atender durante la crisis, especialmente si se consideran la falta de sostenibilidad fiscal y el limitado margen de acción de la política pública. Además, los grupos vulnerables de la población y los sectores productivos más rezagados sufrieron el mayor impacto y, en consecuencia, son los que muestran mayores dificultades para recuperarse. En otras palabras, el golpe producido por la pandemia no solo fue asimétrico, sino que también la

recuperación está mostrando señales de desigualdad entre los distintos sectores de la población.

Las brechas estructurales existentes entre el crecimiento y el empleo se profundizaron en el 2020

La contracción en el PIB costarricense, registrada en el 2020, fue de -4,1% (gráfico 7.1), es la segunda más fuerte que se ha registrado en el país desde 1957; la supera únicamente el decrecimiento del 7,3% observado durante la crisis de 1980. Esta contracción atípica surge en un escenario de desaceleración del ritmo de crecimiento que se venía manifestando de forma sostenida desde el 2010. Aunque el impacto de la pandemia sobre la economía costarricense es uno de los más fuertes en la historia del país, resulta moderado en relación con el que muestran otras naciones de la región (recuadro 7.1).

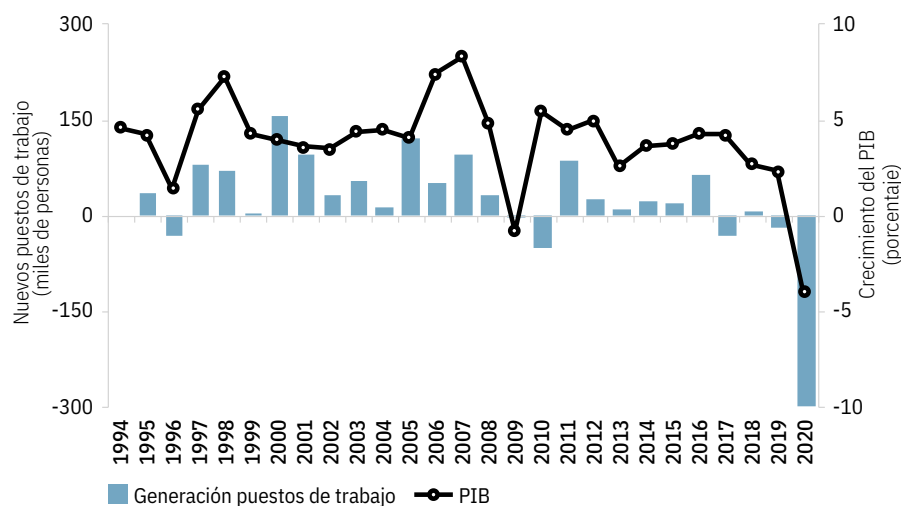
La fuerte contracción responde, en gran parte, a las medidas de aislamiento en el primer trimestre y al distanciamiento social; adoptadas para evitar y contener los contagios que pongan en riesgo a las personas y al sistema de salud. Sin embargo, estas medidas implicaron, en múltiples actividades productivas, el cese de su funcionamiento durante varios meses; y la reactivación ha sido lenta (Villamichel, 2021a).

Aunque se espera una pronta recuperación en el ritmo de crecimiento (BCCR, 2021), en un escenario de contracciones tan fuertes y atípicas como las experimentadas en el primer año de pandemia, es importante dar seguimiento al nivel de producción y a su ritmo de recuperación. El nivel de producción registrado en 2020 es equivalente al del 2017; es decir, la contracción implicó un retroceso de tres años en el nivel de producción, eso implica que la economía dispone de menos recursos para distribuir entre la población.

El ritmo de crecimiento de la producción determina la generación de puestos de trabajo. Tanto la producción como el mercado laboral se deterioraron, pero, comparativamente, el empleo sufrió el mayor impacto. La contracción

Gráfico 7.1

Tasa de crecimiento real del PIB y generación de puestos de trabajo



Fuente: Jiménez Fontana, 2021, con datos del BCCR y el INEC.

Recuadro 7.1

La caída de Costa Rica fue moderada en el contexto de la grave crisis económica y social experimentada en América Latina

En 2020 la economía mundial experimentó una contracción sin precedentes de -3,2%, y el mayor impacto se sintió en la región latinoamericana (-7%). El FMI (2021) estima que, de no ser por la extraordinaria implementación de políticas de apoyo, la recesión pudo haber sido tres veces mayor. El apoyo de los bancos centrales al suministrar liquidez y respaldo para el otorgamiento de créditos, el impulso fiscal proveniente de transferencias y subsidios salariales, así como las políticas financieras que facilitaron el suministro de crédito⁵ y el fortalecimiento de la red de protección impidieron un mayor impacto en la región.

Antes de la pandemia, las economías de América Latina y el Caribe mostraban un bajo crecimiento, con una expansión anual promedio del 0,3% entre 2014 y 2019 (Cepal, 2021a), por esa razón los efectos de la pandemia determinaron la peor crisis económica y social de la región en los últimos cien años (Cepal, 2020).

Las economías de Centroamérica y República Dominicana experimentaron una fuerte contracción después de diez años ininterrumpidos de crecimiento, tanto por el establecimiento de medidas de confinamiento y restricción, como por la gran caída que enfrentó la demanda externa. En este contexto, aunque Costa Rica se ha visto seriamente afectada por la pandemia (-4,1%), en comparación con el promedio de la región y con otros países vecinos como Panamá (-17,9%), Honduras (-9%) y El Salvador (-7,9%), tuvo un desempeño más favorable.

Otro aspecto importante de la crisis es su desigual impacto en términos de empleo e ingresos entre grupos de trabajadores, sobre todo mujeres, jóvenes y personas de menor calificación, con los consecuentes resultados de pobreza y desigualdad. Cepal (2021c) menciona que la crisis económica y social desencadenada por la pandemia, magnificó los problemas estructurales de América Latina, que

CONTINUA >>>

Recuadro 7.1 (continuación)

La caída de Costa Rica fue moderada en el contexto de la grave crisis económica y social experimentada en América Latina

ya presentaba los niveles más altos de desigualdad (de ingresos y riqueza) en el mundo. En este contexto de deterioro de los indicadores económicos y sociales, con una pérdida de 140 millones de empleos en el mundo. Estos resultados presagian un deterioro de la desigualdad en la región, y priorizan las políticas sociales, no como medidas paliativas, sino como parte de la construcción de capacidades conducentes a mejorar el acceso al empleo formal de mayor innovación y productividad (Cepal, 2020).

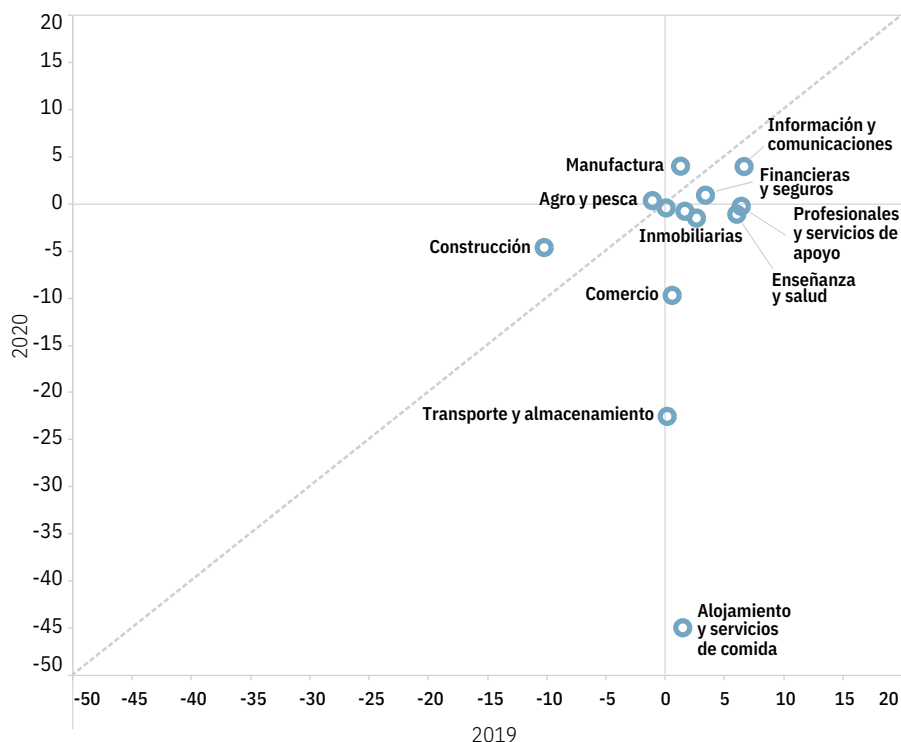
La reactivación económica en América Latina se enfrenta a un escenario muy complejo, determinado por características estructurales que empeoraron por causa de la pandemia. El covid-19 exacerbó las grandes brechas estructurales de la región: elevada desigualdad e informalidad laboral, baja protección social y pobreza (Cepal, 2021b). La pérdida de empleos y la reducción de los ingresos laborales durante la pandemia incrementaron la tasa de pobreza, y aumentó la desigualdad en la distribución del ingreso. Reducir el deterioro de los indicadores sociales impone desafíos mucho mayores, que no se satisfacen con una respuesta pronta como la que se observa en múltiples actividades económicas.

Fuente: Meneses y Córdova, 2021b, con datos de Cepal.

económica que se produjo en el 2020 se acompañó de la mayor reducción neta de empleo desde que se tienen registros: aproximadamente se perdieron 237.000 puestos de trabajo (ECE, del INEC). Comparativamente, en un solo año se destruyeron los empleos netos generados durante los últimos ocho años. La destrucción de empleo que se registró en el 2020 profundizó la trayectoria estructural de pérdida de oportunidades laborales que venía experimentando la

Gráfico 7.2

Tasa de crecimiento de la producción, según rama de actividad. 2019 y 2020 (porcentajes)



Fuente: Jiménez Fontana, 2021, con datos del BCCR.

economía costarricense desde la crisis 2008-2009, y no se había recuperado una década después.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
BALANCE EN EQUIDAD
E INTEGRACIÓN SOCIAL
véase Morales et al., 2021,
en www.estadonacion.or.cr

La crisis económica del 2020 impactó los sectores productivos de diferente manera

La fuerte contracción en la producción también se manifestó de forma heterogénea entre diferentes ramas de la actividad. El gráfico 7.2 compara las tasas de crecimiento del periodo 2019 y 2020 entre los sectores principales. Las actividades ubicadas por encima de la

diagonal muestran una variación mayor en el último año, mientras que las que aparecen debajo de la línea redujeron su dinamismo. En el 2020, solo la industria manufacturera y el sector agrícola aumentaron la tasa de crecimiento. La construcción muestra una mejora, pues su indicador pasó de -10,2% a -4,6% entre el 2019 y 2020, pero mantiene la tendencia a la contracción (Meneses y Córdova, 2021b).

En el resto de las actividades, el crecimiento del 2020 fue inferior al del año anterior. Destaca la fuerte contracción del transporte y de los servicios de alojamiento y comida, que pasaron de mantener un dinamismo promedio del 0,8% en el 2019, a -23% y -45% en el 2020, respectivamente. El comercio enfrentó un gran deterioro como consecuencia de las restricciones sanitarias y la caída en el consumo: tuvo un crecimiento de -9,7% en el 2020.

El consumo de los hogares es uno de los principales motores de la economía costarricense, este componente representa un 49% de la demanda del país y, entre el 2015 y 2019, mantuvo un crecimiento promedio de 3,5%. En el 2020, este indicador se contrajo con una tasa de -4,8%, lo cual explica una cifra cercana a la mitad de la caída en la demanda total (gráfico 7.3). Aunque el gasto del Gobierno general y la inversión desaceleraron su crecimiento, el impacto que tuvieron sobre la producción fue menor. El otro componente que explica un 51% de la caída en la demanda total fue la contracción de las exportaciones de servicios (-22,6%), situación que obedece, en gran medida, al cierre de fronteras y las restricciones al turismo.

El crecimiento en las exportaciones de bienes no logró contrarrestar la caída en las exportaciones de servicios y la IED

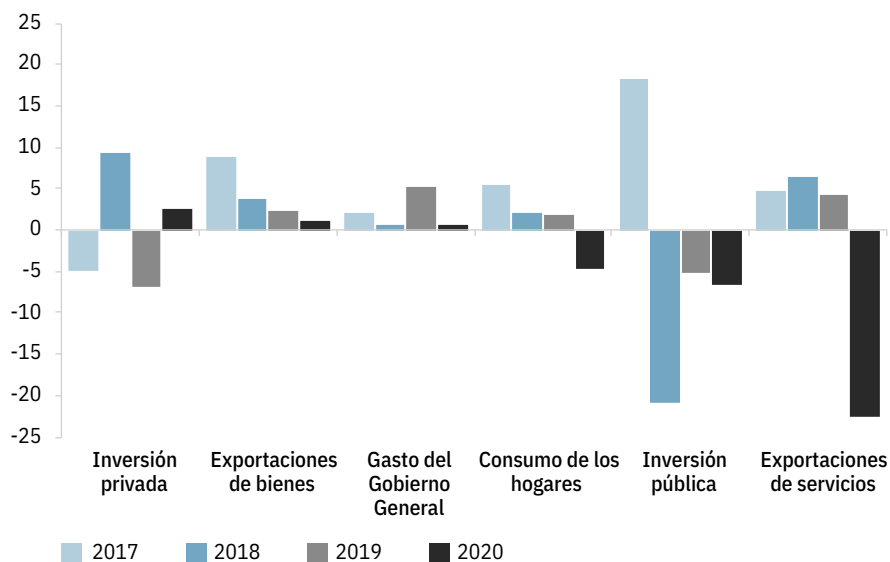
En el 2020, las exportaciones de bienes crecieron 2%, dos puntos porcentuales menos que en el 2019. Este menor dinamismo es esperable, por la importancia que tiene el consumo de bienes esenciales, incluso en un escenario de aislamiento y restricciones de movilidad, como es el caso de los productos alimenticios y, además, por la coyuntura actual de los productos vinculados a la salud. Estos productos son mayoritarios en la oferta exportable de Costa Rica.

El seguimiento a los veinte principales productos de exportación, que representan alrededor del 66% de la oferta exportable, muestra un impacto variado de la pandemia. Los bienes con tasas de crecimiento positivas se relacionaron principalmente con el sector de la salud (dispositivos médicos, sueros, medicamentos) y alimentación, entre ellos, banano, café, aceite y concentrados de frutas (gráfico 7.4). Finalmente, doce de los veinte principales productos de exportación crecieron menos o decrecieron en el año 2020.

La tasa de crecimiento positiva de las exportaciones de bienes se explica por el dinamismo de las ventas externas que se realiza desde las zonas francas, entre ellas los dispositivos médicos. Estas ventas

Gráfico 7.3

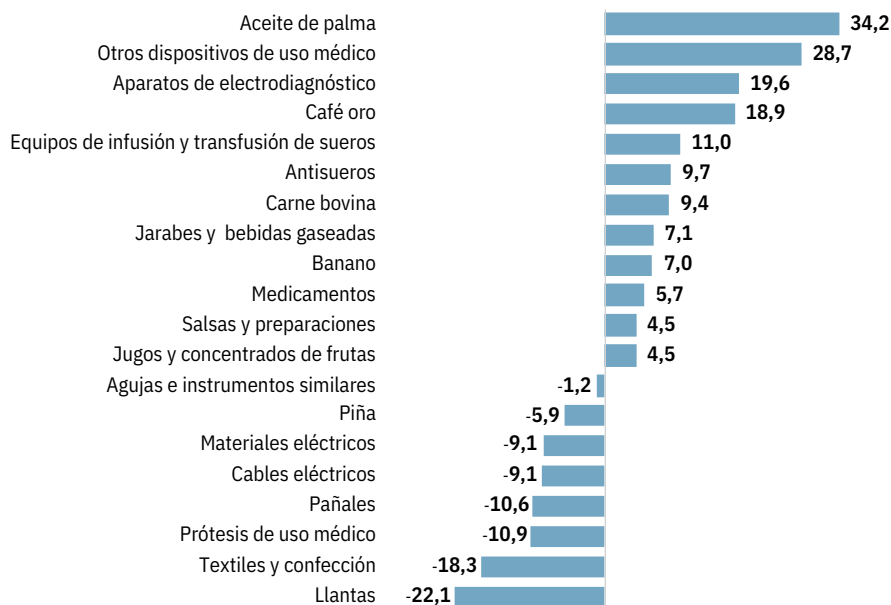
Variación interanual de los componentes de la demanda del PIB



Fuente: Jiménez Fontana, 2021 con datos del BCCR.

Gráfico 7.4

Crecimiento de los veinte principales productos de exportación. 2020

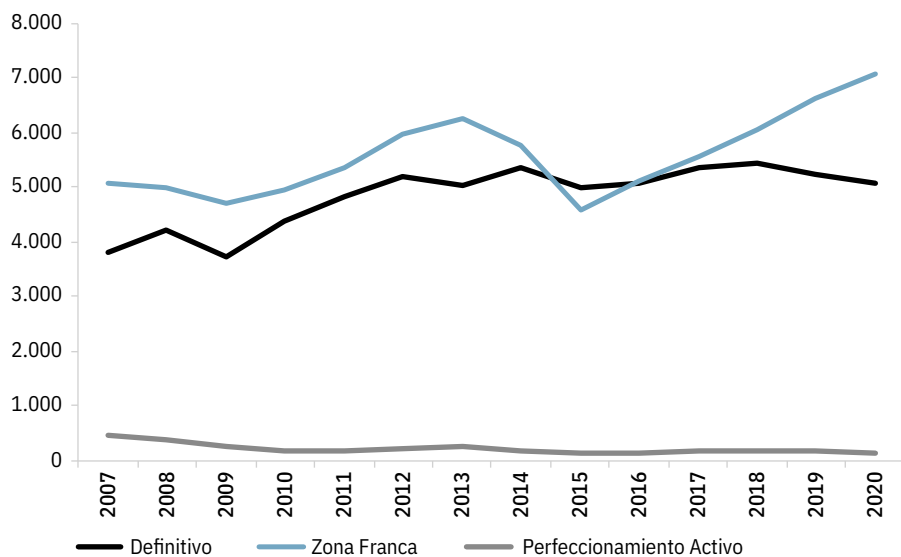


Fuente: Meneses y Córdova, 2021b con datos de Procomer.

Gráfico 7.5

Evolución de las exportaciones de bienes según régimen de producción

(millones de dólares)

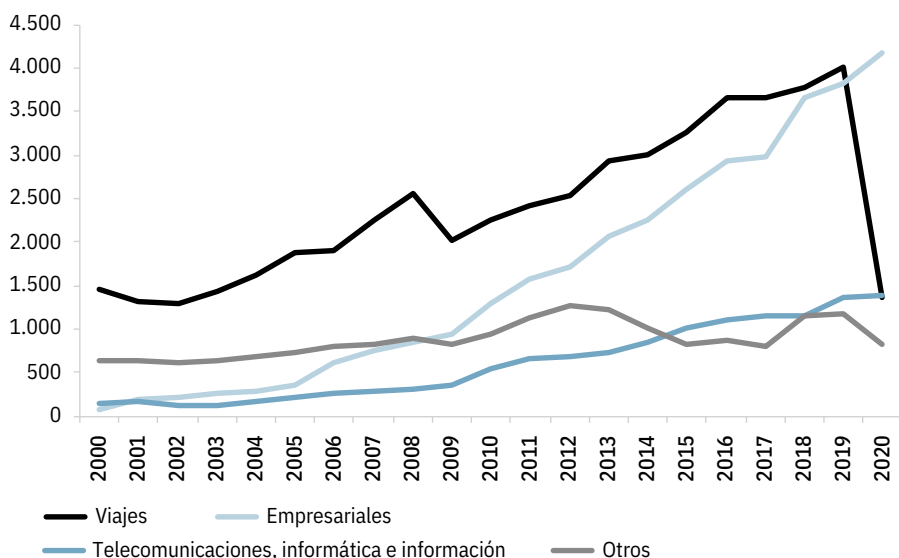


Fuente: Meneses y Córdova, 2021b con datos de Procomer.

Gráfico 7.6

Evolución de los principales componentes de las exportaciones de servicios

(millones de dólares)



Fuente: Meneses y Córdova, 2021b con datos de Procomer.

crecieron un 7%; por el contrario, en el resto del parque productivo (régimen definitivo y perfeccionamiento activo), más bien se observa una contracción (gráfico 7.5). Las importaciones de bienes decrecieron alrededor del 10%; como resultado de lo anterior, el déficit de la balanza comercial (brecha entre las exportaciones e importaciones de bienes) se redujo de 3.953 a 2.153 millones de dólares entre el 2019 y 2020.

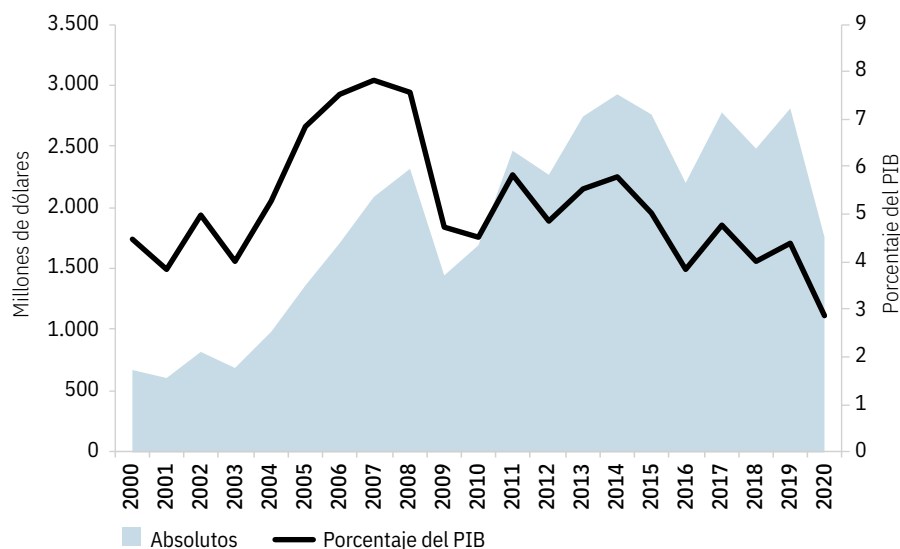
El panorama del sector servicios fue significativamente diferente respecto a lo que ocurrió con las ventas externas de bienes. Debido a las restricciones sanitarias y la menor demanda en el nivel mundial, el turismo fue uno de los sectores más afectados en el país (gráfico 7.6). Por lo anterior, las divisas generadas por esta actividad se contrajeron hasta llegar al nivel registrado hace casi veinte años. En contraste, las exportaciones de servicios telecomunicaciones y empresariales e informática continuaron creciendo. En términos netos, las ventas externas de servicios netas (exportaciones menos importaciones) siguió siendo superavitario, pasó de 5.813 a 3.735 millones de dólares entre el 2019 y 2020.

Históricamente, la inversión extranjera directa ha desempeñado un papel fundamental en la estabilidad de la economía costarricense, no solo porque ha abierto nuevas oportunidades para la actividad comercial sino porque se trata de una importante fuente de divisas. Entre el 2015 y 2019, la IED representó, en promedio, un 4,4% del PIB. En el 2020, la entrada de divisas por esta vía se contrajo y significó un 2,9% del PIB (gráfico 7.7). Los flujos más impactados fueron los de las zonas francas, el régimen definitivo y el sector turístico. A pesar del golpe ocasionado por la pandemia sobre los flujos de inversión y las ventas externas de servicios, el país logró mantener su estabilidad en el sector externo y en la balanza de pagos, por lo que no se observaron cambios abruptos en el tipo de cambio.

El *Informe Estado de la Nación* ha evidenciado que el aumento en la IED implica una mayor salida de capitales por las transferencias y rentas enviadas al exterior (lo que se conoce como pago a factores externos). Esta situación genera

Gráfico 7.7

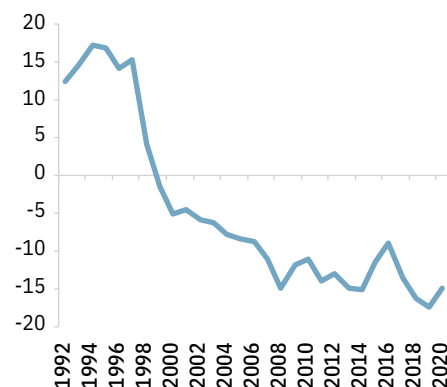
Evolución de los flujos de Inversión Extranjera Directa (IED)



Fuente: Meneses y Córdova, 2021b con datos del BCCR.

Gráfico 7.8

Brecha entre el ingreso nacional disponible (IND) real y el PIB real (porcentaje del PIB)



Fuente: Jiménez Fontana y Pastrana, 2021 con datos del BCCR.

una reducción en el ingreso nacional disponible (IND), el cual considera solamente la producción del PIB que efectivamente permanece en el país. El IND es menor que el PIB desde 1999, lo que refleja que parte de las ganancias de la producción salen hacia el extranjero. Entre el 2019 y 2020, la brecha entre el IND y PIB real fue de -15% del PIB (gráfico 7.8). En principio, esta brecha no sería problemática si las empresas extranjeras tuviesen encadenamientos y multiplicadores de empleo con la producción nacional; sin embargo, esta no es la situación en Costa Rica (Meneses et al., 2021).

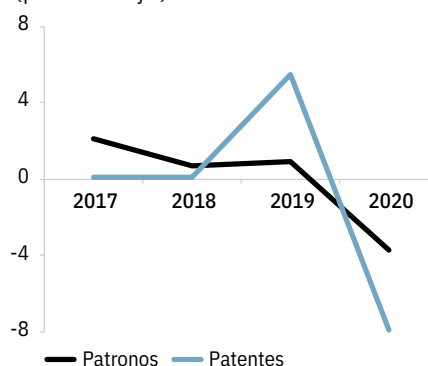
las fuentes de información que permita realizar un análisis en profundidad sobre el tema -por ejemplo, mediante el Registro de Variables Económicas del Banco Central de Costa Rica (REVEC)- hay otros indicadores que permiten aproximar los efectos diferenciados de la contracción económica, si bien de una manera más tentativa y exploratoria.

El Observatorio de micros, pequeñas y medianas empresas de la Universidad Estatal a Distancia de Costa Rica (Ompime-UNED) desde hace varios años estudia, por medio de las patentes municipales, el emprendimiento empresarial que se desarrolla en todos los cantones del país. Para esta edición del *Informe*, Ompime identifica los efectos de la pandemia sobre la actividad económica a el nivel cantonal⁶ situación que, hasta el momento, no había sido posible analizar con base en las estadísticas oficiales.

Durante el 2020, la pandemia afectó con mayor intensidad a las empresas de menor tamaño, micros y pequeñas (León, et al., 2020). Además, una cantidad importante de Mipymes debió modificar su gestión o plan de negocios para continuar operando; con ese fin implementaron estrategias como las ventas en línea y la entrega a domicilio, entre otros.

Gráfico 7.9

Tasa de crecimiento de los patronos inscritos y de las patentes municipales (porcentaje)



Fuente: Brenes Bonilla et al., 2021 con datos de Ompimes-UNED y la CCSS.

La pandemia ha generado un deterioro en el emprendimiento empresarial que se refleja en términos absolutos y relativos al comparar el número de patronos inscritos en la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) con las patentes municipales activas durante el período 2016-2020 (gráfico 7.9). La comparación entre estos indicadores permite distinguir, de

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
BALANCE DEL SECTOR REAL
DE LA ECONOMÍA

véase Meneses y Córdova., 2021b,
en www.estadonacion.or.cr

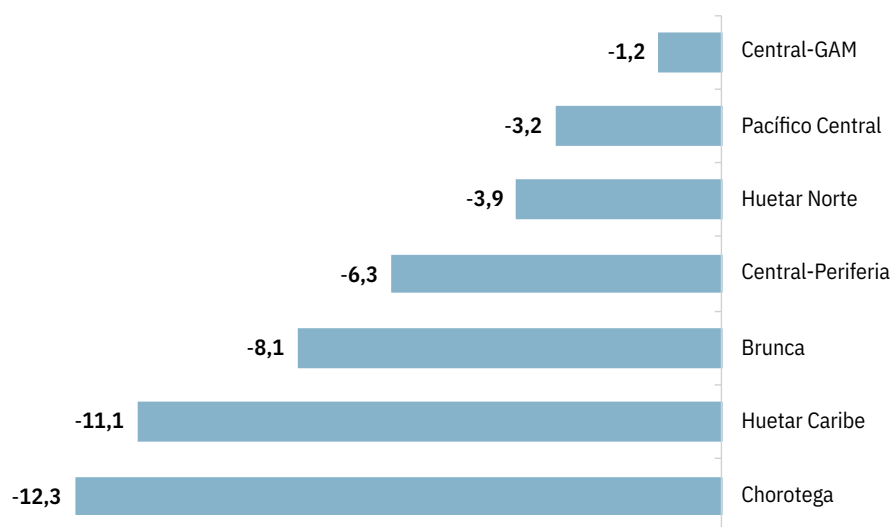
Amplias brechas territoriales en la contracción económica

Existen indicios importantes de que el golpe productivo y de empleo inducido por la pandemia no afectó por igual a las distintas regiones del país. Aunque aún no está disponible una actualización de

Gráfico 7.10

Promedio de las tasas de crecimiento cantonales de las patentes municipales, por regiones. 2020

(porcentaje)



Fuente: Jiménez Fontana, 2021 con datos de Brenes Bonilla et al., 2021, y Omipymes-UNED.

manera aproximada, el comportamiento de la formalidad empresarial (patronos inscritos) y de la semiformalidad (patentes activas). La tasa de crecimiento de patronos inscritos pasa de 0,9% a -3,7 entre el 2019 y 2020. A partir de la información de Omipymes-UNED, Brenes Bonilla et al (2021) estiman que en el 2020 las patentes municipales sufrieron una contracción de 7,9%, porcentaje inferior al crecimiento del año anterior (5,5%).

El análisis de patentes municipales permite desagregar con detalle las brechas territoriales que generó la pandemia en el 2020. La región que evidenció la mayor contracción en el registro de patentes fue Chorotega, pues tuvo una tasa de crecimiento del -12,3%, mientras que la región Central-GAM tuvo un decrecimiento de apenas 1,2% (gráfico 7.10). La afectación que se observa en los cantones de Guanacaste probablemente esté ligada al vínculo de este territorio con el sector turismo. Jiménez Fontana y Segura (2019) identificaron que una cuarta parte de las ventas de la región Chorotega se dedica al

sector alojamiento y servicios de comidas, que se ha visto muy afectado por las restricciones sanitarias y la caída del turismo en el mundo. Por el contrario, el Pacífico Central, que también está muy vinculado al turismo, no experimentó una caída tan grande en el registro de patentes. En próximas ediciones de este Informe se explorarán con mayor precisión los factores que explican estas brechas territoriales a partir de fuentes de información más detalladas.

En ediciones anteriores el *Informe Estado de la Nación* ha analizado, las brechas existentes en la estructura productiva territorial (Jiménez Fontana y Segura, 2019; Durán Monge et al., 2021; PEN, 2019). A partir de estos análisis se puede inferir que un golpe en la economía, como el ocurrido con la pandemia, tendría un impacto diferenciado sobre los distintos territorios. En este contexto, Brenes Bonilla et al. (2021) analizan la afectación de las patentes según la actividad económica de los distintos cantones. Este es un insumo valioso que permite conocer profundamente la situación de los territorios más afectados. En la región

Chorotega, el cantón de La Cruz tuvo un crecimiento de las patentes de 0,39% mientras que, en Bagaces, este indicador fue de -42% (el más bajo de todo el país). Otro caso interesante es el de la región Huetar Norte: mientras en San Carlos el registro de patentes cayó en 0,4%, en Sarapiquí la contracción fue de -11% (gráfico 7.11).

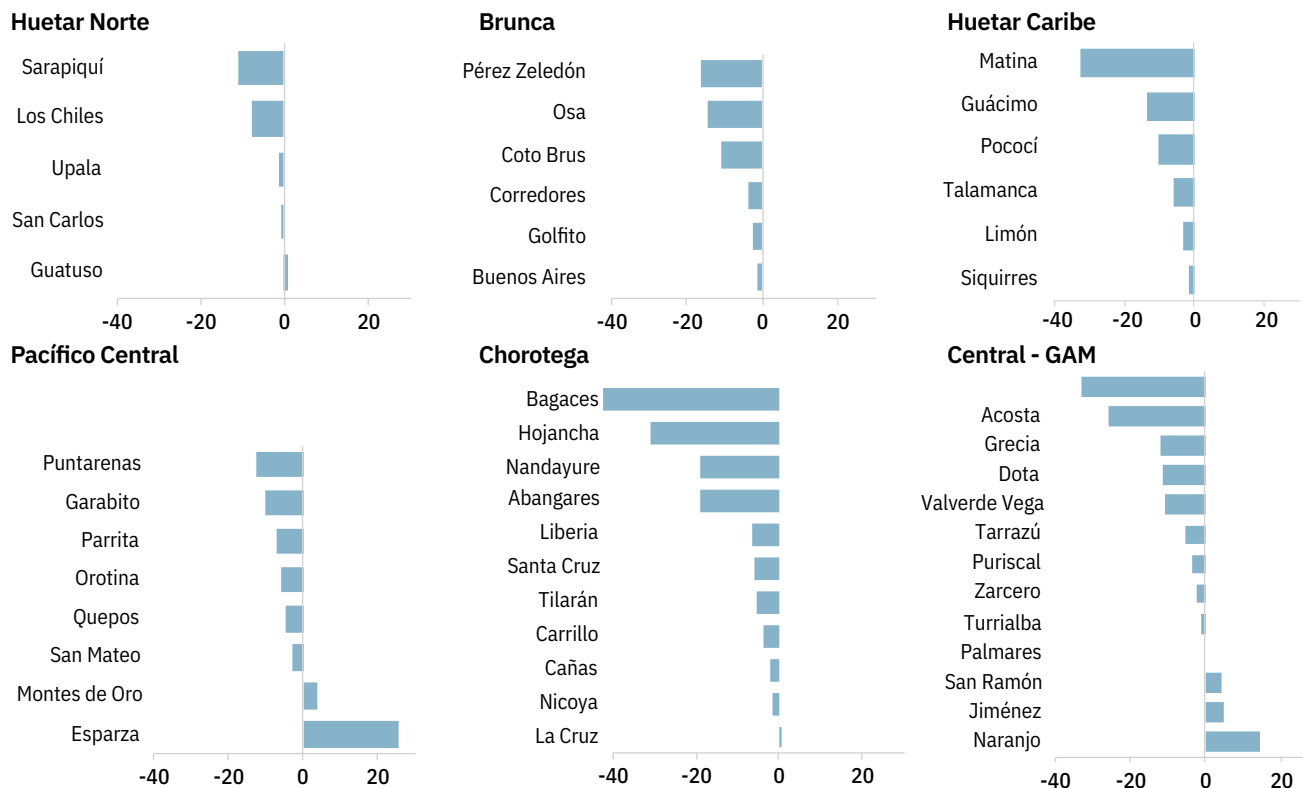
Aunque la pandemia generó un golpe generalizado en todos los sectores de la economía, en algunos territorios pareciera que el impacto sobre las patentes fue menor, especialmente en la región Central, si se relaciona el dinamismo económico local con el indicador de las patentes. Por ejemplo, en los cantones de Alajuelita y San Pablo de Heredia se observa, en el 2020, un crecimiento del registro de patentes de un 40% en promedio (gráfico 7.12), mientras que en Naranjo y Alvarado este indicador fue de alrededor de un 13%. A pesar de que la actividad productiva muestra un elevado aumento en algunos cantones durante el primer año de la pandemia, en otros territorios ocurrió lo contrario. En Bagaces, Hojancha, León Cortés, Heredia, Acosta, Moravia y Alajuela la contracción en el registro de patentes fue mayor al -20%.

Los resultados de este estudio evidencian que la pandemia afectó de manera diferenciada las regiones productivas, lo anterior sugiere que las acciones que busquen reducir el impacto negativo de la crisis también deben considerar estas brechas territoriales. Es necesario profundizar sobre esta línea de trabajo para confirmar estos resultados con otros indicadores y, examinar sus eventuales asociaciones con las estructuras productivas locales.

Brenes Bonilla et al. (2021) plantean que es importante promover nuevas alternativas que propicien la continuidad de las actividades económicas durante los periodos de crisis en los diferentes territorios; además, es debe fortalecerse la capacitación con el fin de mejorar las competencias y habilidades de los emprendedores, e impulsar el emprendimiento empresarial de las zonas por medio de incentivos que brinden los gobiernos locales

Gráfico 7.11

Tasa de crecimiento de las patentes municipales en los cantones fuera de la región Central. 2020 (porcentaje)



Fuente: Jiménez Fontana, 2021 con datos de Brenes Bonilla et al., 2021, y Omipymes-UNED.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE EMPREDIMIENTO EMPRESARIAL CANTONAL EN COSTA RICA ANTES Y DURANTE LA PANDEMIA COVID-19

véase Brenes Bonilla et al., 2021
en www.estadonacion.or.cr

En la mayor parte de los sectores, la destrucción de puestos de trabajo fue mayor que la caída en la producción durante el 2020

El 2020 se caracteriza por una destrucción generalizada de empleo en todos los sectores económicos, y en la mayoría de ellos esta contracción sobrepasó la caída en la producción (gráfico 7.13). Destaca el caso de la industria manufacturera, pues, aunque tuvo un crecimiento de 4% en la producción, la generación de

puestos de trabajo se contrajo en -12,5%. Contrario a este comportamiento general, en el caso de los servicios de alojamiento y comida, y transporte, aunque la caída en la producción fue mayor que el empleo, la contracción en los puestos de trabajo fue de las más altas de la economía (-23% y -14%, respectivamente).

Las menores oportunidades laborales también se acompañaron de una fuerte contracción en los ingresos. En promedio, el ingreso generado por la ocupación principal de las personas con empleo varió un -4,5% en el 2020. Este decrecimiento profundizó el deterioro que ya venía mostrando la evolución de los ingresos (el crecimiento real promedio pre-pandemia, 2016-2019, fue de 0,8%). El decrecimiento real de los ingresos se registró en casi todas las ramas de la actividad de la economía; lo sufrieron con mayor profundidad las personas ocupadas en las actividades de alojamiento, transporte, profesionales, e informática

(ver más detalles de las variaciones del ingreso de los hogares en el capítulo 6 *Balace en equidad e integración social*).

Desde hace más de una década, los informes *Estado de la Nación* reportan el seguimiento del empleo según tipo de economía. Este enfoque fue creado como una herramienta de análisis complementaria para entender la dinámica que se genera entre el comportamiento del mercado laboral y el estilo de desarrollo productivo del país. A partir de esta clasificación, el mayor impacto en la pérdida neta de empleo se concentró, en el 2020, en los "servicios de apoyo" principalmente comercio y servicios especializados, le sigue los sectores más dinámicos de "la nueva economía", con una pérdida de empleo concentrada en los "nuevos servicios". Por el contrario, el impulso que brindaron al empleo las zonas francas y el sector agrícola tradicional contuvo pérdidas aún mayores.

Gráfico 7.12

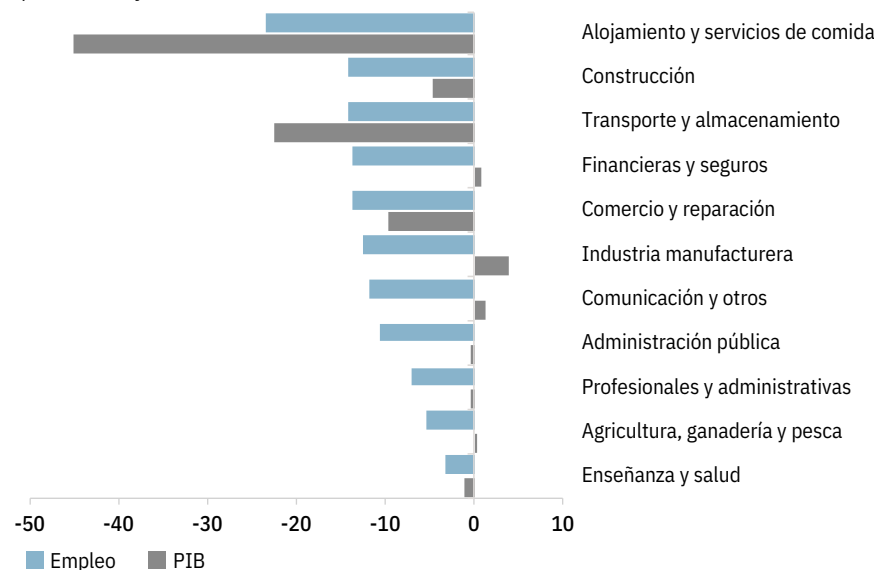
Tasa de crecimiento de las patentes municipales en los cantones de la región Central-GAM. 2020
(porcentaje)



Fuente: Jiménez Fontana, 2021 con datos de Brenes Bonilla et al., 2021, y Omipymes-UNED.

Gráfico 7.13

Tasa de crecimiento del PIB y de las personas ocupadas, según rama de actividad. 2020
(porcentaje)



Fuente: Meneses y Córdova, 2021b con datos del BCCR y la ECE-INEC.

Las asimetrías entre sectores económicos y grupos poblacionales se profundizan en el 2021

El impacto de la pandemia sobre la producción y el mercado laboral fue distinto entre las diversas ramas de la actividad económica. A lo anterior se suman las debilidades que ya tenía la economía costarricense en la estructura productiva y en el mercado laboral, especialmente en los sectores tradicionales y dedicados al mercado interno. Las brechas estructurales en economía son difíciles de corregir a corto plazo, por lo que la recuperación económica profundizó aún más la desigualdad durante los primeros meses del 2021. Los siguientes apartados analizan el proceso de recuperación productiva y laboral durante el primer semestre del 2021 con base en la información disponible al cierre de edición de este *Informe*.

Los sectores económicos más afectados por la pandemia experimentan una lenta recuperación

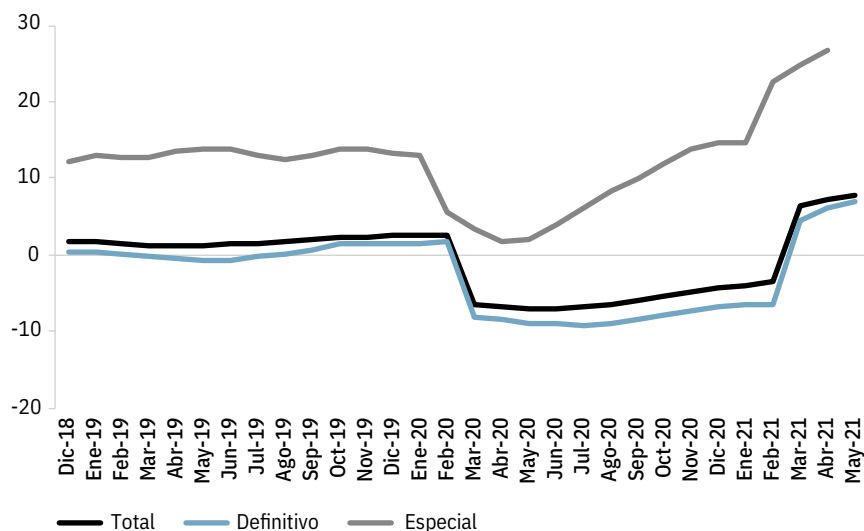
La contracción económica del 2020 fue mayor sobre el régimen definitivo⁷, por lo que ha tenido una recuperación más lenta en comparación con el régimen especial, en el que se observa un impacto menor y una recuperación casi inmediata (gráfico 7.14). En los primeros cinco meses del 2021, el régimen especial superó el crecimiento prepandemia con una trayectoria sostenida de mejora, mientras que en el régimen definitivo esa trayectoria ha sido más lenta.

Es importante señalar que las tasas de crecimiento se pueden ver afectadas por el “efecto base” cuando la economía enfrenta crisis o golpes productivos. Esto quiere decir que las tasas de crecimiento pueden ser muy altas después del impacto, porque inician en un año que tuvo una fuerte contracción. Por lo anterior, es necesario analizar los niveles de producción con el fin de identificar, de forma más precisa, los plazos en los que los diversos sectores productivos recuperan el nivel que tenían anteriormente.

En el régimen especial se observa, en el segundo semestre del año 2020, una recuperación cercana a los niveles de

Gráfico 7.14

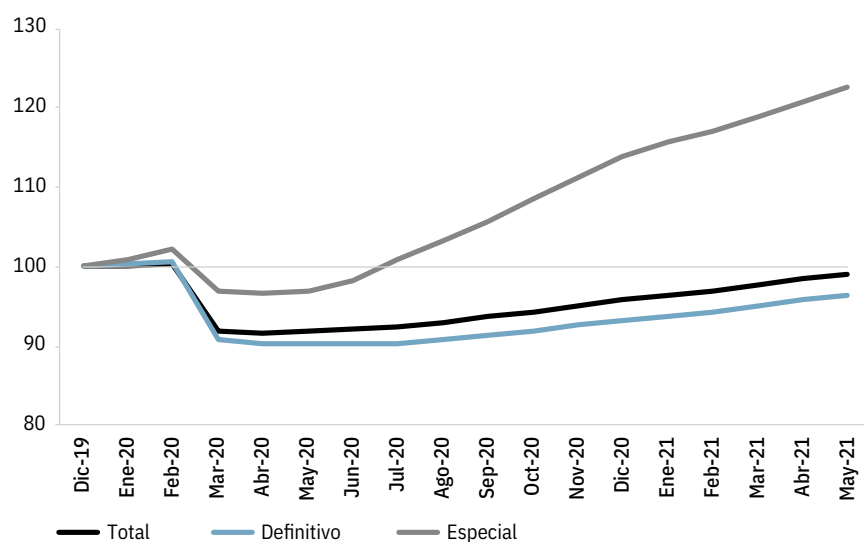
Trayectoria de la variación interanual de IMAE de la tendencia ciclo, por mes, según régimen de producción (porcentaje)



Fuente: Meneses y Córdova, 2021b con datos del BCCR.

Gráfico 7.15

Nivel del IMAE, por mes, según régimen de producción (diciembre 2019=100)



Fuente: Meneses y Córdova, 2021b con datos del BCCR.

producción pre-pandemia. Por el contrario, en el régimen definitivo, los niveles alcanzados en el 2019, no se habían logrado restablecer en mayo del 2021 (gráfico 7.15). De acuerdo con Meneses y Córdova (2021b), la recuperación en zonas francas fue muy rápida, pero este sector representa una pequeña parte de la economía, y encadena menos que el promedio del resto de las actividades económicas.

Durante el 2020, las exportaciones de bienes funcionaron como mecanismos de contención de la contracción económica, aunque tuvieron un bajo impacto de arrastre en el resto de la producción. Como ha sido explicado anteriormente, pese a la caída del turismo, los bienes costarricenses que consume el resto del mundo lograron sostener el crecimiento del sector externo en el 2020, y conseguir una pronta recuperación en los primeros meses del 2021. En mayo del 2021, dieciséis de los veinte productos de exportación recobraron y superaron el volumen exportado que tenían antes de la pandemia (gráfico 7.16). Destaca la recuperación y el mejor posicionamiento de productos como: carne bovina, aparatos electrodiagnóstico y cables eléctricos.

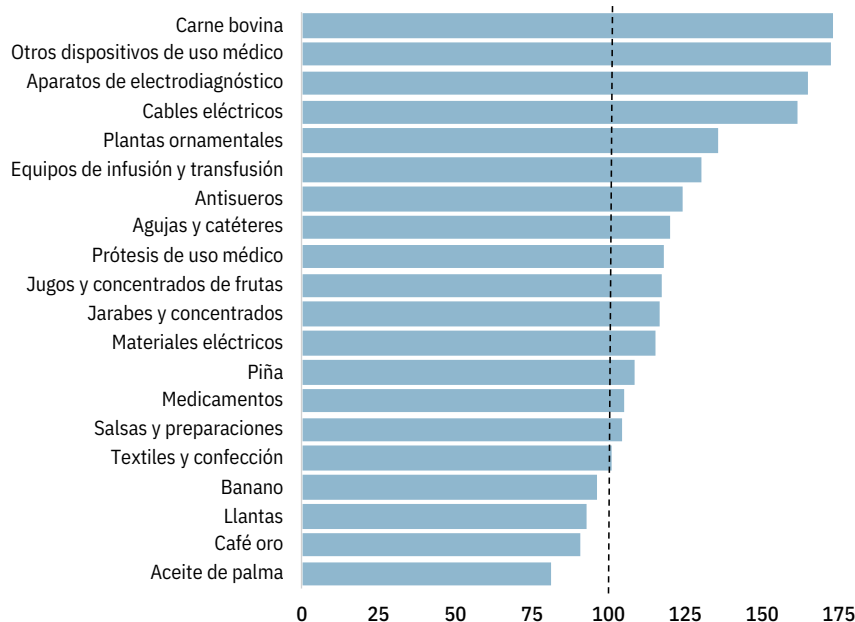
La trayectoria de recuperación continuó en los primeros meses del 2021. En los diez principales destinos, el volumen exportado se restableció entre el primer semestre del 2021 y el año anterior; en este periodo destaca el volumen exportado a Estados Unidos, China y Holanda. La recuperación se replica en las exportaciones que tienen como destino Centroamérica. En mayo del 2021 en los diez principales destinos se registra un volumen exportado superior al del año 2019. Es importante destacar que, desde el 2011, Costa Rica mantiene un tratado de libre comercio con China, sin embargo, su aprovechamiento se ha visto limitado por trámites de protocolos sanitarios, restricciones logísticas, entre otros (recuadro 7.2).

La rápida recuperación del sector exportador, principalmente de zonas francas, se acompañó de una pronta reactivación de los flujos de IED. Los datos disponibles hasta julio del año 2021 muestran un fuerte repunte de la IED, después de haber experimentado una

Gráfico 7.16

Índice del volumen exportados de los veinte bienes principales. Mayo 2021

(índice mayo 2019=100)



Fuente: Meneses y Córdova, 2021b con datos de Procomer.

reducción histórica en el año 2020. En el primer trimestre del año 2021, los niveles de IED de zonas francas y turismo superaron los niveles registrados en el primer trimestre del año 2019. Además, en el sector financiero e inmobiliario los niveles están cercanos a los alcanzados dos años atrás: por el contrario, la IED que va al régimen definitivo tiene todavía un fuerte rezago (gráfico 7.17).

Según rama de actividad, se registra una recuperación en casi todas las actividades (gráfico 7.18). En el primer trimestre del 2021, siete de ellas, que representan el 52,7% del PIB, superaron los niveles de producción del año 2019; dos de ellas lograron recuperar la producción de 2019 (18,7% del PIB), mientras que las cuatro restantes siguen con niveles de producto inferiores al 2019 (20,9% del PIB)

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
**BALANCE DEL SECTOR REAL DE
LA ECONOMÍA**

véase Meneses y Córdova., 2021b,
en www.estadonacion.or.cr

Recuadro 7.2

Diez años de poco aprovechamiento del mercado chino

La negociación de un Tratado de Libre Comercio (TLC) con China fue, para Costa Rica, un momento paradigmático en su trayectoria comercial. Un logro que se había posicionado en el imaginario político y comercial como el inicio de un movimiento de largo aliento hacia los mercados asiáticos. El TLC entre Costa Rica y la República Popular China entró en vigor el 1 de agosto del 2011 (Comex, 2021). Posteriormente y de forma complementaria, en 2016, entró en vigor un Tratado Bilateral de Inversión con ese país (OCEX, 2021).

Después de 10 años de haber alcanzado la condición de comercio preferencial, este tratado ha tenido modestos resultados. La administración del TLC con China, que promueve exportaciones y atrae inversiones,

ha mostrado que el desafío de protocolos sanitarios, tramitología y restricciones logísticas han tenido más peso que las condiciones preferenciales del acuerdo, y la consecuente eliminación de aranceles.

La trayectoria comercial de Costa Rica con China ha tenido, en inversión, un desempeño comercial discontinuo y de escaso desarrollo. En 2006, China se había posicionado como el segundo destino de las exportaciones costarricenses vinculado a las operaciones de la firma Intel (Govaere, 2020). Sin embargo, la crisis financiera del 2008, la subsecuente contracción de la demanda en China y, posteriormente, en 2015, el cierre de la planta de manufactura de Intel en Costa Rica, se combinaron para disminuir drásticamente el valor de las exportaciones a China.

En los últimos 10 años (2011-2020), el comercio entre ambos ha tenido un crecimiento promedio de un 6,2%. Aunque las exportaciones costarricenses crecieron anualmente un 19% (Comex, 2021), en ese período se partía de una base muy modesta de venta de bienes a China. Lo anterior determina que después de diez años de ese ritmo de crecimiento solamente representen 185 millones de dólares, en 2019, apenas el 2% de nuestras las exportaciones nacionales (Comex, 2020). Además, según Comex (2021), durante el período 2011-2020, la inversión extranjera china en Costa Rica representó un monto acumulado de 32 millones de dólares, que representa el 0,1% de la IED total captada por el país en ese período.

CONTINUA >>

Recuadro 7.2 (continuación)

Diez años de poco aprovechamiento del mercado chino

Los resultados moderados de las exportaciones costarricenses han sido compensados con un esfuerzo sostenido de diversificación de la oferta hacia este mercado asiático, tanto en régimen definitivo como en zona franca, con manufactura de alta tecnología, bienes agrícolas y productos de la pesca. Los dispositivos médicos vinculados a la IED constituyen el principal segmento de exportación costarricense a China, con empresas tan emblemáticas

como Microvention Costa Rica que ocupa el primer lugar en las exportaciones a ese país y Boston Scientific Costa Rica, en tercer lugar (Cinde, 2021).

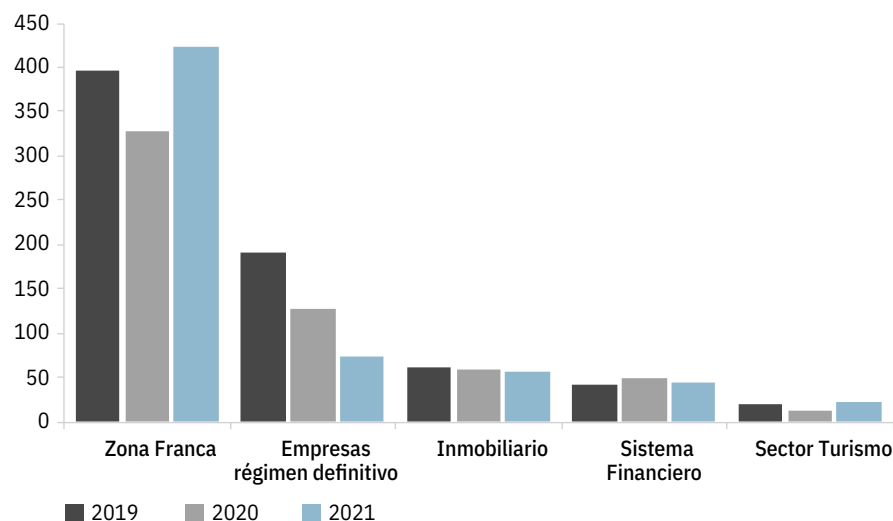
China es un mercado difícil, lejano y altamente competitivo. A los escollos culturales, de idioma, requisitos, protocolos sanitarios y compleja tramitología se suma una complicada logística de transporte. En particular, se destaca la limitante que tiene el país de care-

cer de rutas marítimas directas hacia ese mercado (OCEX, 2021). Todo esto impone el desafío de desarrollar capacidades humanas, para superar obstáculos culturales, jurídicos, de lenguaje y de experticia en la enorme complejidad que tiene el mercado chino.

Fuente: Govaere, 2021 con datos de OCEX-UNED.

Gráfico 7.17

Evolución de los flujos de IED por sector, según año. Primer trimestre de cada año (millones de dólares)



Fuente: Meneses y Córdova, 2021b con datos del BCCR.

un deterioro importante en las oportunidades y la calidad de vida de la población, si no median acciones específicas para crear empleos en otras ramas de actividad. Los factores que explican este cambio en la productividad serán analizados con mayor detalle en próximas ediciones.

Esta situación es más preocupante en la economía costarricense, dada la baja capacidad de generar empleo directo e indirecto cuando crece la producción. Por esta situación, puede esperarse una lenta recuperación del mercado laboral, pese a que se observa una rápida respuesta en la recuperación de las actividades productivas (Meneses y Córdova, 2021b). Esta lenta respuesta en la recuperación del empleo ya ha ocurrido, incluso en condiciones menos graves. Por ejemplo, durante la crisis 2008-2009, se experimentó un profundo deterioro de las oportunidades laborales, se disparó la tasa de desempleo, y no logró reducciones sustantivas una década después.

Según las encuestas continuas de empleo (INEC) del segundo trimestre del 2021 (abril - junio), el índice correspondiente al total de ocupados empezó a registrar una tasa de crecimiento positiva en junio. En efecto, el total de ocupados creció el 12,8% en comparación con el mismo trimestre del 2020. A pesar de esta mejora, en el segundo trimestre del 2021 se reportaron alrededor de 214.000 empleos menos que en el 2019 (prepandemia), cifra que evidencia la destrucción

El empleo se recupera de forma lenta y rezagada respecto a la producción

La recuperación del mercado laboral es muy lenta y no se acompaña de mejoras equivalentes en materia de indicadores de empleo; situación consistente con las brechas productivas y laborales propias de la economía costarricense. Muchas

actividades se recuperaron, pero con un menor número de empleos, es decir, con el mismo nivel de producción se utiliza menor cantidad de mano de obra. Esta realidad no es, necesariamente, positiva. Aunque podría pensarse que esta evolución refleja mejoras en la productividad, el escenario de mayor producción con menos empleo siempre se acompaña de

Gráfico 7.18

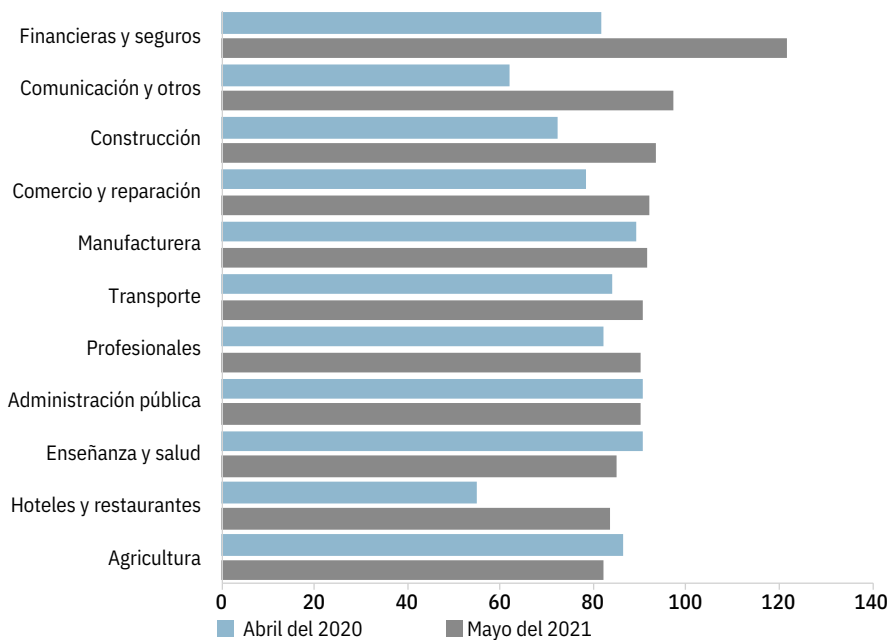
Índice del PIB, por rama de actividad. Primer trimestre, 2021
(PIB primer trimestre de 2019=100)



Fuente: Meneses y Córdova, 2021b con datos del BCCR.

Gráfico 7.19

Índice de empleo según rama de actividad
(Enero del 2020=100)



Fuente: Jiménez Fontana, 2021 con datos de la Encuesta Continua de Empleo del INEC hasta junio de 2021, media móvil.

de puestos de trabajo que experimentó la economía costarricense en el último año.

La economía ya experimentaba dificultades en el mercado laboral antes de esta crisis económica. En los segundos semestres del 2017 al 2019, se generaron, en promedio, 76.000 puestos nuevos por año. Bajo el supuesto de que el país logre retomar este ritmo de crecimiento, no será sino hasta el 2024 cuando la economía volverá a generar la misma cantidad de puestos de trabajo que tenía en el periodo pre pandemia (2.175.098 ocupados; Meneses y Córdova, 2021b).

El proceso de recuperación ha sido asimétrico en las diferentes actividades. Al igual que en la producción, el crecimiento en la ocupación podría estar sesgado por el efecto “rebote” de un año con indicadores muy bajos. Por lo anterior, se analiza el índice de empleo, que muestra el nivel de ocupados en distintos periodos y lo compara con la suma que se mantenía en enero del 2020 (base 100). Un año después del inicio de la pandemia, en mayo del 2021, solo los servicios financieros y de seguros habían logrado superar el nivel de empleo que tenían en enero 2020 (gráfico 7.19). El resto de las actividades mantiene un número de ocupados inferior al existente al inicio del 2020. Destacan la agricultura y los servicios de hoteles y restaurantes, los cuales, en mayo del 2021, contaban con un nivel de empleo menor al 85% del que tenían antes de la pandemia.

La fragmentación que se genera entre la producción y el empleo tiene repercusiones importantes en las oportunidades de la población, y evidencia la reiterada necesidad de replantear las prioridades de la política pública y la privada. La nueva normalidad posiblemente implique cambios permanentes en las relaciones laborales y formas de empleo; la pandemia mostró que es posible producir lo mismo con menos empleo. Aunque la flexibilidad laboral y la adaptación a formas más eficientes de trabajar son importantes, estas nuevas alternativas deben ir acompañada de acciones que permitan mejorar la calidad de vida de la población.

El sistema político implementó diferentes medidas sin atender los principales desafíos del desarrollo productivo

En momentos de crisis, la respuesta del sistema político-institucional es básica para reducir el impacto que esta ocasione sobre los grupos de la población más vulnerables. El sistema político se ha caracterizado, en el ámbito económico, por la coexistencia de una institucionalidad moderna que atiende a los sectores vinculados con el mercado externo, con entidades dispersas y rezagadas en el estímulo de la producción tradicional y, especialmente, con el mercado interno.

Aunque el país ha diseñado múltiples planes estratégicos con enfoque de largo plazo, no ha desplegado acciones importantes que movilicen recursos financieros y técnicos en lo concerniente a la política de desarrollo productivo con enfoque territorial y sectorial. En ese contexto, la insostenibilidad fiscal ha presionado para que se establezcan fuertes recortes en los gastos, lo que limita, aún más, el margen de acción de la política pública.

La pandemia por covid-19 activó una serie de mecanismos y medidas atípicas para contener los niveles de la contracción económica en las instituciones. La mayoría de estas medidas estuvieron concentradas en la facilitación de créditos con el propósito de estimular la producción. Sin embargo, es necesario subrayar que el crédito mantenía una tendencia a la desaceleración antes de la pandemia; por eso la mayoría de estas políticas no se tradujeron en un aumento de la inversión y el consumo. La fuerte contracción del gasto público en materia fiscal redujo aún más la inversión pública en capital, en un contexto de desaceleración de la recaudación y de mayores presiones en el pago del servicio de la deuda. Asimismo, las acciones enfocadas en el aumento de las oportunidades laborales o en el estímulo de encadenamientos fueron escasas. De acuerdo con este panorama, esta sección analiza en detalle las respuestas que ofreció el sistema de política económica para atender la pandemia; primero, con enfoque global, a través del análisis de las medidas y, luego, en materia monetaria y fiscal.

Las medidas que se implementaron temporalmente se enfocaron en el sistema financiero y aumentaron la liquidez

El golpe que recibió la economía costarricense durante los primeros meses de la pandemia obligó al Gobierno a implementar una serie de medidas en diferentes ámbitos para controlar la propagación del virus y, posteriormente, fomentar el crecimiento en un contexto de contracción productiva. El *Informe Estado de la Nación 2020* planteó que el país enfrentó el impacto de la pandemia con un espacio fiscal mínimo, producto del deterioro de las finanzas públicas, de los altos niveles de endeudamiento, así como de una institucionalidad dispersa y rezagada. Por lo tanto, el margen para realizar acciones anticíclicas era limitado.

Con el objetivo de dar seguimiento a las medidas implementadas por el sector público, el Programa Estado de la Nación, en conjunto con el Viceministerio de la Presidencia, construyó una base de datos para dar seguimiento a las medidas implementadas para atender la emergencia generada por el covid-19 (Calderón, 2021). Entre enero y diciembre del 2020, el Gobierno aprobó un total de 661 medidas de las cuales 227 (34%) corresponden al área económica. De acuerdo con Jarquín et al. (2020), la emergencia sanitaria provocó que nuevos actores de la política pública intervinieran en la actividad económica. Por ejemplo, las restricciones y disposiciones sanitarias establecidas por el Ministerio de Salud Pública para atender la pandemia, un actor institucional tradicionalmente de importancia marginal para la política económica, incidieron de forma directa sobre la operación de las empresas, el consumo de los hogares y el dinamismo económico en general.

El gráfico 7.20 muestra una red que refleja la respuesta del Estado costarricense en materia económica, ante la pandemia, durante el 2020. El tamaño de los círculos muestra la cantidad de medidas en las que han estado involucradas las entidades públicas como actores activos, y las líneas que las unen, porque una misma acción estratégica puede ser

presentada y firmada por varias instituciones. Jarquín et al. (2020) plantean que el Ministerio de Salud es el actor que estableció el mayor número de medidas económicas en el 2020, entidad que ha estado involucrada en 61 de las 227 acciones y, además, ha estado vinculado con diferentes entidades del Gobierno Central, y el sector público descentralizado. Otras entidades clave en cuanto a la producción como el MEIC y el MAG han estado involucradas en 23 y 21 medidas, respectivamente.

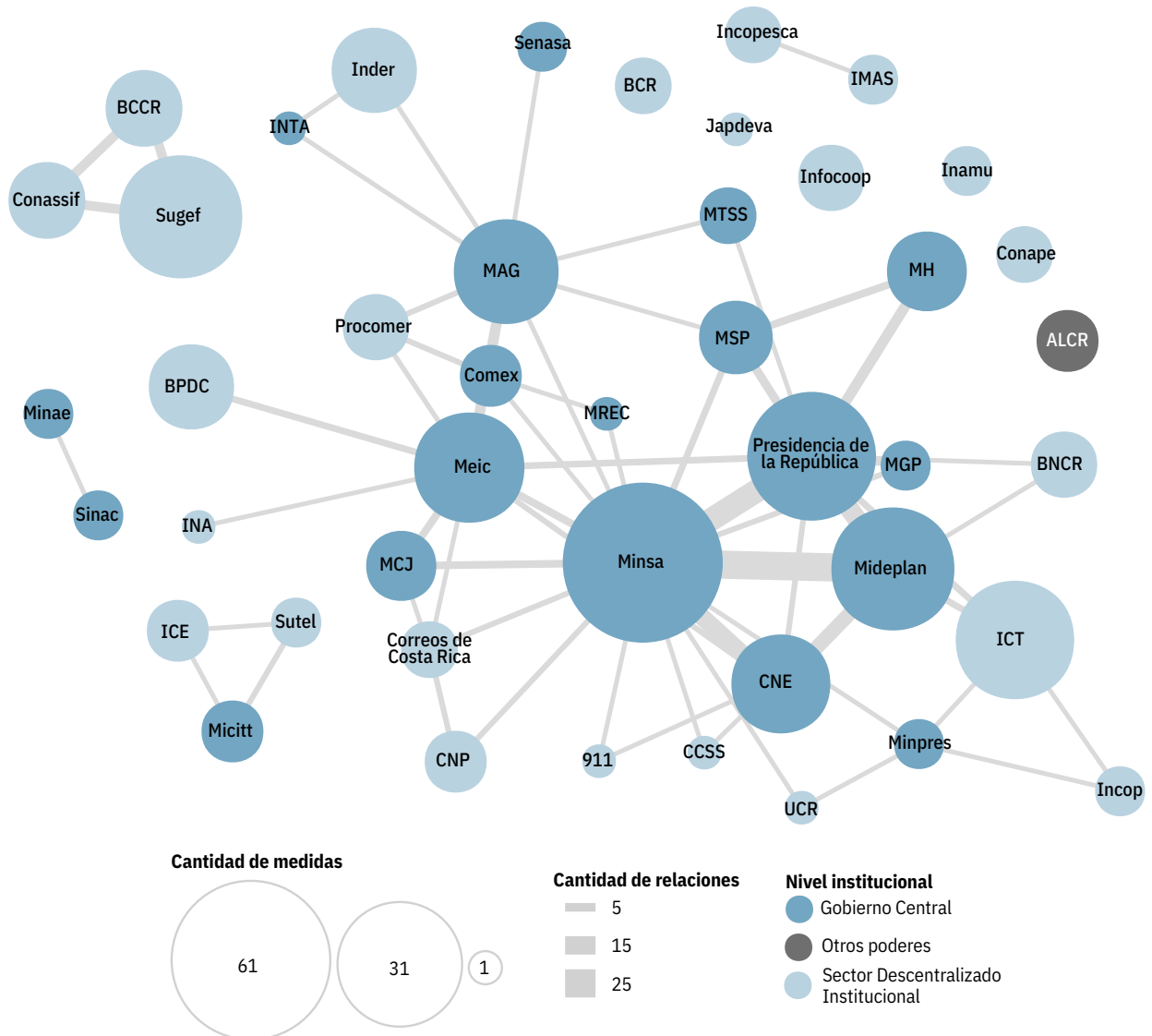
Esta red de medidas permite identificar núcleos importantes de acciones estratégicas, como en el caso de la triada Sugef, BCCR y Conassif. Estas tres entidades publicaron, en conjunto, seis medidas sobre política financiera para facilitar las condiciones crediticias en el mercado. Estas disposiciones incidieron sobre la dinámica del sistema financiero: reducción de la tasa de política monetaria, disminución de la tasa de interés bruta de los depósitos a un día plazo, baja en la tasa de facilidad permanente de crédito y de depósito, renegociación de créditos y cambio en los parámetros de solvencia de los bancos.

Las entidades dedicadas al fomento del sector productivo son fundamentales en el proceso de recuperación de la actividad económica. Un 39% de las medidas establecidas por el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC) se relacionaron con el otorgamiento de créditos (Sistema de Banca para el Desarrollo, Fondo de Avaluos, Banca Maletín, entre otros) o moratorias. Otras medidas apoyaron a las empresas para que comercializaran sus productos a través de canales digitales (17%). El resto de las acciones fueron de alcance limitado en el proceso de recuperación. Un 35% tenían carácter administrativo, pues se enfocaron en las restricciones y la reactivación de las operaciones comerciales de las empresas.

En el caso del Ministerio de Agricultura (MAG), un 33% de las medidas estaban dirigidas a la facilitación de créditos y establecimiento de moratorias; un 24% se referían a las restricciones o a la reactivación de las actividades vinculadas al sector. Estos hallazgos muestran que el MEIC y el MAG, instituciones clave en

Gráfico 7.20

Red sobre la respuesta del Estado costarricense, en asuntos económicos, ante el covid-19. 2020



Fuente: Durán Monge, 2021 con datos de la base de medidas del Estado costarricense como respuesta ante el covid-19 del Viceministerio de la Presidencia y el PEN y Calderón, 2021.

el ámbito productivo nacional emitieron pocas medidas tendientes a acelerar el proceso de recuperación de la economía.

La mayor parte de las medidas económicas aprobadas durante el 2020 corresponden al área de banca y finanzas (27%), servicios (24%) y turismo (14%). Es importante considerar que el tipo de disposiciones emitidas difiere de forma considerable según al sector al que se dirigen. Por ejemplo, la mayor parte de las restricciones y suspensiones enfocadas en la actividad económica y los espacios

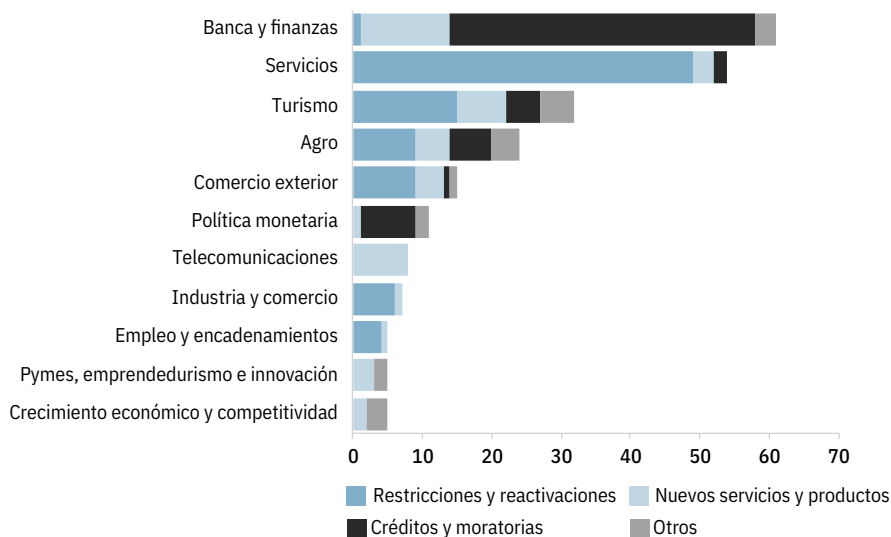
públicos se aplicaron sobre los servicios (gráfico 7.21). Por el contrario, en relación con “Banca y finanzas” la mayor parte de las acciones se relacionaban con los créditos de la banca pública: flexibilización de cuotas y canalización de recursos para el otorgamiento de préstamos. En el área financiera también destaca el establecimiento de moratorias crediticias, por ejemplo: la ampliación de periodos de gracia, todas concernientes a la institucionalidad pública.

Las acciones dirigidas a facilitar las

condiciones del crédito sirvieron, de forma indirecta, para estimular el crecimiento económico, sobre todo porque dependen de otros factores como la confianza de los consumidores, las expectativas de los empresarios, un ambiente propicio para el desarrollo de inversiones y el aumento de la demanda de crédito por parte de las familias y las empresas. En un contexto de crisis productiva, el estímulo directo al crecimiento económico, el “empreendedorismo” y la generación de nuevos puestos de trabajo son

Gráfico 7.21

Medidas económicas implementadas como respuesta a la pandemia por subtema, según tipo de medida. 2020



Fuente: Jiménez Fontana, 2021 con datos de la base de medidas del Estado costarricense como respuesta ante el covid-19 del Viceministerio de la Presidencia y el PEN y Calderón, 2021.

indispensables para mejorar las condiciones de vida de la población y mitigar paulatinamente los efectos negativos de la pandemia.

De acuerdo con la base de datos de medidas (Viceministerio de la Presidencia y PEN, 2021; Calderón, 2021), solo 15 de las 227 medidas económicas corresponden a las áreas de “Crecimiento económico, competitividad y productividad”, “Empleo y encadenamientos” y “Pymes, emprendedurismo e innovación”. Entre ellas se encuentra la mesa de diálogo establecida el 5 de junio del 2020, por el equipo económico de la Presidencia de la República y la Unión Costarricense de Cámaras Empresariales (Uccaep). En la mesa de diálogo se discutió la propuesta de la Uccaep para la generación de empleo y recuperación económica. Otra de las medidas se generó el 12 de junio del 2020, cuando el Ministerio de Agricultura publicó un comunicado en el que informaba que la institución había habilitado una serie de canales virtuales con el fin de divulgar la demanda de empleo del sector agrícola.

Los hallazgos de este análisis evidencian que las acciones específicas en torno de la producción fueron insuficientes. La mayor parte de las medidas implementadas durante el primer año de la pandemia se concentraron en impulsar la economía a través del mercado crediticio, lo que explica el aumento del dinero disponible para realizar préstamos a los hogares y a las empresas que querían invertir (la liquidez en la economía); sin embargo, no lograron acelerar el ritmo de crecimiento de los créditos, como se analizará en detalle más adelante.

El Banco Central mantiene la estabilidad y fortalece la política monetaria expansiva

La pandemia no afectó de forma significativa la estabilidad cambiaria y monetaria; lo que no significa que no existieran cambios importantes en los actores financieros, en la normativa y en las acciones de política sobre el sector. El BCCR fortaleció la política monetaria expansiva, situación que, en conjunto con la flexibilización de la normativa financiera, generó un aumento de la

liquidez. Estas medidas posibilitaron la contención de parte del efecto negativo durante los primeros meses de la pandemia, pero fueron insuficientes para acelerar el proceso de recuperación en el sector productivo.

En los siguientes apartados se analizan detenidamente la evolución de la inflación, el tipo de cambio y las tasas de interés, y las políticas implementadas durante el primer año de la pandemia. Además, se estudian el crecimiento del crédito y la liquidez en la economía.

La reducción de la inflación durante el primer año de la pandemia fue contrarrestada en los primeros meses del 2021

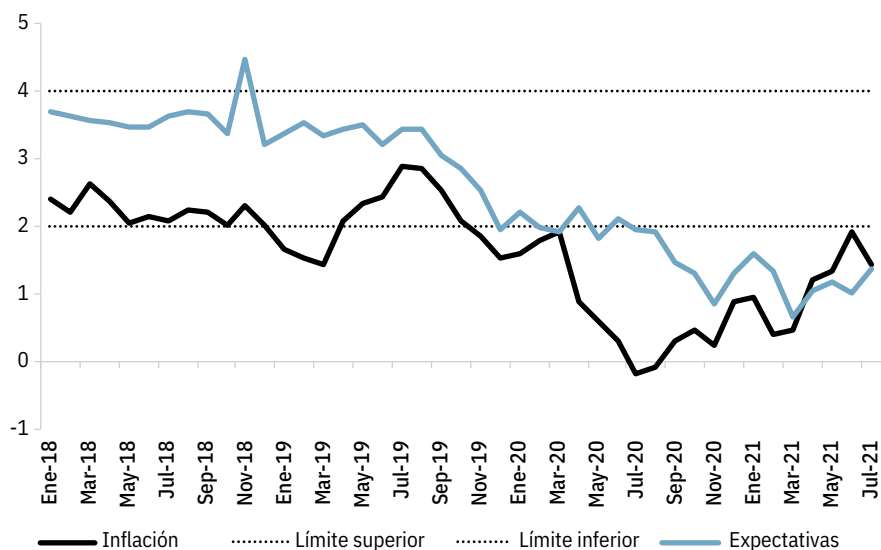
En relación con los precios al consumidor, las medidas sanitarias generaron una contracción de la demanda que redujo las presiones sobre los precios, por lo que la inflación se mantuvo por debajo del rango meta. La pandemia disminuyó la demanda agregada en el mundo y en Costa Rica, circunstancia que se reflejó como una contracción en el consumo de los hogares, la inversión de las empresas y las exportaciones en el mercado externo. Entre el 2019 y el 2020, la tasa de inflación (variación interanual del IPC) pasó de 1,52% a 0,89% (gráfico 7.22). La disminución en este indicador refleja la tendencia a la baja en los precios (presiones desinflacionarias) que se profundizó en el 2020. En torno de esta situación, el BCCR destaca otros factores como la reducción en el precio internacional del petróleo y el estancamiento del crédito al sector privado, hechos que también inciden a la baja sobre la inflación (BCCR, 2021a).

Durante los últimos meses del 2020 se observó una mayor alineación de las expectativas inflacionarias de mercado⁸ respecto a la variación interanual del IPC, lo cual sugiere que la inflación se mantendrá, de acuerdo con lo esperado por los agentes económicos y financieros, por debajo del límite inferior del rango meta establecido por la autoridad monetaria.

Aunque la estabilidad de precios es necesaria para mantener un ambiente propicio para la inversión de las empresas

Gráfico 7.22

Tasa de inflación, expectativas inflacionarias y rango meta



Fuente: Jiménez Fontana y Arce, 2021 con datos del BCCR.

y el consumo de los hogares, constantes bajas tasas de inflación (presiones deflacionarias) también reflejan debilidades en la demanda que terminan asociándose con un bajo crecimiento de la producción y de la generación de puestos de trabajo.

Las variaciones en los precios tienden a incidir de forma diferenciada en los hogares según su nivel de ingreso y sus patrones de consumo. El INEC estima los cambios en los precios de las canastas de consumo promedio de acuerdo con el nivel de ingreso de las familias: bajo, medio y alto⁹. Con base en esta información, puede afirmarse que la pandemia introdujo variaciones importantes en la evolución de los precios en muchas familias. Así, durante el 2018 y parte del 2019, las variaciones en los precios afectaron en mayor medida a los hogares de ingreso alto. Estas brechas se explican por los diferentes patrones de consumo, pues los aumentos en la inflación correspondían en ese momento, principalmente, a presiones en el costo del transporte, rubro que representa casi una quinta parte del consumo de los hogares de ingreso alto, mientras que para las familias de ingreso bajo representa menos del 9%. Con la

pandemia, la caída en los precios que se generó durante el 2020, se observa de forma generalizada según el nivel de ingreso de los hogares. La tasa de variación interanual de precios fue prácticamente igual entre los hogares de ingreso bajo, medio y alto

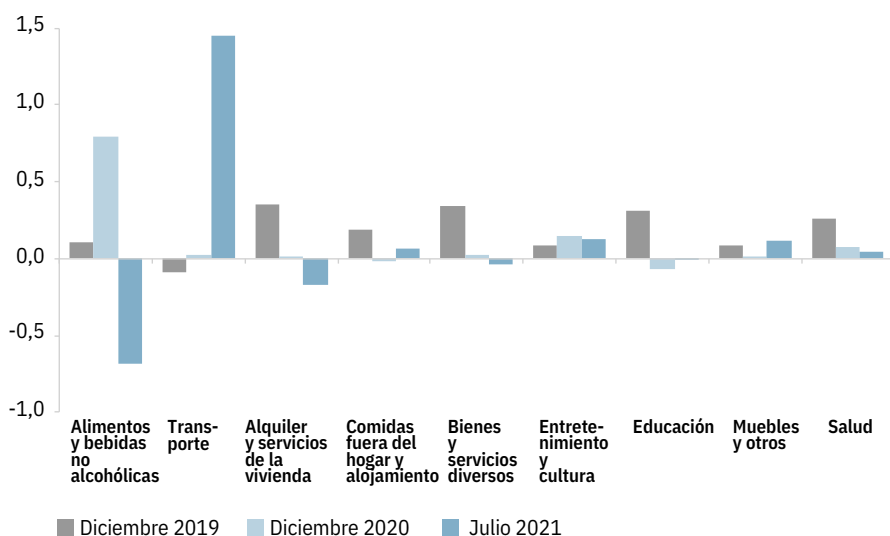
Las bajas presiones inflacionarias del 2020 se vieron contrarrestadas por mayores aumentos en los precios durante el primer semestre del 2021. Los avances en la cobertura de vacunación que lograron las principales economías del mundo y Costa Rica han reducido las restricciones sanitarias. Esta situación ha generado un aumento en la producción, en los precios de las materias primas y en los costos de transporte marítimo en el mundo. Estos efectos ocasionaron presiones sobre los precios, situación que cual se reflejó en un aumento de la tasa de variación interanual del IPC entre febrero y junio del 2021, que pasó de 0,4% a 1,9%. Además de las presiones inflacionarias externas, el aumento sostenido, desde el segundo trimestre de 2020, en el tipo de cambio del colón frente al dólar estadounidense, también ha contribuido a la aceleración del incremento de los precios al consumidor.

El BCCR plantea que es importante considerar que parte del crecimiento de la tasa de inflación durante el primer semestre del 2021 obedece a lo que se conoce como “efecto base” (BCCR, 2021b). Lo anterior significa que al comparar las variaciones interanuales del IPC, entre el 2020 y el 2021, se está considerando la reducción extraordinaria de precios que se generó al inicio de la pandemia. Cuando se analiza en detalle el indicador del IPC, es posible identificar que los precios de los bienes y servicios que sufrieron una contracción mayor durante el 2020 no son los que explican los aumentos que se produjeron durante el 2021. En otras palabras, las presiones inflacionarias más importantes del 2021 no responden a una recuperación de los productos más afectados durante el 2020 (gráfico 7.23).

Durante el 2020, las reducciones más significativas en el aporte a la inflación fueron ocasionadas por las disminuciones en los precios de alquileres, comidas fuera del hogar y alojamiento, educación, servicios de comunicaciones, artículos para la vivienda, salud, bienes y servicios diversos, en su mayoría fueron las actividades más afectadas por las restricciones de movilidad y operación que debieron implementarse para procurar detener el contagio de la pandemia. Por el contrario, hasta julio del 2021, el mayor aumento en la tasa de inflación se explica por el fuerte incremento que experimentaron los precios del componente de transporte de la canasta básica, que sirve para calcular el índice de precios al consumidor, específicamente: aceite, diésel, gas licuado y gasolina. Estos artículos tuvieron tasas acumuladas de crecimiento superior al 30% entre enero y julio del 2021, y provocaron que el aporte del transporte a la inflación fuera de 1,45 puntos porcentuales, su comportamiento obedeció, principalmente, a las presiones alcistas en las cotizaciones internacionales de los hidrocarburos. Este aumento fue parcialmente contrarrestado por una fuerte contracción en los precios de los alimentos y las bebidas no alcohólicas de -0,69 puntos porcentuales.

Gráfico 7.23

Efecto acumulado del IPC de los principales grupos de bienes y servicios a la inflación



Fuente: Jiménez Fontana y Arce, 2021 con datos del INEC.

Las intervenciones de la autoridad monetaria y el aumento de divisas presionan al alza el tipo de cambio

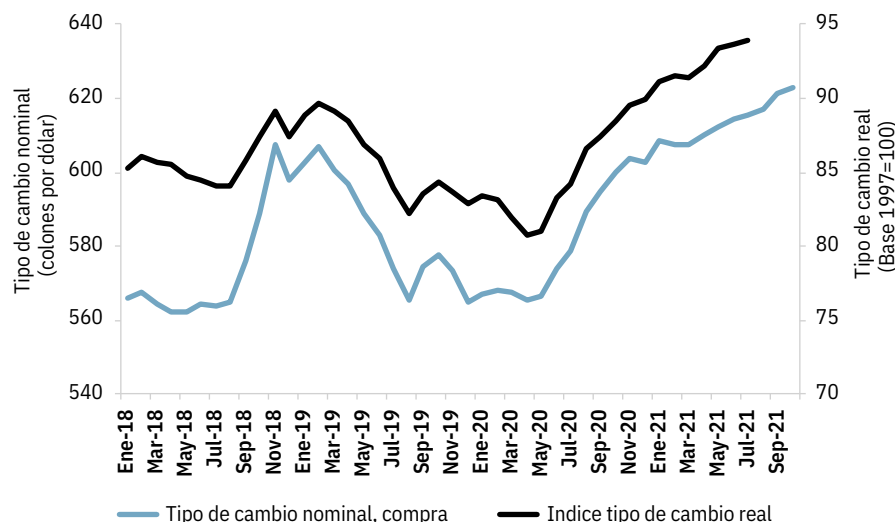
El comportamiento del mercado cambiario es un factor determinante en la estabilidad macroeconómica, pues las variaciones abruptas en la tasa de cambio pueden derivar efectos importantes en la asignación de los recursos productivos y financieros. Esta situación tiene implicaciones fundamentales sobre las decisiones de ahorro, inversión y consumo de los hogares y las empresas. A pesar de que la pandemia generó un significativo golpe productivo a la economía y alimentó la incertidumbre de los agentes económicos, el impacto sobre la estabilidad cambiaria fue moderado. Entre abril y diciembre del 2020, el tipo de cambio nominal de compra pasó de 565 a 600 colones por dólar. Durante los primeros meses del 2021, este indicador mantuvo la senda creciente (gráfico 7.24), aunque a un ritmo menos acelerado y, a finales de octubre, se ubicó en 627 colones por dólar.

El turismo, una de las principales fuentes de ingreso de divisas, experimentó una contracción por el cierre de fronteras y la imposición de restricciones sanitarias. Estas disposiciones redujeron la disponibilidad de moneda extranjera y generaron presiones al alza en el tipo de cambio. Sin embargo, la depreciación fue menor a la esperado, porque la reducción en las importaciones causada por la caída en el consumo de los hogares y la baja en los precios de las materias primas determinaron que la demanda de moneda extranjera fuera menor, lo cual compensó parcialmente las posibles presiones de una depreciación cambiaria. De acuerdo con el BCCR, otros factores que han incidido en el alza del precio del colón por dólar son: la incertidumbre en torno del ajuste en las finanzas gubernamentales, el avance en las negociaciones con el FMI y la incertidumbre que produce la duración de la pandemia (BCCR, 2021b).

La tendencia alcista en el precio de la divisa estadounidense se incubaba en un contexto en que las transacciones “privadas¹⁰” en el mercado cambiario local continuaron siendo superavitarias. Esto

Gráfico 7.24

Tipo de cambio nominal de compra e índice de tipo de cambio efectivo real multilateral



Fuente: Jiménez Fontana y Arce, 2021 con datos del BCCR.

permitió que el BCCR pudiera cubrir las necesidades de divisas del sector público no bancario (SPNB); entre el 2020 y septiembre de 2021, la Autoridad Monetaria adquirió alrededor de 2.926 millones de dólares en Monex.

El comportamiento del BCCR en el mercado cambiario generó una tendencia sostenida de depreciación de la moneda local en ausencia de presiones de demanda o volatilidad significativas. La decisión de la autoridad monetaria local condujo a una depreciación nominal del colón, que, además, junto con el resurgimiento de presiones inflacionarias en los principales socios comerciales del país, provocó una depreciación real.

Política monetaria expansiva y facilidades de crédito generaron un aumento de la liquidez en el corto plazo

En el 2020, el BCCR mantuvo y fortaleció la política monetaria contra cíclica (expansiva), en la que se flexibilizan las condiciones financieras – liquidez y tipos de interés – con el fin de estimular la demanda y, a través de ella, la recuperación de la actividad productiva y el nivel de empleo. La primera medida

que implementó el BCCR fue continuar reduciendo la tasa de política monetaria (TPM). Entre enero y marzo del 2020, este indicador pasó de 2,75% a 1,25%, en respuesta a la desaceleración de la economía. Con la pandemia, el BCCR redujo la TPM hasta 0,75%, en junio del 2020, nivel que se mantiene hasta el cierre de edición de este Informe (gráfico 7.25). Esta política del BCCR ha propiciado importantes reducciones de la tasa de básica pasiva y las tasas de préstamo en moneda local.

Otra medida importante fue que en abril del 2020 el BCCR autorizó la compra de títulos emitidos por el Ministerio de Hacienda por un monto máximo de 250.000 millones de colones, con el fin de facilitar las condiciones financieras del Gobierno. Además, la Autoridad Monetaria aprobó la creación de una facilidad especial de crédito en colones a mediano plazo conocida como Operaciones Diferidas a Plazo (ODP) y dirigida a los intermediarios financieros regulados por la Sugef. El objetivo de esta facilidad era brindar una fuente de financiamiento en moneda nacional a mediano plazo y a un costo bajo, para que las entidades financieras canalizaran esos recursos,

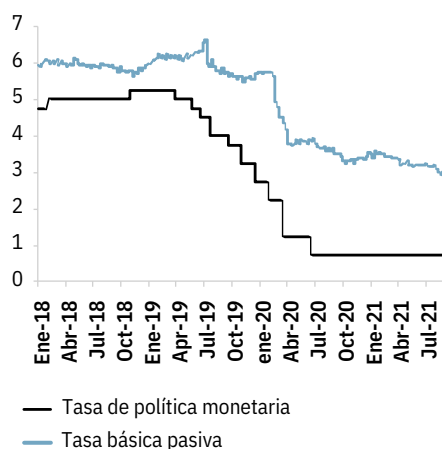
también en condiciones favorables, a los hogares y empresas afectados por la pandemia (Villamichel, 2021b). El desembolso se inició en diciembre de 2020 y en mayo de 2021 el monto alcanzó aproximadamente 788 mil millones de colones.

Entre el 2017 y el 2019, en medio de una tendencia general de desaceleración, el crecimiento promedio del crédito fue de 5,4%. Las facilidades para solicitar préstamos que se implementaron durante la pandemia aumentaron el dinamismo del crédito, pero este indicador todavía se mantiene en niveles bajos, muy inferiores al promedio de largo plazo. Entre junio del 2020 y 2021, la tasa de crecimiento del crédito aumentó de -0,8% a 2,8% (gráfico 7.26). Con la pandemia, la mayoría de los hogares costarricenses redujeron su consumo y, los menos afectados por la crisis aumentaron sus ahorros. Estos factores, en conjunto con la política monetaria contra cíclica, generaron un aumento sustancial de la liquidez (dinero disponible en la economía) en el sistema financiero. Desde abril de 2020, la liquidez total empezó a acelerarse sustancialmente y, en septiembre de 2020 el crecimiento interanual fue

Gráfico 7.25

Tasa de política monetaria y tasa básica pasiva

(porcentaje)

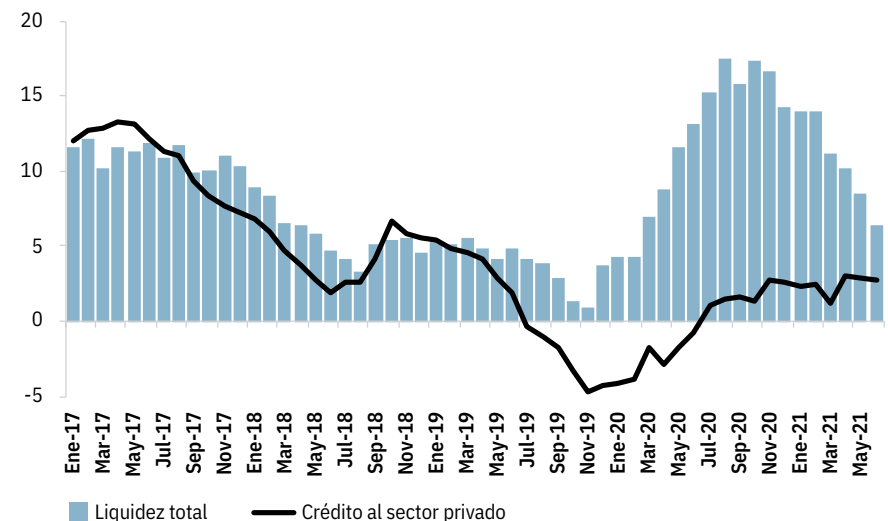


Fuente: Jiménez Fontana y Arce, 2021 con datos del BCCR.

Gráfico 7.26

Tasa de crecimiento de la liquidez total y el crédito al sector privado no financiero

(variación interanual)



Fuente: Jiménez Fontana y Arce, 2021 con datos del BCCR.

superior al 15%. No obstante, ese aumento fue de corta duración y desde octubre del 2020, se observa una fuerte reducción en el dinamismo de la liquidez. Este contexto plantea un riesgo que los bancos deben gestionar atentamente, porque la tenencia de activos líquidos por parte de las empresas y las familias probablemente es temporal.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE ESTABILIDAD MACROECONÓMICA Y CONDICIONES MONETARIAS Y CREDITICIAS DURANTE EL 2020 Y PRIMEROS MESES DEL 2021

véase Jiménez Fontana y Arce, 2021, en www.estadonacion.or.cr

Los cambios reglamentarios en el sector bancario contuvieron los riesgos en un contexto de baja competencia y aumento de la morosidad

La actividad bancaria es un componente fundamental del crecimiento económico. Puede promover la estabilización del consumo a través del tiempo, minimizar las contracciones temporales de los ciclos económicos y, además, permite la canalización del ahorro hacia el financiamiento de la inversión y el consumo.

Desde hace varios años, el sistema financiero experimenta una importante desaceleración del crédito. A lo anterior se suma un modesto avance en eficiencia y competencia bancaria en los últimos años, lo cual aumenta el costo de los créditos para los hogares. En este contexto, con la llegada de la pandemia, las entidades bancarias enfrentaron un aumento en el riesgo de crédito ocasionado por la reducción generalizada de la capacidad de pago de los deudores. Esto determinó que las autoridades implementaran transitoriamente una serie de medidas atípicas para flexibilizar la normativa bancaria, especialmente en lo atinente a la morosidad. Esta sección analiza los avances alcanzados respecto de la competencia bancaria en los últimos años, así como el impacto de las principales medidas implementadas en materia de adecuación de créditos y morosidad.

Los mercados fragmentados y la concentración bancaria impiden mayores avances en competencia

El sector bancario es un pilar fundamental de la economía porque permite la canalización de recursos para el fomento del crédito, el ahorro y la inversión. Entre más eficiente y competitivo sea este sector, menor será el costo de un préstamo para los hogares y las empresas. Entidades bancarias sólidas y eficientes son fundamentales para avanzar en la recuperación del crecimiento económico en el contexto actual de crisis económica. Además, la mayor parte de las medidas económicas que se han implementado para reducir los efectos negativos de la pandemia se enfocan en este sector.

Las políticas concentradas en el sector bancario tienen como objetivo estimular la economía a través del mercado crediticio. En otras palabras, las entidades bancarias también sirven como herramientas estratégicas para el desarrollo productivo. Por lo anterior, el buen funcionamiento de estas entidades propicia que la canalización de recursos logre traducirse en mayor crecimiento económico.

En 1995, con la liberalización del monopolio de cuentas corrientes, el país promovía el aumento de la competencia y eficiencia en el mercado crediticio. Villamichel (2021b) plantea que un primer impacto de la reforma fue el aumento del valor de sus activos, porque se sextuplicaron y han mantenido un crecimiento real promedio de 7,5% anual desde esa fecha. En ese periodo, el principal crecimiento lo aportaron los bancos privados, que se multiplicaron cerca de catorce veces, en tanto que los bancos públicos casi se cuadruplicaron.

Con el crecimiento del sector bancario también cambió la estructura del crédito por sector. Entre 1995 y el 2020, los recursos dirigidos hacia la agricultura y la industria manufacturera pasaron de representar el 37% al 9% del total, mientras que a los enfocados en los créditos personales de consumo y vivienda para los hogares aumentaron de 22% a 53%, en el mismo periodo. La disponibilidad de crédito para las familias fomentó el consumo interno y aumentó el dinamis-

mo de la demanda agregada, aunque se dirigieron menos recursos a la inversión. El aumento del acceso al crédito no se ha generalizado y aún persisten sectores sociales con menos posibilidades de obtenerlo en el sistema bancario formal (García et al., 2016).

La competencia en el sector bancario reduce los costos de los créditos que enfrentan los hogares y las empresas. El sistema bancario nacional experimentó un incremento significativo de las condiciones de competencia especialmente entre 2005 y 2015; pero, desde entonces, se observa una reducción. La premisa de un mercado competitivo supone que el número de participantes de un mercado debería tender a aumentar. Como era de esperar, la participación relativa de los bancos estatales medida por activos se redujo rápidamente del 70% del total, en 1995, hasta el 56% en 2004. Entre 2005 y 2014 se estabilizó en torno del 50% y, desde entonces se ha reducido gradualmente hasta un 44% en 2020. Villamichel (2021b) plantea que las entidades siguen estrategias en mercados fragmentados o de nicho que les permiten actuar sin enfrentar una competencia importante. Los bancos públicos tienen presión competitiva en el mercado de colones, en tanto que, en ese mismo mercado, los bancos privados se comportan como tomadores de precios.

Para medir la evolución de la competencia, se analiza el “Índice Herfindahl-Hirschman” (HHI), que analiza el nivel de concentración de los mercados y considera la distribución del tamaño de las empresas que los conforman (recuadro 7.3). Cuando este indicador se aproxima a cero indica que el mercado está constituido por un gran número de empresas de igual tamaño. Los resultados del índice Herfindahl-Hirschman evidencian el papel relevante del uso de los dólares en el desarrollo bancario (gráfico 7.27). Mientras que el grado de concentración en colones se ha mantenido en niveles elevados, con el uso de dólares en los bancos privados se logró equiparar el tamaño relativo de los bancos y reducir inicialmente el grado de concentración; pero, después del año 2000 se ha estabilizado.

De acuerdo con la concentración de

Recuadro 7.3

Estimación de la concentración de activos en el sistema bancario

Para analizar el nivel de concentración de activos se calcula el índice de Herfindahl-Hirschman. Este indicador se calcula mediante la suma de los cuadrados de la participación porcentual de todos los bancos en el mercado. Cuanto más alto sea el índice, mayor será la concentración en la industria. Un HHI menor a 10% se considera no concentrado, entre 10% y 18% moderadamente concentrado, y con un índice superior a 18% concentrado. Un índice HHI de 100% será indicativo de un mercado con un solo participante.

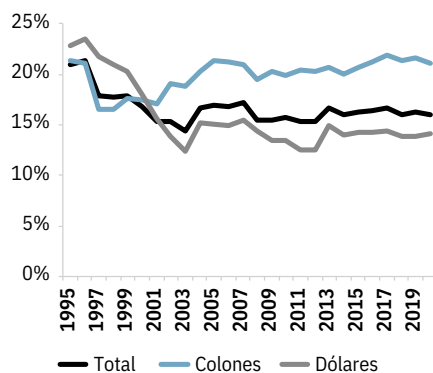
Fuente: Villamichel, 2021b.

activos en colones en la banca pública, Corrales (2016) identifica que este sector presenta mayores niveles de ineficiencia bancaria, medida por la razón entre los gastos operativos y el margen de contribución. Cuanto más elevado sea este indicador, mayor es la ineficiencia bancaria (gráfico 7.28). En el largo plazo hay una tendencia de mejora de la eficiencia en los bancos públicos y privados, que ha contribuido a la reducción del margen de intermediación, aunque ha tenido mayor fuerza en los bancos privados. Es importante notar que, durante el primer año de la pandemia, la eficiencia operativa mejoró. Esto se explica, en gran medida, por la reducción del margen financiero asociado a las adecuaciones de créditos, y a una menor dinámica de su cartera de crédito, especialmente en dólares que es la moneda que utiliza preferencialmente la banca privada (Villamichel, 2021b).

Medidas financieras atípicas facilitan las condiciones del crédito durante la pandemia, pero plantean mayores riesgos en el corto plazo

Aunque el crédito es un componente fundamental del crecimiento económico, un elevado nivel de endeudamiento

Gráfico 7.27

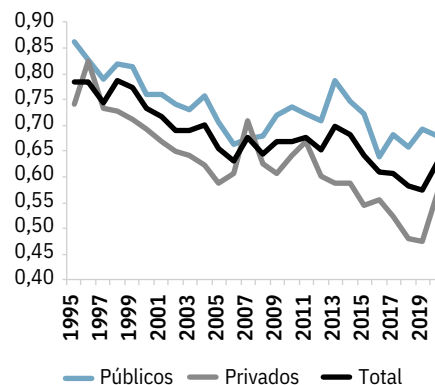
Nivel de concentración de activos del Sistema bancario nacional, según moneda

a/ El nivel de concentración se mide a través del Índice Herfindahl-Hirschman. Cuando el valor del indicador se aproxima a cero significa que el mercado está constituido por un gran número de empresas de igual tamaño, y cuando es igual a 100%, que solo hay un participante.
Fuente: Villamichel, 2021b con datos de Sugef.

aumenta la presión que generan los pagos por concepto de intereses sobre el ingreso disponible en los hogares y las empresas. La pandemia incidió sobre un sector bancario que ya venía desacelerándose. Además, la contracción del consumo de los hogares, y la inversión limitaron la capacidad de pago de los principales actores económicos, por lo que las entidades bancarias enfrentaron un aumento en el riesgo de crédito. Este panorama ha ocasionado que los bancos proyecten, para los próximos meses, un mayor deterioro de las carteras crediticias, en relación con el que existe en la actualidad.

Villamichel (2021b) plantea que el impacto real de la pandemia sobre el sistema bancario, específicamente sobre la calidad de la cartera crediticia, aún no se observa plenamente pues su transmisión está en desarrollo, y porque las medidas de flexibilidad normativa han permitido mitigar o postergar el golpe sobre los balances de los intermediarios (recuadro 7.4). Las autoridades financieras nacionales implementaron medidas especiales ante las circunstancias particulares de la

Gráfico 7.28

Evolución de Índice de Eficiencia Operativa^{a/} por tipo de banco y año

a/ Cuanto menor es el valor del indicador, mayor es la eficiencia operativa de la entidad.
Fuente: Villamichel, 2021b con datos de Sugef y Corrales, 2016.

crisis, que según estándares de normalidad habrían sido inaceptables, pero que ahora permiten que el sistema financiero siga funcionando con normalidad; además, se espera que se reviertan cuando se normalicen las condiciones de salud, después de la pandemia.

El Conassif y la Sugef optaron por medio de cambios normativos, entre ellos, la flexibilización de los indicadores regulatorios sobre temas clave como la morosidad. En otras palabras, los cambios normativos evitan de forma artificial y temporal que los balances de los bancos sufran un mayor deterioro. Los problemas de fondo que se profundizaron con la pandemia en relación con los riesgos de crédito y la morosidad no han sido corregidos, por el contrario, han sido postpuestos.

Como medida para paliar los efectos negativos de la pandemia, los bancos costarricenses readecuaron y prorrogaron alrededor del 40% del valor de su cartera crédito. Estas acciones consistieron principalmente en ampliar plazos de gracia, readecuar la deuda, recortar las tasas de

Recuadro 7.4

Medidas temporales de regulación financiera

En marzo de 2020, después de iniciadas las medidas de salubridad, se exceptuó temporalmente a los bancos de los requerimientos de información para la readecuaciones, prórrogas y refinanciamientos de créditos, y se permitió mantener sin cambio la calificación de capacidad de pago. Lo anterior con el fin de que las modificaciones a los créditos que ofrecieran los bancos fueran expeditas y no repercutieran sobre las reservas. De lo contrario, se podría castigar la suficiencia patrimonial de las entidades, sin que se conocieran con exactitud la dimensión, extensión y temporalidad de las condiciones que acarrearía la pandemia; esta medida se renovó hasta el 31 de diciembre de 2021. Adicionalmente, en noviembre de 2021 se dio la oportunidad de flexibilizar permanentemente el horizonte de análisis de la capacidad de pago de acuerdo con las condiciones de los créditos readecuados, y también se amplió, permanentemente, el plazo de aprovisionamiento.

Otra medida importante en materia bancaria fue la excepción que se brindó temporalmente, hasta diciembre de 2021, al

número de readecuaciones, prórrogas y refinanciamientos para efectos de operaciones especiales. Paralelamente se exceptuaron los períodos de gracia y se amplió el plazo de vencimiento de las readecuaciones o prórrogas. También se suspendieron los requerimientos de limpieza de las líneas de capital de trabajo, así como la condición de no haber readecuado, prorrogado o refinanciado desembolsos de esas líneas. Además, se flexibilizaron los criterios de clasificación de los deudores por número de reestructuraciones.

En relación con la regulación prudencial se flexibilizaron hasta finales de del 2021 las siguientes medidas: i) se exceptuaron las pérdidas durante seis o más meses, en los últimos doce meses como razón de irregularidad, ii) ajustar parámetros del índice de cobertura de liquidez y iii) reducir los niveles que llevan la suficiencia patrimonial.

Fuente: Villamichel, 2021b con datos de Conassif.

la implementación de mecanismos que permitan mantener la solvencia patrimonial adecuada.

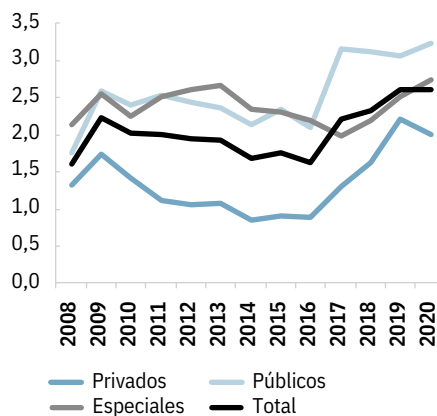
Las medidas financieras permitieron que, en el 2020, los indicadores de morosidad mostraran un aumento apenas perceptible (gráfico 7.29). Debe insistirse en que este resultado no se origina en un cumplimiento de la mayoría de los compromisos de pago de deuda de los hogares y las empresas, sino en los arreglos de pago que realizaron los bancos con sus clientes. En adición a la reducción de la demanda de crédito se había estado experimentando; además entraron a regir medidas como la tasa de usura y el tope a las comisiones de tarjetas de crédito que limitaron aún más la capacidad de generar utilidades de los bancos.

En el 2020 la calificadora de riesgo Moody's calificó al sistema bancario costarricense con panorama negativo. Este organismo internacional prevé un aumento en la mora crediticia cuando terminen las medidas regulatorias transitorias que permitieron a los bancos diferir los pagos de los préstamos de sus clientes sin tener que afectar su calidad crediticia ni hacer estimaciones adicionales sobre la cartera de crédito, por ahora. Es importante considerar que el endeudamiento elevado no es una condición generalizada en el mercado. La Oficina del Consumidor Financiero (2021) identificó que los niveles más altos de endeudamiento están concentrados en grupos específicos de la población, en el que un 20% de los deudores tienen un servicio de la deuda que representa más del 62,5% de sus ingresos (recuadro 7.5).

En síntesis, los indicadores bancarios aún no reflejan los efectos relacionados con la pandemia. Hacia el futuro los retos serán el manejo de los riesgos crediticios de los deudores y de la morosidad, cuando se normalice la normativa bancaria. De materializarse un escenario en el que no se recupere significativamente la capacidad de pago de los deudores, no se reactive la demanda de crédito y se revierten las medidas temporales, se podría comprometer la estabilidad del sector financiero (Villamichel, 2021).

Gráfico 7.29

Morosidad mayor a 90 días y cobro judicial, por tipo de banco (porcentaje)



Fuente: Villamichel, 2021b con datos de Sugef.

interés y, en menor medida, trasladar los créditos de dólares a colones. Esto fue posible, sin generar repercusiones normativas inmediatas gracias a la suspensión regulatoria temporal de los ajustes a las calificaciones de los deudores y de sus efectos sobre los indicadores de solvencia. Específicamente se exceptuó temporalmente a los bancos de importantes requerimientos de información en materia crediticia sin que esto afectara la calificación de la capacidad de pago. Esta fue una postergación oportuna, pero tiene el contra efecto de reducir la información disponible sobre la condición económica de estas entidades. En la medida en que se normalicen las condiciones económicas y de salubridad, se impone el reto de identificar los créditos no viables, el registro gradual de las pérdidas asociadas, y

Recuadro 7.5

Los altos niveles de endeudamiento del 2019 se mantienen en el 2020

Entre octubre y noviembre de 2020 la Oficina del Consumidor Financiero aplicó la Encuesta de Endeudamiento, que reveló que el 74% de las personas consultadas admitió tener algún tipo de deuda, porcentaje que tiende a ser mayor en los hombres, personas de 25 años o más, con trabajo remunerado, jefes de hogar, casados o en unión libre, y con educación universitaria.

Se encontró una alta persistencia en el endeudamiento, porque el 77% de las personas que indicaron que tenían deudas en el 2019, las mantienen en el 2020. Además, el 35% de los encuestados indicó que sus ingresos apenas cubrían sus necesidades básicas, y al 27% no les alcanzan del todo. En promedio, las personas tienen entre dos y tres deudas, entre las que destacan los créditos personales o de consumo, préstamos con familiares o amigos y

las deudas con empresas de electrodomésticos, entre otro tipo de comercios.

Adicionalmente, a partir de la información recopilada, el estudio definió una medida relativa de endeudamiento que se calculó como el porcentaje total del ingreso mensual destinado a pagar deudas; esta medida se denominó como “compromiso del ingreso”. También se encontró que el nivel de compromiso más frecuente (la moda) está alrededor del 30%, valor que coincide con un nivel considerado como aceptable. Sin embargo, el estudio confirma que hay grupos de población que enfrentan muy altos niveles de endeudamiento, por ejemplo, alrededor del 20% de los encuestados hace pagos por deudas que representan el 62,5% o más de sus ingresos, en algunos casos superan el 150%. Cerca del 18% enfrenta un nivel de compromiso entre 37,6% y 62,5%; mientras que alrededor de

52% de las personas en la muestra enfrentan compromisos del 30% o menos.

Finalmente, el estudio permitió analizar el acceso al crédito a través del sistema financiero regulado. Se encontró que las mujeres, las personas sin trabajo remunerado, las personas en los grupos de menores ingresos (menos de 500 mil colones) y que habitan fuera de la GAM, acuden principalmente (entre 57% y 63%) a familiares, amigos o compañeros de trabajo. Mientras que, de acuerdo con el crecimiento de los ingresos o la posibilidad de contar con un empleo remunerado, las personas se mueven al crédito de entidades reguladas (hasta 65%) y tiende a desaparecer el crédito con familiares o amigos.

Fuente: Montero, 2021 con datos de la Oficina del Consumidor Financiero del 2020.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
COMPETENCIA BANCARIA E
IMPACTO DE LA PANDEMIA
véase Villamichel, 2021b,
en www.estadonacion.or.cr

Ante una fuerte contracción de los ingresos tributarios, la política de austeridad del Gobierno no redujo las presiones de la insostenibilidad fiscal

La insostenibilidad de las finanzas públicas amenaza el financiamiento de la política pública para promover el desarrollo humano, como lo han señalado ediciones anteriores del *Informe*. A pesar de que a finales del 2018 el país aprobó una reforma fiscal que empezó a regir en junio de 2019, el golpe ocasionado por la pandemia sobre la producción deterioró la recaudación tributaria. La pandemia covid-19 impactó la economía costarricense en un momento en el que presentaba debilidades estructurales en

las finanzas públicas y en la gestión de la deuda, además, apenas se iniciaba el ajuste de la reforma fiscal. En virtud de este panorama, la situación fiscal sigue siendo crítica en 2021, por lo que los avances en los ajustes que realice el Gobierno durante los próximos meses serán determinantes para garantizar el funcionamiento de los programas sociales.

La abrupta paralización de la actividad económica a partir de marzo de 2020 redujo los ingresos tributarios y presionó el aumento del gasto social para apoyar coyunturalmente a los sectores más afectados y a las actividades de salud pública. Entre el 2016 y 2019, el crecimiento de los ingresos fiscales fue de 6,4%, y en el 2020 este indicador pasó a -10,8%. Asimismo, el rubro de gasto se redujo, en correspondencia con la fuerte contracción en la recaudación tributaria, pese a las demandas derivadas de la atención de la pandemia. Sin embargo, esa reducción (-2,1%) fue insuficiente para evitar el fuerte deterioro de las finanzas públicas. Como consecuencia, entre el 2019 y 2020, el déficit fiscal pasó de 6,6% a 8%, mientras que la deuda pública aumentó

de 57% a 67% del PIB (gráfico 7.30), este resultado fiscal es el más crítico desde la crisis que vivió el país a inicios de la década de los ochenta.

Pese a la evolución negativa de las finanzas públicas, el balance fiscal de finales del 2020 fue menos desfavorable que lo que se proyectaba para la mitad de ese año. El Ministerio de Hacienda estimaba un déficit del 9,3% del PIB para el 2020, la calificadora Moody's calculó que el déficit alcanzaría un 9,7% del PIB, y la Contraloría General de la República (CGR), un 11,2% del PIB. Estas proyecciones iniciales incorporaban un alto grado de incertidumbre y pesimismo respecto del avance de la pandemia.

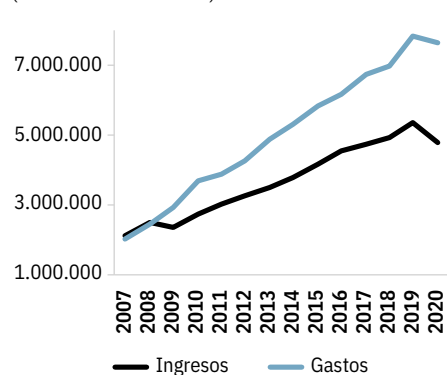
Un aspecto importante de señalar es que las condiciones globales facilitaron la disponibilidad de empréstitos de organismos multinacionales con tasas de interés inferiores a las locales. Además, las condiciones locales de liquidez, propiciadas por la política monetaria expansiva, también posibilitaron el financiamiento en moneda local a tasas razonables. Pese a esto, en la actualidad, las herramientas de política fiscal están más condicionadas

Gráfico 7.30

Indicadores financieros del Gobierno Central

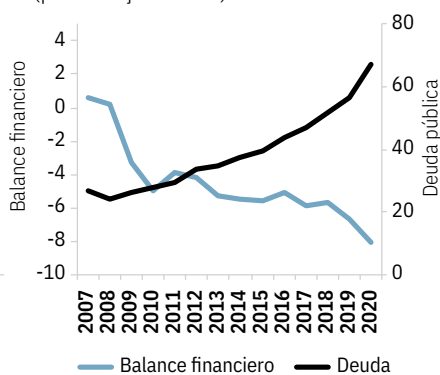
Ingreso y gasto nominal

(millones de colones)



Balance financiero y deuda

(porcentaje del PIB)

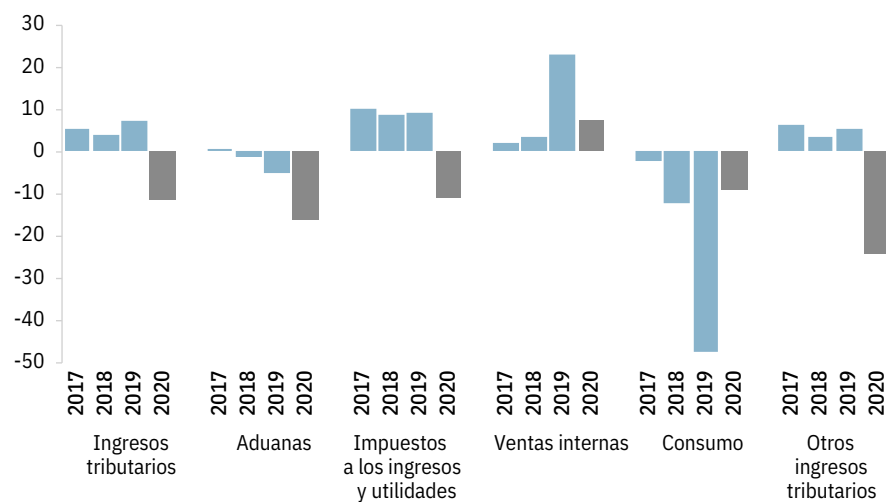


Fuente: Jiménez Fontana, 2021 con datos del Ministerio de Hacienda y el BCCR.

Gráfico 7.31

Tasa de crecimiento del ingreso tributario del Gobierno Central, total y principales categorías

(porcentaje)



Fuente: Jiménez Fontana, 2021 con datos del Ministerio de Hacienda.

y son vulnerables a eventuales complicaciones que puedan producir nuevas variantes del virus, que ocasionarían restricciones de distanciamiento social.

Analizar los resultados de las finanzas públicas del año 2020 resulta complejo por los diversos cambios metodológicos y estructurales que se han implantado, y que limitan la comparación interanual de las cifras públicas. Además de los efectos de la pandemia, se introdujo una cantidad importante de modificaciones

legales y administrativas que dificultan la comparación entre los resultados actuales y la tendencia de años anteriores. Villamichel (2021a) identifica cinco cambios que dificultan el seguimiento comparado de la situación fiscal en relación con años previos:

- Medidas para suspender o postergar el pago de impuestos.
- Ajuste del periodo de declaración y

liquidación anual del impuesto sobre la renta en la *Ley de fortalecimiento de las finanzas públicas*.

- Disponibilidad de empréstitos de organismos multilaterales para apoyo presupuestario y combate de los efectos de la pandemia.
- Implementación de los cambios previstos en la *Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas*.
- Actualización de la metodología y del año base del cálculo de las cuentas nacionales.

El deterioro en la recaudación tributaria durante el 2020, no evitó la aprobación de nuevas exoneraciones fiscales

Como se mencionó anteriormente, la contracción de los ingresos fiscales en términos nominales (-10,8%) generó una disminución de la carga tributaria en Costa Rica. Entre el 2019 y el 2020, la carga se redujo de 14,2% a 13,2% del PIB, este es el nivel más bajo que se ha registrado desde el 2000. En el 2020, todas las categorías de impuestos se contrajeron con la excepción de impuesto sobre las ventas internas, que creció un 7,2% como efecto residual de la implementación del impuesto al valor agregado, (IVA) en julio de 2019 (gráfico 7.31).

La contracción de los impuestos se debe, principalmente, a la abrupta caída de la actividad económica, pero también a las diferentes medidas aprobadas por el Gobierno para el alivio fiscal durante la pandemia. El Ministerio de Hacienda concedió moratorias del impuesto sobre el valor agregado, del impuesto selectivo de consumo y de aranceles, así como la eliminación de los pagos parciales del impuesto sobre las utilidades y la exoneración del impuesto al valor agregado en arrendamientos comerciales, entre abril y junio de 2020. Además, la *Ley de autorización de reducción de jornadas de trabajo* ante la Declaratoria de Emergencia Nacional (9982) permitió la reducción temporal de las jornadas laborales y de esta forma se redujo la base imponible de los impuestos ligados a los salarios. Las

implicaciones de los cambios normativos en materia laboral serán analizadas, con mayor detalle, en próximas ediciones del Informe.

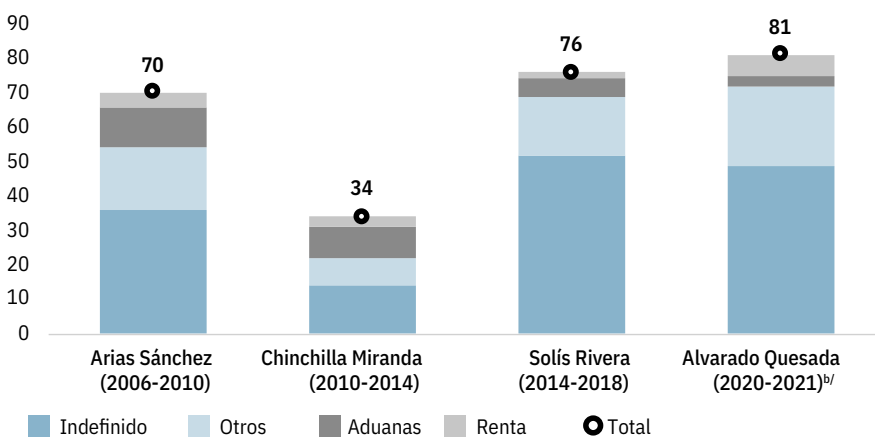
Otro aspecto a considerar es que la *Ley de fortalecimiento de las finanzas públicas* (9635) ajustó el periodo de declaración y liquidación del impuesto sobre la renta. Esto implicó un ingreso menor estimado en aproximadamente 101 mil millones de colones (0,28% del PIB) en 2020. Esta reducción es proporcional a los tres meses de traslado del cierre fiscal -de septiembre a diciembre- y su liquidación de diciembre a marzo de 2021.

En un contexto de contracción de los ingresos tributarios, la Asamblea Legislativa continuó aprobando exoneraciones fiscales. El *Informe Estado de la Nación* da seguimiento a las exoneraciones fiscales aprobadas y vigentes en Costa Rica desde 1953, en conjunto con el Departamento de Servicios Parlamentarios. De acuerdo con el último registro de la base de datos, existen 1.418 exoneraciones vigentes, de las cuales 81 fueron aprobadas entre mayo del 2018 y agosto del 2021 (gráfico 7.32). Aunque la administración Alvarado Quesada (2018-2022) aún no ha finalizado su gestión, la actual Asamblea Legislativa acumula la mayor cantidad de exoneraciones fiscales desde el 2002. Además, es importante destacar que el país incumple con lo establecido en el *Código de normas y procedimientos parlamentarios*, del total de exoneraciones un 60% carece de mecanismos de control, 78% no tiene plazo de vigencia y un 47% no especifica el impuesto exonerado.

Del total de exoneraciones aprobadas entre el 2018 y agosto del 2021 de la administración Alvarado Quesada un 14% corresponde a trámites de formalización para la aprobación de préstamos con el FMI, BCIE, Corporación Andina de Fomento y BID, entre otros, para mejorar la solvencia fiscal. Además de las leyes aprobadas destacan la *Ley de fortalecimiento de las finanzas públicas* y la *Ley para la atracción de inversionistas, rentistas y pensionados*, las cuales incluyen diez y cinco exoneraciones fiscales, respectivamente. Durante los últimos meses del Gobierno también se identifica

Gráfico 7.32

Cantidad de exoneraciones fiscales aprobadas^{a/}, según tipo de impuesto y periodo administrativo^{b/}



a/ La categoría "indefinido" incluye la cantidad de exoneraciones que no establecen claramente el impuesto afectado.

b/ Considera las exoneraciones aprobadas en la administración Alvarado Quesada hasta agosto del 2021.

Fuente: Jiménez Fontana, 2021 con información de Achoy, 2021 y la base de datos de exoneraciones fiscales del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa y el PEN.

la aprobación de exoneraciones al IVA sobre arrendamientos comerciales y servicios turísticos para reducir el impacto negativo de la pandemia sobre el sector productivo.

El gasto público total disminuyó en el 2020 a pesar de existir mayores presiones fiscales por la atención de la pandemia

En el 2021 se observa contención del gasto y cumplimiento de la regla fiscal, pese a la presión que generaron nuevos compromisos asociados a la pandemia. El gasto total del Gobierno central se redujo en -2,1% respecto al año anterior. La reforma fiscal aprobada en el 2018 incluyó una regla que establece límites al crecimiento del gasto corriente, según los niveles de endeudamiento y el crecimiento económico. Esta regla fiscal establece cuatro escenarios posibles, en los cuales cuanto mayor sea la deuda, menor será la autorización para el crecimiento de gasto corriente (PEN, 2019). El cuarto escenario (más crítico) considera que, si la deuda pública supera el 60% del PIB, como ocurre en la actualidad, el aumento del gasto corriente promedio no puede

superar el 65% del crecimiento promedio del PIB nominal. Por estas disposiciones, en el 2020, el límite del incremento del gasto corriente era de 4,7%; sin embargo, el crecimiento real fue de 1,5%. Esto refleja que la contención de los egresos fue mayor que lo establecido por la regla fiscal.

Para cumplir con lo establecido por la regla fiscal, el Gobierno generó distintos ajustes en materia de gasto: i) las pensiones solo podrán ajustarse por costo de vida, ii) se restringe la suscripción de préstamos o créditos destinados a gastos corrientes y iii) no se permite el incremento de salarios o incentivos salariales por concepto de costo de vida. Además, cuando la deuda pública supere el 50% del PIB, el Gobierno tiene la flexibilidad de utilizar los recursos con destinos específicos definidos por ley de acuerdo con la disponibilidad de ingresos corrientes, los niveles de ejecución presupuestaria y el superávit libre de las entidades beneficiarias.

En caso de emergencia nacional o recesión económica, la regla fiscal establece que esta puede ser suspendida por un máximo de dos años. Con el fin de

atender la crisis sanitaria generada por la pandemia, el Poder Ejecutivo utilizó esta “cláusula de escape”, anunció la suspensión parcial de la aplicación de la regla fiscal en el Instituto Mixto de Ayuda Social, el Ministerio de Trabajo, el Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Nutrición y Salud y el Cuerpo de Bomberos. Las implicaciones de la regla fiscal serán analizadas con mayor detalle en próximas ediciones del *Informe*.

La contención del gasto en el 2020 se explica principalmente por la contracción en el crecimiento de las transferencias corrientes, remuneraciones y gasto de capital (gráfico 7.33). Los gastos en salarios del Gobierno se mantuvieron prácticamente inalterados respecto del 2019, la tasa de crecimiento de este rubro pasó de 3,4% a 0,2% entre el 2019 y 2020. El gasto de capital fue el rubro con la mayor contracción, con un decrecimiento de -38,3%, lo que implica menor inversión pública en sectores estratégicos como infraestructura. En el caso de las transferencias corrientes este indicador pasó de 9% a -2,4%, entre el 2019 y 2020. Esta contracción en las transferencias generó una menor inversión social en instituciones clave como Fodesaf, así como en el sector educación. Estos temas se presentan con mayor detalle en el capítulo 6 *Balance en equidad e integración social*.

Aunque en el 2020 las transferencias corrientes decrecieron (-2,4%), el Gobierno logró implementar un programa de subsidios para las personas afectadas por la pandemia. El Gobierno aprobó la *Ley de protección a las personas trabajadoras* durante la emergencia provocada por la enfermedad covid-19, la cual otorgó transferencias temporales a los trabajadores afectados por la pandemia, lo cual se conoce como bono Proteger. Este programa fue financiado parcialmente con recursos generados por la suspensión, durante tres meses, de la reducción en los precios de la gasolina. El programa consistió en un subsidio mensual, temporal, para el desempleo por tres meses. Durante el 2020 se recibieron 1.037.386 solicitudes de bono y se otorgaron 724.330 por un monto total

de 88.051 millones de colones, lo que equivale al 0,7% del PIB de ese año. El componente que genera más presiones sobre el gasto total es, sin duda, el pago de intereses por la deuda pública que el país ha adquirido en el pasado. Este rubro aumentó 10,8% y, en el 2020, significó 1.681.308 millones de colones, lo que equivale a un 59% del total de transferencias públicas y a casi cuatro veces del gasto público en capital (gráfico 7.34).

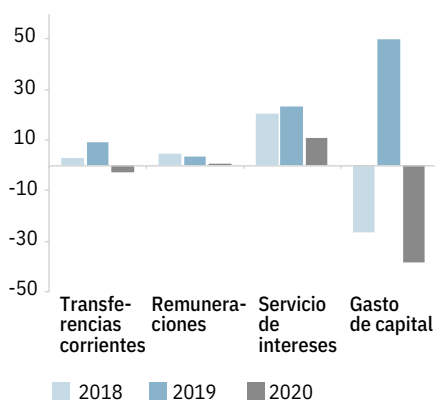
Las mejoras coyunturales y las facilidades de créditos externos redujeron temporalmente las presiones sobre la deuda pública

El saldo de la deuda pública costarricense siguió un ritmo de crecimiento



Gráfico 7.33

Tasa de crecimiento del gasto del Gobierno Central por rubro de gasto corriente (porcentaje)



Fuente: Villamichel, 2021a con datos del Ministerio de Hacienda.

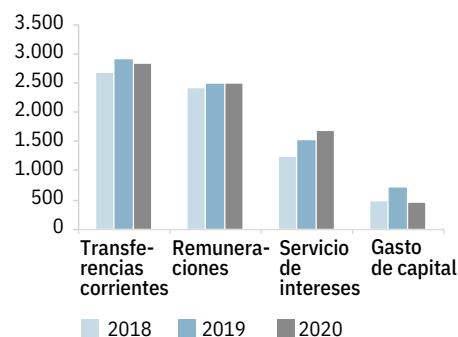
acelerado, principalmente por el efecto del pago de intereses y la necesidad de financiamiento, producto de la insuficiencia de los ingresos. En los últimos catorce años, se ha triplicado el saldo de la deuda total como porcentaje del PIB.

Para efectos de este *Informe*, se analizan los datos de la deuda a partir de enero del 2020; la Dirección de Crédito Público adecuó la compilación financiera según lo establecido en la *Ley de Estadísticas* (9694). Este cambio metodológico consiste en una redefinición del Gobierno Central, que ahora se denomina “Gobierno Central excluida la seguridad social”, que, además, está subdividido en dos categorías: i) “Gobierno Central excluida la seguridad social” e “Instituciones sin fines de lucro que sirven al Gobierno central” (ISFLSGC) y ii) ISFLSGC que incluye a las empresas descentralizadas y a los órganos desconcentrados. Los datos relacionados con asuntos fiscales fueron publicados de acuerdo con esta nueva metodología a partir del 2019, lo cual complica la comparabilidad y el análisis fiscal. Por esta limitación, este apartado se concentra en los resultados de la deuda a partir del 2019.

En diciembre del 2020, la deuda pública del Gobierno general, el BCCR y las

Gráfico 7.34

Principales componentes del gasto del Gobierno Central (miles de millones de colones)



Fuente: Villamichel, 2021a con datos del Ministerio de Hacienda.

sociedades no financieras públicas fue de 29,8 billones de colones, lo que significa un crecimiento nominal del 11,3% con respecto al 2019. La mayor parte de este aumento fue impulsada principalmente por el endeudamiento del Gobierno Central, que representa el 83,7% del saldo de la deuda pública. Además, el saldo de la deuda del Gobierno Central aumentó de 21,3 a 24,4 billones entre el 2019 y el 2020. En junio del 2021, este indicador aumentó a 26,3 billones de colones.

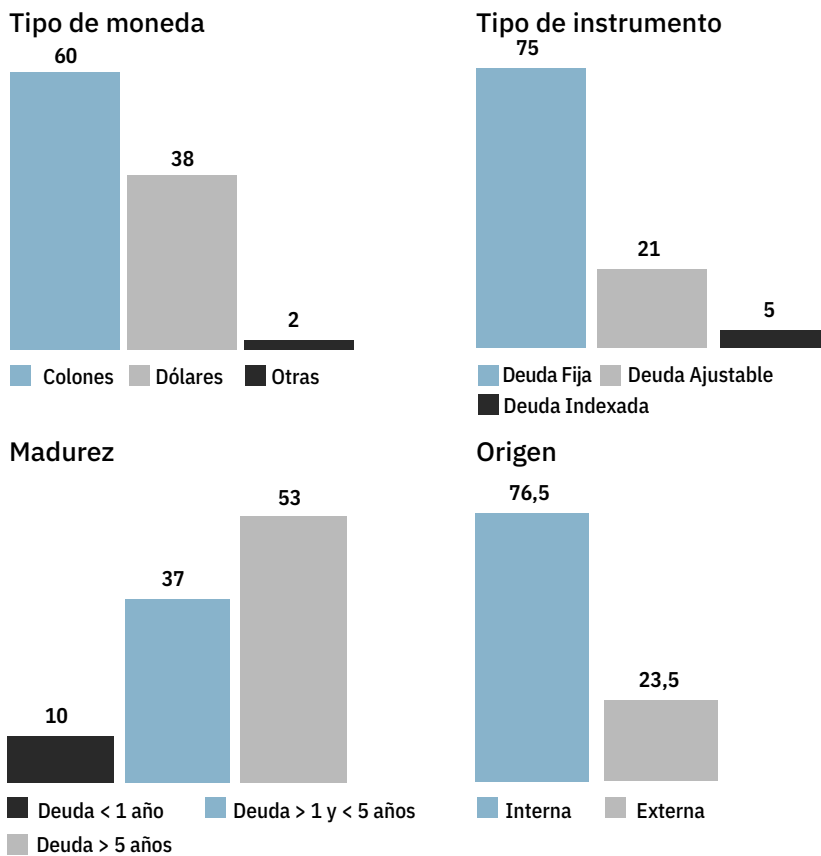
El perfil de la deuda pública se caracteriza por una mayor tendencia hacia la moneda nacional (60%), a tasa fija (75%) y con vencimientos entre uno y cinco años o más (90%) (gráfico 7.35). El comportamiento del Ministerio de Hacienda ha reflejado frecuentes colocaciones en moneda nacional, esta preferencia es el resultado del aumento del endeudamiento externo en moneda extranjera, y de la noción de no incrementar más el riesgo cambiario que debe enfrentar el Ministerio de Hacienda.

En el 2020 se observa una leve disminución en la madurez de la deuda promedio, pues su plazo promedio pasó de 7,7 años a 7,2. A pesar de que ese plazo supera los siete años, la estrategia de colocación que se ha seguido durante la última década ha generado que los vencimientos sean significativos en el corto y mediano plazos. De acuerdo con Villamichel (2021a), casi la mitad de la deuda vence en los próximos cinco años, por lo que existe una presión que puede limitar los grados de libertad con que se define la estrategia de colocación de deuda.

El Gobierno ha establecido medidas que permiten reducir la insostenibilidad de las finanzas públicas a través del financiamiento externo. Entre ellas ha sido fundamental la aprobación de los préstamos de apoyo presupuestario. Durante el 2020, se aprobaron y desembolsaron seis créditos¹¹ por una suma total de 1.401,7 millones de dólares de entidades multinacionales, de los cuales cuatro fueron préstamos de apoyo presupuestario. Este endeudamiento externo ha logrado reducir la presión sobre las tasas de interés en el mercado local y, al mismo tiempo, ha permitido que los recursos que el

Gráfico 7.35

Perfil de la deuda pública del Gobierno General. Junio del 2021 (porcentaje del total)



Fuente: Villamichel, 2021a con datos del Ministerio de Hacienda.

Gobierno logra obtener en el mercado local tengan un costo más bajo.

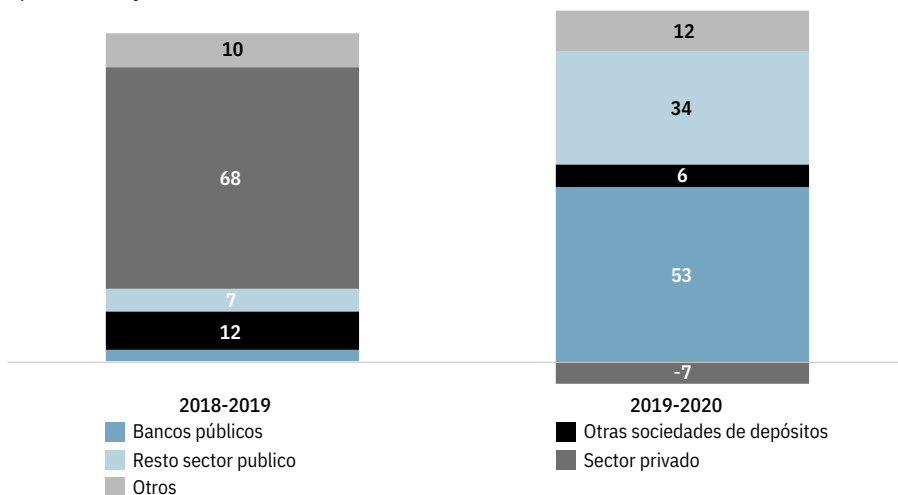
La disminución en el costo de la captación de recursos en el mercado local y la mejora en los plazos de vencimiento parecieran indicar un progreso en la gestión de la deuda pública; sin embargo, es necesario indagar si los factores que han determinado estos resultados son permanentes o transitorios. Cuando se analiza el aporte en el cambio de la deuda interna del Gobierno, según tipo de tenedor, se identifica un cambio significativo en la estructura. Históricamente, las necesidades de financiamiento del Gobierno en el mercado local han sido absorbidas mayoritariamente por el sector privado. Entre diciembre del 2018 y del 2019, un 68% del aumento en la deuda interna bonificada fue captado por el sector pri-

vado no residente. Por el contrario, entre diciembre del 2019 y del 2020, se observa un cambio fundamental en la estructura: un 53% es absorbido por la banca pública y un 34% por el resto del sector público, además, el sector privado redujo su participación (gráfico 7.36).

El fuerte aumento de la participación del sector público en la deuda interna, especialmente bancario, se explica por la disponibilidad de una mayor liquidez en la economía que, en parte, se asocia a la política monetaria expansiva del BCCR. Es importante señalar que el aumento en las facilidades de crédito que se otorgó a los bancos no se canalizó por completo en un aumento significativo de los créditos, sino que sirvió para aumentar la liquidez en la economía y facilitar las condiciones de financiamiento del Gobierno.

Gráfico 7.36

Aporte en el cambio de la deuda interna bonificada del Gobierno Central por tipo de tenedor^{a/} (porcentaje)



a/Se estima como la diferencia entre el saldo de diciembre de cada año.
Fuente: Jiménez Fontana, 2021 con datos del Ministerio de Hacienda.

En otras palabras, la combinación de un muy bajo crecimiento del crédito en el sector privado con intermediarios financieros extraordinariamente líquidos favoreció la financiación gubernamental (Jiménez Fontana y Arce, 2021). Estos son factores temporales que no se deberían mantener en el corto plazo.

Una normalización en el crecimiento de los depósitos y en la liquidez de los intermediarios financieros sería posible en los últimos meses del 2021, situación que podría significar que esta ventana de financiamiento para el Gobierno se estaría cerrando pronto. En ausencia de financiamiento en el mercado externo o de más préstamos con organismos internacionales, el Gobierno podría enfrentar mayores dificultades y costos de financiación.

La contención del déficit fiscal en el primer semestre del 2021 obedece principalmente a factores coyunturales

En el primer semestre del 2021 se observa una mejora en los balances financieros del Gobierno. Sin embargo, estos indicadores deben ser analizados con detalle dados los cambios metodológicos en los registros de estadísticas fiscales comentados en el acápite previo. En particular, debe recordarse que, desde el 2021, el Ministerio de Hacienda incorpora integralmente los ingresos y gastos de los órganos desconcentrados en las partidas de los programas de los distintos ministerios, en la aprobación legislativa del Presupuesto Nacional. Anteriormente, la responsabilidad de la aprobación y liquidación de estos presupuestos era de la Contraloría General de la República. Situación que implica que los balances financieros de los órganos desconcentrados, caracterizados por mantener superávits, forman parte del Gobierno Central. Entre el 2009 y 2019 el superávit promedio registrado por los órganos desconcentrados fue del 0,9% del PIB.

De acuerdo con Villamichel (2021a),

la mejora en la solvencia fiscal durante el 2021 se explica principalmente por el cambio metodológico y no por una mejora estructural en la sostenibilidad de largo plazo de las finanzas públicas. Al cierre de edición de este *Informe*, el Ministerio de Hacienda no había publicado una serie histórica armonizada de las finanzas públicas que permitiera la comparación detallada de las partidas del 2021 con años previos. En este contexto, Villamichel (2021a) utiliza los balances fiscales de las entidades desconcentradas que publica la Contraloría General de la República para comparar los balances del 2021 con años anteriores. Sumado a esto, entre el 2019 y el 2020, se incorporaron otros cambios coyunturales que también dificultan la comparación. La *Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas* modificó, en un trimestre, las fechas de declaración y liquidación del impuesto sobre la renta. Esto implicó un trimestre adicional en la liquidación de marzo de 2021, solo por esta ocasión, lo que representó un traslado de ingresos de 0,28% del PIB del año 2020 al año 2021.

El Gobierno anunció, en agosto del 2021, que el déficit financiero durante el primer trimestre de ese año había sido del 3,8% del PIB, y proyectaba que este indicador cerraría en -6,2% en diciembre de ese mismo año. De acuerdo con el Ministerio de Hacienda, esto constituye un gran avance con una reducción de casi dos puntos porcentuales respecto al déficit del año anterior (8%). Sin embargo, como se mencionó anteriormente, los cambios metodológicos impiden que las cifras oficiales del 2021 sean comparables con años anteriores.

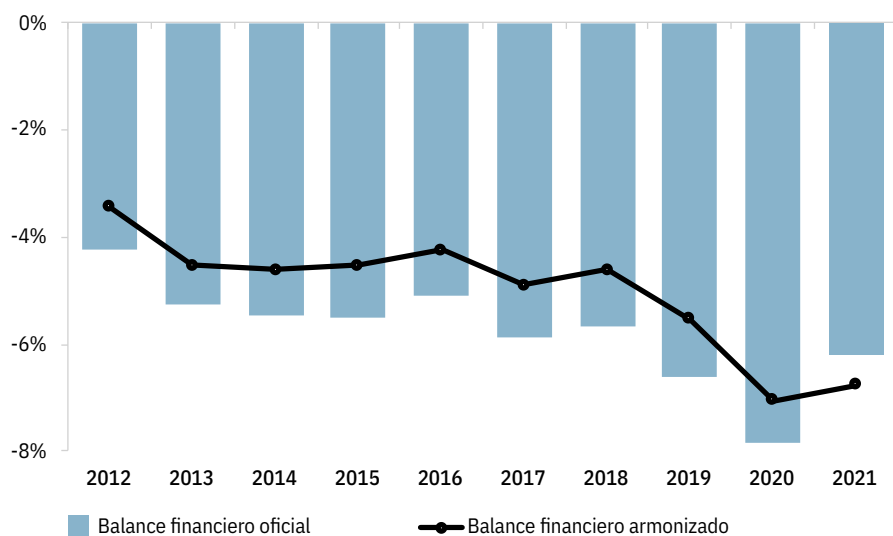
De acuerdo con la estimación y armonización de los datos de Villamichel (2021a), el balance financiero en el 2020 sería de -7% del PIB y para finales del 2021 de -6,8% (gráfico 7.37). Estos resultados evidencian que más que una mejora entre el 2020 y 2021, se observa una contención en el crecimiento del déficit fiscal, explicado, en gran medida, por cambios coyunturales como el ajuste de declaración de renta y los superávits de órganos desconcentrados, entre otros.

Entre los principales cambios metodológicos implementados durante el

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
ANÁLISIS DE LAS FINANZAS
PÚBLICAS DURANTE EL 2021 Y
PRINCIPIOS DEL 2021
véase Villamichel, 2021a,
en www.estadonacion.or.cr

Gráfico 7.37

Balance financiero del Gobierno Central, cifras oficiales y estimaciones armonizadas^{a/} (porcentaje del PIB)



a/Las estimaciones armonizadas están calculadas a partir de los balances fiscales de las entidades desconcentradas que publica la Contraloría General de la República para consolidar con los datos del Gobierno Central y poder comparar los balances del 2021 con años anteriores.

Fuente: Villamichel, 2021a con datos del Ministerio de Hacienda.

2021 se encuentra un incremento de las transferencias por el pago de intereses y amortización de la deuda pública. Este incorpora por una única vez 99,1 billones de colones (0,3% del PIB), como ingresos por transferencias provenientes de superávits de instituciones públicas y destinados al pago de servicio de la deuda, entre las que se encuentra: Oficina de Cooperación Internacional de la Salud, Junta de Protección Social, Instituto de Desarrollo Rural, Junta Administrativa de la Imprenta Nacional, Junta Administrativa del Registro Nacional, Fondo del Consejo de Salud Ocupacional y el Consejo de Seguridad Vial. Adicionalmente, la Refinadora Costarricense de Petróleo trasladó al Ministerio de Hacienda los recursos resultantes de la liquidación definitiva de la Sociedad Reconstructora Chino Costarricense (Soresco) y el Instituto Nacional de Seguros transfirió, al Gobierno central, 75 mil millones del capital acumulado.

Los resultados fiscales del primer semestre, publicados en julio, alcanzaron las metas pactadas en el acuerdo con el Fondo Monetario Internacional. El préstamo se desembolsará en tramos a lo largo de tres años. Del total, el 90% está dirigido a pagar deuda cara, lo que permitirá un ahorro de aproximadamente 70 millones de dólares en intereses. El restante 10% se destinará al pago de la deuda que el Gobierno tiene con la estatal Caja Costarricense del Seguro Social y, de esa forma, se apoyará la gestión en salud durante la pandemia.

El principal compromiso de Costa Rica con el FMI es eliminar el déficit primario en el año 2023, y bajar gradualmente la deuda al 50% del PIB en el 2035. El principal proyecto, que forma parte de los compromisos con el Fondo, es una reforma al sistema de empleo público que ya se aprobó en primer debate y fue estudiado por la Sala Constitucional. El proyecto pretende crear, entre otros aspectos, un salario global con el fin de eliminar esca-

las salariales. Los compromisos fiscales acordados entre las autoridades costarricenses y las del FMI, generarían un ajuste fiscal tal que, en el 2023 el balance primario sería de 1% del PIB. En ese año, las medidas por implementar representarían un ajuste de 3,4% del PIB, de las cuales dos terceras partes serían consecuencia de una reducción en el gasto público.

En adición a la contención del gasto se han propuesto al menos cinco medidas que incrementen los ingresos. Entre ellas se encuentran: la renta global dual, la reducción de exoneraciones para eliminar incentivos existentes en relación con las remesas, el salario escolar y las rentas de capital, un aporte de las utilidades de las empresas estatales, un impuesto especial a los premios de lotería, y el impuesto a la propiedad de casas de lujo. Estos proyectos están aún en etapas iniciales de discusión. El ambiente político al inicio de campaña electoral y las posturas críticas de distintos sectores, dificultan la aprobación de proyectos que son controversiales para distintos grupos. Además, el ajuste con el FMI implica una estricta aplicación de la regla fiscal que limita el crecimiento del gasto.

El panorama fiscal se volvió aún más restrictivo con la publicación de las cifras fiscales a inicios del 2021, porque en ese momento la deuda pública alcanzaba el 67% del PIB. Esto ubicó al Gobierno en la categoría más estricta: el crecimiento del gasto corriente no puede ser mayor que el 65% del crecimiento promedio del PIB nominal de los últimos cuatro años. Ante este panorama, en agosto de 2021, el Poder Ejecutivo aplicó la “cláusula de escape” de la regla fiscal para el Consejo Nacional de Producción, el Instituto Nacional de Aprendizaje y el Ministerio de Educación Pública.

Las proyecciones del Ministerio de Hacienda estiman que en el 2023 la deuda pública será de aproximadamente el 76% del PIB. Esto plantea que el nuevo Gobierno, que inicia en mayo del 2022, tendrá que enfrentar los niveles de insostenibilidad fiscal más altos en la historia del país y que, de acuerdo con la regla fiscal, tendrá muy poco margen de acción para implementar una nueva política pública.

El pesimismo persistente de los consumidores y las expectativas empresariales constituyen una limitación para el proceso de recuperación productiva

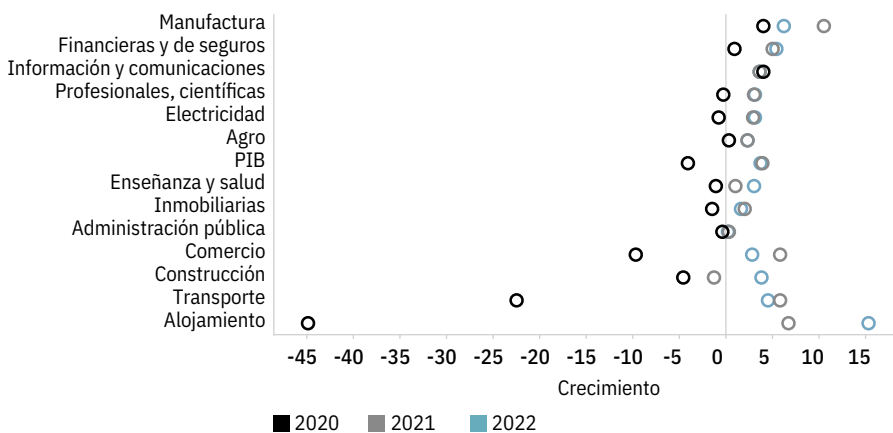
La recuperación mundial de la economía permitirá una mejora de la demanda externa que favorecerá a América Latina. En el caso de la economía costarricense, las proyecciones de crecimiento realizadas hasta junio de 2021 plantean una moderada recuperación. Según las proyecciones del BCCR se espera un crecimiento del PIB de 3,9% en 2021 y del 3,7% en el año 2022. Ambas tasas están por encima del promedio de crecimiento de los años inmediatos a la pandemia, que fue de 3% entre 2016-2019. Sin embargo, en relación con el 2021 es importante tomar en cuenta que el alto crecimiento de algunos sectores refleja un efecto rebote después de registrar un nivel muy bajo de producción en el año 2020. De ahí que las proyecciones que se han hecho en referencia a los dos años siguientes no son suficientes para adelantar valoración alguna sobre la velocidad de la recuperación. Para hacerlo habría que esperar las proyecciones de crecimiento de los años 2023 y 2024.

Entre el 2021 y 2022 se espera un mayor crecimiento en las actividades de alojamiento, financieras y de seguros, electricidad, manufactura y transporte. En estos rubros el crecimiento sería mayor al promedio pre-pandemia, pero ello respondería, como se dijo, más a un efecto rebote por la contracción tan fuerte del año 2020, que a una sostenida recuperación. Estas actividades representan un tercio del PIB (gráfico 7.38), y estos sectores se vinculan con la nueva economía que ha sido severamente afectada.

Por el contrario, se espera una lenta recuperación en las actividades de información y comunicación, inmobiliarias, administración pública y actividades profesionales, científicas y técnicas, con un crecimiento menor al promedio anterior a la pandemia. En conjunto, estas actividades representan el 29% del PIB y se han caracterizado por ser motores de crecimiento económico. Finalmente, las ramas que lograrán retomar tasas de

Gráfico 7.38

Comparación del crecimiento y sus proyecciones, según rama de actividad (porcentaje)



Fuente: Jiménez Fontana, 2021 con datos del BCCR y Meneses y Córdova, 2021b.

crecimiento cercanas a las reportadas en los años prepandemia son: el comercio, el agro, la enseñanza y la salud.

Con la información disponible, todavía es arriesgado adelantar un juicio sobre el ritmo de crecimiento de los próximos años, pues el efecto rebote en muchas actividades es fuerte y es difícil prever el comportamiento posterior. A lo anterior se suma una serie de riesgos en el ámbito internacional que podrían afectar la recuperación económica del país en el corto plazo. La crisis de contenedores en el mundo constituye un desafío para los próximos meses, pues entre septiembre del 2020 y del 2021 el costo de los fletes de China a Estados Unidos pasó de 4.469 a 20.615 mil dólares (BBC, 2021), lo cual genera presiones sobre los precios de diferentes productos. Sumado a lo anterior, una serie de factores aumentan la incertidumbre y limitan las posibilidades de acelerar el crecimiento de la producción. La moderada recuperación de la economía internacional podría generar restricciones en las políticas monetarias de las principales economías del mundo (Project Syndicate, 2021), lo cual podría limitar la demanda de productos que realizan los principales socios comerciales al país. Además, en

materia fiscal, existe gran incertidumbre sobre la posibilidad de que se implemente un impuesto mínimo global a las multinacionales, lo que afectaría a las empresas que operan en Costa Rica (OCDE, 2021).

En términos generales, la pandemia aún no finaliza, por lo que aún se mantienen una serie de restricciones sanitarias tendientes a contener el virus, y que limitan el consumo de los hogares y los planes de inversión de las empresas en Costa Rica y el mundo. Además, el margen de acción de la política pública es limitado, por causa de la insostenibilidad fiscal. En este contexto, el programa del Servicio Ampliado del FMI (SAF) que fue aprobado en la Asamblea Legislativa a mitad del 2021 depende de la aprobación de los diferentes compromisos de reforma de política fiscal, que es incierta al cierre de la edición de este Informe. La aprobación del acuerdo con el FMI ofrece financiamiento por 1.778 millones de dólares a un menor costo, además de apoyo institucional al Gobierno de Costa Rica para implementar la agenda de consolidación fiscal.

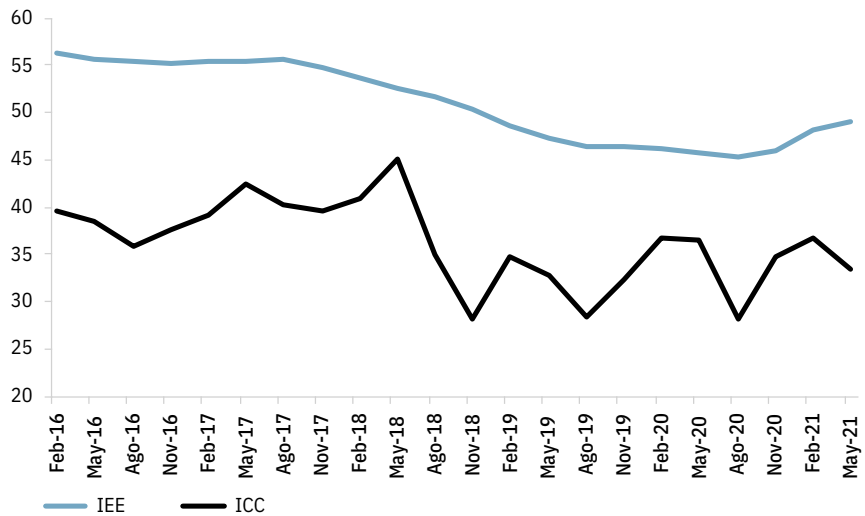
Otro aspecto importante de considerar es que la recuperación depende, en mucho, de las expectativas de los

empresarios y de los consumidores. En los últimos años las trayectorias de los índices de expectativas empresariales que mide la encuesta trimestral sobre opinión de empresarios (ETOE del IICE-UCR) y el índice de confianza de los consumidores (ICC-UCR), no han sido alentadoras: aunque muestran un repunte en los primeros meses del año 2021, no logran niveles altos, y arrastran un deterioro continuo, incluso antes de la pandemia (Madrigal, 2021; González, 2021; gráfico 7.39).

En términos generales, la incertidumbre, la pérdida de confianza, la modesta recuperación de la demanda interna y la insostenibilidad fiscal limitan el margen de acción que tendrá el nuevo Gobierno, que inicia en mayo del 2022, para reactivar la economía de forma sostenible e inclusiva.

Gráfico 7.39

Evolución del índice de expectativas empresariales y el índice de confianza del consumidor



Fuente: Meneses y Córdova, 2021b con datos del ICC de la UCR y la ETOE del IICE-UCR.

Investigadores principales: Pamela Jiménez Fontana, Karla Meneses Bucheli (UDLA-Ecuador), Pablo Villamichel, José Luis Arce y Gabriela Córdova (UDLA-Ecuador).

Insumos: *Balace del crecimiento económico, el sector externo, y el empleo en Costa Rica 2020 y primeros meses del 2021*, de Karla Meneses Bucheli (UDLA-Ecuador) y Gabriela Córdova Montero (UDLA-Ecuador); *Competencia y Desempeño del Sistema Bancario en Pandemia*, de Pablo Villamichel; *El emprendimiento empresarial cantonal en Costa Rica antes y durante la pandemia COVID-19: Análisis comparativo de las patentes municipales*, de Lizette Brenes Bonilla, Agustín Gómez Meléndez, Ligia Bermúdez Mesén y Daniela Jiménez Obando; *Estabilidad macro-económica y condiciones monetarias y crediticias durante el 2020 y primeros meses del 2021*, de Pamela Jiménez Fontana y José Luis Arce; *Análisis de las finanzas públicas y gestión de la deuda en Costa Rica*, de Pablo Villamichel.

Contribuciones especiales: *Exoneraciones fiscales aprobadas por la Asamblea Legislativa al 1 de mayo al 31 de agosto 2021*, de José Mario Achoy Sánchez.

Borrador del capítulo: Pamela Jiménez Fontana.

Coordinación: Pamela Jiménez Fontana.

Edición técnica: Pamela Jiménez Fontana y Jorge Vargas Cullell.

Asistente de investigación: Guillermo Pastrana Torres.

Asesoría metodológica: Pamela Jiménez Fontana y Rafael Segura.

Actualización y procesamientos de datos: José Mario Achoy, Karlissa Calderón, Pamela Jiménez Fontana, Guillermo Pastrana Torres y Rafael Segura.

Visualización de datos y gráficos:

Pamela Jiménez Fontana, Guillermo Pastrana y Esteban Durán Monge.

Lectores críticos: Shirley Benavides, Danilo Montero, Jennyfer León, Paulo Sauma, Ronald Alfaro, José Luis Arce, Valerie Lankester y Eduardo Alonso, Leonardo Merino, Marisol Guzmán, Susan Rodríguez.

Revisión y corrección de cifras: Marisol Guzmán.

Un agradecimiento especial a: Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa, el INEC, el BCCR, el Ministerio de Comercio Exterior, el MEIC, a Omipymes-UNED, el Ministerio de Hacienda, Procomer, la Escuela de Estadística de la UCR y el Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la UCR, por el acceso a sus bases de datos; Valerie Lankester por su colaboración en el tema fiscal, Eduardo Alonso por su apoyo en la construcción del capítulo; a Miguel Gutiérrez, Alonso Alfaro, Velia Govaere, Sandro Zolezzi (Cinde), Adriana Chacón (Cinde) y Danilo Montero por su apoyo en el suministro de información.

Talleres de consulta: Se realizaron los días 22 de junio, 20 de agosto, 1 de septiembre, 29 de septiembre, con los siguientes asistentes: Adrián Pacheco, Adriana Chacón, Alonso Alfaro, Álvaro Martín, Ciska Raventós, Danilo Montero, Eduardo Alonso, Fernando Zumbado, Giselle Rojas, Guido Barrientos, Guillermo Matamoros, Guillermo Pastrana, Helio Fallas, Jorge León, Jorge Vargas Cullell, José Jorge Montero, José Luis Arce, Karla Meneses, Leonardo Merino, Manuel Alfaro, Margarita Bolaños, Mario Rojas, Marisol Guzmán, Mauricio Arroyo, Miguel Gutiérrez, Natalia Morales, Norberto Zúñiga, Pablo Sauma, Pablo Villamichel, Pamela Jiménez Fontana, Priscilla Piedra, Rafael Segura, Reyner Brenes, Ricardo Monge González, Ronald Alfaro, Shirley Benavides Vindas, Susan Rodríguez, Valerie Lankester y Vladimir González.

Notas

1 Por empleo decente se entiende el que se da en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad (OIT, 1999).

2 La competitividad auténtica se refiere a la presencia de ventajosas productivas adquiridas (competitivas y no comparativas), unidas 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 esencial para generar un proceso sostenible de inversión, y constituye un círculo virtuoso de ahorro.

5 Por ejemplo, se relajaron los requisitos de provisiónamiento para los bancos, se simplificaron las directrices de clasificación de los préstamos en mora, se otorgó flexibilidad a los requisitos de capitalización bancaria, entre otros (FMI, 2021)

6 El estudio se basa en las patentes asociadas a 81 cantones y no a los 83 cantones que actualmente tiene el país. Esto debido a la reciente declaratoria de Río Cuarto y Monteverde como cantones, por lo que la información quedó incluida en los registros del cantón de Grecia y de Puntarenas, respectivamente, a los que pertenecían cuando eran distritos.

7 Equivale a todo el parque productivo, sin incluir a las zonas francas y Perfeccionamiento Activo.

8 Recientemente el BCCR implementó una nueva metodología para estimar las expectativas de inflación a partir de las transacciones de bonos de deuda pública en el mercado. Anteriormente se utilizaba una encuesta en la que se le consultaba a informantes clave sobre los niveles en los que esperaban se ubicaría la inflación. Rodríguez (2019) muestra que la metodología anterior tenía sesgos en la forma en que los agentes formulaban sus expectativas, las cuales, además, se realizaban con poca información.

9 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.

10 En el sentido de no realizadas por entidades o instituciones del denominado sector público no bancario (SPnB).

11 Estos créditos se contrajeron con las siguientes instituciones: Corporación Andina de Desarrollo (500 millones de dólares), Banco Interamericano de Desarrollo (252,9 millones de dólares), Agencia Francesa de Desarrollo (150 millones de dólares), Fondo Monetario Internacional (521,7 millones de dólares) y Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (105 millones de dólares).

