

CAPÍTULO
3Oportunidades, estabilidad
y solvencia económicas

INDICE

Hallazgos relevantes	129
Valoración general	131
Valoración del Decimotavo Informe	132
Aspiraciones	132
Introducción	133
Oportunidades	133
Crecimiento económico poscrisis es volátil	136
Buen posicionamiento y diversificación de la oferta exportable, especialmente en zonas francas	138
Alta proporción de mano de obra no calificada limita reducción del desempleo	143
Debilidades de las políticas de fomento productivo impiden aprovechar las oportunidades	147
Institucionalidad compleja para apoyar a las mipyme	151
Programas de apoyo a las pyme con problemas de ejecución	156
Estabilidad y solvencia económicas	157
Recaudación tributaria sin ingresos frescos y con tasas de crecimiento volátiles	158
Incremento del gasto del gobierno desalineado de la actividad económica y con mayor inflexibilidad a la baja	160
La inflación se mantiene en un dígito, pero se dificulta alcanzar la meta de largo plazo	165
La economía opera técnicamente con un tipo de cambio fijo	167
Se interrumpe la estabilidad de las tasas de interés	169
Política monetaria y fiscal a prueba	173

HALLAZGOS RELEVANTES

- » En 2012 el ritmo de crecimiento del PIB (5,1%) se mantuvo por encima del promedio de América Latina (3,1%) y presentó altos niveles de volatilidad entre el primero y segundo semestres. Este patrón se observa desde el año 2010.
- » El deterioro fiscal vulnera la solvencia del Estado. La evolución de los gastos está desvinculada del crecimiento del PIB y los ingresos se recuperan a paso lento. El país sigue sin aprobar reformas fiscales para resolver el problema.
- » El sector exportador consolida su buen posicionamiento en productos dinámicos, impulsados sobre todo por las zonas francas. Esta actividad es altamente dependiente de las importaciones y en ella la inversión en investigación y desarrollo es menor que la de otros países que tienen una oferta exportable similar.
- » La política fiscal recurrió al endeudamiento interno y externo para financiar los gastos corrientes del Gobierno. En 2012 la deuda pública total aumentó seis puntos porcentuales y representó el 51,2% del PIB.
- » La combinación de las presiones fiscales sobre las tasas de interés y el exceso de liquidez de la economía internacional, le restó eficacia a la política monetaria. Se interrumpió la estabilidad en el comportamiento de las tasas de interés y el tipo de cambio se mantuvo en el límite inferior de la banda.
- » La inflación enfrentó presiones al alza. Los precios de los bienes regulados tuvieron una variación que casi duplicó la registrada por el índice de precios al consumidor. Además se requirió la intervención del Banco Central para sostener el tipo de cambio y evitar que la entrada de capitales provocara una mayor apreciación del colón.
- » La productividad de las empresas de menor tamaño responde a un círculo virtuoso entre tamaño y orientación exportadora. Existen brechas importantes entre las empresas que exportan y las que tienen como destino el mercado local. Las primeras son en promedio más grandes, pagan salarios casi tres veces mayores y tienen una productividad laboral que supera a las segundas en un 31%, pero están concentradas territorialmente.
- » Se han realizado importantes esfuerzos para mejorar la plataforma institucional de apoyo y financiamiento a las Mipyme. Sin embargo, persisten las dificultades para sostener e incrementar el acceso a sus principales programas y la colocación de los recursos disponibles.
- » El uso de exoneraciones fiscales como herramienta de política pública ha sido una práctica frecuente en la historia económica del país (1950-2013). Una de cada veinticinco leyes aprobadas hasta abril de 2013 creó algún incentivo tributario.
- » El país avanza a paso lento en la transformación de su mercado laboral. El alto porcentaje de mano de obra con bajos niveles de escolaridad (menos de secundaria completa) está presente no solo en la población ocupada, sino también en la que busca trabajo por primera vez. En ambos casos el nivel ronda el 60%.
- » El margen de intermediación financiera sigue estando entre los más altos de la región centroamericana. El comportamiento a la baja de las tasas de interés no se refleja en las cuotas que paga la población que recibe crédito.

CUADRO 3.1

Resumen de indicadores económicos. 2008-2012

Indicador	2008	2009	2010	2011	2012	Promedio 2001-2011
Oportunidades						
Crecimiento del PIB real por persona (%)	1,2	-2,5	3,5	3,1	3,8	2,5
Crecimiento real del ingreso nacional disponible por persona (%)	0,4	-0,2	3,7	2,8	3,4	2,3
Formación bruta de capital/PIB (%)	24,5	22,0	22,1	23,0	23,7	21,6
Crédito al sector privado (% PIB)	41,7	40,2	37,2	38,5	39,6	30,8
Crecimiento de las exportaciones (dólares corrientes) ^{a/}	1,8	-7,6	7,6	10,2	10,1	3,8
Tasa de desempleo abierto (%)	4,9	7,8	7,3	7,7	7,8	6,2
Tasa de subempleo visible (%)						
Índice de salarios mínimos reales (enero 1995=100) ^{b/}	107,0	111,2	113,9	115,4	117,4	107,9
Índice de ingreso promedio real mensual (2000=100)	106,8	114,3	123,6	121,3	124,8	103,3
Índice de términos de intercambio (1991=100)	82,3	87,5	88,9	87,0	87,4	91,0
Estabilidad						
Inflación (IPC 2006=100) (%)	13,9	4,0	5,8	4,7	4,6	10,2
Déficit comercial/PIB (%)	16,8	6,9	9,5	12,6	11,9	8,7
Déficit de cuenta corriente/PIB	9,3	2,0	3,5	5,4	5,3	4,8
Tipo de cambio efectivo real multilateral (1997=100) ^{c/}	89,3	88,9	83,1	78,9	75,4	96,5
Resultado financiero del Gobierno Central/PIB (%) ^{d/}	0,2	-3,4	-5,3	-4,1	-4,4	-2,4
Solvencia						
Ahorro nacional neto/PIB (%)	11,1	9,0	10,3	9,2	9,1	10,0
Reservas internacionales netas/importaciones por mes ^{e/}	3,8	5,6	5,3	4,5	6,1	4,4
Deuda interna del Gobierno Central/PIB (%) ^{f/}	17,6	21,5	23,2	25,8	29,2	24,3
Deuda externa/PIB (%)	12,0	12,2	11,6	10,6	12,3	16,8
Gasto público en educación/PIB (%)	5,7	6,8	7,2	7,0	7,2	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 y 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.

VALORACIÓN GENERAL

En 2012 una vez más el desempeño de Costa Rica en materia de oportunidades, estabilidad y solvencia económicas tuvo lugar en un contexto local e internacional de alta inestabilidad e incertidumbre. No se logró sostener el ritmo de expansión que registró el PIB a principios de año y persistió la erosión de las finanzas públicas, que se tradujo en niveles de endeudamiento crecientes y dificultades para mantener la inversión social y en infraestructura. En este escenario la economía enfrentó amenazas que demandaron intervenciones de la política económica, en especial la monetaria, para no poner en riesgo la estabilidad.

Fue un año en el que se mantuvieron las tendencias, en el que se acentuaron los rasgos de vulnerabilidad de la economía. Los beneficios de las fortalezas y oportunidades alcanzadas por algunos sectores no se distribuyen equitativamente entre la población, las empresas y los territorios. En otras palabras, el bienestar de toda la población no es hoy el fundamento de la economía costarricense, ni de la política pública, pese a la conocida declaración de la Constitución Política. La política fiscal y monetaria logró sortear ciertas amenazas de corto plazo al recurrir al expediente del endeudamiento interno y externo, sin realizar cambios sustantivos para mejorar las condiciones a futuro y reducir riesgos de mayor trascendencia y alcance. Además, con esta estrategia ha quedado limitada esencialmente la capacidad del Estado para influir en las oportunidades de una manera sana y vigorosa, en un contexto de recursos humanos desocupados y con bajos niveles de calificación y productividad.

La dificultad para ampliar y distribuir las oportunidades obstaculiza el pleno aprovechamiento de los logros alcanzados por el país, como el posicionamiento de su oferta exportable y la atracción de inversión extranjera directa (IED). La senda de desempeño del sector exportador ha llevado a colocar bienes con alto valor agregado en mercados dinámicos alrededor del mundo. Sin embargo, los aciertos en la selección de productos líderes no se traducen en procesos que favorezcan el acceso de la manufactura local a los beneficios. La participación de Costa Rica en las cadenas de valor, por lo general en eslabones de ensamble u otros procesos que no generan valor agregado, se acompaña de una alta dependencia de las importaciones. El régimen cambiario y los flujos de capitales internacionales mantienen un tipo de cambio prácticamente fijo, de colón sobrevaluado, que le resta competitividad a cada vez más sectores económicos.

Por su parte, las políticas de desarrollo productivo, en especial las que se dirigen a los sectores que tienen mayores rezagos de productividad y suplen el mercado interno, muestran avances lentos y dispares. El desempeño de esos sectores no está en línea con las características de las actividades más dinámicas y exitosas, en las que se observan círculos virtuosos entre orientación exportadora, tamaño, capacidades de gestión y formación del recurso humano.

Un contexto internacional inestable e incierto puso a prueba la capacidad de respuesta de la política fiscal y monetaria. Las medidas adoptadas para preservar la estabilidad resultaron en acciones que resuelven el problema en el corto plazo. Sin embargo, no sentaron las bases para fortalecer a futuro una política fiscal con mayor

capacidad de inversión, ni una política monetaria que integre instrumentos para gestionar la realidad local y enfrentar los riesgos del entorno mundial, ambas necesarias para administrar las fases de contracción y expansión de la economía.

Persiste la ausencia de reformas fiscales tendientes a generar ingresos frescos para un Estado que ya de por sí muestra problemas de eficiencia, sostenibilidad y solvencia, y un exiguo margen de manobra de la política monetaria.

En su decimonovena edición, nuevamente este Informe concluye que la estabilidad no se reduce a mantener bajos los precios de una canasta elemental de bienes y servicios, junto a un déficit fiscal controlado. Este enfoque restringe el concepto y la práctica de equilibrio macroeconómico que imperaban en el pasado, cuando se combinaba la búsqueda del equilibrio interno y externo con un énfasis en la actividad económica real que apuntaba a un crecimiento estable y el pleno empleo, junto a una baja inflación y la sostenibilidad de las cuentas externas. Hoy en día, algunas autoridades aún se dan por satisfechas con que la IED financie el déficit comercial y el endeudamiento se encargue del déficit fiscal, sobre un nivel de inversión claramente insuficiente.

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

VALORACIÓN DEL DECIMOCTAVO INFORME

El *Decimoctavo Informe Estado de la Nación* reportó que 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.

El crecimiento se mantuvo en un nivel similar al de 2010 y superó el de la región centroamericana. Sin embargo, puso en evidencia que el crecimiento y la estabilidad de la economía enfrentan grandes desafíos. En el ámbito externo prevalece la incertidumbre y siguen las señales de desaceleración en las principales eco-

nomías 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, pues la tasa de desempleo se mantuvo en niveles similares a los de 2009. 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. En lo fiscal, la intención expresada por el Gobierno, de procurar la reducción del déficit fiscal sin afectar la inversión social y en infraestructura, no

se concretó; la contención nuevamente recayó en las inversiones estratégicas necesarias para impulsar 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 contra cíclica y mantener el tipo de cambio.

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.

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 participativos ciudadanos, 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, con énfasis en el año 2012. Los conceptos centrales que se evalúan son las oportunidades, la estabilidad y la solvencia, a partir de la evolución de diversos indicadores económicos, sociales e institucionales.

Las oportunidades expresan el acceso que tiene 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 distintas 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 generaciones futuras. La solvencia es la capacidad de la sociedad para cubrir adecuadamente sus gastos 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.

Como es costumbre, este capítulo da seguimiento al crecimiento económico, el sector externo, las finanzas públicas y la política monetaria, ejes transversales 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.

En la sección dedicada a las oportunidades, el estudio del crecimiento económico hace énfasis en el peso que tiene la mano de obra no calificada como obstáculo para la recuperación del empleo y el incremento de la productividad. En lo que concierne al sector externo, se actualiza la información sobre el desempeño de la oferta exportable en la última década, a partir del enfoque de ventajas comparadas. Se incluye un apartado sobre las brechas de productividad entre las empresas exportadoras y las que destinan su producción al mercado local. Ese análisis es complementado por dos aportes especiales: uno que explora la evolución de las políticas de fomento de las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipyme) y otro que aborda un tema novedoso, el rol de la institucionalidad de apoyo a los sectores de la “vieja economía” (recuadro 3.1), en los casos específicos del café y el arroz.

En la sección que da seguimiento a la estabilidad y la solvencia económicas, además de los ámbitos fiscal y monetario se exploran dos áreas nuevas: por un lado, las exoneraciones tributarias y sus características desde una perspec-

tiva política y, por otro, el ciclo político del gasto. Ambos esfuerzos están en construcción y plantean líneas de investigación para futuras ediciones de este Informe.

El capítulo también ofrece un conjunto de interesantes aportes sobre los temas del “empreendedorismo” (Petry, 2013), el comportamiento de las tasas de interés (Villamichel, 2013) y el desarrollo del proyecto “Limón Ciudad-Puerto” (Fonseca, 2013). Para la elaboración de varios de estos trabajos se contó con el valioso apoyo de Comex, la CCSS, el MEIC y el Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa.

Oportunidades

En los años posteriores a la crisis del 2009, y en un contexto internacional adverso, el PIB costarricense ha tenido un crecimiento moderado y volátil, que hace más evidentes las debilidades de un estilo de desarrollo que no logra distribuir sus beneficios y ventajas entre la población, el territorio y las empresas, pero sí genera efectos de concentración de la riqueza y acrecienta el pago a factores externos. Por ello ese crecimiento no fue acompañado por mejoras semejantes en el empleo y el ingreso de los hogares, ni supuso una reducción estadísticamente significativa de la pobreza. El desempleo actual es uno de los más altos de los últimos treinta años, y mientras casi el 60% de las personas no ha concluido la secundaria, la generación de puestos de trabajo ha

RECUADRO 3.1

La reclasificación CIU para distinguir entre la “vieja economía”, la “nueva economía” y los servicios de apoyo

Desde el año 2009 el Informe Estado de la Nación ha venido empleando los conceptos de “nueva” y “vieja” economía como una clasificación alternativa de las ramas de actividad económica para analizar la dinámica del mercado laboral.

La “vieja economía” comprende las actividades agrícolas e industriales orientadas al mercado interno y la producción exportable que el país había consolidado a finales de los años setenta del siglo XX. Por su parte, la “nueva economía” se asocia al dinamismo exportador de productos no tradicionales, la creación y consolidación de zonas francas y los nuevos servicios.

Existe además un tercer sector, conformado por actividades de servicios que apoyan tanto a la vieja como a la nueva economía y que son afectadas, al mismo tiempo, por el desarrollo de estas, como por ejemplo el sector financiero. Este macro sector opera como una “bisagra” entre ambas economías.

Para la identificación práctica de estos sectores se utilizó la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de

todas las actividades económicas, en su tercera revisión (CIU3). Aunque esta herramienta no permite una identificación exhaustiva de todas las actividades económicas existentes en el país, sí proporciona información suficiente para elaborar una clasificación razonablemente precisa (clasificación a cuatro dígitos). Como insumo adicional se emplearon las encuestas de hogares que cada año lleva a cabo el INEC: hasta el 2011 la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) y a partir de ese año la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho).

La agrupación en diez sectores económicos fue realizada mediante sesiones de trabajo del equipo técnico del Programa Estado de la Nación, y con base en los análisis de varios de sus informes. Todos los años se revisa la Enaho para incorporar nuevas ramas de actividad. En 2012, en particular, se reclasificaron las ramas para ajustarlas a la cuarta revisión de la clasificación internacional (CIU4; cuadro 3.2).

Fuente: Meneses, 2009 y 2011.

favorecido de manera predominante a la mano de obra calificada.

En 2012 la expansión del PIB fue impulsada por los sectores vinculados al comercio exterior, que tuvieron un buen desempeño, concordante con las políticas de atracción de inversión extranjera directa y el posicionamiento de la oferta exportable. Si bien la inversión pública decayó en ese año, el efecto de las exportaciones compensó su impacto en el crecimiento general de la economía.

La exportación se ha diversificado y se mantiene concentrada en pocas empresas y territorios, una situación que resulta riesgosa, ya que su buen desempeño no contagia a otros sectores de la economía. Así por ejemplo, mientras las zonas francas aprovechan ampliamente los beneficios del comercio internacional, otros segmentos productivos no logran acceder a esas oportunidades. Esos sectores están constituidos en su mayoría por empresas de menor tamaño, que emplean a una mano de obra menos calificada y se orientan hacia el mercado interno. Además tienen un acompañamiento institucional insuficiente para mejorar la calidad de vida y las capacidades de la población.

El desempleo y la dualidad del mercado de trabajo favorecen el aumento de la desigualdad y la persistencia de

CUADRO 3.2

Reclasificación de las ramas de actividad de los ocupados, según tipo de economía

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, sectores financiero y de 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: Elaboración propia, con base en Meneses 2009 y 2011.

la pobreza. La mano de obra calificada encuentra oportunidades laborales, pero solo representa el 40% de la población ocupada. Además, la estructura del mercado laboral tiende a consolidarse, pues en los últimos tres años entre el 54% y el 66% de quienes buscaron empleo por primera vez, principalmente jóvenes, no tenían calificación. Este hecho aleja al país de la aspiración de fortalecer a los sectores más dinámicos de la economía y, a la vez, expandir las capacidades de los que se encuentran rezagados.

La lenta capacidad de respuesta institucional para apoyar a los sectores rezagados, el bajo nivel de calificación de un amplia proporción de los ocupados y un ambiente económico que dificulta la creación y funcionamiento adecuado de los negocios, son debilidades que tienden a hacerse crónicas e incluso dan lugar a una dinámica en la que las distancias entre la “vieja” y la “nueva” economía se acrecientan, independientemente de la perspectiva que se utilice para analizarlas. La falta de

vinculación entre ambas ha generado brechas de productividad que perpetúan las desigualdades (recuadro 3.2). Sin embargo, este Informe documenta importantes nuevos esfuerzos para desarrollar la institucionalidad y mejorar los impactos de las políticas dirigidas a los sectores rezagados. También se analizan viejos esfuerzos de política sectorial que han tenido distintos grados de éxito, asociados a las actividades tradicionales del café y el arroz.

RECUADRO 3.2

Repensar pronto el “modelo” y la estrategia

MIGUEL GUTIÉRREZ-SAXE

La insensatez de generar expectativas sociales de crecimiento y progreso, al enunciar y promover un “modelo de desarrollo” basado casi exclusivamente en la apertura internacional y la estabilidad de precios, ya ha cobrado sus víctimas. La primera de ellas fue el sistema político, que tuvo que dar la cara por esas expectativas y por las múltiples promesas derivadas del reconocimiento de abundantes derechos al bienestar, en un contexto de escasos recursos y disminuidas capacidades públicas, cuya única excepción son los importantes esfuerzos dedicados a las políticas públicas que impulsan esa nueva economía y esa nueva visión. Hoy dudamos de la política y de las instituciones.

Hoy es el “modelo de desarrollo” el que enfrenta más directamente la crítica, pues con un puñado de indicadores en mano no podemos concluir que existe un buen desempeño económico. Entre tanto, sus antiguos impulsores sienten la necesidad de aclarar que el “modelo” por sí solo no resuelve los desafíos de la Costa Rica actual, como la persistencia de la pobreza y la desigualdad en la distribución del ingreso, el nivel de desempleo y los rezagos en la competitividad asociados a la infraestructura, la disponibilidad de fuerza de trabajo calificada y altamente calificada, así como a las capacidades y eficiencia de las instituciones públicas. Algunos de aquellos impulsores admiten que no podemos continuar

esperando resultados de un “modelo” que otorga tantas exoneraciones a los sectores que, si bien son los más dinámicos de la economía, agregan poco valor nacional y establecen débiles encadenamientos productivos (compran poco en el mercado local), sociales (contratan a pocos, y solo calificados) y fiscales (pagan, de manera indirecta, unos pocos impuestos al país). Hoy dudamos hasta de tener un destino común como nación.

Es por esto que volvemos a una vieja discusión que sostuvimos desde el inicio del Estado de la Nación: la noción del desarrollo no puede reducirse al crecimiento del PIB, a la estabilidad de precios y a la inserción internacional; es indispensable considerar: i) las oportunidades de empleo decente para todas las personas, no solo para las vinculadas a la inversión extranjera directa, ii) los equilibrios macroeconómicos internos y externos, no solo la estabilidad de precios y el control del gasto público, y iii) la solvencia, que considera el financiamiento sano de los factores centrales que conducirán al desarrollo. Es necesario, pues, superar eso que llaman “modelo”, por lo restringido de sus objetivos y también de sus instrumentos. Debemos repensar nuestra estrategia.

A este punto es preciso abordar el tema de la atracción de capitales internacionales, por el especial riesgo que entraña, máxime si llega a ser insaciable e indiscriminada. Un propósito así, que independice la atracción sin límites de las necesidades

del desarrollo y no mida sus impactos, puede convertirse en una especie de adicción que a la postre generará una enfermedad económica, cuyos síntomas ya son palpables.

Los estudios de esta enfermedad económica, llamada “holandesa”, remiten a una fecha no tan lejana, los años sesenta. En un principio se trató de un fenómeno asociado al descubrimiento y exportación de gas natural en Holanda. Esto provocó un importante flujo de recursos (divisas) hacia ese país y una apreciación de su moneda. Esta situación ventajosa, sin embargo, tuvo consecuencias no tan favorables: la revaluación de la moneda, y la consiguiente pérdida de competitividad de los otros sectores productivos, llegaron al extremo de desindustrializar la economía, pues resultaba más barato importar que comprar lo producido localmente. Holanda y otros aprendieron de esta experiencia y formularon políticas de ahorro e inversión en tiempos de abundancia de divisas; en años recientes sobresale en este sentido el caso de Noruega. Otros, simplemente, no escarmentaron en cabeza ajena.

Hoy el término se ha generalizado, y se entiende por “enfermedad holandesa” las consecuencias dañinas generadas por un aumento significativo en los ingresos de un país, ya sea por la explotación de un recurso natural (minería,

CONTINÚA >>

RECUADRO 3.2 >> CONTINUACIÓN

petróleo, etc.), la producción de algún bien o grupo de bienes, o el incremento de la inversión externa. Lo central de la enfermedad es que el alto crecimiento de los ingresos en una parte de la economía perjudica a otros sectores (en el caso costarricense, la producción local, el turismo y las exportaciones, entre otros) por la vía de una pérdida de competitividad causada por la apreciación

de la moneda propia. Algo potencialmente positivo puede suponer un riesgo en el mediano plazo. ¿Dónde está el riesgo? En un eventual agotamiento de esos recursos naturales, en una caída en los precios de ciertos bienes en los mercados internacionales, o en un cese repentino de todo el flujo monetario, que encuentra al país sin un entramado productivo sólido y diversificado al cual recurrir para procurar el

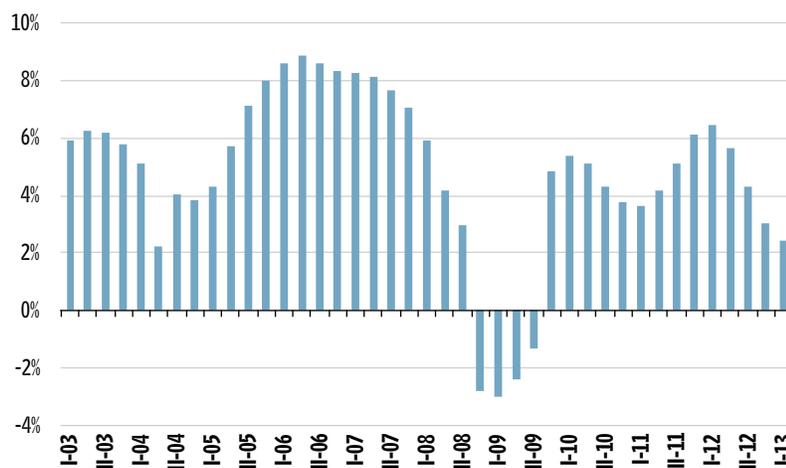
crecimiento futuro. Beneficios a corto plazo, riesgo en el mediano plazo. Pero también hay problemas inmediatos: los desequilibrios comerciales internacionales (déficit comercial) por un estímulo extraordinario a las importaciones y las presiones inflacionarias derivadas de la apreciación de la moneda. Por los riesgos cercanos, es necesario repensar la estrategia pronto.

Crecimiento económico poscrisis es volátil

En los tres años posteriores a la crisis de 2009, el crecimiento promedio de la economía costarricense, medido por el PIB, mostró una recuperación moderada. En ese trienio, caracterizado por un contexto internacional inestable, la expansión de ese indicador (4,7%) fue similar a la tendencia de largo plazo (4,9%) y al comportamiento promedio registrado en América Latina y el Caribe (4,4%).

El PIB también ha mostrado un comportamiento volátil, un rasgo propio de la economía costarricense. Sin embargo, en el período 2010-2012 las oscilaciones fueron mucho más frecuentes, incluso en un mismo año. Los ritmos de crecimiento no se han sostenido: en forma recurrente, una aceleración ha sido seguida por una desaceleración en meses posteriores. Las diferencias entre los meses de alto y bajo dinamismo son de casi el doble. En 2012 el PIB trimestral pasó de una expansión de 6,3% en los primeros tres meses, a un 3,1% hacia finales del año (gráfico 3.1). El último patrón de descenso inició en el segundo semestre de 2012 y se acentuó en el primer semestre de 2013.

El crecimiento moderado y volátil del PIB en estos años refuerza rasgos de la economía que limitan la generación de oportunidades. Este comportamiento es acompañado por menores tasas de expansión del ingreso nacional disponible, indicador que registra el valor de la producción que se queda en el país una vez que se descuenta el pago a factores externos, como las transferencias que

GRAFICO 3.1
Variación interanual del PIB trimestral


Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

hacen las empresas transnacionales a sus casas matrices en sus naciones de origen. También se mantiene estancado el índice de pobreza, el desempleo es el más alto de los últimos treinta años y el crecimiento del ingreso de los hogares, además de modesto, se distribuye de manera desigual.

El contexto internacional y la amplia apertura de la economía explican en buena medida el comportamiento del PIB en estos tres años. Después de la crisis de 2009 la economía mundial sigue sin mostrar condiciones para un despegue, especialmente por el desempeño poco favorable de varias economías de Europa, la presencia de indicadores mixtos en los Estados Unidos y la menor actividad de China

(Rosales, 2013). En este sentido, el comportamiento cíclico de la producción costarricense está relacionado con la evolución de las exportaciones y las inversiones.

En el caso de las exportaciones la volatilidad se asocia más con las ventas de bienes, ya que los servicios han registrado una tasa de crecimiento similar en los últimos ocho trimestres. Y en materia de inversiones el principal factor explicativo proviene de la inversión privada interna, dado que la inversión extranjera directa (IED) muestra una tendencia al alza luego de la crisis y la inversión pública no exhibe mayor volatilidad (Rosales, 2013). Por su parte, el consumo, tanto del sector privado como del Gobierno, tiene una

relación menor con las oscilaciones del PIB (gráfico 3.2).

Las actividades productivas que explican cerca de la mitad del crecimiento económico en el último trienio son las que han recibido el apoyo de las políticas de apertura comercial. En este sentido, en 2012 el comportamiento del PIB por sectores fue consistente con lo observado en los últimos diez años. El mejor desempeño correspondió a los servicios de telecomunicaciones y transporte, los servicios financieros y de seguros y los servicios prestados a las empresas. Las telecomunicaciones y los seguros han sido impulsados por la apertura de sus mercados, en tanto los flujos de IED asociados a servicios internacionales (*call centers* y servicios de soporte empresarial) han crecido significativamente. En conjunto, estos sectores explican alrededor del 46% del crecimiento del PIB, tanto en los últimos tres años como en la década. Si bien la tendencia de los segmentos dinámicos se mantuvo, en 2012 sobresalió el comportamiento del sector construcción, el cual, luego de contraerse por tres años consecutivos, mostró un crecimiento (5,7%) incluso superior a la tasa promedio de expansión de la economía.

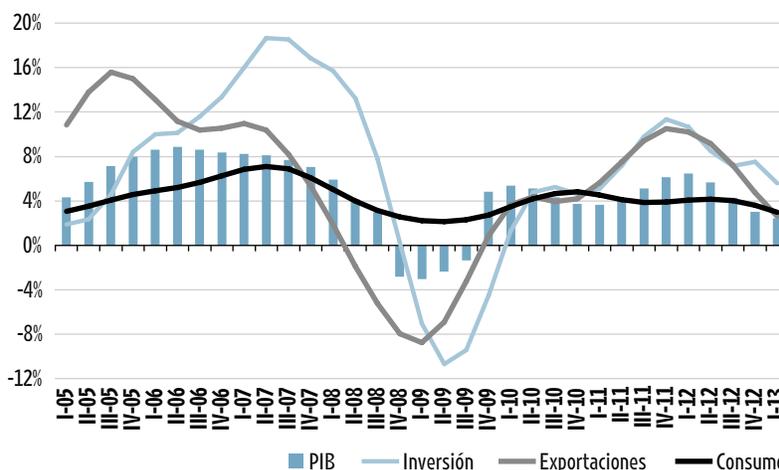
El sector exportador ha demostrado su capacidad de recuperación, aunque con ritmos distintos entre subsectores. Si bien el crecimiento promedio de los tres años poscrisis (9,3%) no logró recuperar el dinamismo de los tres años previos (14,0%), superó por mucho el desempeño del bienio 2008-2009 (-2,9%).

La recuperación de las exportaciones de bienes no ha sido homogénea, tal como muestra el comportamiento de los treinta principales productos (cuadro 3.3), que representan el 75% de las exportaciones totales:

- Un 22,8% de los bienes de este grupo ha tenido un buen desempeño, tanto en términos de crecimiento como de participación en las ventas totales; entre ellos se encuentran banano, piña, azúcar, prótesis de uso médico, cables eléctricos, llantas, antiseros y salsas y preparaciones.

GRAFICO 3.2

Variación interanual de PIB trimestral, por componentes del gasto



Fuente: Rosales, 2013, con datos del BCCR.

CUADRO 3.3

Crecimiento de los principales productos de exportación. 2009-2012 (porcentaje)

Grupo	2009		2010	2011	2012	
	Crecimiento	Participación	Crecimiento	Crecimiento	Crecimiento	Participación
Rápida recuperación	-15,6	20,1	53,6	55,2	3,7	22,8
Lenta recuperación	-16,6	17,6	16,5	36,5	11,6	30,0
Contracción constante	-2,3	8,2	-8,7	-6,7	-7,2	4,2
Crecimiento constante	34,4	13,2	82,4	11,1	36,7	15,0

Fuente: Elaboración propia con datos de Procomer.

- Otros artículos, como los equipos de infusión y transfusión de sueros, otros dispositivos médicos, otras preparaciones alimenticias, jugos y concentrados de frutas, cánulas e instrumentos similares, filetes y demás carnes de pescado y otras manufacturas de plástico, registraron tasas de crecimiento constantes incluso en el año de crisis (2009) y además aumentaron su contribución a las exportaciones. Este grupo representa el 15,0%.
- Una tercera parte de los bienes exportados, compuesta por circuitos integrados y microestructuras electrónicas, café oro, aceite de palma, láminas y placas de plástico, plantas ornamentales, productos de panadería fina, artículos para el envasado de plástico y materiales eléctricos, han tenido una evolución lenta después del 2009, pero han incrementado considerablemente su aporte a las ventas totales; en este grupo destacan los circuitos integrados⁵, cuya participación aumentó en ocho puntos porcentuales.
- Finalmente, hay un conjunto de productos (4,2%) que no han logrado revertir la tendencia decreciente de las exportaciones y además han disminuido su aporte; es el caso de textiles y confección, medicamentos, melones, purés y pastas de frutas.

Los servicios también muestran comportamientos dispares. En 2009 los rubros de transporte y viajes registraron disminuciones de 22% y 20,5%, respectivamente. En ambos casos la recuperación fue lenta y solo en 2012 superó el monto exportado en 2008. En contraste, los “otros servicios” (financieros, de comunicación y de informática e información) siguieron creciendo a pesar de la crisis. El desempeño de estas actividades es otro de los factores que contribuyeron al rápido restablecimiento del sector exportador en su conjunto.

El comportamiento del PIB, las exportaciones y los sectores más dinámicos enfrenta un escenario de desaceleración, que empezó a gestarse en el segundo semestre de 2012 y se manifestó con mayor fuerza en el primer semestre de 2013. Los indicadores más recientes sugieren que la tendencia de expansión de la economía no se va a sostener. Así por ejemplo, el indicador mensual de la actividad industrial registró una contracción en el segundo trimestre de 2013, las actividades primarias tuvieron una fuerte desaceleración y las exportaciones mostraron tasas de crecimiento negativas entre los meses de abril y junio. Además, el comportamiento de algunas variables que se asocian con indicadores adelantados, como las importaciones de bienes de capital, materias primas y materiales de construcción, así como la demanda de crédito por parte del sector privado, evidencia descensos notables con respecto al mismo período del 2012. En este escenario el Banco Central, en la revisión del *Programa Macroeconómico 2013-2014*, redujo de 4% a 3% la proyección del crecimiento del PIB para el 2013 (BCCR, 2013b).

Al mismo tiempo, en el entorno internacional siguen prevaleciendo la inestabilidad y la incertidumbre. Persisten importantes riesgos macrofinancieros asociados a la fuerte monetización que registran las economías desarrolladas, con delicadas posiciones fiscales y de deuda pública y elevadas tasas de desempleo (Rosales, 2013). Las proyecciones de crecimiento para el 2013 se redujeron tanto para América Latina

(Cepal, 2013) como para el mundo (FMI, 2013).

Además del impacto del contexto internacional, hay factores internos que condicionan las aspiraciones de crecimiento del PIB en el mediano y largo plazos. Los principales se relacionan con las diferencias en el alcance e impacto de las políticas de desarrollo productivo, la falta de medidas que garanticen la sostenibilidad de las finanzas públicas y la reducida capacidad de la política monetaria para actuar de forma anticíclica. Más adelante se analiza en detalle cada uno de estos elementos.

Buen posicionamiento y diversificación de la oferta exportable, especialmente en zonas francas

El análisis de más largo plazo de la oferta exportable muestra que durante las dos últimas décadas se han fortalecido dos aspectos estratégicos para mejorar la inserción internacional de Costa Rica: el buen posicionamiento y la diversificación de los bienes que se colocan en el resto del mundo, aunque estos avances no se han dado en todos los sectores que participan en la actividad exportadora.

Para analizar el posicionamiento de la oferta exportable se emplea el enfoque de ventajas comparadas, que mide el avance en términos de crecimiento y participación de las exportaciones del país con respecto a sus competidores (recuadro 3.3). Los resultados muestran una mejoría en la participación del grupo de productos denominados “estrellas crecientes” y una menor participación del grupo “retirada”.

Entre 2000 y 2010 los productos costarricenses aumentaron su participación en las exportaciones mundiales (de 0,12% a 0,20%), en las dirigidas a naciones industrializadas (de 0,14% a 0,18%) y en las destinadas a los países en vías de desarrollo (de 0,08% a 0,23%; Padilla y Alvarado, 2013). Según la matriz de competitividad, el 85,6% de los productos exportados al resto del mundo ganó participación de mercado.

Entre los períodos 2000-2005 y 2005-2010 el grupo de “estrellas crecientes”

RECUADRO 3.3

Enfoque de ventajas comparadas para medir la competitividad de las exportaciones

Existen diversos enfoques y niveles para estudiar la competitividad; puede hacerse a nivel de empresa, región o país, a partir de indicadores específicos como la productividad, o de un amplio conjunto de variables, como sucede con los índices de competitividad. En este capítulo el análisis se enfoca en el país y se concentra en las exportaciones. Se cuantifica la capacidad de ganar espacios de mercado en dos sentidos: el aumento de la cuota de participación en los mercados de destino y el posicionamiento en sectores dinámicos cuyas tasas de crecimiento superan el promedio. La combinación de ambas dimensiones permite construir una matriz de competitividad que distingue, en el eje horizontal, entre productos dinámicos y estancados, y en el eje vertical, productos que ganan (o pierden) participación en los mercados de destino. De esta manera se obtienen cuatro grupos:

- Estrellas crecientes: productos dinámicos, que tienen altas tasas de crecimiento y ganan cuotas de mercado.
- Oportunidades perdidas: productos dinámicos que, sin embargo, pierden participación de mercado y no han sido capaces de aprovechar la expansión del comercio.
- Estrellas menguantes: productos estancados, pero que ganan participación de mercado.
- Retiradas: productos estancados que además pierden participación de mercado.

La competitividad de las exportaciones costarricenses hacia su principal mercado, el de Estados Unidos, se analizó a partir del *software* Magic Plus, que tiene información de todas las partidas arancelarias de exportaciones e importaciones de ese país en el período 1990-2012. Para el estudio de otras naciones se empleó el *software* Tradecan, cuya actualización más reciente tiene datos al 2010. Ambas herramientas fueron desarrolladas por Cepal⁶.

Fuente: Padilla y Alvarado, 2013.

pasó de representar el 10,6% al 53,9%. En el caso de las exportaciones orientadas a los países industrializados el incremento, aunque positivo, fue menor: pasó de 22,8% a 24,8% entre ambos periodos (cuadro 3.4).

Por el contrario, en la oferta exportable que tiene como destino los países en desarrollo no se reportan avances. Las “estrellas crecientes” disminuyeron de 58,7% a 9,3% entre 2005 y 2010, y las “estrellas menguantes” mostraron una significativa expansión (de 27,9% a 81,4%). Esto significa que la estructura se movió de mercados dinámicos hacia espacios estancados, pero con incrementos en la participación (Padilla y Alvarado, 2013).

Las exportaciones que tienen como destino el mercado estadounidense, principal socio comercial del país, incrementaron de modo sustancial su competitividad. Sin embargo, esta mejora se debe sobre todo al desempeño de las zonas francas y, más concretamente, de las ventas de circuitos integrados. La comparación de las matrices de Costa Rica para 2000-2005 y 2005-2012 muestra un avance de la posición competitiva en el segundo período. En el primero, los productos que aumentaron su participación en mercados dinámicos (“estrellas crecientes”) representaban apenas un 8% de las exportaciones totales a los Estados Unidos. Casi la mitad de ellas (48,3%) correspondía a rubros que habían perdido participación en mercados dinámicos (“oportunidades perdidas”) y estancados (“retiradas”).

En cambio, entre el 2005 y 2012 el 78,8% de las exportaciones correspondió a productos que habían ganado participación en mercados dinámicos (“estrellas crecientes”). Cabe señalar que el rubro de circuitos integrados influye mucho en las cifras de esta matriz, principalmente por el cambio de los códigos que sirven de base para la contabilización de estos productos⁷. Si se eliminan estos bienes, la proporción de “estrellas crecientes” es de 35,8%. Los resultados descritos indican entonces que Costa Rica transitó de un escenario en el que predominaban los productos estancados y la pérdida de participación de mercado, a uno en el que más de tres cuartas partes de sus exportaciones se encuentran en una situación competitiva óptima.

No obstante, los promedios generales ocultan diferencias. Por ejemplo, el desempeño de las exportaciones hacia Estados Unidos se explica por el dina-

mismo de las ventas desde zonas francas. Si ese factor se excluye del análisis⁸, los avances no son tan marcados, y la matriz resultante indica que, si bien las “estrellas crecientes” aumentaron, más de la mitad de la oferta exportable creció poco y estuvo dominada por productos que perdieron cuotas de mercado (cuadro 3.5).

Varios factores explican el mejor posicionamiento de Costa Rica: mano de obra calificada, atracción de IED de alto contenido tecnológico, ubicación geográfica y menores costos relativos. Aunque no existen estudios que permitan cuantificar el aporte de cada uno de estos aspectos, hay dos que sobresalen. En años recientes la ventaja comparativa del país se ha basado en el fortalecimiento de dos ventajas estáticas⁹: la cercanía geográfica a los Estados Unidos y, en menor medida, los costos laborales. El incremento del precio del petróleo, de 30,4 dólares por barril en 2000 a 94,1 en 2012, le ha dado una

CUADRO 3.4

Matriz de competitividad de la oferta exportable de Costa Rica. 2000-2010 (porcentaje)

Grupo	Mundo		Países industrializados	
	2000-2005	2005-2010	2000-2005	2005-2010
Estrellas crecientes	10,6	53,9	22,8	24,8
Estrellas menguantes	63,0	31,7	46,5	55,1
Oportunidades perdidas	5,1	11,1	5,6	17,2
Retirada	21,3	3,3	25,1	2,9

Fuente: Padilla y Alvarado, 2013, con datos del *software* Tradecan.

CUADRO 3.5

Matriz de competitividad de la oferta exportable de Costa Rica hacia Estados Unidos. 2000-2012 (porcentajes)

Grupo	Con zonas francas		Con zonas francas, sin circuitos integrados		Sin zonas francas	
	2000-2005	2005-2012	2000-2005	2005-2012	2000-2005	2005-2012
Estrellas crecientes	8,0	78,8	23,1	35,8	8,6	13,4
Estrellas menguantes	43,8	5,4	7,6	16,4	13,6	25,4
Oportunidades perdidas	26,0	13,7	46,4	41,5	66,8	57,7
Retirada	22,2	2,1	22,9	6,3	11,0	3,5

Fuente: Elaboración propia con datos de Padilla y Alvarado, 2013.

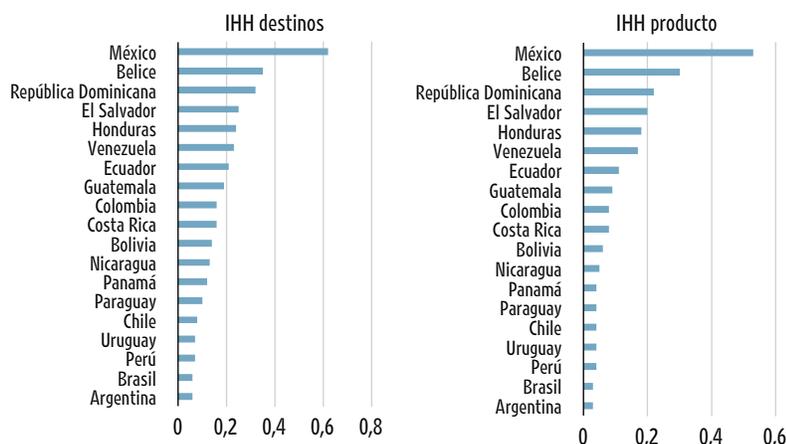
nueva ventaja a Costa Rica, al igual que a los demás países del Mercado Común Centroamericano (MCCA) y a México, para competir con China y otras naciones asiáticas en el mercado estadounidense. Ese aumento ha encarecido de manera significativa el costo del transporte marítimo de mercancías, obviamente con un mayor impacto para aquellas que son enviadas desde Asia (Guerrero y Padilla, 2011). Por otro lado, la brecha salarial con respecto a China se ha reducido: los salarios mensuales promedio (en dólares nominales) en la manufactura costarricense pasaron de ser 4 veces mayores que los chinos en 2000, a solo 1,4 veces en 2010.

El análisis de las exportaciones nacionales por producto y mercado de destino muestra una estructura relativamente diversificada, segundo factor estratégico mencionado al inicio de este apartado. Los grados de diversificación y concentración se calculan a partir del índice de Herfindahl-Hirschman (IHH) o índice de concentración, que estima el peso de cada producto y mercado en el total del comercio de un país. Cuanto mayor sea el valor del índice, menor es la diversificación alcanzada¹⁰. Los resultados del IHH de productos colocan a Costa Rica en el grupo “diversificado”, en una posición similar a la de la mayoría de las naciones centroamericanas (gráficos 3.3). En 2011 el IHH, tanto para productos como para destinos, fue menor a los valores registrados al comienzo de la década. El indicador de diversificación se redujo de 0,11 a 0,06 y el de socios (o mercados) pasó de 0,28 a 0,16. En comparación con los otros países del MCCA, el IHH de socios comerciales de Costa Rica tiene un mejor resultado que los de El Salvador, Guatemala y Honduras, cuyos valores están por encima de 0,18 (concentrado) y es similar a los de Nicaragua y Panamá (Padilla y Alvarado, 2013).

El grado de concentración según destinos es similar al promedio de América Latina y el menor en el contexto del MCCA. Las ventas dirigidas al mercado estadounidense representan el 38,3% del total de exportaciones de Costa Rica; este es el segundo mayor porcentaje de Centroamérica, solo por

GRAFICO 3.3

Índice de concentración (IHH) de destinos y productos de exportación para varios países de América Latina. 2011



Fuente: Elaboración propia con datos de Padilla y Alvarado, 2013.

detrás de Guatemala (41,6%), pero por debajo de las demás naciones latinoamericanas que también tienen como principal socio comercial a Estados Unidos.

Beneficios del mejor posicionamiento de las exportaciones no se distribuyen localmente

Los buenos resultados en materia de posicionamiento y diversificación de la oferta exportable no se traducen en incrementos sustantivos de la sofisticación tecnológica de los procesos productivos, ni en mayores y mejores encadenamientos locales¹¹.

Con respecto al primer punto, el posicionamiento de la oferta exportable va de la mano con: i) bajos niveles de inversión en investigación y desarrollo (I+D), ii) participación en cadenas de valor de alto contenido tecnológico, pero en eslabones que no se apropian de las ganancias del valor agregado exportado y iii) una incipiente industria local que suple solo marginalmente los requerimientos de las grandes empresas transnacionales. Estas tres características dificultan que los aciertos que ha tenido el país en el crecimiento de los productos denominados “estrellas crecientes”, se traduzcan en procesos productivos que trasladen sus ganancias al resto de la economía.

La estructura de las exportaciones de Costa Rica, vista en función de la intensidad tecnológica de sus productos, se asemeja a la de países desarrollados como Suecia, Finlandia y España, donde las manufacturas de alta y media tecnología tienen una participación similar (aunque varían los aportes de los bienes primarios y las manufacturas basadas en recursos naturales) y además son las que más contribuyen al gasto en I+D agregada (cuadro 3.6). Entre 1990 y 2012 la estructura de Costa Rica pasó de tener 3,2% de sus exportaciones en el grupo de alta tecnología a 24,2%. No obstante, esos mismos países tienen una inversión en I+D muy superior a la costarricense, sobre todo si se mide en términos de la inversión que realizan las empresas como porcentaje del PIB.

De acuerdo con cifras del *Informe Indicadores Nacionales de Ciencia, Tecnología e Innovación* (Micit, 2012), en 2011, la inversión promedio en I+D que realizaron las empresas en Costa Rica fue equivalente a un 0,33% de sus ventas. Este mismo indicador es de 9,4% en Finlandia, 15,7% en Suecia y 1,9% en España (OCDE, 2012)¹².

Por otra parte, la producción nacional tiene una fuerte dependencia de las importaciones y un bajo contenido local del valor agregado en los bienes de alta intensidad tecnológica. El análisis del comercio intraindustrial permite

CUADRO 3.6

Estructura de las exportaciones de Costa Rica, Suecia, Finlandia y España, según la intensidad tecnológica incorporada y la inversión en I+D^{a/}. 2011
(porcentaje)

Categoría de productos	Costa Rica	Suecia	Finlandia	España
Primarios	25,0	4,8	3,4	10,1
Recursos naturales	18,2	23,4	40,5	23,5
Baja tecnología	12,9	12,9	10,0	15,0
Media tecnología	18,9	33,7	29,1	35,6
Alta tecnología	24,2	18,6	13,4	10,8
Otros	0,8	6,6	3,6	5,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0
Inversión en I+D como porcentaje del PIB	0,5	3,4	3,9	1,4

a/ Corresponde al promedio del período 2010-2011.

Fuente: Padilla y Alvarado, 2013, con datos del Sistema Interactivo Gráfico de Datos de Comercio Internacional (Sigci), Micit, 2012 y OCDE, 2012.

CUADRO 3.7

Índice de comercio intraindustrial de las diez principales ramas de exportación de Costa Rica. 2011

Nombre	IGLL ^{a/}
Equipos de telecomunicaciones, partes y piezas	0,14
Instrumentos y aparatos de medicina	0,30
Material eléctrico para abrir y cerrar circuitos eléctricos	0,42
Maquinaria y aparatos eléctricos	0,49
Partes y accesorios para vehículos de motor	0,71
Equipos de uso doméstico	0,73
Lámparas, microcircuitos, transistores, válvulas	0,84
Equipo para distribución de electricidad	0,90
Aparatos y equipos fotográficos	0,90
Artículos de óptica	0,95
Total	0,39

a/ IGLL: Índice de Grubel y Lloyd. Se emplea este índice para medir el comercio intraindustrial.

Fuente: Padilla y Alvarado, 2013, con datos del Sistema Interactivo Gráfico de Datos de Comercio Internacional (Sigci).

obtener un indicador que estima, de manera aproximada, el valor agregado local que aporta un país a un determinado proceso productivo. La relación se estudia a partir de las actividades de importación y exportación entre industrias similares. Un índice elevado en un producto o sector específicos es también indicativo de una alta correlación entre el valor exportado y el importado, lo que a su vez es un indicador aproximado (*prox*) de un bajo

valor agregado nacional. Es decir, si un sector tiene altas exportaciones, pero también altas importaciones, es probable que su producción tenga un bajo contenido nacional.

En Costa Rica el índice de Grubel y Lloyd (IGLL, elaborado por Grubel y Lloyd, 1975) para medir el comercio intraindustrial alcanza un valor general de 0,39, que refleja la existencia de un alto comercio intraindustrial¹³. Además se observan marcadas diferencias entre

las industrias manufactureras, muchas de ellas con una muy alta presencia de comercio entre industrias similares. Por ejemplo, seis de las diez principales ramas de exportación registran IGLL superiores a 0,70, lo cual significa que sus productos están estrechamente asociados a la importación de las materias primas o componentes necesarios para su elaboración (cuadro 3.7).

Sin embargo, pese a que las exportaciones costarricenses tienen una clara orientación hacia manufacturas de tecnología media y alta, que son elaboradas en su mayoría por empresas transnacionales instaladas en zonas francas, los procesos productivos que se realizan localmente no son los de mayor contenido tecnológico. En la cadena global de valor de este tipo de bienes, los eslabones de mayor sofisticación tecnológica son los de investigación y desarrollo (I+D) y diseño, que por lo general se ubican en las casas matrices en los países de origen de las empresas. En Costa Rica las actividades están concentradas sobre todo en los eslabones de manufactura y ensamble, que son intensivos en escala y en mano de obra, con niveles de calificación que varían según la rama (Padilla y Alvarado, 2013).

El dinamismo del sector exportador, si bien contribuye al crecimiento económico, no es suficiente para garantizar la estabilidad externa. Por el contrario, esa estabilidad es vulnerable. El aumento de las ventas externas es acompañado por mayores importaciones, tanto de materias primas como de bienes para el consumo final, con un resultado recurrentemente deficitario en la balanza comercial. Ese desbalance no ha sido cubierto por más exportaciones, sino por los flujos de inversión extranjera directa (IED). Sin embargo, esta relación se ha reducido de modo significativo: en el período 2000-2008 la IED cubría el 67,7% del déficit comercial, pero en los últimos tres años este valor bajó a 42,3%.

Círculo virtuoso entre orientación exportadora y tamaño de las Mipyme

En reiteradas ocasiones este Informe ha analizado el rol de las micro, pequeñas

y medianas empresas (Mipyme) en la generación de empleo y la conformación del parque empresarial costarricense. Se ha señalado que este sector es vulnerable y requiere apoyos sustantivos para mejorar su inserción en el comercio internacional. La permanencia de las Mipyme exportadoras es difícil. Una investigación que dio seguimiento a las empresas que vendían en el exterior en el período 1998-2010 encontró que el 75% de los establecimientos que cerraban cada año tenía menos de treinta empleados (Programa Estado de la Nación, 2010). Otro estudio reportó diferencias entre las Mipyme exportadoras y las que colocaban sus productos en el mercado local: las primeras empleaban un recurso humano más calificado y pagaban mejores salarios (Programa Estado de la Nación, 2011).

Para esta edición se realizó un nuevo análisis del sector, a fin de conocer la importancia que tiene la orientación exportadora para mejorar sus niveles de productividad. Este ejercicio tuvo como fuente de información una base de datos de 2.633 Mipyme registradas en el Sistema de Información Empresarial Costarricense (SIEC) del MEIC (recuadro 3.4).

RECUADRO 3.4

Detalles de la fuente de información utilizada para el análisis de productividad entre Mipyme

Con el propósito de conocer en detalle las características de las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipyme), para este Decimonoveno Informe se realizó un ejercicio exploratorio a partir de los registros del Sistema de Información Empresarial Costarricense (SIEC) del Ministerio de Economía Industria y Comercio, así como de la información sobre empleo y salarios de la CCSS y las estadísticas de exportaciones que genera Procomer. Con estos insumos se construyó una base de datos que contiene información de 2.633 Mipyme para el año 2012.

Los establecimientos de este sector pertenecen a una gran variedad de ramas productivas (bienes primarios, manufacturas y servicios), de acuerdo con la Clasificación Industrial Internacional Uniforme, revisión 4 (CIIU4). La información disponible por empresa corresponde al volumen de exportaciones, el sector económico al que pertenece, el estatus legal de formalidad, el tamaño, la ubicación geográfica, las ventas, el salario y la productividad laboral. De las 2.633 empresas estudiadas, el 42,5% está

concentrado en el comercio (30,1%) y las actividades profesionales, científicas y técnicas (12,4%). Las firmas exportadoras representan el 7,4% (194 empresas), de las cuales un 48,5% son micro, 33% pequeñas y 18,6% medianas, de acuerdo con la clasificación de tamaños elaborada por el MEIC (que combina criterios de empleo, ventas y activos).

El análisis se realizó por medio de dos ejercicios estadísticos. En el primero se aplicó la técnica estadística de diferencia de medias no paramétricas, entre las empresas exportadoras y las no exportadoras, y en el segundo se utilizó un modelo econométrico para estimar la ecuación de productividad laboral de las firmas exportadoras, asumiendo los siguientes factores como variables dependientes: orientación exportadora, sector productivo, tamaño, formalidad (cargas sociales, obligaciones tributarias y póliza de riesgos), permanencia en el mercado y experiencia de los empresarios en la actividad. Los detalles del modelo se presentan en el Anexo Metodológico de esta misma publicación.

Fuente: Elaboración propia con base en Padilla y Alvarado, 2013.

GRAFICO 3.4

Ventas y productividad laboral de las Mipyme, por orientación de sus ventas. 2012

(millones de colones)



Fuente: Padilla y Alvarado, 2013, con datos del MEIC, la CCSS y Procomer.

Los resultados confirman la existencia de brechas¹⁴ entre las Mipyme que exportan y las que tienen como destino el mercado local. Las ventas anuales de las primeras son 3,1 veces mayores que las de las segundas. En promedio, las empresas exportadoras son más grandes, pagan salarios casi tres veces mayores y muestran una productividad laboral¹⁵ superior en un 31%, pero tienen una menor cobertura territorial, pues están concentradas en la Gran Área Metropolitana (gráfico 3.4). La probabilidad de que una empresa exporte está relacionada positivamente con su estatus de formalidad, su ubicación geográfica y la pertenencia a sectores de la industria¹⁶.

La orientación exportadora es un factor importante para mejorar la productividad, pero también influyen las capacidades internas de las empresas. Los resultados sugieren la existencia

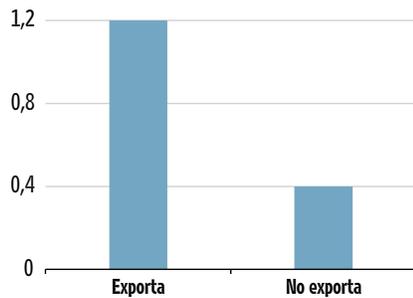
de un círculo virtuoso entre actividad exportadora, tamaño y productividad. Las empresas que exportan son en promedio más productivas, gracias a que también son más grandes. En sentido contrario, se puede hablar de un círculo vicioso que afecta a los establecimientos pequeños, menos productivos y enfocados en el mercado local (Padilla y Alvarado, 2013). La heterogeneidad productiva entre empresas que se observa en otros países también se aprecia en Costa Rica, y tiene un impacto directo en las condiciones laborales de los trabajadores, medidas a partir de los salarios (gráfico 3.5).

Estos resultados complementan los hallazgos del Decimoséptimo Informe (2011), en el que además se destacó la importancia de la calificación y capacitación del recurso humano. También se observaron contrastes en la especialización; las finanzas y la informática,

GRAFICO 3.5

Salario promedio de los trabajadores de las Mipyme, según orientación de sus ventas. 2012

(millones de colones)



Fuente: Padilla y Alvarado, 2013, con datos del MEIC, la CCSS y Procomer.

por ejemplo, son áreas en las que las Mipyme exportadoras muestran una clara ventaja con respecto a las que dejaron de exportar (Programa Estado de la Nación, 2011).

Si bien la productividad es un proceso que se consolida con el tiempo, hay factores de corto plazo que, en ausencia de mejoras, afectan las actividades productivas. Uno de ellos es el entorno cambiario. En un escenario como el costarricense, caracterizado por una amplia apertura comercial, bajos niveles de productividad y grandes diferencias entre sectores, un sistema regido por un régimen de bandas cambiarias genera efectos muy diversos, sobre todo en presencia de una apreciación real de la moneda como la vivida en los dos últimos años. Los sectores que muestran una alta exposición económica¹⁷, una baja eficiencia relativa del trabajo y poco margen para competir vía costos, están siendo afectados en su competitividad por ese fenómeno, no así los sectores que se encuentran en la situación contraria (baja exposición económica, alta eficiencia relativa del trabajo y alto margen para competir vía costos; Castro, 2013). La vulnerabilidad recae en las empresas de menor tamaño y en aquellas que se dedican principalmente a la atención del mercado local.

Estos hallazgos plantean la necesidad de reforzar las políticas de fomento productivo, en especial las orientadas

a las empresas de menor tamaño, fortalecer los esfuerzos para impulsar la innovación en la mayor parte de la economía, introducir políticas de empleo y replantear algunas de las políticas que no están teniendo los resultados esperados, en términos de la distribución equitativa de los recursos y las oportunidades.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE SECTOR EXPORTADOR, véase Padilla y Alvarado, 2013 en www.estadonacion.or.cr

Alta proporción de mano de obra no calificada limita reducción del desempleo

El estilo de desarrollo carece de tracción y fuerza para trasladar sus beneficios a toda la población. Por el contrario, se observa una profundización de las brechas entre grupos y entre territorios, que dificulta una mejor y mayor distribución de los recursos. Así lo confirma el desempeño de la economía en los últimos tres años. La estructura dual del mercado de trabajo, el moderado crecimiento del PIB y el menor dinamismo del ingreso nacional disponible han hecho que sean insuficientes los esfuerzos por reducir el desempleo. En particular, la generación de nuevos puestos no ha logrado cubrir las pérdidas registradas en los segmentos más vulnerables, de modo que los trabajadores menos calificados siguen representando un alto porcentaje de la población desempleada.

Los trabajadores no calificados (personas ocupadas con secundaria incompleta o menos) representan cerca del 60% del total de personas ocupadas en el país. Un 43% se encuentra inserto en el sector informal, donde privan la baja productividad y la inestabilidad de unos ingresos de por sí escasos. Además, en la “vieja economía” (clasificación que se usa en este Informe para agrupar a la población ocupada) una alta proporción de los ocupados corresponde a mano de obra no calificada y el porcentaje que se ubica en el primer quintil de ingreso (los más pobres) más que duplica el observado en la “nueva economía”. Esta

relación se invierte cuando se trata del último quintil (Rosales, 2010).

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), la actual tasa de desempleo abierto es una de las más altas de las últimas tres décadas. En 2012 ascendió a 7,8%, valor similar al reportado en 2011. Además prevalecen grandes diferencias entre grupos. Las mujeres, los jóvenes y las regiones periféricas, como la Chorotega, tienen tasas de desempleo que superan en más de tres puntos el promedio nacional (este tema se analiza en profundidad en el capítulo 2). Por su parte, la tasa de subempleo visible para el mismo año fue de 13,8%, por encima de los niveles de los dos años previos. Los resultados de ambos indicadores son semejantes si se usa como referencia la Encuesta Continua de Empleo, que realiza el INEC, en cuyo caso la tasa trimestral de desempleo abierto se ha mantenido cercana al 10% desde inicios de 2011.

En resumen, la recuperación del PIB luego de la crisis de 2009 ha sido acompañada por niveles de desempleo comparativamente altos, solo inferiores a los de la crisis de 1980-1982 (gráfico 3.6).

En lo que respecta a la generación de empleos para trabajadores no calificados, los puestos creados en los años siguientes a la crisis no alcanzan para compensar los perdidos durante ella. Entre 2010 y 2012 se ofrecieron 37.111 nuevos empleos en esta categoría, cifra inferior a los 47.759 que dejaron de existir entre 2008 y 2009.

Esta tendencia se mantuvo en 2012. Se generaron 50.290 puestos para personas calificadas, casi 10.000 más que en el año previo. En contraposición, se perdieron 27.565 empleos no calificados.

El desempeño de la producción a nivel sectorial guarda una estrecha relación con el comportamiento del empleo. En 2012, las actividades que más crecieron, en particular los servicios financieros, empresariales y de comunicaciones, fueron también las que generaron la mayor parte del empleo. En esas ramas cerca del 85% de los ocupados son calificados. En contraste, los sectores de menor crecimiento, como la agricultura, la industria, el comercio y el servicio doméstico

en los hogares, registraron una fuerte caída en el empleo. En estos segmentos de la economía los trabajadores no calificados representan el 90,2%, el 65,6%, el 62,1% y el 88,4%, respectivamente (Rosales, 2013).

Las cifras por tipo de economía son consistentes con las anteriores. Durante la última década, en la “vieja economía” la capacidad del sector agrícola para generar empleo se ha mantenido estancada, mientras que la industria tradicional ha sido más activa en esta materia. Por el contrario, en la “nueva economía” la industria exhibe una

tendencia decreciente en la absorción de mano de obra y el aumento de la contratación en las actividades de agroexportación no tradicional se detuvo luego de la crisis. El único sector de la “nueva economía” cuyo empleo repuntó fue el de los nuevos servicios (gráfico 3.7).

En 2012 la “nueva economía” logró un incremento de 63.143 puestos de trabajo, en tanto que la “vieja economía” registró una contracción de 20.297, explicada fundamentalmente por la industria tradicional y, en segundo lugar, por la agricultura orientada al

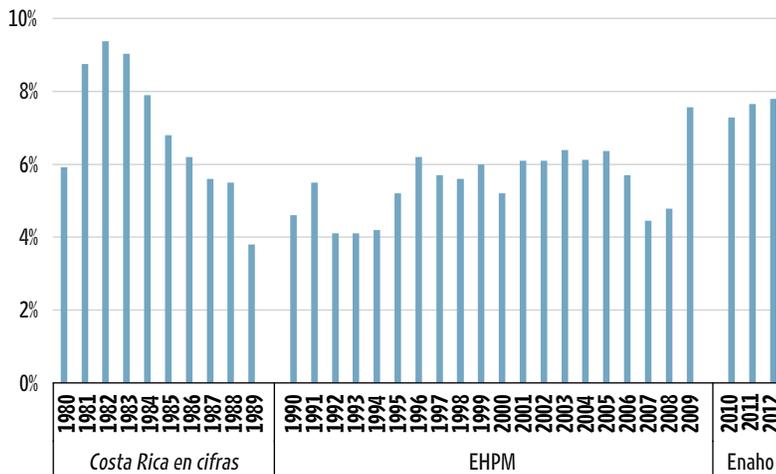
mercado interno. También en los servicios de apoyo se reportó una caída, de 17.865 empleos, en su mayoría asociados a la rama de servicios no especializados¹⁸. Este patrón de comportamiento acentúa la dualidad del mercado de trabajo, en el cual hay un claro contraste entre un pequeño grupo de población con mayores niveles de calificación y acceso a oportunidades laborales, y un grupo amplio y menos calificado de personas que no consiguen trabajo o se emplean en actividades que no mejoran su calidad de vida.

La mayor parte de la mano de obra que trabaja en los sectores económicos en los que el empleo se contrajo en 2012, exceptuando el Gobierno, tiene bajos niveles de escolaridad. En la agricultura orientada al mercado interno la escolaridad promedio es de alrededor de 3,5 años inferior a la reportada para el país en su conjunto (9 años). Algo similar ocurre en la agricultura de exportación tradicional e incluso en la no tradicional, cuyas diferencias con respecto al promedio nacional son de 3,4 y 2,9 años, respectivamente.

En términos generales, los datos comentados sugieren que la baja escolaridad de la fuerza laboral es un problema persistente en el país. Esta situación no solo se presenta entre los trabajadores que ya tienen empleo, sino también entre los que están por integrarse al mercado de trabajo, es decir,

GRAFICO 3.6

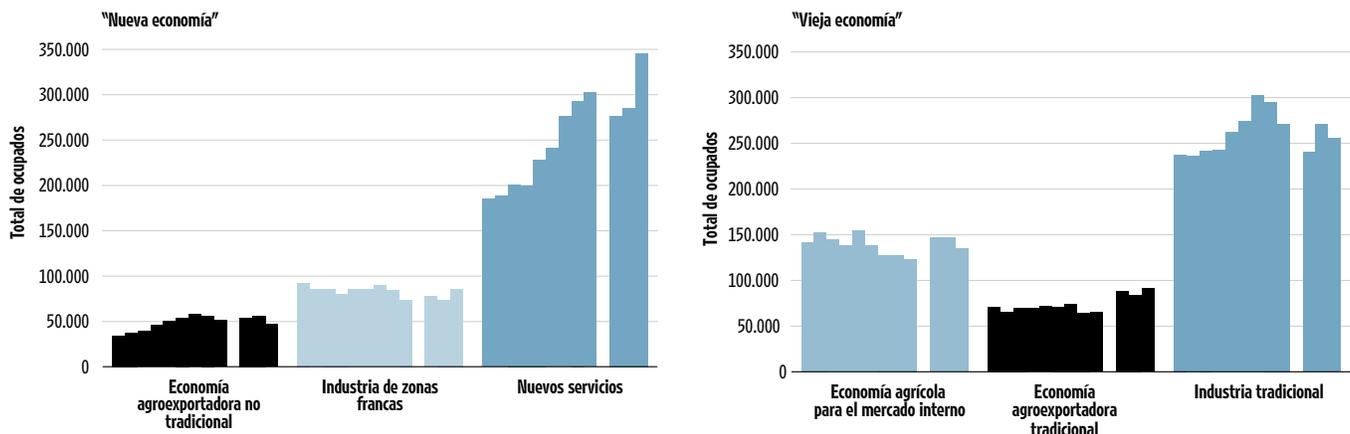
Tasa de desempleo abierto



Fuente: Elaboración propia con datos de *Costa Rica en cifras* (Sáenz y Vargas, 1994), las EHPM y las Enaho del INEC.

GRAFICO 3.7

Evolución de las personas ocupadas, según tipo de economía. 2001-2021^{a/}



a/Las barras corresponden a cada uno de los años del período.

Fuente: Elaboración propia con datos del INEC.

los que buscan empleo por primera vez. Surge entonces el desafío de poner en marcha acciones que permitan mejorar las oportunidades laborales y diseñar políticas de empleo que consideren las particularidades de cada grupo de población.

En el período 1987-2012 la composición del total de los ocupados y la de quienes buscan trabajo por primera vez no varió de manera significativa. En 1987 el 76% de los ocupados eran trabajadores no calificados y para 2012 la proporción fue del 60%. Reducir en dieciséis puntos porcentuales este valor le tomó al país veinticinco años, lo cual sugiere que los avances en la educación han sido insuficientes para generar una transformación notable en la fuerza laboral (Rosales, 2013).

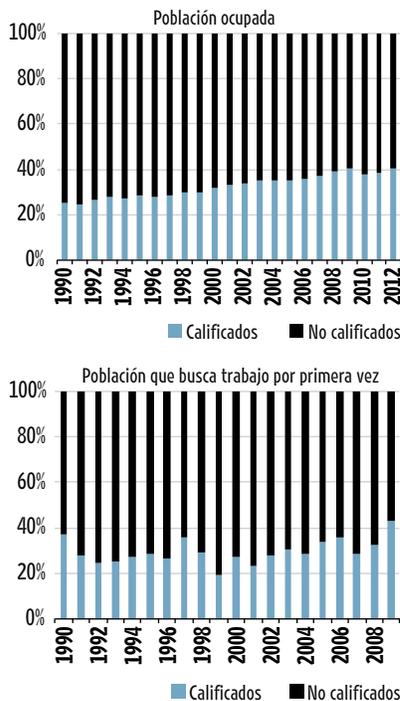
En el segmento de personas que buscan trabajo por primera vez, en un período similar al señalado arriba (1987-2009) la participación de los no calificados no dio señales de descender. En la década recién terminada (2000-2009) representaron entre el 60% y el 70% del total (gráficos 3.8). Este grupo está compuesto casi por completo (95%) por personas jóvenes (de 12 a 35 años), que tienen la posibilidad de mejorar su nivel de calificación para optar por empleos de mayor calidad.

Al analizar las cifras con mayor detalle se observa que, en la última década, casi el 85% de quienes buscaron empleo por primera vez no habían completado la secundaria. Este dato es consistente con los porcentajes que registran los nuevos desempleados, el desempleo cesante y los desempleados. Entre 2010 y 2012, el 75,8% de las personas que intentaron, sin éxito, conseguir trabajo por primera vez, no habían terminado la secundaria. Esta misma condición de escolaridad tenía el 84,4% de las personas que perdieron sus empleos en esos años.

Las cifras de empleo agrupadas por categoría laboral (recuadro 3.5 y cuadro 3.8) apuntan en la misma dirección. Los trabajadores sin secundaria completa fueron los más afectados por la crisis y son los que menos oportunidades laborales han tenido en la recuperación de los últimos años. Entre 2011 y 2012

GRAFICO 3.8

Distribución de la población ocupada y la que busca trabajo por primera vez, por tipo de calificación



Fuente: Rosales, 2013, con datos del INEC.

RECUADRO 3.5

Criterios de clasificación para las categorías laborales

- Básico incompleto: ocupados sin secundaria completa ni formación no regular.
- Calificado básico: ocupados sin secundaria completa pero con formación no regular (INA, CUNA, CUC, cursos en universidades privadas, en instituciones públicas o en el extranjero).
- Técnico básico: ocupados con secundaria técnica completa, con algún nivel de estudios parauniversitarios, o formación universitaria sin título obtenido.
- Técnico superior: ocupados con título de técnico, profesorado o diplomado universitario.
- Profesional básico: ocupados con título de bachiller universitario.
- Profesional completo: ocupados con título de licenciatura, maestría, doctorado, o con alguna especialidad.

Fuente: Segura, 2013.

CUADRO 3.8

Variación absoluta de los ocupados, según categoría laboral. 2008-2012

Categoría	2008	2009	Balance 2011-2012
Básico incompleto	-12.558	-37.980	-14.888
Calificado básico	2.752	7.218	54.549
Técnico básico	10.257	8.281	9.402
Técnico superior	7.515	-1.681	-5.317
Profesional básico	10.636	-8.026	7.529
Profesional completo	10.021	29.857	52.273

Fuente: Rosales, 2013, con datos del INEC.

se perdieron 14.888 puestos relacionados con trabajadores sin secundaria (categoría “básico incompleto”), al igual que en 2008 y 2009, cuando se dio una fuerte reducción de este tipo de empleos. Por el contrario, la categoría “profesionales completos” registró una expansión notable, tanto en el período indicado como en 2009; no obstante, en esta oportunidad el aumento fue

favorecido por el dinamismo de los nuevos servicios y los servicios tradicionales especializados, mientras que en el año de la crisis el impulso estuvo asociado a la política de empleos expansiva que aplicó el Gobierno.

La persistencia de un núcleo duro y amplio de personas no calificadas en el mercado laboral no solo limita la movilidad hacia empleos mejor remun-

nerados, sino que pone freno a las aspiraciones de incrementar la productividad del país, incluso en los sectores que actúan como motores de crecimiento del PIB. Al comparar la estructura de las categorías laborales según tipos de economía, nuevamente se confirma la presencia mayoritaria de trabajadores con pocos años de estudios en las actividades más tradicionales. La participación de técnicos y profesionales en la “nueva economía” es tres veces mayor que la observada en la “vieja economía”. En los servicios de apoyo la relación es aún mayor, sobre todo en los servicios del Gobierno, donde estas categorías representan el 65% del total de ocupados, mientras los trabajadores sin secundaria completa ni educación no regular (básico incompleto) apenas representan un 15,8% (gráfico 3.9).

Una estrategia amplia para mejorar la educación y las habilidades de la mano de obra no calificada es esencial para aumentar la productividad, mejorar los salarios y reducir una pobreza que se mantiene estancada en alrededor del 20%. Los avances de los últimos veinticinco años en materia de escolaridad, tanto en la población ocupada como en las personas que cada año buscan trabajo por primera vez, revelan la insuficiencia de los esfuerzos para disminuir la deserción en secundaria y desarrollar una educación técnica que constituya un atractivo real, frente al costo de oportunidad de empezar a trabajar en edades tempranas y sin culminar los estudios.

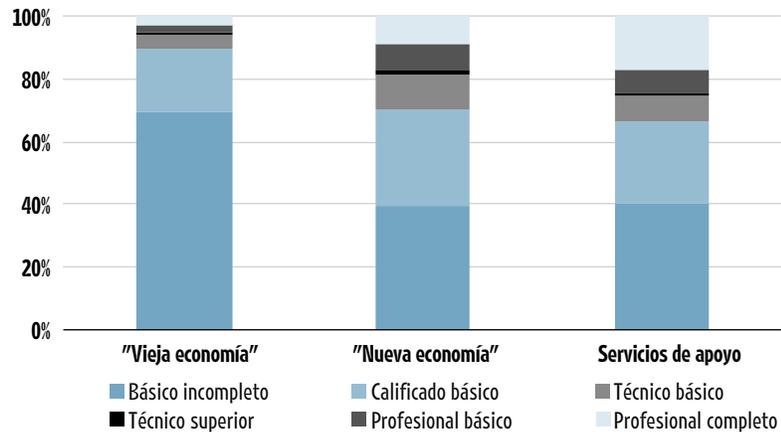
Estructura del mercado laboral dificulta el combate a la pobreza y la desigualdad

De manera consistente con el comportamiento del empleo, la evolución de los ingresos difiere significativamente entre grupos de trabajadores, en detrimento de los que tienen bajos niveles de escolaridad. Entre 2002 y 2012, el ingreso real promedio de los ocupados creció un 1,9%; para los trabajadores calificados el incremento fue de 1,3% por año, y para los que no terminaron la secundaria fue cuatro veces menor (0,9%).

A nivel de la “vieja economía”, donde –como se ha visto– los trabajadores

GRAFICO 3.9

Estructura de las personas ocupadas según tipo de economía, por categoría laboral. 2012



Fuente: Rosales, 2013, con datos de la Enaho.

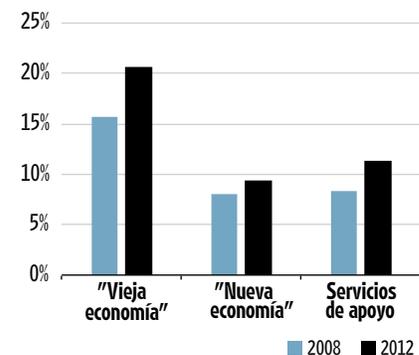
menos calificados tienen una elevada participación, el ingreso creció a una tasa promedio real anual del 1% durante la última década, cifra que representa la mitad del incremento registrado en la “nueva economía”.

Estos resultados están en línea con los índices de pobreza registrados en cada tipo de economía. El porcentaje de pobreza en la “vieja economía” más que duplica la cifra de la “nueva economía” y rebasa por mucho la de los “servicios de apoyo”. Además, en virtud de la repercusión que tuvo la crisis sobre los trabajadores menos calificados, y el poco impacto que ha tenido entre ellos la recuperación de los últimos años, la “vieja economía” ha cargado con la mayor parte del aumento que experimentó el indicador general de pobreza en el país. Entre 2008 (antes de la crisis) y 2012, la proporción de ocupados pobres se incrementó en cinco puntos porcentuales, al pasar de 15,7% a 20,7% (de poco más de 76.000 a 99.000 trabajadores). En las otras tipologías el crecimiento fue menor (gráfico 3.10).

La diversificación que ha experimentado la producción nacional en la última década ha dado paso al surgimiento de actividades de servicios que ayudaron a mitigar los efectos de la crisis y han favorecido la reciente recuperación de la economía. Sin embargo, los trabajadores menos calificados tienen

GRAFICO 3.10

Incidencia de la pobreza en las personas ocupadas, por tipo de economía



Fuente: Rosales, 2013, con datos de las encuestas de hogares del INEC.

problemas para movilizarse desde los sectores tradicionales hacia estas nuevas ocupaciones, debido a su baja escolaridad y la falta de destrezas laborales. Esto les impide aprovechar las oportunidades de empleo y propicia la desigual distribución del ingreso (este tema se analiza en profundidad en el capítulo 2). Pese a ello, el progreso en este ámbito ha sido escaso. Como ya se mencionó, los niveles de escolaridad no muestran cambios relevantes en las últimas décadas. Tampoco se observan avances en destrezas como el dominio

de un segundo idioma. Solo un 4% de los ocupados en las actividades tradicionales maneja el idioma inglés. Asimismo, existe un reto importante en materia de acceso a computadoras e Internet; en la “vieja economía” un 30% y un 14% de los empleados, respectivamente, hacen uso de estas herramientas tecnológicas, cifras que se duplican en la “nueva economía” y los “servicios de apoyo” (Programa Estado de la Nación, 2010).

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE **CRECIMIENTO Y EMPLEO**, véase Rosales, 2013, en www.estadonacion.or.cr

Debilidades de las políticas de fomento productivo impiden aprovechar las oportunidades

Este Informe ha venido insistiendo en la necesidad de complementar las políticas orientadas a la exportación, con políticas de fomento que permitan “engancharse” el aparato productivo local a la dinámica de crecimiento basada en el comercio internacional. También

se ha hecho énfasis en la importancia de dotar a las instituciones de mayor capacidad y mejores herramientas para la ejecución de sus tareas y programas.

En la actualidad, la literatura especializada destaca la relevancia no solo de establecer políticas de desarrollo productivo (PDP), sino de asegurar su convergencia con las otras políticas de desarrollo (comerciales, fiscales, monetarias, de innovación, educación), a fin de reducir las brechas de productividad que existen entre y dentro de las empresas, así como entre las empresas según su tamaño, y entre las distintas regiones de los países (Infante, 2011).

En el caso costarricense, con el paso de los años los logros en materia de crecimiento y los esfuerzos por vincular a la economía con el resto del mundo, apostando solo a la aplicación de políticas comerciales, no han sido suficientes para que el país, en su conjunto, aproveche las oportunidades generadas. Por el contrario, debilidades como la lenta capacidad de respuesta institucional para apoyar a los sectores más rezagados, el bajo nivel de calificación y las pocas destrezas de una alta proporción de los

ocupados y un ambiente de negocios complejo, acompañan a una dinámica de desarrollo que acentúa brechas de acceso y distribución. Según Monge y Rodríguez (2013), en Costa Rica las PDP se han centrado en intervenciones selectivas, escasas políticas sectoriales e instrumentos muy específicos, dejando de lado requerimientos básicos que ayuden a mejorar el clima de negocios y aumentar la productividad.

En las últimas décadas el país ha contado con diversas PDP, aunque con sesgos hacia ciertos sectores económicos. En las nuevas ramas industriales y de servicios que empezaron a surgir a finales de los años noventa, principalmente en las zonas francas, el respaldo institucional se ha ido fortaleciendo y especializando. Por el contrario, en la industria tradicional, más orientada hacia el mercado interno, la política de apoyo se ha debilitado. También han sido modestos los resultados de los esfuerzos por vincular las zonas de menor desarrollo a la dinámica productiva (recuadro 3.6).

En el caso del sector agropecuario las políticas se han mantenido, pero

RECUADRO 3.6

Dificultades para mejorar la integración de zonas rezagadas a la dinámica productiva del país: el caso de “Limón Ciudad-Puerto”

El *Decimotercero Informe Estado de la Nación* (2012) reportó que los cantones que tienen mayor capacidad productiva están altamente concentrados en la región Central del país. También indicó que la reforma a la Ley de Zonas Francas aprobada en 2010, pese a sus buenas intenciones, aún no ofrece los mecanismos necesarios para garantizar la integración de las zonas de bajo desarrollo a la dinámica productiva.

Un caso notable de una iniciativa para integrar zonas rezagadas a la dinámica productiva del país es el proyecto “Limón Ciudad-Puerto” (PLCP). Fue concebido en la administración 2002-2006 y entró en vigencia en junio de 2009, con la aprobación de la Ley 8725, como una oportunidad para promover el desarrollo integral y potenciar las actividades económicas de la ciudad de Limón. Cuenta con un financiamiento de 72,5 millones de

dólares, otorgado por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) con un plazo de ejecución que vence el 30 de junio de 2014.

El PLCP tiene cuatro componentes principales: i) revitalización urbana y cultural, ii) desarrollo económico local, iii) gobierno local y planificación estratégica de la ciudad-puerto, y iv) mejoramiento del entorno portuario. Para llevar a cabo este proyecto se creó una estructura institucional de tres niveles. En el primero de ellos participan el Ministerio de Hacienda, el Comité de Coordinación Interinstitucional y el BIRF; el segundo nivel corresponde a la Unidad Coordinadora del Proyecto (UCP) y en el tercero se encuentran las Unidades Técnicas Ejecutoras (UTE) y las Entidades Participantes (EP). En total, quince instituciones públicas¹⁹ están involucradas en la ejecución del proyecto.

Según el informe presentado en el primer semestre de 2013 por la UCP, durante los

tres años de vigencia del proyecto se ha ejecutado un 4,3% de los fondos disponibles. El gasto realizado se traduce en un 20,4% de avances físicos (infraestructura). Las obras en las que se ha logrado mayores progresos representan el 10% de lo planeado, mientras que el avance de los trabajos que constituyen cerca del 60% del PLCP oscila entre el 2% y el 21% (Ministerio de Hacienda, 2013).

Fonseca (2013) analizó los informes presentados por la UCP y realizó entrevistas a los miembros de las instancias responsables del proyecto (UCP, UTE y EP), con el propósito de identificar las debilidades que han frenado el avance de esta iniciativa. A continuación se sintetizan sus hallazgos:

- Diseño de la plataforma institucional: la estructura definida generó un apa-

RECUADRO 3.6 » CONTINUACIÓN

rato burocrático que se ha tornado ineficiente y no ha permitido la agilidad necesaria para la ejecución de las obras en los tiempos acordados. Por ejemplo, los procesos de negociación y firma de convenios interinstitucionales requirieron en promedio 23,8 meses. Este trámite inicia con las reuniones entre las instituciones y finaliza con el otorgamiento de la “No Objeción” a las condiciones de desembolso por parte del BIRF (Ministerio de Hacienda, 2011b).

- Prediseño de las obras: los estudios presentaron graves problemas en el área técnica y en la estructura de costos. Algunos prediseños fueron muy preliminares y fijaron costos menores a los reales. Ese fue el caso de la obra destinada al control de inundaciones, a cargo del Senara, en cuyo prediseño se estimó un costo que resultó ser la mitad del costo real.
- Disposiciones de la Ley y asignación de responsabilidades: la Ley 8725 nombra

como Unidades Técnicas Ejecutoras a entidades que no pueden fungir como tales, porque en ciertas áreas esa función excede sus competencias. Por ejemplo, el IFAM es la UTE del componente de gobierno local y planificación estratégica de la ciudad-puerto, pero no puede operar sin el visto bueno de la Municipalidad de Limón, que por ley es autónoma, de modo que para ella las recomendaciones del IFAM no son vinculantes. Lo mismo sucede con el Consejo Nacional de Concesiones.

- Plataformas de programación: hasta el 2012 la UCP no contaba con mecanismos de programación y seguimiento de las UTE, que permitieran priorizar tareas y definir tiempos de ejecución para cada etapa del proyecto.
- Capacitación del personal: la capacitación que recibieron las y los funcionarios de las UTE y la UCP para cumplir con los procedimientos y requisitos del Banco no fueron suficientemente claras ni prácticas. Esto generó problemas en la presentación de informes y solicitudes de desembolso.

- Conocimiento y experiencia del personal: la complejidad del proyecto demanda profesionales altamente capacitados para dirigir los procesos y dar el apoyo pertinente, tanto en las áreas técnicas como en lo relativo al Banco. Se identificaron vacíos de índole técnica tanto en la UCP como en las UTE. La rotación del personal es un factor que ha impedido aprovechar el aprendizaje adquirido.

Como resultado de estas dificultades, como se ha visto, aún está pendiente la ejecución de casi la totalidad de los recursos y obras programadas, y es poco probable que se logre cumplir con los tiempos establecidos. Por ello se ha planteado la posibilidad de que una comisión del BIRF evalúe los avances y, sobre esa base, decida si se extiende el plazo.

Fuente: Fonseca, 2013, y Programa Estado de la Nación, 2012.

con grandes dificultades para lograr una adecuada coordinación y propiciar sinergias con las actividades productivas hacia las que están dirigidas. Según Alonso (2013), el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), entidad rectora del sector y responsable, entre otras, de las actividades de extensión agropecuaria (asesoría y asistencia técnica para la producción), tiene limitaciones en los siguientes ámbitos:

- Reemplazo generacional: la tardía jubilación de sus funcionarios en edad de hacerlo y los problemas fiscales del Gobierno impiden la contratación de nuevos trabajadores. Esto reduce la efectividad de los servicios de extensión, pues existe un rezago importante en materia de conocimientos y técnicas actualizadas.
- Servicios de extensión: los procesos de revisión y evaluación, ambos necesarios para una mejora sostenida

en la competitividad de la producción que se destina al mercado local, están ausentes en los servicios de extensión. Un ejemplo de la situación imperante es la certificación de los pequeños productores en buenas prácticas agrícolas (BPA), que entre otros aspectos²⁰ busca que se logren altos niveles de inocuidad en los productos de venta en el país. La asesoría técnica, el seguimiento, la aplicación y la certificación de los pequeños y medianos agricultores en BPA, si bien es un tema conocido, no forma parte central de la labor que se desarrolla en materia de extensión agrícola. Ello impide que los productores tengan la capacidad de abastecer circuitos comerciales distintos a las ferias del agricultor, tales como las cadenas de supermercados y hoteles, que están ganando participación en el mercado y son canales más sofisticados, en los que se exige inocuidad y trazabilidad.

- Informalidad y pobreza: en su gran mayoría, los pequeños agricultores son agentes económicos informales, sin acceso a recursos para hacer las inversiones que demanda el cumplimiento de los requisitos para la certificación en BPA (centros de acopio, lavado, condiciones adecuadas para la manipulación y el acarreo de productos, entre otros).
- Especialización: la instituciones del sector tienen problemas de coordinación y articulación entre ellas, así como de efectividad en su gestión individual y colectiva. Por ejemplo, en años recientes se encomendó al CNP la provisión de servicios de apoyo a la comercialización, una actividad en la que son fundamentales la clasificación de productos y la aplicación de BPA. Sin embargo, para que esos servicios sean efectivos, deben brindarse “del portón de la finca hacia adentro”, es decir, se

debe dar asesoría y asistencia técnica para producir con base en BPA, aspecto que se traslapa con la labor de extensión agrícola que realiza el MAG, pero que no considera la aplicación de BPA como su quehacer central.

Estos desafíos subrayan la necesidad de alinear los esfuerzos de las instituciones del sector agropecuario en torno a un trabajo de fomento integral de la producción, el procesamiento, la comercialización y la competitividad, dirigido a incrementar los ingresos de los pequeños agricultores y reducir la pobreza que aqueja a muchos de ellos. A ello debe agregarse una mayor flexibilidad administrativa y de contratación, ya que la labor de las diversas entidades es entorpecida por limitaciones técnicas y presupuestarias.

Las diferencias en las políticas de apoyo a las actividades productivas se observan tanto en los diseños como en los logros obtenidos. Para algunos, como la mayor parte de las empresas de la “nueva economía”, los resultados son satisfactorios. En cambio, para otros sectores, como el de las Mipyme, las políticas son todavía débiles y avanzan a paso lento, aunque con una activa participación de los actores para encontrar solución a los problemas. En el sector agropecuario, como se ha visto, la institucionalidad es compleja y tiene dificultad para adaptarse a los requerimientos actuales. Finalmente, las políticas de innovación, ciencia y tecnología son incipientes; este tema se abordará en detalle en el *Informe Estado de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación*, que en fecha próxima publicará el Programa Estado de la Nación.

A lo largo del tiempo el país ha sido consistente en el desarrollo de políticas de promoción de exportaciones y atracción de IED, que han tenido impactos positivos sobre todo en términos de crecimiento económico y generación de oportunidades laborales para personas con altos niveles de calificación. Proporcionalmente, los sectores ligados a esas actividades concentran más empleos calificados y mejor remunerados, que aquellos que se orientan al

mercado local y elaboran los productos más tradicionales y de larga trayectoria en la economía (Programa Estado de la Nación, varios años).

Los sectores exportadores, en especial los vinculados a las zonas francas, han recibido un fuerte apoyo institucional; incluso se puede decir que, para tal efecto, se estableció un “cluster institucional”, en el que sobresalen Cinde, Procomer y Comex, entidades que de manera articulada han realizado esfuerzos continuos y consistentes (Rosales, 2013), y que además actúan en un escenario favorable para diseñar y emprender acciones, pues se concentran en la atracción de IED y la negociación de acuerdos comerciales. Ambos mecanismos tienen la ventaja de atraer empresas que ya cuentan con procesos de producción y recursos humanos que cumplen con altos estándares de sofisticación y gestión empresarial.

Muy diferente es la dinámica entre las instituciones que atienden a los sectores vinculados al mercado local y las empresas de menor tamaño. Esas entidades se desenvuelven en un escenario complejo, ya que: i) enfrentan dificultades para consolidar procesos adecuados de coordinación, dada la gran cantidad de entes involucrados, ii) la conflictividad entre sectores y grupos es mayor y tiene un trasfondo político, iii) las acciones para mejorar la productividad, la calificación de la mano de obra y la gestión empresarial tienen que ser creadas a lo interno, es decir, las políticas deben enfocarse tanto en mejorar las condiciones de funcionamiento de las empresas, como en facilitar un ambiente apropiado para el establecimiento de los negocios, y iv) la capacidad de respuesta de muchas instituciones es limitada.

Desde el punto de vista analítico, abordar los temas del rol institucional y el desempeño de las políticas de apoyo productivo requiere un esfuerzo especial, para identificar realidades específicas de cada rama de actividad. Una exploración general, aunque permita hacer valoraciones, puede pasar por alto las particularidades de los distintos sectores, que es indispensable

conocer para que el diseño y la puesta en práctica de las políticas públicas sean lo más adecuados posible. Es por ello que en esta edición del Informe se presentan estudios de caso sobre dos actividades específicas del sector agropecuario y se da seguimiento al desempeño de las instituciones que acompañan la evolución de las Mipyme.

La realización de los estudios de caso se enmarca dentro de un objetivo de mayor alcance: recopilar análisis específicos de cada sector de manera que, a futuro, se tenga mayor información y claridad sobre la dinámica institucional que se desarrolla en torno a ellos. El ejercicio de investigar cada actividad en forma independiente es útil para entender la institucionalidad del sector agropecuario, que a pesar de estar perdiendo participación en la economía (8,8% del PIB), es un importante generador de empleo (13% de los ocupados, 4,3 veces el empleo generado por las zonas francas).

En el caso de las Mipyme, interesa dar seguimiento a la institucionalidad creada con el fin de brindarle apoyo, dado que, como se ha advertido en Informes anteriores, pese a la relevancia de este sector como pilar estratégico del desarrollo nacional, persisten debilidades que dificultan la ejecución de las políticas diseñadas para su fortalecimiento.

Institucionalidad de apoyo: los casos del café y el arroz

La institucionalidad agropecuaria es compleja y de larga data, y además es la encargada de atender al sector en el que las brechas de productividad y la conflictividad son mayores. Según los registros de la base de datos de instituciones del Programa Estado de la Nación, en la actualidad esa estructura está conformada por veinte entidades²¹, de las cuales el 65% se creó antes de la década de los ochenta. En 2008, último año para el cual se cuenta con un inventario de políticas vinculadas al sector (Mideplan, 2008), se contabilizó un total de 301 iniciativas, entre programas, proyectos y servicios. La amplitud y dispersión de esta oferta es acompañada por una serie de

debilidades, como la antigüedad de las normas, la falta de leyes específicas para garantizar o proteger ciertas líneas de acción, y la vulnerabilidad de programas trascendentales que dependen de la voluntad política de cada administración. También hay problemas en la coordinación, tanto entre las instituciones públicas como entre éstas y el sector privado.

Habida cuenta de este contexto, para este Informe se llevó a cabo un estudio sobre dos actividades, la del café y la del arroz, que ejemplifican el diseño institucional de una parte del sector agropecuario y su vinculación con la realidad de los productores. Si bien ambos tienen una institucionalidad similar, en la práctica se observan particularidades. El diseño original corresponde al sector de mayor trayectoria (el cafetalero) y posteriormente se adaptó a otras actividades, como la producción de arroz, caña de azúcar, banano, ganado, frutas y hortalizas, entre otros. El objetivo general de la estrategia institucional es facilitar: el desempeño competitivo, la coordinación entre los actores, una distribución equitativa de los beneficios entre los participantes de la cadena de producción (productores, industriales, comercializadores) y la asignación de precios justos para productores y consumidores. La figura que acompaña esta estrategia es un órgano público no estatal, con una gobernanza corporativa en la que participan los sectores involucrados.

La puesta en práctica del diseño institucional ha evolucionado de maneras distintas, en función de las particularidades de cada sector. En los casos del café y el arroz hay al menos seis diferencias que es importante mencionar, cuatro de ellas relacionadas con las condiciones de mercado (cuadro 3.9) y dos con el marco institucional, a saber:

- **Tamaño:** el sector cafetalero es más grande y menos concentrado; en el arrocero el poder de mercado está altamente concentrado en la fase agroindustrial, en la que participan pocos actores.
- **Condiciones naturales del cultivo:** el clima, la luminosidad y la altura son más favorables para el café que para el arroz.
- **Orientación productiva:** ambos sectores tienen una alta exposición al comercio internacional, pero en condiciones opuestas: el café se exporta y el arroz se destina al mercado local, donde compete con las importaciones.
- **Conflictividad:** en el sector cafetalero la dinámica exportadora genera divergencias que se centran en cómo lidiar con las condiciones externas (precios, diversificación, mercados). En el sector arrocero la conflictividad es interna (entre actores públicos y privados).

- **Antigüedad de las instituciones de apoyo:** la organización del café es de larga data (siglo XIX) y su figura pública no estatal es una de las más antiguas.

- **Fijación de precios:** los mecanismos son opuestos; en el caso del café el precio internacional marca la dinámica de fijación, mientras que el precio del arroz es fijado por el Estado, a través de un mecanismo que se modificará a partir de 2014.

Las diferencias entre estos sectores también se reflejan en el quehacer de las entidades que los acompañan (cuadro 3.10). Como se indicó, en el caso del café la institucionalidad es de larga data, lo mismo que la organización de los productores. La figura pública no estatal, el Instituto del Café de Costa Rica (Icafé), se creó a inicios de los años treinta, y el apoyo público al sector inició hacia finales del siglo XIX, a través de las municipalidades. El Icafé opera en una comunidad de productores activa, poco concentrada y organizada.

Por su parte, el Conarroz es de origen reciente (2002) y tiene una estructura altamente concentrada en la fase agroindustrial, tal como muestra la conformación de su junta directiva. Mientras en el Icafé ese órgano está integrado por todos los actores de la cadena, con un peso mayor de los productores, en Conarroz participan casi en las mismas proporciones los productores y los agroindustriales. Estos últimos también representan los intereses de los importadores pues, dado que cuentan con las plantas para el procesamiento del grano, la mayoría de ellos ha incursionado en esa actividad.

Algunos mecanismos operativos y fortalezas en ciertas áreas también marcan diferencias entre las plataformas institucionales de los dos sectores. La innovación y el financiamiento son puntos fuertes en el desempeño del Icafé, así como la organización de congresos nacionales. Por el contrario, el marco legal de Conarroz le impide realizar intermediación financiera y las actividades de fomento de la innovación son incipientes.

CUADRO 3.9

Principales características de los sectores cafetalero y arrocero. 2012

Detalle	Café	Arroz
Productores	52.787	1.490
Industrialización	184 beneficiadores y 57 torrefactores	13 plantas agroindustriales
Comercio	93 exportadores	144 importadores
Área cultivada (hectáreas)	93.774	77.150
Toneladas producidas ^{a/}	525	283
Orientación	Mercado externo	Mercado interno
Cobertura de consumo local	95%	45%-60%

a/ Datos de 2011.

Fuente: Elaboración propia con datos de Icafé, 2012, y Arroyo et al., 2013.

CUADRO 3.10

Características del diseño institucional de los sectores cafetalero y arrocerero. 2012

Detalle	Café	Arroz
Ente público no estatal	Icafé, creado en 1985.	Conarroz, creado en 2002.
Junta directiva	Cinco productores, un beneficiador, un exportador, un torrefactor y un representante del Poder Ejecutivo (por lo general el ministro o viceministro del MAG).	Cuatro agroindustriales, cinco productores, dos ministros (MAG y MEIC) y un fiscal.
Otras instancias de organización	Congreso Nacional Cafetalero, cuatro asambleas sectoriales (productores, beneficiadores, exportadores y torrefactores).	Asamblea General, Asamblea Regional, Asamblea Nacional de Productores, Asamblea Nacional de Agroindustriales.
Principales fuentes de financiamiento	1,5% del impuesto sobre las exportaciones FOB de café. Intereses, dividendos y utilidades que se puedan obtener de sus inversiones y operaciones. Honorarios por servicios y otros establecidos por ley.	Recaudación equivalente a un 1,5% de la cosecha nacional, pagada en partes iguales por los industriales y los productores, y 1,5% del arancel a las importaciones de arroz.
Intermediación financiera	Puede intermediar en el uso de sus fondos para financiamiento.	No puede actuar como intermediario financiero. Desde 2010 actúa como facilitador y remite productores al Sistema de Banca para el Desarrollo.
Personal	160 funcionarios.	80 funcionarios.
I+D	Centro de investigación de café (Cicafé).	Cuenta con una estación experimental establecida en 2008 en Parrita.

Fuente: Elaboración propia con información de Lankester, 2013a, Icafé y Conarroz.

A pesar de tener diseños institucionales similares y ciertos rasgos en común, los resultados de la organización sectorial son muy distintos. La actividad cafetalera ha logrado posicionar a Costa Rica entre los países más productivos del mundo en este rubro, los precios del grano son competitivos y los beneficios de su variación en los mercados internacionales se distribuyen entre la gran mayoría de los actores; además, el sector ha consolidado una estructura organizativa en la que los intereses de los productores confluyen y son tomados en cuenta para la toma de decisiones de política pública (Lankester, 2013a). Por el contrario, en la actividad arrocerera los niveles de productividad están entre los más bajos del mundo y presentan diferencias a lo interno del sector; los precios no son competitivos y la estructura organizativa, lo mismo que la repartición de beneficios, han tendido a concentrarse. Es necesario profundizar en las causas específicas que explican las disparidades de estos resultados.

Las PDP que se dirigen a estos sectores enfrentan desafíos para atender las debilidades particulares de cada uno. Por un lado hay problemas comunes, como el manejo de plagas, los altos costos de producción y las necesidades en materia de innovación. En este contexto, algunas experiencias desarrolladas o al menos iniciadas pueden ayudar a conseguir mejores resultados, como el fortalecimiento de centros de investigación para aumentar la productividad, y la innovación en las fuentes y mecanismos de financiamiento.

Por otro lado, hay debilidades propias de cada actividad que demandan respuestas diferentes de las PDP. Una de ellas tiene que ver con la dinámica de los precios. En el caso del café el desafío está en buscar opciones que le permitan al sector manejar la volatilidad de los precios internacionales. En el caso del arroz el reto está más bien en el ámbito interno, y consiste en lograr que la negociación entre el sector productivo y el Estado genere propuestas

viables en el contexto actual. La reciente controversia sobre la modificación del mecanismo de fijación de precios ha puesto en evidencia los problemas no resueltos, por ninguna de las partes, para lograr un adecuado desempeño del sector arrocerero (recuadro 3.7).

Institucionalidad compleja para apoyar a las Mipyme

Las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipyme) representan casi la totalidad del parque empresarial costarricense (95%), hacen un aporte sustantivo a la creación de empleo (78% de la población ocupada) y generan el 30% del PIB (MEIC, 2013; INEC, 2012).

La política pública diseñada para apoyar a este sector es reciente. Se sustenta en una compleja plataforma institucional que tiene serias limitaciones para actuar, en la cual, sin embargo, los actores responsables de formular y poner en práctica los programas están en constante búsqueda de soluciones a las dificultades existentes.

RECUADRO 3.7

Puntos de controversia en torno al nuevo mecanismo para fijar los precios del arroz

Entre 2012 y 2013 ha tenido lugar en el país un amplio debate en torno a la decisión de modificar el mecanismo de fijación de precios del arroz, el cual ha estado a cargo del MEIC por varias décadas y a partir del 2014 pasará a manos de Conarroz. Esto ocurre en el contexto del inicio de la desgravación arancelaria negociada en el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos.

La decisión del MEIC se basó en un estudio técnico realizado por el Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas (IICE) de la UCR, cuyas conclusiones plantearon interrogantes sobre la efectividad del mecanismo de fijación de precios del arroz, en tanto ninguno de los beneficios que justifican su existencia se ha logrado alcanzar. Los argumentos que respaldan esta conclusión son:

- Los precios al consumidor final han tenido un comportamiento creciente.
- En muchos casos, los precios finales pagados al productor son menores al precio de referencia fijado, debido principalmente a problemas de calidad en el grano entregado.
- No se observan mejoras en los niveles de productividad.
- Existen grandes diferencias tanto en el desempeño productivo como en los costos de producción. Esta diversidad contrasta con los resultados promedio que se utilizan como insumos para la toma de decisiones sobre políticas dirigidas al sector.

- Los precios pagados al productor (y en general todos los precios a lo largo de la cadena), han aumentado de manera significativa desde mediados de 2008, incluso después de la modificación del régimen cambiario.

- Los niveles de concentración de la industria del arroz son altos en las fases agroindustrial y de comercialización.

El Conarroz manifestó su desacuerdo con los resultados del estudio y con la decisión de trasladar a esa organización la responsabilidad de fijar el precio del grano. A lo largo de la cadena, la Corporación solamente tiene injerencia en las fases de producción y agroindustria y, por tanto, considera que quedaría sin mediación la fase de comercialización, que al igual que el eslabón de la agroindustria está altamente concentrada en pocas empresas.

El sector reconoce sus rezagos de productividad y ha empezado a invertir en proyectos tendientes a mejorar esa debilidad en el largo plazo, pero en el corto plazo plantea una solución que está estrechamente ligada a la posibilidad de que el Estado provea recursos para emprender acciones como: adoptar un sistema de cultivo que permita incrementar el rendimiento (se recomienda el sistema de riego), establecer exoneraciones o subsidios para la compra de insumos y materias primas y canalizar fondos del Sistema de Banca para el Desarrollo hacia los pequeños productores (E²²: Barboza, Cruz, Muñoz y Vega, 2013).

Fuente: Elaboración propia con datos de Arroyo et al., 2013, y Lankester, 2013a.

fomento de las Mipyme se creó en 2002, con la aprobación de la Ley de Fortalecimiento de las Pequeñas y Medianas Empresas (n° 8262), llamada “Ley PYME”, en la cual se designa al MEIC como ente rector (recuadro 3.8). Seis años después se promulgó la Ley de Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD; n° 8634), que vino a reforzar y ampliar los programas de financiamiento y apoyo empresarial definidos en la Ley PYME, con la participación de todo el sistema financiero público y privado²³. Así, se establecieron nuevos fondos de garantías, se reagruparon los fideicomisos existentes (en especial los destinados al sector agropecuario) y se fortaleció el fondeo para los servicios de desarrollo empresarial. Finalmente, en 2010 se emitió la “Política pública de fomento a las PYME y al emprendedurismo” y la “Política Nacional de Emprendimiento”. En la actualidad el país cuenta con una amplia plataforma institucional de apoyo y un marco legal que respalda su funcionamiento. La red nacional de fomento de las Mipyme consta de 57 instituciones y se han integrado redes regionales para fortalecer la articulación institucional en las cinco regiones de planificación del país (MEIC, 2013).

Esta plataforma es compleja. Las entidades que la conforman se han adaptado a velocidades distintas a las disposiciones de la Ley PYME, en un contexto de competencias y funciones dispersas, en algunos casos duplicadas, y bajo un marco normativo que no le da al ente rector las facultades necesarias para fortalecer la coordinación entre los actores.

El MEIC tiene dificultades para reunir información de las instituciones que le permita mejorar el diagnóstico del sector y el diseño de las políticas públicas. Dado que la Ley no prevé sanciones por este incumplimiento, el suministro de datos sigue siendo voluntario. Tampoco se ha logrado consolidar un apoyo “proactivo” de las instancias a las que la Ley asignó la tarea de asesorar en el diseño y la formulación de propuestas. Las actas de las sesiones del Consejo Asesor Mixto muestran que esta es una figura más “oyente” que

Los países que han tenido éxito en la aplicación de una política pública de apoyo a las empresas de menor tamaño, entre ellos Israel, Japón, Irlanda, Estados Unidos y Chile, han obtenido resultados después de un período de implementación ininterrumpida de entre veinte y treinta años. Desde esta

perspectiva, los diez años de existencia de la legislación costarricense en esta materia pueden considerarse como una etapa de asentamiento de bases y de primeros esfuerzos en una constante curva de aprendizaje (Conejo, 2013).

El marco normativo que ordena las competencias institucionales para el

RECUADRO 3.8

Ley PYME: principales componentes

La Ley PYME, n° 8262, se promulgó en el año 2002, con un objetivo general de carácter tanto económico como social, a saber: “crear un marco normativo que promueva un sistema estratégico integrado de desarrollo de largo plazo, el cual permita el desarrollo productivo de la PYME y posicione a este sector como protagonista, cuyo dinamismo contribuya al proceso de desarrollo económico y social del país, mediante la generación de empleo y el mejoramiento de las condiciones productivas y de acceso a la riqueza.”

Para la puesta en práctica de la Ley se estableció una plataforma institucional liderada por el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC) como ente rector. En este ministerio se creó la Dirección General de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa (Digepyme), que cuenta con la colaboración de un Consejo Asesor Mixto integrado por representantes de alto nivel de ministerios, el sistema financiero e instituciones dedicadas a la formación de recursos humanos. Además, el ente rector ha establecido una relación sistémica con las entidades responsables de los programas específicos.

La Ley PYME creó tres programas principales: uno para incrementar el acceso al sistema financiero, el Fondo para el Desarrollo de las Mipyme (Fodemipyme), otro para fortalecer la innovación, el Programa de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa (Propyme) y el tercero para garantizar la participación en las compras públicas (programa de compras del Estado).

El Fodemipyme es administrado por el Banco Popular y de Desarrollo Comunal y está fuera del ámbito de acción de la Sugef. Para su operación se han creado tres instrumentos: un fondo de avales y garantías, un fondo de financiamiento para planes de inversión enfocados en la competitividad y un fondo para servicios de desarrollo empresarial. Por su parte, el Propyme está a cargo del Micitt y el Conicit; apoya proyectos de innovación y desarrollo tecnológico, y puede financiar hasta el 80% de la inversión requerida con fondos no reembolsables. Finalmente, el programa de compras del Estado es coordinado por el MEIC, institución que ha diseñado diversas herramientas para estimular el crecimiento y desarrollo de las PYME.

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley 8262.

“proponente”. El sector privado, a su vez, no ha conseguido la articulación de todos los grupos y entidades que lo componen, aunque algunas organizaciones gremiales, como la Cámara de Industrias de Costa Rica, han tenido una participación destacada (Conejo, 2013).

Como se mencionó, la adaptación institucional para agilizar los objetivos de la Ley ha evolucionado a ritmos distintos. Las organizaciones involucradas han tenido que asumir nuevas tareas o ampliar el alcance de sus funciones (Conejo, 2013). Así por ejemplo, el Banco Popular, responsable de administrar el Fodemipyme –principal fondo de financiamiento estipulado en la Ley–, y el Micitt y Conicit, ambos encargados del fondo Propyme, han necesitado reformas legales y regla-

mentarias para mejorar la colocación de los recursos. En el caso del INA la reorganización de los programas de formación empresarial no se agilizó hasta que la creación del SBD generó un mandato más fuerte. En 2010, a ocho años de promulgada la Ley PYME, y por disposición expresa de la Ley del Sistema de Banca para el Desarrollo, n° 8634, se instaló en el INA la Unidad para el Mejoramiento de la Competitividad y la Productividad de las PYME y se nombró a un funcionario en cada una de las nueve sedes regionales, a fin de contar con enlaces directos en todo el país. Hay otras instituciones, como Procomer, que han sido más dinámicas en la transformación de sus programas dirigidos a las PYME. Esta organización diseñó ejes estratégicos como promoción de negocios, capaci-

tación y asesoría y, más recientemente, hizo una adecuación de su programa de encadenamientos productivos. Una actividad similar se desarrolla en el Inamu, aunque esta institución no tiene responsabilidades específicas asignadas por la Ley.

Por otra parte, los indicadores de seguimiento y monitoreo están dispersos e incompletos. Esto dificulta contar con sistemas integrados de información que permitan tener un panorama más claro del desempeño del sector. Este es un tema de especial relevancia, dado que el desafío de fortalecer el apoyo a las Mipyme no solo tiene que ver con la coordinación interinstitucional que demanda la gran cantidad de actores involucrados, sino también con las particularidades de cada negocio, la alta informalidad y la débil cultura empresarial que tiene el país.

Un informe elaborado por la Contraloría General de la República en 2012 señala precisamente esta debilidad en materia de información (CGR, 2012a). El problema ha empezado a ser atendido por el MEIC, a través del fortalecimiento del Sistema de Información Empresarial Costarricense (SIEC) y una más activa recopilación de datos. También hay dificultades para perfilar el parque de Mipyme en todas sus dimensiones. Las evaluaciones y análisis de desempeño realizados por varias entidades (MEIC, CGR, Observatorio de Mipymes, BCCR, Comisión Evaluadora del SBD, entre otras) son el resultado de una mezcla de insumos obtenidos de fuentes diversas: registros independientes de las instancias involucradas, encuestas y estudios específicos sobre el sector.

A pesar de que el ente rector ha establecido formalmente los parámetros para determinar el tamaño de las empresas, en la práctica las instituciones utilizan criterios independientes para su registro. Por ejemplo, en los programas de apoyo financiero algunas entidades se basan en el número de empleados y otras en el monto del crédito solicitado, o bien en el volumen de ventas. En la CCSS priva el criterio de número de empleados. Asimismo, existen varias fuentes de información para

cuantificar el parque empresarial y las características del sector. La cantidad de Mipyme varía según la fuente que las contabilice. La CCSS, cuyos registros consideran solo las empresas formales, estima que en 2012 había 64.000 patronos en negocios de menos de cien empleados. Por su parte, el directorio de establecimientos del INEC reporta 37.500 empresas. El ya mencionado SIEC, que contiene información suministrada voluntariamente por las empresas, reportó 5.843 Mipyme a mayo del 2013 y la encuesta nacional que realiza el Observatorio de Mipymes, de la UNED, registró poco más de 30.000 negocios formales y 123.000 con patentes municipales, en el año 2010.

Programas de apoyo a las PYME con problemas de ejecución

Los problemas de diseño en algunos programas, y de coordinación en otros, han dificultado un mayor alcance y una mejor operatividad de la plataforma institucional de apoyo a las PYME. Los tres principales programas (Fodemipyme, Propyme y compras del Estado), que facilitan el acceso al sistema financiero y ofrecen fondos para elevar el desempeño productivo, han tenido un lento arranque y enfrentan

obstáculos para su implementación. En términos generales, la colocación de los fondos es baja. El Fodemipyme no ha logrado sostener los buenos resultados reportados en 2006 y 2007, y comparativamente sus recursos están siendo subutilizados. En Propyme se observa un repunte reciente (gráfico 3.11).

La implementación de Fodemipyme ha sido objeto de varios estudios de seguimiento que evidencian importantes debilidades. La CGR (2012b) analizó el desempeño del fondo de avales y garantías en 2010 y 2011, y lo catalogó como de baja cobertura. Por su parte, el informe *Clasificación de los sistemas de garantía desde la experiencia latinoamericana*, del BID, lo califica como un fondo rezagado en relación con instrumentos similares de otros países (Molina et al., 2013).

En esta misma línea, en el análisis realizado por Conejo (2013)²⁴ se concluye que: i) no se han aprovechado los nuevos mecanismos para mejorar el alcance del fondo, ii) los montos colocados en el programa de avales y garantías están por debajo de los parámetros técnicos sugeridos internacionalmente y iii) el fondo tiene problemas de diseño en lo que concierne al apoyo para la formación empresarial.

Con respecto al primer punto, y a diferencia de otros programas, en Fodemipyme no se ha logrado implementar la figura de los gestores de proyectos, hay poco trabajo en asocio con otros fondos y no se saca ventaja al hecho de no estar sujeto a los parámetros de evaluación de la Sugef, para promover un mayor acceso a los recursos disponibles.

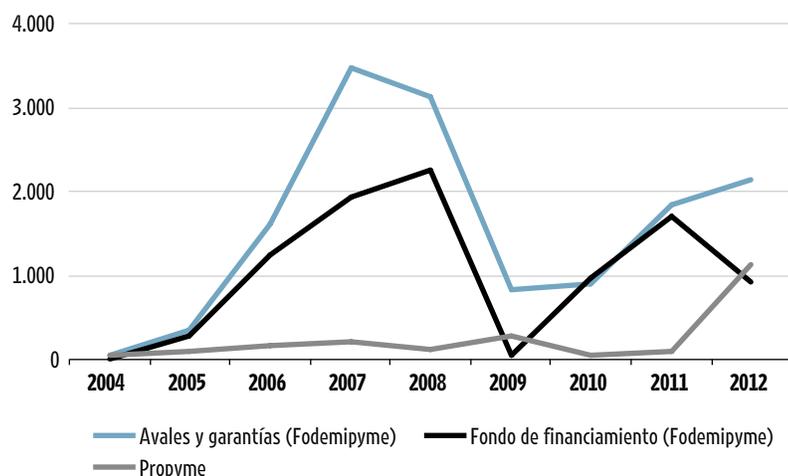
En cuanto al segundo aspecto, según los estándares internacionales los avales pueden rondar siete veces el patrimonio del programa (existen fondos que llegan a las diez veces, obviamente controlando que no se eleve el nivel de morosidad). En Fodemipyme este indicador alcanzó un máximo de casi 0,50 veces antes de la crisis de 2009, y luego decreció hasta llegar a 0,38 al final del 2012.

En lo que concierne al componente de formación y desarrollo empresarial, a diferencia del programa de avales y garantías y el fondo de financiamiento, el diseño de Fodemipyme debe revisarse, pues si bien la intención original fue desarrollar una plataforma de servicios de apoyo integral, la Ley le asignó esa responsabilidad a una entidad bancaria con poca experiencia en el tema. Esto puede corregirse en tanto la Ley del Sistema de Banca para el Desarrollo faculta al INA para realizar esta tarea, y le otorga una importante cantidad de recursos para suplir la demanda. En 2012 el fondo de servicios de desarrollo empresarial apenas logró colocar 66,2 millones de colones, de los 401,4 millones disponibles (16,5%).

Otra limitación que se ha señalado es la dificultad para que las entidades bancarias promuevan los instrumentos de apoyo a las PYME y difundan la información en todas sus sucursales a nivel nacional. Además persiste la queja por el exceso de requisitos y la dificultad para cumplir con los requisitos exigidos por los bancos (Conejo, 2013; E: Sánchez, 2013), un tema que ha sido destacado en diversos estudios (Cegesti, 2012; Lebendiker et al., 2013). Cabe indicar que este último no es un problema exclusivo de los fondos de la Ley PYME, pues también está presente en el Sistema de Banca para

GRAFICO 3.11

Evolución de los montos colocados por los distintos fondos de financiamiento creados por la Ley PYME (millones de colones)



Fuente: Elaboración propia con datos de Fodemipyme y el Micitt.

RECUADRO 3.9

Acceso a los fondos del Sistema de Banca para el Desarrollo

A finales de 2012, y por encargo del BCCR, el Programa Estado de la Nación realizó una investigación sobre el acceso de las Mipyme a los servicios ofrecidos por el Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD), a partir de la implementación de la Ley 8634. El estudio analizó los resultados del período 2008-2011²⁵ y concluyó que el SBD muestra una evolución positiva. Se observan aumentos en el número de clientes y de operaciones, y en menor medida en el saldo de crédito. La banca pública contribuyó mayoritariamente al incremento de los usuarios y explica el 93% del crecimiento de clientes del sector Mipyme entre 2008 y 2011. Del total de fondos colocados, el mayor dinamismo correspondió a los destinados al consumo, que pasaron de representar el 7% en 2008 al 35% en 2011, lo que modificó la estructura de participación según rama de actividad, en detrimento del crédito dirigido al sector agrícola.

Dos de los tres fondos de financiamiento que tiene el SBD, el Fideicomiso Nacional para el Desarrollo (Finade) y el Fondo de Financiamiento para el Desarrollo (Fofide) han logrado buenos resultados, en espe-

cial por el aporte del sistema de avales y garantías del Finade y los programas de atención a la mujer manejados con recursos del Fofide. Sin embargo, el tercer componente financiero del Sistema, el Fondo de Crédito para el Desarrollo (FCD), sigue sin resolver problemas de diseño relacionados con la rentabilidad, los criterios de supervisión, calce y plazos, por lo que ha dejado inmovilizado el 67% de los recursos del SBD.

Del mismo modo, el apoyo a grupos prioritarios²⁶ es un objetivo cumplido parcialmente. Solo se pueden reportar resultados favorables en la atención de las mujeres y los jóvenes; el resto enfrenta problemas de distinta naturaleza. En el caso de las personas con discapacidad, no se ha formulado una estrategia de atención ni se cuenta con programas especiales e indicadores de acceso. Tampoco se ha establecido una definición de lo que se entiende por "hogares productivos", y para las zonas de menor desarrollo no hay disponibles estadísticas con el nivel de desagregación necesario. Los demás sectores prioritarios comparten todas estas limitaciones.

Fuente: Elaboración propia, a partir de Corrales y Sancho, 2012.

el Desarrollo (SBD). Una investigación realizada por el Programa Estado de la Nación confirmó la existencia de debilidades que limitan el acceso a los recursos del SBD (recuadro 3.9).

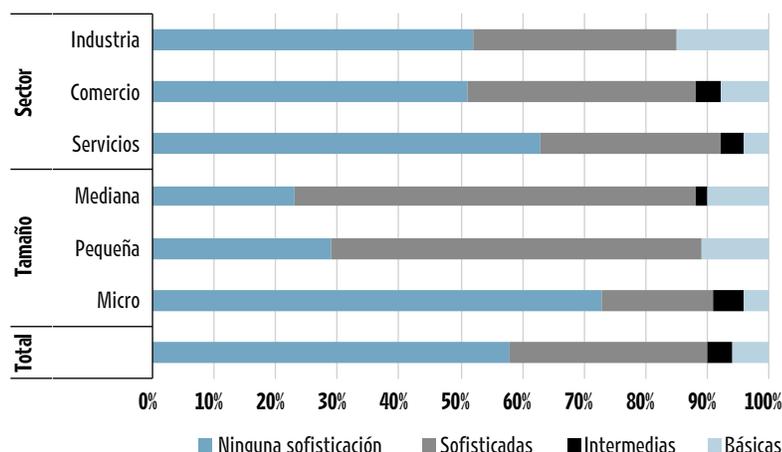
Los problemas de acceso al financiamiento se manifiestan tanto por el lado de la oferta como por el de la demanda. Diversos estudios y encuestas señalan que hay un alto porcentaje de empresas que no solicitan préstamos. Según una investigación de Brenes y Govaere (2012), la principal fuente de financiamiento del sector son los ingresos propios (75% de las 1.167 empresas entrevistadas), pues existe temor de manejar los negocios con crédito. Pese a la amplia oferta de crédito, los préstamos para las PYME son la fuente de financiamiento menos utilizada (2,2% del total).

Resultados similares obtuvo un estudio de mercado que efectuó la Asociación Bancaria Costarricense (2012) en las Mipyme de los sectores de servicios, comercio e industria. El 54% de las 400 empresas consultadas nunca ha solicitado un crédito y el 70% no tiene un crédito actualmente, aunque ello no implica que no necesitan financiamiento. Tampoco hay un vínculo cercano con el sistema financiero como canal para realizar transacciones. Como parte del mismo estudio, se elaboró un indicador del nivel de sofisticación²⁷ en el uso de instrumentos financieros para hacer pagos y se determinó que apenas un tercio de las empresas analizadas cuenta con medios sofisticados. Los niveles varían según el tamaño y el sector (gráfico 3.12).

En el caso del fondo Propyme, principal programa establecido en la Ley PYME para el fomento de la innovación en las empresas, también se han detectado problemas de diseño que dificultaron su arranque y la velocidad en la colocación de recursos. El fondo está a cargo del Micitt y el Conicit, instituciones que han tenido que incorporar a sus marcos de acción mecanismos de vinculación empresarial. Otro factor limitante ha sido la cultura empresarial de las PYME, que hace diez años por lo general no consideraban la innovación como un factor importante para asegurar

GRAFICO 3.12

Nivel de sofisticación de las empresas en el uso de medios financieros para hacer pagos



Fuente: Elaboración propia con datos de la Asociación Bancaria Costarricense, 2012.

su competitividad y su permanencia en el mercado.

Desde la creación de Propyme, el 2012 fue el primer año en que se dio un salto sustantivo en la colocación de recursos. Se logró apoyar 103 proyectos, muy por encima de los dieciséis que se financiaban como promedio anual en el período 2003-2011. Los factores que contribuyeron a este resultado fueron las mejoras en la coordinación interinstitucional, la inclusión de los “gestores de innovación”²⁸, la reducción de los trámites y procesos que debían realizar las empresas, la posibilidad de presentar proyectos durante todo el año (anteriormente solo podía hacerse en un plazo específico), el otorgamiento de aportes no reembolsables para infraestructura y equipo, y una mayor participación de unidades ejecutoras (cuarenta centros de investigación y firmas consultoras contratadas, de los sectores privado y público). Aunque la colocación sigue siendo modesta, la cifra registrada en 2012 representa el 43,5% de los recursos disponibles, el doble del promedio reportado desde la apertura del fondo (22,2%).

Monge y Rodríguez (2013) estiman que el apoyo de Propyme incrementa en un 9,6% las probabilidades de exportar de las empresas beneficiadas. Según los autores, tal impacto puede deberse a que la innovación financiada por el programa ayuda a las empresas a colocar a sus productos en mercados internacionales. El efecto no se observa sino hasta dos años después de haber recibido el apoyo. También se reporta un impacto positivo en la generación de empleo.

Luego de estos logros sustantivos en la colocación, la administración del fondo tiene el desafío de incrementar el apoyo a proyectos con alto contenido de innovación, ya que de las iniciativas financiadas entre 2003 y 2011, el 42% se ubica en la categoría de “innovación incremental baja”.

Por último, la implementación del programa de compras del Estado ha sido más lenta. Aún no se ha logrado definir la cuota mínima que debería asegurarse a las PYME, ni se monitorea cuál es su participación actual (Cegesti, 2012). Los responsables del

programa han puesto en marcha diversas acciones para mejorar los resultados y fortalecer algunas de sus herramientas. Así por ejemplo, ya se cuenta con un registro de proveedores (E: Antillón y Álvarez, 2013), se desarrollaron los proyectos Compra Red y MerLink²⁹, y se establecieron convenios y canales de coordinación con el Ministerio de Hacienda, el INA, el ICE, la Secretaría de Gobierno Digital, la CGR, gobiernos locales y cámaras y asociaciones empresariales.

Otra modificación reciente para mejorar el alcance del programa fue la reforma al reglamento de la Ley de Contratación Administrativa, que se aprobó en octubre de 2012 y entró en vigencia para los procesos de compra de 2013. En ella se establecen condiciones diferenciadas para las PYME y obligaciones para que las entidades públicas contraten a las PYME que están debidamente registradas. Además se relanzó el componente de capacitación, registro y financiamiento para PYME proveedoras del Estado, a través del fortalecimiento del Registro Nacional de PYME Proveedoras (E: Antillón y Álvarez, 2013). El proceso ha madurado y en la actualidad se ofrece toda una plataforma que ayuda a la empresa, paso a paso, a conocer los procedimientos, la legislación y los precios. Sin embargo, hay algunas debilidades que requieren atención, a saber:

- No se ha sacado provecho a las disposiciones legales que facilitan el acceso a garantías de cumplimiento con los recursos de Fodemipyme.
- No todos los compradores del sector público consultan el Registro Nacional de PYME Proveedoras, para ampliar la participación de estas empresas.
- Los mecanismos de vinculación no logran resolver trabas burocráticas, carencias de información y formas de pago no acordes a las necesidades de las empresas.
- No se brinda asesoría para el fomento de alianzas entre empresas y el

aprovechamiento de la escala que estas generan.

- Se requieren vigorosos incentivos para que las empresas registren su condición de tamaño. Actualmente las PYME reciben el mismo trato que una empresa grande, aunque se están proponiendo reformas para adecuar a ellas las condiciones de pagos y garantías.
- Se requiere mejorar el acceso de las empresas que están fuera de la región Central (Cegesti, 2012).

En tanto los criterios de volumen y precio sean los que priven en las compras del Estado, el acceso de las Mipyme será limitado. La brecha entre la necesidad de mejorar la eficiencia de las compras públicas y el objetivo de incorporar como proveedoras a las empresas de ese sector sigue presente.

Esfuerzos para solucionar las debilidades de las políticas dirigidas a las PYME

A lo largo de la evolución y puesta en marcha del sistema de apoyo a las PYME se han realizado importantes esfuerzos para corregir debilidades. La aprobación de leyes y la formulación de políticas han sido parte de una dinámica de transformación legal y mejoras en la coordinación.

Desde el año 2002 se han emitido doce decretos. Cuatro de ellos tuvieron como objetivo reglamentar y llenar vacíos de la Ley PYME, además de integrar las nuevas condiciones derivadas de la incorporación del “emprendedurismo” en el sistema de apoyo. El propósito de los otros ocho decretos fue mejorar la operatividad de los tres principales fondos creados por la Ley. Cuatro de ellos reformularon el funcionamiento del Fodemipyme, tres replantearon los mecanismos de operación y ampliaron la cobertura del Propyme, y el último estableció el marco jurídico para poner en marcha el programa de compras del Estado, con el objetivo de integrar a las Mipyme como proveedoras.

Las transformaciones legales no solo se observan en la normativa relacionada

con la Ley PYME, sino también en cambios incluidos en leyes de distinta naturaleza en las que se toma en cuenta a las Mipyme. Por ejemplo, en la reforma a la Ley de Zonas Francas se incluyó un apartado especial para exonerar de los impuestos de ventas y consumo a los proveedores nacionales. También se modificó la ley que rige a Procomer en lo concerniente a la ventanilla única de comercio exterior, con el mandato explícito de apoyar a las PYME exportadoras y con potencial de exportar. Se facultó al Banco Popular para destinar hasta el 15% de sus utilidades anuales a la creación de fondos especiales de desarrollo que operarán fuera de los parámetros de la Sugef. Finalmente, se ha mejorado el uso de las tecnologías de información para dinamizar los trámites en varias instituciones.

En cuanto a los esfuerzos para mejorar la coordinación, los mejores resultados corresponden a la participación de las instituciones responsables de ejecutar los programas de fomento. Una consulta realizada a trece expertos relacionados con el sector (jerarcas y ex jerarcas de instituciones vinculadas, cámaras empresariales y académicos) y la revisión de los reportes que se han generado en esta materia, muestran que la toma de conciencia sobre la importancia de apoyar a las Mipyme es cada vez mayor. Los centros de atención y difusión de los programas, denominados Creapyme, se han incrementado, y a partir de abril del 2012 se estableció un esfuerzo conjunto entre el MEIC, Micitt, Procomer, INA y SBD, que favorece la coordinación interinstitucional en todo el país.

También se ha creado la figura del gestor de programas, como vínculo que facilita el acceso a los fondos y programas de apoyo. Actualmente se cuenta con gestores de innovación (Micitt), gestores PYME (MEIC) gestores empresariales y promotores de negocios (Procomer).

Otro avance importante es el fomento del “emprendedurismo”, que fue incorporado como un pilar independiente en la política de apoyo a la Mipyme. Además, el MEP incluyó el tema en el currículo de los colegios técnicos

profesionales y en 2012 Costa Rica participó por segundo año consecutivo en la medición del *Global entrepreneurship monitor* (GEM).

El desafío para que las medidas comentadas se traduzcan en mejoras sustanciales es grande, ya que según los resultados del GEM 2012 los progresos del país en este ámbito todavía son lentos (Petry, 2013). La comparación de las mediciones de 2010 y 2012 revela que la actividad emprendedora aumentó en un 20% entre ambos años. Sin embargo, el incremento se dio únicamente en los emprendimientos en etapas iniciales, mientras que se redujo la cantidad de negocios que ya estaban funcionando. Además, en Costa Rica los emprendimientos siguen siendo poco innovadores a lo largo de sus respectivas cadenas de valor.

Según los expertos consultados para el GEM (36 representantes de diversos sectores), los factores del entorno que más favorecen el “emprendedurismo” provienen principalmente de los consumidores (mayor interés en experimentar con nuevas tecnologías y formas de hacer las cosas, por probar nuevos productos y servicios) y el acceso a infraestructura física y servicios (comunicaciones, servicios públicos y transporte). Por el contrario, en las dos mediciones realizadas el apoyo financiero ocupó la primera posición entre los factores limitantes, pues el 76,3% y 78,8% de los especialistas entrevistados lo consideraron el obstáculo más relevante en 2010 y 2012, respectivamente³⁰. Otros obstáculos que se mencionan son: i) la burocracia y los impuestos solicitados para iniciar un negocio, ii) una legislación que dificulta el “emprendedurismo”, iii) la falta de enseñanza del “emprendedurismo” como alternativa de empleo en las etapas iniciales de la formación académica y iv) el poco desarrollo de determinados comportamientos y actitudes que resulten esenciales para el emprendimiento (persistencia, planificación, persuasión, búsqueda de oportunidades e innovación).

Petry (2013) señala que las medidas adoptadas recientemente marcan un punto de partida para una transformación de la cultura y el queha-

cer relacionados con el “emprendedurismo”. Rescata acciones como: la formulación y aprobación de la política pública de emprendimiento (“Costa Rica Emprende”), la conformación de la Red Nacional de Incubadoras y Aceleradoras Empresariales en diferentes regiones y en asocio con universidades, municipalidades, sociedad civil y diversos actores económicos, la toma de conciencia por parte de la institucionalidad acerca de la importancia de fortalecer y desarrollar el sector, y la reforma a la Ley del Sistema de Banca para el Desarrollo, para destinar el 5% de los presupuestos ordinarios y extraordinarios del INA a fomentar el acceso a fondos de capital semilla.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

MIPYME,

véase Conejo, 2013, en

www.estadonacion.or.cr

Estabilidad y solvencia económicas

En 2012 la estabilidad y la solvencia de la economía enfrentaron un escenario de alta inestabilidad e incertidumbre. El deterioro de la situación fiscal limitó el margen de acción de la política monetaria.

Las condiciones de la economía local, sobre todo en el ámbito monetario, han sido muy cambiantes y han evidenciado debilidades para hacer frente a escenarios difíciles, que cambian en períodos cortos (meses). Para impedir fuertes alteraciones en la estabilidad interna, la política monetaria ha tenido que intervenir. Ante la ausencia de mecanismos complementarios para defender la estabilidad, como por ejemplo regulaciones al sistema financiero y políticas que impacten el flujo de recursos en moneda extranjera que circula en la economía, se aplicaron instrumentos que no se utilizaban hace varias décadas.

El manejo de las principales variables monetarias enfrentó dificultades para sostener la estabilidad. La inflación se mantuvo baja y estable, pero con presiones al alza por los mecanismos de regulación de precios; las medidas para

compensar ese efecto han sido monetarias, lo que ha presionado el sector real. Luego de la estabilidad registrada en 2011, las tasas de interés locales experimentaron aumentos y reducciones aceleradas en periodos cortos (meses). Finalmente, por tercer año consecutivo el tipo de cambio se mantuvo en el límite inferior de la banda, hecho que impacta, por la vía del encarecimiento de los costos en colones, la competitividad exportadora. Recientemente el BCCR ha expresado su interés de desarrollar políticas que impacten el nivel de desempleo.

Por otra parte, por cuarto año consecutivo el déficit del sector público se mantuvo en niveles elevados, como resultado de un menor crecimiento de los ingresos (2,4%), mayor expansión de los gastos (9,9%) y ausencia de acuerdos políticos en materia de reforma fiscal. En este contexto, y por considerarlo de interés público, este Informe analiza con mayor profundidad el amplio marco de exoneraciones que prevalece en el país y que genera un gasto fiscal equivalente a un 5,8% del PIB.

La situación fiscal se torna más crítica cuando se recuerda que la aspiración de tener un Estado con la solvencia necesaria para impulsar avances en desarrollo humano, coexiste con la necesidad más inmediata de garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas. El agravamiento de esta tensión queda ilustrado por la ampliación de la brecha entre los impuestos por persona de Costa Rica y los de otros países con el mismo nivel de desarrollo humano: el valor registrado por Costa Rica en este indicador pasó de ser 320 dólares inferior a los de esas naciones en 2004, a 624 dólares en 2011.

La contención del déficit fiscal ha estado asociada al crecimiento del endeudamiento público, que hoy sobrepasa el 50% del PIB. Por el tipo de financiamiento al que se ha recurrido –colocación de deuda en mercados donde imperan bajas tasas de interés–. Hasta ahora, recurrir al mercado externo ha traído ventajas en cuanto a reducción del servicio de la deuda y de las presiones sobre las tasas locales, pero conlleva riesgos frente a una eventual

recuperación mundial y la desmejora de las condiciones en que Costa Rica ha accedido a los sistemas financieros internacionales.

Recaudación tributaria sin ingresos frescos y con tasas de crecimiento volátiles

El déficit del Gobierno Central ha sido un problema recurrente de la economía costarricense en las tres últimas décadas. En los dos años previos a la crisis de 2009 se había registrado un superávit financiero, pero luego una política laxa de empleo público y de incrementos salariales revirtió la situación y nuevamente aparecieron los déficits primarios. Hacer frente a esta situación resulta complejo, pues se debe actuar en un escenario caracterizado por una estructura de gastos inflexibles a la baja, ausencia de recursos frescos, lenta recuperación de la recaudación y un ambiente político que dificulta la toma de decisiones en materia de reforma fiscal.

En los años poscrisis la recuperación de los ingresos ha sido lenta y volátil, en especial por la estrecha relación que existe entre la recaudación y el comportamiento de la economía (gráfico 3.13). El crecimiento real promedio de los ingresos tributarios entre 2010 y 2012 fue dos veces inferior al promedio del período 2007-2008: 10,1% y 4,7% res-

pectivamente. De manera particular, en los últimos diez años el impuesto sobre la renta ha tenido un vínculo más fuerte con el PIB que en los diez años anteriores (1991-2001)³¹.

En general, ninguno de los rubros de ingreso tributario logró tasas de crecimiento cercanas a las reportadas en 2007 y 2008. Incluso los impuestos sobre las exportaciones y el consumo interno registraron tasas promedio negativas en los últimos tres años. De este modo la carga tributaria pasó de 15,3% en 2008, a 13,3% en 2012.

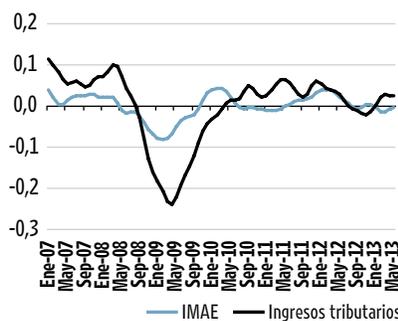
La estructura del ingreso total del Gobierno Central no ha mostrado variaciones significativas en los últimos diez años. El peso de los ingresos directos³² es cercano al 30% y los ingresos indirectos³³ siguen representando poco más del 60%. De igual forma, los impuestos de renta, ventas y aduanas³⁴ se mantienen como las principales fuentes de recaudación (aportaron el 72% de los ingresos tributarios en 2012). Sin embargo, persiste la tendencia a la baja de los impuestos provenientes del comercio exterior y no se ha logrado aprobar reformas que mejoren e incrementen la recaudación de los impuestos de renta y ventas.

Algunas medidas adoptadas en el rubro de “otros ingresos tributarios”, como la introducción del impuesto solidario de vivienda (2010) y el de las sociedades anónimas (2012) han permitido sostener el dinamismo de la recaudación. En 2012, el aporte de este grupo al crecimiento de los ingresos (26%) superó la contribución del impuesto de ventas (25%) e igualó la del impuesto de renta.

En el *Decimoséptimo Informe Estado de la Nación* se reportó que la recaudación tributaria, medida por el impuesto per cápita, era inferior al promedio registrado en los países que, junto con Costa Rica, conforman el grupo de alto desarrollo humano. En los años poscrisis la brecha aumentó. Entre 2004 y 2011 la diferencia pasó de 320 a 624 dólares³⁵ (gráfico 3.14). Este dato es importante, pues la ubicación en este grupo refleja la decisión de la sociedad costarricense, de esforzarse por contar con indicadores similares a los de

GRAFICO 3.13

Ciclos^{a/} del PIB e ingresos tributarios



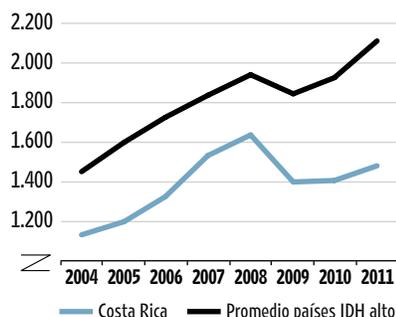
a/ El ciclo se calcula aplicando el filtro de Hodrick- Prescott a las tasas de crecimiento reales de ambas variables.

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

GRAFICO 3.14

Recaudación tributaria por persona en el grupo de países de alto desarrollo humano

(dólares reales ajustados por paridad del poder de compra)



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial.

las naciones desarrolladas (Programa Estado de la Nación, 2011). Sin embargo, con este resultado se mantiene la interrogante acerca de la posibilidad de lograr esa aspiración con el nivel relativo de la carga tributaria.

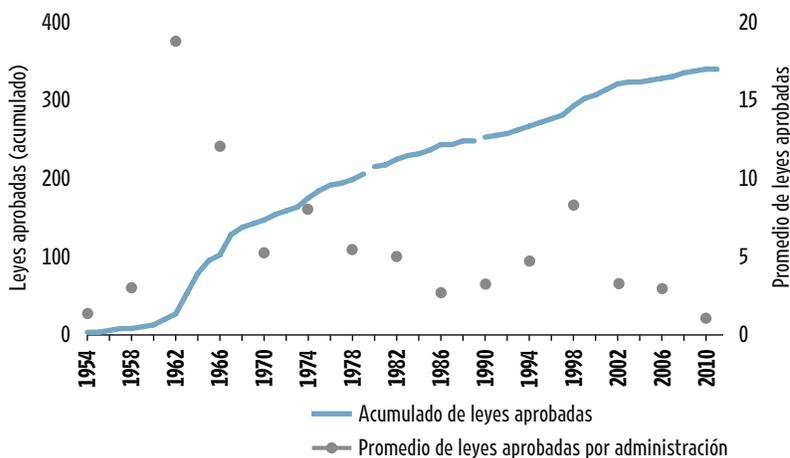
Exoneraciones fiscales: un instrumento de uso frecuente desde los años cincuenta

Una época como la actual, en que las dificultades fiscales se combinan con el debate sobre la suficiencia de los tributos, es propicia para revisar el régimen de exenciones vigente, al amparo del cual diversos actores están eximidos, parcial o totalmente, de contribuir con el fisco. Este mecanismo implica un sacrificio del Estado, que deja de percibir ingresos al otorgar exoneraciones, no sujeciones, deducciones, tasas impositivas diferenciadas y amortizaciones aceleradas (Ministerio de Hacienda, 2011a). A ese sacrificio se le denomina gasto tributario.

En el *Decimotavo Informe Estado de la Nación* se reportó que el gasto tributario representa el 5,8% del PIB y que sus beneficiarios son un conjunto heterogéneo, que no siempre representa a grupos de menores ingresos o sectores con rezagos de productividad y necesidades de innovación. El Informe evidenció que no hay una legislación o reglamento administrativo que ordene evaluar la pertinencia y el impacto de

GRAFICO 3.15

Evolución de las leyes de exoneraciones, según número acumulado y promedio aprobado, por administración ejecutiva



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

las exoneraciones. Más aun, se logró precisar un dato elemental: no existe un inventario detallado de todas las exoneraciones vigentes, por lo que el país carece del conocimiento necesario para intentar racionalizarlas.

Ante este panorama, el Programa Estado de la Nación inició un proceso de investigación para levantar ese inventario, un complemento indispensable a los valiosos estudios que se han realizado en los últimos años para estimar el monto que deja de percibir el Estado por el otorgamiento de exoneraciones. Esta iniciativa se planteó al Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa, cuyos expertos elaboraron un estudio para este Informe.

En este primer esfuerzo se construyó una base de datos de todas las leyes vigentes en materia de exoneraciones. La fuente primaria es el Sistema de Información Legislativa (SIL) y como fuente secundaria se utilizó el acervo digital de la Unidad de Actualización Normativa del mismo Departamento. Las leyes registradas corresponden al período enero 1950-junio 2013. También se identificó un conjunto de 96 leyes vinculadas a la creación de impuestos y que, además, contienen alguna exoneración específica (Vega, 2013).

Próximamente esta base de datos se complementará a futuro con el registro detallado de las exenciones incluidas en cada una de las leyes identificadas.

En la actualidad se encuentran vigentes 340 leyes aprobadas en el período 1950-2013 que contemplan exoneraciones de algún tipo. Esto significa que una de cada veinticinco leyes promulgadas hasta abril de 2013 (un total de 9.141) han creado algún incentivo fiscal. Puede decirse, entonces, que el uso de exoneraciones fiscales como herramienta de política pública ha sido una práctica frecuente en la historia económica de Costa Rica, independientemente del estilo de desarrollo imperante en los años considerados. Sin embargo, también es cierto que esta práctica se ha venido reduciendo en décadas recientes y, paralelamente, se ha incrementado el tiempo que tarda la Asamblea Legislativa en aprobar los beneficios (gráfico 3.15).

El punto máximo de aprobación de leyes se registró entre 1962 y 1970, años en que la política económica estaba regida por la estrategia de industrialización sustitutiva de importaciones y el Partido Liberación Nacional tenía mayoría parlamentaria. Aunque en esa época hubo alternancia en el Ejecutivo –entre 1966 y 1970 estuvo en el poder

la oposición antiliberal, bajo la presidencia de un economista liberal— el promedio anual de leyes promulgadas fue de diecinueve en la administración Orlich (1962-1966) y doce en la administración Trejos (1966-1970). En ningún otro período de la historia reciente se llegó a estas cotas, como consecuencia de las cuales en 1970 había seis veces más exoneraciones que diez años antes. Cabe resaltar que la adopción de la estrategia de promoción de exportaciones y apertura comercial, alrededor de 1990, no dio origen a una reducción inmediata en el impulso de crear nuevas exoneraciones. Sin embargo, es claro que en las últimas tres administraciones la Asamblea Legislativa ha tendido a ser más cauta.

El proceso “exonerador” sufrió cambios importantes en el transcurso del período en estudio (1950-2013). Hasta finales de los setenta, el trámite de aprobación duraba poco menos de diez meses, con leves desviaciones en esta tendencia. Ello indica que, más allá de las diferencias ideológicas, las mayorías parlamentarias, y en algunos casos los acuerdos entre fracciones, lograban imponer su criterio, las minorías renunciaban a oponerse y, en definitiva, existía un amplio acuerdo sobre la conveniencia de este tipo de instrumentos. Con el cambio de estilo de desarrollo, y aun durante la época del bipartidismo (1986-2002), hubo una modificación sustancial: el trámite de las leyes que contenían exoneraciones se hizo considerablemente más largo y, además, se registró una gran dispersión en los tiempos de aprobación, que fluctuaron desde alrededor de diez meses, hasta cinco años (gráfico 3.16). Esto sugiere que en las décadas recientes, la creación de exoneraciones ha tendido a ser más casuística y, en todo caso, que hay más resistencia política al uso de esta herramienta (en el capítulo 5 se analiza en detalle el origen principal de las exoneraciones según actores).

Pese al uso recurrente que se ha dado a este instrumento legítimo de política fiscal, son pocas las leyes que especifican los respectivos mecanismos de control y seguimiento. La normativa en esta materia contiene distintos

formatos para regular nuevas exoneraciones: requisitos que debe definir el Ministerio de Hacienda, sujeción al Código de Normas y Procedimientos Tributarios, establecimiento de plazos para la vigencia del beneficio y verificación a cargo del ministerio rector o el de Hacienda, por medio de evaluaciones. Sin embargo, el 53% de las leyes registradas en esta investigación no contiene ningún tipo de control o regulación, es decir, se limita a indicar qué se exonera; en varios casos incluso se encontró que la redacción es general y no define en forma explícita el plazo de vigencia de la exoneración.

La carencia de mecanismos de seguimiento, regulación y evaluación es una debilidad que no se ha corregido con el tiempo. Cabe anotar que algunas leyes han sido actualizadas³⁶, lo que pudo haber incluido la adición de algún tipo de control o regulación. Este punto será objeto de análisis en investigaciones futuras. Sin embargo, el 74% de las leyes no ha sufrido modificación alguna.

» PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE EXONERACIONES FISCALES, véase Vega, 2013, en www.estadonacion.or.cr

Incremento del gasto del Gobierno desalineado de la actividad económica y con mayor inflexibilidad a la baja

En el *Decimotercer Informe Estado de la Nación* se indicó que, luego de la crisis internacional, la evolución del gasto del Gobierno Central ha mostrado un comportamiento desalineado con la actividad económica, es decir, crece a tasas mucho mayores que la economía y los ingresos tributarios.

En los últimos cuatro años, el déficit fiscal del Gobierno Central y el déficit primario alcanzaron promedios de 4,3% y 2,2% del PIB, respectivamente. En 2012 la situación no mejoró: ambos indicadores se deterioraron en cerca de 0,4 puntos porcentuales del PIB en relación con el 2011.

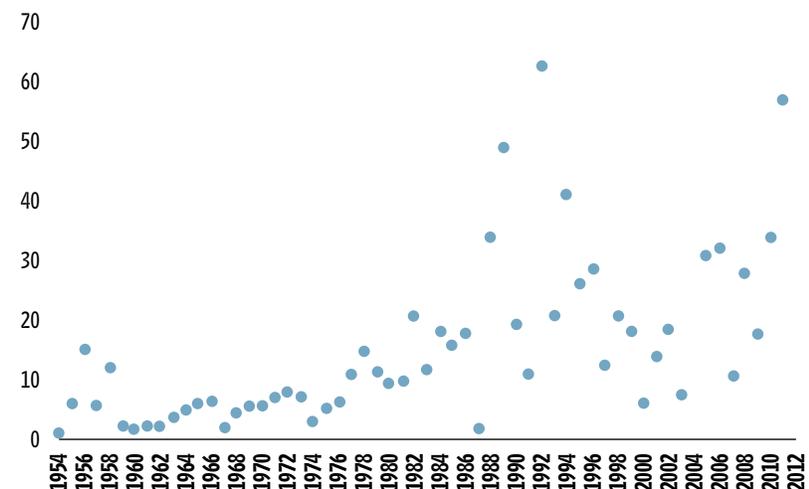
Entre 2010 y 2012 el aumento promedio de los gastos fue casi el doble (1,7 veces superior) de la tasa de crecimiento económico, mientras que, como se indicó, los ingresos tributarios mantuvieron una estrecha alineación con el comportamiento del PIB.

La ausencia de ingresos frescos (provenientes de fuentes nuevas y la mejora de las existentes) sigue amenazando la sostenibilidad del financiamiento de rubros estratégicos para el desarrollo humano, como la inversión social y de

GRAFICO 3.16

Duración promedio del proceso de aprobación de leyes que crean exoneraciones fiscales

(meses)



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

capital, cuyas tasas de crecimiento se desaceleraron en los últimos dos años e incluso fueron negativas en el 2011. El Decimotavo Informe reportó que la inversión social interrumpió la tendencia creciente que había mostrado en el período 2006-2010, al registrar una contracción de medio punto porcentual. Por su parte, los gastos de capital cayeron poco más del 35%. La situación de estos últimos no varió en 2012: al igual que en 2011, su peso en la estructura de gastos se mantuvo en el 7,8%, aunque con una leve mejoría en la tasa de recuperación (creció 4,4% después de haber caído cerca del 34% en 2011). La inversión social se recuperó (1,2% sin tomar en cuenta ajustes del Fodesaf y pago de cuotas a la CCSS), pero continuó siendo inferior a los niveles que tenía antes de la crisis (en el capítulo 2 se analiza en detalle la evolución de la inversión social).

Tanto el *Decimotavo Informe Estado de la Nación* como Rojas y Lücke (2013) constataron que la expansión del gasto posterior a la crisis difícilmente puede ser revertida y, además, generó una mayor inflexibilidad de la estructura del gasto, lo que limita el margen de acción del Gobierno Central para hacer frente a los rezagos de inversión.

Los gastos inflexibles a la baja corresponden principalmente a salarios, transferencias corrientes (en especial pensiones y el Fondo Especial para el Financiamiento de la Educación Superior Estatal) e intereses de la deuda. Estos rubros en conjunto representaron alrededor del 70% de las erogaciones totales del Gobierno como promedio entre 2009 y 2012, con una participación que ha tendido a concentrarse en los salarios y las pensiones. Aunque en el mismo período hubo una reducción en el pago de intereses, las remuneraciones y las transferencias crecieron en la misma magnitud, de modo que se mantuvo la inflexibilidad del gasto total (gráfico 3.17).

La principal explicación de este comportamiento del gasto en los últimos cuatro años está en el aumento que registraron los salarios a partir de 2009. Las medidas para contener la expansión de este rubro, aunque redujeron considerablemente el ritmo de crecimiento de años anteriores, han tenido poco margen para generar mejoras. Entre 2011 y 2012 el freno al crecimiento de este rubro (5,4%, en contraste con el 19,6% registrado entre 2009 y 2010) apenas redujo en 0,6 puntos el peso de las remuneraciones en la estructura

total del gasto (38,5%). La comparación con los ingresos ilustra con más claridad el problema: los salarios pasaron de representar el 39% de los ingresos totales en los años precrisis, al 50% en la actualidad.

Pero además de aumentar la inflexibilidad, la estructura del gasto no contribuyó a paliar el desempleo derivado de la crisis. Tal como indicó Rosales (2010), el empleo público generado en estos años no ayudó a recuperar las pérdidas registradas en 2009, toda vez que el grupo laboral más afectado por la crisis fue el de la mano de obra no calificada, mientras que los nuevos puestos en el sector público estuvieron dirigidos a los trabajadores calificados.

Incremento permanente y no cíclico del gasto se financió con deuda

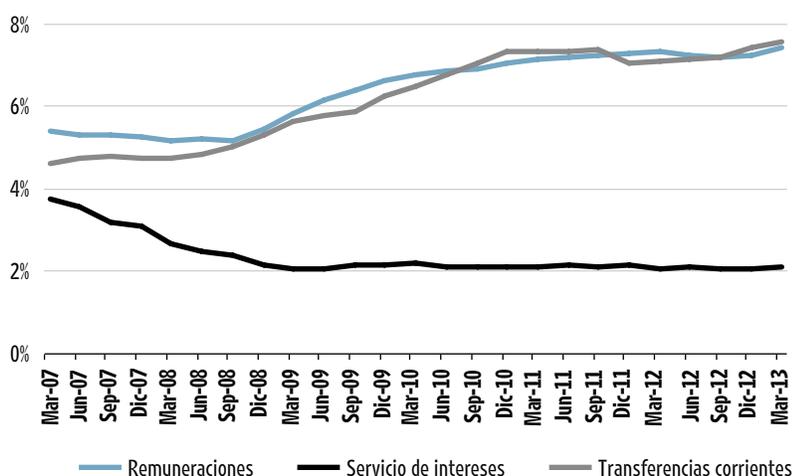
La reducción de la deuda pública interna y externa registrada en el período 2000-2008 se interrumpió a partir de 2009, por efecto del progresivo deterioro que experimentó la situación fiscal luego de la crisis, al punto de revertir el resultado primario del Gobierno Central. La insuficiencia de ingresos obligó a recurrir al endeudamiento interno y externo, de modo que entre 2009 y 2012 la deuda bonificada del Gobierno Central prácticamente se triplicó (creció 2,8 veces; gráfico 3.18).

La necesidad de financiamiento provocó que el saldo de la deuda pública total como porcentaje del PIB sufriera un incremento de 6,6 puntos porcentuales, valor que no se reportaba desde hace veinte años y que acentúa la tendencia creciente que se ha venido observando luego de la crisis. Para finales de 2012 el saldo de la deuda del Gobierno Central alcanzó el 30% del PIB (24% de deuda interna y 6% de externa). Por su parte, el resto del sector público aportó un 20% adicional, con lo que el saldo general ascendió al 51,2% del PIB (gráfico 3.19).

El uso de endeudamiento interno para financiar el déficit fiscal desencadenó una serie de efectos que, a su vez, generaron nuevos riesgos para la estabilidad. El Estado absorbió buena parte de los recursos del sistema financiero, lo que redujo y encareció los fondos

GRAFICO 3.17

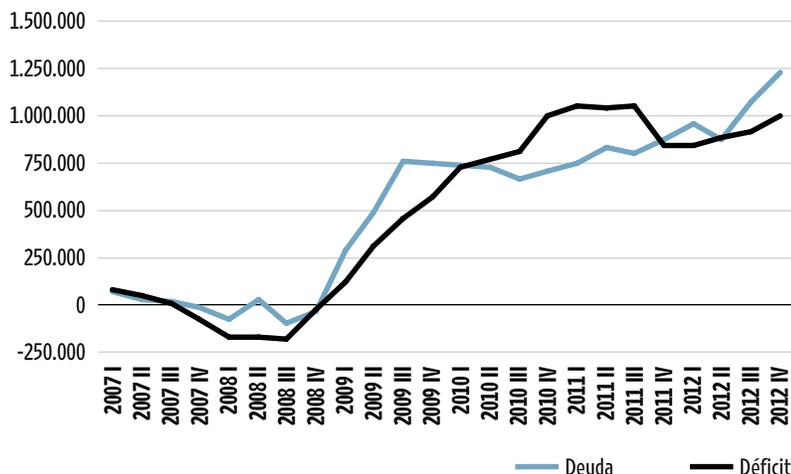
Evolución de las remuneraciones, las transferencias y el servicio de la deuda del Gobierno Central, como porcentaje del PIB



Fuente: Lücke e IICE-UCR, 2013, con datos del BCCR y el Ministerio de Hacienda.

GRAFICO 3.18

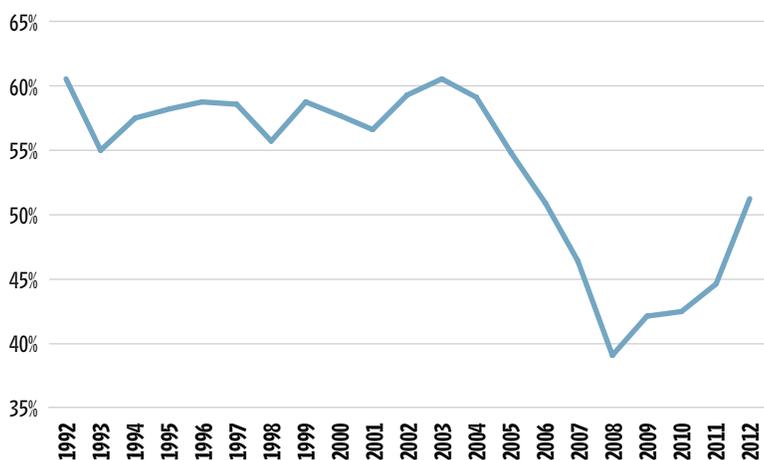
Evolución trimestral del déficit fiscal y del cambio en la deuda interna bonificada del Gobierno Central (millones de colones corrientes)



Fuente: Lücke e IICE-UCR, 2013, con datos del BCCR y el Ministerio de Hacienda.

GRAFICO 3.19

Deuda pública total como porcentaje del PIB



Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

disponibles para el resto del público (sector privado). Como resultado inicial, la tasa básica pasiva (TBP) aumentó y, con ella, la atracción de capitales. Esto a su vez ocasionó fuertes presiones hacia la apreciación del tipo de cambio, que requirieron la intervención del BCCR para sostener ese indicador en el límite inferior de la banda. Cabe señalar que si bien el incremento de las tasas de interés fue causado principalmente por

la situación fiscal, la conducta de los bancos comerciales también influyó en que el aumento fuera mayor al esperado (E: Angulo, 2013), como se verá más adelante.

Una de las medidas aplicadas por el Gobierno para enfrentar esta cadena de efectos fue acelerar la emisión de bonos de deuda externa, iniciativa que tuvo su primer resultado en diciembre de 2012; en abril de 2013 se colocó una

segunda emisión por mil millones de dólares. La mayor parte de los fondos obtenidos por esta vía se destinó a un primer pago de la deuda interna, lo cual redujo la participación del Gobierno en el mercado financiero y presionó a la baja las tasas de interés (Lücke e IICE-UCR, 2013). Esto, junto a las presiones políticas sobre los bancos, permitió que a finales del año se revirtiera la tendencia al alza de la TBP.

Si bien el uso de recursos externos para reducir el endeudamiento interno genera un alivio en el servicio de la deuda y las tasas de interés locales, no es un mecanismo suficiente ni sostenible en el largo plazo. Según Lücke e IICE-UCR (2013), de mantenerse las condiciones actuales de crecimiento económico, estructura de gastos y variación de los ingresos, entre 2013 y 2015 la relación deuda/PIB del sector público superará el 60%. Según el FMI, este nivel puede ser una fuente de distorsión para economías en desarrollo y con crecimientos reales inferiores al 6%, debido al aumento del gasto destinado al pago de intereses y a la posibilidad de seguir por una senda de endeudamiento. Además, esta estrategia es vulnerable al riesgo cambiario, ya que cuanto más elevada sea la deuda externa, mayor será la exposición del país a variaciones en el tipo de cambio y más frágil será la solvencia del Estado, una vez que cambien las condiciones internacionales.

Las estimaciones realizadas por Lücke e IICE-UCR (2013) aplicando el modelo MAMS (*Maquette for Millennium Development Goals Simulations*) de equilibrio general computable³⁷ indican que, bajo las condiciones actuales³⁸, se necesita que en tres años el resultado primario del Gobierno Central se ubique entre 0% y 0,3% del PIB, y el déficit fiscal en 1,5%, para sostener el nivel de deuda del Gobierno Central en el 30% del PIB. Para lograr ese objetivo, habría que modificar las condiciones actuales del gasto público y, dada su rigidez, el esfuerzo recaería en los ingresos, que deberían crecer entre 1,8 y 2,7 puntos porcentuales del PIB. Sin embargo, ese aumento sería únicamente para cubrir

las obligaciones derivadas del déficit, es decir, no garantiza que el país pueda fortalecer el posicionamiento que le ha permitido ubicarse en el grupo de países de alto desarrollo humano.

Por otra parte, el gasto público ha venido perdiendo eficiencia relativa para mejorar el índice de desarrollo humano (IDH). Como complemento del escenario antes descrito, Lücke (2012), estimó la frontera de eficiencia³⁹ del gasto público en relación con el desarrollo humano, para identificar si los aumentos de la inversión pública se traducen en mejoras en las variables consideradas en el IDH. El ejercicio se aplicó a los 165 países que se incluyen en la medición y se encontró que el gasto público de Costa Rica ha sido más eficiente que el de la media de naciones analizadas, pues se encuentra en la parte superior de la tabla (gráfico 3.20). Es decir, mantiene una eficiencia comparada favorable, aunque en declive. Si se examina por separado el período 2009-2012, el aporte del gasto público a la mejora en la calidad de vida ha disminuido, toda vez que el IDH detuvo su crecimiento y el gasto público del Gobierno Central siguió incrementándose. En el año 2000 Costa Rica alcanzó el 84,7% de los resultados en desarrollo humano que logró el país más eficiente. En 2012 ese porcentaje se redujo a 81%.

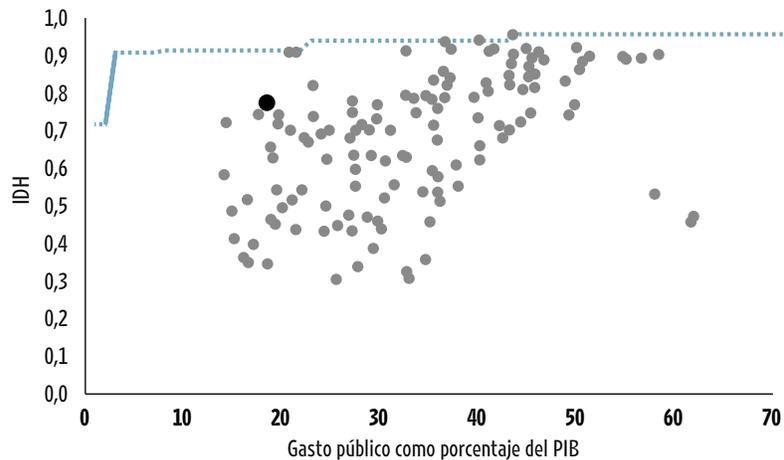
>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE **FINANZAS PÚBLICAS**, véase Lücke e IICE-UCR, 2013, en www.estadonacion.or.cr

Ciclo político del gasto

En el *Decimoquinto Informe Estado de la Nación* (2009) se demostró que el comportamiento de algunos rubros del gasto público, como los salarios y las pensiones, presentaban un comportamiento cíclico, es decir, un aumento inusual durante el año previo a las elecciones. Estos rubros tienden a ser atractivos desde el punto de vista político, tanto para el Gobierno saliente como para el entrante, sobre todo en su primer año de gestión (Programa Estado de la Nación, 2009).

GRAFICO 3.20

Frontera de eficiencia^{a/} entre gasto público y desarrollo humano. 2012



a/ La línea punteada corresponde a la frontera de eficiencia, que representa las mejores combinaciones posibles entre el gasto público y los indicadores de desarrollo humano. El punto negro es Costa Rica y los puntos grises son el resto de países incluidos en el cálculo del IDH de 2012.

Fuente: E. Lücke, 2013, con datos del Banco Mundial.

Con el fin de dar continuidad a ese estudio se realizó una investigación que complementa, mediante la aplicación de técnicas estadísticas más robustas, los hallazgos del Decimoquinto Informe. Se consideran las elecciones efectuadas en el período 1979-2005 y, con base en Streb et al. (2009), se aplicó un modelo de regresión multivariada entre el gasto del Gobierno Central y el momento de las elecciones. Los resultados sugieren la existencia de ciclos políticos en Costa Rica (para más información véase el Anexo Metodológico). Sin embargo, un examen en profundidad de los rubros específicos de gasto arroja resultados poco concluyentes, al menos para determinar la presencia de ciclos en todos los procesos electorales (recuadro 3.10).

En efecto, las características de los procesos de aprobación presupuestaria, la estructura inflexible del gasto público y el poco margen de maniobra del Ejecutivo en ese ámbito, así como el recurrente desbalance fiscal y el sistema electoral, dificultan identificar el manejo político del gasto, al menos en sus rubros más generales. Ese manejo no se da siempre, ni se presenta de forma recurrente en un único rubro.

Además, la magnitud de los cambios es pequeña.

Al analizar el comportamiento de las finanzas del Gobierno Central a lo largo de los últimos veintitrés años, se observa que solo en dos de las seis elecciones el déficit fiscal fue superior al del año inmediato. Más bien, el patrón más frecuente es que se dé un aumento luego de los comicios, tal como sucedió en cuatro de los seis procesos estudiados (gráfico 3.21).

Sin embargo, el hecho de que haya un patrón es algo que se debe tener en cuenta, en especial porque los promedios anuales esconden variaciones interanuales que podrían sugerir un particular manejo del gasto en períodos cortos, o entre los últimos meses de un año y los primeros del siguiente. Asimismo, las cifras agregadas suavizan los cambios que se registran en determinadas partidas. Por tanto, se procedió a analizar el gasto en forma mensual y desagregada según sus principales componentes, utilizando para ello el flujo de caja del Gobierno Central y tomando la precaución de “desestacionalizar”⁴⁰ las series para eliminar los patrones de aumento típicos del mes de diciembre.

RECUADRO 3.10

Ciclos políticos del gasto

En la teoría económica de ciclos hay una línea referente a los ciclos que tienen motivaciones políticas, y que son generados por la política económica que siguen los gobiernos ante la proximidad de un proceso electoral. En esa coyuntura, los gobernantes aplican medidas que pueden traducirse en votos, para así lograr su permanencia o la de su partido en el poder.

La herramienta más utilizada con este propósito es la política fiscal expansiva. Por tanto, el ciclo político se manifiesta cuando, por ejemplo, el gasto público aumenta antes de las elecciones y decrece inmediatamente después.

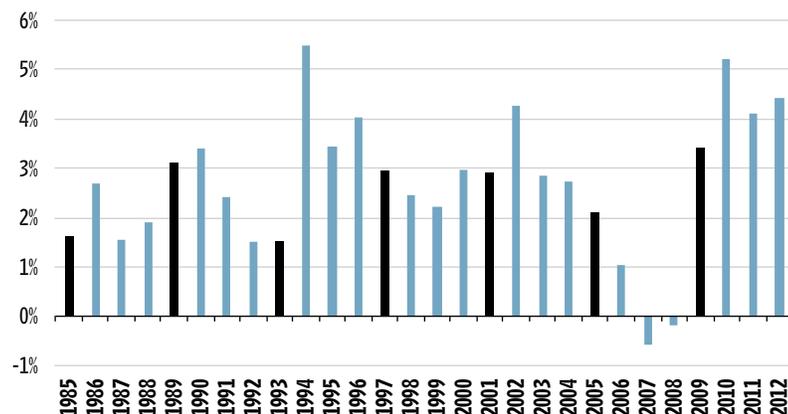
Sin embargo, ese patrón varía según el rubro que se altere, y no siempre cabe esperar descensos posteriores a los comicios. Por ejemplo, en el caso de las remuneraciones, la expansión del gasto puede

darse por el incremento de los salarios o por el crecimiento en el número de plazas ocupadas. En ambos escenarios la política es inflexible, es decir, una vez que aumentan los salarios o se crean nuevos empleos, es poco factible que esas decisiones se reviertan al terminar el proceso electoral. El único caso en que esto es posible es cuando de antemano la política salarial se define como transitoria.

La administración del gasto con fines políticos tiene distintos grados de libertad, de acuerdo con las limitaciones institucionales, el estado de las finanzas públicas, el costo de perder el poder, la competencia electoral y el contexto internacional.

Fuente: Lankester, 2013b.

GRAFICO 3.21

Evolución del déficit fiscal del Gobierno Central (porcentaje del PIB)

Fuente: Lankester, 2013b.

Los resultados sugieren la presencia de patrones cíclicos, pero no en todas las administraciones ni en todos los rubros (Lankester, 2013b). La evidencia más clara se observa en los períodos electorales de 1994, 2002 y 2010. Específicamente en 2002 el patrón se manifiesta en el gasto total y en las transferencias al sector público, mientras que en 1994 y 2010 se aprecia

únicamente en los salarios. Los gráficos 3.22 ilustran estos hallazgos.

La dificultad de detectar la presencia de ciclos en el gasto no sorprende, ya que este es condicionado por al menos cuatro características de la arquitectura constitucional del Estado costarricense. La primera de ellas es que el control discrecional del gasto, por parte del Ejecutivo, se ve restringido por la

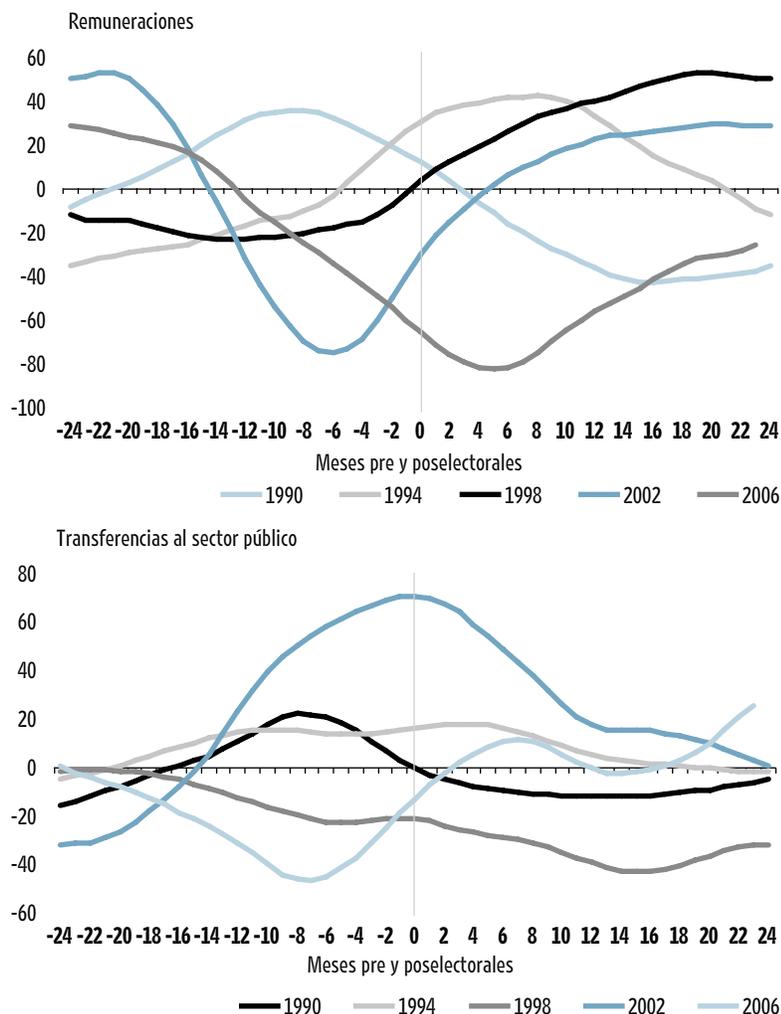
existencia de un sector descentralizado de instituciones y empresas públicas que tienen autonomía administrativa y presupuestaria. El Ejecutivo solo puede influenciar de manera directa alrededor de una tercera parte de los presupuestos de esas entidades y únicamente en lo que concierne a su formulación, pues su aprobación corresponde al Legislativo. Esta relación entre ambos poderes determina la forma en que participan los actores y se toman las decisiones del gasto público, y por ende, determina también la ocurrencia de ciclos políticos (Vargas-Cullell y Villareal, 2007). Además cabe recordar que en el proceso presupuestario intervienen otras instancias, como la CGR y la Sala Constitucional.

El segundo elemento por considerar es que el Código Electoral no permite la reelección inmediata, tanto en la Presidencia como en la Asamblea Legislativa. Esto hace que la motivación para intervenir en la economía y crear un ciclo político sea indirecta, ya que el eventual beneficio sería para el partido y no para la figura individual. El tercer factor es el hecho de que el Ejecutivo solo tiene la potestad de nombrar al 50% de los funcionarios públicos, lo que limita su capacidad para formar coaliciones a favor de sus intereses políticos. Finalmente, se suman a los tres elementos señalados la estructura poco flexible del gasto del Gobierno Central y el recurrente déficit fiscal de la economía costarricense.

En síntesis, el Poder Ejecutivo tiene a su disposición un número reducido de herramientas para intervenir en el presupuesto del Estado y destinar recursos a programas que le ayudarían a obtener el voto ciudadano. De este modo, el posible manejo del gasto con fines políticos recae en rubros pequeños que se agrupan en el renglón denominado “otros gastos o partidas específicas”. Esto no significa que en Costa Rica no haya un ciclo político, sino que éste es difícil de apreciar en los grandes agregados y se requieren análisis “micro” complementarios para llegar a nuevas conclusiones. También es importante incluir en futuros estudios el comportamiento de otras variables, como el desempleo, la inflación y el ingreso real.

GRAFICO 3.22

Evolución del gasto en remuneraciones y trasferencias al sector público "desestacionalizado"^{a/} del Gobierno Central^{b/}



a/ En el gasto "desestacionalizado" se eliminan los patrones de aumento típicos de algunas épocas del año.

b/ Los gráficos muestran los dos años anteriores y los dos años posteriores a la elección, esta última representada como el "momento cero". Por ello la escala de tiempo en el eje horizontal va de -24 (meses anteriores a los comicios) a +24 (meses posteriores). La existencia de un ciclo se registra cuando en las variables de gasto se observa un aumento hasta el momento cero y, a partir de ahí, una disminución.

Fuente: Lankester, 2013b, con datos del Ministerio de Hacienda.

» PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
CICLO POLÍTICO DEL GASTO,
 véase Lankester, 2013b, en
www.estadonacion.or.cr

La inflación se mantiene en un dígito, pero se dificulta alcanzar la meta de largo plazo

En 2012, por cuarto año consecutivo la inflación medida por el índice de precios al consumidor (IPC) se

mantuvo dentro de los límites de la meta fijada por el BCCR (5% +/- 1 punto porcentual). Además se ha logrado que este indicador se estabilice en niveles de un dígito, interrumpiendo así la tendencia observada durante más de treinta años (gráfico 3.23). El mismo comportamiento se registra en los otros indicadores de precios que tiene el país, como el índice de precios al productor industrial (IPPI), el índice de precios de servicios (IPS), el índice subyacente de inflación (ISI) y la inflación de

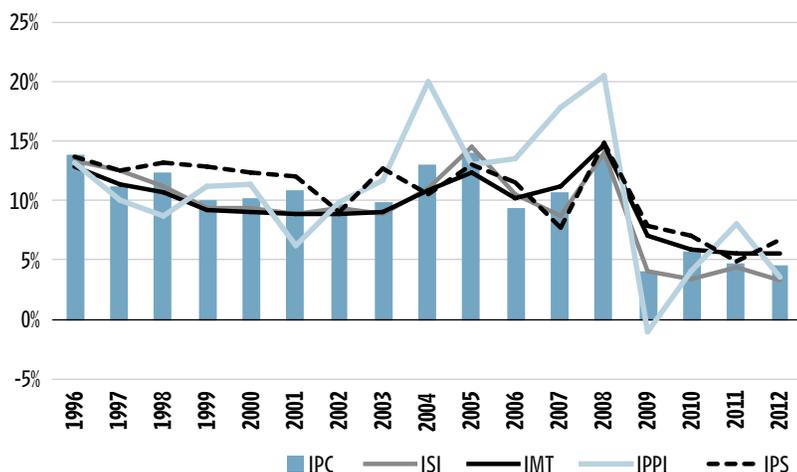
media troncada (IMT)⁴¹. En el caso de los dos últimos se excluyen los bienes y servicios, sujetos a grandes variaciones en precios.

Diversos factores explican esta reducción: un manejo más eficiente de los agregados monetarios (cantidad de dinero que circula en la economía), menor presión de los precios internacionales (en especial petróleo y alimentos), ausencia de presiones de demanda (producción efectiva menor a la capacidad instalada de producción), alineamiento de las expectativas de inflación y estabilidad del tipo de cambio (Castro, 2013). Sin embargo, no existe consenso en cuanto al peso que tiene cada uno de ellos en el comportamiento de la inflación, lo que dificulta determinar si los factores relacionados con la política monetaria son los de mayor relevancia y si las acciones tomadas en ese ámbito han sido efectivas (recuadro 3.11).

Si bien la inflación de un solo dígito se ha consolidado, no ha sido posible alcanzar niveles cercanos a la inflación de largo plazo de los principales socios comerciales del país (entre 3% y 4%)⁴². Este objetivo es ahora más difícil de lograr. Persiste la presión que ejercen los bienes regulados y resulta complejo manejar factores como el control de la liquidez y las expectativas, en una economía que en lapsos cortos ha experimentado cambios fuertes que han puesto en evidencia la vulnerabilidad de su política monetaria.

En lo que concierne a los bienes regulados, la estabilidad observada en 2011 se revirtió. En 2012 sus precios se incrementaron en 9,9%, más del doble de la cifra reportada para el IPC (4,6%) y con una tendencia al alza en los primeros meses de 2013, cuando se ubicaron en 16,1% (frente a 6,3% del IPC). Este comportamiento se debe a una serie de ajustes pendientes de aprobación en la Aresep y al efecto rezagado del aumento de los precios internacionales que se registró en 2012⁴³, que empezó a sentirse en los primeros meses de 2013. El hecho de que las tarifas que fija la Aresep corresponden a servicios, los cuales no son objeto de comercio internacional, explica por qué los subíndices de los productos no

GRAFICO 3.23

Variación interanual de precios, por índices específicos^{a/}

a/ IPC: índice de precios al consumidor, ISI: índice subyacente de inflación, IMT: inflación de media truncada, IPPI: índice de precios al productor industrial, IPS: índice de precios de servicios.

Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

transables y los servicios presentan también variaciones superiores a las del IPC (gráfico 3.24).

En cuanto al control de la liquidez –otro factor de riesgo inflacionario– el manejo monetario enfrentó un alza en las tasas de interés que incentivó una fuerte entrada de capitales. Fue necesario entonces interrumpir el control que se había logrado, a fin de sostener la apreciación cambiaria. El BCCR tuvo que esterilizar los ingresos de capitales que se dieron sobre todo en el último trimestre de 2012.

Esta expansión de la liquidez se evidenció principalmente en el dinamismo de los bonos de estabilización monetaria (BEM) y la deuda externa. En diciembre de 2012 la emisión de BEM representaba el 105,9% de la base monetaria, y para abril del 2013 la proporción ascendió a 144,3%. En cuanto a la deuda externa, entre noviembre de 2012 y junio de 2013 el Ministerio de Hacienda realizó dos colocaciones internacionales de eurobonos por un total de 2.000 millones de dólares.

El escenario del segundo semestre de

RECUADRO 3.11

Evolución de los factores que inciden en el comportamiento de la inflación

En 2012, varios elementos determinaron el comportamiento de la inflación y afectaron la estabilidad monetaria. En estos cuatro años de baja inflación –comparada con las cifras anteriores al 2009– se ha logrado controlar la liquidez de la economía. Por ejemplo, la tasa crecimiento de pasivos monetarios y cuasi monetarios se ha reducido; en 2010 fue muy baja (1,8%), e incluso negativa en términos reales, y en los dos años siguientes, aunque mostró un crecimiento real de alrededor del 2,3%, permaneció por debajo del crecimiento del PIB. No obstante, este control fue difícil de mantener hacia finales de 2012 e inicios de 2013, debido a la fuerte entrada de capitales que se registró en el país.

Por otro lado, el incremento que sufrieron los precios internacionales en 2012 no se tradujo de forma inmediata en un aumento de los precios locales, y no fue

sino hasta inicios del 2013 que se empezaron a manifestar las presiones al alza.

La ausencia de presiones de demanda, otro de los factores que explican el tránsito hacia una menor inflación, se debe a la brecha existente entre la producción efectiva del país (PIB observado) y su capacidad potencial (PIB potencial). Al ser menor el PIB observado, las presiones sobre los precios son bajas, ya que hay capacidad instalada para aumentar la producción sin generar sobrecalentamiento de la economía.

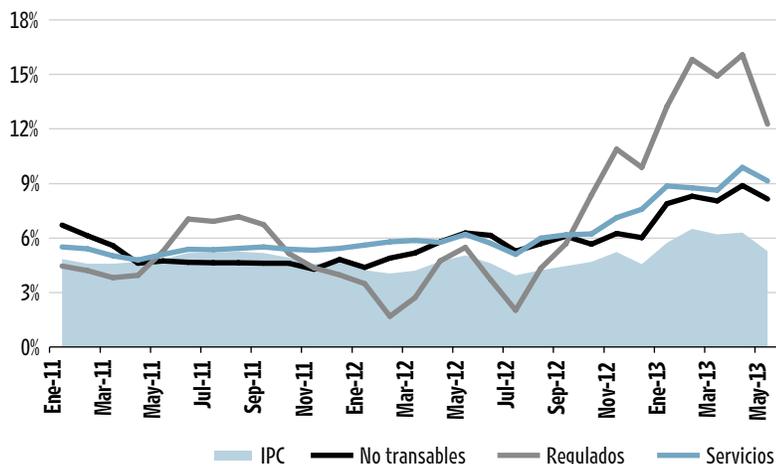
Un tercer factor explicativo son las expectativas de inflación. Dado que éstas influyen en la fijación de precios a futuro, es importante que estén alineadas con las metas establecidas por el BCCR, para no generar presiones al alza. Esto es lo que ha sucedido en el país desde finales de 2011, contrario a años anteriores, cuando las expectativas llegaban a superar el doble de la inflación observada.

Finalmente, al mantenerse en el límite inferior de la banda, el tipo de cambio ha mermado la presión sobre el nivel de precios, por ejemplo, de bienes importados. Ante un tipo de cambio que no ha variado sustancialmente, las empresas no han tenido la necesidad de incorporar ese factor en los precios de los bienes y servicios. Sin embargo, como se ha venido documentando en las últimas ediciones del *Informe Estado de la Nación*, el traslado de las variaciones del tipo de cambio al nivel de precios depende de muchos otros elementos (en particular los precios regulados, las expectativas y los grados de competencia en los distintos mercados) que dificultan una completa transmisión, en especial para reducir los precios cuando el colón se aprecia (Programa Estado de la Nación, 2011 y 2012).

Fuente: Elaboración propia con información de Castro, 2013.

GRAFICO 3.24

Variación interanual del nivel de precios, por subíndices



Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

2013 es muy diferente al observado en 2012. Los flujos de capital disminuyeron, la economía está registrando tasas de crecimiento más bajas y hay una menor demanda de crédito. Este nuevo panorama, que en su momento era un factor de preocupación, ahora resulta menos inquietante.

La economía opera técnicamente con un tipo de cambio fijo

Por tercer año consecutivo el tipo de cambio se mantuvo cercano al límite inferior de la banda. La serie de efectos desencadenada por la inestabilidad en las tasas de interés, la entrada de capitales y el fluctuante contexto internacional, comprometieron la política cambiaria en dos frentes: las tasas de interés y el tipo de cambio. El sistema de bandas se defendió con una activa intervención del BCCR, que compró todos los dólares excedentes que ingresaron a la economía.

Entre el 2012 y el primer semestre del 2013, los factores que determinaron el comportamiento del tipo de cambio experimentaron fuertes cambios en períodos cortos. Dado que las tasas de interés en moneda local fueron superiores a las internacionales, se generó un atractivo para la entrada de capitales, lo que a su vez obligó a la autoridad monetaria a intervenir en el merca-

do de divisas. Esto “ancló” el tipo de cambio al límite inferior y llevó a que la economía operara técnicamente con un tipo de cambio fijo durante el último trimestre de 2012 y los primeros cuatro meses de 2013 (gráfico 3.25).

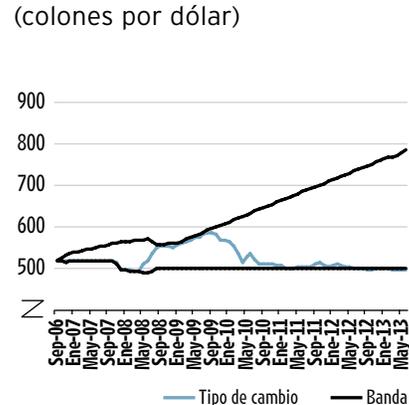
En efecto, esta situación se agudizó hacia finales de 2012. Durante el primer semestre de ese año el tipo de cambio había fluctuado entre 500 y 515 colones por dólar. Solo en 13 de los 126 días de negociación se registraron transacciones con valores entre 501 colones y el límite inferior de la banda. Por el contrario, durante el segundo semestre la mayoría de las veces el tipo de cambio se ubicó cerca de ese límite (99 de los 126 días de negociación).

La apreciación fue causada por la gran afluencia de capitales provenientes de: i) inversiones en colones realizadas por extranjeros con el fin de aprovechar los diferenciales de las tasas, ii) financiamiento en moneda extranjera obtenido por residentes locales en el exterior⁴⁴, y iii) la colocación internacional de bonos públicos denominados en dólares, para frenar las presiones al alza en las tasas de interés. El flujo de capitales, principalmente los de corto plazo, perdió dinamismo en el segundo trimestre de 2013.

La fuerte entrada de capitales se reflejó en la cuenta de capital y finan-

GRAFICO 3.25

Evolución del tipo de cambio nominal (colones por dólar)



Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

ciera de la balanza de pagos, que en 2012 registró el mayor superávit de las dos últimas décadas (9,7% del PIB). El cambio más significativo se dio en la cuenta de inversión de cartera, cuyo saldo ascendió a 2.120,6 millones de dólares, el más alto en 33 años. Su principal variación se dio en el último trimestre de 2012 (cuadro 3.11). Parte de este saldo favorable es consecuencia de la colocación de mil millones de dólares en eurobonos que hizo el Ministerio de Hacienda en el mercado internacional, y el resto es atribuible a la llegada de capital privado del exterior (Castro, 2013). Los superávits registrados en las cuentas de inversión de cartera, otra inversión e inversión directa⁴⁵, más que compensaron el déficit en cuenta corriente y permitieron que el BCCR incrementara sus activos de reserva internacional en 2.109 millones de dólares. En conjunto, todos estos factores generaron presión para que el tipo de cambio se ubicara cerca del límite inferior de la banda.

La escalada en las tasas de interés y la administración del flujo de capitales limitaron el margen de acción de la política monetaria, la cual mantuvo su compromiso de defender el régimen cambiario para evitar una mayor apreciación. Las empresas que tienen dificultades para enfrentar la aprecia-

CUADRO 3.11

Evolución de los principales componentes de la balanza de pagos. 2012

(millones de dólares)

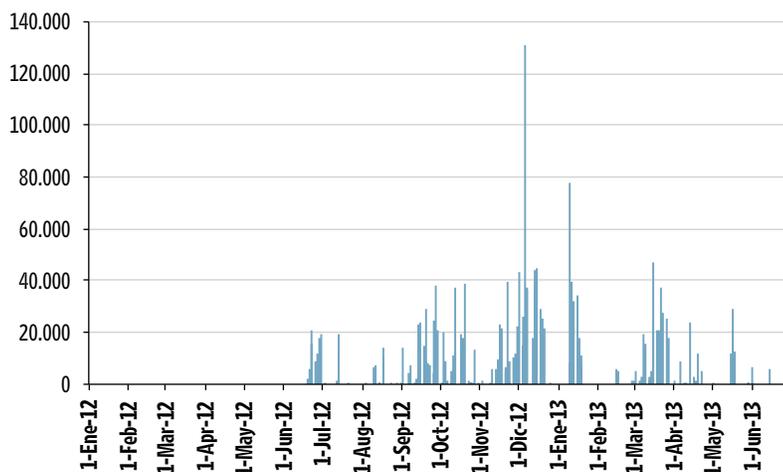
	I trimestre	II trimestre	III trimestre	IV trimestre
Cuenta corriente	-526,9	-350,2	-590,3	-908,9
Cuenta de capital y financiera	393,2	613,4	866,9	2.368,3
Cuenta de capital	1,6	2,4	2,3	31,2
Cuenta financiera	391,6	611,0	864,7	2.337,0
Inversión directa	594,9	543,1	619,3	102,0
Inversión de cartera	46,2	89,2	453,2	1.532,1
Otra inversión	-249,5	-21,3	-207,8	702,9

Fuente: Castro, 2013, con datos del BCCR.

GRAFICO 3.26

Monto de las intervenciones del BCCR en el límite inferior de la banda cambiaria

(miles de dólares)



Fuente: Castro, 2013, con datos del BCCR.

ción cambiaria y el aumento de las tasas de interés, debido a sus bajos adelantos en productividad, fueron las más perjudicadas por esta situación. En otras palabras, la apreciación real está deteriorando la competitividad de las actividades que tienen una alta exposición económica, baja eficiencia relativa del trabajo y poco margen para competir vía costos, mientras que los sectores con las características opuestas no han recibido un impacto significativo. En el Decimotavo Informe se reportó que las empresas más afectadas por la aprecia-

ción son las Mipyme locales vinculadas a la actividad exportadora, en especial las del agro y el turismo. Además, este fenómeno incide no solo en las condiciones para la exportación, sino que podría estar ocasionando una competencia de bienes importados, en detrimento de los niveles de utilidad de las empresas que atienden el mercado interno.

El riesgo para la sostenibilidad de largo plazo que generó la entrada de capitales llevó al BCCR a replantear algunas medidas de política monetaria. Con el propósito de que los agentes eco-

nómicos no cambien sus expectativas de una baja inflación y mantener la confianza en el proceso de desinflación, además de intervenir en el mercado cambiario (gráfico 3.26), la autoridad monetaria echó mano de una serie de instrumentos no utilizados en los últimos quince años: puso restricciones al crédito (en colones y en dólares) y junto con el Gobierno propuso un proyecto de ley –aún no aprobado por la Asamblea Legislativa– para permitir el control de los capitales.

El dinamismo del crédito, principalmente en dólares, fue lo que motivó al BCCR a imponer topes al crecimiento de la cartera de crédito. Dado que los altos flujos de capitales provocaron excesos monetarios, existía el riesgo de que estos se canalizaran hacia los mercados de crédito y terminaran recalentando la economía, con el agravante de que el crédito podía ser tomado en una moneda distinta a la de los ingresos que perciben los deudores, y ello podría afectar su capacidad de pago ante escenarios de devaluación inesperada.

La aplicación de las restricciones al crédito generó un amplio debate en el país. Se hizo ver su efecto negativo en los sectores productivos y en el consumo de la población, especialmente en un contexto de recuperación económica y alto desempleo. También se criticó que se haya dado un trato similar al financiamiento en dólares, sin diferenciar a los deudores que tienen ingresos en esa moneda, lo que restringió el acceso al crédito para sectores como el exportador y el turístico.

No obstante, es necesario evaluar el impacto real de esta restricción, ya que las condiciones que prevalecían en el momento de aplicarse la medida eran muy distintas al escenario actual (junio de 2013). Como se indicó anteriormente, en el segundo semestre de 2013 se redujo la entrada de capitales, lo mismo que el ritmo de crecimiento de la economía; además, el entorno internacional sigue inestable. En fecha cercana al cierre de edición de este Informe, ante fuertes presiones de los sectores privado y bancario, y en presencia de un nuevo escenario económico, el BCCR levantó la restricción. La ralentización de la actividad económica observada en los

primeros cuatro meses de 2013, particularmente en la inversión y la formación bruta de capital, no parece tener el peso suficiente para generar presiones de recalentamiento. Tampoco hay expectativas de una mayor demanda de crédito por parte del empresariado (gráfico 3.27).

Por su parte, las críticas a las todavía no adoptadas medidas de control de capitales giran en torno a la temporalidad de su uso, una vez que las condiciones internacionales se reviertan y las tasas de interés empiecen a subir. Este tema, que fue objeto de discusión en varios foros realizados en los primeros meses de 2013 (Academia de Centroamérica, Asociación Bancaria

Costarricense, Instituto de Desarrollo Empresarial y Acción Social), también evidenció la necesidad de emplear medidas macroprudenciales, para no tener que aplicar soluciones de corto plazo cuando la economía enfrenta problemas de inestabilidad. Las principales tienen que ver con la “desdolarización” de la economía y la mejora de los controles y la supervisión del sistema financiero.

Además, estos acontecimientos han puesto sobre la mesa viejas discusiones sobre la pertinencia de sostener o cambiar el actual régimen cambiario, toda vez que no ha culminado el proceso que tuvo como objetivo original migrar hacia un sistema de metas de inflación. Sin embargo, la situación fiscal no resuelta y el contexto internacional de incertidumbre y exceso de liquidez plantean nuevas interrogantes. La eliminación de las bandas sumaría una duda adicional, en el sentido de si ya el país logró crear las condiciones necesarias para que un régimen de flotación administrada genere los mejores resultados. Esta inquietud se profundiza ante el riesgo que suponen para el sector real una mayor apreciación, la falta de alternativas financieras y el desconocimiento de los agentes económicos acerca de su uso como herramienta para manejar el riesgo cambiario, además de la ausencia de políticas para controlar la alta dolarización y el

aumento de la deuda externa.

Se interrumpe la estabilidad de las tasas de interés

Luego de la estabilidad que mostraron en 2011, las tasas de interés en colones aumentaron de modo considerable durante la mayor parte del 2012, para luego empezar a caer hacia finales de ese año y los primeros meses del 2013. Los factores que determinaron este comportamiento fueron el recurrente déficit del Gobierno Central, que pasó de 3,4% del PIB en 2009 a 4,4% en 2012⁴⁶, la gestión de la Tesorería Nacional y el comportamiento de la banca comercial. La tasa básica pasiva (TBP) empezó el 2012 en 8,8%, alcanzó un 11,0% en septiembre y terminó en 9,2%. A junio de 2013 era cercana al 6,5%.

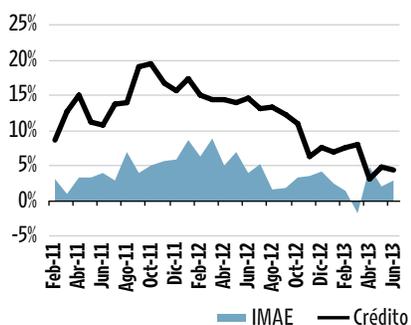
El descenso de las tasas inició una vez que la cotización del dólar se situó en el nivel del tipo de cambio de intervención de compra del BCCR, producto de la fuerte entrada de capitales antes comentada, así como de la colocación de deuda externa, que generó la expectativa de que el Ministerio de Hacienda requeriría menos recursos del mercado local. Adicionalmente, dado que el ingreso de capitales dotó a la banca comercial de una gran liquidez, el Poder Ejecutivo ejerció presión sobre ella para que revisara sus políticas de fijación de tasas de interés. Este hecho también influyó en el comportamiento de la TBP.

El problema de flujo de caja del Gobierno Central se agudizó hacia finales de 2011 y en los primeros meses de 2012, pues el Poder Ejecutivo contó con menos recursos para atender sus obligaciones. Los depósitos que mantiene el Gobierno en el BCCR se han venido reduciendo, lo que presionó el mercado de fondos disponibles para el crédito. Durante el 2010 el Gobierno Central mantuvo en el BCCR un depósito promedio de 271.478,84 millones de colones, pero en 2011 el saldo bajó a 252.219,47 millones y en los primeros diez meses de 2012 apenas llegó a 130.135 millones. Esta situación es la principal fuente que impulsó al alza las tasas de interés en colones (gráfico 3.28).

Ante la falta de recursos, el Ministerio

GRAFICO 3.27

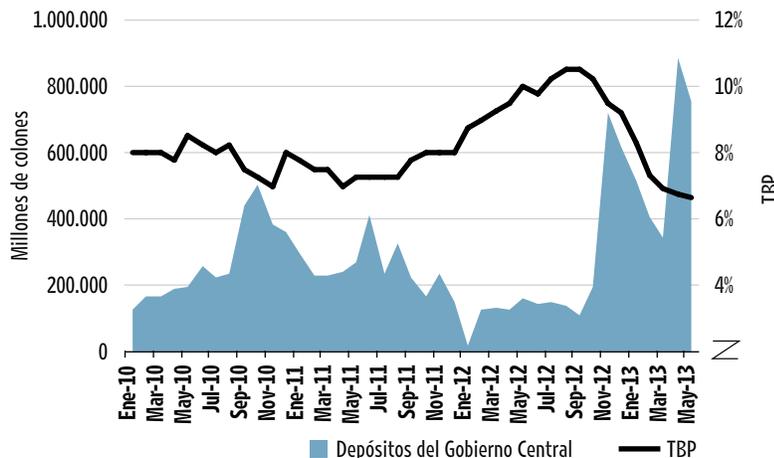
Variación interanual del crédito total y el IMAE



Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

GRAFICO 3.28

Depósitos del Gobierno Central en el BCCR y tasa básica pasiva (TBP) (millones de colones y porcentajes)



Fuente: Castro, 2013, con datos del BCCR.

de Hacienda presionó las tasas de interés en las subastas de mercado primario, lo que obligó a los bancos a incrementar sus tasas de interés, a fin de retener a depositantes de peso que estaban retirando sus fondos, para aprovechar el alza en los rendimientos de los valores de corto plazo del Ministerio de Hacienda. Además de la influencia de la situación fiscal, la rapidez con que se dieron el aumento y la posterior reducción de las tasas indica que hubo prácticas de la banca comercial que también incidieron en esa dinámica. Entre ellas cabe citar las acciones realizadas por las entidades de ese sector para equilibrar sus balances financieros, a raíz de la desmejora en los indicadores de morosidad, causada a su vez por la crisis internacional. También influyó el descalce de plazos con que opera la banca comercial en Costa Rica, ya que tiende a colocar crédito en operaciones cuya maduración no se relaciona con el vencimiento de sus pasivos.

Una última observación es que las condiciones externas no tuvieron un rol en este proceso, pues las tasas de interés internacionales se mantuvieron en niveles bajos. Sin embargo, a futuro la influencia de este factor podría manifestarse nuevamente, habida cuenta de que las expectativas de alza en las tasas externas están cambiando. Al cierre de edición de este capítulo (junio de 2013) la tasa de interés de los bonos del Tesoro de los Estados Unidos tenía tres meses de registrar moderados incrementos.

La dinámica de las tasas de interés y los mecanismos de contagio entre ellas son temas poco discutidos en el país, situación que resulta preocupante por tratarse de un instrumento fundamental para que la política monetaria logre el impacto esperado en el control de la liquidez. Dos aspectos resaltan la importancia de profundizar en este análisis. Por un lado, la efectividad de la política monetaria debería reflejarse en la relación entre las tasas de interés locales y la tasa de política monetaria; lo deseable es que ambas tengan un comportamiento similar o al menos sigan una misma tendencia. Por otro lado, también debe existir un vínculo

entre las tasas que efectivamente pagan las personas que han recibido préstamos y los movimientos que experimentan las tasas de referencia con que se fijan las cuotas. Entender el funcionamiento de las tasas de interés es aun más relevante en la coyuntura actual, pues las condiciones económicas vividas en los últimos años, y en particular la inestabilidad observada en 2012, han mostrado que el ajuste ha recaído de manera particular sobre las tasas de interés, mientras que el tipo de cambio no ha tenido mayores variaciones.

Es necesario analizar con mayor profundidad los mecanismos de formación de las tasas de interés en Costa Rica, ya que sus movimientos no parecen reflejarse en las variaciones de las cuotas que pagan los receptores de préstamos. Villamichel (2013) plantea que esto sucede por al menos tres causas: i) la tasa de política monetaria no mantiene una relación estable con la TBP, ii) la tasa de interés de referencia en dólares es independiente de la política monetaria y iii) existen “pisos” en las tasas de los contratos de crédito (recuadro 3.12).

Según Monge y Muñoz (2011), existe una relación de causalidad alta y significativa –pero no completa– entre la tasa de política monetaria (TPM) y las tasas del sistema financiero, en particular la TBP. Sin embargo, desde finales de 2011 la TPM se ha mantenido fija en 5%, mientras que la TBP mostró cambios importantes: a partir del segundo semestre de 2011 la TBP comenzó a elevarse en forma independiente de la TPM y, desde entonces, la tasa de correlación entre ambas no existe, por lo que es difícil identificar alguna causalidad. Este hallazgo no significa que cambios en la TPM no afectarían a la TBP, pero sí implica que no se puede inferir la magnitud del cambio entre ambas y que hay otros factores que influyen sobre el comportamiento de la TBP. La TPM es relevante solo en ciertos momentos, y deja de serlo cuando la liquidez se ve alterada, ya sea por la entrada de capitales, por la dinámica de las reservas del BCCR, o bien por la oferta y demanda de dinero por parte de las instituciones públicas. Esta situación reduce el margen de acción

RECUADRO 3.12

Tasas de interés de referencia utilizadas en Costa Rica

Cuando se analiza la formación de precios y, en particular de las tasas de interés, Costa Rica tiene dos características que es importante tomar en cuenta. En primer lugar, es una economía bimonetaria, en la que colones y dólares circulan libremente. En segundo lugar, la gran mayoría de los contratos de crédito de largo plazo otorgados por el sistema financiero nacional tienen tasas de interés ajustables, referenciadas a una tasa de interés de corto plazo.

Al existir la posibilidad de endeudarse e invertir en ambas monedas, la dinámica de las respectivas tasas de interés condiciona la capacidad que puede llegar a tener la autoridad monetaria para administrar las expectativas de inflación. Mientras la tasa de referencia en colones es definida en el mercado local, la tasa de referencia en moneda extranjera es exógena. Así, los procesos de formación y fluctuación de tasas son claramente distintos entre colones y dólares.

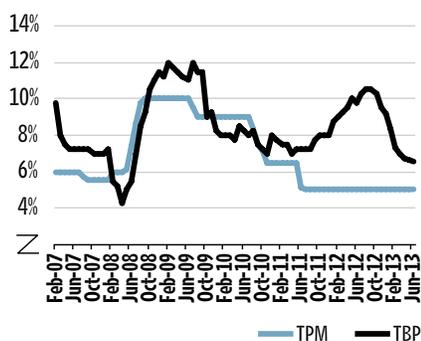
De acuerdo con la Sugef, más del 90% del crédito hipotecario total en colones y dólares está contratado con tasas variables. Esos contratos son negociados de tal forma que el cálculo de sus cuotas se rige por la tasa de interés de referencia de cada moneda, más un *spread* fijo.

En colones, la tasa de interés de referencia preeminente es la tasa básica pasiva (TBP), que fue introducida hace más de 34 años y cuyo cálculo ha tenido varias revisiones metodológicas. Por su parte, la mayoría de los créditos en dólares tienen como referencia la tasa Libor. La introducción de ambas en Costa Rica se remonta a finales de los años setenta e inicios de los ochenta, en el contexto de la liberalización del crédito y la crisis económica sufrida en esa época.

Fuente: Villamichel, 2013.

GRAFICO 3.29

Evolución de la tasa básica pasiva (TBP) y tasa de política monetaria (TPM)



Fuente: Villamichel, 2013, con datos del BCCR.

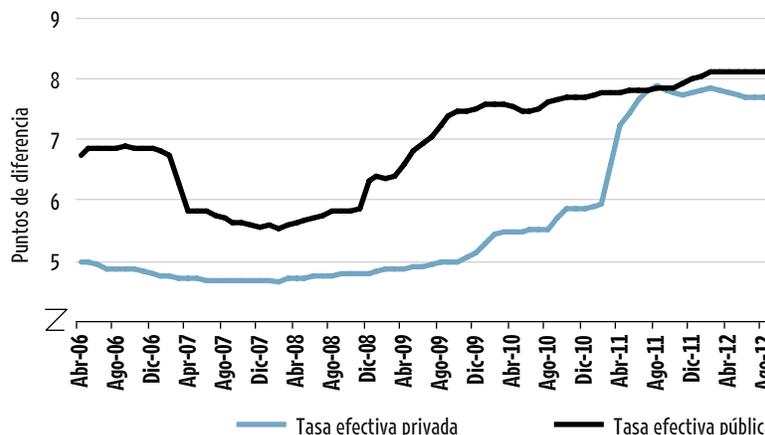
de la política monetaria para incidir sobre las tasas de interés que llegan a la población, tanto por la vía del crédito como por la del ahorro (gráfico 3.29).

Además de la relación entre la TPM y las tasas de interés, es importante analizar cómo se comportan estas últimas con respecto a las tasas que se fijan como referencia, por ejemplo, para otorgar un préstamo. En este caso se observa un incremento en la diferencia entre las tasas efectivas pagadas y la tasa de referencia, principalmente para las deudas en dólares (gráfico 3.30). La tasa de mercado secundario en dólares es siempre mayor a la tasa Libor a seis meses, pero la distancia fue más amplia en 2011 y 2012. Este comportamiento también se aprecia en las tasas de interés para préstamos de vivienda en dólares. En este caso, la brecha entre las tasas que se pagan y la tasa Libor ha aumentado sobre todo en los bancos privados, donde pasó de cinco a ocho puntos porcentuales. Estas diferencias afectan de manera directa a la población que ha recibido créditos en moneda extranjera, y en especial a quienes deben pagar sus cuotas en una moneda distinta a la de sus ingresos.

Las condiciones del mercado local de dólares no necesariamente reflejan las condiciones internacionales en que se generan las tasas Libor. Esta situa-

GRAFICO 3.30

Evolución de la diferencia entre la tasa efectiva promedio para los préstamos de vivienda en dólares y la Libor, por tipo de banca (puntos porcentuales)



Fuente: Villamichel, 2013, con datos de la Sugef y el BCCR.

ción ha llevado a plantear que tanto la autoridad monetaria como los bancos comerciales valoren la posibilidad de establecer una tasa de interés de referencia local en dólares (Villamichel, 2013; E: Corrales, 2013).

Otro factor que distorsiona el traslado de las variaciones de las tasas de la economía a las que paga la población por los créditos, es la existencia de tasas mínimas o “pisos”, en los contratos de tasas variables. Con este mecanismo, los cambios en las tasas efectivas no necesariamente reflejan los cambios de la respectiva tasa de referencia y las cuotas que pagan los deudores de créditos activos no se modifican. Por lo tanto, las reducciones de la tasa de referencia no se traducen en cuotas más bajas. Aun mayor es la dispersión promedio de las tasas efectivas ante variaciones de la TBP: en el caso de los bancos públicos aumenta de 2,8% sin “piso” a 4,5% con “piso”, y en los bancos privados pasa de 5,6% a 6,7%.

Hay varios elementos que propician esta situación. Villamichel (2013) destaca algunas debilidades del sistema financiero, como las siguientes:

- Ausencia de una normativa que regule la aplicación de “pisos” y ajustes ante las oscilaciones de las tasas de interés de referencia.
- No existe un mecanismo de segui-

miento que permita detectar el uso de “pisos” y el poder que pueden ejercer los intermediarios financieros.

- No están claras las prácticas de supervisión necesarias para asegurarse al deudor que pagará cuotas ajustadas a las variaciones de la tasa de referencia.
- La población carece de una educación financiera que la ayude dar seguimiento a los indicadores y verificar que sus cuotas se ajusten a las variaciones de las tasas de referencia.

Si bien estos resultados ilustran la compleja dinámica asociada a la formación de las tasas de interés, la información disponible es muy limitada, en especial para realizar ejercicios con microdatos que permitan una comprensión más profunda de ese proceso. Pese a ello, es importante someter el tema a discusión, en tanto las variaciones de las tasas de interés son relevantes para mejorar no solo la efectividad de la política monetaria, sino también las condiciones financieras de las familias, ya que afectan las decisiones de ahorro o inversión de los hogares (recuadro 3.13).

» PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE **TASAS DE INTERÉS**, véase Villamichel, 2013, en www.estadonacion.or.cr

Se detienen las reducciones en el margen de intermediación financiera

Un aspecto fundamental de la relación entre las políticas monetaria y financiera es que ambas se apoyen para cumplir sus objetivos de estabilidad monetaria y mayor eficiencia del sistema (recuadro 3.14). El margen de intermediación financiera, uno de los instrumentos operativos de esa relación, registró sucesivas reducciones en la última década. Sin embargo, después de la crisis esa tendencia se interrumpió. Según las estadísticas del Consejo Monetario Centroamericano, hoy Costa Rica tiene el margen de intermediación financiera más alto de Centroamérica; la diferencia, tanto para moneda local como extranjera, es de casi el doble⁴⁷.

El margen de intermediación en colones para la banca estatal venía reduciéndose desde mediados de 1999 y de modo más pronunciado en el período 2001-2008, cuando pasó de 16,1% en 2001 a 7,1% a mediados de 2008. A partir de ese mínimo, comenzó a experimentar un proceso de reversión por alrededor de un año, pero luego volvió a descender, hasta estabilizarse alrededor del 8%. En la banca privada el margen de intermediación ha fluctuado en torno al 10% y solo en los meses recientes ha mostrado una tendencia al alza (gráfico 3.31).

En lo que respecta a los márgenes en dólares, llama la atención su aumento en la banca estatal desde 2001 y en la banca privada desde mediados de 1998, pero más aun la semejanza entre ambos márgenes desde finales de 2004, pues han fluctuado alrededor de cuatro puntos porcentuales. En el último año se han ubicado más cerca de los cinco puntos. Este comportamiento es contrario al esperado. El costo de fondeo se redujo, pero no se trasladó a las tasas de interés activas. Las bancas estatal y privada contaron con fuentes de financiamiento del exterior, gracias a que el país volvió a los mercados financieros

RECUADRO 3.13

Efectos del aumento de las tasas de interés en el ingreso de las familias

Los efectos de los movimientos en las tasas de interés dependen del carácter, temporal o permanente, de las variaciones. Las ocurridas en el año 2012 y los primeros meses del 2013 se consideran temporales, dado que en forma recurrente los incrementos fueron seguidos por reducciones. En términos de los tomadores de crédito, un aumento temporal de la tasa de interés genera dos situaciones. En el caso del tomador primerizo o potencial, la reacción será posponer la formalización del crédito. En cambio, el tomador que ya tiene un crédito vigente sufrirá un aumento en sus cuotas y, por ende, un severo impacto en su ingreso mensual.

Piénsese, a manera de ejemplo, en un hogar de clase media que percibe 800.000 colones mensuales y tiene un préstamo de vivienda cuya cuota representa el 35% de su ingreso. Suponiendo que se trata de un crédito a quince años, con una tasa de interés igual a la TBP más 5% y un monto que representa el 80% del valor del avalúo de la vivienda, para esta familia el aumento de la tasa de interés observada en 2012 elevó su cuota de 280.000 a 344.500 colones por mes, lo cual supera el 45% de sus ingresos.

Fuente: Castro, 2013.

RECUADRO 3.14

Factores que determinan la eficiencia del sistema financiero

Existen al menos dos formas de determinar la eficiencia de los mercados financieros. La primera examina si la asignación de los recursos disponibles es adecuada, es decir, si estos se destinan a las inversiones que generan mayores rendimientos. La segunda valora si los costos de transacción y de búsqueda de información son los más bajos posibles o, lo que es lo mismo, si se ha logrado minimizar el costo de los mecanismos que se usan para colocar y administrar los fondos. En el comportamiento de estos factores inciden las distorsiones presentes en el mercado, las cuales son generadas por regulaciones, desaprovechamiento de economías de escala o de ámbito (*economies of scope*), o

una estructura de derechos de propiedad que desincentiva la utilización mínima de recursos (Camacho y Mesalles, 1994).

Para determinar la eficiencia operativa del sistema financiero es útil dar seguimiento al margen de intermediación, ya que éste debe cubrir: i) el costo de los fondos que tiene el intermediario en activos que no devengan intereses, ii) los costos de transacción relacionados con el manejo de depósitos y activos adicionales que devengan intereses y iii) algún rendimiento del capital invertido en el negocio del intermediario (Barro, 1986).

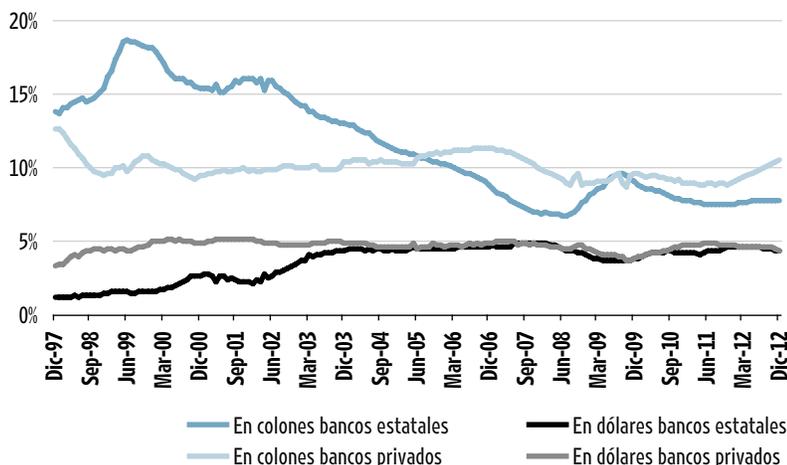
Fuente: Castro, 2013.

internacionales⁴⁸, y ha experimentado una mayor penetración de la banca internacional en su sistema financiero⁴⁹. De 2008 a 2012, la banca estatal experimentó un descenso de 119 puntos base en la tasa de interés pasiva promedio, mientras que en la banca privada la disminución fue de 168 puntos base. Sin embargo, en ambos sectores la tasa de interés activo promedio se mantuvo estable alrededor del 10%.

Los factores que explican este comportamiento son el encaje mínimo legal, los costos de transacción, el descalce de plazos con que opera la banca comercial y la educación financiera de los acreedores. El encaje mínimo legal (que refleja el costo de los fondos que tiene el intermediario en activos que no devengan intereses) experimentó un aumento gradual entre 2004 y 2011, hasta llegar al nivel máximo de 15%⁵⁰

GRAFICO 3.31

Evolución del margen de intermediación financiera^{a/}, por moneda y tipo de banca



a/ El gráfico muestra el margen de intermediación calculado por el BCCR con la metodología denominada M1. Corresponde al diferencial entre los ingresos y gastos, tanto financieros como de activos. Ambos toman en cuenta el diferencial del tipo de cambio.

Fuente: Castro, 2013, con datos del BCCR.

como medida de política para mejorar la eficiencia del control monetario. A su vez, este incremento implicó para los intermediarios financieros una menor velocidad de circulación del dinero y una mayor demanda de liquidez, lo que a su vez se tradujo en tasas de interés activas más altas.

Por su parte, los costos de transacción (que se relacionan con el incremento del riesgo de mora e impago por parte de los deudores) aumentaron después de 2008, a consecuencia de las dificultades que experimentaron los intermediarios financieros para el seguimiento y control de los créditos otorgados antes y después de la crisis internacional. Luego de ese evento la tasa de morosidad se modificó: la banca privada ha logrado disminuirla de forma sistemática, aunque sin alcanzar los niveles previos a la crisis, mientras que la banca estatal ha tenido más problemas y mantiene una tasa de morosidad de alrededor del 2,5% (gráfico 3.32).

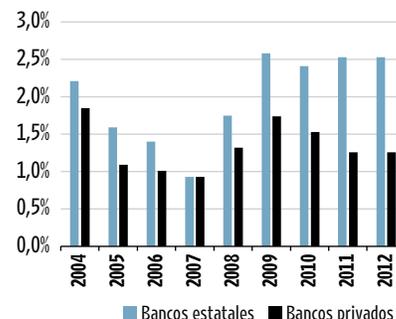
Otro costo de transacción que ha incidido en el incremento del margen de intermediación en dólares, tanto para la banca estatal como para la privada,

es el descalce de plazos con que opera la banca comercial en Costa Rica, ya que tiende a colocar crédito en operaciones cuya maduración no guarda relación con el vencimiento de sus pasivos. Estos últimos suelen concentrarse en plazos menores a un año, de modo que la tasa de interés se ubica en niveles bajos, mientras que la fijación de las tasas para los créditos refleja su tendencia de largo plazo. Esta brecha entre los plazos de las operaciones de activo y de pasivo también explica el aumento del margen de intermediación financiera.

Finalmente, la baja educación financiera dificulta que los tomadores de crédito entiendan los mecanismos que rigen el sistema, lo que limita su capacidad de respuesta y decisión. Por lo general, las personas dan prioridad a la inmediatez del desembolso y dejan de lado el análisis riguroso de la operación. A menudo los deudores aceptan préstamos porque se les ha ofrecido una tasa de interés menor, pero por la vía de las comisiones terminan pagando la misma tasa fijada antes de la negociación de los términos del crédito⁵¹ (Castro, 2013).

GRAFICO 3.32

Evolución de la morosidad mayor a noventa días, por tipo de banca



Fuente: Castro, 2013, con datos de la Sugef.

Política monetaria y fiscal a prueba

En 2012 y parte del 2013 la economía experimentó cambios importantes en lapsos cortos, ante los cuales debió reaccionar la política monetaria y fiscal. El *Decimoctavo Informe Estado de la Nación* llamó la atención sobre algunos riesgos en este ámbito que tenían potencial de materializarse en el corto plazo; dos de ellos se manifestaron en el 2012 (crisis fiscal e incremento de los flujos de capital) y la situación de los otros ha variado.

En la actualidad persisten los riesgos fiscales, aunque por ahora las colocaciones de deuda externa han aliviado el problema, especialmente en lo que concierne a la tasa de interés local. Sin embargo, la situación de las finanzas públicas no solo incide en la política monetaria, sino también en las expectativas de crecimiento. Como se analizó en la sección anterior, el alza en las tasas de interés afectó la política monetaria al fomentar el ingreso de capitales. Al mismo tiempo, ese aumento comprometió el crecimiento y la estabilidad financiera, además de ocasionar los efectos socioeconómicos de un mayor endeudamiento en dólares para personas que no tienen ingresos en esa moneda. También generó mayores riesgos para sostener las exportaciones, en el contexto de una moneda apreciada que se sostuvo en el límite inferior de la banda.

La incertidumbre con respecto al ingreso de capitales y el entorno internacional continúa, aunque desde enero del 2013 se detuvieron los flujos relacionados con el comportamiento de las tasas de interés y las expectativas de apreciación cambiaria. Además, en el mes de abril cesaron las intervenciones del BCCR, y a partir de junio las expectativas de los agentes económicos empezaron a alinearse nuevamente con la meta de inflación, comportamiento que se podría acentuar debido a la desaceleración de la economía y la baja demanda de crédito. Sin embargo, surge un nuevo riesgo: la incubación de un déficit cuasifiscal en el BCCR en tanto se mantenga la necesidad de esterilización, que aumenta el nivel de pérdidas de esa institución y, por ende, afecta su compromiso de restringir la emisión de dinero para llegar a los nive-

les de inflación del 3% o 4% esperados en el largo plazo. La evolución de todas estas variables sigue siendo incierta, y ello impone un reto adicional a la política monetaria. Si los agentes económicos perciben inconsistencia en la política adoptada por el BCCR, entonces esperarán de éste un menor compromiso de restringir la emisión monetaria; en consecuencia, cambiarán sus expectativas de inflación y presionarán al alza los precios sujetos a regulación y los contratos de ciertos servicios, como por ejemplo los alquileres.

Aunque bajo el enfoque de largo plazo del BCCR parece óptimo avanzar hacia la flexibilidad cambiaria, como se planteó originalmente, en la actualidad resulta más ventajoso, y por tanto preferible, mantener el esquema de bandas (Castro, 2013). Esta preferencia está ligada tanto a un compromiso

implícito en materia de producción y empleo, como a la ausencia de condiciones internas y externas que justifiquen la migración hacia otra modalidad cambiaria. Ahora bien, si se toman en cuenta los acontecimientos recientes (junio de 2013), esto es, la tendencia al alza en las tasas internacionales y la posible eliminación de controles sobre los de capitales (como se hizo ya en Chile y Brasil, mientras que en Costa Rica es tan solo un proyecto en discusión), una mayor flexibilización podría conducir a un aumento en el tipo de cambio.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE **POLÍTICA MONETARIA**, véase Castro 2013, en www.estadonacion.or.cr

La coordinación del capítulo estuvo a cargo de Karla Meneses.

Se elaboraron los siguientes insumos: "Vulnerabilidad de la política monetaria y cambiaria en el 2012", de Isaac Castro; "Políticas de apoyo a la PYME: a diez años de la Ley 8262", de Lucy Conejo; "Análisis de la institucionalidad de apoyo productivo a los sectores tradicionales de la economía, dos casos específicos: café y arroz" y "Seguimiento a los ciclos políticos en Costa Rica", de Valerie Lankester; "Finanzas del sector público y solvencia del Estado", de Rudolf Lücke e IICE-UCR; "Desempeño exportador y heterogeneidad estructural en Costa Rica", de Ramón Padilla y Jennifer Alvarado; "Crecimiento económico e institucionalidad para el fomento productivo", de Julio Rosales.

Se realizaron las siguientes contribuciones especiales: "Políticas públicas regionales: caso Limón Ciudad-Puerto. ¿Qué fue lo que pasó?", de Marín Fonseca; "Tasas de interés variables y la transición a un sistema de metas de inflación", de Pablo Villamichel; "Exoneraciones: una política fiscal para estimular el desarrollo productivo de sectores y zonas geográficas",

de Hannia Vega (Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa); "Situación del emprendedurismo en Costa Rica: Análisis comparativo entre GEM 2010 y 2012" de Petra Petry; "Criterios de clasificación para las categorías laborales", de Rafael Segura, y "Repensar pronto el 'modelo' y la estrategia", de Miguel Gutiérrez Saxe.

Un agradecimiento especial a: Eduardo Alonso, José Angulo, Gerardo Corrales, Max Soto, Norberto Zúñiga, Velia Govaere, Manrique Sáenz y Julio Rosales, por sus comentarios. Al Ministerio de Economía Industria y Comercio, la Caja Costarricense de Seguro Social y Procomer, por el acceso a sus bases de datos. A Hannia Vega, Melissa Varela y Marco Mora, por el apoyo en la elaboración de la base de datos de exoneraciones fiscales. A Rafael Segura, Antonella Mazzei, Gabriela Espinoza, Karla Anchiá y César Castro, por la recopilación y procesamiento de datos, así como a Jennifer León por su apoyo en los talleres de consulta y la elaboración de cuadros.

La edición técnica fue realizada por Karla Meneses, Jorge Vargas-Culléll y Miguel Gutiérrez Saxe.

La revisión de cifras la efectuó Karla Meneses.

Los talleres de consulta se realizaron los días 29 de mayo, 13 de junio y 24 de julio de 2013, con la participación de Sylvia Aguilar, Roy Aguilar, Eduardo Alonso, Jennifer Alvarado, José Arce, Andrea Arias, Margarita Bolaños, Silvia Campos, José Castillo, Isaac Castro, Mario Castro, Lilly Cheng, Diandra Chévez, Lucy Conejo, Minor Cruz, Helio Fallas, Marín Fonseca, Ana Isabel Gómez, Velia Govaere, Victoria Hernández, Roberto Jaikel, Erick Jara, Valerie Lankester, Emma Lizano, Luis Loría, Rudolf Lücke, Guido Miranda, Luis Diego Molina, Francisco Monge, Pedro Morales, José Francisco Pacheco, Ramón Padilla, Luisiana Porras, Eduardo Prado, Yetty Quirós, Luis Rivera, Christopher Sanabria, Natalia Sánchez, Rosa Serrano, Eduardo Sibaja, Max Soto, Mauricio Soto, Floreny Ulate, Roberto Vargas y Pablo Villamichael.

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** Es importante señalar que contar con un clima de negocios adecuado, tanto para la empresa local como para la extranjera, es un elemento esencial para generar un proceso sostenible de inversión, lo cual a su vez constituye un círculo virtuoso de ahorro.
- 5** El aumento se debe a una reestructuración de la producción de la principal empresa exportadora de ese bien, que antes producía dos tipos de circuitos y a partir de ese año se concentró en uno solo (E: Calderón, 2013).
- 6** Para obtener más información sobre este *software*, véase <http://www.cepal.org/software/>
- 7** Los componentes producidos por la empresa Intel se clasificaban como microprocesadores bajo la partida arancelaria correspondiente al capítulo 84, de conformidad con la codificación establecida por el Departamento de Aduanas de los Estados Unidos. En 2009 la misma instancia definió los procesadores actuales de Intel como "híbridos" y, en consecuencia, se hizo el cambio de partida arancelaria al capítulo 85.
- 8** Específicamente se excluyen los capítulos 61, 62, 84, 85 y 90, que están dominados por los regímenes de zonas francas y perfeccionamiento activo, y que corresponden a: prendas y complementos de vestir de punto, prendas de vestir de tejido plano, máquinas, aparatos y artefactos mecánicos, equipos y componentes electrónicos, equipos médicos y fotográficos.
- 9** Las ventajas estáticas se basan en la explotación de factores existentes en la economía, por ejemplo una amplia dotación de recursos naturales, una abundante oferta de mano de obra no calificada y la cercanía geográfica. En contraste, las ventajas dinámicas son resultado de un esfuerzo deliberado del país, por ejemplo en la formación de recursos humanos calificados y el desarrollo de capacidades tecnológicas y de infraestructura.
- 10** Un índice mayor de 0,18 se considera como un mercado "concentrado", entre 0,10 y 0,18, "moderadamente concentrado" y entre 0,0 y 0,10, "diversificado" (Durán y Álvarez, 2008).
- 11** Diversos autores han puesto sobre la mesa estos factores. Véase, por ejemplo, Buitelaar et al., 1999; Ciarli y Giuliani, 2005; Paus, 2005; Padilla et al., 2008 y Govaere, 2012.
- 12** Las razones que explican y condicionan el comportamiento de Costa Rica en materia de innovación son diversas. Para mayores detalles véanse, entre otros, Padilla, 2013 y Rodríguez et al., 2004.
- 13** Un IGLL superior a 0,33 suele ser un indicio de que existe comercio intraindustrial, y éste es más elevado cuanto más se acerque el indicador a 1 (Durán y Álvarez, 2008).
- 14** El análisis mostró que, en promedio, las diferencias de medias son significativas, con el 99% de confiabilidad para todas las variables seleccionadas.
- 15** Calculada como la división entre las ventas anuales y el número de empleados.
- 16** Dado que se trabajó con los registros del MEIC, el análisis no incluyó el sector agropecuario. Sin embargo, la base de datos del Ministerio tenía registradas quince empresas de ese sector y el modelo aplicado evidenció que pertenecer a él aumenta la probabilidad de exportar.
- 17** Se entiende por exposición económica el grado de probabilidad de que una empresa modifique su valor ante variaciones inesperadas en el tipo de cambio.
- 18** Recuérdese que la "vieja economía" está constituida por las actividades denominadas economía agrícola para el mercado interno, economía agroexportadora tradicional e industria tradicional. Por su parte, la "nueva economía" está conformada por las actividades catalogadas como nuevos servicios, la industria de zona franca y la economía agroexportadora no tradicional. En el grupo de los servicios de apoyo, se identifican los servicios tradicionales especializados y no especializados, los servicios de gobierno y los servicios del comercio.
- 19** MEIC, MOPT, MCJ, Mivah, Municipalidad de Limón, IFAM, Japdeva, Icoder, AYA, INBio, Incofer, Senara, Museo Nacional, Correos de Costa Rica y Consejo Regional para el Desarrollo de la Provincia de Limón (Coredes-Profi).
- 20** Además de la inocuidad de los productos, las BPA contemplan: seguridad de las personas, manejo racional de agroquímicos, cuidado de la biodiversidad y no contaminación de agua y suelo (FAO, 2007).
- 21** MAG, CNP, Inder, Laica, Corbana, PIMA, INTA, Junta de Fomento Avícola, Junta de Fomento Salinero, Junta de Fomento Porcino, Oficina Nacional de Semillas, Senasa, Icafé, Conarroz, Unidad Ejecutora del Programa Ganadero y de Sanidad Animal (Progasa), Corfoga, Fondo Nacional de Estabilización Cafetalera, Incopesca, Oficina Nacional Forestal y Corporación Hortícola Nacional.
- 22** 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", en las referencias bibliográficas de este capítulo.
- 23** El SBD está constituido por todos los intermediarios financieros públicos y privados supervisados por la Sugef, el Infocoop, las instituciones públicas prestadoras de servicios no financieros y de desarrollo empresarial y las instituciones u organizaciones estatales y no estatales que canalicen recursos públicos para el financiamiento y la promoción de proyectos productivos (Ley 8634).
- 24** Sus conclusiones se derivan de una consulta a expertos realizada para este Informe y del seguimiento a los resultados de colocación suministrados por el Banco Popular.
- 25** El análisis dio seguimiento a los tres componentes financieros del SBD: el Fideicomiso Nacional para el Desarrollo (Finade), el Fondo de Financiamiento para el Desarrollo (Fofide) y el Fondo de Crédito para el Desarrollo (FCD). No se tomó en cuenta el cuarto instrumento del Sistema, el Fondo para Servicios de Apoyo Empresarial, debido a que sus recursos se destinan a actividades no financieras.
- 26** El artículo 7 de la Ley 8634 otorga un tratamiento prioritario y preferencial a los proyectos impulsados por "mujeres, minorías étnicas, personas con discapacidad, jóvenes emprendedores, asociaciones de desarrollo, cooperativas, así como los proyectos que se ajusten a los parámetros de esta Ley, promovidos en zonas de menor desarrollo relativo". También se da tratamiento preferencial a los proyectos "que incorporen o promuevan el concepto de producción más limpia, entendiéndose como una estrategia preventiva integrada que se aplica a los procesos, productos y servicios, a fin de aumentar la eficiencia y reducir los riesgos para los seres humanos y el ambiente".
- 27** Los medios de pago son seis: 1) dinero en efectivo, 2) tarjeta de débito, 3) tarjeta de crédito, 4) cheque, 5) transferencia electrónica y 6) otras fuentes. De acuerdo con esta clasificación, se consideran "sofisticadas" las empresas que usan al menos la opción 3; "intermedias" las que no tienen ningún 3 y usan al menos el medio 5 o el 6; "básicas" las que no están en las categorías anteriores y tienen al menos un 2, y "ninguna sofisticación", el resto.
- 28** Personas con formación académica que actúan como enlaces entre las empresas y el Propyme en la formulación y ejecución de los proyectos, y que deben estar acreditadas ante el Micitt. Su participación se da en el marco de un convenio con la Universidad Técnica Nacional y la Universidad de Leipzig, de Alemania.
- 29** Son plataformas tecnológicas para compras públicas, que permiten a las proveedurías del Estado realizar las operaciones de compra y venta de productos y servicios en forma electrónica.

30 Entre los problemas señalados por los entrevistados se encuentran: i) ausencia de una política pública y mecanismos efectivos para canalizar de forma estratégica los recursos disponibles, ii) ineficiencia de las entidades públicas para utilizar de forma eficiente los recursos disponibles, iii) mecanismos de financiamiento poco eficientes en el proceso de obtención y difusión, iv) falta de acceso a financiamiento más oportuno para *start-ups*, v) falta de capital de riesgo y capital semilla, vi) débil constitución de “ángeles inversores” que potencien el desarrollo emprendedor, vii) carencia de fondos especiales de avales para emprendedores, y viii) no se han puesto en operación los mecanismos del SBD que enfatizan en la creación de nuevas empresas y emprendedores y la articulación de los actores públicos y privados interesados.

31 La magnitud de este vínculo se estima utilizando la prueba de Chow, que busca diferencias estadísticamente significativas entre los parámetros de un modelo para una misma variable explicativa, pero con períodos de muestra distintos, de forma tal que se evalúa si el parámetro es estable en el tiempo. En el caso costarricense la prueba mostró que la probabilidad de un cambio estructural en el período seleccionado era cercana a cero, por lo que existe una muy alta probabilidad de que a partir del año 2002 se haya dado un cambio en la relación entre el ingreso por renta y la actividad económica.

32 Aquellos que son gestionados de forma cédular, es decir, a título de una cédula física o jurídica.

33 Aquellos que se gestionan a través de la adquisición de productos finales e insumos intermedios, por lo que no están ligados a ninguna cédula física o jurídica.

34 Corresponde a la suma de los impuestos de aduanas sobre importaciones y exportaciones.

35 Cifras reales ajustadas con la paridad del poder de compra.

36 Las reformas parciales a las leyes están reguladas en el artículo 159 del Reglamento de la Asamblea Legislativa.

37 El MAMS es un sistema de ecuaciones “intra período” que proporciona una solución de equilibrio general para cada período o año considerado, y una serie de ecuaciones dinámicas recursivas que establecen los vínculos intertemporales entre las soluciones de equilibrio general “intra período”.

38 Tasas reales cercanas al 3% y crecimiento real de la economía del 4%.

39 Se utilizó la metodología conocida como *Free Disposal Hull*, la cual fue desarrollada por Deprins et al., (1984) y es una de las formas de medir la eficiencia del gasto. Sigue un esquema *input-output* fundado en la estimación de una frontera de posibilidades de producción. Para el estudio aquí expuesto, cuando se habla de la actividad pública los *inputs* corresponden al gasto dirigido a fomentar la producción de uno o varios *outputs*, entendidos como los resultados que el Gobierno espera obtener en indicadores específicos de desarrollo humano (Lücke, 2012).

40 Las series se “desestacionalizaron” porque las erogaciones tienen cierto comportamiento estacional. Por ejemplo, en el mes de diciembre las instituciones suelen hacer gastos mayores, a fin de no quedar con remanentes presupuestarios y perder los recursos por subejecución. Para obtener el ciclo se utilizó el filtro Hodrick-Prescott.

41 La inflación de media truncada (IMT) es un indicador subyacente que busca eliminar el efecto distorsionador de volatilidades extremas en los precios de los bienes. Se mide a partir de las variaciones mensuales de precios de los componentes de la canasta del IPC, pero se excluye del cálculo los productos que cada mes presenten las variaciones más atípicas (Esquivel et al., 2011).

42 El BCCR reiteró su “compromiso de buscar, en el mediano plazo, la convergencia de la inflación local hacia la de largo plazo de los principales socios comerciales” (BCCR, 2013a).

43 Los precios de las materias primas se incrementaron como resultado de la demanda de economías emergentes, mientras que los precios de los alimentos fueron presionados por la sequía sufrida por los Estados Unidos a mediados del 2012, que puso en riesgo las cosechas de trigo, maíz y soya. En el caso del petróleo el precio aumentó por efecto de las tensiones políticas en torno a Irán y su programa nuclear.

44 En el país existe legislación que incentiva a los residentes a obtener financiamiento de bancos de primer orden en el exterior. Estos incentivos se crearon en la década de los ochenta, con el propósito de fortalecer los activos de reserva, que en ese momento eran exiguos.

45 El superávit de la cuenta de inversión directa se ralentizó en el último trimestre de 2012, debido a una serie de adquisiciones de compañías extranjeras por parte de empresas nacionales.

46 Cabe recordar que en el primer semestre de 2012 el Poder Ejecutivo fracasó en su intento de aprobar una reforma tributaria.

47 En diciembre del 2012 el margen de intermediación financiera fue de 11,5% en moneda local y 9,6% en dólares (7,1% y 4%, respectivamente, en el resto de Centroamérica).

48 Tras la aprobación, en 1997, de la “Ley que autoriza la emisión de títulos valores para el mercado internacional”, nº 7671, con el fin de convertir parte de la deuda interna en títulos en moneda extranjera.

49 Mediante la compra de grupos financieros locales o regionales, por parte de grupos financieros internacionales; por ejemplo, la adquisición de la Corporación Interfin (grupo local) por parte de Scotiabank, y la de la Corporación UBC (grupo regional) por parte de Citibank.

50 En el período 2005-2007 el BCCR elevó gradualmente el encaje mínimo legal hasta el tope máximo que permite la ley, sin que la autoridad monetaria tenga que asumir un costo por los fondos que depositan las instituciones financieras.

51 Este es el mejor de los casos, porque también podrían terminar asumiendo una operación con un mayor costo financiero.