

CAPÍTULO
3Oportunidades, estabilidad
y solvencia económicas

INDICE

Hallazgos relevantes	137
Valoración general	139
Valoración del Decimoséptimo Informe	140
Aspiraciones	140
Introducción	141
Oportunidades	141
Recuperación liderada por inversión privada y sector externo	143
Los servicios contribuyen al crecimiento, en especial los internacionales y los de reciente apertura	144
Exportaciones se recuperan y los servicios acentúan su posicionamiento	144
Sectores dinámicos están territorialmente concentrados	153
Los servicios son la principal fuente de empleo	155
Creación de empleo no compensa incremento de la fuerza de trabajo	159
Estabilidad y solvencia económicas	161
Aumento del gasto permanente es la principal fuente de desequilibrio fiscal	161
Buena parte de las fuentes de recuperación de ingresos no es sostenible	162
Sin propuestas robustas para generar nuevas fuentes de ingresos fiscales	166
Instrumentos de política fiscal que requieren revisión: exenciones y gastos con destino específico	166
La inflación del país es una de las más bajas de América Latina	170
Alzas en tasas de interés locales afectarán estabilidad económica y financiera	171
Política monetaria y cambiaria: un proceso en transición que enfrenta riesgos	172
Nuevos retos para la política monetaria: manejo de las tensiones políticas	174

HALLAZGOS RELEVANTES

» El 2011 fue un año positivo para la producción costarricense. Su tasa de crecimiento fue de 4,2%, cifra cercana al 4,7% del 2010 y similar a la expansión promedio de largo plazo. Además, superó las tasas de crecimiento de las naciones desarrolladas y de Centroamérica, 1,6% y 3,6%, respectivamente. El impulso provino de las exportaciones de zonas francas, los servicios internacionales, la inversión privada y la inversión extranjera directa. Sin embargo, la recuperación de la economía nacional enfrenta obstáculos externos, relacionados con la desaceleración de las principales economías mundiales, e internos, originados en el desbalance fiscal.

» El territorio nacional que tiene una alta capacidad de producción está concentrado en un reducido espacio, constituido por la región Central y unas pocas zonas geográficas fuera del área metropolitana.

» El aumento en el número de personas ocupadas (87.366) no fue suficiente para compensar el incremento de la fuerza laboral, que aumentó en casi 103.000 personas. Debido a ello, alrededor de 15.500 nuevos trabajadores no lograron conseguir empleo, y la tasa de desempleo pasó de 7,3% en el 2010 a 7,7% en el 2011. El desempleo prácticamente volvió al nivel registrado en el 2009 (7,8%).

» El incremento en los ingresos de los ocupados (2,8%) no fue percibido por los grupos más vulnerables de la "vieja economía", cuyos ingresos más bien sufrieron una caída de -2,3% en términos reales.

» Las actividades tradicionales y de baja especialización- pertenecientes a la "vieja economía"- son las que tienen la mayor capacidad para absorber mano de obra, por lo general no calificada, que se inserta en las empresas de menor tamaño.

» El resultado financiero del Gobierno Central no solo fue negativo (-4,1%) sino que además fue el más alto de América Latina. Se buscó reducir el déficit fiscal mediante la contención de rubros estratégicos para el desarrollo. Los gastos de capital y la inversión social cayeron un -35,7% y un -0,5%, respectivamente. A todo esto se sumó el deterioro en las finanzas de las empresas públicas.

» Las presiones generadas por la deuda pública incrementan el riesgo-país y vulneran la estabilidad externa. La deuda pública total pasó de 42,4% del PIB en 2010 a 44,6% en 2011. El aumento se debió principalmente al incremento de la deuda interna del Gobierno Central.

» Por tercer año consecutivo se logró mantener baja la inflación. Costa Rica fue uno de los pocos países latinoamericanos que mostraron una reducción en este indicador entre 2010 y 2011. Esto le permitió ubicarse dentro del conjunto de naciones con niveles de inflación menores al 5%, además de estar por debajo de las tasas registradas en países que tienen economías dolarizadas.

» Las tasas de interés permanecieron estables durante la mayor parte del 2011. Sin embargo, esa estabilidad fue interrumpida a finales del año, cuando las dificultades fiscales obligaron al Gobierno a captar mayores recursos en el mercado financiero.

» El tipo de cambio se mantuvo en el límite inferior de la banda y presentó una menor volatilidad. Sin embargo, las presiones que ejercen el contexto internacional y la situación fiscal hacen que esa menor volatilidad sea vulnerable. Además, el nivel actual del tipo de cambio afecta la solvencia de algunos sectores productivos, en especial los que están conformados por empresas de menor tamaño.

CUADRO 3.1

Resumen de indicadores económicos. 2007-2011

Indicador	2007	2008	2009	2010	2011	Promedio 2000-2010
Oportunidades						
Crecimiento del PIB real por persona (%)	6,4	1,3	-2,3	3,4	3,0	2,5
Crecimiento real del ingreso nacional disponible por persona (%)	6,1	0,5	0,0	3,1	3,1	2,3
Formación bruta de capital/PIB (%)	22,7	24,5	22,0	21,9	23,0	21,5
Crédito al sector privado (% PIB)	36,5	41,7	40,2	38,3	40,1	30,9
Crecimiento de las exportaciones (dólares corrientes) ^{a/}	13,9	1,8	-7,6	7,6	10,2	3,8
Tasa de desempleo abierto (%)	4,6	4,9	7,8	7,3	7,7	6,2
Tasa de subempleo visible (%)						
Índice de salarios mínimos reales (enero 1995=100) ^{b/}	108,5	107,0	111,2	113,9	115,4	107,9
Índice de ingreso promedio real mensual (2000=100)	104,6	106,8	114,3	123,6	121,3	103,3
Índice de términos de intercambio (1991=100)	83,7	82,3	87,5	88,5	87,8	91,0
Estabilidad						
Inflación (IPC 2006=100) (%)	10,8	13,9	4,0	5,8	4,7	10,2
Déficit comercial/PIB (%)	11,3	16,8	6,9	9,5	12,6	8,7
Déficit de cuenta corriente/PIB	6,3	9,3	2,0	3,5	5,4	4,8
Tipo de cambio efectivo real multilateral (1995=100) ^{c/}	97,1	87,7	87,9	82,5	77,3	98,1
Resultado financiero del Gobierno Central/PIB (%) ^{d/}	0,6	0,2	-3,4	-5,3	-4,1	-2,4
Solvencia						
Ahorro nacional neto/PIB (%)	13,0	11,1	9,0	10,2	9,3	10,0
Reservas internacionales netas/importaciones por mes ^{e/}	5,1	3,8	5,6	5,3	4,5	4,3
Deuda interna del Gobierno Central/PIB (%) ^{f/}	19,2	17,6	21,5	23,2	25,8	24,3
Deuda externa/PIB (%) ^{g/}	13,7	12,0	12,2	11,6	10,6	16,8
Gasto público en educación/PIB (%)	5,2	5,7	6,8	7,2	7,0	5,6

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/ Itcer, BCCR. Promedio anual del año (1995=100).

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

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

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

g/ Denominada en moneda nacional. El dato de 2001 incluye 20,0 millones de dólares en certificados de depósito a plazo adquiridos por el banco Bicsa de Panamá y excluye 74,9 millones de dólares en 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 10 millones de dólares de TP\$ del BCIE. Información sobre deuda pública proporcionada por el Departamento Monetario del BCCR.

VALORACIÓN GENERAL

El 2011 fue un año de moderado crecimiento, con estabilidad en los principales componentes monetarios, pero con un fuerte deterioro de la solvencia del sector público.

La senda de crecimiento económico iniciada después de la crisis de 2008-2009 se prolongó durante el 2011, pese a las señales de incertidumbre en el sistema internacional. El crecimiento superó los niveles de los países desarrollados y de Centroamérica, y fue muy cercano al promedio registrado por América Latina. Continuó el dinamismo del sector externo, en particular por el buen desempeño de los servicios internacionales, las exportaciones del régimen de zonas francas y la inversión extranjera directa. Asimismo, en materia de estabilidad se lograron resultados positivos en inflación, tipo de cambio y tasas de interés, lo que permitió que el país se ubicara entre las naciones de menor inflación de Latinoamérica.

No obstante, la solvencia del Estado, necesaria para acelerar el desarrollo humano sostenible, se vio deteriorada por el desbalance de las finanzas del sector público, causado, a su vez, por una serie de factores adversos: i) un aumento acelerado en rubros de gasto inflexibles a la baja (remuneraciones), ii) los problemas financieros de las empresas públicas, que por dos años consecutivos han mostrado déficits crecientes, algo que desde hace veinte años no sucedía en el país, y iii) el incremento de la deuda pública, que trae consigo el riesgo de que se reviertan las bajas tasas de interés que han prevalecido en los últimos años y la posibilidad de que las condiciones para el financiamiento externo sean menos favorables.

La intención expresada por el Gobierno, de procurar la reducción del déficit fiscal sin

afectar la inversión social y en infraestructura, no se concretó, y la contención nuevamente recayó en los gastos de capital y las transferencias sociales. Todo lo anterior se enmarca en un contexto de baja credibilidad política, que dificulta el logro de acuerdos para incrementar las fuentes de ingresos del Gobierno Central.

En el 2011 quedó claro que el crecimiento y la estabilidad de la economía enfrentan grandes desafíos. En el ámbito externo prevalecen la incertidumbre y las señales de desaceleración en las principales economías del mundo. Y a lo interno existen riesgos en tres frentes: el real, el monetario y el fiscal.

En el sector real no se está generando suficiente empleo. La recuperación económica de 2010 y 2011 fue insuficiente para compensar el incremento de la fuerza laboral y para recuperar los empleos perdidos durante la crisis en los sectores de la “vieja economía”. La tasa de desempleo volvió al nivel de 2009, la pobreza se mantuvo, no se logró que aumentaran los ingresos de los grupos más vulnerables y, consecuentemente, la desigualdad se amplió.

El estilo de desarrollo seguido en los últimos treinta años, más allá de los éxitos en materia de inserción internacional, no ha conseguido resolver los problemas estructurales que impiden forjar encadenamientos, aumentar la productividad y generar oportunidades para grupos de menor calificación. La persistencia de estos obstáculos tiene consecuencias para el crecimiento, toda vez que los buenos resultados de la economía no se traducen en mejoras en el desempleo, la pobreza y la desigualdad. El reto que enfrenta el país consiste en sostener el positivo desempeño de los sectores dinámicos, al tiempo que logra enganchar a ese dinamismo a los sectores rezagados -que son los grandes generadores de empleo- mediante

políticas que incrementen su productividad.

En el sector monetario, el tamaño de la economía, la apertura de la cuenta de capitales y la coexistencia de dos monedas ponen a prueba el buen funcionamiento del régimen cambiario. Además hay otros factores que limitan los logros alcanzados en materia de inflación y aplicación del régimen cambiario. La apreciación del colón no se traduce en rebajas sustantivas en los precios de algunos bienes y servicios, cuyos mercados tienen poca competencia. Asimismo, la apreciación incentiva la importación de bienes de consumo que presionan el déficit en la balanza comercial. La existencia de una economía en la cual circulan dos monedas y hay libertad en la entrada y salida de capitales obliga a considerar la implementación de instrumentos adicionales, que complementen las acciones desplegadas por la política monetaria, como reiteradamente ha señalado el *Informe Estado de la Nación*.

En lo fiscal, la ineludible contención del gasto está reduciendo las inversiones que impulsarían el crecimiento futuro de la producción. Además se han generado presiones sobre las tasas de interés, lo que resta margen de acción a la política monetaria para actuar en forma contracíclica y mantener el tipo de cambio. En este contexto dos frentes están abiertos: eventuales variaciones en los flujos de capital y la necesidad de esterilización monetaria, como resultado de las presiones fiscales.

Desde el punto de vista del desarrollo humano sostenible, la economía costarricense está comprometida. Los logros son vulnerables y los riesgos pueden materializarse en el corto plazo.

VALORACIÓN DEL DECIMOSÉPTIMO INFORME

En el 2010 el crecimiento moderado del PIB, de los ingresos de las personas y del empleo -con la consiguiente reducción del desempleo y el subempleo- no fue suficiente para lanzar las campanas al vuelo y anunciar que la economía nacional logró recuperarse de la crisis. El empleo en el sector privado registró una débil recuperación, sobre todo en los segmentos más afectados por la crisis, y en el sector público los puestos generados no beneficiaron a los grupos laborales más vulnerables. Adicionalmente, las tendencias internacionales ya empezaban a augurar un nuevo ciclo recesivo, luego de un período de esfuerzos notables

de inversión pública, crecimiento moderado y acumulación de deuda pública.

En materia de estabilidad y solvencia económicas los resultados fueron positivos, pero con señales de vulnerabilidad en el horizonte. La inflación se mantuvo baja por segundo año consecutivo, aunque en un nivel relativamente alto si se compara con países que tienen similares condiciones de estabilidad. Por otra parte, la alta dolarización de la economía siguió incidiendo en los resultados de la política monetaria, en un contexto de limitados instrumentos para administrar la dualidad de monedas y, por esa vía, hacer frente a situaciones en las que es necesario regular la divisa

extranjera para mantener el tipo de cambio dentro de los límites de la banda.

Finalmente, la estabilidad interna asociada a la situación fiscal se deterioró por segundo año consecutivo, y si bien en el 2010 aún existía algún margen de maniobra, hacia adelante el panorama es complejo. La expansión de los gastos recurrentes, en particular los relacionados con la planilla, ya comienza a "estrujar" la inversión social y en infraestructura, mientras los ingresos del Gobierno siguen creciendo poco y la carga tributaria por persona se mantiene en un nivel muy inferior al de otras naciones de alto desarrollo humano.

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 en 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 recortes en 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 de modo significativo 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 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 ingresos, 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 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 prospección *ex ante* -realizada en procesos con amplia participación ciudadana- de los efectos distributivos de cada una de las políticas.

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

Este capítulo analiza el desempeño de la economía costarricense desde la perspectiva del desarrollo humano sostenible. Los conceptos centrales que se evalúan son las oportunidades, la estabilidad y la solvencia, a partir de la evolución de diversos indicadores económicos y sociales, y sus efectos sobre la equidad y la integración social.

Las oportunidades expresan el acceso que ha tenido la población a bienes y servicios de calidad, y se materializan en la creación de nuevos empleos y en una mejor remuneración de los mismos para los diferentes grupos sociales y en las diferentes zonas del país. Son consecuencia del crecimiento económico, que a su vez es el resultado de los procesos de inversión, la formación de recursos humanos, el aumento de la productividad y el uso racional de los recursos naturales. De ahí que las oportunidades se evalúan no solo con base en su cuantía, sino también a la luz de la equidad en su distribución.

La estabilidad se expresa en reducidos desequilibrios internos (déficit fiscal e inflación) y externos (balanza de pagos y tipo de cambio), y permite el crecimiento económico sin comprometer las oportunidades de desarrollo de las futuras generaciones. La solvencia es la capacidad de la sociedad para cubrir adecuadamente sus gastos y apoyar el crecimiento, sin poner en riesgo la estabilidad. Ambas son fundamentales y su evaluación debe realizarse desde una perspectiva de mediano

plazo, pues determinan la sostenibilidad del crecimiento.

Al igual que en los tres últimos Informes, este año el capítulo se apartó de su marco temporal de estudio (el año inmediato anterior y las tendencias del último decenio) e introdujo algunas cifras de los primeros meses de 2012, con el objetivo de profundizar y dar mayor perspectiva al análisis de acontecimientos relevantes, como las expectativas de una posible segunda recesión y la discusión sobre la sostenibilidad y la estabilidad de las finanzas públicas.

Este año el capítulo analiza un conjunto de temas relevantes que impactan de diversas maneras las oportunidades, la estabilidad y la solvencia económicas, y que dan cuenta de qué tan lejos o cerca está el país de lograr sus aspiraciones en estos ámbitos. Los ejes de investigación que guiaron la elaboración de esta entrega son: i) desempeño de la economía costarricense en un entorno internacional incierto (2009-2011), ii) desempeño del sector externo en el 2011: factores positivos y vulnerabilidades, iii) sostenibilidad, solvencia y contribución al crecimiento de la política fiscal, y iv) principales resultados y limitaciones de la política monetaria y cambiaria en el 2011.

Complementariamente se trabajaron los siguientes temas especiales: i) capacidades productivas para generar y absorber riqueza: un enfoque territorial, ii) tendencias de la inversión extranjera directa en Costa Rica: efectos de la reforma a la Ley de Zonas

Franca, iii) valoración crítica a cinco años de funcionamiento del régimen cambiario: consensos y desacuerdos, y iv) evolución de las exoneraciones fiscales y destinos específicos de los impuestos en los últimos veinte años.

Oportunidades

En 2011 la economía nacional continuó por la senda de recuperación iniciada en 2010, cuando registró una tasa de crecimiento de 4,2%, e incluso al final del año e inicios del 2012 mostró tasas mensuales cercanas al 7%. El resultado obtenido por Costa Rica fue superior al observado tanto en Centroamérica como en las economías desarrolladas. Además estuvo muy cerca del promedio de América Latina, contrario a lo sucedido en 2010, cuando el ritmo de expansión se desaceleró en el segundo semestre y arrojó tasas inferiores a las de la región latinoamericana. Este desempeño tiene relación directa con el fortalecimiento de la demanda externa y el repunte de la inversión extranjera directa, gracias al crecimiento experimentado por los sectores dinámicos de la economía que se han venido consolidando en la última década (exportaciones de bienes y, en especial, de servicios internacionales). También contribuyó la demanda interna, sobre todo por la reactivación de la inversión privada, dado que, por efecto de los problemas fiscales que vive el país, la inversión pública más bien se contrajo.

Sin embargo, el positivo desempeño de la economía está altamente

concentrado en ciertos sectores y regiones. Además, el dinamismo del sector externo, y en particular las exportaciones de bienes, depende en mucho del comportamiento de los principales socios comerciales del país y su demanda por los bienes y servicios que se producen internamente.

En este sentido, el estilo de desarrollo de Costa Rica (recuadro 3.1) ha puesto énfasis en la inserción internacional y ha implementado robustas políticas públicas para alcanzar ese objetivo, pero no ha impulsado de manera eficaz -y en muchos casos incluso ha desactivado- políticas públicas dirigidas a los sectores de la economía tradicional y los servicios de apoyo, hoy rezagados. Además, en los últimos treinta años los logros conseguidos por el país en ámbitos estratégicos para el desarrollo (infraestructura, educación, innovación, gobernabilidad, entre otros) han sido descuidados por largos períodos. Como resultado, el patrón de crecimiento económico acentúa los contrastes entre segmentos productivos y mercado laboral. Los sectores más dinámicos han generado empleo para un reducido grupo de la población que tiene perfiles de alta calificación, mientras los grandes generadores de empleo, vinculados a actividades tradicionales y mano de obra no calificada, permanecen en desventaja. La incorporación de estos últimos al proceso de inserción internacional demanda esfuerzos sustantivos en materia de diseño y ejecución de la política pública, así como encadenamientos sociales, productivos y fiscales más fuertes.

En esas condiciones, los dos años de recuperación económica no tuvieron un impacto significativo en los indicadores de empleo, pobreza y desigualdad. El desempleo (7,7%) se mantuvo en un rango cercano al registrado en 2009 (7,8%), confirmando así que la creación de nuevos puestos de trabajo no ha sido uniforme ni suficiente para recuperar los empleos perdidos durante la crisis de 2008-2009, pese a que en 2011 se reactivaron las actividades tradicionales del agro y la industria (la “vieja economía”), que son las principales generadoras de empleo. Además, la

RECUADRO 3.1

El concepto de estilo de desarrollo

En el *Informe Estado de la Nación* se utiliza la expresión “estilo de desarrollo”, en lugar de “modelo de desarrollo”, para estudiar la evolución de la economía. Por estilo de desarrollo se entiende la manera en que una economía establece interrelaciones entre sus componentes principales, a fin de enfrentar, en una época determinada, sus desafíos de crecimiento y desarrollo. Es el resultado último de las acciones de diversos actores públicos y privados, de carácter nacional e internacional. A diferencia de la expresión “modelo de desarrollo”, no supone una intención común ni necesariamente una

coherencia general de las acciones, y tampoco implica eficacia. No todo estilo de desarrollo, pese a las intenciones de los actores involucrados, logra sus fines. En este sentido, el Informe emplea el concepto con propósitos descriptivos y no para deducir una imagen coherente pero simplificada, abstracta, de la realidad mediante su reducción a las intenciones o las estrategias de estos actores, ni mucho menos para pronosticar logros en materia de desarrollo.

Fuente: Proyecto Estado de la Región-PNUD, 2003.

pobreza continuó estancada (21,3%), la desigualdad -medida por el coeficiente de Gini- registró el tercer nivel más alto de los últimos veinte años y el ingreso nacional disponible (IND) permaneció igual que en 2010.

El positivo desempeño de la producción es afectado por factores externos e internos que limitan la capacidad de la economía para mantener el ritmo alcanzado. En el contexto internacional, el menor crecimiento y la posibilidad de nuevas recesiones en las economías más poderosas del mundo frenarán el dinamismo del sector externo. Y en el ámbito interno la compleja situación fiscal, que ya a finales del 2011 empezó a generar presiones, incidirá en la expansión económica por la vía del aumento de las tasas de interés locales, el incremento de la deuda pública, la reducción de la inversión en rubros estratégicos para el desarrollo (infraestructura e inversión social) y un menor margen de maniobra de la política monetaria para actuar de forma contracíclica e impulsar el crecimiento.

Antes de evaluar y dar seguimiento a las oportunidades generadas por la economía, es importante recordar algunos conceptos que se han venido utilizando en este Informe, relacionados principalmente con el análisis del mercado laboral. A partir del Decimoquinto Informe se introdujo un conjunto de

categorías que apuntan a la segmentación del mercado laboral y constituyen un ordenamiento alternativo al que establece la clasificación industrial internacional uniforme de todas las actividades económicas (CIU3). Esta agrupación se hace en función de tres grandes categorías: i) las actividades de la economía tradicional vinculadas al agro y la industria que producen para el mercado interno y para abastecer la oferta exportable que el país consolidó a finales de la década de los setenta del siglo XX (“vieja economía”), ii) las actividades que se han convertido en el motor de crecimiento y se asocian al dinamismo exportador de productos no tradicionales, las zonas francas y los nuevos servicios (“nueva economía”⁵), y iii) las actividades que brindan servicios tanto a la vieja como a la nueva economía (servicios de apoyo). Estos tres segmentos están conformados, a su vez, por diez subgrupos (cuadro 3.2). Esta clasificación permite diferenciar y precisar con mayor detalle el desempeño en materia de empleo entre las actividades tradicionales de amplia trayectoria en la economía, y aquellas que han surgido recientemente y se caracterizan por su dinamismo y sus vínculos con el comercio internacional. De igual forma, ayuda a evidenciar que las actividades que muestran mayores niveles de productividad y aporte al crecimiento

CUADRO 3.2

Clasificación de los sectores de la economía costarricense

Tipo de economía	Sector económico	Ejemplos
Vieja economía	Economía agrícola para el mercado interno (EAMI)	Arroz, frijoles, papas
	Economía agroexportadora tradicional (EAT)	Café, banano, caña de azúcar y ganado vacuno
	Industria tradicional (IT)	Productos de molinería, procesamiento de alimentos, construcción, ebanistería o carpintería, costura y otros
Nueva economía	Economía agroexportadora no tradicional (EANT)	Follajes, frutas, productos marinos
	Industria de zonas francas (IZF)	Electrónica, componentes médicos, maquinaria metalúrgica, equipos electrónicos, otros
	Nuevos servicios (NS)	Call centers, servicios empresariales, turismo, financiero y seguros
Servicios de apoyo	Comercio (COM)	Establecimientos comerciales privados
	Sector público consolidado (GOB)	Gobierno Central, instituciones autónomas
	Otros servicios: especializados (OSE)	Legales, médicos privados, ingeniería, arquitectura
	Otros servicios: no especializados (OSNE)	Servicios domésticos, lavanderías, alquileres

Fuente: Programa Estado de la Nación, 2009, con información de Meneses, 2011.

económico tienen una menor capacidad de absorción de mano de obra.

Si se analizan las estadísticas de empleo de 2011 de acuerdo con esta clasificación, se encuentra que las actividades de servicios fueron las que más contribuyeron a la generación de empleo, ya que aportaron alrededor del 70% del incremento que se registró en el total de ocupados. Dentro de este grupo, el sector más dinámico fue el comercio, seguido por los servicios tradicionales no especializados y los servicios gubernamentales. En el caso de los servicios no especializados el aporte se debió al aumento de los servicios domésticos. En el apartado “los servicios son la principal fuente de empleo” se analiza en detalle la evolución del empleo por tipos de economía y sus repercusiones en materia de pobreza y desigualdad.

Recuperación liderada por inversión privada y sector externo

Como se ha mencionado, el 2011 fue un año positivo para la producción, pese a la creciente incertidumbre en los mercados internacionales. La economía costarricense recibió un fuerte impulso de la demanda externa, por la vía del aumento en las exportaciones de bienes y servicios, y la expansión de las actividades vinculadas a la reciente apertura

de los mercados de telecomunicaciones y seguros, así como por el repunte de la inversión extranjera directa (IED). En gran medida este impulso se explica por el mayor dinamismo registrado por la economía de los Estados Unidos, principal socio comercial de Costa Rica (Rosales, 2012). También ayudó la recuperación de la inversión privada, que es parte de los componentes de la demanda interna.

El PIB experimentó un crecimiento real del 4,2%, cifra cercana al 4,7% del 2010 y similar a la tasa de expansión promedio de largo plazo. En términos comparativos, el resultado del 2011 superó la tasa de crecimiento de las economías desarrolladas y de Centroamérica, 1,6%, y 3,6%, respectivamente.

Contrario a lo sucedido a finales de 2010, cuando el ritmo de crecimiento de la economía empezó a perder fuerza, en el segundo semestre de 2011 la recuperación del PIB se aceleró. La tasa de expansión real trimestral de ese semestre alcanzó un 5,1%, superior al 3,4% logrado en el primer semestre. Es importante señalar que este buen desempeño de la producción se siguió observando en los primeros meses de 2012. En el primer cuatrimestre de este año, el índice mensual de actividad económica (IMAE) contabilizó varia-

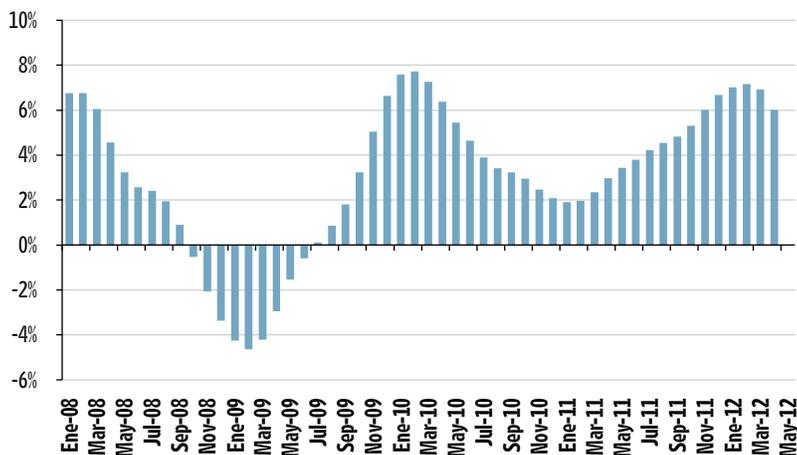
ciones interanuales cercanas al 6,8% (gráfico 3.1).

Un factor positivo para los resultados que ha venido obteniendo la economía costarricense es la tendencia a la baja en el precio internacional del petróleo. Además, algunos indicadores que podrían catalogarse como “adelantados” sugieren que las empresas están visualizando escenarios favorables para la inversión y la producción, dado que las importaciones de materias primas y bienes de capital crecieron un 30,8% y un 25,1%, respectivamente, en el primer cuatrimestre de 2012, con respecto al mismo período de 2011⁶. También el crédito al sector privado muestra una expansión sostenida, cercana al 15%, y el IMAE de la construcción registra una actividad ascendente (Rosales, 2012). De igual forma, entre el último trimestre de 2011 y el primero de 2012 se observaron aumentos de 3,5 puntos en el índice de confianza de los consumidores y de un punto en el índice empresarial de confianza (Madrigal, 2012; Uccaep, 2012).

Los componentes que explican el buen desempeño de la demanda externa son las exportaciones de zonas francas y los servicios internacionales (Rosales, 2012). Por el lado de la demanda interna, el principal impulso provino de la formación bruta de capital. Dentro de

GRAFICO 3.1

Variación interanual del IMAE



Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

este componente la mayor contribución se originó en el sector privado, donde se registró un crecimiento del 12,2%, que representa el 94% de la tasa de expansión que mostró esta variable (9,6%).

La inversión privada experimentó, pues, un importante dinamismo en el 2011. Este comportamiento se explica por la continuidad del crecimiento en la compra de maquinaria, derivada de las nuevas inversiones en el sector de telecomunicaciones y la reactivación de la construcción. Esta última dejó atrás la tasa negativa (-5,0%) que registró en el 2010 y logró una expansión de 5,1%.

Por el contrario, en el sector público la construcción decreció un 5,8%, muy por debajo del crecimiento observado en los años 2009 y 2010 (11% como promedio). De igual forma, y como reflejo de los problemas fiscales que vive el país, el consumo público continuó decayendo, particularmente en el Gobierno Central, donde los gastos corrientes -sin considerar las erogaciones por intereses de deuda- pasaron de una expansión de 19,6% en 2010, a 3,1% en 2011. Cabe señalar que, si bien casi todos los componentes del gasto público se desaceleraron en el año bajo análisis, las transferencias corrientes y los gastos de capital fueron los rubros más afectados, con

tasas reales de crecimiento negativas de -0,7% y -35,7%. Al igual que en episodios anteriores de desequilibrio fiscal (años ochenta y período 2003-2005), se recortó la inversión social y en infraestructura.

Los servicios contribuyen al crecimiento, en especial los internacionales y los de reciente apertura

El crecimiento de la economía en el 2011 fue liderado por los sectores de servicios empresariales y de telecomunicaciones. El primero mantuvo el positivo desempeño que ha venido mostrando durante la última década, en tanto que el dinamismo del segundo se explica por la apertura del mercado que empezó regir en el 2010. En conjunto, estas dos actividades contribuyeron con el 47,2% del crecimiento registrado por el PIB en 2011. En términos de empleo, estos sectores son parte de la “nueva economía” y absorben mano de obra con perfiles de alta calificación. En cambio, los sectores que emplean a los grupos de población más vulnerables por su bajo nivel de calificación, informalidad y condición de pobreza, fueron los menos dinámicos, e incluso frenaron el crecimiento alcanzado en 2010. La agricultura y la construcción, que forman parte de la “vieja economía”,

mostraron los resultados más bajos. En la agricultura los más afectados fueron los sectores dedicados al mercado interno, ya que las actividades de agroexportación tradicional aumentaron sus exportaciones. Por ejemplo, las ventas externas de banano crecieron un 4%, las de café un 45% y las de azúcar un 2%.

Si se comparan las tasas de crecimiento que registraron los diferentes sectores en 2010 y 2011, se observa una importante desaceleración de la agricultura y los servicios del sector público. También perdieron dinamismo los servicios comunales, sociales y personales, así como el sector de electricidad y agua. Por el contrario, los sectores financiero y de la construcción experimentaron mejoras notables (gráfico 3.2).

Luego de la reciente crisis, los sectores primario y secundario siguen perdiendo participación dentro de la economía (PIB), en contraposición con el sector terciario o de servicios. Este último incrementó su importancia en el período analizado, especialmente los servicios empresariales internacionales, los servicios de transporte y comunicaciones y, en menor medida, los servicios financieros y de seguros.

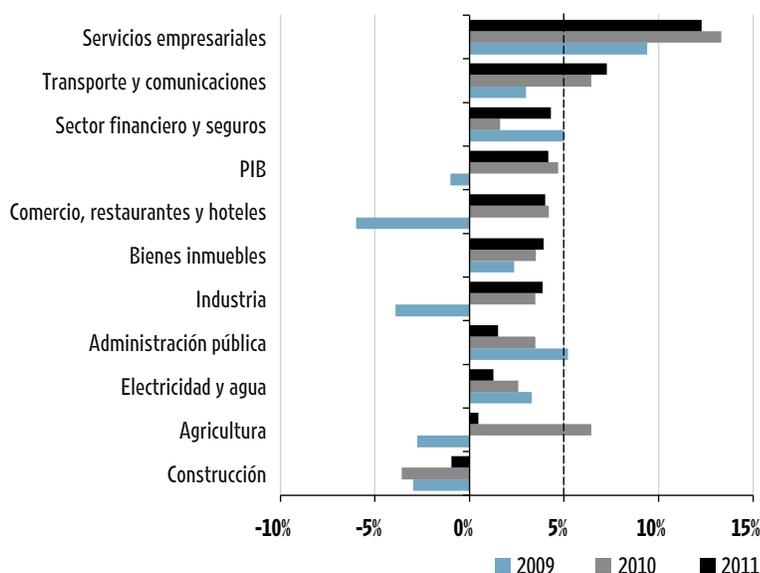
>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
CRECIMIENTO Y EMPLEO
véase Rosales, 2012, en
www.estadonacion.or.cr

Exportaciones se recuperan y los servicios acentúan su posicionamiento

En el 2011 el sector exportador continuó por la senda de recuperación que venía transitando desde el año anterior. La tasa de crecimiento de las exportaciones fue de 10,2%, superior al promedio del período 2000-2008 (4,6%).

El comportamiento de este sector mantiene el patrón de los últimos años, gracias al apoyo de incentivos y políticas que han permitido logros importantes en cuanto a la diversificación de productos y el posicionamiento en los mercados (los de Nicaragua, Panamá, Holanda y Estados Unidos han ganado participación). Los diez principales

GRAFICO 3.2

Crecimiento de la economía^{a/}, por sector productivo

a/ La línea vertical representa la tasa de crecimiento promedio de la década (2000-2010).

Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

CUADRO 3.3

Estructura de las exportaciones totales de bienes, según subsector (porcentaje)

Subsector	Promedio 2007-2008 (a)	2009	Promedio 2010-2011 (b)	Diferencia (b)-(a)
Eléctrica y electrónica	31,9	29,5	25,8	-6,0
Productos frescos	15,1	16,2	17,3	2,2
Equipo de precisión y médico	10,7	10,9	12,2	1,6
Alimentaria	9,3	11,9	12,1	2,8
Química	5,8	7,0	6,3	0,5
Metalmecánica	4,0	3,5	3,7	-0,4
Café, té y especias	3,2	2,3	3,2	0,0
Plástico	4,6	3,0	2,8	-1,8
Textiles, cuero y calzado	2,2	2,4	2,6	0,5
Caucho	2,1	2,4	2,4	0,3
Papel y cartón	2,1	2,0	2,4	0,3
Plantas, flores y follajes	2,1	1,9	1,7	-0,3
Productos minerales no metálicos	1,0	1,0	1,0	-0,0
Otros	5,9	5,9	6,5	0,6
Total	100,0	100,0	100,0	-0,0

Fuente: Elaboración propia con datos de Procomer.

productos de exportación aportaron el 53,2% de las exportaciones totales y se dirigieron hacia los tres destinos tradicionales: Estados Unidos (38,1%), Centroamérica (14,4%) y la Unión Europea (17,9%).

Prácticamente todos los sectores de exportación reanudaron su crecimiento, y con tasas muy similares a las observadas en la época previa a la crisis. Este comportamiento indica que las ventajas adquiridas por el país en el comercio exterior de sus principales productos ayudaron a reactivar la economía. En términos generales, la participación relativa de los subsectores fue positiva, dado que con pocas excepciones todos aumentaron su aporte a las exportaciones totales, se recuperaron o se mantuvieron constantes (cuadro 3.3).

Tal como se observa en el cuadro 3.3, fueron cuatro los subsectores que perdieron participación en las exportaciones totales. Entre ellos destaca el de "Eléctrica y electrónica", cuyos productos mostraron tasas de crecimiento negativas durante tres años consecutivos, y una lenta recuperación en el 2011. Pese a ello, sus bienes siguen siendo los que más aportan al total de exportaciones (Sancho, 2012).

El mayor crecimiento correspondió a los productos de contenido tecnológico, como circuitos integrados y cables eléctricos, así como al banano y los medicamentos. Los dispositivos médicos se mantuvieron estables. En cambio el café perdió participación en sus principales mercados (Estados Unidos, Bélgica y Alemania) durante y después de la crisis, pero ha aumentado su presencia en mercados secundarios como Holanda y Canadá.

La participación de las zonas francas se ha mantenido por encima del 50% del total de exportaciones desde 1999. Con la instalación de la firma Intel en 1998, y de otras empresas extranjeras de alta tecnología en los años siguientes, las ventas externas de ese sector pasaron de representar el 21% de las exportaciones totales en 1997, a 35% en 1998 y a 53% en 1999.

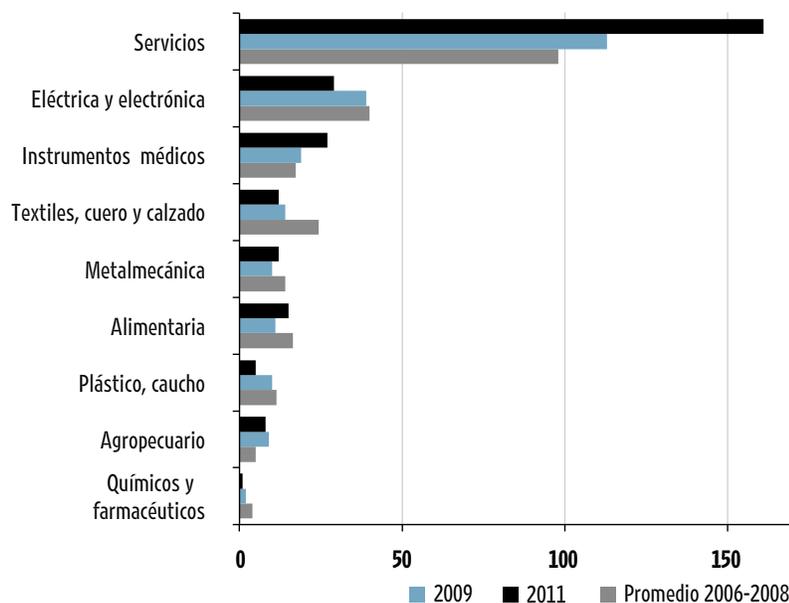
Las exportaciones de servicios, en particular las asociadas a zonas francas, han mostrado un sólido desempeño

en la última década, incluso durante la crisis, además de que han aumentado considerablemente su participación en la cuenta de servicios de la balanza de pagos; por ejemplo, los ingresos por servicios de informática y empresariales pasaron de representar un 13,0% en 2000, a un 47,7% en 2011. Este sector supera por mucho a otras actividades en cuanto a la atracción de inversiones (gráfico 3.3). De las 305 compañías instaladas en zonas francas en el 2011, 161 eran empresas de servicios (52,8%), 82 más que en 2006.

La gran excepción en el buen desempeño de las exportaciones de servicios es el turismo. En este sector la recuperación ha sido tardía y en 2011 se estancó (recuadro 3.2). Además su participación relativa en los ingresos por servicios se ha reducido gradualmente, de 66,7% en el año 2000, a 43,1% en el 2011.

GRAFICO 3.3

Número de empresas activas en el régimen de zonas francas, por actividad productiva



Fuente: Elaboración propia con datos de Procomer.

RECUADRO 3.2

Débil recuperación del sector turístico

El sector turismo se vio severamente afectado por la crisis de los años 2008 y 2009 pero, a diferencia de la mayoría de las otras ramas de actividad económica, su recuperación ha sido tardía y perdió impulso en el 2011. La recesión económica registrada en los países de origen de los turistas que visitan Costa Rica y los problemas internos del sector explican este comportamiento. Durante la crisis, el número de visitantes se redujo un 8%, el ingreso de divisas cayó un 22%, la estadía promedio se redujo en un día, y el empleo decreció en 0,4%. Además, la inversión extranjera en proyectos turísticos pasó de 321,3 millones de dólares en 2007 a 253,6 millones en 2009. Esta situación llevó a que muchos empresarios que habían contraído créditos para aumentar su escala de planta vieran afectada su solvencia; gran parte de ellos entró en mora e incluso algunos cerraron sus negocios debido a la lenta recuperación de la actividad (Rosales, 2012). Según los registros del ICT y la Sugef, la cantidad de hoteles disminuyó y la cartera atrasada del segmento

de hoteles y restaurantes en los bancos del Estado⁷ pasó de representar menos del 1% en 2008 al 9% en 2011.

En 2010 y 2011 se logró un aumento de 7% en la entrada de turistas y un crecimiento de 3% en los ingresos de divisas. Esta recuperación está muy ligada al desempeño de la economía estadounidense, ya que los visitantes provenientes de ese país explican el 40% del incremento registrado en el número de turistas.

Sin embargo, el repunte de estos indicadores no ha sido suficiente para consolidar la recuperación del sector (gráfico 3.4): la tasa de expansión se mantiene por debajo del promedio de la década, el crecimiento del número de hoteles muestra una tasa negativa de -0,7% y la estadía promedio ha seguido bajando. Además, por efecto de la apreciación cambiaria el gasto promedio en moneda local se redujo un 4%, pese a que el monto en dólares aumentó de 108 en el período 2007-2008, a 115,9 en el 2011.

Representantes del sector señalan la situación cambiaria y el retraso en la aprobación de proyectos de ley como factores

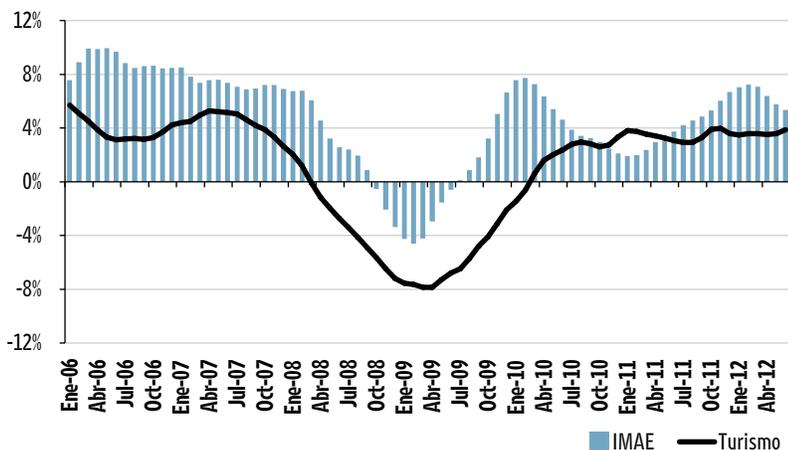
negativos que dificultan la recuperación (Sancho, 2012). En el primer caso, se considera que la volatilidad del tipo de cambio y la apreciación del colón no han sido asimiladas por el sector y han tenido un fuerte impacto en los ingresos en moneda local. En cuanto al segundo factor, se reclama la ausencia de avances significativos en la discusión de proyectos como la "Ley para estimular el desarrollo turístico de las ciudades puerto de Puntarenas y Limón" y la "Ley para el estímulo e inversión del turismo accesible en Costa Rica".

Para elevar el desempeño del sector, sus representantes plantean la necesidad de una activa coordinación entre la iniciativa privada y los responsables de la política pública en esta materia, para impulsar acciones en ámbitos como la creación de competencias de la fuerza laboral en áreas estratégicas, inversión en infraestructura (hoteles, red vial cantonal y nacional e instalaciones portuarias) y financiamiento para mejorar las áreas silvestres protegidas.

Fuente: Elaboración propia con información de Sancho, 2012.

GRAFICO 3.4

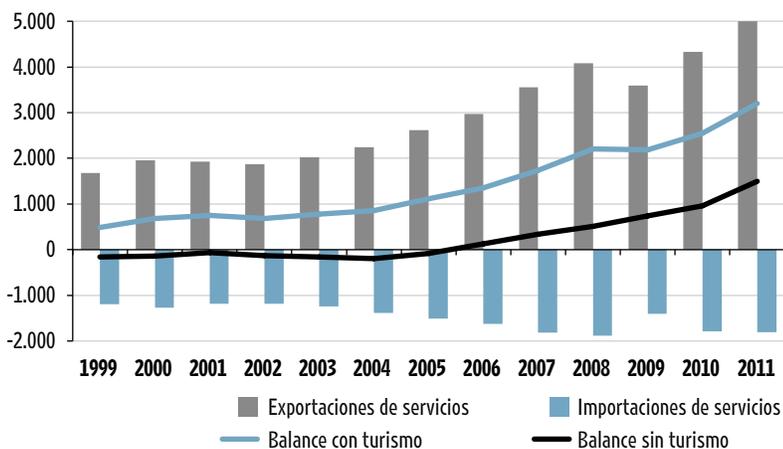
Evolución del IMAE, general y de turismo



Fuente: Sancho, 2012, con datos del BCCR.

GRAFICO 3.5

Evolución de la cuenta de servicios con y sin el aporte del turismo (millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

Esta disminución en el aporte del turismo al saldo de la cuenta de servicios es contraria a la tendencia creciente que se registró en la década de 2000, cuando las divisas generadas por este sector sostenían el resultado superavitario de la cuenta de servicios. En el período 1999-2009, de no haber contado con esos ingresos, el saldo habría sido apenas el 5,8% del registrado. Hoy el superávit se logra por el dinamismo de los nuevos servicios (gráfico 3.5).

Pese a sus notables aportes al crecimiento de la producción y las exportaciones, así como al logro de la estabilidad externa, los nuevos servicios ofrecidos desde zonas franca tienen efectos redistributivos débiles en términos territoriales y de encadenamientos, dado que las actividades que están repuntando tienen una escasa capacidad para vincularse con los sectores tradicionales y generar empleo para grupos vulnerables. Los nuevos servicios

tienen un alcance geográfico reducido, demandan una oferta laboral más calificada y en su mayoría son centros de costos, que no necesitan realizar compras de importancia a las empresas locales (Alonso, 2012a). Caso contrario es el de los servicios asociados al turismo: la distribución geográfica de la oferta hotelera es menos concentrada y cubre casi todo el país (mapa 3.1), además de que, por naturaleza, la actividad turística tiene una alta capacidad para generar encadenamientos locales (Matarrita, 2012).

Estabilidad externa es vulnerable ante contexto internacional y política monetaria

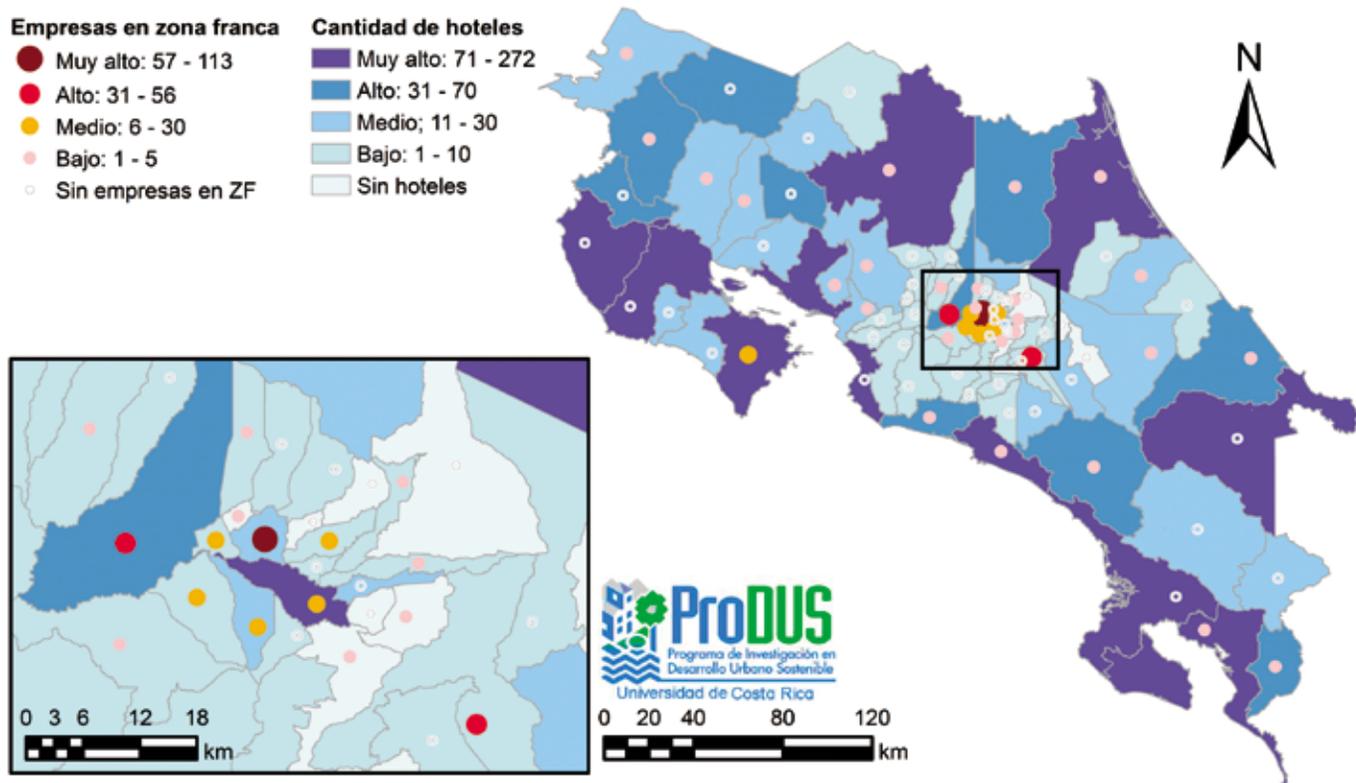
Mientras la oferta de servicios del país se ha diversificado de manera acelerada en los últimos años, la estructura de las exportaciones de bienes no ha experimentado grandes cambios. Pese a ello, los principales sectores de exportación poseen una buena capacidad de respuesta ante choques externos, como demuestra la rapidez con que lograron sobreponerse de los problemas que sufrieron en el período de crisis, tanto en su ritmo de crecimiento como en su participación en los mercados externos.

El positivo crecimiento de las exportaciones de bienes y el superávit de la cuenta de servicios no alcanzan para reducir las presiones generadas por el creciente déficit en la balanza comercial, que ascendió a un 12,6% en el 2011, 4 puntos por encima del promedio de la década. Ello impactó el resultado final de la cuenta corriente, que fue de -5,4%, superior en 1,9 puntos al registrado en el 2010.

Este deterioro se explica por el marcado contraste entre el crecimiento de las exportaciones, de 10,2%, y el de las importaciones, de 19,5%. El incremento de estas últimas se debió principalmente (62,4%) a las compras de hidrocarburos, materias prima por parte de las empresas de zonas francas y bienes de consumo (impulsadas por la apreciación cambiaria y reactivación del crédito).

Un resultado positivo es que en 2011 el componente de financiamiento del déficit de la cuenta corriente siguió

MAPA 3.1

Distribución de las empresas de zonas francas y oferta hotelera. 2011

Fuente: Matarrita, 2012, con datos del ICT y Procomer.

siendo respaldado por las entradas de capital, producto de la recuperación de la IED y el aumento de las reservas monetarias internacionales.

Sin embargo, la estabilidad del sector exportador enfrenta una serie de presiones que la hacen vulnerable: los altos volúmenes de importación, el peligro de una nueva crisis financiera internacional, con la consecuente reversión de los flujos de capital, y el escaso margen de maniobra de la política monetaria. Todas estas son situaciones que difícilmente pueden ser atendidas con el solo aumento en las reservas y el incremento en las exportaciones de servicios, debido a los contagios sistémicos que acarrearían una eventual segunda recesión.

IED retoma récords históricos

En los últimos diez años, la inversión extranjera directa (IED) ha crecido de manera constante, como resultado de los esfuerzos de atracción y el posicionamiento internacional de Costa Rica como destino para las inversiones. La excepción a esta tendencia fueron los años 2003 y 2009, cuando el flujo de IED disminuyó por efecto de recesiones económicas mundiales.

En 2011 la IED se recuperó notablemente y logró superar la cifra alcanzada en 2008, cuando registró el valor más alto de la década. Como se ha mencionado, este comportamiento explica en buena medida el buen desempeño de la economía en el año bajo análisis.

Por sector de actividad, las cifras de IED para el 2011 muestran incrementos importantes en comercio y servicios, relacionados con las inversiones de la firma Wal-Mart y de las empresas de telecomunicaciones (cuadro 3.4)⁸. Por

el contrario, permanecen rezagadas las inversiones en los sectores turístico e inmobiliario, los cuales todavía muestran signos de estancamiento a nivel mundial (Alonso, 2012a).

En los últimos diez años, los regímenes más importantes para la atracción de IED, puesto que representan cerca del 67% del total de inversiones, han sido el de zonas francas y el de las denominadas “empresas regulares”. El primero agrupa a las firmas exportadoras (38%) y el segundo (29%) a las que venden en el mercado local.

Como excepciones a la tendencia de la IED figuran las inversiones en los sectores financiero e inmobiliario, los cuales exhiben marcados “picos” en 2006 y entre 2004 y 2008, respectivamente (gráfico 3.6). En ambos casos se trata de situaciones coyunturales: en el sector financiero el comportamiento de la IED se explica por las fusiones y adquisiciones de bancos locales

» PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
SECTOR EXTERNO

véase Sancho, 2012, en
www.estadonacion.or.cr

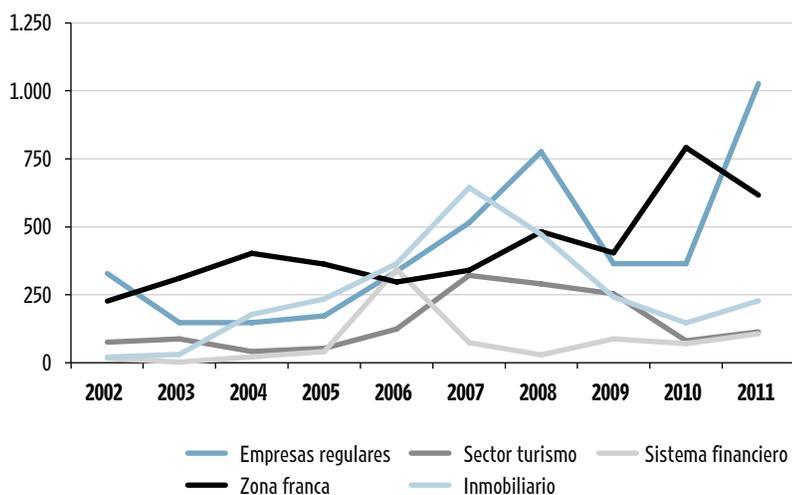
CUADRO 3.4

Evolución de la IED, según sectores productivos
(millones de dólares)

Sectores	Promedio 2001-2008	2009	2010	2011	Cambio 2009-2011
Servicios	68,6	241,5	85,4	588,2	346,7
Comercio	39,3	-3,0	62,1	332,9	335,9
Industria	447,7	407,3	965,9	684,4	277,1
Sistema financiero	71,5	87,1	70,0	107,4	20,3
Agricultura	69,2	68,0	-6,4	53,0	-15,0
Agroindustria	12,0	4,8	37,0	-5,1	-9,9
Sector inmobiliario	246,0	265,6	147,0	228,1	-37,5
Sector turístico	138,7	253,6	81,0	113,6	-140,0
Otros	6,1	21,8	23,5	1,5	-20,3
Total	1.099,1	1.346,7	1.465,5	2.104,0	757,3

Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

GRAFICO 3.6

Evolución de la IED, por régimen^{a/}

a/ No toma en cuenta el régimen de perfeccionamiento activo.

Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

realizadas por bancos extranjeros en años recientes, mientras que las fuertes inversiones inmobiliarias respondían a la “burbuja” mundial que prevaleció en ese sector durante gran parte de la década del 2000. Una vez finalizados esos procesos, la IED en empresas regulares y de zonas francas recuperó su participación mayoritaria en el total (Alonso, 2012a). Cabe anotar, además, que los “picos” que muestra la IED en empresas regulares corresponden a las inversiones hechas por la firma

Wal-Mart en 2009, 2010 y 2011; por su parte, el “pico” del 2011 en el sector financiero refleja la adquisición del banco BAC por parte del Grupo Aval de Colombia, así como las inversiones de las empresas de telecomunicaciones y de seguros que se establecieron en el país en ese año.

La rápida recuperación de la IED en 2010 y 2011, luego de la fuerte caída del 2009, es un fenómeno observado no solo en Costa Rica, sino en toda América Latina y el Caribe (recuadro

3.3), y se atribuye a la mayor estabilidad económica que mostraron los países de esta región durante la crisis financiera internacional, así como a la puesta en marcha de procesos de reestructuración empresarial (Cepal, 2012a).

Persiste el reto de lograr mayores encadenamientos

Hace casi treinta años Costa Rica inició un fuerte y decidido proceso de inserción internacional, fomentando la reorientación de sus actividades productivas hacia las exportaciones a los mercados mundiales (Alonso, 2012a). Sin embargo, no ha podido resolver, e incluso ha profundizado, problemas estructurales que generan marcadas diferencias de productividad y segmentación del mercado laboral. Esta situación impide alcanzar niveles altos y sostenidos de crecimiento económico, toda vez que no se ha logrado consolidar mecanismos de transmisión que lleven los beneficios de la apertura económica a toda la población.

La estrategia de atracción de IED se sustenta en una serie de leyes que han sido objeto de frecuentes modificaciones y revisiones. La última reforma correspondió a la Ley de Zonas Francas y se hizo en atención a las directrices emanadas de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Fue aprobada por la Asamblea Legislativa en diciembre de 2010 y entró en vigencia en enero de 2011.

Como parte de las nuevas disposiciones de esta Ley se han identificado sectores estratégicos hacia los cuales se enfoca prioritariamente la política comercial, complementando así la estrategia que ha seguido el país desde el 2006, que se centra en el régimen de zonas francas como instrumento para atraer inversiones de los sectores de alta eficiencia, tanto en manufactura como en servicios¹⁰. Los sectores estratégicos son:

- Servicios de tecnología de información y servicios habilitados por estos: incluyen centros de contacto empresarial con clientes, servicios de arquitectura y construcción, servicios de *back office* y servicios compartidos, ingeniería y diseño, *software*, entretenimiento y medios.

RECUADRO 3.3

Tendencias de la IED en América Latina: reactivación y repunte

En 2011 América Latina se posicionó como la región del mundo que recibe los mayores flujos de inversión extranjera directa (IED). Incrementó su participación en el total mundial, del 6% en 2007 al 10% en 2011, recibió 153.448 millones de dólares, que representan un aumento de 31% con respecto al 2010^a, y superó en 12% el máximo histórico que había registrado en 2008. El crecimiento sostenido de la región y el comportamiento de los precios internacionales de las materias primas, han incentivado las inversiones encaminadas a explotar recursos primarios en algunas naciones y aprovechar el dinamismo de los mercados internos. La recuperación observada es también resultado de procesos de reestructuración empresarial, traslado de operaciones hacia otros países y una mayor "tercerización" de actividades manufactureras y servicios a distancia que beneficia a América Latina y el Caribe.

En términos de origen, la Unión Europea, como bloque, es el mayor inversionista en América Latina y el Caribe. En la última década invirtió en promedio 30.000 millones de dólares por año en la región, un

40% del total recibido. Pese a ello, la posición relativa de América Latina y el Caribe como localización para las transnacionales europeas ha ido perdiendo protagonismo frente a otras regiones, como Asia y Europa del Este.

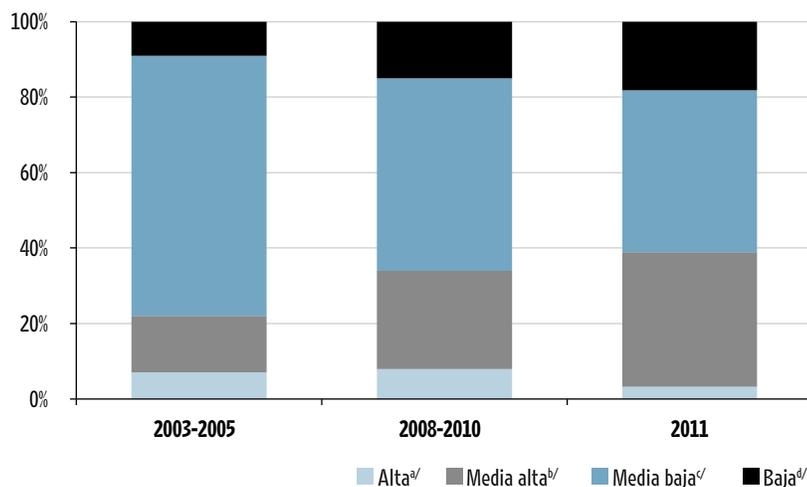
Independientemente de la coyuntura, el nivel de IED acumulada en la región hace que la renta por este concepto que sale de América Latina y el Caribe no deje de ser elevada, lo que pone en evidencia que la inversión extranjera no es un flujo unidireccional de recursos. En el 2011, el 46% de los ingresos netos de IED correspondieron a reinversiones de utilidades, mientras que la repatriación de utilidades hacia las casas matrices mantuvo una tendencia creciente, al pasar de un promedio cercano a los 20.000 millones de dólares entre 1998 y 2003, a un máximo de 93.000 millones de dólares en 2008, tendencia que continúa luego de la crisis.

En este sentido, el volumen de las inversiones es solo una dimensión del fenómeno de la IED y la región debe complementar sus políticas de promoción con mayores esfuerzos en materia de política industrial, priorizando

el interés por avanzar hacia una transformación productiva que extienda la alta productividad de ciertos sectores al resto de la economía. Es necesario potenciar los beneficios de carácter permanente y dinámico de estos flujos de capital, entre ellos la transferencia de conocimiento y tecnología, el incremento de las capacidades locales mediante el fortalecimiento de los sistemas nacionales de innovación, la creación de encadenamientos productivos, la capacitación de recursos humanos y el desarrollo del empresariado local. Desde esta perspectiva, conviene señalar que los análisis sobre el contenido tecnológico en la industria manufacturera y las actividades de investigación y desarrollo muestran que la región sigue recibiendo inversiones en nueva planta claramente orientadas hacia los sectores de baja y media-baja tecnología, a pesar del relativo aumento del volumen de los proyectos en sectores de media-alta tecnología, que se concentran en Brasil y México (gráfico 3.7).

Fuente: Cepal, 2012b.

GRAFICO 3.7

América Latina: distribución de los nuevos proyectos anunciados de inversión extranjera directa, según intensidad tecnológica

- **Manufactura avanzada:** en las áreas de telecomunicaciones, ensambles eléctricos y electrónicos, semiconductores, ingeniería y desarrollo de *software*, manufactura bajo contrato, electrónica de consumo, servicios de reparación de tarjetas de circuitos, manufactura metalmeccánica y automovilística.
- **Ciencias de la vida:** manufacturas en dispositivos vasculares y cardiovascular, endoscopia y sistemas de administración de medicamentos, así como dispositivos ortopédicos, quirúrgicos y para diagnóstico. También se incluyen servicios de diseño médico y manufactura bajo contrato.

La actual Ley de Zonas Francas no solo contiene nuevos y atractivos beneficios, sino que ha fortalecido la estabilidad jurídica y legal de este régimen. No obstante, el país enfrenta retos que

a/ Sectores de la industria farmacéutica, médica, informática y comunicación.

b/ Sectores de la industria química, maquinaria y equipo, vehículos y transporte.

c/ Sectores de la industria de combustible, caucho, plástico y metales, reparación de flota marítima.

d/ Sectores de la industria de alimentos, textil, madera, papel y otros.

trascienden el margen de acción de la Ley y de la política comercial, y que demandan el aporte de recursos por parte del Gobierno para mejorar las condiciones de acceso y atracción de inversiones.

Uno de los principales objetivos de la Ley es el establecimiento de empresas en zonas de menor desarrollo relativo (recuadro 3.4). Sin embargo, para ello es necesario contar con infraestructura pública que haga que esas zonas sean atractivas para la inversión, nacional y extranjera. En ese sentido, no son suficientes los incentivos fiscales que se ofrecen, ni los montos menores de inversión que se permiten para que las compañías se instalen en zonas francas. Se requiere desarrollar todo un entorno económico y social que facilite el establecimiento de nuevas empresas y parques industriales (facilidades de acceso a vivienda y servicios comerciales, escuelas y colegios bilingües, provisión eficiente de electricidad y acceso a banda ancha en Internet entre muchos otros elementos), en un esfuerzo que debe ser liderado por los gobiernos locales y fuertemente apoyado por el Gobierno Central (Alonso, 2012a). Esta realidad socioeconómica y productiva es un claro ejemplo de la necesidad de “encadenar” las políticas públicas indispensables para lograr los objetivos planteados en la Ley.

Otro de los objetivos es la promoción de encadenamientos productivos. Durante la última década los avances han sido modestos, a pesar de los logros alcanzados por el principal programa del país en esta materia, el denominado “Costa Rica Provee” (CRP). Las acciones desplegadas para fortalecer la integración de las micro, pequeñas y medianas empresas no se han traducido en mejoras sustantivas de los principales indicadores, que puedan demostrarse por medio de análisis de impacto.

Los logros específicos de CRP muestran un positivo desempeño que se refleja en algunos indicadores de comparabilidad internacional. Por ejemplo, a lo largo de la ejecución de este programa se incrementó la cantidad de proveedores locales, de 36 a 720 en el 2011. Según el *Informe Mundial*

RECUADRO 3.4

Esfuerzos desplegados en respuesta a la nueva Ley de Zonas Francas

En atención a los objetivos planteados en la nueva Ley de Zonas Francas, vigente a partir de enero de 2011, las instituciones responsables, Procomer, Cinde y Comex, han llevado a cabo actividades de promoción en diferentes cantones del país, con el apoyo de las municipalidades. Este esfuerzo ha despertado el interés de grupos de inversionistas y de los gobiernos locales, por impulsar el establecimiento de parques industriales o la realización de inversiones individuales en zonas de menor desarrollo relativo. Entre los resultados obtenidos destacan los siguientes:

- Se elaboró una guía que sirve a las comunidades como mecanismo de autoevaluación acerca del estado de las condiciones requeridas para el establecimiento de empresas.
- Se creó un parque industrial en Limón (que a la fecha alberga una empresa de logística) y otro en Liberia, en las instalaciones de Solarium, que es un

centro corporativo con espacio para oficinas, bodegas, locales comerciales y un hotel.

- En Cartago se formó un grupo, liderado por el Instituto Tecnológico de Costa Rica, que está trabajando en el desarrollo de opciones de inversión en la provincia.
- Se están ejecutando proyectos de capacitación especializada, programas de innovación tecnológica, encuentros regionales sobre encadenamientos productivos, misiones comerciales para impulsar la inserción internacional de proveedores y ferias de proveedores dentro de compañías multinacionales.

El avance de estas acciones dependerá de la capacidad del Estado para lograr acuerdos que se traduzcan en políticas públicas que “encadenen” los esfuerzos de todos los sectores involucrados.

Fuente: Alonso, 2012a.

de Competitividad (FEM, 2011), en el período 2001-2010 Costa Rica pasó de ocupar la posición número 55 (entre 75 países) a la número 44 (entre 139 países) en el índice de cantidad de proveedores, y del lugar 44 (entre 75 países) al 28 (entre 139 países) en el índice de calidad de proveedores (Gamboa y Calderón, 2011).

Sin embargo, estudios de impacto y desempeño según grupos y tamaño de empresa señalan magros resultados y destacan la importancia de contar con mejores fuentes de información. Según Rivera (2010 y 2011) y Lederman et al. (2010), los logros en la integración sostenida de las Mipyme en la actividad exportadora son modestos, toda vez que la dinámica de entrada y salida de estas empresas es alta y su probabilidad de éxito es mucho más baja que la registrada por las compañías grandes (tema ampliamente analizado en las dos últimas ediciones del *Informe*

Estado de la Nación). Por su parte, Flores (2012) afirma que también son moderados los adelantos en materia de encadenamientos. Con el uso de modelos econométricos, el autor concluye que no hay evidencia estadísticamente significativa para confirmar el impacto positivo del CRP en el desarrollo de encadenamientos entre las empresas de alta tecnología (EMAT) y los suplidores locales.

Las razones por las cuales no se logran resultados más robustos están ligadas a los grandes retos que señalan los estudios sobre el impacto de la IED en países como Costa Rica. En primer lugar destaca la necesidad de elevar la calidad de la información estadística, mediante el desarrollo de bases de datos más amplias y comprensivas, que faciliten la realización de más y mejores estudios econométricos. El segundo reto tiene que ver con la forma de medir el impacto. Los criterios que

se utilizan para medir el “éxito” se relacionan con la cantidad de encadenamientos generados, obviando la importancia de medir la calidad de estos.

Chavarría et al. (2010) calcularon el “índice compuesto del grado de encadenamiento” (ICGE), utilizando datos de empresas de dispositivos médicos que operan en zonas francas, obtenidos mediante una encuesta aplicada por Procomer. Para el año 2008, ese índice mostró que el grado de encadenamiento está ligado a factores de formación del recurso humano de los proveedores, como el nivel de calificación de los trabajadores y la capacitación que se les brinda, así como a la implementación de programas de responsabilidad social por parte de las firmas contratantes; en las empresas con este perfil, el grado de encadenamiento es alto. Estos hallazgos son consistentes con lo analizado en anteriores ediciones de este Informe y en el apartado “recuperación insuficiente para revertir el impacto de la crisis en el empleo” de este capítulo, donde se destaca el rol estratégico que tiene la educación como factor para vincular a los sectores más vulnerables con las actividades dinámicas de la economía.

En esta misma línea, otros resultados saltan a la vista. A treinta años de vigencia de las políticas de apertura comercial, el país todavía no cuenta con información completa para determinar el aporte del sector exportador a la economía. A continuación se exponen dos ejemplares:

- **Compras locales de empresas extranjeras:** el dato oficial muestra que se han incrementado, de 11,5% en 2006 a 24% en 2010. Sin embargo, este indicador tiene limitaciones metodológicas que relativizan su valor final. En la estimación no es posible separar los bienes y servicios transables de los no transables, lo que impide distinguir, por un lado, las compras de insumos que podrían conseguirse en el exterior, pero que las compañías deciden adquirir en el mercado local y, por otro, los gastos relacionados con el funcionamiento de la empresa que necesariamente deben realizarse dentro del país, como

electricidad y agua, entre otros.

- **Origen de las empresas instaladas en zonas francas:** no se dispone de información actualizada del porcentaje de participación de las empresas extranjeras y nacionales que operan bajo este régimen. Una estimación realizada por Alonso (2009) indica que en ese año el 78% de las empresas era de capital extranjero y producía el 93% de las exportaciones totales desde zonas francas.

Estas limitaciones plantean el reto de coordinar esfuerzos para realizar estudios objetivos, con información compartida, que permitan determinar con precisión el impacto que está teniendo la “nueva economía” desde la óptica del desarrollo humano sostenible.

Las últimas evaluaciones de los programas de apoyo a las Mipyme, y el amplio análisis que sobre este tema se ha venido realizando en las diversas entregas de este Informe, son consistentes con lo indicado anteriormente. Un estudio reciente de la Contraloría General de la República concluye que persisten los problemas para ejecutar de forma eficiente y eficaz los programas y recursos que, por ley, están destinados a este sector. Además indica que: “El país ya dispone de la organización institucional de apoyo a las PYMES mediante un Ministerio de Economía, Industria y Comercio como ente rector con funciones y una relación sistémica de éste con las instituciones de apoyo a los programas específicos; sin embargo, carece de algunos mecanismos y herramientas necesarias para llevar a cabo dicha labor en forma eficiente” (CGR, 2012a). Según el Observatorio de Mipymes-UNED (2012), el aprovechamiento de los programas de fomento a las Mipyme ha sido muy bajo, solo el 8,7% de estas empresas lo ha utilizado. Sobre los fondos del Programa de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa (Propyme), otro estudio de la CGR señala que: i) en los años 2011 y 2010, los índices de eficacia en el cumplimiento de las metas de colocación de recursos no reembolsables fueron bajos, lo que evidencia problemas de eficiencia y eficacia en

su administración, ii) los recursos del fideicomiso que administra los fondos del programa no siempre se utilizan para cumplir los objetivos, pues son invertidos en títulos valores del Estado, y iii) los plazos de aprobación para el otorgamiento de recursos no reembolsables son superiores a los establecidos en la reglamentación respectiva (CGR, 2012b).

Así pues, el estilo de desarrollo de las últimas décadas se caracteriza por la presencia de una estructura productiva altamente heterogénea, que da lugar a un mercado laboral segmentado en detrimento de la mano de obra menos calificada y a una inconclusa vinculación de las Mipyme en los sectores más dinámicos de la economía. Este patrón también se observa en otros países de América Latina. Los resultados de una investigación realizada por Infante (2011) confirman que, en general, en la región se están acentuando las brechas internas de productividad, tanto entre y dentro de los sectores productivos, como entre zonas geográficas y según el tamaño de las empresas.

Es cada vez más urgente lograr la convergencia de las políticas públicas (productiva, educativa, fiscal, monetaria y de innovación) necesarias para romper el círculo vicioso en que está inmerso el país. Los retos en materia de encadenamientos, fomento a zonas de menor desarrollo e inclusión de los sectores rezagados en la cadena de valor, siguen siendo las grandes tareas pendientes del estilo de desarrollo. Como se señaló en el Decimoséptimo Informe, “la capacidad de las políticas de promoción de exportaciones y atracción de inversión para incidir en la “vieja economía” depende, en buena medida, de factores que trascienden su ámbito de acción”. Esta realidad muestra que aún está lejana la aspiración de tener políticas articuladas, sustentables y efectivas, en conjunto con estrategias de desarrollo incluyentes.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE **REFORMA A LA LEY DE ZONAS FRANCAS**, véase Alonso, 2012a, en www.estadonacion.or.cr

Sectores dinámicos están territorialmente concentrados

Para impulsar el crecimiento de su economía, Costa Rica ha apostado por un sector exportador que está altamente concentrado en un reducido porcentaje del territorio nacional, lo cual acentúa la presencia de brechas de productividad entre las regiones. Esto plantea un reto adicional a la política pública, que ha demostrado ser proclive a estimular del desarrollo de sectores dinámicos, pero que con la misma intensidad requiere definir acciones que, desde lo nacional, impacten en el ámbito local e incrementen las condiciones para el aprovechamiento y absorción de las potenciales ganancias que genera la actividad exportadora (Matarrita, 2012).

Como insumo para este *Decimotavo Informe Estado de la Nación*, se llevó a

cabo un primer esfuerzo para analizar los alcances territoriales de la capacidad para generar y absorber riqueza en el país. Ello se hizo a partir de la construcción del “índice de capacidad productiva”, que toma como referencia los indicadores de valor exportado, parque empresarial, empresas de zona franca, oferta turística y el índice de competitividad cantonal.

Los hallazgos confirman que las áreas que registran una alta capacidad de generar producción y están vinculadas al sector exportador se concentran en un reducido espacio territorial de la región Central y en unas pocas zonas geográficas fuera del área metropolitana. Ese espacio incluye a 10 de los 81 cantones y abarca un 22% del territorio nacional¹¹ (mapa 3.2). Además, hay una alta dependencia de las exportaciones en pocas empresas: un 1,7% de ellas

(70 de 4.067 en 2011) representa el 69% del total de ventas externas del país.

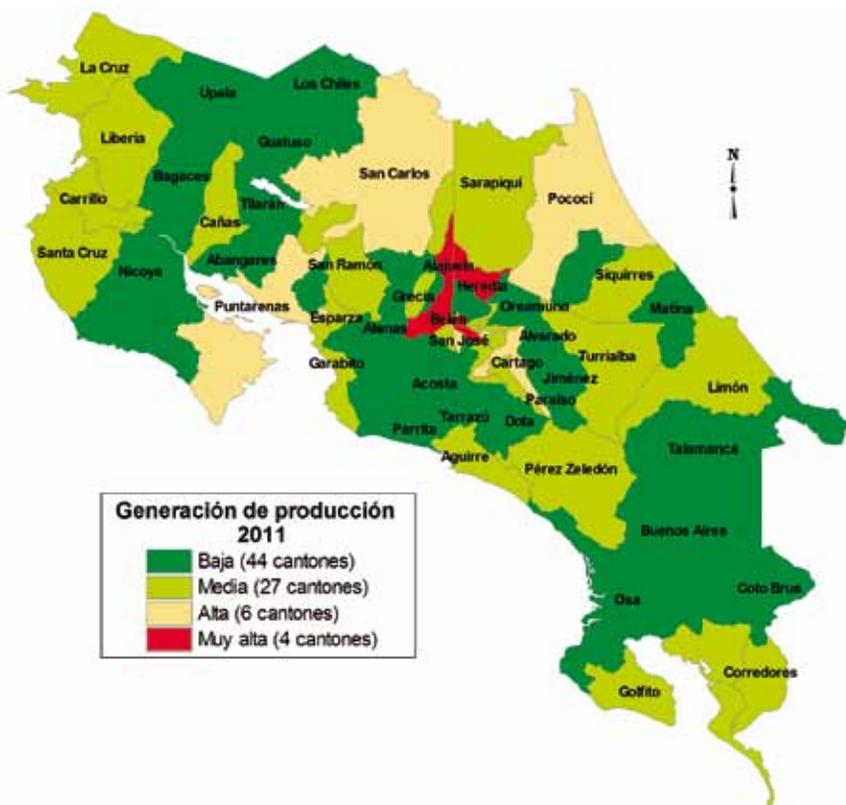
De esta forma, el estilo de desarrollo basado en el estímulo al sector exportador, la inversión en zonas francas y el turismo, ha generado beneficios para aquellos territorios en los que predominan esas actividades y donde los niveles de desarrollo permiten que esas ganancias sean aprovechadas por los habitantes, en la medida en que cuenten con la capacitación necesaria. Estos patrones se analizan con más detalle en el capítulo 2 de este Informe, dado que también se observa una alta concentración territorial en indicadores como logro educativo, acceso a Internet y tenencia de computadoras, entre otros.

Por otra parte, los resultados son consistentes con el análisis de los indicadores cantonales del país. Más allá de las particularidades que se podrían identificar en un estudio más detallado, salta a la vista que más de la mitad de los cantones (43) no alcanza el valor promedio en el índice de desarrollo humano cantonal (IDHC)¹². De igual modo, 53 localidades tienen un índice de competitividad cantonal (ICC) inferior al promedio nacional y el 50% de los cantones con alto nivel de exportaciones presenta un IDHC por debajo del promedio. Todo ello refleja que los beneficios de las exportaciones no se distribuyen con la misma intensidad a lo largo del territorio.

Otro resultado importante es que, si bien hay sectores agrícolas que se han dinamizado, los territorios que dependen de esa actividad tienen menores niveles de desarrollo que aquellos en los que predominan las actividades de manufactura industrial, de base tecnológica y los servicios exportables. Gran parte de la explicación está en el poco avance que han tenido esos sectores en la generación de productos de alto valor agregado, para lo cual se requiere, entre otras cosas, personal calificado. Sin embargo, los obreros agrícolas son los que registran los menores tasas de escolaridad, independientemente de que se ubiquen en la “nueva” o la “vieja” economía: 5,1 años en promedio, cuatro menos que el promedio nacional (Programa Estado de la Nación, 2010).

MAPA 3.2

Principales territorios generadores de producción



A lo anterior se agregan los factores, documentados con amplitud en Informes anteriores, que se relacionan con la infraestructura, el clima de negocios, la gobernabilidad municipal, el acceso a servicios básicos y a servicios estratégicos como Internet, financieros, puertos, aeropuertos, entre otros.

El último diagnóstico nacional de las Mipyme también muestra un patrón de alta aglomeración y baja vinculación internacional. San José y Alajuela concentran el 66% de estas empresas, y en la totalidad del sector solo el 25% tiene nexos directos o indirectos con el sector exportador (Observatorio de Mipymes-UNED, 2012).

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE **DESARROLLO TERRITORIAL**, véase Matarrita, 2012, en www.estadonacion.or.cr

Recuperación amenazada por incertidumbre internacional y situación fiscal

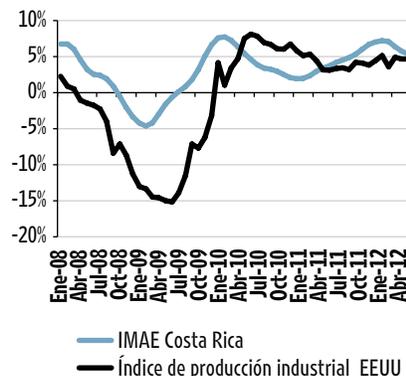
La reactivación lograda en 2010, 2011 y los primeros meses del 2012 es afectada por factores externos e internos que limitan la capacidad de la economía para mantener el ritmo de crecimiento alcanzado.

Los riesgos globales provienen especialmente de Europa, donde se han acrecentado los problemas fiscales y financieros. Además, en los mercados emergentes como China y Brasil se comienzan a presentar indicios de desaceleración. También la economía de Estados Unidos, que ha contribuido en buena medida al positivo desempeño que registran las exportaciones de bienes y servicios, así como los flujos de IED, muestra en meses recientes un debilitamiento en algunos de sus indicadores (gráfico 3.8). Todo esto refleja las interconexiones y potenciales riesgos sistémicos que traería consigo un agravamiento de situación económica europea, tanto en los mercados reales como en los financieros (Rosales, 2012).

Las economías de varios países del mundo se desaceleraron en el 2011 y con mayor fuerza en los primeros meses del 2012. En Estados Unidos la tasa de

GRAFICO 3.8

Evolución de la economía de Estados Unidos y Costa Rica (variación interanual)



Fuente: Rosales, 2012, con datos del BCCR y la Reserva Federal de Estados Unidos.

crecimiento de 2011 fue la mitad de lo registrado en 2010 (1,8% y 3,0%, respectivamente), la zona del euro sufrió un leve deterioro (1,9% en 2010, frente a 1,6% en 2011) con proyecciones de recesión para el 2012 (-0,5%) y el crecimiento de China cayó un punto porcentual, al pasar de 10,4% a 9,2% entre 2010 y 2011 (Icefi, 2012, con estimaciones del FMI a enero de 2012).

En la mayor parte de las economías del mundo, la posibilidad de contrarrestar una recaída es ahora mucho menor que en la pasada crisis. Las presiones fiscales y de deuda han limitado de modo significativo la capacidad de la política fiscal para estimular el crecimiento. Esto genera presiones que le restan margen de acción a la política monetaria para actuar de manera contracíclica, toda vez que las tasas de interés se encuentran en niveles históricamente bajos en casi todas las economías desarrolladas, mientras en otras latitudes, como en Costa Rica, están sometidas a presiones al alza debido a las necesidades de financiamiento de los gobiernos (Rosales, 2012).

En el caso de Costa Rica, un factor agravante es que no se han realizado cambios estructurales que impulsen la productividad o la innovación como vía para contrarrestar o mitigar los riesgos que se visualizan en el horizonte (Rosales, 2012). El seguimiento

de los niveles de productividad laboral (cuadro 3.5) -un indicador limitado por el hecho de que solo toma en cuenta el factor trabajo- no presenta cambios significativos cuando se contrastan los resultados observados en el período de recuperación (2010-2011), tanto con la tendencia de largo plazo (2011-2008) como con el año en que la crisis fue más severa (2009).

Comparativamente tampoco hay mejoras en materia de competitividad. Las más recientes ediciones del reporte *Doing Business* y el *Informe Mundial de Competitividad* indican que en términos relativos el clima de negocios del país no ha mejorado en los últimos años, toda vez que se ha estancado o ha retrocedido en sus posiciones en esos reportes. En el primer caso, Costa Rica descendió de la posición 117 en 2009 a la 121 en 2010 y 2011, en tanto que en el segundo pasó del lugar 55 en 2009, al 56 en 2010 y al 61 en 2011 (Banco Mundial e IFC, varios años; FEM, varios años).

En el ámbito interno la principal amenaza para el crecimiento económico es la situación fiscal, no solo porque presiona al alza las tasas de interés domésticas, sino también porque restringe la inversión pública (Rosales, 2012) y compromete la capacidad de reacción de la política fiscal y monetaria. Esta situación también la experimentan varias naciones de América Latina y el Caribe, en especial las que ya tienen, o están en proceso de tener -como es el caso de Costa Rica-, una política monetaria de "metas de inflación" y un sistema cambiario flexible (recuadro 3.5). Según Lora et al. (2011), el desafío para estos países está en el manejo que hagan de la política monetaria, de modo que puedan mantener una inflación baja y, al mismo tiempo, un tipo de cambio con reducidas oscilaciones y en niveles que no pongan en riesgo al sector productivo. Si bien en la pasada crisis se pudo echar mano de las tasas de interés de intervención y algunas políticas no convencionales, en la actualidad el margen de manobra en este frente se ha reducido, así como la capacidad de aplicar políticas fiscales contracíclicas, toda vez que el

CUADRO 3.5

Productividad laboral, según sectores productivos

Sector	Promedio 2001-2008 (a)	2009 (b)	Promedio 2010-2011 (c)	Diferencia (c-a)	Diferencia (c-b)
Agricultura, silvicultura y pesca	0,7	0,7	0,7	0,0	0,0
Industria manufacturera	1,6	2,0	2,0	0,4	-0,0
Construcción	0,6	0,9	0,8	0,3	-0,0
Electricidad y agua	2,2	2,0	1,7	-0,5	-0,3
Comercio, restaurantes y hoteles	0,7	0,7	0,7	0,1	0,0
Transporte, almacenaje y comunicaciones	2,1	2,6	2,8	0,7	0,2
Establecimientos financieros y seguros	2,0	3,0	2,4	0,3	-0,6
Bienes inmuebles y servicios empresariales	1,3	1,5	1,7	0,3	0,1
PIB	0,9	1,0	1,0	0,1	0,0

Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR e INEC.

RECUADRO 3.5

Riesgos para América Latina en un contexto de incertidumbre internacional

Las señales de una posible recesión en la zona del euro, la desaceleración de la economía china y el contagio en el desempeño del PIB de los Estados Unidos se han convertido en temas de discusión a nivel latinoamericano, en particular por el interés de evaluar la capacidad de respuesta que tendría la región ante nuevos episodios de contracción económica. En esta línea, estudios del BID han planteado varios escenarios posibles.

Un primer escenario supone, para el 2012, una profundización de la recesión en la zona del euro, junto con una desaceleración en el ritmo de crecimiento de la economía china. En estas circunstancias, el impacto más negativo (recesión del -0,5% del PIB) lo sufrirían los países que están más expuestos a la economía de Estados Unidos (y que experimentaron una caída de -2,3% con la crisis 2008-2009). Para las naciones que tienen una mayor vinculación con la zona del euro y China, el efecto sería un crecimiento cercano al 1%. Además, se estima una caída del 30% en el precio de los productos primarios, que beneficiaría a los importa-

dores netos de estos bienes (Centroamérica) pero afectaría a los productores de metales y, en menor medida, a los exportadores de alimentos.

En cambio, si la situación de Europa empeorara, con una recesión en 2012 y crisis en 2013, el crecimiento del PIB en América Latina se ralentizaría en el 2012 y caería en más de un 1% en el 2013, para luego iniciar una lenta recuperación (Powell, 2012). El impacto en el crecimiento generaría una pérdida del 12% en la producción -superior en cuatro puntos porcentuales a la estimada en el primer escenario-, aumentos mayores en la tasa de desempleo y fuertes presiones sobre las cuentas fiscales y el sistema bancario.

Además de los riesgos de recesión y reducción de las tasas de crecimiento, se deben tomar en cuenta los relacionados con las entradas y salidas de capital, fenómeno muy presente en los últimos años en América Latina. Según estimaciones de Powell (2012), y considerando el período 1980-2005 como media para identificar aumentos o bajas en la entrada de capitales, "el número total de episodios de entradas

de capitales que acabaron con resultados económicos negativos (recesión o crisis bancaria) es del 51%" (Powell, 2012).

En este contexto, algunas medidas pueden ayudar a minimizar los costos de una nueva recesión, entre ellas: i) contener el crecimiento de la deuda para evitar que alcance niveles que pongan en riesgo la sostenibilidad de las finanzas públicas, ii) mejorar la calidad de la supervisión bancaria, iii) diseñar paquetes de política fiscal contracíclica, que se puedan eliminar una vez pasado el episodio de contracción económica, iv) llevar a cabo reformas fiscales que permitan aumentar la recaudación de ingresos y mejorar la eficiencia del gasto, para ampliar el margen de acción de la política fiscal, v) asegurar la transparencia de la política monetaria y aplicar instrumentos adicionales a la tasa de interés, para lograr mayor eficiencia, y vi) implementar políticas que ayuden a contener o minimizar los riesgos.

Fuente: Elaboración propia con información de Powell, 2012.

déficit fiscal presiona al alza las tasas de interés locales y esto repercute en las fluctuaciones del tipo de cambio, como se verá en el apartado "Estabilidad y solvencia económicas" (Powell, 2012).

Los servicios son la principal fuente de empleo

En 2011 el total de ocupados creció en 87.366 personas, muy por encima de los 23.106 empleos generados en 2010 y de la contracción observada en 2009. Este

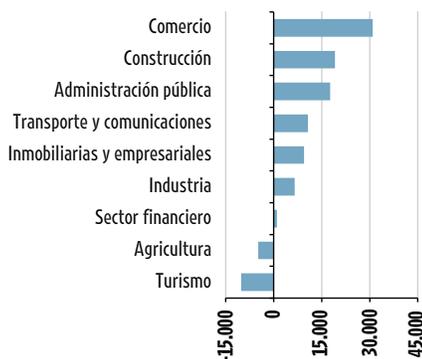
resultado no es excepcional, pues en 2001 se registró un aumento de 97.268 puestos de trabajo (Sauma, 2012).

El sector privado retomó su aporte en esta materia. Mientras en 2010 los ocupados aumentaron en casi 6.000,

en 2011 la cifra alcanzó poco más de 70.000. Este incremento se explica sobre todo por el mejor desempeño de la construcción, donde se crearon casi 20.000 empleos. Otro factor de impulso fue la consolidación de la apertura del sector de telecomunicaciones, el cual generó más de 10.000 puestos de trabajo, a diferencia del año previo, cuando experimentó una reducción cercana a 500. Por su parte, el comercio aportó más de 30.000 nuevas plazas, superando en casi 10.000 el dato de 2010 (gráfico 3.9). También contribuyeron

GRAFICO 3.9

Cambio en el número de ocupados. 2011



Fuente: Rosales, 2012, con datos de la Enaho, del INEC.

las actividades inmobiliarias y empresariales, al generar cerca de 10.000 empleos (Rosales, 2012).

En la industria los empleos creados en los últimos dos años casi duplican los perdidos durante la crisis. En el sector financiero esa relación es cercana a tres veces, en buena medida por efecto de la apertura del mercado de seguros. También en las actividades inmobiliarias y empresariales se observan cifras netas positivas.

Llama la atención que, pese a los desequilibrios fiscales, el sector público ha mantenido un gran dinamismo en la creación de empleos durante y después de la crisis, pues pasó de generar cerca de 29.000 nuevos puestos en el 2009, a más de 30.000 en los dos años siguientes. Este resultado se atribuye especialmente a las instituciones públicas autónomas no bancarias. En el 2011 el número de ocupados en la administración pública se incrementó en 18.000, según la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) del INEC, y en poco más de 5.000 personas según la CCSS. Mucho de este aumento se explica por la mejor captura de información de la citada encuesta (recuadro 3.6).

A su vez, la evolución del empleo según sector de formalidad sigue mos-

trando resultados positivos para los trabajadores formales. De los 87.366 nuevos puestos creados en el 2011, 52.085 (prácticamente el 60%) fueron generados por el sector no agropecuario formal, mientras que 39.995 correspondieron al sector informal. Por el contrario, el sector agropecuario mostró una reducción de casi -4.714 empleos, de manera consistente con el deterioro experimentado en su tasa de crecimiento y en detrimento de las actividades agrícolas orientadas al mercado interno (Sauma, 2012).

Para finalizar este apartado, cabe mencionar que en las próximas ediciones de este Informe se incluirán los resultados de la Encuesta Continua de Empleo (ECE), de reciente creación. Este nuevo insumo abre interesantes frentes de investigación para analizar el comportamiento del mercado laboral (recuadro 3.7).

Recuperación insuficiente para revertir el impacto de la crisis en el empleo

En las últimas entregas del *Informe Estado de la Nación* se ha indicado que la crisis reciente tuvo efectos diferenciados sobre los ocupados del país. Los más perjudicados fueron los trabajadores informales, los obreros no

RECUADRO 3.6

Mejoras en captura de información explican parte del aumento del empleo del sector público

La Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), que aplica el INEC, registra un fuerte incremento del empleo público entre 2010 y 2011, situación que parece inconsistente con la política de austeridad que promueve el Gobierno actual. Un análisis detallado de las cifras del período 2005-2011 a partir de diversas fuentes de información indica que, para todos los años, los datos de las encuestas de hogares son superiores a los registros de la CCSS, y estos a su vez son mayores que los de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria (STAP), del Ministerio de Hacienda. Cabe esperar que los datos más confiables sean los de la CCSS, puesto que todos los trabajadores del sector público deberían estar asegurados.

En el período 2005-2009, las estimaciones del anterior instrumento de medición del INEC, la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM), superaban en un 14% los registros de la CCSS. En cambio, los datos de la nueva encuesta -la Enaho- para los años 2010 y 2011 muestran una reducción de esas diferencias, a 3,9% y 6,7%, respectivamente. Esto indica que los cambios metodológicos y en la muestra de las encuestas de hogares permiten obtener estimaciones más cercanas a los registros de la CCSS.

En todo caso, entre 2005 y 2009 hubo un fuerte incremento del empleo público. Un primer contingente se incorporó en el período 2006-2008, cuando las variaciones acumuladas fueron de 24.614 personas (según

la EHPM), 26.651 (según la CCSS) y 22.276 (según la STAP). Un segundo gran contingente fue contratado en el 2009 y generó un aumento de 29.144 personas según la EHPM y de 21.087 según la CCSS, en tanto que para la STAP fue de tan solo 11.062.

Por su parte, la Enaho 2010 registró una reducción de -16.759 empleados públicos, mientras que la CCSS reportó un aumento de 9.714, lo que sugiere problemas en las estimaciones de la Enaho 2010. De esta manera, el fuerte aumento de los empleados que, según las Enaho, se produjo en el 2011, se explica por el subregistro del empleo público en 2010.

Fuente: León, 2012, con información de Sauma, 2012.

RECUADRO 3.7

Nueva fuente de información sobre el mercado laboral: Encuesta Continua de Empleo

La Encuesta Continua de Empleo (ECE) es un nuevo insumo diseñado para dar seguimiento de corto plazo al mercado de trabajo, mediante la captura de datos sobre la población ocupada, desempleada y fuera de la fuerza de trabajo, así como sus características demográficas, sociales y laborales.

La encuesta está a cargo del INEC, con el apoyo financiero del Banco Central, y se realiza trimestralmente con una muestra de 9.000 viviendas. Esto permite obtener estimaciones confiables de los principales indicadores, tanto para el total del país como para las zonas urbana y rural. A la fecha se cuenta con información de los últimos siete trimestres, a partir del tercero de 2010, y la publicación de resultados se hará con esa misma periodicidad.

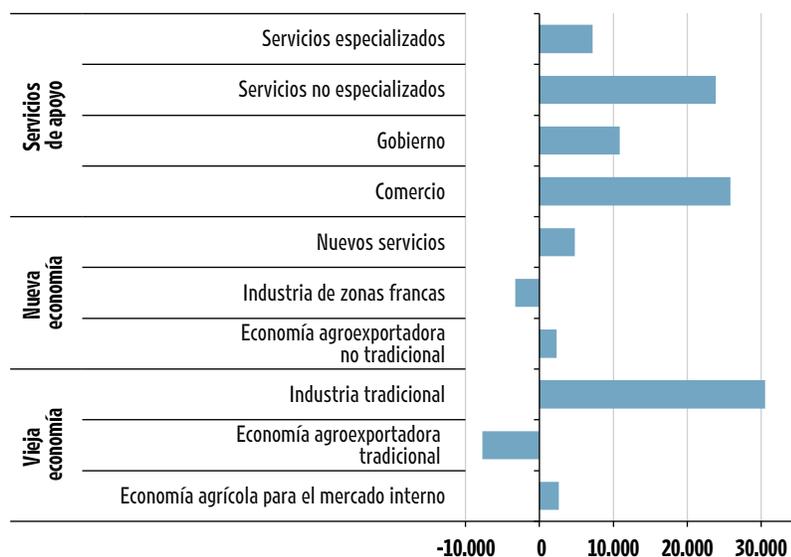
Este insumo servirá para monitorear el mercado de trabajo y realizar análisis con indicadores coyunturales de la actividad productiva en el corto plazo. De este modo se podrán conocer los efectos que generan en el empleo las variaciones económicas y sociales, así como la estacionalidad de ciertas actividades. Asimismo, la encuesta será una herramienta valiosa para el seguimiento y evaluación de las políticas públicas en materia económica y laboral.

Dado que el primer reporte de la ECE se publicó en fecha posterior a la edición de este Informe, será en la próxima entrega que se incluyan los análisis sobre sus resultados y aspectos metodológicos.

Fuente: INEC, 2012.

GRAFICO 3.10

Variación del empleo, por tipo de economía. 2011



Fuente: Rosales, 2012, con datos de la Enaho y metodología del Programa Estado de la Nación.

calificados y las mujeres, quienes se emplean mayoritariamente en la “vieja economía” y en los “servicios de apoyo tradicionales”.

El acelerado crecimiento que se

registró a finales del 2010 y durante el 2011 empezó a tener efecto en la recuperación de la “vieja economía”, aunque no en una medida suficiente para revertir el impacto de la crisis. En

los años mencionados los dos tipos de economía obtuvieron resultados dispares: en 2010 el número de ocupados en la “vieja economía”, se contrajo, en tanto el de la “nueva economía” se incrementó; en 2011 se dio la situación contraria, pues el primer grupo de actividades aportó alrededor del 26% de los nuevos empleos, frente a un 4% del segundo. En la “vieja economía” la principal fuente de generación de empleo fue la industria tradicional, especialmente la construcción, en contraste con la agricultura exportadora tradicional, que más bien sufrió una contracción. En el caso de la “nueva economía”, el mayor aporte provino de los “nuevos servicios” (gráfico 3.10). Por su parte, los “servicios de apoyo” mostraron resultados similares en ambos años (Rosales, 2012).

No obstante lo anterior, algunos sectores de la “vieja economía” muestran escasos avances en la generación de empleo. En la agricultura no solo no se ha logrado recuperar los casi 11.000 puestos de trabajo que se perdieron en el 2009, sino que en los últimos dos años la cifra consolidada arroja un balance negativo (-769). Por su parte, la construcción apenas ha conseguido reponer cerca de un tercio de los empleos perdidos con la crisis.

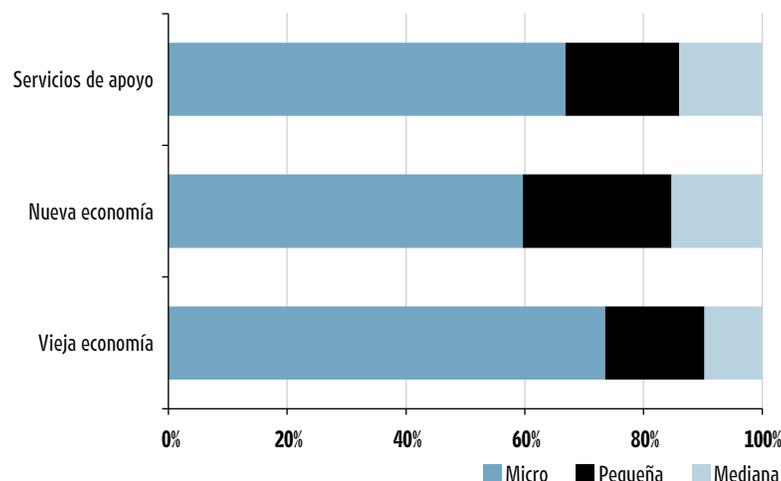
La recuperación del empleo en la “vieja economía” tiene especial relevancia porque este sector y el de los servicios de apoyo no solo absorben la mayor proporción de la fuerza laboral (80% de la población ocupada), sino que además albergan al mayor porcentaje de ocupados de las empresas que no son grandes. En efecto, la distribución según tamaño de empresa muestra que, en las actividades más dinámicas, los ocupados en empresas pequeñas y medianas superan en número a los que se ubican en las actividades tradicionales y dedicadas al mercado interno. En cambio, en la “vieja economía” los ocupados en microempresas representan el 74%, frente al 64% de los insertos en la “nueva economía”. En esta última la mediana empresa absorbe a un 15% de los trabajadores, en contraste con el 10% de los empleados de la “vieja economía” (gráfico 3.11).

También se perciben logros modestos

GRAFICO 3.11

Distribución de los ocupados por tamaño de empresa^{a/}, según tipos de economía

(promedio 2010-2011)



a/ Para definir el tamaño de empresa se utiliza el criterio de número de empleados con los rangos establecidos en la Enaho, a saber: micro: de 0 a 9, pequeña: de 10 a 30, mediana: de 31 a 100 y grande: más de 100.

Fuente: Meneses, 2012, con datos de las Enaho.

CUADRO 3.6

Evolución de los ocupados, por clase social. 2010 y 2011

Clase social	Variación absoluta		Participación en economía total	
	Total	Vieja economía	2010	2011
Medianos empresarios y expertos	14.173	574	12,1	12,3
Clases intermedias	49.474	6.504	23,5	24,9
Pequeños propietarios	25.079	9.314	15,1	15,7
Obreros agrícolas	-9.976	-8.442	9,8	8,9
Obreros industriales	13.977	20.935	12,2	12,4
Obreros en servicios	-4.637	-3.480	15,0	14,1
Otros trabajadores	-811	35	12,3	11,7
Total	87.279	25.440	100,0	100,0

Fuente: Rosales, 2012, con datos de la Enaho y metodología del Programa Estado de la Nación.

en la “nueva economía”. El turismo, en particular, registra los resultados menos alentadores: en contraste con los 5.000 puestos que logró crear durante la crisis, entre 2010 y 2011 mostró una reducción de casi 10.000 empleos. Asimismo, la industria de zonas francas sigue teniendo una limitada capacidad para generar empleo; según Alonso (2012a), a pesar de que las empresas que operan bajo este régimen han tenido un notable crecimiento en los últimos años

y contribuyen con poco más de la mitad de las exportaciones del país, su aporte al empleo ronda el 2,4% como promedio en los últimos diez años.

El patrón de desventaja de los grupos vulnerables se observa también al utilizar el enfoque de clase social desarrollado por el Programa Estado de la Nación a partir de su Decimoquinto Informe. A nivel de toda la economía, el peor resultado del 2011 lo sufrieron los obreros agrícolas, puesto que casi

10.000 de ellos perdieron su trabajo. En la “vieja economía” sucedió algo similar, precisamente porque en este grupo se encuentra el 76% de los obreros agrícolas del país. En contraposición, las clases intermedias fueron más favorecidas, con la generación de casi 50.000 nuevos empleos. En la “vieja economía” los más beneficiados fueron los obreros industriales, situación asociada a la recuperación del empleo en la construcción (cuadro 3.6).

Aunque en términos de empleo la recuperación de la producción en el 2011 favoreció más a la “vieja economía”, los resultados se contraponen cuando se analiza la evolución de los ingresos de los ocupados. En la “nueva economía” y en los “servicios de apoyo” el ingreso principal promedio de los ocupados aumentó en términos reales un 5,4% y un 4,2%, respectivamente, mientras que en la “vieja economía” se registró un descenso del 2,3%. Esto provocó una ampliación de la brecha de ingresos entre ambos tipos de economía. Antes de la crisis, el ingreso principal en la “vieja economía” equivalía al 73,7% del correspondiente a la “nueva economía” y al 72,8% de los “servicios de apoyo”. En el 2011 estas cifras cayeron a 67,2% y 63,9% (Rosales, 2012).

Según clase social, los hallazgos son consistentes con lo antes expuesto. Los ingresos de los obreros agrícolas, que en su mayoría se ocupan en actividades de la “vieja economía”, experimentaron una caída real del 8,7% (gráfico 3.12). Este hecho contrasta con la recuperación que mostraron los ingresos laborales del total de la economía (2,8%), aunque sin llegar al crecimiento promedio de la fase de expansión de 2006 y 2007 (5,2%).

La desigualdad en el crecimiento de los ingresos agrava las brechas existentes en el mercado laboral, en especial para los trabajadores de las Mipyme, que tienen bajos niveles de formación y pocas posibilidades de ubicarse en empleos que les ayuden a mejorar su calidad de vida (recuadro 3.8). Tal como se documentó en el Decimosexto Informe, la “nueva economía” es la que ofrece las mayores remuneraciones; esta diferencia se acentúa en el grupo

GRAFICO 3.12

Variación real del ingreso principal, por clase social. 2011



Fuente: Rosales, 2012, con datos de la Enaho y metodología del Programa Estado de la Nación.

de las Mipyme: el ingreso promedio de los ocupados en micro, pequeñas y medianas empresas de la “nueva economía” supera en un 34% al que obtienen los empleados del mismo tipo de empresas en la “vieja economía” (Meneses, 2012).

Los resultados obtenidos en materia de empleo e ingresos tienen implicaciones sociales muy relevantes. Como se documentó en el *Decimoséptimo Informe Estado de la Nación*, los grupos laborales más afectados por la crisis fueron los trabajadores informales (ubicados mayoritariamente en actividades agrícolas), los obreros no calificados (como los operarios de la construcción, por ejemplo) y las mujeres. Por lo tanto, la recuperación de los últimos dos años no ha sido suficiente para revertir la situación de estos grupos, y a esto debe agregarse que precisamente estas categorías de empleo son las que presentan los más bajos niveles de escolaridad e ingreso, lo cual presiona los niveles de pobreza y aumenta la desigualdad (Rosales, 2012; Programa Estado de la Nación, 2010 y 2011).

Creación de empleo no compensa incremento de la fuerza de trabajo

Además de los resultados insuficientes en materia de oportunidades para grupos vulnerables, el aumento de 87.366 ocupados en el 2011 tampoco alcanzó para compensar el crecimiento de la fuerza laboral, pues está última se

RECUADRO 3.8

Desventajosa integración de los ocupados de las Mipyme en la economía

A partir del Decimoquinto Informe, y en esta misma edición, se ha venido señalando que el mercado laboral costarricense presenta marcadas desigualdades. En él existe una “nueva economía” que alberga a los trabajadores con mayores niveles de educación y calificación, que además ha recibido incentivos directos de la política pública para hacer repuntar actividades como el turismo y los servicios financieros y empresariales, mientras que al otro lado están la “vieja economía” y los “servicios de apoyo”, que agrupan a sectores como la construcción, el comercio y los servicios no especializados, donde se ubican los ocupados que tienen los menores niveles de escolaridad. Además de las diferencias en años de educación, hay brechas considerables en materia de competencias; los trabajadores de la “vieja economía” ostentan los menores porcentajes de personas que dominan el idioma inglés (4,2%, cuatro veces por debajo de la “nueva economía”) y el menor acceso a computadoras y a Internet (la mitad del porcentaje que tienen los ocupados en la “nueva economía”).

Este patrón se repite cuando se analizan los perfiles de los trabajadores de las Mipyme y sus posibilidades de optar por mejores empleos. En la “nueva economía” y los “servicios de apoyo” la escolaridad promedio es de alrededor de nueve años,

en comparación con los siete años de los trabajadores de la “vieja economía”. De igual forma, el nivel de calificación -entendido como las personas que tienen secundaria completa o más- en los dos primeros sectores es de 68% y 76%, respectivamente, y en la última es de 66%.

Como resultado de lo anterior, la calidad del empleo de las Mipyme muestra diferencias en detrimento de la “vieja economía”. Esta tiene el porcentaje más alto de ocupados sin aseguramiento y de subempleo por insuficiencia de horas (cuadro 3.7). Estas disparidades, además de limitar las posibilidades de los trabajadores de la “vieja economía” para insertarse en los otros grupos, los hacen más vulnerables, tal como se evidenció en la última crisis. Los sectores dinámicos y de servicios tuvieron mejores señales de recuperación que los ocupados de la “vieja economía” (Programa Estado de la Nación, 2010).

Esta realidad señala la importancia de seguir impulsando a los sectores dinámicos de la economía y, a la vez, actuar sobre los grandes sectores generadores de empleo de las actividades más tradicionales y de las Mipyme, que requieren un fuerte apoyo de la política pública para lograr una mejor vinculación y aprovechar los beneficios de la inserción internacional.

Fuente: Meneses, 2012.

CUADRO 3.7

Indicadores de calificación y calidad de empleo de los ocupados en las Mipyme, según tipos de economía. 2010 (años y porcentajes)

Indicador	Vieja economía	Nueva economía	Servicios de apoyo
Escolaridad promedio (años)	6,8	9,3	9,4
Calificados	66,0	67,5	76,2
Dominio de idiomas	5,1	15,6	11,8
Acceso a computadora	29,2	49,5	53,0
Acceso a Internet	13,3	29,2	32,4
Subempleo por insuficiencia de horas	12,6	10,9	10,1
No asegurados	24,4	16,4	14,1

Fuente: Meneses, 2012 con datos de la Enaho de 2010.

incrementó en casi 103.000 personas. Debido a esto, alrededor de 15.500 nuevos trabajadores no lograron conseguir empleo, y ello a su vez provocó que la tasa de desempleo pasara de 7,3% en 2010 a 7,7% en 2011. Si bien en el primero de estos años se crearon mucho menos empleos que en el segundo, la fuerza laboral se mantuvo casi sin variación, por lo que el número de desocupados se redujo casi en el mismo monto en que se incrementaron los ocupados, permitiendo así una caída de alrededor de un punto porcentual en la tasa de desempleo (de 7,8% a 7,3%).

Lo anterior significa que en 2011 la tasa de desempleo prácticamente volvió a su nivel de 2009 (7,8%) y pone en evidencia que este fenómeno sigue siendo un problema para el país. Los desocupados se caracterizan por ser personas de baja calificación laboral, insertas en actividades tradicionales y sensibles al comportamiento de la economía, como el agro, el comercio, la industria y la construcción, y que cuando estaban empleadas tenían jornadas de menos de 47 horas. Muchos de ellos son jóvenes y, en un alto porcentaje, mujeres. En 2011 el 23,2% de las personas que estaban ocupadas en 2010 y perdieron su empleo en 2011, se encontraban en condición de pobreza y no tenían la calificación y las destrezas que les permitirían optar por empleos que mejoraran su calidad de vida. La “vieja economía” concentra la mayor cantidad de personas que se quedaron sin trabajo en 2011, toda vez que en ella el desempleo asciende al 35%, más de diez puntos porcentuales por encima de su aporte al empleo total.

El desempeño del mercado laboral es consistente con la evolución de los indicadores de pobreza y desigualdad. Durante el 2011, el nivel de pobreza permaneció casi igual al observado en 2010: 21,6% y 21,3%, respectivamente. La pobreza extrema mantuvo su tendencia de largo plazo, con un porcentaje un tanto superior en 2011 con respecto a 2010 (6,4% versus 6,0%). En otras palabras, persiste el estancamiento que muestra la pobreza desde 1994, pues durante diecisiete años, con excepción de 2007 y 2008, su incidencia se ha

mantenido en 20% +/- 1,5 puntos porcentuales (6% +/- 1 punto porcentual en el caso de la pobreza extrema). Por su parte, el coeficiente de Gini registró un valor de 0,515, que representa un aumento de 0,007 puntos porcentuales en relación con el 2010 y es la tercera cifra más alta de los últimos veinte años (más información sobre pobreza y desigualdad en el capítulo 2).

Del análisis realizado se concluye que Costa Rica está lejos de alcanzar la aspiración relacionada con la distribución equitativa de las libertades, oportunidades y capacidades entre todas y todos los ciudadanos, pues las acciones de fomento productivo están centradas en el desarrollo de los sectores más dinámicos, sin que existan políticas públicas robustas y eficaces que se orienten a mejorar los niveles

de innovación y productividad de los demás segmentos de la economía. En la medida en que las oportunidades no llegan a los sectores que generan la mayor cantidad de empleos para personas con perfiles de baja calificación, se ensanchan las brechas de ingresos entre los grupos laborales.

Por último, cabe anotar que los resultados del análisis del mercado laboral según tipos de economía son consistentes con los hallazgos de un estudio reciente de la Cepal (2011), en el sentido de que “la mayor parte del crecimiento económico y de la productividad muestran patrones de alta concentración, lo que disminuye la capacidad del sistema para absorber la creciente fuerza laboral y reducir las brechas de ingresos” (recuadro 3.9).

RECUADRO 3.9

Desigualdades en la capacidad de crecimiento y generación de empleo de la estructura productiva de América Latina

En todos los países el progreso técnico, necesario para mejorar los procesos de producción, ocurre a velocidades distintas en los diferentes sectores; la tecnología y las oportunidades de innovación no se distribuyen de manera uniforme. Pero en América Latina estas diferencias son mucho mayores que en las economías desarrolladas.

El impacto de la estructura económica en el crecimiento y el mercado laboral difiere según los grados de productividad alcanzados por cada sector. En el caso de América Latina, la tendencia que se está observando es que las actividades más dinámicas y con mayores niveles de productividad contribuyen significativamente al crecimiento, pero de un modo marginal a la generación de empleo. Por el contrario, los sectores de baja productividad aportan muy poco al crecimiento, pero constituyen las principales fuentes de trabajo.

Así pues, en América Latina se pueden distinguir tres estratos de productividad con las siguientes características:

- El estrato de alta productividad está compuesto por actividades de

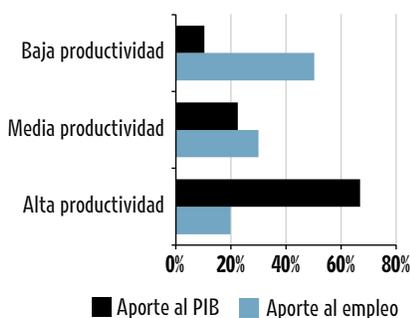
exportación y empresas de gran escala operativa, cuya productividad por ocupado es similar a la media de las economías desarrolladas; este grupo genera un 66,9% del producto y solo un 19,8% del empleo total.

- El estrato de productividad media corresponde a actividades de lento crecimiento que tienen escasos vínculos con los sectores de productividad alta y participan solo tangencialmente en el crecimiento; aportan un 22,5% del producto y su ocupación representa un 30% del total.
- Por último, el estrato de baja productividad está conformado por el sector informal e incluye a unidades económicas de reducida productividad, que trabajan casi sin ningún tipo de mecanización, presentan una muy baja densidad de capital y se basan en tecnologías extraordinariamente atrasadas; contribuyen con un 10,6% del producto, pero aportan el 50,2% del empleo (gráfico 3.13).

Fuente: Cepal, 2011.

GRAFICO 3.13

Aporte al PIB y al empleo de los estratos de productividad de dieciocho países de América Latina. 2009



Fuente: Cepal, 2011.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE EMPLEO E INGRESOS, véase Sauma, 2012, en www.estadonacion.or.cr

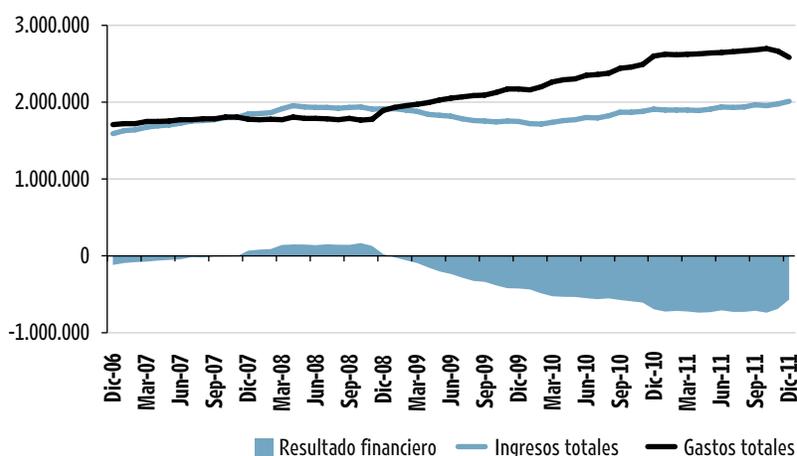
Estabilidad y solvencia económicas

Desde el punto de vista de la estabilidad económica, en el 2011 el país logró una combinación de resultados positivos. La baja inflación se conjugó con la estabilidad en el tipo de cambio, el buen desempeño de los servicios internacionales y la recuperación de la IED, todos ellos factores que ayudaron a financiar el creciente déficit de la balanza comercial. Sin embargo, la solvencia del Estado para hacer frente a sus obligaciones se deterioró al punto de comprometer esos resultados.

En efecto, al persistente desbalance financiero del Gobierno Central se han agregado los problemas de sostenibilidad del resto del sector -en particular de las empresas públicas-, el aumento acelerado de la deuda pública y un contexto político en el que resulta difícil llegar a acuerdos para generar nuevas fuentes de ingresos. Este complejo escenario provocó que a finales de 2011 se adoptaran medidas de contención del gasto que, nuevamente, recayeron en rubros estratégicos para el desarrollo: la inversión social y en infraestructura.

GRAFICO 3.14

Evolución de las finanzas del Gobierno Central (millones de colones reales, junio 2006 = 100)



Fuente: Garita, 2012, con datos de la STAP.

La delicada situación fiscal, además de restringir la capacidad de inversión del Estado, limita el margen de acción de la política monetaria, la cual a su vez enfrenta el reto de implementar nuevos instrumentos para mejorar los logros alcanzados -baja inflación, un tipo de cambio menos volátil y bajas tasas de interés- y canalizar las tensiones que están generando los efectos redistributivos del actual régimen cambiario. Esto último se debe a que ciertos sectores, en especial los conformados por empresas pequeñas, no han logrado una adecuada administración de los riesgos y pérdidas cambiarias asociados al comportamiento del tipo de cambio.

A las presiones internas se suma el contexto de incertidumbre en el plano internacional, que puede poner freno al crecimiento, restar dinamismo a la recuperación de los ingresos tributarios y cambiar las condiciones de financiamiento que han prevalecido en los últimos años.

En este contexto, la economía nacional no cuenta con las condiciones necesarias para sortear una nueva crisis de la forma en que lo hizo en el período 2008-2009.

Aumento del gasto permanente es la principal fuente de desequilibrio fiscal

En 2011 las finanzas del Gobierno Central registraron un déficit de 4,1% (gráfico 3.14), menor en un punto porcentual que el registrado en 2010. Lo anterior fue producto de la decisión de contener los gastos, principalmente los destinados a inversión social y en infraestructura, toda vez que siguieron aumentando las erogaciones en los rubros inflexibles a la baja, generadas por el incremento de las remuneraciones en el período 2008-2009.

Los gastos en planilla más que duplicaron la inflación, mientras que la inversión de capital se contrajo y la social cayó en términos reales. Las remuneraciones aumentaron en 164.242 millones de colones y los gastos de capital se contrajeron en 145.070 millones. En este sentido, la Administración no pudo cumplir su promesa de proteger la inversión social y en infraestructura. Al igual que en el pasado (años ochenta y período 2003-2005), las presiones fiscales provocaron la contención de gastos estratégicos para el desarrollo del país.

Entre 2006 y 2008 las remuneraciones representaban en promedio un 35,7% de los ingresos totales del

Gobierno Central, pero en el período 2009-2011 la proporción ascendió a 48,9% y al cierre del último año alcanzó el 50,1% (cuadro 3.8). Este comportamiento es el resultado combinado de un aumento en la planilla del sector público y el incremento salarial que la segunda administración Arias Sánchez otorgó a 7.000 empleados del Servicio Civil, el cual tuvo que hacerse extensivo a los 45.000 empleados del MEP, a las pensiones con cargo al Presupuesto Nacional y a las transferencias a instituciones públicas que realiza el Gobierno, las cuales en parte son también salarios (Herrero, 2011).

El aumento de las remuneraciones y las transferencias al sector público prácticamente triplicó el crecimiento anual nominal de 11% que tuvo la economía entre 2010 y 2011. Si la participación de estos dos rubros hubiese permanecido constante en el nivel registrado entre 2006 y 2008, el déficit fiscal del Gobierno Central hubiese sido de 0,72% (Garita, 2012).

A diferencia de los años 2009 y 2010, en los que el ritmo de crecimiento anual de los gastos reales fue de 15,8%, en el 2011 ese rubro experimentó una contracción de -1,2%. Ello se debió a las disminuciones registradas en noviembre y diciembre de ese año, cuando se presentó una contracción mensual de los gastos reales de -1,1% y -3,2%, respectivamente.

Los recortes asociados a la contracción del gasto total se explican por la reducción en las inversiones de capital y las transferencias corrientes, en especial las dirigidas al sector público. El primer rubro mostró una tasa de crecimiento real negativa de 35,7%, en comparación con el dinamismo observado en los últimos tres años (26,6%). Por su parte, las transferencias corrientes se contrajeron un 0,7% después de haber registrado una tasa de crecimiento de 19,2% entre 2008 y 2010 (gráfico 3.15).

Una vez más el país tuvo que implementar medidas de contención del gasto en áreas estratégicas para el desarrollo humano. De ahí que sea urgente encontrar soluciones en materia de generación de ingresos, pues de otra manera estará en riesgo la capacidad del Estado

CUADRO 3.8

Participación de los gastos del Gobierno Central como porcentaje de sus ingresos totales

Rubro	Promedio 2006-2008	2009	2010	2011
Remuneraciones	35,7	47,2	49,4	50,1
Gasto en bienes y servicios	3,5	4,5	4,4	4,5
Transferencias corrientes	32,1	44,6	51,4	48,6
Servicio de intereses	20,1	15,2	14,7	14,9
Gastos de capital totales	8,7	12,8	16,4	10,1

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

para avanzar en la reducción de la pobreza e impulsar la productividad de todos los sectores de la economía, en procura de mejorar la distribución de los beneficios generados por el estilo de desarrollo.

Como consecuencia de esta evolución, el resultado financiero del Gobierno Central fue el más alto de América Latina. Esto es preocupante, sobre todo si se considera que el contexto actual presenta varios factores que tienden a dificultar el logro de una solución pronta y eficaz. La recuperación económica se ve amenazada por la desaceleración de la economía mundial, la deuda del sector público sigue en aumento (44,6% del PIB), el resultado primario del Gobierno Central revirtió en los últimos tres años su tendencia de superávit y empezó a registrar un déficit cercano de al 2% del PIB (promedio 2009-2011) y las favorables condiciones de endeudamiento y tasas de interés son vulnerables ante el panorama de incertidumbre en el plano internacional.

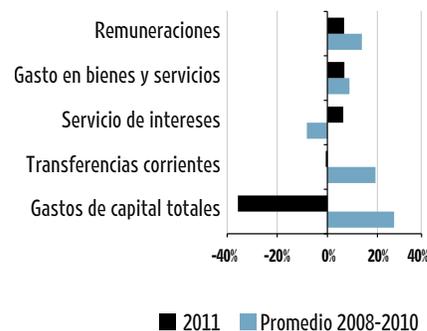
Buena parte de las fuentes de recuperación de ingresos no es sostenible

Gracias a la reactivación económica experimentada en los dos últimos años, los ingresos tributarios tuvieron una tasa de expansión real de 3,8% en 2010, y de 6,0% en 2011. No obstante, esta recuperación se sustenta en rubros altamente vulnerables al comportamiento de la economía.

Al igual que en los años previos a la crisis, los impuestos de aduanas y renta son las principales fuentes de ingresos

GRAFICO 3.15

Crecimiento de los gastos totales del Gobierno Central



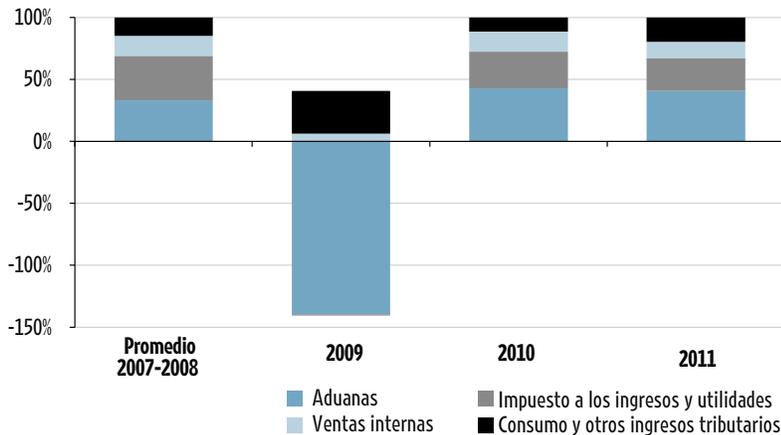
Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

y explican el 42,6% y el 26,3%, respectivamente, del aumento registrado en 2011. Sin embargo, estos tributos están muy ligados a la evolución de la economía, de modo que un eventual cambio en las importaciones en los próximos meses, así como reducciones en la tasa de crecimiento, tendrán un efecto directo en la recaudación (gráfico 3.16).

Del comportamiento observado en los ingresos y gastos se desprende que el actual problema fiscal obedece a un crecimiento acelerado de las remuneraciones y las transferencias al sector público (+3,4% del PIB) entre 2009 y 2011, y no a la disminución de ingresos por efecto de la crisis (-0,9% del PIB) en el mismo período (Garita, 2012). Esto explica por qué a partir de 2008 los gastos del Gobierno Central perdieron relación con la tasa de crecimiento de

GRAFICO 3.16

Aporte al crecimiento de los ingresos tributarios, por tipo de impuesto



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

la economía, mientras que los ingresos lo hicieron en 2009, para luego volver a alinearse con la expansión del PIB (gráfico 3.17). Esta realidad pone al país en una situación compleja: aumentar el gasto puede tener un efecto recesivo, por la inestabilidad macroeconómica que provocaría la necesidad de financiar el déficit fiscal, pero, al mismo tiempo, contener el gasto puede reducir la capacidad de la economía para generar las condiciones que se requieren para impulsar el crecimiento.

La situación descrita agrava los riesgos sobre los que este Informe ha venido alertando. En el Decimoquinto Informe se planteó que la tendencia de largo plazo de las erogaciones en sueldos, salarios y pensiones ha estado dominada por un efecto de desplazamiento de los gastos de capital y las transferencias de tipo social. En la presente coyuntura este problema es aún mayor, puesto que el país acumula más de veinte años de rezago en el área de inversión y debe hacer frente a los problemas de sostenibilidad que atraviesa el sistema de seguridad social, todo ello en un ambiente político en el que parece difícil llegar a acuerdos para poner en marcha reformas sustantivas en materia de ingresos fiscales y eficiencia del gasto público.

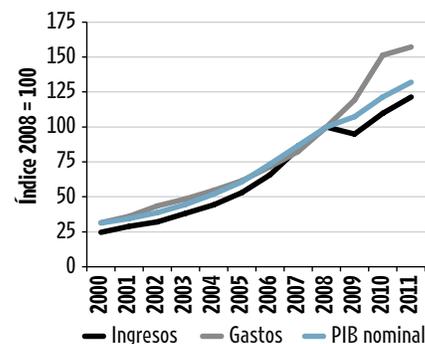
Un ejemplo que ilustra el efecto perjudicial de los rezagos de inversión pública es el deterioro que muestra la infraestructura nacional y el esfuerzo que se requiere para su recuperación. Según el Plan Nacional de Transporte, para el período 2011-2035 se requiere una inversión anual equivalente al 4% del PIB (CGR, 2012c). Otras estimaciones indican que la brecha de Costa Rica en relación con los niveles de infraestructura per cápita de las naciones asiáticas duplica el monto del *stock* actual (Perrotti y Sánchez, 2011). De igual forma, según el último *Informe Mundial de Competitividad* (FEM, 2012), en materia de calidad de infraestructura portuaria, vial y ferroviaria Costa Rica ocupa las posiciones 132, 111 y 100, respectivamente, entre 139 países.

Desequilibrios fiscales repercuten en estabilidad y limitan crecimiento

De acuerdo con la naturaleza jurídica de sus instituciones, la arquitectura del Estado costarricense tiene características particulares. En términos presupuestarios, los recursos destinados al Gobierno Central constituyen tan solo una tercera parte del gasto público total; las otras dos corresponden al sector descentralizado, al que pertenecen entidades como la CCSS, el ICE y los

GRAFICO 3.17

Evolución del índice de las finanzas del Gobierno Central y PIB nominal



Fuente: Garita, 2012, con datos del BCCR y el Ministerio de Hacienda.

81 municipios, cuyas finanzas son fiscalizadas y aprobadas por la Contraloría General de la República. De modo que, al analizar las finanzas públicas, deben considerarse las particularidades de esas dos grandes áreas. Esta aclaración es importante porque, a diferencia del pasado, en los dos últimos años el desequilibrio fiscal del sector público se debe tanto al déficit del Gobierno Central como al debilitamiento de las finanzas de las empresas públicas. En términos generales este comportamiento repercute en la estabilidad interna, limita el crecimiento económico y, por tanto, confirma la importancia de llevar a cabo una reforma fiscal que permita la generación de nuevos ingresos y un mejor manejo de los gastos.

En lo que concierne al Gobierno Central, las repercusiones de la situación fiscal empezaron a manifestarse sobre todo a finales del 2011, cuando se dieron las mayores contenciones de la inversión de capital, se frenó el ritmo de crecimiento de la inversión social y las necesidades de financiamiento comenzaron a generar presiones al alza en las tasas de interés locales. La tasa básica pasiva, que había mostrado una relativa estabilidad a fines del 2011 y los primeros cinco meses del 2012, pasó del 8% al 10% en mayo de este último

año. Como se analiza más adelante, este comportamiento le resta margen de maniobra a la política monetaria y limita su capacidad de actuar en forma contracíclica para impulsar, mediante reducciones en las tasas de interés, el crecimiento real de economía. Además, genera incentivos para la entrada de capitales, con la consecuente apreciación de la moneda local y los riesgos que esto implica para algunos sectores productivos.

El desequilibrio fiscal difícilmente puede ser corregido con el solo manejo de los ingresos y gastos actuales, sin que esto tenga efectos negativos en el desarrollo y el crecimiento económico del país. Las estimaciones obtenidas al analizar varios escenarios así lo evidencian. Por ejemplo, si continúa el ritmo de expansión casi nulo (0,6%) que mostraron los gastos entre febrero y octubre de 2011 (período de contención del gasto) y se mantiene el crecimiento mensual promedio (también de 0,6%) que registraron los ingresos entre 2010 y 2011, el déficit fiscal se lograría corregir a finales del año 2018. En este caso la inversión social y en infraestructura seguiría cayendo progresivamente, dado que los gastos en remuneraciones y pensiones se comportan con inflexibilidad a la baja.

Resultados similares se obtienen al analizar otros escenarios que toman en cuenta la recuperación de los ingresos, por la vía de un mayor crecimiento de la economía. Por ejemplo, en un contexto positivo en el que el aumento de los ingresos es parecido al registrado en la época de expansión (2006-2007), cuando el PIB creció a tasas que rondaban el 7%, y a la vez se mantiene la contención del gasto, el equilibrio fiscal se lograría a finales del 2013 (Garita, 2012). Este escenario, sin embargo, es poco factible, ya que en la actualidad la tasa de crecimiento del PIB es casi la mitad de la alcanzada en 2007, y hay expectativas de reducción por efecto de la desaceleración de la economía mundial. Además, como se supone que los gastos se comportan igual que lo han venido haciendo con las medidas de contención, los rezagos en la inversión social y en infraestructura se ampliarían,

dado que estos son los rubros que están soportando el ajuste.

Como se mencionó, en 2010 y 2011 el resto del sector público ha sumado presión al desbalance financiero, en particular por el desempeño de las empresas públicas (ICE, Recope, CNP, AyA, JPS). Éstas pasaron de tener superávits recurrentes durante los últimos veinte años, a generar un déficit financiero que se triplicó entre 2010 y 2011. En efecto, mientras en los años noventa y el período 2000-2009 las empresas públicas mantenían en sus balances superávits equivalentes al 0,7% y el 0,1% del PIB, respectivamente, en 2010 y 2011 el resultado fue de -0,5% y -1,4% (cuadro 3.9).

Al igual que en el Gobierno Central, la causa principal de este resultado es el aumento de los gastos permanentes, específicamente de la planilla. Si se contabilizan los gastos del sector público total excluyendo al Gobierno

Central, se observa que el rubro de sueldos y salarios aumentó su participación del 34,0% al 38,8% del gasto total entre 2008 y 2011. Por el contrario, los gastos de capital, la compra de bienes y servicios y los gastos en intereses se redujeron en 3,4, 1,2, y 1,0 puntos porcentuales, en cada caso. Por su parte, las transferencias corrientes se mantuvieron relativamente estables (cuadro 3.10).

Como es sabido, para atender el desequilibrio fiscal del Gobierno Central y financiero de las empresas públicas se ha tenido que recurrir al endeudamiento, lo que a su vez ha generado nuevas presiones y ha incrementado tanto el riesgo-país como la vulnerabilidad de la estabilidad externa. El seguimiento de la deuda pública es un indicador fundamental para evaluar la sostenibilidad de las finanzas estatales, ya que conforme aumenta la deuda el Gobierno pierde grados de libertad en

CUADRO 3.9

Resultado financiero del sector público

Sector	Promedio 1990-1999	2000- 2009	2010	2011
Sector público global	-2,8	-2,5	-6,0	-5,6
BCCR	-1,4	-1,2	-0,5	-0,6
Sector público no financiero	-1,4	-1,4	-5,6	-5,0
Gobierno Central	-2,9	-2,2	-5,2	-4,1
Instituciones públicas	0,9	0,7	0,1	0,5
Empresas públicas	0,7	0,1	-0,5	-1,4

Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR y el Ministerio de Hacienda.

CUADRO 3.10

Estructura de los gastos totales del sector público general, excluyendo al Gobierno Central
(porcentajes y puntos porcentuales)

Rubros	2008	2011	Diferencia
Sueldos y salarios	34,0	38,8	4,8
Transferencias corrientes	25,3	26,1	0,8
Gasto de capital	20,8	17,4	-3,4
Compra de bienes y servicios	11,7	10,5	-1,2
Intereses	8,2	7,2	-1,0

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

el uso de sus recursos, lo que limita su capacidad para ofrecer los bienes y servicios requeridos por la sociedad (Garita, 2012). Además, altos niveles de deuda impactan el comportamiento de otras variables macroeconómicas; por ejemplo, el aumento del riesgo de impago, o la necesidad de colocar deuda para financiar los desequilibrios fiscales, presionan al alza las tasas de interés. Esta última situación la viene experimentando el país desde los dos últimos meses de 2011 y los primeros de 2012 (fecha de corte a mayo 2012), como se verá en las secciones relacionadas con el desempeño de la política monetaria.

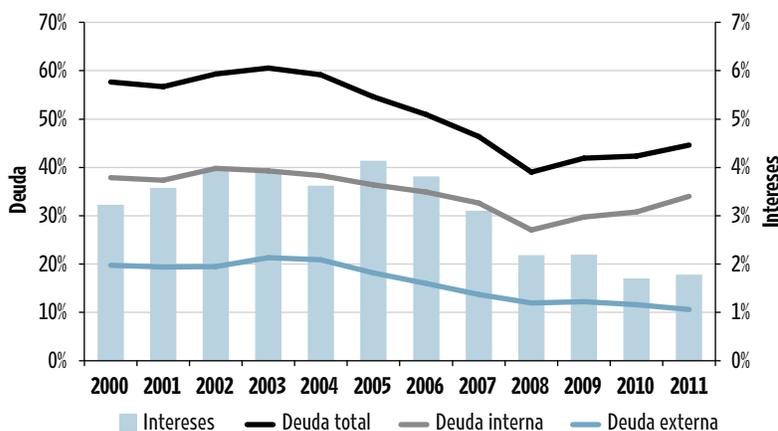
El crecimiento de la deuda del sector público ha llegado a generar preocupación, por el riesgo que supone para la sostenibilidad y la solvencia económica. La relación deuda/PIB, luego de registrar un fuerte ajuste a la baja entre 2004 y 2008, mostró un crecimiento anual promedio del 4% en los últimos tres años. De mantenerse la tendencia, esta relación, que se situó en 44,6% en el 2011, llegaría al 50% al cierre del 2014, y ya para el 2019 superaría el máximo de 60% alcanzado en 2003. Además se debe tener en cuenta que la tendencia a la baja en los intereses pagados por la deuda puede variar, y de hecho ya en el 2011 se observó un pequeño aumento (gráfico 3.18).

Para profundizar en este tema se utiliza el concepto de “intolerancia de la deuda”, según el cual toda economía tiene un nivel propio después del cual la deuda se vuelve inmanejable. No existe consenso sobre ese punto límite, ya que hay distintas variables que afectan el peso de la deuda y su sostenibilidad (recuadro 3.10).

En esta línea, el FMI estimó los niveles de referencia para la relación deuda/PIB (Bannister y Barrot, 2011). En el caso de Costa Rica, esa relación tiene un umbral aproximado del 50%, superado el cual la percepción de la calidad crediticia del Gobierno pasaría de un nivel medio a uno bajo. Esto acarrearía grandes dificultades para cubrir el déficit fiscal, impactaría de modo negativo el valor de la deuda en circulación y encarecería el financiamiento al sector

GRAFICO 3.18

Evolución de la deuda del sector público (porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda y el BCCR.

RECUADRO 3.10

Variables que afectan el peso de la deuda pública y su sostenibilidad

Según Reinhart y Rogoff (2009) y Reinhart et al. (2003), las principales variables que afectan la deuda pública y su sostenibilidad son:

- Ahorrantes cautivos potenciales: las economías con una alta propensión al ahorro cuentan con mayores recursos que, en principio, se pueden utilizar para financiar el sector público.
- Relación entre deuda interna y deuda externa: una mayor proporción de deuda en moneda local está asociada a menores riesgos de impago.
- Niveles y volatilidad de la inflación: la deuda se erosiona con la inflación, ya que se necesita menos producción para pagar las deudas; en otras palabras, se pueden pagar las mismas deudas con menos esfuerzo.
- Posición deudor/acreador neto: la relación entre los activos y los pasivos de un gobierno -es decir, su patrimonio-

determina si éste tiene mayor capacidad para pagar sus deudas.

- Habilidad para recaudar impuestos: la eficiencia de las autoridades tributarias, los ingresos, la riqueza y la disposición de los ciudadanos a pagar impuestos también afectan la capacidad para honrar la deuda pública.
- Superávit/déficit primario: la existencia de un superávit primario indica que es posible pagar los gastos y además disponer de recursos para honrar intereses y pagar la deuda, lo que permite ir la disminuyendo conforme el tiempo avanza.

Otras variables importantes para medir la tolerancia a la deuda de un país son la relación entre los niveles de crecimiento real y las tasas reales de interés, la institucionalidad y la estructura económica en general.

Fuente: Garita, 2012.

privado, afectando así el crecimiento de la economía (Garita, 2012). Cabe anotar que ya en el pasado la deuda pública costarricense ha estado por encima de ese umbral de 50% y aun así se logró colocar un monto importante de deuda externa; sin embargo, esto se hizo a tasas de interés mucho más altas, las cuales implícitamente no solo aumentan los recursos que se tienen que destinar al servicio de la deuda, en detrimento de otros gastos, sino que además presionan al alza las tasas de interés que deben pagar los consumidores y empresarios.

Con el fin de conocer la capacidad del país para cumplir con el nivel antes indicado, Garita (2012) realizó una serie de estimaciones que arrojan resultados interesantes. Por ejemplo, para lograr una relación deuda pública total/PIB del 45% (5 puntos porcentuales por debajo del nivel establecido por el FMI) se requeriría un saldo primario de -0,4% del PIB¹³ (la cifra registrada en el 2011 fue -4,1%). Para el caso de la deuda del Gobierno Central, Lücke y Rojas (2011) determinaron que un aumento equivalente a dos puntos del PIB en los ingresos mejoraría significativamente la solvencia del Gobierno Central. También tendrían un efecto positivo la disminución del gasto en dos puntos del PIB o la combinación de ambos.

Los escenarios planteados, tanto para el sector público total como para el Gobierno Central, muestran que los riesgos en materia de solvencia no son irrelevantes, en especial porque las necesidades de contención de gasto ya están poniendo en peligro el crecimiento futuro, así como el margen de acción del Estado para atender los retos del desarrollo humano. El panorama actual sin duda aleja a Costa Rica de la aspiración de tener un nivel prudente de deuda pública y un crecimiento económico sostenible.

Sin propuestas robustas para generar nuevas fuentes de ingresos fiscales

Ante el serio problema fiscal que enfrenta el país, las soluciones que se han planteado no son muy distintas a las aplicadas en las últimas décadas: reformas tributarias parciales, que buscan generar ingresos con carácter de urgencia y que resultan en más endeudamiento y escasos beneficios. Tanto hoy como en el pasado, las propuestas no apuntan al diseño de un plan estratégico de manejo fiscal, ni alcanzan para llevar adelante las inversiones que demanda el desarrollo humano sostenible. Tampoco encuentran un ambiente político que haga viable el diálogo necesario para sugerir reformas más ambiciosas.

En el *Decimosexto Informe Estado de la Nación* se indicó que el país tiene un ingreso tributario per cápita inferior al registrado tanto en naciones con el mismo PIB per cápita, como en el conjunto de países que, al igual que Costa Rica, se encuentran en el grupo de alto desarrollo humano. Para acortar esa distancia, se requeriría una carga tributaria de al menos 18,2%, es decir, 4,9 puntos porcentuales adicionales a la actual (13,3%). Un aumento de tal magnitud está muy por debajo de las metas planteadas en los proyectos de reforma discutidos recientemente, incluso en sus versiones originales. Como se recuerda, en un inicio el Poder Ejecutivo sometió a discusión legislativa el proyecto de “Solidaridad Tributaria”, mediante el cual esperaba una recaudación de 2,5 puntos del PIB. Dada la poca viabilidad política de esa iniciativa, se realizó un largo proceso de negociación que culminó con una nueva propuesta, que generaría recursos equivalentes a 1,5 puntos del PIB. No obstante, la Sala Cuarta emitió una declaratoria de inconstitucionalidad que dio por terminado cualquier avance en este proyecto. Ante esa situación, el Gobierno anunció una serie de medidas que, en principio, aportarían 0,8 puntos, pero la mitad de ellos estaban sujetos a la reforma rechazada, de modo que solo se espera recaudar 0,4 puntos del PIB (E¹⁴: Prat, 2012). En junio de 2012 el Ministerio

de Hacienda llamó a un diálogo para conciliar las expectativas de la sociedad sobre los servicios asociados a la inversión social y la disponibilidad de recursos, en un contexto de contención del gasto público en el que se prevén mejoras en la recaudación, pero no nuevas fuentes de ingresos (Ayala, 2012).

Esta realidad nuevamente sugiere la conveniencia de abrir un debate nacional sobre la reforma del Estado. Si bien este sería un proyecto de largo plazo, es necesario comenzar a avanzar, en procura de acuerdos que permitan construir un Estado capaz de satisfacer las demandas de la sociedad, así como de mantener -y ojalá mejorar- los logros alcanzados en materia de desarrollo humano. En este sentido, la generación de fuentes de ingreso, el manejo eficiente de los gastos y la rendición de cuentas son elementos esenciales que deben formar parte de esa reforma. En esta línea, para el presente Informe se realizó un análisis sobre la evolución de las exenciones fiscales y los gastos con destinos específicos, en el entendido de que estos son instrumentos de la política fiscal que, tras un amplio proceso de revisión, pueden ayudar a sanear las finanzas públicas. Este tema se aborda en el siguiente apartado.

Instrumentos de política fiscal que requieren revisión: exenciones y gastos con destino específico

Como herramientas de política pública, las exenciones y los gastos con destinos específicos permiten, por un lado, incentivar el consumo y la inversión y, por otro, garantizar la cobertura de gastos estratégicos para el desarrollo. Sin embargo, estos instrumentos han empezado a ser cuestionados por su inflexibilidad, por la escasa revisión que se hace de ellos y por la dificultad que supone modificarlos en atención a los cambios en el entorno, lo cual es especialmente importante dado el efecto redistributivo que generan. El uso excesivo y la falta de evaluaciones periódicas del impacto y pertinencia pueden descuidar, en el caso de las exenciones, el esfuerzo por crear incentivos de producción y consumo que no comprometan la recaudación y, en

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE ESTABILIDAD Y SOLVENCIA DE LAS FINANZAS PÚBLICAS, véase Garita, 2012, en www.estadonacion.or.cr

el caso de los gastos, la aplicación de mecanismos de control y el desarrollo de prácticas más eficientes en el manejo de los fondos públicos.

A partir de los años noventa en Costa Rica se empezó a hacer un uso excesivo de las exenciones y gastos con destinos específicos, sin establecer los mecanismos de seguimiento y evaluación necesarios (Rodríguez, 2012). El resultado de estas omisiones es la constante creación de exenciones que erosionan la capacidad de recaudación del Estado y el incumplimiento de promesas para cubrir demandas sociales mediante los gastos con destinos específicos, sin que se creen los recursos para ello. Por concepto de exenciones el Estado está dejando de percibir ingresos por un valor equivalente a un 5,8% del PIB (Programa de Estudios Fiscales-UNA y DGH-Ministerio de Hacienda, 2011) y el 77,8% de las leyes aprobadas que le asignan obligaciones al Estado no están acompañadas de recursos para cubrir las (Programa Estado de la Nación, 2011).

Se desconoce impacto y conveniencia de las exenciones fiscales

Aunque en el país no ha sido frecuente revisar la legislación en materia de exenciones, en el año 2011 empezaron a gestarse algunas iniciativas para estimar los recursos que el Estado deja de percibir (gasto tributario) por el otorgamiento de estos beneficios. Según la legislación actual en Costa Rica existen cuatro fuentes principales de exoneraciones: la Ley del Impuesto sobre la Renta, la Ley General de Impuesto sobre las Ventas, las exenciones previstas en otras leyes de impuestos (selectivo de consumo e impuesto único a los combustibles) y las exoneraciones creadas por regímenes especiales (zonas francas). Como se dijo, el gasto tributario estimado de estas cuatro fuentes es de un 5,8% del PIB, lo que equivale al 43,3% de los ingresos tributarios del 2011. En orden de importancia el aporte principal proviene del impuesto sobre las ventas (63%) y del impuesto sobre la renta (31%; cuadro 3.11).

Actualmente el Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas

CUADRO 3.11

Gasto tributario de Costa Rica, según tipo de impuesto. 2011 (porcentaje del PIB)

Impuesto	Exención	Gasto tributario
Impuesto de ventas	Consumo local	3,4
	Impuesto cobrado en aduanas	0,2
	Exenciones en compras locales	0,0
	Exenciones genéricas	0,0
Subtotal en ventas		3,6
Impuesto de renta	Personas jurídicas: zonas francas	0,6
	Personas jurídicas: cooperativas	0,1
	Personas jurídicas: asociaciones	0,1
	Otros rubros en personas jurídicas	0,0
	Personas físicas	0,4
	Rentas pasivas del capital	0,4
	Otras rentas	0,2
Subtotal en renta		1,8
Otros	Importaciones exoneradas en regímenes varios	0,1
	Depósito Libre de Golfito	0,2
	Exoneraciones en impuesto a combustibles	0,2
Subtotal en otros		0,4
Total		5,8

Fuente: Rodríguez, 2012, con datos del Programa de Estudios Fiscales de la UNA y la Dirección General de Hacienda.

(IICE) de la UCR, en conjunto con el Ministerio de Hacienda, está dando seguimiento al tema y efectuando nuevas estimaciones. Los resultados ponen a Costa Rica en una posición intermedia en comparación con otros países (cuadro 3.12). No obstante, dado que las exoneraciones representan un alto porcentaje de los ingresos fiscales, es necesario seguir realizando estudios que, desde el punto de vista de la economía política, den cuenta de la importancia y pertinencia de las exenciones en función de los aportes que están haciendo, o no, para lograr progresividad en el sistema tributario.

No existen estudios sobre los efectos que están teniendo las exenciones en la población y el país en general. Un ejercicio de sistematización de los beneficiarios actuales (cuadro 3.13) muestra un conjunto heterogéneo, que no siempre se orienta a grupos de menores ingresos sectores que tienen rezagos de productividad y necesidades de innovación (Rodríguez, 2012).

El otorgamiento de incentivos fiscales a sectores dinámicos de la economía

trajo consigo una tensión que no ha podido resolverse, dado que estos, comparativamente, generan pocos ingresos tributarios. En contraste, el esfuerzo por atraer inversiones extranjeras supone una exigencia para las finanzas públicas, ya que muchas de las condiciones que hacen atractivo al país demandan cuantiosas inversiones en educación, capacitación, innovación e infraestructura. Por otra parte, la posibilidad de eliminar los incentivos fiscales a la IED, como ha ocurrido en algunos países, requiere el desarrollo de una oferta de incentivos alternativos que, a su vez, implica la movilización de recursos frescos -de los que el Estado costarricense no dispone- especialmente hacia zonas de bajo desarrollo, infraestructura, innovación y tecnología, entre otros (Hernández y Martínez, 2012). Esta es una discusión que el país debe abordar, por ser un tema estratégico que plantea retos tanto en materia fiscal como de fomento productivo.

Los resultados expuestos ameritan una evaluación profunda de las exenciones vigentes en el país. Sin embargo,

CUADRO 3.12

Gasto tributario para un grupo de países (porcentaje del PIB)

País	Gasto tributario	Año de la estimación	Carga tributaria ^{a/}
Reino Unido	17,0	2006	28,0
Canadá	10,2	2004	13,8
Guatemala	8,0	2009	10,4
Estados Unidos	6,0	2008	10,3
República Dominicana	5,9	2009	14,9
Costa Rica	5,8	2011	13,3
Chile	5,7	2009	15,3
México	5,4	2007	
España	4,8	2008	10,7
Ecuador	4,5	2007	
Colombia	3,5	2007	13,6
Brasil	3,2	2009	15,6
Corea del Sur	2,5	2006	15,5
Argentina	2,1	2011	
Países Bajos (Holanda)	2,0	2006	27,7
Perú	1,8	2009	13,4
Alemania ^{b/}	0,7	2006	11,3

a/ La recaudación se refiere a las transferencias obligatorias al Gobierno Central con fines públicos. Se excluyen las multas, las sanciones y la mayoría de las contribuciones. El dato corresponde al año que registra la estimación de la carga tributaria. En el caso de República Dominicana el dato es del 2008.

b/ Solo incluye el gasto tributario del Gobierno Federal.

Fuente: Rodríguez, 2012, con datos de OCDE, Banco Mundial, Programa de Estudios Fiscales de la UNA y Ministerio de Hacienda.

en los últimos veinte años las reformas realizadas a la “Ley reguladora de todas las exoneraciones vigentes, derogatorias y excepciones” (n° 7293) y a la “Ley de simplificación y eficiencia tributaria” (n° 8114) no han incluido criterios de evaluación. En el primer caso se mantuvieron muchas exoneraciones y se agregaron nuevas¹⁵, que hoy tienen un gran peso entre los recursos no recaudados¹⁶; no se introdujeron disposiciones para medir la eficacia de las exenciones, ni se estableció la obligación de contar con un presupuesto de gasto tributario para dar seguimiento a los recursos no recaudados. En el segundo caso se eliminó una serie de exoneraciones del impuesto de ventas, pero estas fueron menores y no tuvieron un impacto permanente en la recaudación (Rodríguez, 2012).

El reto de evaluar en profundidad las exenciones y su impacto requiere estudios periódicos que estimen su costo fiscal, las alternativas y la viabilidad política de eliminarlas en caso oportuno. Como aporte a esta discusión, en el Decimoséptimo Informe se presentaron varios ejercicios de simulación en torno

CUADRO 3.13

Sectores y grupos beneficiarios de las exoneraciones vigentes

Grupos de bienes o actividad exonerada	Beneficiario
Bienes alimentarios	■ Consumidores en general, con mayor impacto en los hogares de deciles inferiores, por la importancia del gasto en alimentos en el ingreso.
Servicios	■ Consumidores en general, con una fuerte concentración en los dos últimos deciles, particularmente en el décimo (de mayores ingresos).
Insumos agropecuarios, maquinaria agrícola y productos veterinarios	■ Productores agropecuarios, particularmente aquellos que venden bienes finales exentos en el mercado local.
Rentas de personas jurídicas	■ Accionistas de las empresas (zonas francas). ■ En el caso de las cooperativas y las asociaciones, los beneficios se trasladan a sus asociados, en la forma de excedentes mayores ^{c/} .
Rentas de personas físicas	■ Asalariados en general que se benefician de la exoneración del aguinaldo y el salario escolar, con mayor impacto en las personas con salarios mayores ^{b/} .
Rentas pasivas del capital	■ Hogares de los deciles mayores, particularmente los del décimo ^{c/} .
Exoneraciones del impuesto a los combustibles	■ Líneas aéreas, flotas mercantes, flotas de cruceros y empresas de zonas francas.
Exoneraciones de impuestos de regímenes especiales	■ Consumidores y empresarios de actividades turísticas, organismos internacionales y sus funcionarios, instituciones y empresas públicas, y grupos de población particulares.

a/ La falta de información sobre el tipo de asociados en función de su ingreso impide conocer si el beneficio lo reciben personas de deciles bajos, medios o altos.

b/ Por la forma de cálculo del impuesto sobre el salario escolar, que se suma al salario del mes de enero a efecto de aplicar el impuesto de renta, los mayores beneficiados de esta exoneración son las personas con los salarios más altos.

c/ Se toman en cuenta los datos de la ENIG sobre las fuentes de ingreso de los hogares, el tipo de rentas pasivas que tienen exenciones y las actividades financieras beneficiadas (cuyos mínimos de inversión son bastante elevados). Las participaciones de los fondos de desarrollo inmobiliario pueden tener valores mínimos de 50.000 dólares, mientras que las participaciones de fondos inmobiliarios tienen valores mínimos de 5.000 dólares.

Fuente: Rodríguez, 2012.

al impuesto de ventas, los cuales evidenciaron el alto grado de sensibilidad que tienen los hogares costarricenses frente a decisiones de quitar o agregar exoneraciones, situación que demanda mayores esfuerzos de negociación y búsqueda de acuerdos políticos.

Destinos específicos del gasto: en su mayoría carentes de financiamiento

La fijación de destinos específicos es una herramienta de política que surge como alternativa para asegurar la cobertura de ciertos gastos importantes para el desarrollo del país, en especial cuando hay un ambiente político de baja credibilidad. Así, la orientación de recursos hacia rubros específicos busca garantizar que las erogaciones se ejecuten de acuerdo con lo establecido. Sin embargo, existe preocupación por la ausencia de fuentes de financiamiento que efectivamente permitan cubrir esos gastos y por la capacidad real del Estado para proveer los recursos asignados, en momentos en que las finanzas públicas presentan un severo desbalance.

La legislación costarricense permite la creación de gastos con destinos específicos, es decir, obligaciones de asignación de recursos incluidas en el marco jurídico, ya sean de carácter legal o constitucional. Al igual que las exoneraciones, este mecanismo tiene efectos redistributivos importantes que no han sido verificados o cuantificados. Acciones en ese sentido resultan necesarias sobre todo en circunstancias de crisis, pues en tal caso la existencia de esta figura obliga a enfocar las medidas paliativas hacia el recorte de otros rubros, o bien al incumplimiento de las erogaciones establecidas.

En Costa Rica se pueden identificar dos tipos de gastos con destino específico, en función de su origen: los previstos en la Constitución (8% del PIB para educación y 6% de los ingresos del Gobierno Central para el Poder Judicial) y los creados mediante leyes. Estos últimos, a su vez, se pueden dividir en dos grupos, según tengan o no una fuente particular de ingreso que los financie. Cabe anotar, sin embargo, que la ausencia de fuentes de ingreso se da a contrapelo del

principio constitucional de equilibrio presupuestario, y de los esfuerzos que se han desplegado para integrar criterios de responsabilidad presupuestaria en el proceso de formulación de las leyes. En varias ediciones de este Informe se ha advertido que en el país cada vez más se reconocen derechos sin prever el financiamiento necesario para su tutela y protección, lo que genera presiones crecientes sobre un Estado que, por falta de recursos, es incapaz de satisfacer las demandas ciudadanas. Entre las leyes aprobadas en el año 2010, el 82,4% de las que amplían derechos y el 77,8% de las que asignan nuevas obligaciones al Estado, no cuentan con fuentes de financiamiento que aseguren su cumplimiento y sostenibilidad. Estos indicadores se deterioraron en el 2011, tal como se analiza en el capítulo 5 de este Informe.

De los principales gastos con destino específico creados en la última década, solo dos fueron dotados de una fuente de financiamiento: los de la “Ley del impuesto solidario para el fortalecimiento de los programas de vivienda” (n° 8683)¹⁷ y la “Ley de protección a víctimas y testigos” (n° 8720)¹⁸. En los demás casos se ha optado por redistribuir rentas existentes, sin considerar el uso que se estaba dando a los recursos al momento de aprobarse la norma que estableció el nuevo destino.

Fodesaf, Conavi, Dinadeco y las municipalidades son los cuatro destinos más importantes para este tipo de gastos; en 2011 las erogaciones dirigidas a ellos representaron un 1,6% del PIB, o un 12% de los ingresos tributarios. Estos rubros se tornarán muy vulnerables en los próximos años, dado que el gasto sin considerar el pago de intereses ha aumentado, y además se prevé un crecimiento en estos últimos. Como se sabe, el gasto en intereses, junto con las remuneraciones, tienen una gran incidencia sobre el déficit fiscal (Rodríguez, 2012).

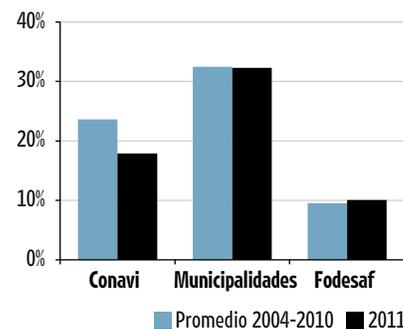
El análisis sobre el desempeño de las entidades mencionadas tiene dos vertientes. Por un lado, hay que considerar que las leyes que establecen los destinos específicos también estipulan montos determinados, que el Gobierno Central debe transferir a los entes res-

ponsables de administrar los recursos. En este aspecto ha sido frecuente el giro parcial de los fondos, por lo general debido a problemas fiscales o a la necesidad de atender otras prioridades. En años recientes esta situación ha mejorado, aunque no se ha logrado cerrar del todo las brechas. En el 2011, el Conavi y las municipalidades recibieron aproximadamente el 98% de los fondos asignados por ley y en Fodesaf la cifra ascendió a 84%, pero en Dinadeco la transferencia fue de apenas el 40% (Rodríguez, 2012).

La otra vertiente de este análisis tiene que ver con la eficiencia de las entidades responsables para ejecutar los recursos disponibles según lo indicado en sus presupuestos. En este ámbito persisten los problemas de subejecución. En 2011 solo el Conavi mostró una mejoría con respecto al promedio del período 2004-2010, ya que la proporción de gastos presupuestados que se quedaron sin realizar pasó del 24% al 18%, en el Fodesaf se mantiene el 32% y en las municipalidades el 10% de subejecución (gráfico 3.19).

GRAFICO 3.19

Porcentaje del presupuesto subejecutado^{a/} en Conavi, Fodesaf y las municipalidades



a/ Corresponde a la relación entre los ingresos presupuestados y los gastos ejecutados.

Fuente: Elaboración propia con datos de la CGR.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE EXENCIONES FISCALES Y DESTINOS ESPECÍFICOS DEL GASTO, véase Rodríguez, 2012, en www.estadonacion.or.cr

La inflación del país es una de las más bajas de América Latina

En el 2011 Costa Rica siguió registrando un nivel bajo de inflación (4,7%) y se mantuvo dentro de los rangos establecidos (gráfico 3.20) para avanzar hacia un esquema monetario de metas de inflación. De esa forma se busca ubicar este indicador, en el largo plazo, en niveles similares a los que presentan los principales socios comerciales del país (BCCR, 2012a).

El logro de una baja inflación, por tercer año consecutivo, fue impulsado por dos conjuntos de factores: los relacionados directamente con las decisiones de política monetaria y los asociados al comportamiento de la economía. En el primer caso destacan los avances en el uso de la tasa de interés como principal instrumento de control, que incide en un mejor manejo de la liquidez de la economía, la estabilidad en el tipo de cambio y la reducción de las expectativas de inflación, y en el segundo sobresalen las bajas presiones de demanda y la disminución de los precios internacionales del petróleo y los alimentos (Castro, 2012).

El resultado de 2011 trajo consigo dos logros adicionales. Por una parte, disminuyó la dispersión de precios entre los productos transables y no transables, así como entre los regulados y los no regulados; por otra, Costa Rica se distinguió por ser uno de los pocos países que redujeron su tasa de inflación

con respecto al año anterior y se ubicó entre las naciones de América Latina con los valores más bajos en este indicador.

Entre 2007 y 2010, la diferencia en el ritmo de crecimiento de los precios de los bienes y servicios transables (sujetos a comercio internacional, como alimentos, equipos médicos, vestimenta, entre otros) y los no transables (que no se comercializan en el exterior, como los servicios de construcción, peluquería, alimentación, entre otros) fue de 5,9 puntos porcentuales en perjuicio del segundo grupo, cuyos productos se encarecieron en mayor medida. En el 2011 esa relación bajó a 0,3 puntos. Esto se explica por el comportamiento que mostró el tipo de cambio durante ese año (menor volatilidad que en años anteriores) y por una menor presión de la demanda interna.

La fijación de los precios depende de la “transabilidad” de los productos y su nivel de competencia. En el caso de los bienes transables, los precios se determinan en los mercados externos y, por tanto, no pueden ser influenciados por un país pequeño como Costa Rica; los ajustes son menores y se adaptan con mayor facilidad a las variaciones del tipo de cambio¹⁹. Por el contrario, los precios de los bienes no transables dependen de la oferta local, lo que los hace más sensibles al comportamiento del tipo de cambio. La incertidumbre que enfrentan los productores de estos bienes los lleva a tratar de minimizar el impacto de una alta volatilidad en el valor de la moneda, y una forma de hacerlo es incorporar en los precios las eventuales alzas en ese indicador (Castro, 2012) y tener más cautela cuando la moneda se aprecia. Así pues, lo sucedido en 2011 se explica por la menor volatilidad que mostró el tipo de cambio y, además, porque los bienes no transables no experimentaron presiones de demanda que hicieran aumentar los precios, ya que la tasa de crecimiento del consumo de los hogares se mantuvo constante con respecto al año anterior. Esta situación fue contraria a la observada en 2010, cuando el consumo, particularmente del Gobierno, ejerció una fuerte presión de demanda

(Programa Estado de la Nación, 2011).

En el caso de los bienes y servicios regulados y no regulados la dispersión incluso cambio de sentido, al pasar de 1,3 a -0,96, es decir, los productos regulados registraron un nivel de inflación menor que el de los no regulados. Esto se debió al comportamiento del precio internacional del petróleo, cuya cotización se mantuvo por debajo de los ochenta dólares por barril durante buena parte del 2011, de modo que no hubo ajustes en los tarifas de los servicios regulados por la Aressep.

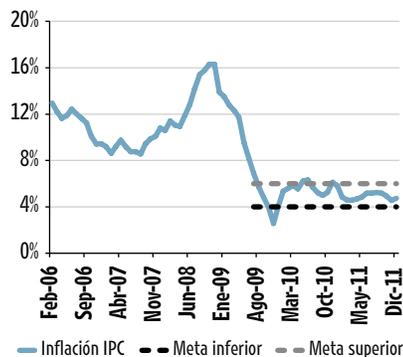
Las variaciones en el índice de precios al consumidor (IPC) tienen efectos redistributivos, puesto que impactan el poder adquisitivo de la población. Según nivel de ingresos, el descenso de la inflación ha favorecido a los hogares de menores ingresos. Para este grupo el indicador a diciembre del 2011 fue de 3,8%, mientras que para los hogares de ingresos altos el valor fue de 5,3%. Es importante destacar que, en gran medida, la reducción de los precios de los bienes y servicios que consumen los hogares de bajo ingreso responden al comportamiento positivo que tuvieron los precios de los alimentos y el petróleo, toda vez que los productos alimenticios básicos y el transporte representan un porcentaje importante en el gasto de estos hogares. Antes de la crisis (2008), cuando los alimentos registraron precios muy altos, la inflación para este grupo fue también más alta (gráfico 3.21). En este sentido, cabe advertir que las actuales condiciones de precios bajos podrían variar en el futuro.

Como se señaló anteriormente, el segundo logro en materia de inflación fue que Costa Rica se destacó como uno de los pocos países de la región que obtuvo una reducción de este indicador entre 2010 y 2011. De esta forma se ubicó dentro del conjunto de naciones con niveles de inflación menores al 5%, además de estar por debajo de las tasas registradas en economías dolarizadas (gráfico 3.22).

Como se ha venido documentando en Informes anteriores (Programa Estado de la Nación, 2010 y 2011), existen factores que limitan el logro de niveles de

GRAFICO 3.20

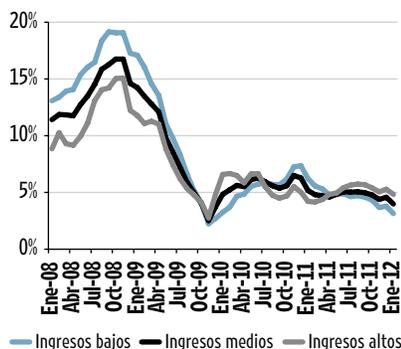
Evolución del nivel de inflación



Fuente: Castro, 2012, con datos del BCCR..

GRAFICO 3.21

Evolución del IPC, por nivel de ingreso



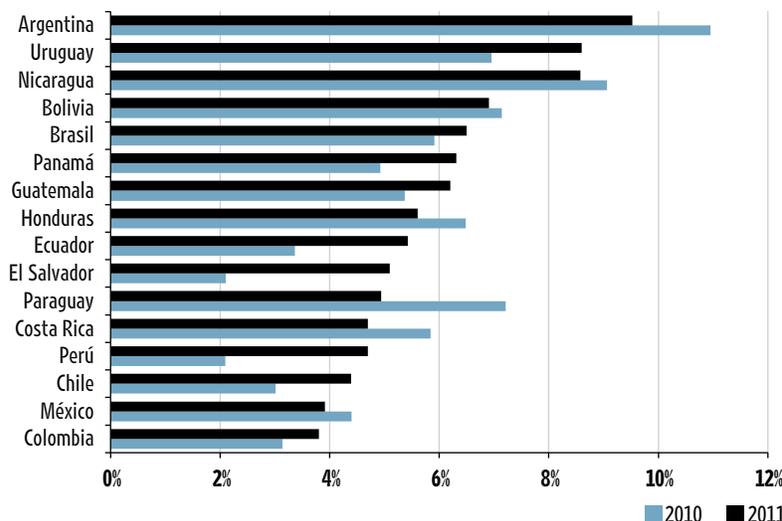
Fuente: Elaboración propia con datos del INEC

inflación menores a los ya alcanzados, y que se relacionan con la estructura de la economía, como la inercia inflacionaria, la regulación de los precios de algunos bienes y la poca competencia en algunos mercados, entre otros. En 2011 algunos de estos factores modificaron su tendencia de la década y favorecieron la disminución en el nivel de precios. Por ejemplo, se observó una menor dispersión entre los componentes del IPC, como ya se explicó, y hubo una baja en las expectativas de inflación de los agentes económicos (gráfico 3.23). Esta última se viene observando desde el 2010. Sin embargo, persistió la dificultad para trasladar las variaciones del tipo de cambio a los precios finales. Ante una apreciación del colón como la experimentada en el último año, eran de esperar reducciones mayores.

Para determinar la capacidad que tiene una empresa para trasladar al cliente las variaciones del tipo de cambio se calcula el “coeficiente de traspaso” (*exchange rate pass-through*; Kozikowski, 2007). Este coeficiente oscila entre 0 y 1 (cero significa que un aumento o disminución del tipo de cambio no provoca ajustes en los precios domésticos de los bienes y servicios; uno indica que las empresas trasladan al precio el 100% de los aumentos o disminuciones del tipo de cambio²⁰). Estimaciones realizadas por el BCCR muestran que el valor de este coeficiente se ha venido reduciendo a partir

GRAFICO 3.22

Evolución de la inflación en varios países de América Latina



Fuente: Castro, 2012, con datos del BCCR.

del establecimiento del actual régimen cambiario, pues pasó de 0,4 entre enero de 1996 y septiembre de 2006, a 0,2 entre octubre de 2006 y diciembre de 2008. Esto confirma que el traspaso del tipo de cambio a los precios no es el esperado. Además se ha modificado el lapso entre el momento en que se registra un cambio en el valor de la moneda y su incorporación en los precios: anteriormente esto sucedía en un plazo de cuatro meses, pero en la actualidad se hace en el mismo mes en que ocurre la variación (Castro, 2012). Esto es más común en mercados que tienen poca competencia o en los negocios que manejan inventarios acumulados.

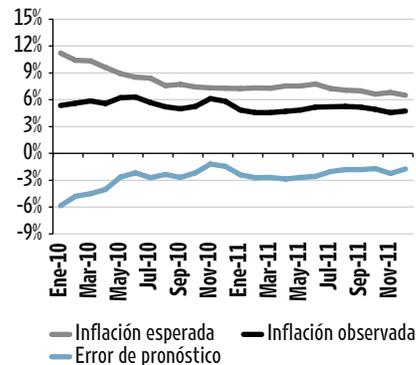
Alzas en tasas de interés locales afectarán estabilidad económica y financiera

En los primeros nueve meses de 2011 el comportamiento de las tasas de interés fue estable. Sin embargo, esta situación cambió en el último trimestre de ese año, y con mayor fuerza en los primeros meses del 2012, cuando se registró un incremento en las tasas de interés en colones. Esto se asocia fundamentalmente a las dificultades financieras del Gobierno Central.

Otros dos factores influyeron en el comportamiento de las tasas de interés: una mayor demanda de crédito, que

GRAFICO 3.23

Inflación observada, inflación esperada y error de pronóstico^{a/}



a/ El error de pronóstico muestra la diferencia entre los niveles de inflación observados y los esperados por los agentes económicos.

Fuente: Castro, 2012, con datos del BCCR.

llevó a los bancos -sobre todo estatales- a captar fondos del público, y las acciones realizadas por esas mismas entidades para equilibrar sus balances financieros, a raíz de la desmejora en los indicadores de morosidad producto de la crisis internacional. La cartera atrasada de los bancos comerciales del Estado²¹ pasó de 4,8% en 2008, a 6,4% en 2011.

La tasa básica pasiva (TBP)²² inició y terminó el 2011 en 8,0%, pero en el

transcurso del año hubo fuertes oscilaciones. En los primeros nueve meses, la TBP disminuyó 75 puntos base²³, al pasar de 8,00% a 7,25% para finales de septiembre. En el último trimestre ese descenso se revirtió, y en los primeros cinco meses del 2012 la TBP mostró una tendencia al alza que la ubicó en 10% en términos nominales y 6,5% en términos reales (gráfico 3.24).

El aumento de las tasas de interés pasivas repercutió con rezago sobre las tasas de interés activas. La tasa promedio en colones del Sistema Financiero Nacional (SFN) disminuyó casi un punto porcentual (de 18,3% a 17,4%²⁴). No obstante, esa tendencia se modificó en los primeros meses del 2012, cuando se registró un incremento de 188 puntos base, que llevó la tasa de interés activa promedio del SFN al 19,2%. Este comportamiento indica que las instituciones financieras buscaron operar con un margen de intermediación superior al 9%, lo que a su vez implica la transferencia del aumento a las tasas que se cobran al público, una práctica que afecta la capacidad de pago de los deudores.

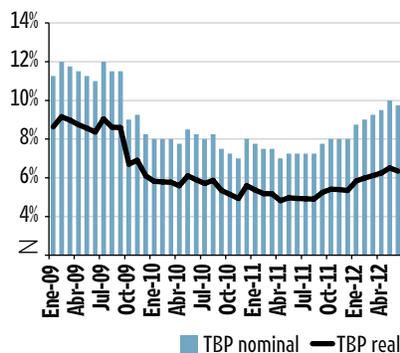
Por su parte, las tasas de interés en dólares mantuvieron una tendencia al alza, explicada por el incremento en la colocación de créditos denominados en esa moneda. La tasa de interés pasiva bruta promedio del SFN para depósitos en dólares inició el 2011 en 0,8% y terminó en 0,97%, en tanto que la tasa de interés activa promedio para préstamos en la misma divisa dólares pasó de 9,5% a 10,3%. En los primeros cinco meses de 2012 la tendencia se aceleró: la tasa pasiva aumentó en 51 puntos base y la tasa activa promedio registró un incremento de 57 puntos base (Castro, 2012).

La estabilidad y la tendencia a la baja registrada por de las tasas de interés activas a inicios del 2011, unidas a la recuperación de la actividad económica, impulsaron el crédito al sector privado, principalmente en las líneas de vivienda, consumo y comercio. Por moneda, se dinamizó el crédito en dólares, mientras que en los depósitos predominó el colón.

La dolarización de activos (créditos) y la “colonización” de pasivos (depósitos)

GRAFICO 3.24

Evolución de la tasa básica pasiva



Fuente: Elaboración propia, con datos del BCCR.

plantean desafíos y riesgos para los balances financieros. Para operar en un régimen flexible del tipo de cambio se requiere contar con instrumentos que permitan reducir o manejar la dolarización existente. En los países donde prevalecen dos monedas se han aplicado diversos mecanismos para lograr ese objetivo. Uno de ellos consiste en una agenda de “desdolarización” activa e impulsada por el mercado, que cubre dos frentes: i) revisión de la regulación para administrar los riesgos de la dolarización en el sector financiero y ii) promoción del uso de la moneda local. De modo alternativo, y desde una posición más intervencionista, se han utilizado medidas más agresivas que limitan directamente la dolarización (Ize y Levy, 2006).

Unido a lo anterior, el comportamiento de las tasas de interés limita el margen de acción de la política monetaria para apoyar la estabilidad y reaccionar ante una eventual recaída de la economía mundial. Además agrava las presiones fiscales por la vía del incremento del gasto en intereses de deuda que debe realizar el Gobierno.

Política monetaria y cambiaria: un proceso en transición que enfrenta riesgos

En el año bajo análisis, el tipo de cambio se mantuvo en el límite inferior de la banda cambiaria (en 505 colones por dólar) y presentó una menor volatilidad.

El bajo nivel mostrado por el tipo de cambio en 2010 y 2011 se explica en buena medida por la presión fiscal, que incidió considerablemente en la entrada de capitales. En esos años, la cuenta de inversión de cartera proveniente de los títulos de deuda ascendió a 633,7 millones de dólares, casi un 40% por encima de los ingresos de capitales registrados en el bienio previo a la crisis (2007-2008). Otros factores que presionaron a la baja el tipo de cambio fueron el proceso de “colonización”, que demanda mayor moneda local, el crecimiento de las exportaciones, sobre todo de servicios, y mayores flujos de IED.

En términos generales, el resultado en la riqueza financiera evidencia un proceso de “desdolarización”. En 2011 el porcentaje denominado en moneda extranjera bajó a 36,7%, en comparación con las cifras de 39,8% y 42,9% registradas en diciembre de 2010 y diciembre de 2009, respectivamente. Tomando en cuenta que la política monetaria tiene un limitado margen de acción en dólares, este resultado es positivo, aunque no resuelve los riesgos implícitos en una economía bimonetaria.

En cuanto a la menor volatilidad del tipo de cambio, cuya apreciación pasó de 10% a inicios del 2011, a 2% en el último cuatrimestre (gráfico 3.25), los factores explicativos fueron:

- Acumulación de reservas: pese a que la balanza de pagos registró déficit en cuenta corriente, éste fue compensado por el superávit en la cuenta de capital y financiera²⁵.
- Estructura del endeudamiento externo: la proporción de la deuda de corto plazo con respecto a la deuda externa total ha sido menor en los años posteriores a la crisis. Esto disminuye la presión sobre el mercado cambiario, ya que se requiere una menor cantidad de divisas para hacer frente a la deuda externa de corto plazo.
- Existencia de tipos de cambio de intervención explícitos: durante el primer semestre del 2011 el BCCR intervino en el mercado para evitar

que el tipo de cambio se ajustara por debajo del tipo de cambio de intervención de compra²⁶ y, por ende, que ocurrieran variaciones mayores en este indicador (Castro, 2012).

En los siguientes párrafos se presentan los resultados de una sistematización realizada por Castro (2012), sobre los principales riesgos que enfrenta la actual política monetaria, los cuales están relacionados con las restricciones que imponen una economía bimonetaria, la entrada y salida de capitales de corto plazo y el tipo de intervención en el mercado cambiario. A estos riesgos se agregan, en la actual coyuntura, la incertidumbre internacional y las presiones fiscales.

En lo que concierne a las restricciones propias de una economía bimonetaria que funciona bajo un esquema de metas de inflación, el tipo de cambio es la variable que asimila los choques externos derivados de la cantidad de divisas que salgan o entren a la economía. Si el choque es adverso, el tipo de cambio tenderá a aumentar, y si es favorable la moneda se apreciará. Estas oscilaciones tienen impacto en el sector productivo y, por tanto, pueden generar presiones para que la política monetaria se desvíe del objetivo de mantener la inflación y se enfoque, más bien, en el control del tipo de cambio. Esta situa-

ción incide en el comportamiento de las personas, pues tanto el sector privado como el público realizan sus labores de administración en un sistema que no cuenta con herramientas (derivados cambiarios) que les permitan gestionar los riesgos cambiarios²⁷. Algunos instrumentos de política empleados en otros países para manejar este riesgo son: i) impulso de una activa política de “desdolarización”, mediante la revisión de la regulación para administrar los riesgos de la dolarización financiera y promover el uso de la moneda local u otros mecanismos de indexación, ii) desarrollo de un mercado de derivados privado, por medio del cual se negocie la volatilidad y se distribuya el riesgo de las fluctuaciones del tipo de cambio, y iii) definición de reglas de intervención por parte del Banco Central, con el fin de reducir la volatilidad.

Los flujos de capital constituyen un segundo riesgo para el manejo de la política cambiaria. Ante una entrada fuerte de capitales de corto plazo, se podrían dar variaciones en el tipo de cambio con efectos reales en la economía. En septiembre de 2011 se observó cómo el Banco Nacional Suizo introdujo una paridad fija de 1,2 francos suizos por euro como cotización mínima, para evitar la revaluación de su moneda. En el respectivo comunicado de prensa se señala que la sobrevaluación del

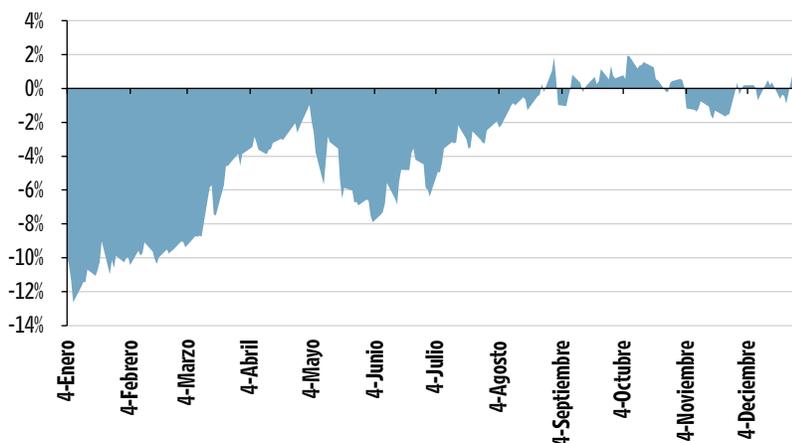
franco amenazaba a la economía y aumentaba el riesgo de un desarrollo deflacionario (Banco Nacional Suizo, 2012). Algunas medidas que pueden ayudar en el manejo de este riesgo son: i) identificar la afluencia capitales de corto plazo (por parte de la autoridad monetaria), ii) aplicar controles de capital de forma temporal, iii) hacer uso de encajes mínimos diferenciados por moneda (en el caso costarricense esto requeriría la revisión del límite legal que establece un porcentaje máximo al encaje mínimo), iv) establecer una paridad fija mínima para evitar revaluación no deseada y v) revisar el nivel de tasa de interés de política monetaria y, por ende, de la estructura de tasas de interés de la economía.

El tercer riesgo tiene que ver con los mecanismos de intervención en el mercado cambiario, específicamente con la definición de reglas explícitas o implícitas por parte de la autoridad monetaria y la rendición de cuentas sobre los procesos de intervención, factores que ayudan a administrar el riesgo. Esto tiene relación con la ambivalencia que muestra el BCCR cuando anuncia (desde hace casi seis años) la intención de migrar hacia un sistema de metas de inflación, pero continúa ejerciendo cierto control sobre las variaciones del tipo de cambio cuando éste se “pega” a la banda.

La incertidumbre internacional es el cuarto factor de riesgo. Ante este escenario el tipo de cambio tenderá a subir y, por ende, repercutirá en las hojas de balance del sector empresarial; eventualmente también presionaría los activos de reserva del BCCR. Para hacer frente a tal situación se podrían considerar las siguientes medidas: i) identificar los factores de riesgo en el entorno de incertidumbre internacional, ii) revisar y monitorear el saldo de deuda externa, tanto pública como privada, para determinar su vulnerabilidad ante una caída repentina del financiamiento, iii) si el tipo de cambio alcanzara el límite superior de la banda y pusiera en riesgo los activos de reserva, la autoridad monetaria tendría que valorar la posibilidad de dejar de lado la defensa de la banda superior, y iv) desarrollar un mercado de derivados

GRAFICO 3.25

Variación interanual del tipo de cambio. 2011



Fuente: Castro, 2012, con datos del BCCR.

privado, por medio del cual se distribuya el riesgo de un alza en el tipo de cambio.

Finalmente, el quinto riesgo proviene de las presiones que ejerce el desbalance fiscal. La persistencia de ese déficit podría incrementar la carga de la deuda pública con respecto al PIB y elevar las tasas de interés locales, lo que a su vez, podría modificar el comportamiento de la inflación, con los consecuentes efectos sobre la economía real. En este escenario sería conveniente impulsar reformas fiscales que ayuden a aumentar ingresos y mejorar gastos, así como revisar el nivel de la tasa de interés de política monetaria (cuadro 3.14).

En otro orden de ideas, no se debe perder la perspectiva del entorno económico mundial y los cambios que ha experimentado desde que se instauró el régimen cambiario vigente. En el 2006 y los siguientes dos años, el país mostraba un buen ritmo de crecimiento económico y un balance positivo en las finanzas públicas, es decir, un escenario propicio para introducir el régimen cambiario de flotación. Sin embargo, a mediados del 2008 el entorno mundial cambió drásticamente, llegó la crisis que condujo

a la reducción de las tasas de interés internacionales y ocasionó un intenso flujo de capitales especulativos hacia América Latina, lo que a su vez dio lugar a la apreciación de las monedas de muchos países de la región, incluida Costa Rica. Por otra parte, las medidas adoptadas para enfrentar la crisis generaron un déficit fiscal importante, que hoy está afectando las tasas de interés y limitando el margen de acción de la política monetaria. Esta situación, sumada a los riesgos antes analizados, cambió radicalmente el contexto en que se desenvuelve la política monetaria, pues ha quedado demostrado que los factores que inciden en la inflación no son solo de tipo monetario (control de liquidez en la economía), sino que además están ligados al desempeño de la economía global.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE **ALCANCES Y RETOS DE LA POLÍTICA MONETARIA**, véase Castro, 2012, en www.estadonacion.or.cr

Nuevo retos para la política monetaria: manejo de las tensiones políticas

Las metas de inflación constituyen el objetivo de la actual política monetaria costarricense y han tenido logros importantes, como se documentó en apartados anteriores. Sin embargo, la modificación del régimen cambiario, como parte de las acciones necesarias para alcanzar ese objetivo, enfrenta nuevos retos, relacionados con el impacto distributivo desigual que el régimen está teniendo en la economía y con el manejo político que se deriva de esa realidad. Alonso (2012b) llevó a cabo una consulta para conocer la opinión de diversos actores sobre el manejo de la política cambiaria. En ese proceso participó un grupo de expertos (economistas y académicos) y no expertos (empresarios y representantes de cámaras), cuyas actividades se ven expuestas a las oscilaciones del tipo de cambio. La información recabada no es estadísticamente significativa, pero sí da cuenta de los puntos de vista de actores influyentes.

Las conclusiones a las que se llegó mediante este ejercicio no deben

CUADRO 3.14

Riesgos de la política monetaria en el contexto actual

Riesgo	Instrumentos y medidas de política utilizados en otros países
Restricción de una economía bimonetaria	<ul style="list-style-type: none"> ■ Aplicación de una política activa de desdolarización. ■ Definición de reglas de intervención para reducir la volatilidad. ■ Desarrollo de un mercado de derivados.
Flujos de capital de corto plazo	<ul style="list-style-type: none"> ■ Identificación de la afluencia de flujos de capital de corto plazo. ■ Adopción temporal de controles de capital. ■ Utilización del encaje mínimo. ■ Establecimiento de una paridad fija mínima para evitar revaluación no deseada. ■ Revisión del nivel de tasa de interés de política monetaria y la estructura de las tasas de interés de la economía.
Incertidumbre internacional	<ul style="list-style-type: none"> ■ Identificación de los riesgos en el entorno de incertidumbre internacional. ■ Revisión y monitoreo del saldo de deuda externa. ■ Posibilidad de dejar de lado la defensa de la banda. ■ Desarrollo de un mercado de derivados privado.
Situación fiscal	<ul style="list-style-type: none"> ■ Reforma fiscal. ■ Revisión del nivel de tasa de interés.
Mecanismos de intervención en el mercado cambiario	<ul style="list-style-type: none"> ■ Definición de reglas de intervención. ■ Rendición de cuentas sobre los procesos de intervención.

Fuente: Castro, 2012.

interpretarse como el resultado de un análisis técnico sobre la política monetaria, sino como las percepciones y puntos de vista que explican el acuerdo o desacuerdo de las personas consultadas con el régimen actual. Independientemente de que estas opiniones tengan como trasfondo los intereses de sectores o grupos específicos, lo relevante es identificar las áreas en que existe descontento, que podrían generar tensión a la hora de tomar decisiones en esta materia y que, por tanto, pueden ser un insumo de utilidad para las autoridades correspondientes.

Con el anterior régimen cambiario, los efectos distributivos desiguales se derivaban de oscilaciones del tipo de cambio que sucedían en un entorno de completa certeza. El riesgo era manejado en su totalidad por la entidad responsable, el Banco Central. Con el régimen actual el panorama es muy distinto, pues el riesgo y la incertidumbre fueron trasladados a los actores de la economía. En estas circunstancias tres nuevos elementos han adquirido relevancia; el primero es la economía política, que permite entender la posición de los actores involucrados y las presiones que pueden generar; el segundo es la necesidad de discutir la implementación de instrumentos de política monetaria adicionales a los que se han aplicado tradicionalmente, y el tercero es la urgencia de acelerar los esfuerzos para promover el desarrollo productivo, toda vez que la baja inflación es insuficiente para resolver los problemas estructurales existentes, que se agravan en un contexto de apreciación cambiaria y riesgo de una nueva contracción de la economía global. Sobre este último punto se debe tener presente que hay sectores y grupos de empresas que no conocen o no cuentan con los mecanismos necesarios para manejar las pérdidas ocasionadas por las variaciones en el tipo de cambio. Compensar los efectos de esas variaciones requiere, además, aumentos de productividad que solo se logran en el largo plazo y que dependen en mucho de la política pública enfocada a estimular a los sectores productivos.

De manera generalizada los consultados critican el manejo que se ha hecho

de la política cambiaria. No se plantea regresar al régimen anterior, ni migrar a uno distinto; lo que genera dudas es la capacidad de reacción del actual régimen frente a los riesgos, la poca o nula aplicación de instrumentos adicionales de política monetaria que podrían ayudar a obtener mejores resultados, y las dificultades que ese vacío puede generar en el desarrollo productivo, dado que el país muestra un rezago importante en el fomento de mayores niveles de productividad, en un entorno en el que existen grandes brechas entre sectores y entre regiones. En este sentido, los actores identificaron algunos factores que inciden en el nivel y oscilación del tipo de cambio y afectan el desempeño de algunos sectores. Entre ellos están los siguientes:

- **Tamaño del mercado.** Un mercado pequeño se presta para que la oferta y la demanda de divisas sean impactadas por los movimientos y decisiones de pequeños grupos de actores. Esta situación abre espacios para la manipulación, lo que a su vez genera una alta volatilidad, nada conveniente para el desarrollo de los sectores productivos. Existe el riesgo de que esta vulnerabilidad sea aprovechada en los movimientos de capital que realizan los bancos del exterior que operan en el país.
- **El rezago en la productividad limita la posibilidad de contrarrestar los efectos de la apreciación.** Dado que la apreciación cambiaria puede generar pérdidas económicas a las empresas²⁸, se deben realizar esfuerzos para mejorar y, si es necesario, modificar la gestión y los costos derivados del funcionamiento de los negocios para compensar esas pérdidas. Las empresas han tomado acciones para incrementar su productividad, pero su avance depende de sus capacidades internas y de factores externos ligados a la política pública y el contexto internacional. Además, por la estructura de algunos mercados, la apreciación cambiaria no se ha traducido en menores precios -tal como se

documentó antes, al comentar la reducción del coeficiente de traspaso- lo cual entorpece el mejoramiento de los niveles de productividad.

- **Riesgo de entrada de capitales especulativos.** Los acontecimientos de los últimos años han demostrado que mucho de la apreciación cambiaria se debe a la entrada de capitales que aprovecharon el diferencial de las tasas de interés. Las personas consultadas coincidieron en la necesidad de utilizar instrumentos que limiten el ingreso de capitales especulativos, por los efectos adversos que tiene la acelerada apreciación en el desempeño del sector real de la economía. Contrario a otros países de la región, como Brasil y Perú, en Costa Rica no se han usado instrumentos que tengan un efecto significativo en las entradas de capitales especulativos, tales como encajes a préstamos del exterior, encajes a depósitos en moneda local de no residentes, encajes especiales, encajes a los ingresos de capital, intervenciones para la compra de divisas, e impuestos a la entrada de capitales, entre otros, algunos de los cuales incluso están contemplados en la Ley Orgánica del BCCR; otros demandarían cambios en la legislación.

Además, los participantes en la consulta expresaron descontento por el impacto que ha tenido en sus actividades el actual régimen cambiario. Específicamente mencionaron las siguientes situaciones:

- **Impacto negativo sobre los sectores exportador y turístico.** Las empresas que facturan en dólares y gastan en colones sufren reducciones en sus balances cuando convierten la moneda extranjera en moneda local y ésta última está apreciada. Incluso pueden ocurrir pérdidas si el tipo de cambio sigue bajando. En este grupo están las micro y pequeñas empresas locales vinculadas al sector exportador, y las más afectadas son las de agroexportación y de turismo.

- Lenta implementación de un mercado de derivados. Los derivados son instrumentos que permiten a los empresarios manejar las pérdidas generadas por la volatilidad del tipo de cambio. Sin embargo, en Costa Rica no se conocen, el reglamento para su implementación es complejo y el mercado es pequeño, por lo que no genera las presiones de oferta y demanda suficientes para su desarrollo.
- Señales confusas del manejo del BCCR. Se percibe incertidumbre en torno a la decisión de la autoridad monetaria de migrar hacia un régimen

flexible, como está planteado en el esquema de metas de inflación. El entorno actual presenta riesgos que demandan mayor transparencia y mayor certeza para los agentes económicos (empresarios y consumidores) acerca de la capacidad de la política monetaria para enfrentarlos.

Es claro que detrás de críticas al régimen cambiario hay distintas motivaciones: desde aquellas que responden a los efectos directos que tiene en sectores específicos de la economía, hasta otras que se relacionan con aspectos técnicos del manejo y los riesgos de la política monetaria.

Aunque ninguna de las personas consultadas propuso regresar al régimen anterior o sustituir el actual, sus percepciones evidencian que el régimen cambiario no es un instrumento neutro, sino que afecta y puede verse afectado por las expectativas de los agentes económicos. Esto sugiere la necesidad de que las autoridades responsables presten atención a esas expectativas al decidir los pasos futuros en la gestión y administración de la política cambiaria.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE CONSULTA SOBRE RÉGIMEN CAMBIARIO, véase Alonso, 2012b, en www.estadonacion.or.cr

La coordinación del capítulo estuvo a cargo de Karla Meneses.

Se elaboraron los siguientes insumos: "Impactos de la recuperación económica en la producción, el empleo y los ingresos (2010-2011)", de Julio Rosales; "Desempeño del sector externo costarricense en el 2011: el caso del sector de servicios y el turismo", de Luis Alonso Sancho; "Capacidades productivas para generar y absorber riqueza: un enfoque territorial", de Ricardo Matarrita; "Evolución de la pobreza, el empleo y los ingresos durante el 2011: características socioeconómicas y de entorno en las que vive la persona adulta mayor en Costa Rica y principales avances en el diseño e implementación de los programas Comunidades Solidarias y la Red Nacional de Cuido", de Pablo Sauma; "Sostenibilidad, solvencia y contribución al crecimiento de la política fiscal costarricense", de Melvin Garita; "Efectos de la reforma de la Ley de Zonas Francas" y "Valoración crítica a cinco años de funcionamiento del régimen cambiario: consensos y desacuerdos", de Eduardo Alonso; "Evolución de las exoneraciones fiscales y los destinos específicos de impuestos en los últimos veinte años", de

Fernando Rodríguez; "Principales resultados y limitaciones de la política monetaria y cambiaria en el 2011", de Isaac Castro.

Se realizaron las siguientes contribuciones especiales: "Tendencias de la IED en América Latina: IED se reactiva y repunta en la región", de la Cepal; "Encadenamientos productivos en Costa Rica: el rol de la agencia de promoción de encadenamientos", de José Flores, y "Resumen del estado de las Mipyme: segunda encuesta nacional de Mipyme", del Observatorio de Mipymes de la UNED, y "Nueva fuente de información sobre el mercado laboral: Encuesta Continua de Empleo", del INEC. ProDus-UCR realizó el mapa 3.1.

Un agradecimiento especial a: José Angulo, por sus aportes al documento sobre el régimen cambiario, a Julio Rosales por sus contribuciones en la etapa de abordaje de investigación y en la lectura de las ponencias, y a Max Soto por la lectura crítica del capítulo.

La edición técnica fue realizada por Karla Meneses, Miguel Gutiérrez Saxe y Jorge Vargas Cullell. Se agradecen los comentarios de Francisco de Paula Gutiérrez, Helio Fallas, la

División Económica del BCCR e Irene Arguedas, de Comex.

La revisión de cifras la efectuó Karla Meneses.

Los talleres de consulta se realizaron los días 7 de junio y 20 de julio de 2012, con la participación de Alberto Alonso, Jason Alvarado, Betsabé Álvarez, Irene Arguedas, Geovanny Barboza, Rolando Barrantes, Margarita Bolaños, Laura Bonilla, Alvaro Cáliz, Martha Castillo, Isaac Castro, Mauricio Castro, Leonardo Chacón, Juan Ernesto Cruz, Helio Fallas, Francisco Gamboa, Orlando García, Melvin Garita, María Elena González, Miguel Gutiérrez, Jennyfer León, Pedro León, Miguel Loría, Kattia Madrigal, Ricardo Matarrita, Karla Meneses, Leonardo Merino, Guido Miranda, Federico Mora, Natalia Morales, Sergio Navas, José Pacheco, Yeison Paniagua, Eduardo Prado, Luis Ramírez, Álvaro Ramos, Luis Rivera, Lucrecia Rodríguez, Susan Rodríguez, Christopher Sanabria, Albán Sánchez, Luis Alonso Sancho, José Fulvio Sandoval, Max Soto, Hazel Valverde, Jorge Vargas, Pablo Villamichel 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 (ventajas competitivas y no comparativas), la incorporación del progreso técnico y el aumento de la productividad (Hernández, 2004).
- 3** También debe estar fundamentada en la remoción de los factores estructurales que causan inflación inercial.
- 4** Contar con un clima de negocios adecuado, tanto para la empresa local como para la extranjera, es un elemento esencial para generar un proceso sostenible de inversión, lo cual a su vez constituye un círculo virtuoso de ahorro.
- 5** Es importante señalar que si bien la “nueva economía” corresponde en mucho a actividades relacionadas con el mercado internacional, como las exportaciones de bienes y servicios (zonas francas, turismo, sector financiero, servicios empresariales), también incluye actividades que han cobrado fuerza en los últimos años, como el mercadeo, la publicidad y la informática, entre otras. De igual forma, en el grupo de “zonas francas” no se consideran todas las actividades que ahí se realizan, sino únicamente aquellas que tienen un peso importante en el dinamismo exportador y son de reciente surgimiento. Para más detalle sobre la metodología de clasificación véase Meneses (2009 y 2011).
- 6** Estos rubros explican cerca del 62% del incremento que registraron las importaciones totales entre el primer cuatrimestre del 2012 y el mismo período del 2011. Alrededor del 21% corresponde a los bienes de consumo y un 17% a la factura petrolera.
- 7** Corresponde al promedio de los bancos a diciembre de cada año. Toma en cuenta el Banco de Costa Rica, el Banco Nacional y el Banco Crédito Agrícola de Cartago.
- 8** Las cifras globales recopiladas por el Banco Central no ofrecen información acerca de las inversiones individuales realizadas las empresas, que ayudaría a explicar con mayor detalle este crecimiento.
- 9** En 2010 la región recibió 120.880 millones de dólares. En 2009, en plena crisis económica internacional, el monto fue de 81.589 millones de dólares, equivalentes a una caída de 40,4% con respecto a 2008.
- 10** En 2010 los sectores de manufactura avanzada y ciencias de la vida fueron declarados como sectores estratégicos para el país. (*La Gaceta* n° 229, del 25 de noviembre de 2010).
- 11** Sin tomar en cuenta el territorio de áreas protegidas.
- 12** Este índice fue elaborado por la Escuela de Estadística de la Universidad de Costa Rica y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Para mayor detalle consúltese el *Atlas del Desarrollo Humano Cantonal de Costa Rica 2011* (PNUD-Costa Rica y UCR, 2011).
- 13** La ecuación utilizada para estas estimaciones es:
- $$sp_t = d_{t-1} \frac{r-g}{1-g}$$
- Donde sp es el saldo primario, d es la deuda pública como porcentaje del PIB, r la tasa de interés real implícita y g la tasa de crecimiento real de la economía. Al cierre del 2011 la deuda pública total como porcentaje del PIB era de 44,6%, la tasa de interés real implícita rondaba el 3% y el crecimiento esperado para la economía en los próximos dos años se estimaba en 4%.
- 14** Las referencias que aparecen anteceditas por la letra “E” corresponden a entrevistas o comunicaciones personales realizadas durante el proceso de elaboración de este Informe. La información respectiva se presenta en la sección “Entrevistas”, de la bibliografía de este capítulo.
- 15** Específicamente se dispuso la exoneración del salario escolar y la de los impuestos que pesaban sobre las loterías, así como sobre las adquisiciones de bienes y servicios que realizara la Junta de Protección Social.
- 16** La reforma a la Ley 7293 mantuvo sin modificaciones importantes las exoneraciones del impuesto de ventas, que representan el 3,68% del PIB.
- 17** Se creó un impuesto a las viviendas de alto valor, cuya recaudación aportará el financiamiento requerido.
- 18** Su nombre completo es “Ley de protección a víctimas, testigos y demás sujetos intervinientes en el proceso penal, reformas y adición al Código Procesal Penal y al Código Penal”. Para su financiamiento se eliminó la exoneración sobre los intereses de los títulos valores en dólares emitidos por el Ministerio de Hacienda, el Banco Central y los bancos públicos.
- 19** Otro factor que explica los ajustes de precios son las diferencias en la tasa de crecimiento de la productividad, la cual tiene una mayor variación en los sectores vinculados al comercio internacional.
- 20** Estos casos son muy raros. Ocurren solo si existen demandas que reaccionan con una alta sensibilidad a variaciones en los precios, o bien por efecto de políticas empresariales deliberadas.
- 21** Corresponde al promedio a diciembre de cada año. Toma en cuenta el Banco de Costa Rica, el Banco Nacional y el Banco Crédito Agrícola de Cartago.
- 22** La TBP es un promedio ponderado de las tasas de interés de captación brutas en colones, negociadas por los intermediarios financieros residentes en el país, y las tasas de interés de los instrumentos de captación del BCCR y el Ministerio de Hacienda, negociadas tanto en el mercado primario como en el secundario, todas ellas a plazos de entre 150 y 210 días.
- 23** Un punto base corresponde a 0,01%, por lo que 100 puntos base equivalen a 1,00%.
- 24** En su punto máximo este descenso se acercó a los 150 puntos base, en particular porque la tasa de interés activa promedio máxima fue de 18,50%, mientras que la tasa de interés activa promedio mínima se ubicó en 17,08%.
- 25** A diciembre de 2011, las reservas monetarias internacionales del BCCR sumaban 4.755,8 millones de dólares, en comparación con el saldo registrado en diciembre de 2010, de 4.627,2 millones de dólares.
- 26** Este mecanismo se ha utilizado no solo cuando el tipo de cambio se ajusta a la baja, sino también cuando se ajusta al alza. El BCCR ha usado el tipo de cambio de intervención de venta para evitar un ajuste completo al alza, tal como sucedió durante buena parte de 2008 y 2009.
- 27** Para comprender la importancia del desarrollo de un mercado de derivados cambiarios, piénsese en la dificultad que enfrentarían los administradores, tanto del sector privado como del público, si no existiese un mercado de seguros, en los cuales se realice una cobertura de determinados riesgos.
- 28** Un ejemplo es la piña, tercer producto de exportación, que participa con un 6,9% en las exportaciones totales del país. Entre diciembre de 2009 y febrero de 2011 el precio por caja de la fruta se mantuvo en 5,75 dólares. El tipo de cambio en diciembre del 2009 fue 573 colones por dólar, mientras que en febrero del 2011 fue de 495 colones. El ingreso por caja de piña se redujo de 3.294,75 colones a 2.846,25. Por su parte, el salario por trabajador en diciembre de 2009 era de 256.464 colones, y en febrero de 2011 era de 287.976 colones. Esto significa que, para cubrir el salario de un trabajador hoy en día es necesario vender veintitrés cajas de piña más de las que se vendía antes de la revaluación del colón (Alonso, 2012b).

