

CAPÍTULO
3Oportunidades, estabilidad
y solvencia económicas

INDICE

Hallazgos relevantes	129
Valoración general	131
Valoración del Decimonoveno Informe	132
Aspiraciones	132
Introducción	133
Oportunidades	133
Sector externo impacta la volatilidad del crecimiento	133
El sector de servicios es el que más aporta al PIB y a la generación de empleo	136
Los ingresos medios de la “vieja economía” están rezagados	138
El sector externo pierde dinamismo	139
Rezago y debilidad en el fomento del tejido productivo nacional	144
Profundización financiera es insuficiente para impulsar el desarrollo	147
Estabilidad y solvencia económicas	151
Altos desequilibrios internos y externos acentúan vulnerabilidad de la economía	151
Costa Rica es un país caro con baja inflación	160
Estabilidad cambiaria de 2013 dio paso a una fuerte volatilidad al inicio de 2014	167
Bajan las tasas de interés por una menor demanda de recursos	171

HALLAZGOS RELEVANTES

» En 2013 el PIB real creció un 3,5%, cifra menor que la de los tres años previos (4,9% en promedio), en un contexto de lenta recuperación de la demanda externa y un colón apreciado durante la mayor parte del año.

» La economía sigue registrando un crecimiento volátil, que genera impactos negativos en la tasa de expansión de largo plazo, la tasa de desempleo y la posibilidad de reducir la pobreza (cuya incidencia se mantiene en 20,7%).

» La brecha entre el PIB real y el ingreso nacional disponible real (10% del PIB) indica que una proporción cada vez mayor de la producción de bienes y servicios sale del país como pago a factores externos.

» En 2013 Costa Rica registró una de las tasas de desempleo abierto más altas de los últimos quince años (8,5%) y un máximo histórico en la desigualdad de ingresos entre la población. Esto se debe a que los sectores más dinámicos de la economía claramente benefician a las personas con mayores niveles educativos.

» Las fluctuaciones del sector externo tienen un alto impacto sobre el crecimiento económico en el corto plazo, mientras que la tendencia de largo plazo está determinada principalmente por el consumo interno.

» En los últimos veinte años se quintuplicó el crédito dirigido al sector privado en relación con el PIB, al pasar de 10,6% a 48,8%. No obstante, los países más desarrollados muestran una profundización financiera tres veces mayor.

» Las ventajas que muestran los bancos privados en términos de rentabilidad y eficiencia del gasto administrativo conducen a mayores ganancias, en comparación con los bancos públicos. Esto se refleja en la brecha que existe entre ambos sectores en el margen operativo neto como porcentaje de las utilidades totales (0,6%).

» El déficit fiscal del Gobierno Central fue del 5,4% del PIB en 2013, el más alto de los últimos doce años. Las medidas de contención aplicadas en períodos recientes evitaron que el gasto primario aumentara, pero no lograron reducirlo. Este indicador representó un 16,5% del PIB en el año bajo análisis.

» El Gobierno Central financió sus gastos con mayor endeudamiento externo y acumuló una deuda total que pasó del 25% al 36% del PIB entre 2008 y 2013. De no darse reformas, la deuda alcanzará el 58% del PIB en el año 2019.

» La inflación de 2013 fue del 3,7%. El manejo del frente monetario, la ausencia de presiones de demanda, las bajas expectativas de inflación y la estabilidad del tipo de cambio contribuyeron a ese resultado.

» El tipo de cambio se mantuvo prácticamente fijo. Sin embargo, a partir de los primeros meses del 2014 se despegó del límite inferior de la banda cambiaria.

» Las tasas de interés bajaron durante todo el 2013. Pese a ello, el inicio del retiro de los estímulos monetarios en Estados Unidos creó expectativas de mayores tasas de interés internacionales, lo que afecta la estabilidad financiera.

» El déficit en cuenta corriente fue del 5,1%, mientras que el superávit de la cuenta de capitales fue del 6,8% del PIB, 3,1 puntos porcentuales menos que el año anterior. La brecha en la balanza de pagos es financiada en un 80% por la inversión extranjera directa.

» Costa Rica es un país caro. Una comparación internacional muestra que supera en un 20% el promedio latinoamericano en relación con el PIB per cápita, medido según la paridad del poder adquisitivo (PPA).

CUADRO 3.1

Resumen de indicadores económicos. 2009-2013

Indicador	2009	2010	2011	2012	2013	Promedio 2003-2013
Oportunidades						
Crecimiento del PIB real por persona (%)	-2,5	3,5	3,2	3,8	2,2	3,3
Crecimiento real del ingreso nacional disponible por persona (%)	-0,2	3,7	2,7	3,0	2,3	2,8
Formación bruta de capital/PIB (%)	22,0	22,1	23,0	23,6	25,5	22,4
Crédito al sector privado (% PIB)	40,2	37,2	38,3	39,4	40,5	35,2
Crecimiento de las exportaciones (\$ corrientes) ^{a/}	-7,6	7,6	10,2	10,1	1,3	7,7
Tasa de desempleo abierto (%)	7,8	7,3	7,7	7,8	8,5	6,7
Índice de salarios mínimos reales (enero 1995=100) ^{b/}	111,2	113,9	115,4	117,4	118,7	110,6
Índice de ingreso promedio real mensual (2000=100) ^{c/}	114,3	123,6	121,3	124,8	128,1	109,8
Índice de términos de intercambio (1991=100)	87,5	88,9	86,9	87,1	88,6	87,9
Estabilidad						
Inflación (IPC 2006=100) (%)	4,0	5,8	4,7	4,6	3,7	8,6
Déficit comercial/PIB (%)	6,9	9,5	12,5	11,8	11,4	10,6
Déficit de cuenta corriente/PIB	2,0	3,5	5,4	5,3	5,1	5,1
Tipo de cambio efectivo real multilateral (1997=100) ^{d/}	88,9	83,1	78,8	75,2	73,5	92,1
Resultado financiero del Gobierno Central/PIB (%) ^{e/}	-3,4	-5,1	-4,1	-4,4	-5,4	-2,8
Solvencia						
Ahorro nacional neto/PIB (%)	9,0	10,3	9,5	9,6	9,8	10,5
Reservas internacionales netas/importaciones por mes ^{f/}	5,6	5,3	4,5	6,1	6,3	4,9
Deuda interna del Gobierno Central/PIB (%) ^{g/}	21,5	23,2	25,8	29,2	28,9	24,3
Deuda pública externa/PIB (%) ^{h/}	11,2	10,5	9,7	10,7	12,1	14,0
Gasto público en educación/PIB (%)	6,8	7,2	7,0	7,2	7,3	5,5

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

b/ Índice de salarios mínimos reales promedio del año.

c/ Debido a cambios metodológicos y de muestra en las encuestas de hogares, los datos a partir del 2010 no son comparables con años anteriores.

d/ Itcer, BCCR. Promedio anual del año. Se cambió el año base de 1995 a 1997.

e/ Los ingresos totales son los de la Tesorería Nacional, incluyendo ingresos sobre pensiones. El total de gastos es el obtenido a la fecha.

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

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

h/ Denominada en moneda nacional. Para 2001, incluye US\$20,0 millones de CERTD\$ adquiridos por el banco BICSA de Panamá y se excluyen US\$74,9 millones de títulos de propiedad denominados en dólares (TP\$) del BCIE, por estar considerados como parte de la deuda interna bonificada del Gobierno. Para el 2004 se excluyen US\$ 10 millones de TP\$ del BCIE. 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

El 2013 pareciera, en principio, un año más en la lenta recuperación de la economía costarricense luego de la crisis de 2009, caracterizado por un crecimiento modesto, volátil, y por la dificultad para generar empleos. La inflación siguió siendo baja y, hasta diciembre, el tipo de cambio se mantuvo estable. El déficit de la cuenta corriente se cubrió, una vez más, con recursos de la inversión extranjera y, como sucede desde 2009, las finanzas públicas fueron deficitarias. En resumen, una mirada superficial no revela grandes cambios en la economía nacional.

Sin embargo, un examen detallado revela que el 2013 no fue un "año más" en un proceso de lenta recuperación. En los últimos meses e inicios del 2014, se combinó la evolución negativa en la estabilidad y la solvencia económicas con la acumulación de malos resultados en el mercado laboral, una nueva desaceleración de la economía y la pérdida de competitividad y bienestar social por los altos costos internos que implica vivir y producir en el país.

Este deterioro impide seguir creyendo que la recuperación, animada por una política fiscal expansiva, permitirá impulsar un desarrollo incluyente. Costa Rica ha llegado a un punto de inflexión en el que las políticas económicas ya no son suficientes para lograr ese objetivo. Esta situación no solo se deriva de factores contingentes, sino que revela, también, debilidades estructurales en el estilo de desarrollo que se implantó a fines del siglo pasado.

El menoscabo de la economía costarricense puede sintetizarse así: la tasa de crecimiento de la producción de bienes y servicios del 2013 (3,5%) fue la más baja de los últimos cuatro años. El sector externo perdió dinamismo. El buen desempeño de las exportaciones de servicios, y en especial del turismo, no logró compensar la desaceleración de las ventas externas de bienes, cuyo ritmo de expansión se redujo en más de ocho puntos porcentuales. El anuncio del cese de operaciones de manufactura de la empresa Intel disminuirá las exportaciones y podría repercutir en la "marca-país". Las proyecciones de crecimiento de los próximos años son, cuando mucho, modestas e insuficientes.

Costa Rica es un lugar caro para vivir y para producir. Un estudio realizado para este Informe refleja que, en una amplia gama de bienes y servicios, el país es sistemáticamente más caro que el promedio latinoamericano. Los altos precios locales

reducen la competitividad nacional, desalientan el consumo interno y afectan la generación de empleo. Este contexto relativiza uno de los principales logros del 2013: la más baja inflación de últimos veinte años (3,7%). Al ser esta tasa semejante a las de sus principales socios comerciales, el país evita pérdidas ulteriores de competitividad, pero no remedia el problema de los altos costos internos. Por ello, las presiones inflacionarias surgidas a finales de 2013 y desplegadas en 2014 pueden tener serias consecuencias.

La población ocupada se incrementó en aproximadamente un 0,5%, cifra muy lejana a la necesaria para absorber el aumento de la población activa. Desde el punto de vista salarial, el mercado laboral sigue castigando a los ocupados poco calificados y premiando a los más calificados, en virtud de lo cual, una vez más, se amplió la desigualdad.

Las finanzas del Gobierno Central están muy deterioradas y la alta inflexibilidad del Presupuesto Nacional restringe la inversión pública. En las últimas tres décadas, el persistente desbalance financiero hace que el alto déficit fiscal (5,4% del PIB) deba verse como un problema estructural. En un país de baja recaudación tributaria, mandatos constitucionales y legales han generado mayores compromisos de gasto e inversión, pero no han sido acompañados de cambios en la estructura de ingresos ni en la eficiencia institucional. Este problema se acentuó con la política fiscal expansiva posterior al 2009, que incrementó el gasto recurrente: el 94,8% del Presupuesto Nacional se destina a remuneraciones, transferencias y servicio de la deuda pública. Así, el déficit corresponde a recursos que se necesitan para cubrir gasto corriente, no para financiar inversión pública.

Ante esta situación, el Gobierno ha recurrido al endeudamiento. Entre 2008 y 2013 la deuda pública aumentó once puntos porcentuales del PIB. La colocación de los denominados eurobonos por parte del Ministerio de Hacienda permitió obtener recursos sin presionar el mercado de dinero local. En una época de bajas tasas internacionales de interés, este endeudamiento no implicó un incremento descontrolado en el servicio de la deuda. Sin embargo, Costa Rica está en una posición vulnerable: se espera que el retiro paulatino de los estímulos monetarios de la Reserva Federal de los Estados Unidos implique el fin de esa era de bajas tasas internacionales y provoque un fuerte aumento en el servicio de la deuda.

Se han hecho evidentes las repercusiones de

una política fiscal expansiva que no fomentó el desarrollo productivo. Nuevos recortes del gasto implicarían cambios legales de un alto costo político. Las proyecciones oficiales, sin reforma tributaria, muestran sendas crecientes en el déficit financiero y la deuda pública.

El 2013 marcó el final de una época de tipo de cambio "fijo", anclado en el límite inferior de la banda cambiaria. A inicios de 2014 se registró una depreciación del colón relacionada con la repatriación de capitales, la incertidumbre en torno al proceso electoral, aspectos técnicos del mercado cambiario y el crecimiento del déficit fiscal. La estabilización posterior, que implicó una fuerte intervención pública, inició la migración hacia un régimen de flotación administrada que aún no despeja las dudas sobre la estabilidad monetaria del país, afectada por nuevos riesgos.

Como se dijo, el 2013 mostró las debilidades del estilo de desarrollo para ser incluyente o sostener la estabilidad y la solvencia del país. Por varios años, el *Informe Estado de la Nación* ha señalado que, por falta de encadenamientos sociales, fiscales y productivos, el dinamismo del sector externo y su productividad no se han trasladado al resto del tejido productivo. De antemano se sabía, además, que la apertura comercial -principal motor económico- aumenta la exposición internacional y, por tanto la vulnerabilidad, a fluctuaciones del sector externo. La mayoría de la mano de obra no está preparada para insertarse en los sectores más dinámicos. La incapacidad para reformar el Estado, la ausencia de políticas industriales, los altos costos internos y la baja inversión pública afectan la productividad y la competitividad, incluso en los sectores de punta.

Los eventos documentados en este Vigésimo Informe muestran que la economía costarricense está al final de un largo ciclo. La posibilidad de relanzar el desarrollo humano dependerá de ajustes internos sobre los que todavía no hay acuerdos mayoritarios, pero que serán inevitables. La transición implicará sacrificios cuya distribución -dependiendo de la orientación que prevalezca- puede recargarse sobre los más débiles y comprometer el futuro de las generaciones venideras, en un contexto de inestabilidad y confrontación. Este no tiene por qué ser el desenlace de la difícil situación que transita el país, pues, por otro lado, la sociedad costarricense tiene la capacidad para encontrar una salida acorde con sus aspiraciones de desarrollo humano.

VALORACIÓN DEL DECIMONOVENO INFORME

En el 2012 el desempeño del país en materia de oportunidades, estabilidad y solvencia económicas se dio en un contexto nacional e internacional inestable e incierto. No se logró sostener el crecimiento del PIB durante todo el año, lo que hace cada vez más evidente la necesidad de frenar el creciente deterioro de las finanzas públicas, que amenaza la inversión social y en infraestructura, así como la generación de mayores oportunidades para la población, en especial para los grupos de menor calificación, que son los más afectados por el desempleo y, por ende, la desigualdad.

La senda de desempeño del sector

exportador se ha centrado en colocar bienes de alto valor agregado en mercados dinámicos, con una creciente participación de Costa Rica en las cadenas globales de valor. No obstante, ese proceso ha sido acompañado por una creciente dependencia de las importaciones, y no se observan mayores encadenamientos productivos entre compañías exportadoras y empresas nacionales. Además, la interacción entre el régimen cambiario vigente y los flujos de capitales extranjeros permitió una apreciación de la moneda nacional que afectó seriamente la competitividad internacional del país.

Las medidas adoptadas para mantener la estabilidad fueron efectivas para resolver el

problema de corto plazo, pero no se sentaron las bases para contar con una política fiscal que propicie una mayor capacidad de inversión, ni una política monetaria que disponga de instrumentos para enfrentar los riesgos del entorno mundial.

Luego de más de tres décadas de un viraje radical en el estilo de desarrollo, y de casi media década de incertidumbre internacional, el *Decimonoveno Informe Estado de la Nación* dio cuenta de un desempeño económico poco inclusivo desde el punto de vista social y productivo, que sugiere la necesidad de realizar ajustes de fondo en las premisas y orientaciones de las estrategias nacionales.

ASPIRACIONES

» CRECIMIENTO ECONÓMICO SOSTENIBLE

Crecimiento económico sostenible, con efectos favorables en la generación de nuevos empleos "decentes", los ingresos y las oportunidades de los distintos grupos sociales, con base en la formación profesional y técnica de los recursos humanos, niveles crecientes de competitividad "auténtica"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, aunque no a costa de inversiones básicas en servicios sociales y de infraestructura.

» ESTABILIDAD EN EL SECTOR EXTERNO

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

» GENERACIÓN DE AHORRO NACIONAL SOSTENIDO

Generación de ahorro nacional sostenido, que contribuya en forma significativa al financiamiento de un proceso sostenible de inversión en el país⁴.

» NIVEL PRUDENTE DE DEUDA PÚBLICA DEL GOBIERNO

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

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

Distribución más equitativa de las libertades, oportunidades y capacidades de todas y todos los ciudadanos, con especial consideración de los ubicados en los quintiles más bajos de ingreso, y crecientes remuneraciones reales del sector laboral, a fin de permitir un acceso y un uso más equitativos del ingreso y la propiedad de las fuentes de la riqueza. Además, un proceso económico que genere menores desigualdades entre regiones, sin discriminaciones de raza, 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, ambiental y energética, que sean sustentables en el tiempo; atento a analizar y enfrentar las condiciones económicas externas, con una disciplina de manejo macroeconómico responsable y con capacidad de ejercer controles efectivos sobre los servicios concesionados por el Estado.

» ESTRATEGIAS DE DESARROLLO INCLUYENTES

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

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

El capítulo “Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas” valora el desempeño de la economía costarricense en el año 2013 desde el punto de vista del desarrollo humano sostenible. Para ello analiza diversos indicadores de tipo económico, social e institucional, con el propósito de determinar si se ha avanzado o retrocedido en el logro de las aspiraciones nacionales en esta materia.

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

La estabilidad consiste en mantener reducidos desequilibrios internos –déficit fiscal e inflación– y externos –balanza de pagos– que hagan posible el crecimiento sin comprometer el futuro de las nuevas generaciones. Esto se logra con solvencia, es decir, con una sociedad capaz de cubrir adecuadamente sus gastos y realizar las inversiones físicas y sociales requeridas para no poner en riesgo la estabilidad.

Como es usual, el presente capítu-

lo examina el crecimiento económico, el desempeño del sector externo, las finanzas públicas y las políticas monetaria y cambiaria. En la sección “Oportunidades” se analiza el comportamiento del PIB, considerando su desagregación según los aportes de las distintas actividades productivas, la creación de empleo y la generación de ingresos. Este año se aborda además una serie de asuntos de interés en la agenda económica nacional: los avances en el proceso de adhesión del país a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el estado de situación de las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipyme), la administración del comercio internacional, un estudio de la Cepal sobre el cierre de las operaciones de manufactura de la empresa Intel y su efecto sobre la competitividad de las exportaciones al mercado estadounidense, y algunas consideraciones sobre política industrial. Como tema especial se explora la institucionalidad agropecuaria, su evolución y su impacto sobre el sector al que atiende. Finalmente, se discute la eficiencia del sector bancario, mediante un análisis de la profundización financiera como impulsor del desarrollo productivo.

En la sección “Estabilidad y solvencia económicas” se analizan los ámbitos fiscal, monetario y cambiario. El seguimiento anual se complementa con dos investigaciones. Una de ellas explora el gasto tributario en Costa Rica, los impuestos que han sido objeto de

exoneraciones y los beneficios de este tipo que se han aprobado en los últimos tres años. La otra presenta los resultados de un primer estudio que busca contestar la interrogante “¿Es Costa Rica un país caro?”.

Oportunidades

Una vez recuperado de la crisis de 2009, el PIB costarricense muestra una tendencia de crecimiento decreciente, con altos niveles de volatilidad. El menor dinamismo de las actividades tradicionales ha sido parcialmente compensado por el sector servicios y, en especial, por el turismo, que duplicó su tasa de expansión con respecto a lo reportado en 2012. Sin embargo, el desempleo y la dualidad del mercado laboral favorecen el aumento de la desigualdad y la persistencia de la pobreza. Las personas con menor calificación enfrentan dificultades para insertarse en los sectores más dinámicos y, además, reciben en promedio ingresos reales bastante menores. Esta sección analiza estos temas desde la perspectiva de los componentes de la producción, los ingresos y sus consecuencias para el conjunto de la economía.

Sector externo impacta la volatilidad del crecimiento

El *Decimonoveno Informe Estado de la Nación* señaló que en años recientes la economía costarricense ha tenido una expansión moderada pero volátil, cercana al promedio histórico de las últimas décadas. En 2013 estos rasgos

básicos no variaron significativamente, pero debe destacarse que la tasa de crecimiento de la producción de bienes y servicios, de 3,5%, fue inferior al promedio registrado desde 2010 y representó el menor incremento desde que el país se recuperó de la crisis vivida en 2009. En el plano internacional, Costa Rica exhibe una de las mayores pérdidas de dinamismo económico en comparación con el promedio de Centroamérica y otras regiones del mundo (cuadro 3.2). Las proyecciones del FMI indican que en 2014 el país experimentará un crecimiento de 3,8%, apenas distinto al observado el año anterior.

Estos resultados y perspectivas no son alentadores para el desarrollo humano de Costa Rica. Para alcanzar mejoras sustantivas en el bienestar de la población, la economía debería mantener por varios años un crecimiento de alrededor del 6%, pero, como se ha visto, en la actualidad su ritmo es muy inferior. Además, en 2013 se volvió a registrar un hecho que se ha venido señalando en las últimas ediciones de este Informe: la presencia de "miniciclos" de expansión económica (picos de aceleración seguidos por mesetas de bajo crecimiento) con duraciones menores a un año natural, inestabilidad que afecta las expectativas de inversión

y empleo. Esta situación se examina en profundidad en el siguiente acápite, pero conviene adelantar algunas consideraciones para esbozar el panorama general.

El crecimiento moderado y volátil ha sido acompañado por un paulatino incremento en el pago a factores externos, es decir, el pago a extranjeros (personas o empresas) por el capital invertido en Costa Rica. Este tipo de erogaciones ha aumentado con mayor rapidez que la economía en su conjunto. En consecuencia, cada vez es menor la proporción del ingreso generado por la producción de bienes y servicios (lo que se conoce como ingreso nacional disponible, o IND) que se queda en el país. Esta situación explica la brecha observada entre el PIB real y el IND real a lo largo del siglo XXI y que en la actualidad registra uno de los niveles más altos de las dos últimas décadas (gráfico 3.1). Mientras en los años noventa el IND tendía a ser ligeramente superior al PIB real, en el período 2005-2013 el PIB ha sido alrededor de un 10% mayor, lo cual representa cerca de 208.000 millones de colones constantes de 1991. En síntesis, una parte creciente de los frutos de la expansión económica de Costa Rica se distribuye fuera de su territorio⁵.

A los fenómenos de crecimiento moderado y volátil, con creciente pago a factores externos, se suman dos preocupantes tendencias sobre las que este Informe ha alertado desde hace más de diez años: el aumento de la desigualdad en la distribución de los ingresos y el estancamiento en la incidencia de la pobreza. En 2013 el coeficiente de Gini alcanzó su máximo valor histórico (0,524), situación que se analiza en profundidad en el capítulo "Equidad e integración social". En lo que interesa al presente capítulo, esta conjunción de factores indica que el ritmo de expansión económica de Costa Rica no solo es insuficiente para lograr un mayor desarrollo humano, sino que sus principales resultados son desfavorables para amplios segmentos de la sociedad. En los próximos años el país tendrá como desafío lograr mayores encadenamientos productivos, sociales y fiscales dirigidos al incremento del IND real y la reducción de la desigualdad,

CUADRO 3.2

Tasa de crecimiento real y proyecciones de la economía de Costa Rica con respecto a otras regiones del mundo. 2009-2013

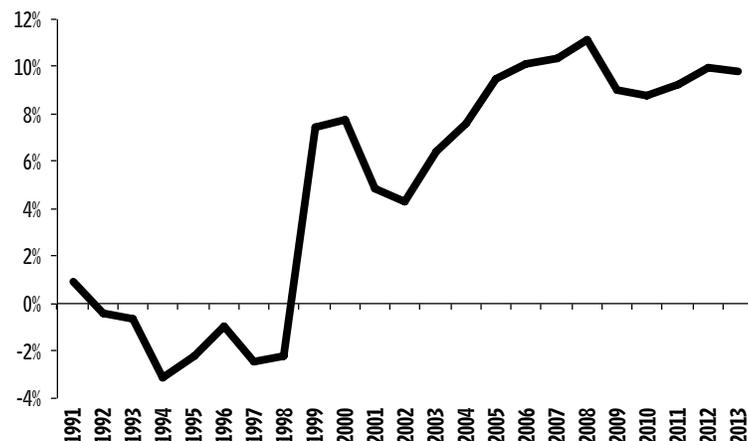
PIB	2009	2010	2011	2012	2013
Economía mundial	-0,4	5,2	3,9	3,2	3,0
Economías desarrolladas	-3,4	3,0	1,7	1,4	1,3
Economías en desarrollo	3,1	7,5	6,3	5,0	4,7
América Latina	-1,3	6,0	4,6	3,1	2,7
Centroamérica ^{a/}	-0,5	4,5	6,0	5,5	4,5
Costa Rica	-1,0	5,0	4,5	5,1	3,5

a/ Promedio simple de Belice, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y Costa Rica.

Fuente: Elaboración propia con datos del FMI.

GRAFICO 3.1

Brecha entre el IND real y el PIB real (porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

por medio de robustas políticas para el fomento del desarrollo productivo (Salazar Xirinachs et al., 2014).

En lo que concierne al tema de la volatilidad, el análisis del crecimiento trimestral real de la economía durante los últimos ocho años revela una alta variabilidad, incluso en un mismo año. Esta situación es la que da lugar a los “miniciclos” antes mencionados (gráfico 3.2).

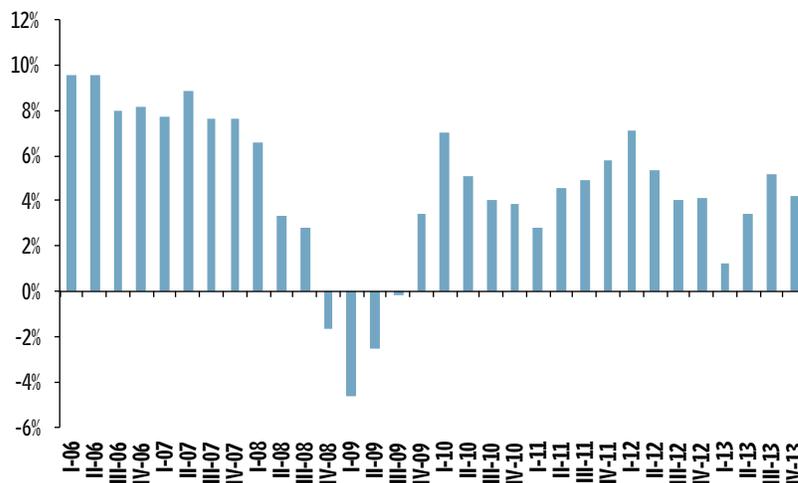
Como puede observarse, desde el 2009 los períodos de expansión y contracción son más cortos. Estos miniciclos ponen en riesgo la capacidad del país para reducir el desempleo: dado que las personas con baja calificación son las primeras en quedar desempleadas durante las recesiones y las últimas en encontrar trabajo en las etapas de bonanza, requieren fases de crecimiento más prolongadas para incorporarse al mercado laboral. Si el ciclo económico es breve, el incremento en el empleo beneficiará principalmente a las personas con mayor calificación.

Los miniciclos han estado relacionados con el desempeño del sector externo y sus efectos sobre la economía. En particular, la desaceleración observada en la segunda mitad de 2013 (y que se mantuvo durante el primer trimestre de 2014) estuvo asociada a caídas importantes en la tasa de crecimiento de las exportaciones –pese a la recuperación, aún lenta, de los mayores destinos de exportación– y en las principales actividades productivas. Además, en 2013 el crecimiento económico se vio afectado por un aumento relativo en las tasas de interés locales e internacionales, originado a su vez en el mayor endeudamiento interno para financiar el déficit primario del Gobierno Central. Ello estimuló el ingreso de capitales especulativos del exterior y dio lugar a una apreciación del colón y una menor competitividad de las exportaciones.

El comportamiento reciente de la economía responde a efectos cíclicos y a las tendencias de largo plazo⁶. Estas últimas están determinadas por factores que son estables en el tiempo y que marcan la pauta del crecimiento, tales como la inversión en capital fijo, el consumo privado per cápita y el gasto

GRAFICO 3.2

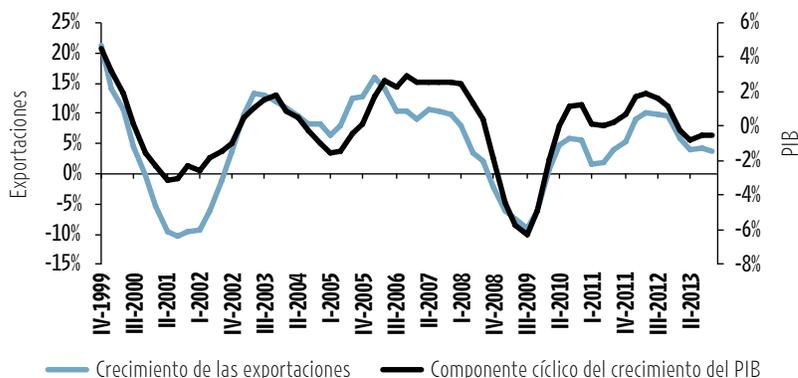
Crecimiento real del PIB, por trimestre
(tasa de variación interanual)



Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

GRAFICO 3.3

Componente cíclico del crecimiento trimestral del PIB y crecimiento de las exportaciones



Fuente: Lücke e IICE-UCR, 2014b, con datos del BCCR.

público. En cambio, las tendencias cíclicas responden a factores temporales de la demanda agregada, como las exportaciones.

Para profundizar en este tema se analizó la serie estadística que da cuenta de la evolución del PIB, mediante la desagregación de los factores cíclicos y los factores tendenciales de largo plazo y utilizando el filtro de Hodrick y Prescott⁷. Este ejercicio arrojó dos resultados importantes: la tendencia de largo plazo para el crecimiento del PIB es positiva, pero su incremento real está por debajo del máximo al que puede llegar la economía. Ello evidencia

que existe capacidad instalada ociosa, lo que suele asociarse a una tasa de desempleo relativamente alta. Entre los períodos 2000-2008 y 2009-2013 los ciclos redujeron su tamaño, lo cual significa que las disminuciones y los aumentos en la actividad económica fueron cada vez más cortos.

Por otra parte, el comportamiento cíclico que ha mostrado la producción después de la crisis de 2008-2009 indica que la volatilidad del crecimiento está relacionada sobre todo con el sector externo, mientras que la tendencia de largo plazo lo está con el consumo interno (gráfico 3.3). Como la economía

produce para satisfacer de forma simultánea parte de las demandas interna y externa de productos nacionales, entonces, en un año determinado, las fluctuaciones del sector externo tienen un impacto mayor sobre el crecimiento económico que las fluctuaciones del mercado local. A su vez, el dinamismo del mercado local marca la pauta de la tendencia de largo plazo.

En resumen, ciclos más frecuentes y de menor duración impactan negativamente el crecimiento de largo plazo, el desempleo y, en consecuencia, la posibilidad de reducir la incidencia de la pobreza a menos del 20%. Esto se comprueba al observar que, cuando el país ha tenido un período de expansión fuerte y estable (2005-2008) se ha registrado una disminución significativa de la tasa de desempleo, mientras que en fases de alta volatilidad (2009-2013) ésta ha aumentado.

El sector de servicios es el que más aporta al PIB y a la generación de empleo

En Costa Rica el desempleo muestra una tendencia creciente, pese al buen desempeño de algunos sectores, como el de servicios. Ello se debe a que las actividades más dinámicas contratan mano de obra calificada, y constituyen un mercado laboral de difícil acceso para las personas de sectores tradicionales y menor calificación. Tal como se reportó en el Decimonoveno Informe, cerca del 60% de la población trabajadora y de quienes buscan empleo por primera vez no tiene secundaria completa.

La desagregación del PIB en los sectores primario, secundario y terciario⁸ muestra que este último es el que más aporta al crecimiento del PIB y a la absorción de la fuerza de trabajo. Ello confirma que hoy Costa Rica tiene una economía predominantemente dedicada a los servicios, tal como ha reportado este Informe en ediciones anteriores (cuadro 3.3). Entre 2011 y 2013 los sectores primario y secundario redujeron su aporte a la generación de empleo, mientras que el terciario incrementó su participación en forma proporcional, evidenciando así el cambio paulatino en la estructura del mercado laboral.

CUADRO 3.3

Participación en el valor agregado y en la generación de empleo por sector primario, secundario y terciario^{a/}. 2011-2013 (porcentajes)

Sector	2011		2012		2013	
	PIB	Empleo	PIB	Empleo	PIB	Empleo
Primario	9,5	14,2	9,1	13,5	9,1	12,8
Secundario	26,5	19,8	26,6	19,4	26,1	18,9
Terciario	64,0	66,0	64,3	67,1	64,8	68,3

a/ Excluye las actividades y ocupados que no fue posible agrupar en ningún sector económico, según la información reportada en las encuestas de hogares del INEC.

Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR y el INEC.

CUADRO 3.4

Aporte al PIB de las cinco principales actividades productivas. 2000, 2005, 2010 y 2013

Rama de actividad	2000	2005	2010	2013
Industria manufacturera	24,1	23,2	21,1	21,2
Transporte, almacenaje y comunicaciones	9,7	13,6	15,6	16,5
Comercio, restaurantes y hoteles	17,8	16,8	15,2	14,9
Servicios comunales, sociales y personales	10,5	9,8	9,5	9,2
Agricultura, silvicultura y pesca	10,7	9,7	9,2	8,6

Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

El análisis a partir de estos tres sectores es, sin embargo, muy general. Cada uno de ellos agrupa ramas de actividad de tamaños y comportamientos muy diversos y, de hecho, una desagregación mayor de los segmentos productivos muestra un panorama un tanto distinto. Así, entre 2000 y 2013 la mayor contribución al crecimiento del PIB provino del sector manufacturero; no obstante, su evolución reciente no es positiva, pues registró el descenso más marcado en su aporte al PIB: 2,9 puntos porcentuales. De igual forma, también el sector de comercio, restaurantes y hoteles, redujo su participación en 2,9 puntos porcentuales en el mismo período. En contraste, las actividades de transporte, almacenaje y comunicaciones experimentaron un aumento significativo, de 6,9 puntos porcentuales (cuadro 3.4).

Un dato importante que conviene tomar en cuenta es que, según una estimación reciente del BCCR, en el 2013 un 33% del PIB fue generado por micro, pequeñas y medianas empresas (Mipyme). Esto evidencia la necesidad de fortalecer las políticas para el desarrollo de ese sector, un desafío pendiente señalado en ediciones anteriores de este Informe (recuadro 3.1).

Además de los cambios en la producción sectorial, el bajo crecimiento económico del 2013 implicó un debilitamiento de la generación de empleo. La población ocupada se incrementó en aproximadamente 10.000 personas (0,5%), una cifra muy lejana de los 30.000 puestos que el país debe crear para asimilar el aumento de la población activa. Más aun, las actividades relacionadas con la agricultura y la construcción, que se caracterizan por

RECUADRO 3.1

Estado de situación de las Mipyme en Costa Rica en el 2013

Un estudio reciente del MEIC reveló que en 2013 el parque empresarial costarricense estaba compuesto por 43.837 unidades productivas, de las cuales casi tres cuartas partes correspondían a micro, pequeñas y medianas empresas (Mipyme). A continuación se detallan las principales características de esos establecimientos, según los hallazgos de la investigación:

- En su mayoría están concentrados en la Región Central.
- Representan poco menos de la cuarta parte del empleo total. Por actividades económicas esa contribución se distribuye de la siguiente manera: 71% en el sector de servicios y comercio, 22% en la industria y el 7% restante en las empresas de tecnologías de información.
- Aportan aproximadamente un 11% del valor total de las exportaciones de bienes en los sectores de industria, comercio, servicios y tecnologías de información. En 2013 el 66% de esa

contribución provino de empresas medianas, un 23% de unidades pequeñas y un 11% de microempresas.

- Existe una relación directa entre el tamaño de la empresa y el uso de tecnología. En 2013 el 68% de las Mipyme contaba con equipo de cómputo y el 66% tenía acceso a internet. No obstante, al desagregar según tamaño las cifras varían significativamente. En el primer caso, el 97% de las empresas medianas dispone de equipo de cómputo, en contraste con el 87% de las pequeñas y solo un 59% de las microempresas. En el acceso a internet las proporciones son de 95% en los establecimientos medianos, 85% en los pequeños y 57% en las microempresas.

El *Decimonoveno Informe Estado de la Nación* documentó la existencia de algunos esfuerzos institucionales para mejorar el apoyo y financiamiento de las Mipyme. Sin embargo, estas son altamente vulnerables y tienen dificultades para permanecer en los mercados de exportación. Existe un círculo virtuoso entre el tamaño de la empresa, la

productividad y la actividad exportadora (PEN, 2013). Los resultados del MEIC confirman esta apreciación.

Cabe mencionar que un estudio realizado por el Observatorio de Mipymes de la UNED reportó una cantidad de Mipyme muy superior a la registrada por el MEIC. En 2013, el Observatorio identificó 156.794 empresas, tres veces más que el Ministerio; menos de 70.000 de ellas eran formales. Estas cifras utilizan una fuente de información distinta: las patentes municipales. Esta fuente "brinda una medición más cercana a la cantidad real de empresas, particularmente mipymes, en comparación con el número de patronos inscritos en la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS). Lo anterior por cuanto hay empresas que gestionan la patente pero no cumplen con el pago de cargas sociales, las cuales podrían denominarse como semiformales" (Brenes et al., 2014).

Fuente: Elaboración propia con datos de MEIC, 2014 y Brenes et al., 2014.

contratar mano de obra poco calificada, perdieron cerca de 25.000 puestos. Esta disminución responde a dos factores específicos. En el sector agrícola fueron determinantes la roya del café y una caída de poco menos del 30% en las exportaciones de ese grano; según la Organización Internacional del Café (OIC), la reducción afectó a 14.000 trabajadores⁹. Por su parte, la construcción se vio perjudicada por la restricción del crédito, que es uno de los componentes básicos para su desarrollo, ya que trabaja con altos niveles de endeudamiento (Lücke e IICE-UCR, 2014b). Estos resultados contrastan con el dinamismo observado en otros ámbitos, como la planilla pública y las actividades profesionales, científicas y técnicas. Ambos sectores demandan recursos humanos con un perfil de alta calificación.

El lento crecimiento de la economía también tuvo un impacto negativo sobre el empleo en otras actividades, especialmente en los sectores financiero, seguros, entretenimiento, enseñanza, comunicaciones, alojamiento y comidas fuera del hogar (cuadro 3.5). De acuerdo con la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), en 2013 el desempleo abierto alcanzó un 8,5%, una de las tasas más altas de los últimos quince años.

Desde su decimoquinta edición, este Informe ha desarrollado una perspectiva estructural de la economía costarricense que distingue diversos sectores según la época y la modalidad de su inserción en los mercados internacionales y locales. Ello permite examinar la relación entre el proceso de modernización vivido por el país en las últimas

décadas y la generación de empleo y, sobre esa base, analizar la economía política que subyace al comportamiento económico y a las políticas públicas. Con ese propósito se elaboraron los conceptos de "nueva economía", "vieja economía" y "servicios de apoyo". La "vieja economía" comprende las actividades agrícolas e industriales dirigidas al mercado interno y la producción exportable tradicional, que ya existían en Costa Rica antes de la implantación del nuevo estilo de desarrollo "hacia afuera" en las décadas de 1980 y 1990, como el café, el banano y la industria textil, entre otros sectores. La "nueva economía" agrupa a las exportaciones no tradicionales, las zonas francas y los nuevos servicios (servicios empresariales, *back office*) que se configuraron en los últimos veinte años. Existe además

CUADRO 3.5

Cambio en el número de ocupados según rama de actividad. 2012-2013

Ramas de actividad	Trabajadores
Redujeron el volumen de empleo	
Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	-13.108
Construcción	-12.613
Hogares como empleadores	-8.647
Actividades artísticas, de entretenimiento y recreativas	-5.243
Actividades de servicios administrativos y de apoyo	-4.297
Incrementaron el volumen de empleo	
Industrias manufactureras	8.471
Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y motocicletas	9.526
Actividades profesionales, científicas y técnicas	14.974
Otras actividades de servicios	16.439
Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria	16.544

Fuente: Lücke e IICE-UCR, 2014b, con datos de la Enaho, del INEC.

CUADRO 3.6

Crecimiento interanual de los ocupados, según tipo de economía. 2012-2013

Tipo de economía	2012	2013	Cambio porcentual
Vieja economía			
Economía agrícola para el mercado interno	134.854	134.643	-0,16
Economía agroexportadora tradicional	91.159	85.827	-5,85
Industria tradicional	255.434	234.278	-8,28
Nueva economía			
Economía agroexportadora no tradicional	47.011	39.308	-16,39
Industria de zonas francas	85.694	101.484	18,43
Nuevos servicios	334.881	331.401	-1,04
Servicios de apoyo			
Comercio	315.931	322.323	2,02
Gobierno	263.204	284.345	8,03
Servicios tradicionales no especializados	284.228	277.170	-2,48
Servicios tradicionales especializados	195.706	209.008	6,80

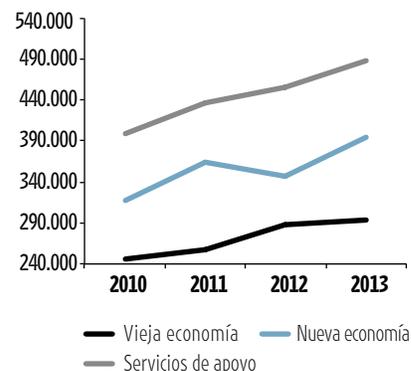
Fuente: Lücke e IICE-UCR, 2014b, con datos de la Enaho, del INEC.

un tercer sector que brinda servicios de apoyo a ambos tipos de economía, como el comercio y el gobierno, y que actúa como una “bisagra” entre ellos. Cada sector tiene, pues, sus respectivas desagregaciones¹⁰.

Utilizando esta perspectiva, se observa que en 2013 la cantidad de ocupados en la “vieja economía” disminuyó, tal como ha venido sucediendo desde el inicio del siglo XXI. Las mayores reducciones se dieron en la economía agroexportadora y la industria tradicionales. El problema es que la capacidad

empleadora de la “nueva economía” es, en el balance, muy baja. En ella el número de ocupados aumentó, pero solo en un 1%. Ese resultado se debe a que el crecimiento del empleo en zonas francas compensó ligeramente el descenso en las agroexportaciones no tradicionales y en los nuevos servicios. En los servicios de apoyo se reportó un incremento de 3,2%, luego de la caída registrada en 2012, gracias al desempeño del sector gobierno y los servicios especializados (cuadro 3.6). En síntesis, el empleo no se está acumulando en

GRAFICO 3.4

Ingreso promedio de los ocupados, según tipo de economía (colones)

Fuente: Lücke e IICE-UCR, 2014b, con datos de la Enaho, del INEC.

los sectores productivos propiamente dichos, sino en los “servicios de apoyo”.

Los ingresos medios de la “vieja economía” están rezagados

Otro hallazgo que se obtiene al analizar la dinámica del mercado laboral por tipo de economía, es que este castigó a los ocupados poco calificados y premió a la mano de obra calificada. Esta situación sin duda impacta la distribución de los ingresos. Los niveles de ingreso real de los trabajadores en la “nueva economía” y en los “servicios de apoyo” son mayores que en la “vieja economía”, y esta brecha se incrementó en 2013 (gráfico 3.4). En principio, sería deseable que la población ocupada “migrara” hacia las actividades más modernas y productivas, en las cuales se paga mejor. Sin embargo, la movilidad intersectorial de la fuerza de trabajo está seriamente limitada por la diferencia sustancial en el perfil de la mano de obra que requiere cada sector. En la “vieja economía” se emplea sobre todo a personas de baja calificación, mientras que en la “nueva economía” y los “servicios de apoyo” son más relevantes los perfiles de media y alta calificación. Esta situación genera un efecto perverso que amplía las brechas de ingreso entre los trabajadores. Los ingresos medios de los ocupados en la “nueva economía” y los “servicios

de apoyo” no solo son superiores, sino que crecen a un ritmo mayor que en la “vieja economía”.

Cuando se examina la evolución de la pobreza –siempre desde la perspectiva de los tipos de economía– se observan efectos similares. La incidencia del fenómeno es mayor entre los ocupados del sector agrícola que abastece el mercado interno y los de la economía agroexportadora tradicional (parte de la “vieja economía”), quienes registran niveles cercanos o superiores al promedio nacional. Además llama la atención el fuerte incremento, de 4,3 puntos porcentuales, que mostró la pobreza entre los ocupados de la industria tradicional (textil, alimentaria) en el período 2009-2013 (cuadro 3.7).

En cambio, en la “nueva economía” la pobreza es bastante más baja. En la agroexportación no tradicional es casi nueve puntos porcentuales menor que en su contraparte para el mercado interno (17,9% versus 26,6%) y la diferencia se ha ido ampliando con el tiempo. En las actividades de base urbana ligadas a la “nueva economía”, la pobreza es claramente inferior que entre la población ocupada en la industria tradicional. El sector menos afectado por este fenómeno es el gobierno (apenas un 2,2%), por lo que el dinamismo empleador que ha mostrado no cubre a la población de menores ingresos.

El sector externo pierde dinamismo

La tasa de crecimiento de las exportaciones nacionales es determinada fundamentalmente por el rubro de bienes, que representa el 66% del total. En 2013 la expansión de este componente se redujo a un magro 1,3%, la tasa más baja de los últimos cuatro años y un claro contraste con lo sucedido en el período 2010-2012, cuando aumentó en promedio un 10%. Todas las exportaciones de bienes, salvo la categoría "Otros", perdieron dinamismo (cuadro 3.8).

El comportamiento de las exportaciones de bienes entre 2012 y 2013 se debió sobre todo al descenso de las ventas externas de la industria manufacturera, el sector cafetalero y el régimen de perfeccionamiento activo¹¹, que

CUADRO 3.7

Incidencia de la pobreza entre los ocupados, por tipo de economía. 2009-2013 (porcentajes)

Tipo de economía	2009	2010	2011	2012	2013
Vieja economía					
Economía agrícola para el mercado interno	23,4	26,9	26,2	27,5	26,6
Economía agroexportadora tradicional	20,9	19,6	18,4	22,0	20,9
Industria tradicional	11,8	16,8	17,8	16,5	16,1
Nueva economía					
Economía agroexportadora no tradicional	15,8	18,2	21,8	18,0	17,9
Zonas francas	8,8	11,2	12,4	11,7	12,7
Nuevos servicios	8,4	10,4	10,1	8,0	10,0
Servicios de apoyo					
Comercio	10,2	12,8	13,7	13,4	10,7
Gobierno	2,3	2,4	1,9	1,6	2,2
Otros servicios no especializados	16,2	19,0	20,8	19,6	20,1
Otros servicios especializados	5,0	7,6	6,5	8,1	8,8

Fuente: Elaboración propia con datos de la Enaho, del INEC.

CUADRO 3.8

Exportaciones totales de bienes y servicios. 2011-2013 (porcentajes)

Exportaciones	2011	2012	2013
Estructura			
Bienes	67,6	67,7	66,0
Zonas francas	34,9	35,6	35,9
Industria manufacturera	15,9	15,6	14,4
Productos agropecuarios y del mar	7,6	7,0	7,1
Banano	4,9	4,9	4,8
Café	2,4	2,4	1,7
Perfeccionamiento activo	1,2	1,5	1,3
Otros ^{a/}	0,7	0,7	0,8
Servicios ^{b/}	32,4	32,3	34,0
Turismo	13,0	12,4	13,5
Otros	19,4	19,9	20,5
Total	100,0	100,0	100,0
Tasa de crecimiento			
Bienes	10,2	10,1	1,3
Zonas francas	8,5	11,8	4,9
Industria manufacturera	14,9	7,8	-3,6
Productos agropecuarios y del mar	4,3	4,6	1,6
Banano	7,0	9,4	2,7
Café	45,6	10,0	-26,8
Perfeccionamiento activo	7,1	29,9	-4,2
Otros ^{a/}	-4,5	3,9	19,8
Servicios ^{b/}	15,5	9,6	9,1
Turismo	7,2	5,0	12,4
Otros	21,8	12,7	7,1
Total	11,8	9,9	3,8

a/ El rubro "Otros" corresponde a las exportaciones de carne y azúcar.

b/ La desagregación de las exportaciones de servicios se basa en la metodología de balanza de pagos del BCCR.

Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

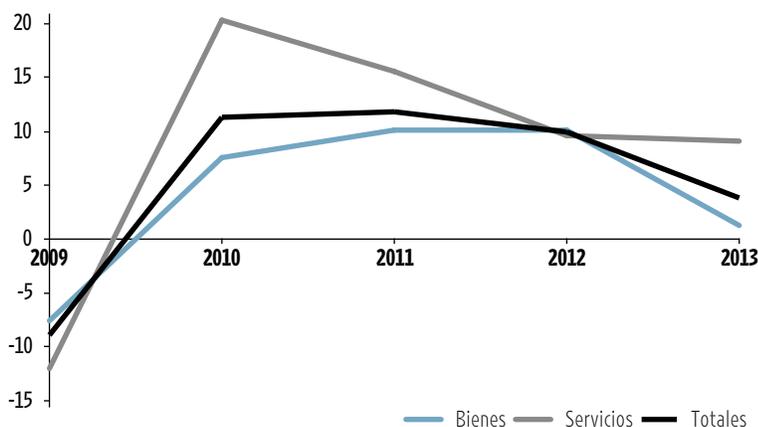
sufrieron reducciones de 11, 37 y 34 puntos porcentuales, respectivamente. Las empresas de zonas francas, concentradas en la fabricación de componentes electrónicos, microprocesadores y dispositivos médicos, aportan un 35,9% de las exportaciones totales, por lo que su desempeño impacta con fuerza los resultados generales. A este respecto es importante reiterar lo señalado en entregas anteriores de este Informe: el hecho de que las empresas de zonas francas, siendo las más dinámicas, estén exentas de impuestos "ha provocado cierta desconexión entre el crecimiento real de la economía como un todo y el crecimiento de los ingresos tributarios" (Sáenz, 2014).

Por otra parte, el dinamismo de las exportaciones de servicios es claramente superior al de las ventas externas de bienes, pese a que desde 2010 muestra una tendencia a la baja. Como resultado, el sector servicios incrementó en 1,6 puntos porcentuales su participación en el total exportado. La actividad más dinámica en 2013 fue el turismo, que casi duplicó su tasa de crecimiento. Sin embargo, las demás exportaciones de servicios disminuyeron de modo significativo su actividad durante el período 2011-2013, un hecho que genera preocupación. Vistas en su conjunto, en 2013 las exportaciones totales de bienes y servicios crecieron un 3,8%, la cifra más baja desde la recuperación de la crisis de 2009 (gráfico 3.5).

Las importaciones también experimentaron una fuerte reducción. Su crecimiento pasó de 8,4% en 2012 a 2,4% en 2013. La desaceleración de la actividad económica, comentada en acápite anteriores, no solo afectó las importaciones de artículos de consumo, sino también las destinadas a la producción, como las de materias primas y bienes de capital. Cabe señalar que los mayores componentes de las importaciones son precisamente las materias primas y los productos intermedios, que se utilizan tanto en los regímenes especiales como en el régimen definitivo. Esto por lo general responde a una demanda de capital e inventarios para el sector exportador nacional, y se refleja en un alto índice de comercio intraindustrial

GRAFICO 3.5

Tasas de crecimiento de las exportaciones de bienes y servicios



Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

de las principales ramas de manufactura, tal como reportó el Decimonoveno Informe (Padilla y Alvarado, 2013).

Los resultados poco satisfactorios que muestra el desempeño reciente de las exportaciones –más del 50% de ellas originadas en zonas francas– han sido acompañados por una alta dependencia de las importaciones, tal como ha ocurrido desde que la estrategia exportadora se centró en la atracción de inversión extranjera directa (IED). En consecuencia, Costa Rica tiene un bajo nivel de encadenamientos productivos internos en comparación con el resto del mundo (Cepal, 2014a). A ello se agrega la escasez de encadenamientos fiscales y sociales, que se traduce en una creciente desigualdad en la distribución de los ingresos y en el mercado laboral.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE **CRECIMIENTO Y EMPLEO**, véase Lücke e IIICE-UCR, 2014b, en www.estadonacion.or.cr

Cierre parcial de Intel afecta la competitividad de las exportaciones

A inicios de 2014, la firma Intel anunció que a partir de este mismo año cerrará gradualmente sus operaciones de manufactura en el país, e

incrementará la producción de servicios especializados. Por la importancia que ha tenido esta empresa para la economía nacional y, en general, para la "marca país", es indispensable analizar con detalle su peso relativo en las exportaciones y estimar los impactos que tendrá esa decisión en el posicionamiento de Costa Rica en los mercados internacionales.

Para empezar, dado que los productos de Intel representan cerca de un 20% de las ventas externas de bienes, es de esperar un impacto considerable en el volumen y la tasa de crecimiento de las exportaciones en los próximos años. La cuestión es averiguar si además disminuirá la competitividad de las exportaciones, desde el punto de vista de su participación en el comercio de productos de alta demanda y su presencia en mercados dinámicos.

El Decimonoveno Informe Estado de la Nación hizo un recuento de los avances logrados por el país en los últimos años en la competitividad de sus exportaciones, así como en la diversificación de productos y mercados de destino (Padilla y Alvarado, 2013). En esta edición se da continuidad a ese estudio, pero esta vez excluyendo las exportaciones de circuitos integrados, que son los que Costa Rica dejará de producir a raíz del cierre de la planta de manufactura de Intel (Cepal, 2014b).

La competitividad de las exportaciones de Costa Rica hacia Estados Unidos tuvo una notable mejoría en el sexenio 2007-2012 en relación con el período 2001-2006¹². Entre 2007 y 2012 el 79,1% de las exportaciones correspondió a productos que ganaron participación en mercados dinámicos, a los que se denomina "estrellas crecientes". Entre 2001 y 2006 esa proporción era de tan solo el 11,1% (cuadro 3.9). La contribución de Intel fue importante para transitar de un escenario en el que predominaban los productos estancados y la pérdida de participación de mercado, a uno en el que más de tres cuartas partes de las exportaciones se ubican en una situación competitiva óptima (Cepal, 2014b).

No obstante, cuando se excluyen del análisis los circuitos integrados y las microestructuras electrónicas la proporción de "estrellas crecientes" en el período 2007-2012 se reduce de 79,1% a 42,3%. Asimismo, el porcentaje de "oportunidades perdidas" –productos que perdieron participación en el mercado– se incrementa de 15,3% a 42,1%. Ciertamente la caída en la competitividad no anula el progreso logrado desde el inicio del presente siglo, pues se ha diversificado la cartera de bienes clasificados como "estrellas crecientes", pero los cambios son muy significativos.

El reto que emerge con la salida de Intel consiste en incrementar de nuevo la competitividad de las exportaciones, convirtiendo en "estrellas crecientes" a muchos de los bienes que actualmente se ubican en la categoría de "oportunidades perdidas". Para ello es necesario poner en marcha políticas de fomento productivo y de atracción de IED en sectores que producen bienes de alta demanda internacional, lo que podría enmarcarse en el contexto de un resurgimiento de la política industrial en el país (recuadro 3.2).

Cuando se examina la diversificación de los mercados de exportación (ya no de los productos) se observa que entre 2003 y 2012 el país logró avances notables, pues pasó de 129 a 147 mercados. El resultado es similar cuando se excluyen las ventas externas de circuitos integrados y microestructuras electrónicas, lo cual significa que la diversificación exportadora de Costa Rica se mantiene aún en ese escenario. Tal situación representa una oportunidad que se debe aprovechar para acelerar el crecimiento de las exportaciones de bienes y servicios (Cepal, 2014b).

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE **DIVERSIFICACIÓN EXPORTADORA**, véase Cepal, 2014b, en www.estadonacion.or.cr

La dinámica de crecimiento y diversificación de productos y mercados ha sido el fruto de las políticas de fomento de las exportaciones y atracción de IED. Las exportaciones de bienes, en particular, se fortalecieron al amparo de la apertura comercial unilateral, complementada con la firma de tratados de libre comercio (TLC) con los principales socios del país. Ambos instrumentos –la apertura comercial y los TLC– demandan una administración eficaz, que apoye la competitividad de las exportaciones. Con ese propósito en 2010 se creó el "Plan de acción para optimizar la aplicación de los acuerdos comerciales", que reporta logros importantes (cuadro 3.10). Las políticas en esta materia deben tener un carácter permanente, de manera que sea posible resolver problemas que afectan la competitividad de los sectores productivos e impulsar reformas institucionales y legales, a fin de lograr mayor eficiencia y eficacia de las entidades involucradas (Govaere, 2014a).

Otro asunto relevante en el ámbito comercial es el interés de Costa Rica de formar parte de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE; recuadro 3.3), para lo cual envió su solicitud de afiliación en 2012. En mayo de 2013 los países miembros de esa organización

CUADRO 3.9

Matriz de competitividad de la oferta exportable de Costa Rica hacia Estados Unidos. 2001-2006 y 2007-2012 (porcentajes)

Grupo	2001-2006		2007-2012	
	Exportaciones totales	Sin circuitos integrados ^{a/}	Exportaciones totales	Sin circuitos integrados
Estrella creciente ^{b/}	11,1	12,2	79,1	42,3
Estrella menguante ^{c/}	32,5	26,2	3,5	9,7
Retirada ^{d/}	29,9	32,7	2,1	5,9
Oportunidad perdida ^{e/}	26,5	29,0	15,3	42,1

a/ En el período 2001-2006 los circuitos integrados se registraban en la partida arancelaria 8473301080; en el período 2007-2012 pasaron a la partida 8542313000.

b/ Estrella creciente: productos que incrementaron su participación en mercados dinámicos.

c/ Estrella menguante: productos que incrementaron su participación en mercados estancados.

d/ Retirada: productos que perdieron participación en mercados estancados.

e/ Oportunidad perdida: productos que perdieron participación en mercados dinámicos.

Fuente: Cepal, 2014b, con datos de Magic Plus.

RECUADRO 3.2

Resurgimiento de la política industrial

A partir de los años cincuenta del siglo XX, entre los gobiernos de los países desarrollados existió un amplio acuerdo sobre la conveniencia de aplicar una mezcla de políticas de manejo de la demanda con políticas industriales activas, en el marco de un sistema de comercio multilateral más abierto. Este consenso propició un ambiente favorable para el crecimiento y desarrollo de las naciones más pobres, dándoles vastos espacios para aplicar distintos enfoques de política. En unos casos las estrategias se orientaron hacia la exportación (los "Tigres Asiáticos"); en otros la prioridad fueron los mercados domésticos o los mercados regionales integrados (América Latina y sur de Asia). Ambas estrategias lograron combinar altas tasas de formación de capital con un fuerte desarrollo industrial y una transformación estructural de economías rurales a urbanas.

Con el advenimiento del llamado "Consenso de Washington", en los años ochenta y noventa, la política industrial desapareció del discurso económico. Esta vez el acuerdo generalizado favorecía el uso de estrategias de liberalización comercial y financiera, privatización y desregulación, en busca de resultados más eficientes. No obstante, varios países asiáticos siguieron aplicando, con éxito, políticas industriales y de desarrollo productivo. En América Latina hubo una mezcla de políticas de apertura que avanzaban a diferentes ritmos, con políticas industriales que, sin embargo, se presentaban bajo otros nombres, tales como

promoción de la competitividad, apoyo a las pequeñas y medianas empresas y conformación de *clusters*, incluyendo la atracción de inversión extranjera directa (IED) en sectores específicos.

Recientemente el debate económico ha cambiado: ya no se discute si se debe o no aplicar políticas industriales, sino cómo hacerlas, cómo diseñar estrategias y políticas de transformación productiva y cómo ponerlas en práctica de manera efectiva en las condiciones específicas de cada país. Este resurgimiento del interés en la política industrial ha estado influido por varios factores:

- Una mejor comprensión, basada en evidencia, de que los Estados desarrollistas del este de Asia han tenido éxito al usar varias formas de política industrial para promover aprendizajes, absorber y desarrollar tecnología, diversificar sus estructuras productivas y crear empleos.
- La evidencia de que las políticas de liberalización comercial lograron poco en materia de diversificación productiva.
- Las demandas ciudadanas por políticas "proactivas" que ayuden a enfrentar las múltiples crisis que han afectado las economías en lo financiero, la alimentación, la salud, el ambiente y el cambio climático.
- El interés de los países de desarrollar industrias seleccionadas, promover la innovación y vincularse de manera efectiva y beneficiosa con cadenas globales de valor.

- El interés por evitar la "trampa del ingreso medio", esto es, el riesgo de que, tras disfrutar de un período de crecimiento alto, un país se quede rezagado por falta de reformas y cambios en sus estructuras productivas, empresariales y de innovación, necesarias para una expansión dinámica y sostenida.

- Una comprensión adecuada del proceso de crecimiento, en particular de los vínculos entre la educación, la capacitación y las tecnologías. Asimismo, el reconocimiento de que los países difieren en instituciones y en capacidades colectivas y que, por lo tanto, deben tener la posibilidad de aplicar políticas heterodoxas para desarrollar sus ventajas comparativas.

- La crisis de 2008-2009 recordó que la combinación de mercados no regulados y Estados débiles genera un ambiente institucional muy pobre para transformar economías y promover un crecimiento inclusivo, que abra espacios para la innovación y el desarrollo productivo.

Los países que utilizaron políticas heterodoxas fueron los que lograron el mejor desempeño económico. Sobre esta base, las políticas industriales han recuperado su importancia, ahora adaptadas y modernizadas con muchas lecciones aprendidas, y son parte de la "caja de herramientas" válidas y comúnmente aceptadas para promover el crecimiento, la transformación productiva y la generación de empleos de calidad.

Fuente: Salazar Xirinachs et al., 2014.

acordaron revisar la solicitud, con miras a tomar una decisión e iniciar conversaciones de adhesión en 2015. Para sentar las bases de ese proceso, la Secretaría de la OCDE y el Gobierno de la República elaboraron en forma conjunta un plan de acción que comprende tres grandes ejes:

- Valoración sistemática de las políticas públicas existentes.
- Adopción de una serie de instrumentos jurídicos que promuevan estándares y mejores prácticas en diversos campos de la política pública.
- Participación en distintos comités y grupos de trabajo para evaluar el grado de preparación del país para unirse a la OCDE y, con ello, beneficiarse y beneficiar a los demás miembros (Comex, 2014).

CUADRO 3.10

Avances y desafíos en la administración del comercio. 2013

Tarea	Esfuerzos y logros realizados	Desafíos
Establecer en Comex y Procomer una plataforma tecnológica para tramitar todos los permisos y trámites de exportación e importación en una operación continua y centralizada.	Se creó la Unidad de Verificación de Origen, que centraliza la emisión de certificados y verifica el cumplimiento de las normas de origen. Se desarrolló una versión de prueba de la plataforma tecnológica (VUCE 2.0) y se avanzó en la incorporación de notas técnicas de diversas instituciones.	Asegurar la sostenibilidad de la plataforma.
Fortalecer las áreas de mejora regulatoria, defensa comercial y verificación de productos dirigidos al consumidor, así como la reglamentación técnica aplicada por el MEIC.	Se implementó la plataforma virtual "Regístrelo", que reduce los tiempos de revisión de expedientes para el registro sanitario de medicamentos, alimentos, cosméticos y equipo y material biomédico.	Dar sostenibilidad del sistema. Mejorar la estructura tecnológica y la dotación de recursos financieros y humanos.
	Se mejoró el proceso de simplificación de trámites para el registro de productos, con el apoyo del Ministerio de Salud. Se agilizó el otorgamiento de permisos sanitarios y se eliminó la duplicación de trámites entre el Senasa y el Ministerio de Salud.	
	Se incrementó el presupuesto y se asignó un funcionario adicional el área de defensa comercial.	Solventar la debilidad estructural en materia de recursos humanos.
	Se revisaron cien reglamentos técnicos, de los cuales se derogaron 41 y se actualizaron siete. Se elaboraron reglamentos técnicos alimentarios, como la adopción parcial de las normas Codex.	Mejorar los problemas de articulación del Sistema Nacional de Inocuidad de Alimentos, conformado por el MEIC, el MAG, el Ministerio de Salud y Comex.
Modernizar el sistema TICA ^{a/} en el Ministerio de Hacienda y mejorar los puestos fronterizos terrestres.	Se integraron las veinte oficinas de aduanas y todos los regímenes aduaneros existentes. Se resolvieron aspectos puntuales de coordinación operativa en los puestos fronterizos. Se identificaron proyectos de largo plazo dirigidos a mejorar la gestión aduanera.	
Mejorar los servicios del Servicio Fitosanitario del Estado y el Senasa, en el MAG.	Se realizó la negociación de protocolos para la exportación de carne de cerdo a China. Se creó la Ventanilla Única para el Registro de Plaguicidas. Se creó una plataforma digital para mejorar el registro de exportadores. Se otorgaron más de 100.000 certificados de exportación. Se consolidó el Programa Nacional de Rastreabilidad para más de 300.000 bovinos. Se inscribieron más de 14.000 explotaciones bovinas en el Sistema Integrado de Registro de Establecimientos Agropecuarios. Se logró la apertura del mercado estadounidense para las plantas ornamentales que tenían restricción de tamaño.	

a/ Tecnología de Información para el Control Aduanero.

Fuente: Elaboración propia con información de Govaere, 2014a.

RECUADRO 3.3

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)

La OCDE es una organización internacional conformada por los países con mayores índices de desarrollo humano. Su objetivo central es mejorar el bienestar económico y social de sus poblaciones, a través de políticas eficaces, transparentes y eficientes en todas las áreas de la administración pública, con excepción de relaciones exteriores, seguridad y defensa.

Para ello, provee un foro de análisis, intercambio de experiencias, identificación de buenas prácticas en la implementación de políticas públicas y búsqueda de respuestas a problemas comunes; además brinda asesoría técnica y elabora sistemas de información y mecanismos que permiten medir la eficiencia y eficacia de las políticas públicas de las naciones miembros.

Fuente: Comex, 2014.

industria local incipiente, que suple solo marginalmente la demanda de las empresas transnacionales. Las cadenas de valor han sido restringidas a eslabones que no se apropian de las ganancias del valor agregado exportado. Estas características dificultan que los aciertos en los productos denominados “estrellas crecientes” se trasladen al resto de la economía (Padilla y Alvarado, 2013).

En Costa Rica existen tres políticas de fomento productivo: el Programa de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa (Propyme) del Micitt, la iniciativa denominada “Costa Rica Provee” (hoy transformada en la Dirección de Encadenamientos para la Exportación) de Procomer y el Sistema de Banca para el Desarrollo. Propyme se especializa en actividades asociadas al acceso y uso de información útil para la modernización productiva y la actualización tecnológica de las empresas. Esta línea de apoyo puede ser muy importante para Mipyme que requieren adecuar sus productos y procesos a mayores niveles de exigencia, como es el caso, por ejemplo, de las firmas locales que desean participar en el programa “Costa Rica Provee”, para convertirse en proveedoras de las compañías multinacionales instaladas en el país.

Este último programa ha enfrentado limitaciones presupuestarias para llevar adelante su labor de ayudar a las empresas locales a convertirse en proveedores exitosos, mediante la transferencia tecnológica y el acceso a financiamiento y asistencia técnica. En la actualidad la Dirección de Encadenamientos de Procomer cuenta con recursos inferiores a medio millón de dólares anuales (Govaere, 2014b). Cabe mencionar que cerca del 60% del financiamiento otorgado por Propyme a sus beneficiarios se ha dirigido al mismo tipo de actividades que realiza esta Dirección, pero la articulación entre ambos ha sido escasa. Este programa de encadenamientos debe ser llevado a una escala mayor, tanto en términos del número de empresas locales atendidas como de la profundidad de la vinculación (Monge y Rodríguez, 2013).

La adhesión a la OCDE brinda la oportunidad de conocer y compartir con otros países buenas prácticas en el desempeño de las políticas públicas, aspecto que podría contribuir al mejoramiento de su definición y ejecución. No obstante, también se adquieren obligaciones vinculantes, sobre las cuales se debe rendir cuentas ante la organización (Comex, 2014).

Aunque a menudo Costa Rica es citada como un caso exitoso de crecimiento y diversificación de las exportaciones, su modelo tiene serios problemas relacionados con la desvinculación entre las políticas económicas y las de fomento productivo. Un problema central de esta estrategia es el desacople entre la expansión económica, el dinamismo del sector externo y la dificultad para lograr aumentos generalizados de la productividad interna con base en la adaptación de tecnologías innovadoras. No hay conexión entre la IED y la acumulación de capacidades en el empresariado local. El éxito en el comercio exterior no se ha traducido en un avance inequívoco hacia el desarrollo, tema que se analiza en el siguiente apartado.

Rezago y debilidad en el fomento del tejido productivo nacional¹³

De manera sistemática el *Informe Estado de la Nación* ha documentado cómo, por un cuarto de siglo, el principal esfuerzo de modernización económica en Costa Rica ha estado ligado a una estrategia de inserción internacional y atracción de IED. La consistencia

y “proactividad” de las políticas en esos ámbitos contrastan con la falta de continuidad y dinamismo en el apoyo a las empresas locales y las Mipyme, cuya acumulación de capacidades ha sido limitada. En términos relativos, pocas de ellas logran insertarse en el comercio mundial y muchas compiten, con dificultad, en el mercado interno. La IED que llega al país está desvinculada de la generación de capacidades en el tejido productivo local, cuya atención demanda robustas políticas de fomento (Paus, 2014).

En contraste con la prioridad que se ha dado a la IED, las políticas de fomento para las empresas locales tienen una institucionalidad fragmentada, como ocurre en el sector agropecuario, e instrumentos débiles en su eficacia y aplicación, como es el caso del Sistema de Banca para el Desarrollo. Las iniciativas para promover y diversificar la actividad exportadora de base local, mediante encadenamientos productivos y sociales con firmas multinacionales vinculadas con regiones fuera de la Gran Área Metropolitana, son recientes, escasas o con diseños poco efectivos (PEN, 2014).

Los buenos resultados en el posicionamiento y la diversificación de la oferta exportable no se han traducido en aumentos generalizados de la sofisticación tecnológica de los procesos productivos, ni en mayores y mejores encadenamientos locales. Los logros del sector externo han ocurrido en un contexto de bajos niveles de inversión en investigación y desarrollo en una

La promesa del Sistema de Banca para el Desarrollo

Si bien el marco legal de los fondos públicos establece la absorción tecnológica como una actividad elegible para ser financiada, no es frecuente encontrar proyectos orientados de manera expresa hacia la actualización y modernización de las empresas. La Ley del Sistema de Banca para el Desarrollo, n° 8634, es una de las herramientas más importantes con que cuenta el país para tal fin. El Sistema dispone de un marco que permite la implementación de mecanismos de crédito y garantías necesarios para facilitar este proceso por medio de uno de sus fondos, el Fideicomiso Nacional para el Desarrollo.

Una evaluación realizada para el *Decimotavo Informe Estado de la Nación* determinó que, pese al tiempo que ha transcurrido desde su creación, el Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD) no ha logrado desarrollarse debido a inconsistencias de peso en su diseño normativo y de operación (Gutiérrez et al., 2011). Por ejemplo, su principal instrumento financiero, el Fondo de Crédito para el Desarrollo, no puede utilizarse para otorgar préstamos, pues las normas prudenciales generales y otros factores lo impiden. Los recursos del denominado “peaje bancario”, provenientes del 17% de la captación en cuentas corrientes de los bancos privados y que por ley deben ser colocados en el SBD, se encuentran inmovilizados. La rectoría del Sistema vivió una situación crítica que llevó a la salida de su primer director ejecutivo en el 2010, tanto así que su inicio puede ser caracterizado como fallido.

A la luz de estos hallazgos, se planteó a la Asamblea Legislativa un proyecto de reforma a la Ley 8634 (Gutiérrez et al., 2011), que fue aprobado en primer debate en junio de 2014 y luego enviado a consulta ante Sala Constitucional. Pese a las múltiples observaciones de forma y fondo incluidas en el respectivo dictamen del Departamento de Servicios Técnicos del Congreso, al cierre de edición de este capítulo, ese tribunal solo había declarado inconstitucional el artículo 21 del proyecto, en el

CUADRO 3.11

Oferta de servicios del sector público para las empresas agropecuarias. 2008^{a/}

Institución	Tipo de apoyo			Total
	Programa	Proyecto	Servicio	
Consejo Nacional de Producción	4		10	14
Corporación Arrocera Nacional	7	2	5	14
Corporación Bananera Nacional		73	11	84
Corporación Ganadera	5	4	3	12
Corporación Hortícola Nacional			4	4
Instituto Costarricense de Turismo	3	3		6
Instituto del Café de Costa Rica		5	2	7
Instituto de Desarrollo Rural		4		4
Instituto Nacional de Innovación y Transferencia Tecnológica	3	6	1	10
Liga Agrícola Industrial de la Caña	5			5
Ministerio de Agricultura y Ganadería	23	53	6	82
Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones	1	3		4
Ministerio de Ambiente y Energía	8	5	13	26
Oficina Nacional de Semillas			15	15
Refinadora Costarricense de Petróleo		7	3	10
Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria			11	11
Servicio de Salud Animal ^{b/}	12			12
Servicio Fitosanitario del Estado ^{b/}	1	2	5	8
Otros	4	1	4	9
Total	76	168	93	337

a/ Excluye cuatro programas, proyectos o servicios que Alpizar et al. (2008) clasifican como “no disponibles”.

b/ Adscrito al MAG.

Fuente: Elaboración propia con base en PEN, 2008 y Alpizar et al., 2008.

cual se dispone que el Consejo Rector del SBD escogerá discrecionalmente al banco encargado de administrar el Fondo de Crédito para el Desarrollo. El proyecto debe volver para su trámite legislativo, en el cual se tendrá que establecer un proceso de licitación para seleccionar el banco comercial público que manejará el citado Fondo.

El país, pues, está rezagado. Hay tiempos de espera muy prolongados y en más de un caso sinuosos, desde la declaración de intenciones y prioridades, hasta que una política se hace operativa y obtiene resultados, por más urgente y consensuada que sea (PEN, 2014).

La compleja institucionalidad de apoyo del sector agropecuario

El sector agropecuario ofrece un buen ejemplo de la fragmentación, la escasa cobertura y la falta de coordinación

que impera en el ámbito de las políticas de fomento productivo. Este sector es un eje fundamental para el desarrollo del país, ya que aporta un 9,4% del PIB y brinda empleo a un 12,8% de la población ocupada. En un inventario realizado por el Programa Estado de la Nación (PEN) en 2008 se identificaron veintisiete instituciones públicas que estaban a cargo de 337 programas (22%), proyectos (50%) y servicios (28%) dirigidos a los productores agropecuarios (cuadro 3.11). La oferta comprendía intervenciones de muy diversos tipos y alcances, desde muestreos de finca, formación de jóvenes y certificación de semillas, hasta financiamiento de la producción y servicios de frigoríficos, entre muchos otros.

Buena parte de las instituciones identificadas trabajaba con presupuestos muy pequeños (menores a un millón de dólares) y en decenas de casos no

existía información sobre los recursos con que contaban. La mayoría de los funcionarios responsables de las intervenciones señaló que, si bien estaban amparados por algún instrumento legal (ley, decreto ejecutivo o directriz), su operación era afectada por la antigüedad de esas normas, la inexistencia de leyes que protegieran ciertas líneas de acción (muchas iniciativas dependían de la voluntad política de cada administración) y las dificultades para una efectiva coordinación interinstitucional (Alpizar et al., 2008). La actualización del inventario, actualmente en marcha, ha sido un proceso lento y arduo,

pues las instituciones no siempre tienen documentación sobre los programas, proyectos y servicios que brindan.

Otros análisis realizados para este capítulo han examinado las modificaciones que se hicieron para adecuar la institucionalidad agropecuaria a la política de apertura e inserción en la economía mundial, que cambiaron la forma en que se atendía al sector y se tradujeron, fundamentalmente, en un menoscabo de su capacidad (PEN, 2004).

En el Decimonoveno Informe se publicaron dos estudios de caso que identificaron problemas en tres áreas específicas: el café, el arroz y el apoyo a

las Mipyme (este último tema ya comentado en una sección anterior). Para esta edición, Sáenz y Chaves (2014) consultaron a un grupo de especialistas¹⁴ sobre la evolución de la institucionalidad del sector agropecuario a nivel general, y constataron una vez más que se trata de un entramado complejo y fragmentado, que ha sufrido una serie de cambios administrativos que dificultan la toma de decisiones. Además, la regulación y la tramitomanía existentes limitan su acción.

Estos investigadores contabilizaron veintiocho instituciones públicas de diversos tipos (cuadro 3.12), algunas de

CUADRO 3.12

Instituciones del sector público agropecuario, instituciones públicas corporativas "híbridas" y año de su creación

Instituciones	Año de creación	
Instituciones públicas no corporativas para el sector agropecuario ^{a/}	Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG)	1942
	Consejo Nacional de Producción (CNP)	1956
	Programa Integral de Mercadeo Agropecuario (PIMA)	1977
	Oficina Nacional de Semillas (ONS)	1978
	Servicio Nacional de Riego y Avenamiento (Senara)	1983
	Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura (Incopeca)	1994
	Servicio Fitosanitario del Estado (SFE)	1997
	Instituto Nacional de Innovación y Transferencia en Tecnología Agropecuaria (INTA)	2001
	Servicio Nacional de Salud Animal (Senasa)	2006
	Instituto de Desarrollo Rural (Inder)	2012
Instituciones públicas corporativas "híbridas" ^{b/}	Instituto del Café de Costa Rica (Icafé)	1933
	Liga Agrícola Industrial de la Caña de Azúcar (Laica)	1965
	Corporación Bananera Nacional (Corbana)	1971
	Corporación Hortícola Nacional (CHN)	1996
	Corporación Ganadera (Corfoga)	2002
Otras instituciones del sector público agropecuario que atienden sectores productivos o temas específicos	Corporación Arrocera Nacional (Conarroz)	2002
	Consejos Técnicos Asesores de Estaciones Experimentales (MAG)	1988
	Fondo Nacional de Estabilización Cafetalera (Fonecafé)	1992
	Junta de Fomento Avícola (JFA)	1972
	Junta de Fomento Porcino (JFP)	1980
	Junta de Fomento Salinero (JFS)	1977
	Junta Nacional de la Cabuya (JNC)	1990
	Oficina Nacional Forestal (ONF)	1996
	Proyecto de Desarrollo Agrícola de la Zona Atlántica (Prodaza)	1988
	Proyecto de Desarrollo Agrícola de la Península de Nicoya (Prodapen)	1997
Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria (Sepsa)	1987	
Unidad Ejecutora de Crédito y Desarrollo Agrícola de Pequeños Productores de La Zona Norte	1990	
Unidad Ejecutora de Programa Ganadero de Salud Animal (Prograsa-Mag)	1987	

a/ Conforman el Consejo Agropecuario Nacional (CAN).

b/ Se les denomina "híbridas" porque son corporaciones no estatales con personería jurídica propia que utilizan el derecho público para aplicar sus potestades regulatorias y el derecho privado para sus actividades comerciales.

Fuente: Elaboración propia con datos de Sáenz y Chaves, 2014.

las cuales han cambiado sus funciones. El MAG y el CNP, dos entidades que en el pasado habían sido centrales en la ejecución de las políticas sectoriales, fueron reformadas en 1987¹⁵. Desde ese momento se dispuso que el MAG fuera el ente rector y responsable, entre otras, de las actividades de extensión agropecuaria (asesoría y asistencia técnica para la producción). Al CNP se le encargó la elaboración e implementación del Programa de Reconversión Productiva Agropecuaria (Ley 7742), en sustitución de su rol anterior, que era la fijación de precios de sustentación, así como la compra, almacenamiento y comercialización de productos agrícolas en el mercado interno. El objetivo del programa era impulsar un proceso de transformación que elevara la competitividad de la producción agrícola para los mercados local e internacional, mediante programas de financiamiento, capacitación, servicios de apoyo, asesoría en temas de calidad, asesoría a la Junta Nacional de Ferias en la operación de las Ferias del Agricultor y el desarrollo de sistemas de información sobre precios, productos y mercados.

Adicionalmente, por medio de la Ley 9036, de 2012, se transformó el Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) en el Instituto de Desarrollo Rural (Inder), con el objetivo de establecer un marco institucional adecuado para la formulación, planificación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas de Estado en esta materia. El Inder tiene el mandato de planificar y tomar decisiones sobre el desarrollo territorial rural, a partir de una visión integral de las necesidades por cubrir y en coordinación con las demás instituciones del sector y otras que tienen agendas de trabajo a nivel regional (ICE, MOPT, Mideplan, entre otros), así como con los consejos de desarrollo local y otras organizaciones de la sociedad civil.

En respuesta a los requerimientos de producción y comercialización, se decidió crear otras organizaciones públicas de tipo corporativo, aquí denominadas "instituciones híbridas", que buscan tanto la especialización como la mejora de la eficiencia en los servicios técnicos y financieros de apoyo al productor

agropecuario. Estas entidades operan con juntas directivas integradas por el ministro o viceministro de Agricultura y representantes de los productores. También realizan procesos de investigación y desarrollo, en coordinación con el MAG y otras instituciones, y en algunos casos reciben fondos públicos para impulsar sus iniciativas, los cuales se complementan con ingresos parafiscales¹⁶.

Con el fin de mejorar la coordinación entre las instituciones y el MAG también se crearon otras instancias sectoriales, como el Consejo Agropecuario Nacional (CAN) –máximo de consulta, asesoría y coordinación–, la Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria (Sepsa), el Comité Técnico Sectorial Agropecuario (Cotecs), los Comités Sectoriales Regionales Agropecuarios (CSRA) y los Comités Sectoriales Locales (Coseles).

Las instituciones gozan de altos grados de autonomía que impiden o dificultan el ejercicio de la rectoría por parte del MAG; algunas de ellas incluso tienen personería jurídica propia (Sáenz y Chaves, 2014). Hay organizaciones como el Inder, el Incopesca y el Senara, en las cuales el ministro o el viceministro participan como miembros de las juntas directivas, bajo la dirección de un presidente ejecutivo nombrado por el Gobierno. Otros órganos técnicos, como el Senasa y el SFE, fueron creados para cumplir con estándares internacionales en áreas específicas, y sus decisiones no necesariamente responden a la rectoría política del Ministerio, sino a las reglas establecidas en los convenios suscritos por el país, como los TLC, o a la normativa promulgada por entidades multilaterales como la OMC.

En resumen, la multiplicidad de instituciones públicas en el sector agropecuario hace muy compleja la labor de rectoría y dirección de todas ellas según las políticas y directrices que emite el MAG. Además, la estructura organizativa del sector ha conducido, en algunos casos, a una fragmentación en la toma de decisiones, fuera del control del ministro rector. Sáenz y Chaves (2014) reportan algunas limitaciones adicionales a las expuestas en el

Decimonoveno Informe y que se citan a continuación:

- Poca presencia y efectividad de las instituciones en las zonas rurales del país.
- Regulaciones y trámites excesivos, que obstaculizan, desestimulan e incluso encarecen la producción y afectan la competitividad de las actividades agropecuarias.
- Falta de claridad en las prioridades y desfase entre la realidad del sector y el funcionamiento de las instituciones, todo lo cual resta efectividad a los esfuerzos que se realizan.
- Restricciones presupuestarias, que se han agravado por la situación fiscal que vive el país y que limitan la inversión en recursos humanos y en equipo, el financiamiento de proyectos de investigación, desarrollo y transferencia tecnológica, y la asistencia directa a los productores.

» PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE LAS LIMITACIONES DEL SECTOR AGROPECUARIO,

véase Sáenz y Chaves, 2014; Lankester, 2013 y el capítulo 3 del Decimonoveno Informe, en www.estadonacion.or.cr

Profundización financiera es insuficiente para impulsar el desarrollo

La función principal del sistema financiero es canalizar los recursos excedentes que poseen algunos agentes económicos, hacia otros que tienen necesidades de inversión y consumo. Esto permite crear oportunidades de empleo y producción, siempre y cuando la reasignación sea eficiente, es decir, que se transfieran fondos de usos menos productivos, a usos que generen mejoras en la productividad nacional. A esta capacidad del sistema financiero, de intermediar entre los agentes de la "economía real", se le denomina profundización financiera.

Además, el sistema puede reducir los costos asociados a su función intermediadora, en la medida en que logre ofrecer los mejores rendimientos a los depositantes y los menores costos posibles a los usuarios de los préstamos. Ese efecto se observa al analizar el margen de intermediación. Cuando la asignación de recursos se hace de modo eficiente y el mercado es competitivo, el margen es bajo, y lo contrario sucede cuando las circunstancias son inversas.

En entregas anteriores este Informe ha valorado desde diversos ángulos la contribución del sistema financiero a la generación de las oportunidades que se requieren para impulsar el desarrollo humano del país. Entre otros temas, se ha examinado el monto y destino del crédito, así como la magnitud y composición del margen de intermediación. En esta ocasión el análisis se centra en los alcances de la profundización financiera experimentada en las dos últimas décadas y el costeo de los fondos que se ponen a disposición del público. Cabe recordar que en los años noventa se aplicó una serie de reformas dirigidas a promover una mayor competencia y una mejor supervisión prudencial (Lücke e IICE-UCR, 2014a). Veinte años después, la participación del sistema financiero en la economía ha crecido de modo sustancial, pero la falta de competencia hace que los usuarios paguen costos relativamente elevados por sus servicios.

Modesta canalización de crédito al sector privado

Para medir la profundización del sistema financiero pueden usarse como referencia las cuentas del balance de situación del Sistema Financiero Nacional (SFN) como porcentaje del PIB. Sin importar el indicador que se escoja, la conclusión es la misma: entre 1995 y 2014 se amplió sustancialmente el peso del SFN en la economía nacional. Todos los componentes del balance de situación registraron crecimientos que llevaron a duplicar o triplicar su importancia en los últimos veinte años (cuadro 3.13). De esta manera, los activos productivos totales del sistema pasaron de representar un 21% del PIB en 1990, al 69% en 2014.

CUADRO 3.13

Balance de situación del Sistema Financiero Nacional. 1995-2014^{a/} (como porcentaje del PIB)

	1995	2000	2005	2010	2014
Activo total^{b/}					
Bancos privados	8	14	21	22	25
Bancos públicos	26	31	40	42	44
Sistema bancario	34	45	61	64	69
Sistema no bancario	2	5	9	12	14
Sistema financiero	36	50	70	76	83
Activo productivo^{c/}					
Bancos privados	7	12	18	19	20
Bancos públicos	13	24	33	34	37
Sistema bancario	20	36	51	53	57
Sistema no bancario	1	4	8	10	13
Sistema financiero	21	40	59	63	70
Intermediación financiera^{d/}					
Bancos privados	6	11	17	17	19
Bancos públicos	12	24	32	34	36
Sistema bancario	18	35	49	51	55
Sistema no bancario	1	4	8	10	12
Sistema financiero	19	39	57	61	67
Pasivo total^{e/}					
Bancos privados	7	12	19	20	22
Bancos públicos	23	28	36	37	39
Sistema bancario	30	40	55	57	61
Sistema no bancario	1	3	6	8	10
Sistema financiero	31	43	61	65	71
Pasivo con costo^{f/}					
Bancos privados	6	10	17	17	19
Bancos públicos	11	21	29	30	34
Sistema bancario	17	31	46	47	53
Sistema no bancario	0	3	6	8	9
Sistema financiero	17	34	52	55	62
Patrimonio ajustado					
Bancos privados	1	1	2	3	3
Bancos públicos	3	3	5	5	5
Sistema bancario	4	4	7	8	8
Sistema no bancario	1	2	2	3	4
Sistema financiero	5	6	9	11	12

a/ Primeros tres meses de 2014.

b/ Comprende todos los recursos representativos de los bienes que son propiedad de la entidad, así como los derechos que la misma tiene frente a terceros y de los cuales espera tener beneficios económicos en el futuro.

c/ Comprende la cartera de crédito al día y con atraso de hasta noventa días, la cartera de inversiones en títulos y valores, y los ingresos por seguros o indemnizaciones, conocidos como actividad de servicios contingentes.

d/ Sumatoria de la cartera de créditos al día y con atraso de hasta noventa días y las inversiones en títulos y valores, excluyendo las participaciones en el capital de otras empresas.

e/ Comprende las cuentas representativas de las obligaciones ciertas de la entidad, surgidas a raíz de sucesos pasados, al vencimiento de las cuales, y para cancelarlas, la entidad espera desprenderse de recursos que incorporan beneficios.

f/ Son aquellas obligaciones que tienen un costo financiero implícito de captación.

Fuente: Lücke e IICE-UCR, 2014a, con datos de la Sugef.

La profundización no alteró ciertos rasgos básicos de la arquitectura del sistema financiero, aunque sí introdujo modificaciones. En primer lugar, el

sistema sigue siendo dominado fundamentalmente por bancos, cuyos activos representan cinco sextas partes del activo total. No obstante, se debe

reconocer que, si bien minoritarias, las entidades financieras no bancarias aumentaron su participación: sus activos totales pasaron de representar tan solo un 1% del PIB en 1990, a un 14% en 2014. Una evolución similar se observa en los demás indicadores de pasivo y patrimonio. Desde un punto de vista comparado, el sistema financiero costarricense clasifica como un *bank based system*, en contraste con los sistemas de Estados Unidos y Canadá, donde predominan los mercados financieros como poseedores de los activos financieros de la economía (*market based system*; Velázquez, 2008).

En segundo lugar, los principales actores del sistema financiero siguen siendo los bancos públicos. Esta situación ya fue señalada en el Décimo Informe (2004). Sin embargo, los bancos privados han ganado importancia relativa. Por ejemplo, en 1990 los activos totales de la banca pública eran poco más de tres veces mayores que los de la banca privada (26% versus 8% del PIB) y en 2014 esa relación es de poco menos de 1,8 veces (44% versus 25% del PIB). En otros indicadores la magnitud específica de esta relación varía, pero la conclusión es la misma.

La profundización financiera experimentada en Costa Rica sigue siendo modesta cuando se la compara internacionalmente. Un indicador que permite observar este tipo de contrastes es la relación del crédito canalizado hacia el sector privado con respecto al PIB. Este es un indicador clave, pues muestra la capacidad del sistema, en una economía de mercado, de poner en manos de los agentes económicos los recursos que necesitan para sus emprendimientos.

Entre 1995 y 2012, la importancia del crédito privado se quintuplicó, al pasar del 10,6% al 50% del PIB. Cuando se compara este progreso con los registrados en América Latina, el Caribe y otras naciones de ingresos bajos alrededor del mundo, Costa Rica se encuentra en una buena posición, pues remontó el fuerte rezago que registraba hace dos décadas. En efecto, en 1995 el crédito privado en Costa Rica era tres veces inferior al promedio de América Latina y el Caribe (10,6% frente a 32,0% del

CUADRO 3.14

Crédito al sector privado, por grupos, según ingreso, regiones y países. 1995-2012
(porcentaje del PIB)

	1995	2000	2005	2010	2012
Países con ingreso alto	121,2	142,7	149,3	156,5	150,3
Países con ingreso medio	47,5	49,8	55,7	73,1	80,4
Países con ingreso bajo	15,9	16,6	19,8	28,1	29,9
Estados Unidos	129,8	162,0	187,8	191,7	183,6
Unión Europea	84,3	99,2	114,4	139,4	132,4
América Latina y el Caribe	32,0	25,2	25,6	40,5	47,8
Costa Rica	10,6	24,0	35,6	45,3	48,8

Fuente: Lücke e IICE-UCR, 2014a, con cifras del Banco Mundial.

PIB) y estaba cinco puntos porcentuales por debajo del valor registrado en los países de ingreso bajo (15,9%).

Pese a estos avances, el país sigue estando lejos de otras naciones de ingreso medio y niveles de desarrollo económico y social similares a los suyos. En ellas la profundización financiera medida por el crédito privado asciende al 80,4% del PIB, treinta puntos porcentuales por encima de Costa Rica. Y el resultado nacional es aun más modesto si se compara con las economías de ingreso alto, donde la cifra llega a ser hasta tres veces mayor. En términos generales, puede apreciarse que la canalización de crédito al sector privado en relación con el PIB es mayor cuanto más alto sea el ingreso de un país (cuadro 3.14).

Costo de fondos para préstamos reduce impacto de la profundización

La expansión de los recursos en manos de los sectores productivos es una condición necesaria, pero insuficiente, para que la profundización financiera propicie el desarrollo. Otro aspecto relevante es el costo al que se ofrecen esos fondos. Altos costos financieros se traducen en mayores precios de los bienes y servicios, y pueden afectar la competitividad internacional de la economía. La situación ideal es que la profundización financiera genere la ampliación de la oferta de recursos a costos cada vez menores. Esos costos están influidos tanto por la evolución de las tasas de interés activas y pasivas como por el margen de intermediación.

En Costa Rica la profundización

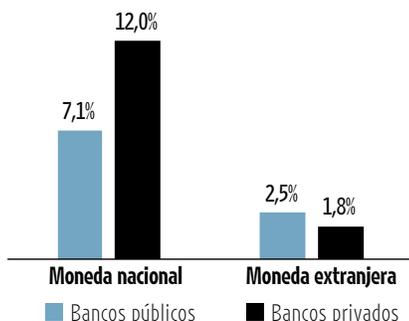
financiera ha convergido con un menor costo de los recursos para los actores económicos, aunque debe subrayarse que una parte importante de ese logro obedece a factores ajenos al control de las autoridades monetarias (Lücke e IICE-UCR, 2014a). Así, en ediciones anteriores este Informe ha reportado que, con respecto a la situación prevaliente en el país en las dos últimas décadas, las tasas de interés activas y pasivas son hoy mucho más bajas. Los factores que han incidido en este hecho son, entre otros, la caída de la inflación a niveles de un dígito en años recientes, un período excepcional de bajas tasas de interés en el plano internacional y un tipo de cambio relativamente estable, como se verá en el próximo apartado.

El segundo aspecto por considerar en materia de costos es la eficiencia con que las entidades del sistema financiero trasladan los recursos a los actores económicos. Si éstas son ineficientes, se cargan costos operativos, en principio evitables e innecesariamente altos, a las tasas de interés activas. Dado que la estructura financiera costarricense está dominada por los bancos y, entre ellos, por los bancos públicos, examinar la eficiencia con que estos operan brinda pistas importantes sobre las condiciones en que los usuarios acceden a los recursos que ofrece el sistema.

Al analizar la eficiencia de la banca se debe tener en cuenta, como punto de partida, que la economía costarricense es bimonetaria. En la práctica, dólares y colones circulan simultáneamente, con

GRAFICO 3.6

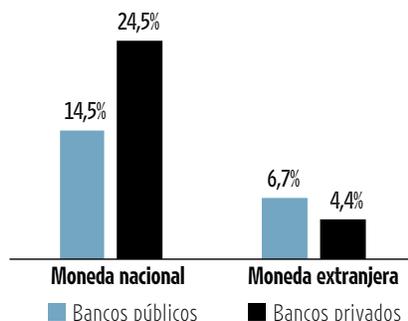
Costo de los depósitos en bancos privados y públicos, según moneda. Diciembre de 2013



Fuente: Lücke e IICE-UCR, 2014a, con datos de la Sugef.

GRAFICO 3.7

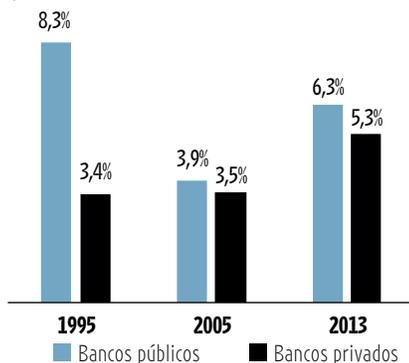
Ingreso por créditos en bancos privados y públicos, según moneda. Diciembre de 2013



Fuente: Lücke e IICE-UCR, 2014a, con datos de la Sugef.

GRAFICO 3.8

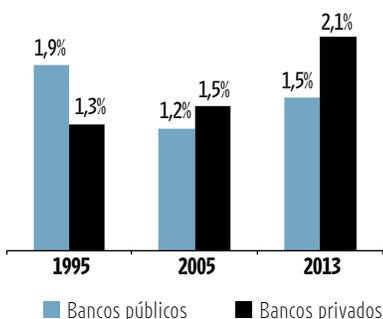
Margen operativo bruto como porcentaje de las utilidades totales de los bancos públicos y privados



Fuente: Lücke e IICE-UCR, 2014a, con datos de la Sugef.

GRAFICO 3.9

Margen operativo neto como porcentaje de las utilidades totales de los bancos públicos y privados



Fuente: Lücke e IICE-UCR, 2014a, con datos de la Sugef.

distintas tasas activas y pasivas de interés. Sin embargo, no todos los bancos captan proporciones similares de estas monedas. Mientras los bancos públicos tienen un 60% de sus pasivos en moneda nacional y un 40% en moneda extranjera, los privados están en la situación inversa: mantienen un 31% de sus pasivos en colones y un 69% en dólares.

La captación de esos recursos representa un costo. En los bancos públicos los costos de fondeo son, en promedio, del 7,1% para los depósitos en colones y del 2,5% para los depósitos en dólares. En los bancos privados las proporciones son de 12% y 1,8%, respectivamente. En otras palabras, para la banca privada es menos costoso captar dólares y para la banca pública es menos costoso captar colones (gráfico 3.6).

En cuanto a las colocaciones, en los bancos públicos el 66% corresponde a créditos en colones y el 34% a operaciones en dólares, mientras que, como era de esperar dada su estructura de captación, los bancos privados colocan el 75% de sus créditos en dólares y el 25% en colones. El ingreso percibido por este concepto también es distinto. Las entidades privadas reciben un 24,5% de los créditos por sus colocaciones en colones y un 4,4% de los créditos por sus colocaciones en dólares, en tanto que en las públicas las proporciones son de 14,5% y 6,7%, en cada caso (gráfico 3.7). En síntesis, la banca privada tiene un

costo de fondeo más alto en colones y coloca un mayor volumen de créditos en dólares, dado que, para las operaciones en esa moneda, ofrece condiciones más favorables que la banca pública. Esta, por su parte, tiene un costo de fondeo en colones bajo, coloca la mayor proporción de su cartera en colones y ofrece los créditos en esa moneda en condiciones mucho más favorables que su contraparte privada.

Con base en esta información puede estimarse el margen operativo bruto de los bancos, que es el resultado de restar los gastos en que incurren esas entidades para prestar sus servicios, de los ingresos provenientes de su operación, expresado como porcentaje de sus utilidades (gráfico 3.8). Cuando se examina este margen a lo largo del tiempo, en el caso de los bancos públicos se observa un primer resultado positivo de la profundización financiera: comparado con 1995, el margen operativo bruto en 2013 fue marcadamente menor (aunque mayor que el registrado en 2005). En la banca privada la evolución es inversa: el margen actual es superior al prevaleciente en 1995, aunque el margen bruto es siempre menor que el del sector público.

El margen operativo bruto, sin embargo, no considera los gastos de administración, que la Sugef (2003) define como “los gastos reconocidos sobre las actividades administrativas (personal, movilidad y comunicaciones, servicios externos, infraestructura, etc.)”. Por ello se debe considerar un segundo indicador: el margen operativo neto, que se obtiene de sustraer los gastos de administración del margen operativo bruto. Este margen es mayor en los bancos privados, lo cual significa que sus ganancias son superiores a las obtenidas por los bancos públicos (cada colocación que hacen los primeros genera más que las que realizan los segundos) y demuestra una mayor eficiencia del gasto administrativo y una mayor rentabilidad (gráfico 3.9). Si la banca pública fuera tan eficiente como la privada, el costo de utilizar el sistema financiero sería menor, dado que es el actor predominante en el mercado y realiza la mayor colocación de préstamos en colones.

Por otra parte, la mayor eficiencia administrativa de los bancos privados se traduce en utilidades muy superiores a las que deberían prevalecer en una situación de mayor competencia. Ello limita los beneficios del mayor grado de profundización financiera registrado en las últimas décadas, puesto que, si bien hoy hay más recursos a disposición del público, estos son más caros de lo que podrían ser. Es difícil precisar el impacto de esta restricción sobre el acceso de personas y empresas al crédito, pues se desconoce la proporción de ellas que se abstiene de pedir préstamos en razón de los costos involucrados. Sin embargo, es claro que las condiciones prevaletes constituyen un obstáculo para maximizar el impacto positivo que podría tener el sistema financiero en el desarrollo económico y social del país.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE **EL SISTEMA FINANCIERO**, véase Lücke e IICE-UCR, 2014a, en www.estadonacion.or.cr

Estabilidad y solvencia económicas

Esta sección examina la estabilidad y la solvencia de la economía nacional, dos condiciones fundamentales para el desarrollo humano. La estabilidad, como se dijo al inicio del capítulo, es la capacidad de mantener reducidos, y con poca variación, los principales precios y desequilibrios internos y externos. Brinda a los agentes económicos un entorno de baja incertidumbre que facilita la inversión y la creación de empleos. Por su parte, la solvencia es la capacidad de la sociedad para cubrir los gastos públicos sin poner en riesgo la estabilidad actual y futura. Ambas (estabilidad y solvencia) están estrechamente relacionadas y determinan la sostenibilidad del crecimiento en el mediano plazo.

Desde esta perspectiva, el 2013 fue un año de estabilidad económica. Los principales precios (inflación de bienes y servicios, tipo de cambio y tasas de interés) se mantuvieron con pocas fluc-

tuaciones y el desequilibrio en la cuenta corriente de la balanza de pagos fue similar al de años anteriores. Solo en el frente fiscal se experimentó un claro deterioro, pues el déficit financiero del Gobierno Central aumentó en cerca de un punto porcentual del PIB.

Sin embargo, como quedó manifiesto en el primer semestre de 2014, los fundamentos de esa estabilidad muestran indicios de un resquebrajamiento: el tipo de cambio (dólar estadounidense) aumentó de manera sensible, lo que obligó al BCCR intervenir más activamente en el mercado cambiario, y se generaron presiones que ponen en duda el cumplimiento de la meta de inflación establecida por las autoridades monetarias. Además, en el período bajo análisis se registró un fuerte deterioro de la solvencia de la economía: en el plano interno porque el desbalance fiscal está restringiendo la inversión pública, clave para el desarrollo del país, y en el plano externo porque los flujos de IED, aunque todavía son suficientes para cubrir buena parte del déficit de la cuenta corriente, registraron una disminución, hecho que crea interrogantes sobre la capacidad futura de mantener el balance en el sector externo.

Aunque centrado en 2013, el análisis que se presenta en este apartado se extiende al primer semestre de 2014 cuando ello es necesario para comprender los factores que subyacen a la evolución observada. Adicionalmente, la sección ofrece dos novedades: la más importante es un estudio sobre el nivel de precios, un primer esfuerzo por determinar si Costa Rica es o no un país caro desde el punto de vista internacional. Este trabajo fue posible gracias al apoyo de la Uccaep. La otra novedad son los primeros resultados del registro de las exoneraciones fiscales creadas en el período 1953-2014, una iniciativa desarrollada en forma conjunta por el Programa Estado de la Nación en colaboración con el Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa. Este registro, una fuente de datos hasta ahora inédita, será de gran utilidad para la inevitable discusión fiscal que el país deberá volver a emprender en los próximos meses.

Altos desequilibrios internos y externos acentúan vulnerabilidad de la economía

La estabilidad económica de Costa Rica muestra una creciente vulnerabilidad. El elevado déficit de la balanza de cuenta corriente es financiado en su mayor parte con IED, lo cual incrementa la dependencia del sector externo y genera incertidumbre en torno al crecimiento futuro. Persiste un elevado déficit fiscal, asociado a un gasto altamente inflexible. Además se ha recurrido al financiamiento con fondos externos, pero esos recursos son limitados e imponen nuevos compromisos al país.

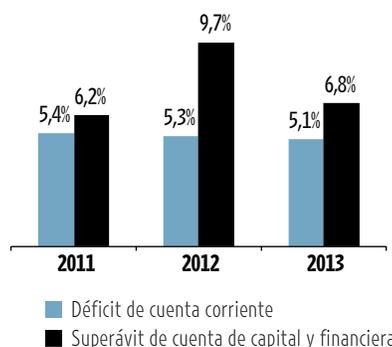
Se mantiene alto déficit en la balanza de pagos, con acumulación de riesgos

La persistencia de altos déficits externos, sobre todo en la cuenta corriente de la balanza de pagos, es una fuente de inestabilidad para el crecimiento económico. Cuando un país se encuentra en esa situación, significa que está importando más bienes y servicios de los que exporta, por lo que de manera permanente tiene que pedir prestado para cubrir su faltante de recursos. Este no es un problema per se; hay naciones que han mantenido déficits crónicos de entre 4% y 5% del PIB a lo largo de varias décadas, como México, Tailandia y, aunque no por tanto tiempo, Estados Unidos. Un déficit sostenido puede ser manejable si se reciben flujos financieros importantes, en particular mediante la IED y las exportaciones, siempre que el endeudamiento externo no crezca en forma acelerada ni ponga en riesgo la solvencia. Sin embargo, este escenario es potencialmente problemático. Si por diversas razones la entrada de capitales financieros merma y el superávit en la cuenta de capital de la balanza de pagos es insuficiente para cubrir el déficit corriente (o peor aun, la cuenta de capital se vuelve deficitaria), el país tendrá que hacer fuertes ajustes internos, como restringir el consumo de la población, a fin de obtener recursos para hacer frente a sus obligaciones. Por ello se dice que un alto y persistente déficit externo genera vulnerabilidad.

GRAFICO 3.10

Déficit de cuenta corriente y superávit de la cuenta de capital y financiera

(porcentaje del PIB)



Fuente: Lücke e IICE-UCR, 2014b, con datos del BCCR.

Costa Rica calza en la categoría de alto y persistente déficit de la cuenta corriente, financiado por superávits en la cuenta de capital. En efecto, en el 2013 se acumuló un déficit de cuenta corriente de 2.522 millones de dólares, equivalente a un 5,1% del PIB. El superávit de la cuenta de capitales y financiera fue del 6,8%, y ascendió a 3.373 millones de dólares, 2,9% menos que el año anterior. Esta brecha en la balanza de pagos es financiada en un 80% por los flujos de IED, lo que evidencia, una vez más, cuánto depende el país de estas inversiones (gráfico 3.10).

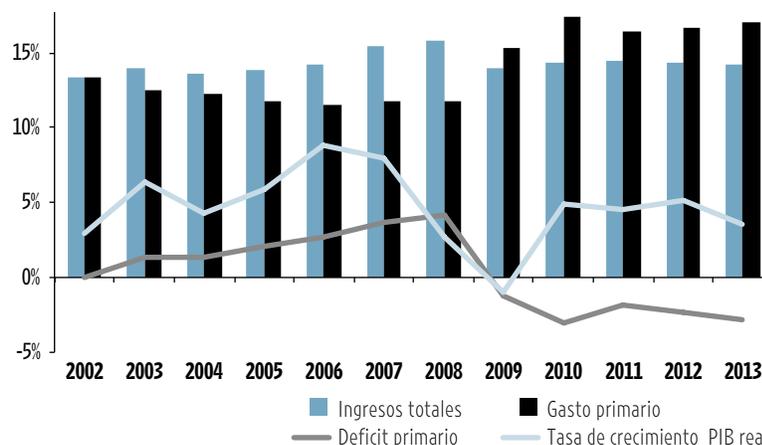
Dos factores acentúan los riesgos que implica este desequilibrio en la cuenta corriente. Por una parte, entre 2012 y 2013 el superávit en la cuenta de capital disminuyó fuertemente, sin que se pueda determinar aún si se trató o no de una oscilación coyuntural. Por otra parte, como se verá más adelante, en los últimos años Costa Rica se ha endeudado con gran rapidez (la deuda pública bruta total alcanzó el 54% del PIB en 2014, quince puntos porcentuales más que en 2008), por lo que podría estarse comprometiendo la capacidad futura para manejar el desbalance de las cuentas externas.

Deterioro de la situación fiscal agrava desequilibrio interno

Un segundo desequilibrio, esta vez de carácter interno, está generando una seria amenaza para la estabilidad

GRAFICO 3.11

Balance primario, ingreso y gasto primario del Gobierno Central



a/ Ingresos y gastos fiscales ajustados para evitar el conteo doble de transferencias brutas para programas sociales, por el cambio realizado en la metodología contable a partir de 2010.

Fuente: Sáenz, 2014, con datos del Ministerio de Hacienda y el BCCR.

y la solvencia de la economía: el deterioro de la situación financiera del Gobierno Central. El déficit primario (diferencia negativa entre ingresos y gastos corrientes, sin contar el pago de intereses) alcanzó el 2,8% del PIB en 2013. Desde una perspectiva de mediano plazo puede decirse que, si bien los ingresos fiscales volvieron a niveles similares a los observados en el período 2002-2004¹⁷, el déficit aumentó de manera significativa. Esto se debió, principalmente, al hecho de que el gasto primario fue mucho mayor que el de años previos, pues debe recordarse que ese indicador tuvo una fuerte expansión entre 2006 y 2010, en virtud del aumento del gasto recurrente (permanente). Ese incremento no se revirtió una vez que la economía se recuperó de la crisis financiera de 2008-2009 (gráfico 3.11).

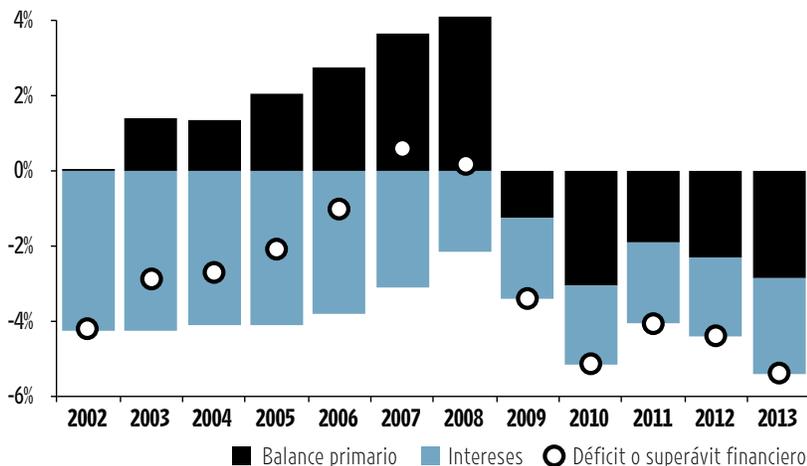
El ritmo de crecimiento de la economía afecta el comportamiento del balance primario. En épocas de expansión, los ingresos fiscales son altos, tal como sucedió en el período 2003-2007, cuando la tasa de crecimiento promedio fue de un 7% y el aumento en los ingresos fue generando un superávit primario ascendente, hasta llegar al 3,7% del PIB en 2007. En etapas de contracción económica, los ingresos fiscales se reducen, como se observó en los años

2002 y 2013 (gráfico 3.12). Cuando en el análisis se considera el pago de intereses por la deuda pública, el desequilibrio fiscal adquiere una dimensión aun mayor. En 2013 el déficit primario del Gobierno Central fue de 2,8% del PIB, en tanto que el déficit financiero (ingresos menos gastos, incluyendo intereses) alcanzó un 5,4%.

La evolución del déficit financiero del Gobierno Central observada en 2013 es, a primera vista, tan problemática como la reportada en 2002. Sin embargo, las fuentes del desbalance son estructuralmente distintas. En 2002 el balance primario fue de 0,002% y el gasto en intereses cubría todo el déficit. En cambio, en 2013 el balance primario fue deficitario (2,8% del PIB) y el gasto en intereses fue de 2,5% del PIB¹⁸. Además, después del 2002 hubo un período de aceleración económica que permitió incrementar los ingresos fiscales y generar un balance primario positivo. Por el contrario, el crecimiento esperado de los ingresos en los próximos años es limitado. Es cierto que la recuperación de la economía de Estados Unidos estimulará las exportaciones de bienes y servicios, incluyendo el turismo, pero la perspectiva de aumento en las tasas de interés internacionales tenderá a desestimular el mercado interno.

GRAFICO 3.12

Balance financiero del Gobierno Central (porcentaje del PIB)



Fuente: Sáenz, 2014, con datos del Ministerio de Hacienda.

Según Sáenz (2014), es poco probable que la economía costarricense vuelva a crecer a tasas superiores al 6% del PIB en los próximos cinco años, y es por ello que no se espera un incremento significativo en los ingresos del Gobierno en ese plazo.

Donde sí se espera un fuerte aumento es en el gasto público. Para empezar, el notable crecimiento que registró el gasto primario entre 2006 y 2010 se debió a una política expansiva de gasto en salarios y transferencias. Esta política inició con una medida puntual: la equiparación del salario de cerca de 6.000 funcionarios del Gobierno Central al percentil 50 de los salarios del resto del sector público¹⁹. Sin embargo, el beneficio debió extenderse a los casi 80.000 empleados del Magisterio Nacional, de conformidad con un decreto de mayo de 1990, en el cual se establece que ese gremio debe recibir los aumentos y beneficios salariales otorgados a otros empleados del Gobierno Central. Con ello, la política del percentil 50 se tradujo en incrementos al salario base de la mayor parte del Gobierno Central.

El aumento también se extendió a buena parte del resto del sector público y generó mayores presiones sobre las finanzas del Estado. Por ejemplo,

la Ley de Incentivos Médicos elevó el salario de los profesionales en Ciencias Médicas en la misma proporción en que lo hicieron ciertas posiciones del Servicio Civil beneficiadas por la política del percentil 50. Adicionalmente, muchas de las instituciones públicas descentralizadas respondieron a la medida del Gobierno Central incrementando sus salarios, a fin de mantener el premio relativo que existía antes del aumento. En consecuencia, se desató un efecto "bola de nieve" y las remuneraciones crecieron con fuerza, al igual que buena parte de las pensiones y las transferencias al Fodesaf, que están indexadas al salario base del sector público. Todo ello impactó el gasto primario del Gobierno Central, que pasó de 11,7% del PIB en 2007 a 16,6% en 2010.

A partir de 2011 la Presidencia de la República emitió una serie de directrices para contener el sostenido aumento del gasto, como el congelamiento de plazas –con excepción de áreas prioritarias como educación y salud– y el mandato de no aprobar incrementos salariales que excedieran la inflación. Sin embargo, el margen de acción de las autoridades en materia de empleo público es limitado, debido a la existencia de numerosos regímenes que otorgan

estabilidad y beneficios difíciles de modificar²⁰: aumentos automáticos relacionados con “pluses salariales”, principalmente anualidades que se acumulan con el tiempo de servicio del trabajador²¹, o con mecanismos que recompensan con ascensos o reasignaciones de puesto por recibir entrenamiento adicional o asumir nuevas funciones (Sáenz, 2014). Pese a todos estos factores, la política de contención permitió evitar que el gasto primario acelerara su ritmo de crecimiento, aunque no logró reducirlo, pues en 2013 llegó a representar un 16,5% del PIB (el valor más alto desde 2010).

La restricción del gasto logró desacelerar el crecimiento real de la planilla y las transferencias corrientes, pero no pudo frenar el aumento de las remuneraciones, que resultó ser más alto que la inflación (10,3% versus 3,7%). Tampoco consiguió revertir de modo significativo el incremento del gasto en transferencias, que ascendió a un 6,9% del PIB en 2013. De ellas, las principales son las destinadas a los regímenes de pensiones con cargo al Presupuesto Nacional (2,5% del PIB), las universidades estatales (1,4%), los comedores y materiales escolares financiados a través de las juntas de educación (0,4%), el Fondo Nacional de Becas (Fonabe, 0,1%) y los programas sociales de IMAS/Fodesaf²² (0,9%). Estas últimas transferencias también registraron un crecimiento muy importante en el período 2008-2010, en parte porque se procuró fortalecer los programas sociales para mitigar el impacto de la crisis económica, pero ha sido difícil recortarlas. Asimismo, las transferencias a la CCSS crecieron fuertemente debido a que en 2012, por primera vez, se presupuestaron por completo las transferencias que por ley deben hacerse por concepto del seguro médico de asegurados por cuenta del Estado y la cuota subsidiaria del Estado por trabajadores independientes (cuadro 3.15).

Incremento del gasto e inflexibilidad presupuestaria restringen inversión pública

La Constitución Política y algunas leyes le han asignado al Poder

CUADRO 3.15

Gasto total del Gobierno Central^{a/}. 2006-2013
(porcentaje del PIB y tasa de crecimiento y composición)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Porcentaje del PIB								
Gasto total	15,2	14,8	15,6	17,3	18,7	17,9	18,1	19,0
Gasto corriente	14,3	13,5	13,4	15,5	16,3	16,4	16,6	17,4
Remuneraciones	5,5	5,2	5,4	6,6	7,1	7,3	7,2	7,3
Bienes y servicios	0,5	0,6	0,6	0,6	0,5	0,6	0,6	0,7
Intereses	3,8	3,1	2,2	2,2	2,1	2,2	2,1	2,5
Transferencias	4,5	4,6	5,2	6,1	6,6	6,3	6,7	6,9
Universidades	1,0	1,0	1,1	1,2	1,3	1,3	1,3	1,4
CCSS	0,3	0,4	0,6	0,7	0,4	0,4	0,8	0,7
Otros	3,2	3,2	3,5	4,2	4,9	4,6	4,6	4,8
Gastos de capital	0,9	1,3	2,2	1,8	2,4	1,5	1,5	1,6
Gasto primario	11,4	11,7	13,4	15,1	16,6	15,7	16,0	16,5
Tasa de crecimiento								
Gasto total	14,9	15,2	21,2	19,4	22,6	4,0	10,9	14,5
Gasto corriente	15,6	12,0	14,3	24,4	19,6	9,2	11,0	13,9
Remuneraciones	22,7	12,3	20,0	30,2	21,0	12,2	8,8	10,3
Bienes y servicios	28,2	29,0	20,7	21,4	13,5	12,4	5,4	10,8
Intereses	10,2	-3,9	-19,0	5,9	11,5	11,9	5,0	33,8
Transferencias	11,0	23,2	29,3	26,3	21,4	4,8	16,3	11,9
Universidades		19,9	23,0	21,6	18,8	13,2	13,6	13,3
CCSS		52,7	56,9	26,2	-32,3	12,2	111,2	-4,4
Otros		21,2	27,6	27,8	30,5	2,1	8,6	14,3
Gastos de capital	5,0	65,3	92,8	-11,5	48,8	-32,3	9,2	20,7

a/ Gastos en transferencias ajustados para evitar el conteo doble de transferencias brutas para programas sociales, por el cambio realizado en la metodología contable a partir de 2010.

Fuente: Sáenz, 2014, con datos del Ministerio de Hacienda.

Ejecutivo una serie de obligaciones que limitan su capacidad para reasignar o disminuir gastos con el fin de atenuar el desequilibrio financiero. Tal es el caso de la reforma constitucional que elevó del 7% al 8% del PIB el gasto mínimo en educación a partir del 2014, así como el mandato de trasladar al menos un 7% de la recaudación del impuesto sobre la renta al Patronato Nacional de la Infancia (PANI). La mayoría de estas obligaciones no están aparejadas a fuentes de financiamiento frescas, situación que desde hace varios años viene reportando el capítulo "Fortalecimiento de la democracia" de este Informe. A este fenómeno se le ha denominado "la promesa democrática incumplida", es decir, la ampliación del portafolio de derechos de la población y de deberes del Estado sin el correspondiente ajuste en la base fiscal,

lo cual ha llevado a un incumplimiento sistemático por parte del sector público. Este desacople es uno de los principales factores explicativos del profundo descontento ciudadano que campea en la sociedad costarricense.

A la promesa democrática incumplida se suman las advertencias de la Superintendencia de Pensiones (Supen) sobre un serio déficit actuarial en el régimen de pensiones del Poder Judicial y, lo que es más grave, en el régimen de invalidez, vejez y muerte (IVM) de la CCSS, el principal del país. De corroborarse este hecho (los estudios aún no han concluido), en los próximos años surgirán presiones para que el Gobierno Central traslade recursos adicionales hacia esos regímenes, incluso antes de que empiecen a evidenciar déficits financieros. En el caso de la CCSS, se estima necesario

un aumento en los fondos exigidos por cuotas subsidiarias a los trabajadores independientes y cuotas de asegurados por cuenta del Estado. La institución se ha propuesto incrementar la base mínima contributiva del 50% al 100% del salario mínimo de un trabajador no calificado en los próximos siete años²³ (Sáenz, 2014).

Las autoridades políticas del país enfrentan una situación muy compleja. Para el 2013 el Gobierno Central presupuestó un gasto cercano al 25% del PIB, que le permitirá cumplir solo parcialmente las obligaciones derivadas de mandatos constitucionales y legales (cuadro 3.16). Así por ejemplo, a la educación pública se le asignó un 1% del PIB menos de lo establecido en la Constitución. El Ministerio de Hacienda no presupuesta la totalidad de las obligaciones porque, si lo hiciera,

CUADRO 3.16

Composición porcentual del gasto presupuestado. 2011-2014

Gasto	2011	2012	2013	2014
Composición (porcentaje del total)				
Total de gastos presupuestados	100,0	100,0	100,0	100,0
Por mandato constitucional	31,2	31,2	32,2	34,4
Por mandato legal	20,9	21,5	21,5	22,5
Otras obligaciones	41,7	41,6	41,0	37,9
Servicio de la deuda	33,7	33,5	32,9	29,1
Intereses	8,7	8,8	9,9	11,7
Amortización	25,0	24,7	23,0	17,4
Remuneraciones ^{a/}	8,0	8,1	8,1	8,8
Otros gastos ^{b/}	6,2	5,7	5,3	5,2
Porcentaje del PIB				
Total de gastos presupuestados	26,4	26,6	26,0	24,7
Por mandato constitucional	8,2	8,3	8,4	8,5
Por mandato legal	5,5	5,7	5,6	5,6
Otras obligaciones	11,0	11,1	10,7	9,4
Servicio de la deuda	8,9	8,9	8,6	7,2
Intereses	2,3	2,4	2,6	2,9
Amortización	6,6	6,6	6,0	4,3
Remuneraciones ^{a/}	2,1	2,2	2,1	2,2
Otros gastos ^{b/}	1,6	1,5	1,4	1,3

a/ En el rubro de mandatos constitucionales se incluyen los fondos destinados a educación (todos los gastos del MEP y las transferencias a las juntas de educación y las universidades estatales) y al Poder Judicial. En los mandatos legales se incluyen las transferencias al PANI, el Conavi, la CCSS y otros. Estos rubros contemplan lo presupuestado por el Ministerio de Hacienda, no lo que el mandato legal establece que se debe transferir.

b/ Contempla gastos por bienes y servicios, formación de capital y transferencias a órganos desconcentrados y empresas públicas.

Fuente: Sáenz, 2014, con datos del Ministerio de Hacienda.

el endeudamiento sería aun mayor. En la práctica, esta "situación imposible" implica que el Gobierno determina cuáles mandatos constitucionales y legales cumple o no, para mantener el déficit dentro de ciertos límites, con el agravante de que sus decisiones en esta materia son difíciles de revertir.

La alta inflexibilidad del Presupuesto Nacional (Gobierno Central) obstaculiza su uso efectivo como instrumento de política fiscal. Del total de egresos presupuestados para 2014, el 56,9% se destina al cumplimiento parcial de mandatos constitucionales (34,4%) y legales (22,5%). Solo estas obligaciones representan un monto similar al de los ingresos fiscales. A ello se agregan otros gastos que no se pueden dejar de atender, como el servicio de la deuda (29,1% de los egresos) y el pago de salarios (8,8%) que, juntos, absorben

el 94,8% del total. Por lo tanto, el Gobierno tiene un margen de maniobra de tan solo un 5,2%.

Esta situación ubica a Costa Rica como el país con el gasto más inflexible entre las naciones de América Latina que forman el grupo de alto índice de desarrollo humano (IDH; véase capítulo 6). En este contexto, la inversión pública termina siendo la variable de ajuste, cuyo monto se fija según la proyección del déficit en que se va a incurrir según el Presupuesto. Ciertamente no es este el único factor que incide en la baja inversión pública: la escasa capacidad de las unidades ejecutoras de proyectos, los engorrosos procesos contemplados en la Ley de Contratación Administrativa, las deficiencias en el marco regulatorio ambiental y en la Ley de Expropiaciones, entre otras, son también causas importantes, a las que

se suma una considerable subejecución presupuestaria (Sáenz, 2014). No obstante, dados los rezagos en la infraestructura nacional y su relevancia para la competitividad y el crecimiento, es indispensable agilizar los procesos de inversión, reducir la subejecución presupuestaria y, eventualmente, aumentar la dotación de recursos en este rubro.

El Gobierno Central, sin embargo, es solo una parte –aunque importante– del problema. También las instituciones descentralizadas pueden tener un impacto significativo sobre la capacidad para reducir el déficit fiscal. Algunas de ellas reciben transferencias y, si entran en problemas financieros, estos se constituyen en un pasivo contingente para el Gobierno Central, que al final de cuentas tendrá que asumir las pérdidas. Finalmente, aun en el caso de entidades que operan con recursos que no provienen del Gobierno Central, sus costos inciden en las tarifas que cobran por sus servicios²⁴. Si esas tarifas exceden el precio que una institución competitiva cobraría por los mismos servicios, se convierten en impuestos encubiertos que reducen el espacio para financiar el déficit del Gobierno Central mediante nuevos tributos (Sáenz, 2014).

En materia de política presupuestaria el Poder Ejecutivo enfrenta resistencias de las instituciones descentralizadas, las cuales, en razón de su autonomía, a menudo se separan de los lineamientos generales dictados por el Gobierno Central. Ello limita la capacidad de la política fiscal para lograr que el gasto público se oriente hacia las prioridades del Gobierno, sin ampliar los desequilibrios financieros. Tal como se ha analizado en otras ediciones de este Informe, en el sector público existen, por un lado, el presupuesto del Gobierno Central o Presupuesto Nacional, que es aprobado por la Asamblea Legislativa, y por otro lado, el proceso presupuestario de las entidades del resto del sector público, que casi duplica el Presupuesto Nacional y es aprobado por la Contraloría General de la República. La Autoridad Presupuestaria, por su parte, tiene el rol fundamental de formular, para la ulterior aprobación del Poder Ejecutivo, las directrices y lineamientos

de política presupuestaria para las instituciones que están dentro de su ámbito de competencia. Sin embargo, desde 2001 varias entidades de peso, incluyendo la CCSS, el ICE y las universidades estatales, han sido excluidas de la esfera de acción de la Autoridad Presupuestaria y se han sumado a las que no fueron incluidas originalmente en la normativa correspondiente. De este modo el Poder Ejecutivo perdió un importante mecanismo de dirección y control financiero sobre esas instituciones.

Mayores gastos se financian, de nuevo, con endeudamiento público

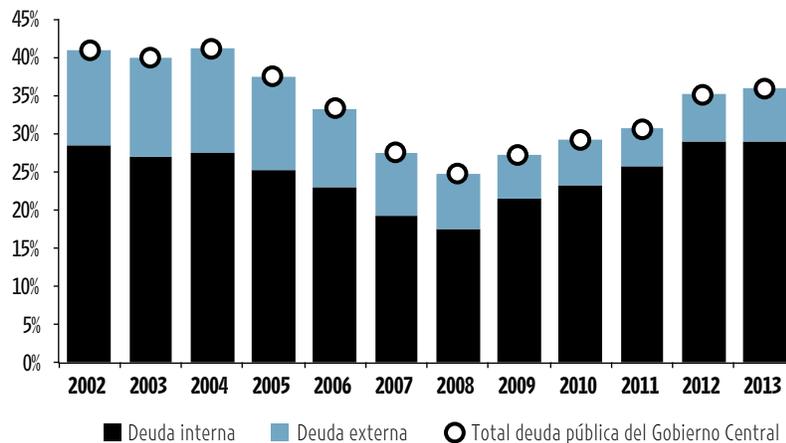
En ausencia de nuevos ingresos, el Gobierno Central ha tenido que recurrir a un mayor endeudamiento (interno y externo) para financiar sus crecientes gastos. La contracción económica que acompañó a la crisis de 2009, el aumento del gasto recurrente y el consecuente deterioro fiscal provocaron un fuerte incremento de la deuda del Gobierno Central, que en 2013 alcanzó un 36% del PIB (gráfico 3.13).

En este contexto, se procuró disminuir los eventuales efectos negativos que el mayor endeudamiento tendría en el mercado interno, recurriendo a la colocación de bonos a nivel internacional. Esto permitió aminorar la presión sobre las tasas de interés en el mercado local y contratar deuda a más largo plazo. De esta manera se redujo el riesgo de renovación de deuda, que normalmente se enfrenta cuando una proporción alta de ésta vence en el corto plazo.

En noviembre de 2012, abril de 2013 y abril de 2014, el Ministerio de Hacienda hizo tres emisiones de títulos para colocar en el exterior, por un monto de 1.000 millones de dólares cada una. La primera emisión se colocó a una tasa de interés de 4,25% con un plazo de diez años. En la segunda, 500 millones de dólares se pactaron al 4,37% con un plazo de doce años y 500 millones al 5,63%, con un plazo de treinta años. La tercera emisión se colocó a treinta años y a una tasa más alta (7%). A pesar de la acumulación de deuda en los últimos años, debe reconocerse que la mayor

GRAFICO 3.13

Deudas interna y externa del Gobierno Central (porcentaje del PIB)



Fuente: Sáenz, 2014, con datos del Ministerio de Hacienda.

parte del aumento se ha logrado con condiciones a más de cinco años plazo y a tasa fija. Estos elementos reducen el riesgo de renovación de la deuda y el riesgo asociado a variaciones en la tasa de interés. Alrededor del 50% de la deuda vence y deberá ser renovada en los próximos cinco años. Por otra parte, la deuda a menos de un año se ha reducido como proporción del PIB (gráficos 3.14 y 3.15).

Las proyecciones del Ministerio de Hacienda, en un escenario sin reforma fiscal, muestran una evolución creciente del déficit financiero y de la deuda pública que alcanzarían un 8% y un 58% del PIB, respectivamente, en 2019 (gráfico 3.16). En ese escenario, el déficit primario aumenta de 2,8% del PIB en 2013 a 3,4% en 2019. Mantener el desbalance fiscal actual y permitir una escalada de cerca de veinte puntos del PIB en la deuda pública pone en riesgo la solvencia, la estabilidad macroeconómica y la capacidad de crecimiento para generar mayores oportunidades (Sáenz, 2014).

Es importante señalar que la situación fiscal actual y sus perspectivas fueron ampliamente divulgadas por el Ministerio de Hacienda en 2013, año en que incluso convocó a un diálogo

nacional sobre el tema. De ese proceso resultó el documento *¿Cómo lograr la consolidación fiscal? Recomendaciones para una hoja de ruta*, publicado por esa entidad en el 2014 (recuadro 3.4).

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE EL DIÁLOGO NACIONAL DE CONSOLIDACIÓN FISCAL, véase Sáenz, 2014, en www.estadonacion.or.cr

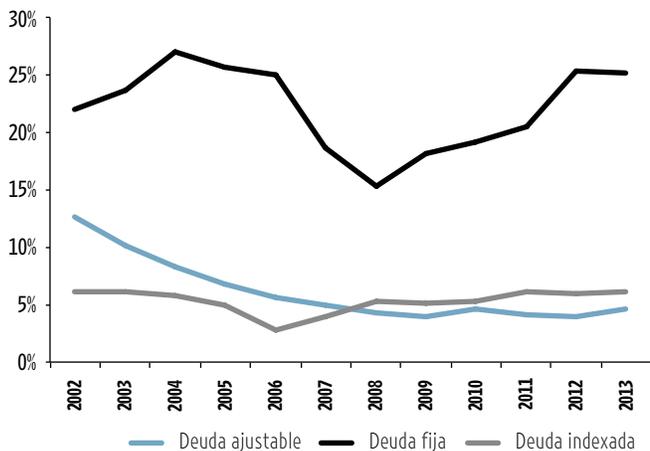
Fuerte aumento de la deuda externa total

En 2012 y 2013, como se mencionó, el Gobierno Central contó con abundantes fuentes de financiamiento externo, que redujeron la necesidad de presionar el mercado monetario nacional en busca de recursos para cubrir su elevado déficit fiscal. Lo anterior no solo favoreció las finanzas del Gobierno Central en el corto plazo, sino también a otras instituciones, públicas y privadas, que tuvieron acceso a estas fuentes a un costo financiero más bajo²⁵.

El uso del financiamiento externo elevó el saldo de la deuda externa total, de un 10,7% del PIB en 2012, a un 12,1% en 2013. Este aumento fue acompañado por un cambio en la composición de los

GRAFICO 3.14

Deuda pública del Gobierno Central por instrumento^{a/}
(porcentaje del PIB)

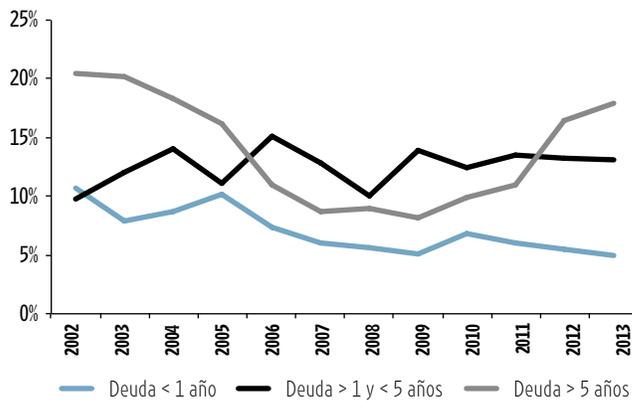


a/ Deuda ajustable se refiere a la deuda con tasa de interés ajustable de acuerdo con las variaciones en la tasa básica pasiva. Deuda indexada se refiere a la deuda denominada en unidades de desarrollo e indexada al IPC. Deuda fija se refiere a la deuda a tasa fija, cuya tasa de interés se mantiene fija durante toda la vigencia del título.

Fuente: Sáenz, 2014, con datos del Ministerio de Hacienda.

GRAFICO 3.15

Deuda pública del Gobierno Central por vencimiento
(porcentaje del PIB)



Fuente: Sáenz, 2014, con datos del Ministerio de Hacienda.

RECUADRO 3.4

Resultados del primer diálogo nacional para solucionar el problema fiscal

En los últimos veinte años, todos los gobiernos han estado interesados en promover una reforma fiscal para resolver, o al menos atenuar, los crónicos desequilibrios que el Estado costarricense enfrenta en esa materia. No en todos los casos, sin embargo, se han presentado proyectos a la Asamblea Legislativa. Por ejemplo, la administración Arias desistió de hacerlo para evitar romper la coalición de apoyo a la aprobación del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, Estados Unidos y República Dominicana. Aquellas que se han atrevido a enviar iniciativas al Congreso invariablemente han fracasado en alguna de las fases del proceso de formación de la ley.

El fuerte deterioro fiscal registrado desde 2009 nuevamente puso la discusión del tema en la agenda nacional. La administración Chinchilla Miranda, en un principio renuente, invirtió buena parte de su capital político en aprobar la Ley de Solidaridad Tributaria que, a la postre, fue declarada inconstitucional. Este fracaso no supuso, sin embargo, el final de los esfuerzos reformistas, pero sí implicó continuar el debate político de una manera alternativa e inusual en Costa Rica.

Entre octubre y noviembre de 2013, el Ministerio de Hacienda convocó a un diálogo nacional abierto al público, para discutir las bases de una reforma fiscal. Esta convocatoria se dio en un momento poco usual, a pocos meses de las elecciones presidenciales, y fue una clara señal a la sociedad costarricense por parte de las autoridades hacendarias acerca de la gravedad de la situación fiscal.

En abril de 2014 el mismo Ministerio publicó el documento *¿Cómo lograr la consolidación fiscal? Recomendaciones para una hoja de ruta*, que establece un menú de acciones para el gradual restablecimiento del equilibrio fiscal en un período de cinco años. Las medidas propuestas abarcan todas las áreas de las finanzas públicas: ingresos, gasto, financiamiento, inversión y sostenibilidad ambiental.

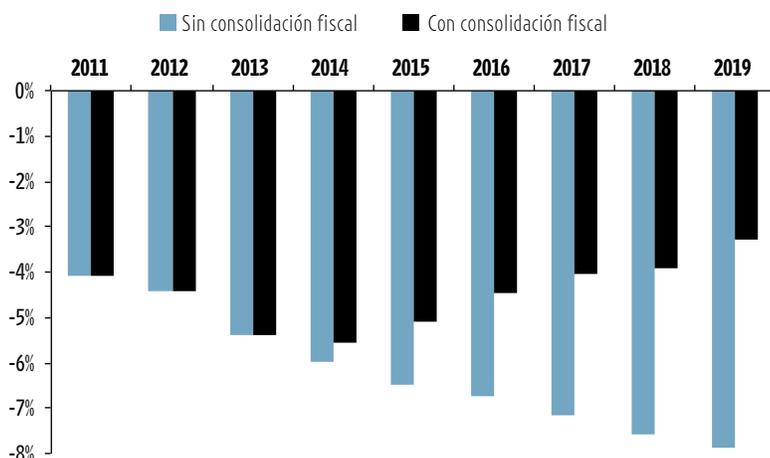
Entre las principales recomendaciones de contención del gasto se encuentra la racionalización de los regímenes de pensiones existentes, con el fin de mejorar la sostenibilidad financiera mediante una mayor convergencia con las condiciones del régimen de invalidez, vejez y muerte (IVM) de la CCSS. Por el lado de ingresos, se sugiere limitar las exoneraciones que se aplican a los impuestos de ventas y renta. Además se plantea un cambio en el esquema tributario, para migrar del impuesto general de ventas a un impuesto al valor agregado (IVA), con tasas preferenciales para ciertos servicios y para la canasta básica. Asimismo, se propone que en un plazo de dos años el impuesto de renta cedular hoy vigente sea sustituido por un impuesto de renta global, tanto para personas físicas como jurídicas, con escalas más progresivas que las actuales.

El diálogo convocado por el Ministerio de Hacienda no solo permitió a la ciudadanía conocer el severo deterioro de las finanzas públicas y participar en una discusión nacional, sino que dejó claro a los candidatos presidenciales la realidad fiscal del país.

Fuente: Sáenz, 2014, con información de Ministerio de Hacienda, 2014.

GRAFICO 3.16

Balance financiero del Gobierno Central como porcentaje del PIB



Fuente: Sáenz, 2014, con datos del Ministerio de Hacienda.

CUADRO 3.17

Deuda interna y externa sin consolidar. 2008-2013
(porcentaje del PIB)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Deuda pública interna	27,4	31,2	32,5	36,8	41,1	42,5
Sector público no financiero	18,0	22,9	25,3	28,6	32,1	32,0
Gobierno Central ^{a/}	17,5	21,5	23,2	25,8	29,2	28,9
Resto del sector público ^{b/}	0,5	1,4	2,1	2,8	2,9	3,1
BCCR ^{c/}	9,4	8,3	7,2	8,2	9,0	10,5
Deuda pública externa	12,0	11,2	10,5	9,7	10,7	12,1
Gobierno Central	7,2	5,8	6,0	4,9	6,1	7,1
BCCR	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1
Sector público no financiero	4,6	5,2	4,4	4,7	4,5	4,9
Deuda pública total	39,4	42,4	43,0	46,5	51,8	54,7

a/ Incluye deuda documentada y las amortizaciones de las obligaciones estipuladas en el artículo 175 de la Ley 7558.

b/ La información desde febrero de 2004 fue actualizada por el BCCR en mayo de 2005, en forma retroactiva. A partir de junio de 2005 la información es recopilada semestralmente por el Ministerio de Hacienda.

c/ Incluye bonos de estabilización monetaria (BEM) en moneda nacional y otras obligaciones en moneda extranjera del Banco Central, tales como certificados de depósito a plazo en dólares (CERTDS) y depósitos en moneda extranjera de los bancos comerciales en el BCCR (no incluye por encaje).

Fuente: Elaboración propia, con datos del Ministerio de Hacienda.

no se tomen medidas correctivas en el frente fiscal.

El país continúa por una senda de creciente gasto público, como parte del desbalance fiscal. El endeudamiento externo es una medida temporal que no reduce ese desequilibrio en el mediano plazo. Además de los elementos aquí analizados, es importante contabilizar el gasto tributario y la elusión fiscal, que agravan aun más la precaria situación de las finanzas públicas (recuadro 3.5).

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE **FINANZAS DEL GOBIERNO CENTRAL**, véase Sáenz, 2014, en www.estadonacion.or.cr

Exoneraciones fiscales: una herramienta de política pública con serios problemas de diseño

Las exoneraciones fiscales son una herramienta de política pública utilizada para propiciar el desarrollo de determinados sectores productivos y sociales, o contribuir a la mejora de la calidad de vida de la población más vulnerable. Implican un sacrificio para el erario público, pues toda exoneración supone una renuncia del Estado a los ingresos que recibiría si el bien o servicio exonerado pagara los impuestos que por ley le corresponderían (Vega, 2014). Este sacrificio, denominado "gasto tributario", es justificable si, en la práctica, las exoneraciones cumplen objetivos de interés público. En caso contrario, devienen en transferencias de recursos, rentas indebidas a favor de grupos con poder e influencia, en detrimento de la atención de las necesidades y demandas de otros grupos sociales.

A propósito del deterioro de la situación fiscal que vive el país, en los últimos años se ha avivado el debate sobre el gasto tributario y la pertinencia de las exoneraciones vigentes, reseñado en anteriores entregas de este Informe. Sin embargo, antes no existía un inventario que brindara bases técnicas para un diálogo informado acerca de la magnitud, características y objetivos de las exoneraciones aprobadas por el Congreso.

usuarios de ese financiamiento; en los últimos cinco años, el Gobierno Central y otras sociedades de depósito²⁶ son los sectores que más incrementaron su participación (cuadro 3.17).

En el período 2008-2013, la deuda pública total creció quince puntos porcentuales del PIB (de 39,4% a

54,7%). Hasta 2012 la deuda interna fue el componente que más aumentó, aunque recientemente, por las razones explicadas, su peso se estabilizó. Una vez que se agoten las fuentes externas de financiamiento habrá que poner especial atención a la evolución del endeudamiento interno, en caso de que

RECUADRO 3.5

¿Por qué es tan alto el incumplimiento del pago de impuestos en Costa Rica?

El sistema tributario costarricense se basa en dos pilares: el impuesto general sobre las ventas (IGV) y el impuesto sobre la renta (IR), los cuales representan el 66% de la recaudación total. Si a esto se suman los impuestos selectivo de consumo, sobre la propiedad, a los combustibles y a las importaciones, se tiene que seis rubros son responsables del 94% de la recaudación tributaria del país.

El IR es un impuesto de carácter cédular y territorial. Esto significa que se pueden establecer tasas impositivas diferentes para distintos tipos de renta, según su origen. En 2013, los asalariados con ingresos superiores a 1.128.000 colones pagaron un 15%, las inversiones financieras y de ahorros un 8% y los dividendos de las empresas un 5% o un 15%, dependiendo de si se cotizan en Bolsa o no. La compra y venta ocasional de un terreno está exenta. Esta dispersión tarifaria propicia el arbitraje²⁷ entre distintos tipos de rentas y deja sin gravar las ganancias de capital. Además, el carácter cédular abre un portillo a la elusión fiscal²⁸, pues permite minimizar el IR fraccionando una empresa "madre" en varias partes, cada una con utilidades anuales que no sobrepasan los primeros tramos de la escala de

renta. Si este resquicio fiscal no existiera, las utilidades agregadas de la empresa "madre" estarían sujetas a tasas impositivas mayores. Ambos elementos justifican la migración hacia el impuesto sobre la renta global, que consiste en agregar todos los ingresos de un individuo o empresa, independientemente de su fuente, y aplicarles una escala impositiva.

Por otra parte, el carácter territorial del IR indica que la base imponible está constituida únicamente por rentas generadas en el territorio nacional, lo que permite a costarricenses radicados en otros países hacer arbitrajes fiscales, es decir, decidir cuánto de sus ingresos declaran a la autoridad fiscal. La aplicación de un esquema de renta mundial eliminaría el incentivo de generar la mayor parte de los ingresos en países con tasas menores del IR. Sin embargo, para su aplicación se requiere mucha información sobre las rentas de los residentes en el exterior y la suscripción de convenios con otras naciones, a fin de evitar la doble imposición.

El IGV, a su vez, permite la acreditación del impuesto pagado²⁹ solo sobre mercancías que se incorporen físicamente en la elaboración del bien sujeto al impuesto o los bienes de capital que se destinen en forma directa a producirlo. Además, la base imponible actual no incluye la canasta básica alimentaria ni

los servicios, con excepción de hoteles y restaurantes. En términos generales, el sector de servicios, uno de los más dinámicos de la economía, está eximido de pagar buena parte del IGV, con lo que se aumenta el gasto tributario³⁰.

La transformación del IGV en un impuesto al valor agregado (IVA) tendría efectos beneficiosos sobre la capacidad recaudatoria. El IVA implica acreditar los impuestos pagados sobre todos los insumos en cada etapa de la producción de un bien o la prestación de un servicio, lo que constituye un fuerte incentivo para solicitar facturas a todos los proveedores. El productor puede utilizar las facturas para acreditar los impuestos que ya pagó y deducirlos de los que tendrá que pagar sobre sus propias ventas. Adicionalmente, la información documentada en las facturas permitirá inferir las ventas realizadas por otros agentes y, por esa vía, fiscalizar su pago del IVA y el IR. Dado que los servicios son un insumo esencial en los procesos productivos, y además el sector que más aporta al PIB y a la generación de empleo, hacerlos parte de la base imponible generaría un aumento considerable de los ingresos tributarios.

Fuente: Sáenz, 2014.

A partir de un esfuerzo conjunto del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa y el Programa Estado de la Nación (PEN), en 2013 se inició un proceso tendiente a levantar un inventario de las exoneraciones fiscales vigentes en el país. La principal fuente utilizada para este trabajo es el Sistema de Información Legislativa (SIL), y de forma complementaria el acervo digital de la Unidad de Actualización Normativa del mismo Departamento. Con base en los datos recolectados, en 2013 este Informe reportó que al cierre de su decimonovena edición se habían contabilizado 340 leyes que contemplan algún tipo de exoneración, lo que

demuestra que este es un instrumento de uso frecuente en Costa Rica.

Dado que una ley puede establecer más de una exoneración, en la segunda etapa del proyecto se procedió a desagregar las leyes para identificar los beneficios que contenía cada una de ellas. Se creó así una base de datos que registra 1.259 exoneraciones derivadas de 414 leyes vigentes, promulgadas entre septiembre de 1951 y mayo de 2014. Esto no incluye los certificados de abono tributario, las exenciones que se puedan encontrar en los tratados de libre comercio y las "normas atípicas" que se adjuntaban a los presupuestos ordinarios y extraordinarios hasta inicios de los años noventa, cuando la Sala

Cuarta declaró inconstitucional esta práctica legislativa.

Un primer análisis de esta información arroja resultados preocupantes. El artículo 62 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios, n° 4755, establece los requisitos que deben cumplir las leyes que crean exenciones. Uno de ellos es la definición del tipo de impuesto exonerado y el plazo de vigencia del beneficio. No obstante, solo un 23% de las 1.259 exoneraciones identificadas señala algún plazo de vigencia. Además, muchas leyes son poco claras en cuanto al tributo exonerado. Se encontraron 558 (44%) que del todo no precisan este aspecto o establecen que se exonera "cualquier tipo de impuesto".

A estas se las denominó “exoneraciones con impuesto indefinido”. Una consecuencia de esta situación es que el inventario subestima el alcance real de las exoneraciones vigentes, dado que casi la mitad de ellas puede contemplar más de un tipo de impuesto, “pasado o futuro” (Vega, 2014).

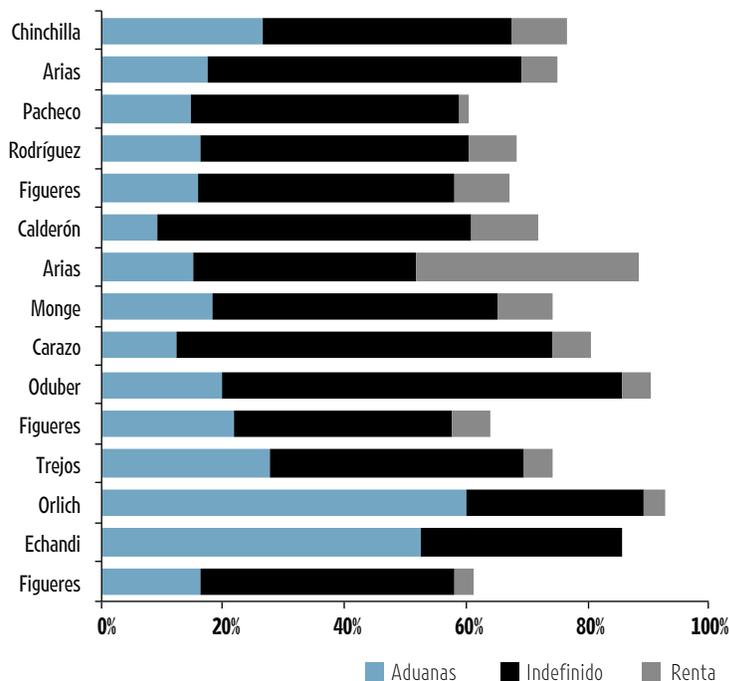
La exoneración de impuestos indefinidos implica una incertidumbre jurídica que dificulta la estimación del gasto fiscal efectivo. Pese a que el Código de Normas y Procedimientos Tributarios fue promulgado en 1971, la creación de ese tipo de exenciones no fue exclusiva de los gobiernos anteriores a esa fecha y la entrada en vigencia del Código no redujo de forma significativa su uso. En el período 1990-2014 más del 40% de las exoneraciones aprobadas por todas las administraciones incluía “impuestos indefinidos” (gráfico 3.17).

A lo largo de todo el período de análisis las exoneraciones de los impuestos de aduanas representaron un 23% del total, las de renta un 8% y las de los tributos “indefinidos” un 45%. Es oportuno indicar que las primeras se han reducido con el tiempo, de manera consistente con la pérdida de importancia de los impuestos al comercio exterior dentro de la estructura tributaria. En el período 1953-1986 esas exoneraciones fueron, en promedio, un 29% de las promulgadas por cada gobierno; de la administración Arias Sánchez (1986-1990) a la administración Chinchilla Miranda (2010-2014) la proporción se redujo a 16%. En cambio, el peso de las exenciones del impuesto de renta es creciente. Entre 1953 y 1986 el promedio fue de 5% por administración, pero de mayo de 1986 a abril de 2014 aumentó a casi un 12%. Este cambio en la tendencia podría ser un reflejo de la política de apertura comercial del país.

Un hallazgo relevante es que, a pesar del acelerado crecimiento del déficit fiscal, durante el período 2011-2013 se aprobó un total de 33 nuevas exoneraciones. Alrededor del 65% de ellas no respondió a una política fiscal expansiva, sino a leyes aprobadas por compromisos internacionales, específicamente un acuerdo suscrito con la República de Corea y la organización de la Copa

GRAFICO 3.17

Exoneraciones de los impuestos de aduanas, renta e “indefinidos”, según la administración en que fueron aprobadas. 1953-2014 (porcentajes)



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

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE EXONERACIONES FISCALES, véase Vega, 2014, en www.estadonacion.or.cr

Mundial Femenina de Fútbol Sub 17 (cuadro 3.18).

Es preciso reconocer, sin embargo, que la administración Chinchilla Miranda fue una de las que aprobó menos exoneraciones desde 1998. Esto sugiere que, en la actualidad, las autoridades son más cuidadosas en el uso de las exoneraciones fiscales como política pública (gráfico 3.18).

Finalmente, debe subrayarse que el registro elaborado no permite estimar el gasto tributario involucrado, ni su impacto en el crecimiento económico. Por ejemplo, el peso financiero de la exoneración de timbres fiscales es muy distinto al de la exención del impuesto sobre la renta. Además de estos temas, otros aspectos relevantes en

esta materia quedan pendientes para investigaciones futuras, entre ellos las exoneraciones de normas atípicas, su cuantificación y sus beneficiarios.

Costa Rica es un país caro con baja inflación

Un factor clave en la estabilidad económica es el comportamiento de los precios. Rápidos incrementos en el costo de los principales productos pueden afectar las condiciones de vida de la población, especialmente la de más bajos ingresos, así como la competitividad internacional de los productores locales. En esta sección se analiza un primer componente de los precios internos en Costa Rica: la inflación de bienes y servicios. En las secciones siguientes la atención se traslada al precio de la moneda extranjera más importante para el país, medida por el tipo de cambio del dólar a colones, y el costo del dinero, medido por las tasas de interés. Vistos en su conjunto, estos aspectos permiten valorar el nivel y la solidez de la estabilidad económica.

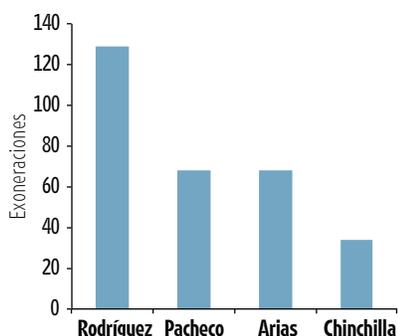
CUADRO 3.18

Exoneraciones aprobadas en el período 2011-2013

Número de la ley	Año de publicación	Número de impuestos exonerados	Título de la ley
8912	2011	10	Aprobación del acuerdo entre la República de Corea y la República de Costa Rica sobre el programa de voluntarios coreanos de ultramar
8932	2011	1	Exoneración del pago de tributos de sistemas de tratamiento de aguas residuales para contribuir a mitigar la contaminación del recurso hídrico y mejorar la calidad del agua
8987	2011	2	Desafectación del uso público de un terreno propiedad del Estado y autorización a este para que lo segregue y done a las temporalidades de la arquidiócesis de San José
8992	2011	1	Fortalecimiento económico del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Costa Rica
9024	2011	2	Impuesto a las personas jurídicas
9058	2012	1	Ley para la exoneración de impuestos y condonación de deudas para los habitantes de las comunidades afectadas por el terremoto del 8 de enero de 2009
9104	2012	1	Reforma del artículo 70 y derogatoria del artículo 116, ambos de la Ley nº 7531, reforma integral del sistema de pensiones y jubilaciones del Magisterio Nacional, y derogación del artículo 61 de la Ley nº 7092, Ley del Impuesto sobre la Renta
9140	2013	3	Exoneración a las asociaciones y las fundaciones que apoyan a las unidades de cuidados paliativos
9163	2013	11	Exención de impuestos y organización para la realización y promoción de la Copa Mundial Femenina de Fútbol Sub 17-2014
9185	2013	1	Ley de patentes del cantón de Curridabat

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

GRAFICO 3.18

Número de exoneraciones aprobadas por administración. 1998-2014

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

La inflación de 2013 fue la más baja en décadas. Este resultado encadenó cinco años consecutivos de tasas de inflación "de un solo dígito", una situación inédita en la historia reciente de Costa Rica. Uno de los pilares fundamentales de la estabilidad económica tuvo, entonces, un buen desempeño, lo que permitió a las autoridades monetarias cumplir con

sus metas. Sin embargo, en el primer semestre de 2014 emergieron presiones inflacionarias que impulsaron los precios por encima de las metas económicas.

En este primer apartado se analiza la inflación y los factores asociados a la estabilidad de precios observada en 2013. El estudio se extiende al primer semestre de 2014 en la medida en que, por lo dicho, los acontecimientos de ese período son importantes para valorar la solidez de la estabilidad económica. Además, en una nota especial se presenta una investigación pionera que busca determinar si Costa Rica es un lugar caro para vivir y producir. Podría pensarse que este tema es redundante, pues en principio resulta obvio que un país con baja inflación tiende a ser más barato que otro con más alta inflación. Aunque ese razonamiento puede ser relativamente cierto en el largo plazo (las naciones que logran tasas de inflación bajas y sostenidas se encarecen más despacio que las que se encuentran en la situación contraria), en el corto plazo tal convergencia no existe. Se debe considerar la influencia de otras variables, como los diferenciales en

la productividad y los ingresos de la población, así como los niveles "heredados" de precios. Por tal motivo, la cuestión de si Costa Rica es o no un país caro amerita un tratamiento especial.

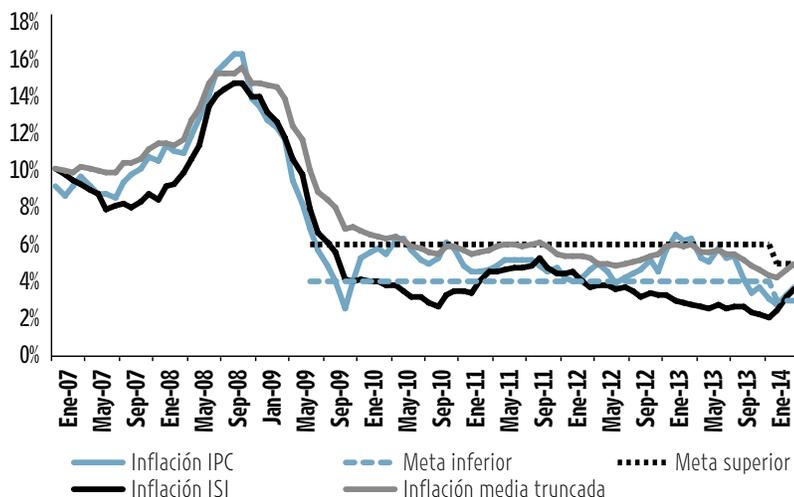
Baja inflación de 2013 encadenó el período más prolongado de estabilidad de precios en décadas

Durante el 2013 la inflación interanual, medida por la variación en el índice de precios al consumidor (IPC), mostró una trayectoria descendente que logró revertir los cambios interanuales por encima del límite superior del rango de meta inflacionaria (4%-6%) observadas durante el primer cuatrimestre. Así, el 2013 fue un buen año desde el punto de vista de la estabilidad de precios, y dio lugar al período de baja inflación más prolongado desde la década de los setenta.

A finales de enero de 2014, el BCCR redujo la meta inflacionaria a 3%-5% y en el primer trimestre el indicador se mantuvo dentro de ese nuevo rango. Adicionalmente, la inflación interanual de mediano y largo plazo, medida a través del índice subyacente de inflación (ISI)³¹, se ubicó dentro del rango meta

GRAFICO 3.19

Inflación interanual (porcentajes)



Fuente: Castro, 2014, con datos del BCCR.

desde octubre de 2009, e incluso por debajo del límite inferior desde abril de 2012 (gráfico 3.19). Asimismo, al aislar las volatilidades extremas utilizando la inflación media truncada (IMT), se observa que este índice también estuvo dentro del rango meta desde julio de 2010. Estos datos evidencian el compromiso asumido por el BCCR en los últimos años, de alcanzar una inflación local más cercana al nivel de largo plazo de los principales socios comerciales del país, de entre 3% y 4% (BCCR, 2014c).

Varios factores incidieron en estos buenos resultados. Por una parte, el manejo del frente monetario por parte del BCCR, con una sofisticada combinación de herramientas de política, permitió una activa intervención en el mercado de dinero, que logró afrontar las presiones de liquidez surgidas a finales de 2012 e inicios de 2013. Por otra parte, no hubo presiones originadas en los precios de la demanda agregada, en virtud de las bajas tasas internacionales de interés, la estabilidad del tipo de cambio en la banda inferior y las bajas expectativas de inflación.

Entre los aspectos relativos al manejo del frente monetario destacan la consolidación de un sistema para la fijación de la tasa de interés a un día

por parte del BCCR y el control diario de las dotaciones de liquidez de la economía, lo que limita la posibilidad de que ocurran desequilibrios monetarios que afecten el compromiso de la meta inflacionaria. Durante el 2013, el BCCR continuó con la práctica de otorgar a los bancos comerciales préstamos de cualquier monto en forma nocturna, a una tasa de interés fija denominada “facilidad permanente de crédito” (FPC) a un día plazo. También mantuvo la plataforma que paga a los bancos comerciales una tasa de interés fija denominada “facilidad permanente de depósito” (FPD) sobre cualquier reserva que deseen tener en el Banco Central³² (Mishkin, 2008).

Un sistema de este tipo permite que el dinero demandado por el público coincida con la cantidad de dinero provista para la economía en el nivel de la tasa de política monetaria (TPM) y que las desviaciones sean menores. De hecho, la tasa de interés del mercado integrado de liquidez (MIL)³³, a la cual se pactan operaciones de liquidez entre instituciones financieras, muestra menores desviaciones con respecto a la TPM desde junio de 2011. Otro aspecto que resalta es que desde el segundo semestre de 2013 el BCCR ha modi-

ficado tres veces la TPM y en las tres ocasiones logró que los mercados de dinero negociaran en niveles muy cercanos a esa tasa.

La estabilidad en la tasa de interés de corto plazo se logró a pesar de las entradas de capital que se dieron entre septiembre de 2012 y enero de 2013, cuando la situación fiscal obligó al Ministerio de Hacienda a financiar el déficit primario del Gobierno Central con deuda interna, lo que a su vez provocó un aumento relativo de las tasas de interés locales con respecto a las internacionales³⁴. Como los flujos de capital generaron un exceso de liquidez en el primer semestre del 2013, el BCCR inició un fuerte proceso de esterilización para reducir el excedente monetario³⁵, mediante la colocación de bonos de estabilización monetaria (BEM).

Como resultado de este proceso, el saldo promedio de las colocaciones de BEM pasó de 1,5 billones de colones antes de las entradas de capital, a 2,5 billones después de ellas. A este respecto es conveniente mencionar que la emisión de bonos, un instrumento importante para reducir la liquidez, conduce a un aumento de las pérdidas del Banco Central, las cuales constituyen un déficit cuasifiscal y una fuente de inflación, aunque no en el corto, sino en el mediano plazo.

Adicionalmente, el BCCR fue más activo en su participación en el MIL, propiciando así estabilidad en la tasa de interés de los mercados de dinero y menores posibilidades de que se presentaran desequilibrios entre la demanda y oferta monetarias. El monto negociado en el MIL se modificó a partir de septiembre de 2012 y llegó a 400.000 millones de colones a finales de enero de 2013. El promedio de negociación diaria pasó de 118.925 millones de colones en 2012, a 159.715 millones en 2013. En resumen, “la combinación de estas acciones monetarias limitó la posibilidad de que esos excesos monetarios se materializaran en gasto y, en consecuencia, generaran presiones adicionales de inflación” (BCCR, 2014c).

A pesar de la leve reducción que registró el desempleo³⁶ en 2013 (tema

que se analiza en el capítulo 2 de este Informe), la inflación se mantuvo estable porque aún no se alcanzan tasas de empleo suficientemente altas para ejercer presión sobre los precios. El mercado laboral está absorbiendo los recursos humanos sin incidir en los niveles salariales y, por ende, sin afectar los costos de producción ni los precios internos. La ausencia de presiones de demanda se evidencia al comparar la variación media del desempleo con la variación media de la inflación³⁷. La menor inflación se dio en un entorno en el que el desempleo aumentó entre el tercer trimestre de 2010 y el tercer trimestre de 2012, y la disminución posterior ocurrió a partir de niveles bastante altos. Por otra parte, la estabilidad que mostró el tipo de cambio durante los primeros once meses de 2013 motivó que el sector productivo no incrementara los precios de sus bienes y servicios.

Recientes presiones al alza amenazan meta de inflación

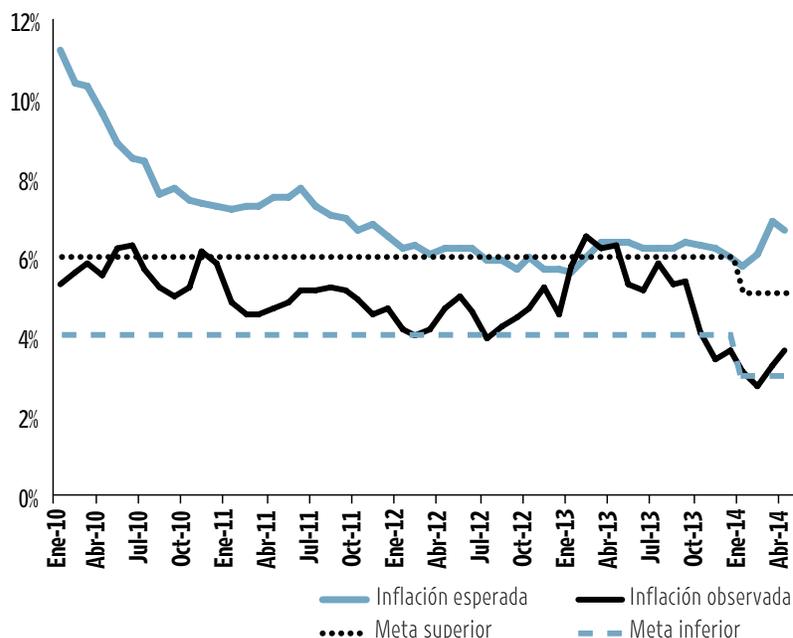
A inicios de 2014 se terminó el relativamente largo período de estabilidad del tipo de cambio (como se verá más adelante). Siendo esa estabilidad un factor muy relevante para el equilibrio de los precios internos, el paso a una situación de volatilidad cambiaria aumentó la probabilidad de que el sector productivo aumente sus precios, como en efecto parecía estar ocurriendo al cierre de edición de este Informe.

Cabe recordar que, con el régimen cambiario de minidevaluaciones que prevaleció hasta octubre de 2006, la brecha entre la inflación esperada y la efectiva era muy amplia. Al adoptarse el sistema de bandas cambiarias se crearon mejores condiciones para el manejo de la inflación, pero no se logró abatirla de manera inmediata. Las expectativas de inflación tardaron tres años en alinearse con el rango de la meta establecida por el BCCR³⁸. Una vez alineadas, comenzó el período más largo de baja inflación registrado en Costa Rica desde la década de los setenta del siglo anterior.

Ahora ese logro se encuentra en riesgo. Desde marzo del 2013 la inflación esperada se desalineó del rango de

GRAFICO 3.20

Inflación observada, inflación esperada y rango de meta de inflación



Fuente: Castro, 2014, con datos del BCCR.

objetivo inflacionario establecido por el BCCR y se mantuvo ligeramente por encima del límite superior³⁹. En los primeros meses de 2014 la inflación esperada se incrementó, por el efecto previsto del aumento del tipo de cambio sobre los precios internos y porque el BCCR fijó para el 2014 un rango de meta inflacionaria menor que el de 2013 (3%-5%), en momentos en que la evolución real y las expectativas se movían en sentido contrario (gráfico 3.20).

Esta situación planteó a las autoridades monetarias el reto de lograr que la inflación real y la esperada se ubiquen dentro de los nuevos rangos meta. No obstante, al mes de julio de 2014 la inflación se había acercado al límite superior del rango establecido para todo el año, lo que podría obligar al BCCR a modificar la meta para el presente año. Al cierre de edición de este Informe se anunciaron aumentos en la electricidad, los combustibles y otros precios regulados, que han alimentado discusiones sobre la ineficiencia de las entidades que proveen los servicios públicos, las metodologías que se utilizan para fijar las tarifas respectivas y para estimar la inflación misma, así como la capacidad

del BCCR para cumplir con las metas que se fijó al principio del año. Más allá de las conclusiones de estos debates y de cómo se comporten los indicadores mencionados hacia el final de 2014, lo cierto es que la estabilidad de precios es hoy sensiblemente más precaria que al inicio de 2013.

Nota especial: ¿es Costa Rica un país caro?

Pese a la estabilidad de precios observada en tiempos recientes, el tema del costo de vida ha acaparado la atención de la ciudadanía costarricense en los últimos años. Son múltiples y cotidianas las quejas por el alto costo de las compras en los supermercados, los medicamentos, los alquileres, los restaurantes, la consulta médica y los servicios públicos, entre otros. El sector empresarial también se muestra molesto por los altos precios de los insumos para la producción, los salarios y los servicios públicos y privados. Esas manifestaciones reflejan una preocupación acerca del costo relativo del país y su impacto en el poder adquisitivo de las personas, pero también en la competitividad de la nación.

A raíz de lo anterior, el Programa Estado de la Nación y la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial Privado (Uccaep) unieron esfuerzos para realizar un ejercicio de naturaleza exploratoria, con el propósito de contribuir a ordenar y visibilizar la discusión sobre este tema, así como identificar líneas de investigación que podrían abordarse en el futuro. En este primer acercamiento se busca responder a la pregunta: ¿Es Costa Rica un país caro? Un próximo estudio tendrá como objetivo indagar acerca de los factores que podrían estar influyendo en los resultados observados en este análisis.

Metodológicamente, para conocer cómo se ubica Costa Rica en el contexto internacional en términos de competitividad relativa el análisis partió de la identificación de cuatro indicadores “macro”: el índice Big Mac, el índice de competitividad global, la inflación promedio anual y la paridad de poder adquisitivo. El uso de fuentes de comparación global resulta útil, pues involucra métodos estandarizados de recolección de datos. Estas medidas son un punto de partida para examinar la cuestión de si Costa Rica es o no un país caro, pues incluyen indicadores relacionados de manera directa con los costos de producción (mano de obra, energía, transporte, cargas sociales, entre otros) así como otros indicadores no tangibles que también afectan esos costos, como la facilidad de hacer negocios (tramitomanía, clima de negocios, calidad de los servicios y la infraestructura, cantidad de proveedores locales, entre muchos otros).

La primera referencia global es el índice Big Mac (*The Economist*, 2014), un indicador *proxy* del costo de vida relativo entre países, por la alta estandarización de la hamburguesa “Big Mac”. En julio de 2013 el precio de ese producto en Costa Rica era de 4,31 dólares, un monto similar a los estándares europeos y muy superior al reportado en mayo de 2006 (2,22 dólares). Este crecimiento no se explica únicamente por la evolución del tipo de cambio; antes bien, es un indicio de que Costa Rica no es un país barato y que se

ha encarecido en los últimos años.

Este encarecimiento relativo está asociado a la competitividad. Con base en una encuesta aplicada a líderes empresariales y tomadores de decisiones de 148 países, el Foro Económico Mundial calcula el índice de competitividad global (ICG), segundo indicador del estudio que aquí se reseña. Según el reporte del período 2013-2014, Costa Rica ocupa la posición número 54 del *ranking* y el cuarto lugar de América Latina, donde es superada por Puerto Rico, Chile y Panamá (FEM, 2013). El ICG está compuesto por doce variables, en las que el país muestra una amplia disparidad. Entre los elementos positivos resalta la calidad de educación primaria, en la cual la posición costarricense (32) está muy por encima de referentes regionales como México, Colombia y Panamá. Altos niveles educativos generan un capital humano capacitado y este, a su vez, permite un ascenso más rápido en las cadenas globales de valor. La calidad del suministro eléctrico es otro pilar del ICG en el que Costa Rica obtiene un buen resultado: el puesto 44, que la ubica en el nivel de las regiones más competitivas. Entre las debilidades destaca la calidad de la infraestructura (97) y el exceso de trámites para iniciar un negocio (129). Específicamente, la infraestructura portuaria coloca al país en el último lugar del *ranking* global.

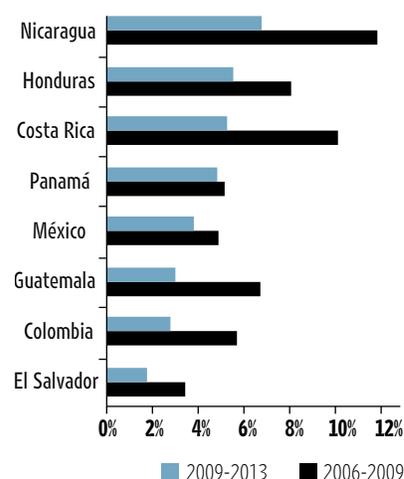
Una forma de contrastar el costo de vida de varios países consiste en examinar la variación de los precios de las canastas de bienes y servicios que se usan para calcular los respectivos IPC. En un ejercicio de comparación entre las naciones centroamericanas, México y Colombia, Costa Rica resulta ser el segundo país con mayor inflación acumulada, 62% en el período 2006-2013, solo por debajo de Nicaragua (gráfico 3.21). Entre 2006 y 2008, el crecimiento promedio de los precios fue de 10% anual, y a partir de 2009 la tasa se redujo a la mitad. Es claro que si los precios crecen más en Costa Rica que en las naciones de referencia, y además el tipo de cambio se mantiene anclado a la banda inferior, como ha ocurrido en los últimos años, el país se ha vuelto más caro en términos relativos.

Ahora bien, para comparar el costo de vida no basta con el cotejo de los niveles de inflación; es necesario analizar además el poder adquisitivo de la población. En un año determinado, dos países pueden tener la misma inflación (5%), pero niveles de precios y de ingresos muy distintos. Por ello es importante encontrar una manera de comparar los precios eliminando las distorsiones derivadas de la existencia de poderes de compra diferentes. Esto se logra mediante la paridad del poder adquisitivo (PPA), una estimación que considera el tipo de cambio de diversos países y el monto que hace posible la compra de la misma canasta de bienes y servicios en la moneda de cada uno de ellos.

El Programa de Comparación Internacional (PCI) del Banco Mundial calcula para 199 países los precios y volúmenes de las canastas de bienes, así como medidas comparables a nivel internacional para el PIB y sus componentes relacionados con el gasto, todo ello basado en la PPA (Banco Mundial, 2014). Para estimar las cifras de PPA, cada seis años el PCI aplica encuestas para recopilar los precios y datos de gasto de toda la gama de bienes y servicios finales que componen el PIB. La encuesta más reciente es del 2011. Para el presente trabajo, la información del

GRAFICO 3.21

Inflación promedio anual



Fuente: Angulo, 2014, con datos de institutos de estadística y bancos centrales.

PCI permitió valorar la posición absoluta de Costa Rica frente a otros países de América Latina y el Caribe, y conocer qué tan cara resulta en unidades de poder adquisitivo constante.

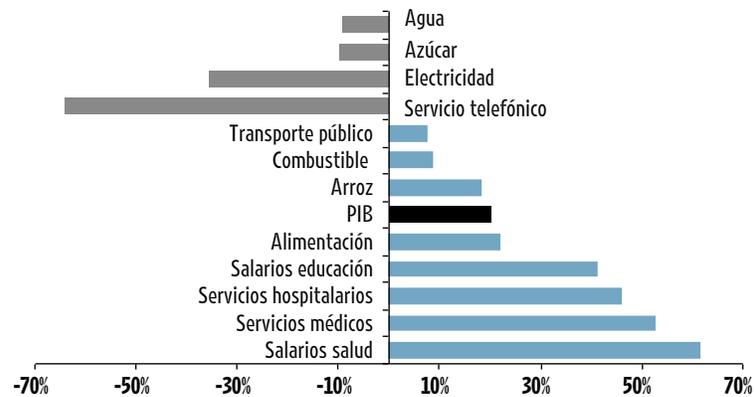
Al hacer un análisis de brechas, el primer hallazgo es que Costa Rica es un 20% más cara que el promedio de las naciones latinoamericanas para las que se cuenta con información⁴⁰. Según componentes del gasto, los alimentos superan ese promedio en un 22%, y en el caso de las pastas la diferencia asciende al 44%. El costo de los productos farmacéuticos es un 17% más alto y el del combustible un 9% mayor. En materia de servicios Costa Rica resulta muy cara, pues supera el promedio regional en los siguientes rubros y porcentajes: servicios médicos privados (53%), servicio hospitalario privado (46%), educación privada (31%), servicios personales como corte de cabello (28%) y servicio doméstico (41%). También se observan brechas en los salarios del sector público, específicamente en las áreas de salud (62%) y educación (41%). Estos datos confirman que el costo de vida en Costa Rica es elevado en la mayoría de bienes y servicios. Los únicos rubros en los que los costos relativos en el país están por debajo del promedio latinoamericano son los servicios telefónicos (-64%), la electricidad (-36%), el azúcar (-10%) y el agua (-9%; gráfico 3.22).

No ha sido posible, todavía, obtener información desagregada para dos naciones latinoamericanas, México y Chile, ni para otros países y regiones, como Estados Unidos y Europa, con los cuales Costa Rica compite en el mercado mundial. Sin embargo, si se contrasta el PIB per cápita PPA y el nivel de precios internos en cada uno de ellos claramente se observa una fuerte correlación entre ambos indicadores: los países que registran un alto PIB per cápita PPA tienen elevados niveles de precios internos (Suiza, por ejemplo) y los que muestran un bajo PIB PPA tienen niveles de precios bajos (India, por ejemplo).

En el gráfico 3.23 se presenta la información del PIB PPA y los niveles de precios internos. Los países que se

GRAFICO 3.22

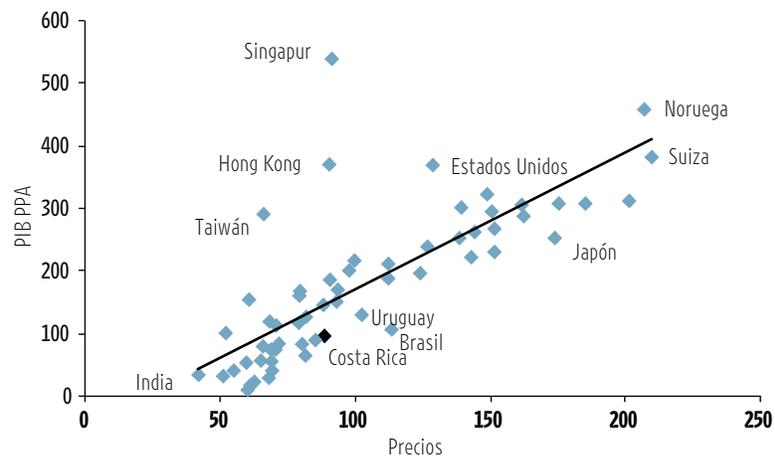
Brechas entre la paridad de poder adquisitivo de Costa Rica y el promedio latinoamericano. 2011



Fuente: Angulo, 2014, con datos del Programa de Comparación Internacional del Banco Mundial, suministrados por el BCCR.

GRAFICO 3.23

Relación entre el PIB PPA^{a/} y los precios internos para varios países. 2011



a/ Los países con un alto PIB PPA tienen un elevado nivel de precios, y los que tienen un PIB PPA bajo tienen también un nivel de precios menor. Los países que se sitúan por encima de la línea muestran un nivel de precios bajo en comparación con su PIB PPA, y los que se ubican por debajo de la línea tienen un nivel de precios alto en comparación con su PIB PPA.

Fuente: Angulo, 2014, con datos del Programa de Comparación Internacional del Banco Mundial, suministrados por el BCCR.

ubican por encima de la línea tienen un elevado PIB PPA, pero sus precios internos son menores a los que cabría esperar según el primer indicador (Estados Unidos y Singapur, por ejemplo); ello significa que su capacidad de compra es relativamente alta. En cambio, los países que están por debajo de la línea tienen precios internos

mayores a los que se esperarían según su PIB PPA, es decir, su capacidad de compra es relativamente baja. De ahí se concluye que Costa Rica es un país caro para los costarricenses. Para quienes lo visitan, la percepción de caro o barato depende del PIB PPA y los precios internos en sus naciones de origen. Para un visitante que proviene de

Australia, Noruega o Japón, Costa Rica será un país barato. Un costarricense que viaje a Brasil sentirá que este es caro, debido a que ambos tienen poderes adquisitivos similares, pero Brasil muestra un nivel superior de precios internos.

Por otra parte, la información sobre el PCI suministrada por el BCCR también brinda evidencia sobre los precios de algunos agregados, como alimentación, alojamiento, servicios personales, restaurantes y hoteles, salud, educación y gasto público. Del análisis respectivo se infiere que el costo de los alimentos en Costa Rica solo es compatible con un PIB PPA mayor, semejante al de Estonia, Polonia o Hungría. El nivel de precios de la salud es similar al de Alemania, un país que triplica el poder adquisitivo de los costarricenses. Los servicios de educación son ligeramente más caros que los de Chile, cuyo PIB PPA per cápita es un 50% mayor y donde también los servicios públicos son más baratos que los de Costa Rica. Por último, Brasil, que tiene un poder adquisitivo un tanto superior, brinda servicios públicos a precios que son casi el doble de los costarricenses.

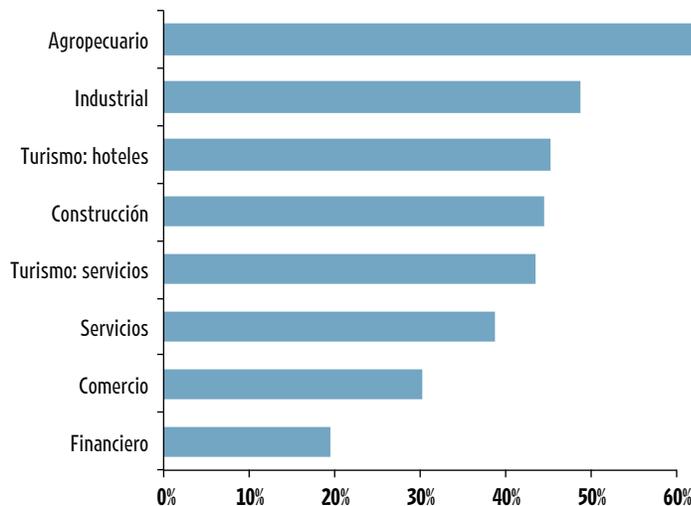
» PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE LA PREGUNTA **¿ES COSTA RICA UN PAÍS CARO?**, véase Angulo, 2014, en www.estadonacion.or.cr

Otro ángulo para examinar si Costa Rica es un país caro es el de los costos de producción. El punto no es determinar si comprar una canasta de bienes y servicios implica un esfuerzo comparativamente mayor que en otros lugares, sino adentrarse en los costos que enfrentan los productores a la hora de generar bienes o prestar servicios y los factores que inciden en esa situación. En otras palabras, se trata de averiguar si Costa Rica es un país caro para producir y, de ser así, en qué medida ello afecta su competitividad. Aunque ambas perspectivas están relacionadas, son asuntos distintos.

Lamentablemente, la información comparada sobre este tema es muy escasa.

GRAFICO 3.24

Respuestas a la pregunta "¿Existieron factores que afectaron sus costos?" en la encuesta "Pulso Empresarial" de la Uccaep (porcentajes)



Fuente: Angulo, 2014, con datos de la encuesta "Pulso Empresarial", de la Uccaep, correspondiente al primer trimestre de 2014.

Para este Informe se efectuó una primera y muy preliminar aproximación, a través de un estudio de percepciones realizado en el marco de la encuesta "Pulso Empresarial", de la Uccaep. Esta encuesta se aplica en forma trimestral y tiene el propósito de monitorear y predecir el clima de negocios en Costa Rica (Uccaep, 2014).

Gracias a la colaboración entre la Uccaep y el PEN, en la edición correspondiente al primer trimestre del 2014 se incluyó una consulta a 505 empresas, acerca de los principales "disparadores" de sus costos de producción. El módulo de preguntas fue diseñado de manera conjunta entre ambas instituciones. Pese a que un estudio de percepciones es una fuente de información que debe tomarse con cuidado (las percepciones pueden obedecer a factores subjetivos poco conocidos) resulta útil en la medida en que es de esperar que las y los empresarios tengan un buen conocimiento sobre su propia situación.

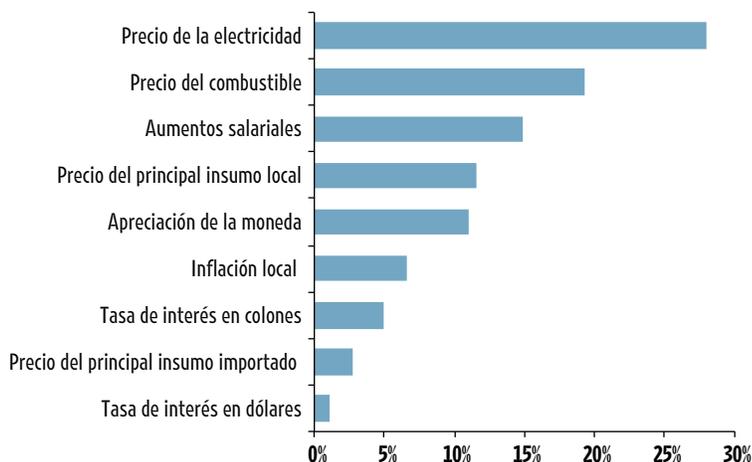
Cuando se consultó a los empresarios si en los últimos doce meses hubo factores que elevaron sus costos de producción de manera considerable, el 41,3% respondió afirmativamente. El sector agropecuario fue el más afectado por

circunstancias externas, pues el 62% de los consultados así lo manifestó (gráfico 3.24). En el lado opuesto se ubicaron las entidades financieras, con poco menos de un 20% de respuestas afirmativas. Este primer resultado sugiere que al estudiar este tema se deben tener muy en cuenta las diferencias entre ramas de actividad, pues cada una utiliza factores de producción distintos y en combinaciones diversas, por lo que no conviene hacer generalizaciones a priori. Sin embargo, es menester resaltar que, independientemente de las variaciones sectoriales, en un período en que los indicadores "macro" hablaban de una estabilidad de precios —como sucedió en 2013— una proporción importante de las empresas consultadas, cercana al 40%, reportó la existencia de factores que elevaron sus costos.

Para conocer el grado de prioridad que las y los empresarios asignan a los "disparadores" de sus costos de producción se definieron tres intensidades: alta, intermedia y baja. El precio de la electricidad fue señalado en primer lugar, con un 28% de las respuestas, seguido por el precio de los combustibles (19%) y el incremento de los salarios (15%). En orden de importancia les

GRAFICO 3.25

Principales “disparadores” de los costos de producción (primera prioridad), según la encuesta “Pulso Empresarial” de la Uccaep (porcentajes)



Fuente: Angulo, 2014, con datos de la encuesta “Pulso Empresarial”, de la Uccaep, correspondiente al primer trimestre de 2014.

siguen el precio del principal insumo local y la apreciación de la moneda, con 12% y 11%, respectivamente (gráfico 3.25). Las tasas de interés y el precio de los insumos importados no se consideraron como factores determinantes en el aumento de costos, una percepción razonable en la medida en que, durante el 2013, el tipo de cambio y las tasas de interés tuvieron pocas variaciones.

En vista de las diferencias de percepción entre empresarios de distintas actividades, se realizó un análisis de los factores “disparadores” por sector y se constató que, en efecto, existen notables variaciones: el precio de la electricidad fue señalado en especial por el sector de turismo hotelero (33% de las respuestas) y la industria (19,2%). Este rubro cobra mayor relevancia cuanto mayor es el tamaño de la empresa (41,2% para las que cuentan con más de setenta empleados). El segundo “disparador”, el precio del combustible, fue mencionado sobre todo por las empresas de servicios (48,7%) y el sector industrial (18,2%). En este caso no se observaron diferencias estadísticamente significativas al desagregar según tamaño de la empresa, definido en términos de su planilla.

Por último, el aumento en los salarios ocupó el tercer lugar como “disparador” de los costos de producción. Nuevamente el turismo hotelero (24,8%) y el sector de servicios (21,1%) fueron los que más subrayaron la importancia de este factor. Las empresas de menor tamaño, que emplean a veinte trabajadores o menos, reportaron la mayor afectación por este motivo (44,4% de las respuestas).

También se consultó a los empresarios acerca de la intensidad de la afectación sufrida en el último año. Se les solicitó valorar nueve factores utilizando una escala de 1 (baja afectación) a 5 (alta afectación). Los factores considerados fueron: i) variación del tipo de cambio, ii) inflación, iii) aumento de los salarios mínimos, iv) cambios en el precio del principal insumo local, v) cambios en el precio del principal insumo importado, vi) aumentos en el precio del combustible, vii) aumentos en el precio de la electricidad, viii) cambios en la tasa de interés en colones y ix) cambios en la tasa de interés en dólares.

Una vez más el costo de la electricidad destacó como el principal motivo de afectación en el último año. Un 21,7% de los empresarios consultados

dijo que fue altamente perjudicado por ese factor, mientras que un 19,7% mencionó el precio de los combustibles. Le siguieron en orden de importancia aspectos ligados a los precios internos, como la inflación (17,5% de alta afectación), los insumos locales (17,2%) y los salarios mínimos (15,7%). Contrario a lo observado en la priorización de los “disparadores” de costos, en la cual las tasas de interés no fueron relevantes, al medir la intensidad de la afectación éstas sí fueron señaladas como un factor importante por un grupo de empresas. Además, los niveles de afectación son ponderados de manera diferenciada entre sectores. El sector de turismo hotelero manifiesta que ha sido altamente afectado por casi todos los factores, incluso por el tipo de cambio revaluado. La industria destaca el precio de los combustibles, las alzas salariales y el precio de los insumos locales.

» PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE LA CONSULTA REALIZADA POR UCCAEP AL SECTOR EMPRESARIAL, véase Angulo, 2014, en www.estadonacion.or.cr

Estabilidad cambiaria de 2013 dio paso a una fuerte volatilidad al inicio de 2014

En 2013 la economía costarricense operó técnicamente con un tipo de cambio fijo: de junio de 2012 a diciembre de 2013 (quince meses) se mantuvo cercano al límite inferior de la banda establecida por el BCCR. En el Mercado de Monedas Extranjeras (Monex)⁴¹ el valor de la divisa estadounidense osciló entre el límite inferior de la banda cambiaria y 506,48 colones, con una volatilidad muy baja; en 226 de los 365 días del 2013 la cotización se ubicó entre 500 y 501 colones por dólar⁴². Este comportamiento generó una percepción de estabilidad en los agentes económicos y estimuló las operaciones crediticias denominadas en dólares. Dado su compromiso con los parámetros de la banda cambiaria⁴³, el Banco Central se vio obligado a intervenir activamente en el mercado interbancario de divisas para

evitar la apreciación del colón, debido a la gran afluencia de capital privado que se registró entre septiembre de 2012 y enero de 2013, y al ingreso de los recursos provenientes de los eurobonos que el Gobierno Central colocó en los mercados internacionales.

A partir de diciembre de 2013 la situación cambió. La cotización del dólar en Monex se despegó del límite inferior de la banda cambiaria y en los dos meses siguientes el colón se devaluó con rapidez, cerca de un 10%, con fuertes oscilaciones diarias. Esta situación se explica por la convergencia de una serie de factores nacionales e internacionales, tales como el anuncio del retiro de los estímulos monetarios en las economías desarrolladas, el proceso electoral, aspectos técnicos del mercado cambiario y la incertidumbre en torno a la solvencia de sector público (gráfico 3.26). A continuación se comenta brevemente la importancia de cada uno de estos factores.

El anuncio y posterior inicio del retiro del estímulo monetario por parte del Sistema de Reserva Federal (FED) de los Estados Unidos⁴⁴ marca el final de una época de tasas de interés excepcionalmente bajas a nivel internacional, que estimuló el ingreso de capitales a América Latina y el Caribe, incluida Costa Rica, y facilitó el endeudamiento

externo del país en condiciones favorables. La nueva política del FED, consecuencia de la recuperación del mercado laboral norteamericano, da pie a una fase de crecimiento del consumo y la inversión en aquella nación. Si bien esto es positivo para el comercio exterior de Costa Rica, no lo es para su mercado monetario, pues incentiva la repatriación de capitales hacia Estados Unidos y, por ende, la depreciación del colón (los dólares se vuelven más escasos en el país).

En cuanto a las elecciones nacionales de 2014, su contribución a las nuevas condiciones del mercado cambiario se originó en la volatilidad de las preferencias de los electores y el inesperado desenlace de los comicios, que resultaron en una contundente derrota del partido que al inicio dominaba las encuestas (el PLN). Esto generó altos niveles de incertidumbre en algunos sectores (en particular el empresariado), que consideraban que la llegada al poder de una nueva fuerza política podría traer problemas en el futuro. Para protegerse, esos grupos tendieron a dar un mayor peso a sus activos denominados en dólares, lo que estimuló una fuerte demanda interna por la divisa norteamericana⁴⁵.

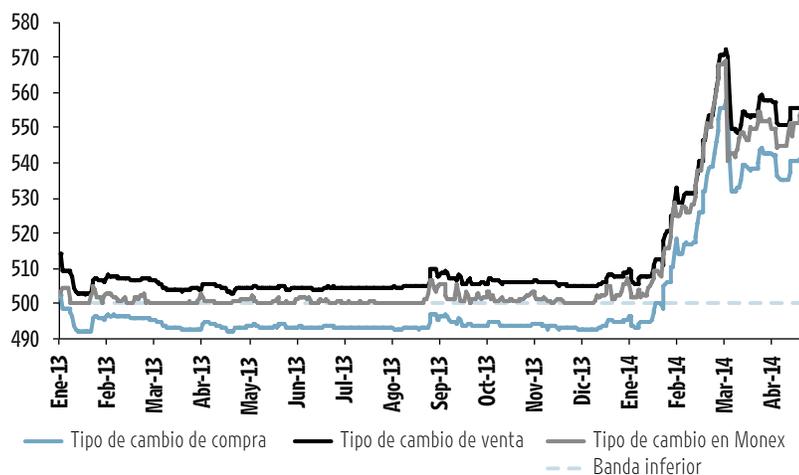
Por otra parte, como se mencionó, hubo factores técnicos en el mercado cambiario que también propiciaron la variación en el tipo de cambio. A diferencia de años anteriores, cuando el mercado privado de divisas mostró altos superávits, en 2013 estos se fueron reduciendo paulatinamente, hasta tornarse negativos en febrero y marzo de 2014. Este hecho podría estar asociado a la repatriación de capitales hacia los países desarrollados, por las razones ya comentadas. El resultado neto promedio diario (compras menos ventas de los operadores cambiarios) fue cada vez menor a lo largo del 2013: de 10 millones de dólares en el mes de enero se pasó a 1,9 millones en diciembre. En otras palabras, a medida que transcurría el año, los intermediarios disponían de cada vez menos divisas. La modificación fue más evidente en febrero y marzo del 2014, cuando las instituciones financieras enfrentaron ventas netas de divisas. A esto se agregó un incremento de la participación relativa del sector público no bancario (SPNB) en el Monex, como resultado de la menor oferta de divisas por parte del Gobierno Central, causada a su vez por el agotamiento de los recursos obtenidos mediante la colocación de los eurobonos durante el 2013⁴⁶. En abril de 2014 se realizó la tercera de esas colocaciones, de modo que habrá mayor disponibilidad de divisas en buena parte del presente año.

Por último, ante un escenario de aumento de las tasas de interés a nivel internacional y deterioro de las finanzas públicas a nivel nacional, se generaron expectativas negativas en torno a la solvencia de sector público y, por ende, sobre los rendimientos exigidos a los bonos del Ministerio de Hacienda. Por lo anterior, algunos inversionistas prefirieron cambiar sus posiciones en bonos, de colones a dólares, y aquellos que mantuvieron sus posiciones en colones decidieron suspender la compra de activos de largo plazo denominados en moneda nacional. Esto ha dificultado la negociación de esos instrumentos en los mercados secundarios de bolsa, así como su colocación por parte del Ministerio de Hacienda (recuadro 3.6).

GRAFICO 3.26

Tipo de cambio

(compra, venta y banda inferior)



RECUADRO 3.6

Un riesgo adicional para el BCCR: la inestabilidad financiera

En las dos entregas anteriores de este Informe se mencionaron los factores de riesgo que enfrenta el Banco Central de Costa Rica (BCCR) para mantener la estabilidad monetaria: la restricción inherente a una economía bimonetaria, los flujos de capital de corto plazo, la incertidumbre internacional, el deterioro creciente de la situación fiscal, eventuales intervenciones inadecuadas en el mercado cambiario, la incubación de un déficit cuasifiscal en el balance del Banco, la revisión de las expectativas de los agentes económicos y eventuales aceleraciones en el proceso inflacionario. Todos los factores mencionados, excepto la aceleración del proceso inflacionario, se observaron en el 2013 y están incidiendo sobre la reciente volatilidad del tipo de cambio.

Al cierre de edición de este Vigésimo Informe, la política monetaria y cambiaria enfrentaba un nuevo factor de riesgo, producto del escenario global, la evolución de la deuda externa total y su efecto sobre el nivel de crédito en moneda extranjera al sector privado: la inestabilidad financiera. Este nuevo riesgo podría generar varios escenarios:

1. Una presión al alza del tipo de cambio, que podría repercutir en los costos de financiamiento del sector privado y reducir las reservas monetarias internacionales del BCCR, en virtud del esquema de intervenciones anunciado.
2. Si persisten las presiones sobre el mercado cambiario y las intervenciones del BCCR no logran atenuarlas, los agentes económicos percibirán como no creíble el rango de la meta inflacionaria anunciada, y tendrán mayores expectativas de inflación.
3. Una disrupción en la estabilidad financiera, producto de un deterioro de la calidad de los activos del sistema financiero, ocasionaría que este sistema no tenga la capacidad de proveer servicios de pagos o asignar fondos para la inversión productiva, con lo cual se reducirían las posibilidades de crecimiento de la economía nacional.

Fuente: Castro, 2014.

Un mercado cambiario en flotación administrada

Una vez que el tipo de cambio se despegó del límite inferior de la banda, el BCCR se vio obligado a intervenir en el mercado interbancario de divisas para mantener su credibilidad (BCCR, 2014c). Según Mishkin (2008), “cuando los países tratan de influir en sus tipos de cambio mediante la compra o venta de monedas, el régimen recibe el nombre de régimen de flotación administrada”. Esto significa que un banco central, en este caso el BCCR, está dispuesto a que el tipo de cambio varíe diariamente en respuesta a las fuerzas de mercado, pero no a ceder su opción de intervenir en el mercado cambiario privado. Además, puede llevar a cabo compras o ventas sin indicar con ante-

rrioridad cuál dirección busca favorecer en el tipo de cambio. De esta manera, hay dos tipos de intervenciones, según el objetivo que se busque: evitar fluctuaciones violentas diarias en el tipo de cambio (BCCR, 2014b) o corregir fluctuaciones significativas que afecten la tendencia de largo plazo en el tipo de cambio (BCCR, 2014a).

El primer tipo de intervención se realiza “intradía”, es decir, en un mismo día, y tiene como objetivo “atenuar fluctuaciones violentas dentro de un mismo día, sin modificar la tendencia del tipo de cambio” (BCCR, 2014b). Si el BCCR detecta una fluctuación violenta al alza, venderá dólares para evitar que el tipo de cambio continúe subiendo y, en forma simultánea, suspenderá las compras de dólares del sector público no bancario (SPNB) o las compras para

acumular reservas monetarias internacionales (RMI). En caso de que el SPNB no haya concluido sus compras, le venderá dólares de las RMI. Si, por el contrario, el BCCR detecta una fluctuación violenta a la baja, comprará dólares para evitar que el tipo de cambio siga bajando y simultáneamente suspenderá las ventas de dólares del SPNB. Si en un mismo día el comportamiento observado en el tipo de cambio se detiene o revierte su dirección, y por ende cesa la fluctuación violenta, entonces el BCCR dejará de intervenir y reanudará las compras o ventas del SPNB en el Monex.

La segunda modalidad de intervención es de tipo “interdía”, es decir, se puede realizar durante varios días, y se ejecuta también dentro de los parámetros de la banda cambiaria, pero se guiará “por la volatilidad acumulada en varios días o semanas, y que signifique un desvío significativo del tipo de cambio en relación con su tendencia de mediano y largo plazo, esta última explicada por las variables que influyen en la determinación del tipo de cambio” (BCCR, 2014a). En este caso el BCCR puede intervenir con montos mayores a los utilizados para evitar fluctuaciones violentas. Al cierre de edición de este Informe, el Banco solo había recurrido al primer tipo de intervención.

Ante las presiones que han tendido a elevar el tipo de cambio, desde enero de 2014 el BCCR ha intervenido para evitar fluctuaciones violentas, vendiendo 386,6 millones de dólares de sus RMI. De ese total, un 28% se ha destinado a satisfacer las necesidades de compras netas del SPNB y el restante 72% a suplir el faltante de divisas que mostró el Monex ante los demás participantes. La mayor demanda de dólares en el mercado interbancario provino del sector privado. En síntesis, mientras en 2013 el BCCR intervino para sostener el tipo de cambio en el límite inferior de la banda, en 2014 lo ha hecho para evitar fluctuaciones violentas de un tipo de cambio al alza.

El BCCR anunció que utilizará las dos modalidades de intervención, según las condiciones del mercado. Eso significa que la autoridad monetaria

está en proceso de adoptar un régimen de flotación administrada, sin una ruta anunciada para el tipo de cambio. Ciertamente la decisión de emplear los dos tipos de intervención es indicativa de que no renuncia a su opción de intervenir en el Monex. Como se ha visto, el primer tipo de intervención se dará en caso de volatilidad excesiva, cuando se observen presiones al alza o a la baja, mientras el segundo tipo se aplicará para corregir desvíos significativos en la tendencia de mediano y largo plazo del tipo de cambio. En ocasiones estas variables favorecerán la depreciación y en otras la apreciación, dejando al mercado la función de determinar el valor de la cotización de las divisas. Dado que el BCCR permite que el tipo de cambio experimente variaciones no violentas, cabe concluir que en la actualidad el país cuenta con una movilidad internacional de capitales y una política monetaria activa e independiente, sin los desequilibrios monetarios provocados por los efectos de un tipo de cambio de facto rígido, como el que

prevaleció durante el 2013⁴⁷. En febrero de 2014 el BCCR publicó su *Programa Macroeconómico 2014-2015*, en el cual dio a conocer las reglas de intervención, pero sin detallar los elementos técnicos respectivos. No existe consenso en cuanto a la necesidad de que el Banco divulgue o no esas reglas, pero la incertidumbre ha reactivado el debate sobre la dolarización como alternativa para Costa Rica (Loría, 2013). Los promotores de esa opción argumentan que el mercado cambiario es ineficiente, debido al escaso número de participantes y el desbalance de tamaños entre ellos. Por ejemplo, tanto el Gobierno como un pequeño banco privado demandan divisas, pero obviamente la participación del primero tiene mayor influencia en el mercado. En fecha reciente el BCCR anunció que las negociaciones de divisas del SPNB se harán fuera de Monex, con el fin de reducir alteraciones en el mercado cambiario.

Las intervenciones del BCCR implican un aumento en la demanda de liquidez en dólares (y la consecuente

reducción de la demanda de liquidez en colones), por lo que no es necesaria la esterilización. Si se incrementa de nuevo la demanda de liquidez en colones, el BCCR podrá satisfacerla mediante su participación en los mercados de dinero o la administración de los vencimientos de los valores emitidos. En otras palabras, el BCCR puede establecer la cantidad de dinero en circulación que sea congruente con los objetivos de su meta de inflación: una baja inflación como meta de política y bajas tasas de interés como meta operativa.

Al asumir una política monetaria activa e independiente, el BCCR puede variar el orden de los instrumentos utilizados para mitigar choques en la economía, en especial los provenientes del escenario internacional (recuadro 3.7). La adopción de un régimen de flotación administrada permite una transición más ordenada de un régimen de fijación de meta de inflación intermedia (MII) hacia un régimen de esquema completo de metas explícitas de inflación (Ecmei; Castro, 2014). En el primero (MII), si se presentara un choque

RECUADRO 3.7

Un nuevo escenario global con nuevos riesgos para la economía costarricense

El inicio del retiro de las políticas monetarias expansivas en el mundo desarrollado, y en particular el anunciado por el Sistema de Reserva Federal (FED) de Estados Unidos, tiene efectos sobre las economías de los países emergentes. Si continúa ese proceso, es de esperar que las cotizaciones de las divisas de estos últimos sigan depreciándose y que las posibilidades de acceder a las fuentes de financiamiento internacional sean más restrictivas o más onerosas en términos de la tasa de interés. En el caso de Costa Rica, en un escenario de presiones sobre la cotización de la paridad dólar/colón, es de esperar que el BCCR cumpla su compromiso de intervenir en el mercado cambiario privado ante variaciones violentas en el tipo de cambio, como de hecho lo tuvo que hacer a inicios de 2014. Una simulación de Monte Carlo⁴⁸, realizada para determinar

montos de intervención según diferentes niveles de variación violenta del tipo de cambio, puede encontrarse en Castro, 2014.

En este contexto global, pueden surgir distintos riesgos para la economía costarricense. El primero de ellos es un riesgo de liquidez que puede presentarse de tres modos: i) por la dificultad o imposibilidad de obtener nuevo financiamiento en el exterior, ante una situación en que los flujos de capital retornen al extranjero, ii) por la vía de la renovación de créditos, pues si parte de los recursos de corto plazo obtenidos en el exterior se canalizó a actividades de financiamiento interno de largo plazo, las entidades locales encontrarán problemas para renovarlos, y iii) por la variación de tasas de interés en moneda extranjera; si el financiamiento externo fue tomado en un período de bajas tasas de interés, y si la liquidez internacional se reduce, es de esperar que el costo de esa liquidez

auge y, por lo tanto, que quienes obtuvieron fondos a tasas de interés variables sufran un incremento en ese rubro.

El segundo riesgo que puede presentarse es el de exposición cambiaria. Si parte del ajuste de las nuevas condiciones lo absorbe el tipo de cambio, entonces es previsible un aumento en este último. Esto afectaría las hojas de balance de los agentes económicos que tienen operaciones en moneda extranjera y que estarían desprotegidos frente a variaciones inesperadas en este campo.

Finalmente, un tercer riesgo es el de mora e impago. Incrementos inesperados en el tipo de cambio podrían afectar la calidad del crédito de los agentes económicos, en caso de que la depreciación amplíe sustancialmente el valor de la deuda en moneda extranjera.

Fuente: Castro, 2014.

en la economía (por ejemplo, una salida de capital de corto plazo), el ajuste recaerá sobre la tasa de interés, para evitar la salida de capital. El tipo de cambio y los activos de reserva serán mecanismos complementarios que podrían usarse para atenuar el impacto en las tasas de interés. En el segundo régimen (Ecmei), un eventual choque en la economía será absorbido por el tipo de cambio. Solo de manera ocasional el BCCR intervendrá en el mercado para suavizar ese impacto, con el uso de los activos externos (divisas) en su poder.

Bajan las tasas de interés por una menor demanda de recursos

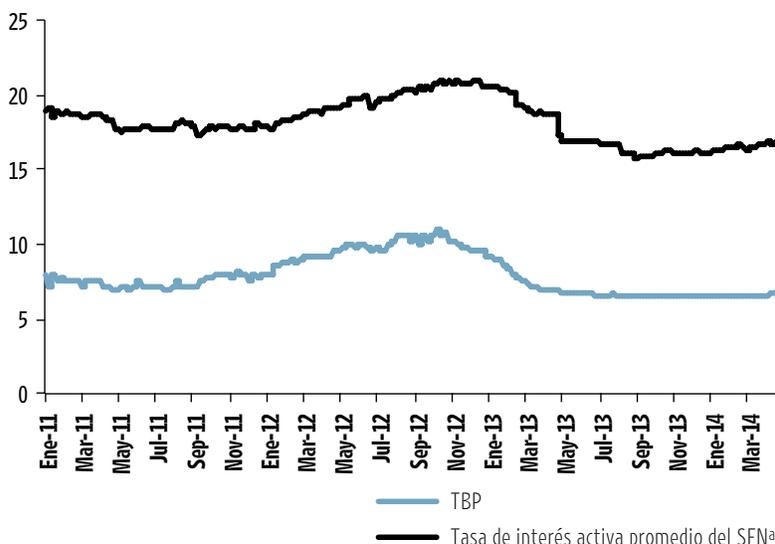
Las tasas de interés descendieron durante todo el 2013, pese al deterioro de las finanzas públicas registrado ese año. Ello se debió a que el déficit fiscal fue financiado, en una parte importante, con la colocación de eurobonos en los mercados internacionales, tal como se comentó en una sección previa de este capítulo. Sin embargo, existen factores que presionan al alza de las tasas de interés en 2014.

En 2013 la tasa básica pasiva (TBP)⁴⁹ inició en 9,20% y terminó en 6,50%. No fue sino hasta ya avanzado el 2014 (primeras semanas de abril) que se observó una leve tendencia al alza. Al cierre de edición de este Informe la TBP se ubicaba en 7%. Este indicador es relevante tanto en operaciones pasivas como activas, pues no solo refleja el comportamiento del costo de captación que enfrentan los intermediarios financieros, el BCCR y el Ministerio de Hacienda, sino que se ha convertido en una de las principales referencias para fijar el pago de interés de los créditos en el Sistema Financiero Nacional (SFN).

Por su parte, la tasa de interés activa promedio del SFN inició el 2013 en 20,48% y terminó en 16,14%, un significativo descenso de más de cuatro puntos porcentuales. Sin embargo, a partir de noviembre de ese año la tendencia se revirtió y desde entonces la tasa ha aumentado, como resultado de una mayor demanda de crédito en moneda nacional (gráfico 3.27). De mantenerse

GRAFICO 3.27

Tasa básica pasiva (TBP) y tasa de interés activa promedio en colones (porcentajes)



a/ Sistema Financiero Nacional.

Fuente: Castro, 2014, con datos del BCCR.

la tendencia alcista en 2014, la tasa de interés activa promedio del SFN podría generar dificultades para los poseedores de préstamos en colones.

Otras tasas de interés relevantes para el sistema financiero mostraron un comportamiento estable en 2013. La tasa de interés pasiva bruta promedio del SFN para depósitos en dólares comenzó el año en 1,62% y lo finalizó en 1,31%, después de alcanzar un máximo de 1,79% a finales de marzo (en el primer cuatrimestre de 2014 esta tasa se ha mantenido estable). Mientras tanto, la tasa de interés activa promedio para préstamos en dólares del SFN inició en 11,10% y cerró en 10,53%. A finales de junio de 2014 era de 9,86%.

A diferencia del año previo, en 2013 las autoridades monetarias y fiscales lograron evitar los efectos de la situación fiscal sobre las tasas de interés. El proceso al alza de las tasas de interés, observado desde mediados del 2011, se explica por la reducción en el saldo promedio de depósitos del Gobierno Central en el BCCR (en el 2012 este

» PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE LA PREGUNTA POLÍTICA MONETARIA véase Castro, 2014, en www.estadonacion.or.cr

saldo alcanzó el mínimo histórico) y la proyección mayor de déficit fiscal. En 2013 la proyección del déficit fiscal también fue mayor, pero el Gobierno Central contó con un mayor saldo promedio de depósitos en el BCCR, producto de las emisiones de bonos. No obstante, en el 2014 han emergido nuevas presiones alcistas sobre las tasas de interés locales, debido, como ya se comentó, a la reducción de los estímulos monetarios en los Estados Unidos. Los rendimientos de la deuda pública del Gobierno norteamericano de mediano (cinco años) y largo plazo (diez años), son los que han aumentado desde que el FED anunció el retiro del estímulo monetario, mientras que las tasas de interés interbancarias, Libor tres meses y Libor doce meses, muestran una gran estabilidad.

La coordinación del capítulo estuvo a cargo de Eduardo Alonso.

Se elaboraron los siguientes insumos: *Política monetaria en el 2013*, de Isaac Castro; *Crecimiento, sector externo, empleo e ingresos*, de Rüdolf Lücke e IICE-UCR; *Finanzas del Gobierno Central en un contexto de creciente deterioro*, de Manrique Sáenz.

Se realizaron las siguientes contribuciones especiales: *¿Es Costa Rica un país caro?: costo de vida, disparadores del costo de producción y retos para la competitividad*, de José Eduardo Angulo; *Las dos Costa Ricas: un recorrido por el desarrollo territorial desde las bases: relaciones de la densidad empresarial con la pobreza, la educación superior y la conectividad en los cantones de Costa Rica*, de Lizette Brenes, Ligia Bermúdez y Carlos Andrés Campos; *Desempeño exportador de Costa Rica sin circuitos integrados y microestructuras electrónicas*, de Cepal; *Costa Rica y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)*, de Comex; *Avances y desafíos en la gestión de administración del comercio*, de Velia Govaere; *Análisis del proceso de apertura y crecimiento del sistema financiero en Costa Rica en las últimas dos décadas*, de Rüdolf Lücke e IICE-UCR; *Estado de situación de las PYME en Costa Rica, 2013*, del MEIC; *La institucionalidad del sector*

agropecuario costarricense: evolución y efectos sobre el desarrollo del sector, de Fernando Sáenz y Juan Manuel Chaves; *Resurgimiento de la política industrial*, de José Manuel Salazar Xirinachs, y *Exoneraciones: ¿quién se beneficia en Costa Rica?*, de Hannia Vega (Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa).

Un agradecimiento especial a: Pablo Villamichel, Karla Meneses, Rudolf Lücke y Tania López, por sus comentarios. A la Sugef, la Uccaep, el Observatorio de Mipymes de la UNED y el Banco Central de Costa Rica, por el acceso a sus bases de datos. A Luis Loría, Lizzette Brenes, Ramón Padilla, José Manuel Salazar Xirinachs y Marianne Bennett, por la información aportada. A Hannia Vega, José Antonio Ventura y María Fernanda Alvarado, por el apoyo en la construcción de la base de datos de exoneraciones fiscales. A Susan Rodríguez por sus comentarios y la elaboración de recuadros. A Rafael Segura por el procesamiento de datos, así como a Jennyfer León por su apoyo en los talleres de consulta.

La edición técnica fue realizada por Pamela Jiménez Fontana, Leonardo Merino, Jorge Vargas Cullell, Susan Rodríguez y Miguel Gutiérrez Saxe.

La revisión de cifras la efectuó Pamela Jiménez Fontana.

Los talleres de consulta se realizaron los días 30 de abril, 29 de mayo, 2, 4, 17 y 19 de junio y 23 de julio de 2014, con la participación de Rodrigo Aguilar, Jorge Araya, José Antonio Arce, José Luis Arce, Mario Arroyo, Margarita Bolaños, Muriel Bonin, Martín Calderón, Edna Camacho, Wilson Campos, Silvia Carboni, Rafael Carrillo, José Castillo, Diandra Chévez, Giannina Córdoba, Marínés Fonseca, Maureen Fuentes, Diego González, Hernán González, Xinia Herrera, Juan Huaylupo, Roberto Jaikel, Erick Jara, Jean-Francois Le Coq, Pedro León, Jack Liberman, Juan Rafael Lizano, Tania López, Luis Loría, Dennis Meléndez, Luis Mesalles, Guido Miranda, Leonardo Murillo, Carlos Pomareda, Octavio Ramírez, Álvaro Ramos, Fernando Rodríguez, Gabriela Saborío, Sylvia Saborío, Christopher Sanabria, José Fulvio Sandoval, Genaro Segura, María Segura, Max Soto, Milton Ureña, Miriam Valverde, Leiner Vargas, Luis Guillermo Vargas, Patricia Vargas, José Antonio Ventura, Ane Alice Villalobos, Francisco Villalobos, Pablo Villamichel, Katia Vindas y Norberto Zúñiga.

NOTAS

- 1** Por empleo decente se entiende aquel que se da en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad (OIT, 1999).
- 2** La competitividad auténtica se refiere a la presencia de ventajas productivas adquiridas (competitivas y no comparativas), unida a la incorporación del progreso técnico y el aumento de la productividad (Hernández, 2004).
- 3** También debe estar fundamentada en la remoción de los factores estructurales que causan inflación inercial.
- 4** Es importante señalar que contar con un clima de negocios adecuado, tanto para la empresa local como para la extranjera, es un elemento esencial para generar un proceso sostenible de inversión, lo cual a su vez constituye un círculo virtuoso de ahorro.
- 5** Dado que la brecha entre el ingreso nacional disponible (IND) y el PIB es generada por el pago a factores externos, sería conveniente prestar más atención al producto nacional bruto (PNB). Este indicador da cuenta de los bienes y servicios producidos por costarricenses dentro y fuera del territorio nacional, y excluye la producción realizada por extranjeros radicados en el país. Las cifras del PIB pueden distorsionar la realidad de los sectores productivos y, por tanto, afectar el diseño de las políticas de fomento, en la medida en que arrojan resultados más favorables que los que efectivamente existen.
- 6** Esta tendencia se refiere al uso pleno de los factores de producción e implica que, dada la capacidad instalada, en los años 2015, 2016 y 2017 el crecimiento debería rondar el 7%. Un resultado distinto evidenciaría la existencia de capacidad ociosa y tasas de desempleo superiores a la tasa natural de la economía.
- 7** El filtro de Hodrick y Prescott consiste en descomponer la serie de producción en dos componentes, uno tendencial y otro cíclico, eliminando el efecto estacional.
- 8** El sector primario corresponde a las actividades de agricultura, silvicultura y pesca; el sector secundario está formado por la producción manufacturera y el sector terciario agrupa todos los servicios.
- 9** Estimaciones del Programa Cooperativo Regional para el Desarrollo Tecnológico y Modernización de la Caficultura (Promecafé).
- 10** En 2013 se revisó la clasificación de varias ramas del grupo "servicios de apoyo", así como de los "nuevos servicios", que forman parte de la "nueva economía". Los cambios se efectuaron en toda la serie de las encuestas de hogares (EHPM y Enaho) para el período 2000-2013, buscando precisar mejor la distribución de las distintas categorías. Las ramas de salud y educación, que antes se ubicaban en el grupo "gobierno", se distribuyeron entre el "gobierno" y los "servicios tradicionales especializados" en función del sector

institucional (público o privado). Asimismo, los sectores de telecomunicaciones y financiero, previamente clasificados en su totalidad como "nuevos servicios", se distribuyeron entre los grupos "gobierno" y "nuevos servicios", siempre en función del sector institucional (público o privado). Para el análisis e interpretación de los datos hay que tener en cuenta los cambios metodológicos realizados, tanto en las encuestas de hogares como en la clasificación CIU. En el primer caso la serie tiene un corte al 2009, fecha en que se sustituyó la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) por la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho). El segundo cambio corresponde a la migración del manual CIU 3 a CIU 4 a partir de la Enaho 2012, con la cual se trató de empatar las ramas, en la medida de lo posible, a la clasificación a cuatro dígitos. Sin embargo el empate no es completo, por lo que las variaciones observadas entre 2011 y 2012 se explican tanto por cambios metodológicos como por modificaciones propias de la estructura del mercado de trabajo.

11 El régimen de perfeccionamiento activo es un régimen aduanero que permite a las empresas importar mercancías libres de impuestos, en forma temporal. Estas mercaderías deben ser sometidas a procesos de transformación, reparación, reconstrucción, montaje, ensamblaje o incorporación en conjuntos, maquinaria y equipo de transporte en general, para que el bien resultante sea exportado (Procomer, 2014).

12 En 2007 un cambio de partida arancelaria reclasificó la fracción 8473301080 (partes y accesorios de máquinas de procesamiento automático de datos y unidades que no incorporen un tubo de rayos catódicos, tarjetas de circuitos impresos; los demás) como la fracción 8542313000 (controladores y procesadores).

13 Esta sección se basa en la "Pregunta 20" del *Primer Informe Estado de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación*, así como en PEN, 2008 y los estudios de Alpizar et al., 2008 y Sáenz y Chaves, 2014.

14 Se consultó a expertos de organizaciones como el IICA, Icafé, Corfoga, Flasco y Upanacional, entre otros. El detalle de las entrevistas se presenta en la sección "Referencias bibliográficas".

15 La reforma se hizo mediante la Ley 7064, de Fomento a la Producción Agropecuaria y Orgánica del Ministerio de Agricultura y Ganadería, conocida como Ley Fodea.

16 Contribuciones parafiscales son aquellas que recaudan y administran los entes públicos descentralizados y autónomos, para financiar sus actividades específicas.

17 En realidad, en 2012 y 2013 los ingresos del Gobierno se redujeron por la caída en el ritmo de crecimiento de las importaciones, especialmente las de bienes duraderos, como automóviles y electrodomésticos. Ello impactó la recaudación por aranceles e impuesto selectivo de consumo. La entrada

en vigencia de nuevos tributos ayudó a compensar en parte esta desaceleración. En el transcurso de 2012 se introdujo el impuesto a las personas jurídicas, que se clasifica como parte del impuesto a la propiedad, y se eliminó la exención a las remesas al exterior de la que gozaban las empresas extranjeras cuyas rentas son gravadas fuera del país. En 2012 además se aplicó un fuerte gravamen a los productos de tabaco, como parte del impuesto selectivo de consumo; esto parece haber tenido un efecto disuasivo importante en el comercio formal de estos productos, que también explica la baja en la recaudación del impuesto.

18 El componente de intereses fue menor en 2013 porque en ese año la tasa de interés promedio fue mucho más baja que en 2002.

19 La equiparación pretendía llevar al percentil 50 (promedio de los salarios de los empleados del sector público) los salarios de 6.000 funcionarios que se encontraban por debajo del percentil 30.

20 El espacio en el Gobierno Central para reducir el número de empleados es muy limitado. El Régimen de Servicio Civil protege al funcionario y su continuidad en la función pública, para que no sea víctima de los vaivenes políticos. Esta protección es muy importante pero, al mismo tiempo, restringe la libertad del Gobierno para controlar su planilla. En el pasado se han realizado iniciativas de reestructuración, por lo general asociadas a procesos de movilidad laboral voluntaria, que han permitido reducir el número de empleados de acuerdo con la nueva configuración institucional. Sin embargo, estas reestructuraciones suelen tomar mucho tiempo y, frecuentemente, el recurso humano mejor capacitado es el que decide dejar las instituciones.

21 El componente de pluses es aún más importante en el sector público descentralizado, donde las convenciones colectivas negociadas con las organizaciones sindicales han llevado a beneficios salariales mucho más generosos.

22 Los programas de Fodesaf incluyen el financiamiento del régimen no contributivo de pensiones, que cubre a la población de bajos ingresos que no cuenta con una pensión de la CCSS.

23 El Estado cubre, por ley, la prima del seguro médico de personas que no están aseguradas con la CCSS por otros canales (típicamente por no contar con un empleo formal) y que se caracterizan por tener bajos ingresos, condiciones especiales o ciertas enfermedades. Esa prima se calcula con base en un ingreso teórico igual a la base mínima contributiva definida por la CCSS, que en la actualidad es cercana a un 60% del salario mínimo de un trabajador no calificado. En el caso de los trabajadores independientes, el Estado cubre una parte de la prima del seguro médico, que varía dependiendo del ingreso del trabajador y que constituye un porcentaje del ingreso reportado. La CCSS establece que el ingreso mínimo

sobre el que se calcula la prima del seguro médico y de pensión es igual a la base mínima contributiva. Esta última se ha venido incrementando y la institución planea continuar en ese proceso hasta igualarla al salario mínimo en un plazo de siete años. Esto conllevará un aumento en las transferencias corrientes del Estado a la CCSS muy por encima del ritmo de crecimiento de la economía.

24 De hecho, la fijación de tarifas de los servicios públicos responde, en gran medida, a los costos de las instituciones que los proveen, sin considerar su eficiencia.

25 Durante este período el ICE colocó a nivel internacional 500 millones de dólares, Recope 200 millones, el Banco Nacional 1.000 millones y el Banco de Costa Rica 500 millones. Este último además anunció que colocará otros 500 millones de dólares en 2014.

26 Estas sociedades corresponden en su mayoría a instituciones financieras reguladas por la Sugef.

27 El arbitraje es la ganancia que se consigue al reportar rentas con distintas fuentes de origen, aprovechando que el carácter cedular del impuesto permite obtener bajas tasas impositivas.

28 La elusión consiste en valerse de los resquicios o vacíos en la legislación tributaria para, legalmente, evitar un mayor pago de impuestos.

29 La acreditación del impuesto pagado es un crédito fiscal que se otorga al contribuyente por los gastos en que incurrió al elaborar un producto. La empresa pide que se le reconozcan o descuenten los impuestos que ya pagó, al adquirir sus insumos.

30 El gasto tributario es el ingreso que el Gobierno deja de percibir al otorgar un tratamiento impositivo distinto del que se aplica a la generalidad de los contribuyentes, con el fin de beneficiar a determinados grupos o promover determinadas actividades.

31 El índice subyacente de inflación (ISI) muestra la tendencia subyacente de la inflación y captura el movimiento más permanente del nivel general de precios, aislando las variaciones en precios relativos.

32 En Costa Rica, la tasa de interés de la FPC se establece en 100 puntos base (1,00 puntos porcentuales) por arriba de la tasa de política monetaria (TPM) anunciada como meta operativa, mientras que la tasa de interés de la FPD se fija en 100 puntos base por debajo de la TPM. En la sesión 5499-2011, del 1º de junio de 2011, la Junta Directiva del BCCR aprobó la nueva estrategia de control monetario para consolidar la TPM como el principal instrumento de su política.

33 Este es un servicio que el BCCR provee desde agosto de 2009. Opera sobre la plataforma del Sistema Nacional de Pagos Electrónicos (Sinpe), en el que participan los entes regulados por Sugef, Sugeval, Supen y Sugese, así como el BCCR, para administrar sus posiciones de liquidez de corto plazo.

34 La necesidad de contar con instrumentos para evitar la afluencia masiva de capitales, así como sus efectos sobre la apreciación del tipo de cambio, fue motivo de una amplia discusión, cuyos resultados se plasmaron en un proyecto de ley. Este fue aprobado por la Asamblea Legislativa en marzo de 2014, es decir, después de que se diera el flujo de capitales del exterior que aquí se comenta.

35 La esterilización es un proceso mediante el cual un banco central recoge liquidez del sistema financiero. Generalmente implica que él mismo o la tesorería nacional emitan bonos, para entregarlos a cambio de efectivo.

36 En esta sección se usa la tasa de desempleo trimestral captada por la Encuesta Continua de Empleo del INEC/BCCR.

37 Estas variaciones se calculan a partir del tercer trimestre del 2010, pues es desde entonces que se cuenta con información trimestral del mercado laboral costarricense.

38 Desde 2006 las expectativas se miden con base en la encuesta mensual del Banco Central.

39 Este hecho puede deberse a que los agentes económicos le atribuyeron un carácter menos temporal al incremento de la inflación observado en los primeros meses de 2013.

40 Se cuenta con información desglosada para Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. Chile y México no están incluidos en el presente análisis.

41 El Monex es una plataforma del BCCR en la cual se pueden negociar divisas entre los intermediarios cambiarios, y entre estos y las personas físicas o jurídicas que demandan u ofertan divisas.

42 El incremento de la deuda externa del Gobierno Central, por la vía de la colocación de los eurobonos, contribuyó al aumento de la liquidez en el mercado interno. Esa mayor liquidez fue absorbida por el BCCR mediante su intervención en el mercado, con lo cual prácticamente compró, al menos en parte, la deuda externa adquirida por el Gobierno.

43 En el *Programa Macroeconómico 2013-14* el BCCR señaló que mantendría en el corto plazo el compromiso con los parámetros de la banda cambiaria, pero reconoció que ello limitaría la eficacia de la política monetaria (BCCR, 2013).

44 En mayo de 2013 el presidente del FED declaró ante el Congreso de los Estados Unidos que la institución estaba analizando el retiro del estímulo monetario. Posteriormente, el FED comunicó tres retiros, el 18 de diciembre de 2013, el 29 de enero de 2014 y el 19 de marzo de 2014. Cada retiro ha consistido en reducir en 10.000 millones de dólares el programa de compra de activos al sector financiero, cuyo monto inicial era de 85.000 millones de dólares.

45 Esta conclusión se extrae de los datos referentes al saldo de activo neto administrado por los fondos de inversión del mercado de dinero, publicados por la Sugeval en su página web (www.sugeval.fi.cr).

46 A partir de julio del 2014 el BCCR excluyó al SPNB de la participación en el Monex e introdujo una programación para que el Sistema compre divisas a través suyo. Con esto se espera reducir la volatilidad del tipo de cambio.

47 Si el tipo de cambio se mantiene dentro de los parámetros de la banda, se puede prever que la política monetaria podrá sortear la "imposibilidad de la Santísima Trinidad", según el concepto atribuido al prominente economista italiano Tommaso Padoa-Schioppa. "Esta imposibilidad se presenta cuando la autoridad desea simultáneamente mantener la siguiente situación: (a) movilidad internacional de capitales, (b) una política monetaria activa e independiente y (c) un tipo de cambio de facto rígido" (Castro, 2014, con base en Edwards, 2000), porque "cualquier país puede tener sólo dos de los tres atributos. Es el trilema fundamental de la macroeconomía: no se puede al mismo tiempo tener un tipo de cambio fijo, mantener un mercado de capitales abierto y gozar de autonomía monetaria" (Castro, 2014, con base en Kozikowski, 2007). Si una economía decide aplicar una política monetaria activa e independiente, necesariamente tendrá que escoger entre contar con una movilidad internacional de capitales o un régimen cambiario fijo. Si escoge un régimen cambiario fijo, entonces no podrá contar con la movilidad internacional de capitales y debería promover el control de los flujos de capital. Por el contrario, si escoge una política monetaria activa e independiente y movilidad internacional de capitales, entonces no podrá contar con un tipo de cambio fijo y debería promover la flexibilidad en el mercado cambiario. Igualmente, si se decide por la movilidad internacional de capitales y un tipo de cambio fijo, no podrá contar con una política monetaria activa e independiente.

48 El método Monte Carlo es una herramienta estadística que permite simular valores aleatorios utilizando información previamente conocida.

49 La TBP es un promedio ponderado de las tasas de interés brutas de captación en colones, de los distintos grupos de intermediarios financieros, a plazos de entre 150 y 210 días. Este promedio se redondea al veinteavo de punto porcentual más cercano.