

CAPÍTULO 3

Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas

INDICE

Hallazgos relevantes	125
Valoración general	127
Aspiraciones	128
Introducción	129
Oportunidades	129
Economía se recupera, pero a un ritmo menor a partir del segundo trimestre de 2010	130
Recuperación no alcanza a generar empleos para los grupos más afectados por la crisis	133
Características de la "vieja economía" limitan competitividad y progreso social del país	136
Aumenta número de Mipyme exportadoras, pero su desempeño se deteriora	136
País con capacidad para hacer emprendimientos, pero con oportunidades limitadas	142
La informalidad empresarial profundiza las disparidades económicas	147
Estabilidad y solvencia económicas	148
Inflación se mantiene baja, pero vulnerable a factores exógenos y transitorios	148
Política monetaria con instrumentos limitados para incidir en factores que afectan el tipo de cambio	152
La apreciación cambiaria: retos para abordar su análisis	153
Presiones fiscales por inercia de gastos y recaudación estancada	154
Inconsistencia entre el Estado social de derecho y la carga tributaria	156
Por segundo año consecutivo, el crecimiento del gasto inercial acelera el deterioro fiscal	157
Tema especial: Debilidades en el proceso de negociación afectan la aprobación de la reforma tributaria	159

HALLAZGOS RELEVANTES

» En 2010 el PIB retomó una tasa de crecimiento positiva (4,2%), luego de la contracción de 1,3% experimentada en 2009. La expansión alcanzada se mantuvo por debajo del promedio de América Latina (6,0%) y lejos del promedio registrado en el período de auge previo a la crisis (6,7%).

» Todos los sectores que mostraron tasas de crecimiento negativas en el 2009 se recuperaron en el 2010, salvo la construcción, que incluso decreció a un ritmo mayor que el año anterior.

» El consumo final de los hogares se duplicó (pasó de crecer 1,5% a 3,4%), favorecido por la apreciación cambiaria y un crecimiento positivo, por segundo año consecutivo, de los salarios reales.

» Los sectores que operaron como canales de transmisión de la crisis mostraron signos de recuperación, en especial las exportaciones, que crecieron un 6,8% (-7,6% en 2009). Las inversiones también mejoraron notablemente, al pasar de una caída del 9,8% en 2009, a una expansión del 2,6% en 2010, aunque se mantuvieron muy por debajo del promedio de los cinco años previos al 2009 (8,7%). Por su parte, las divisas por concepto de turismo aumentaron un 15,6% (9,2% en la entrada de turistas).

» La tasa de desempleo se redujo de 8,4% a 7,3%, gracias a un aumento de 23.106 nuevos ocupados. Los sectores de mayor crecimiento en los ocupados fueron la industria, el sector financiero y la electricidad. Por el contrario, la construcción, el comercio y el transporte mantuvieron tasas de crecimiento negativas.

» El déficit de cuenta corriente más que se duplicó en términos absolutos. Pasó de 576 millones de dólares en 2009 a 1.299 millones de dólares en 2010 (2,0% y 3,6% del PIB, respectivamente). El incremento provino sobre todo de la balanza comercial de bienes.

» Continuó la tendencia de apreciación del tipo de cambio que inició alrededor de septiembre del 2009. Al final de 2010 ese indicador se ubicó cerca del límite inferior de la banda; como resultado, el colón registró una apreciación promedio anual de 8,3%.

» La inflación aumentó 1,8 puntos porcentuales en comparación con el 2009 (5,8% *versus* 4,0%), una variación muy inferior al promedio de la última década (10,6%).

» La tasa básica pasiva permaneció estable, en alrededor del 8% como promedio anual. En el 2009 fue de 8,3%. Este nivel se ubica por debajo del promedio de los últimos cinco años (10,7%).

» El crédito al sector privado se mantuvo estancado. Se expandió un 6,7% en el 2010, en contraste con un 11% en el 2009. Estas tasas estuvieron muy lejos de las alcanzadas antes de la crisis, las cuales superaron el 30%.

» Las finanzas públicas siguieron deteriorándose. El déficit fiscal del Gobierno Central pasó de 3,4% en 2009 al 5,2% en 2010. Esta situación es el resultado combinado de una lenta recuperación de la recaudación (7,0%) y un importante aumento en los gastos (26,8%), sobre todo en aquellos que históricamente presentan una dinámica inercial de crecimiento.

CUADRO 3.1

Resumen de indicadores económicos. 2000-2010

Indicador ^{a/}	2006	2007	2008	2009	2010	Promedio 2000-2010
Oportunidades						
Crecimiento del PIB real por persona (%)	7,2	6,4	1,3	-2,6	3,0	2,5
Crecimiento real del ingreso nacional disponible por persona (%)	6,4	6,1	0,8	-0,7	2,1	2,2
Formación bruta de capital/PIB (%)	20,7	22,7	24,5	22,4	21,8	21,6
Crédito al sector privado (% crédito total)	85,6	92,2	70,2	86,9	86,0	81,3
Crecimiento de las exportaciones (dólares corrientes) ^{a/}	16,7	13,9	1,8	-7,6	7,6	3,8
Tasa de desempleo abierto (%)	6,0	4,6	4,9	8,4	7,3	6,2
Índice de salarios mínimos reales (enero 1995=100) ^{b/}	107,0	108,5	107,0	111,2	113,9	107,9
Índice de ingreso promedio real mensual (2000=100) ^{c/}	95,7	104,6	106,8	114,3	117,5	102,7
Índice de términos de intercambio (1991=100)	86,1	83,7	82,8	86,9	87,6	90,9
Estabilidad						
Inflación (IPC 2006=100) (%)	9,4	10,8	13,9	4,0	5,8	10,2
Déficit comercial/PIB (%)	12,1	11,3	16,8	7,0	9,7	8,7
Déficit de cuenta corriente/PIB	4,5	6,3	9,3	2,0	4,0	4,9
Tipo de cambio efectivo real multilateral (1995=100) ^{d/}	105,6	99,7	89,8	89,4	83,5	98,8
Déficit Gobierno Central/PIB (%) ^{e/}	-1,1	0,6	0,2	-3,4	-5,2	-2,4
Solvencia						
Ahorro nacional neto/PIB (%)	12,5	13,0	11,1	8,5	9,2	9,9
Reservas internacionales netas/importaciones por mes ^{f/}	4,6	5,1	3,8	5,6	5,3	4,3
Deuda interna del Gobierno Central/PIB (%) ^{g/}	22,9	19,2	17,5	21,5	23,5	24,3
Deuda externa/PIB (%) ^{h/}	16,0	13,7	12,0	12,3	11,8	16,8
Gasto público en educación/PIB (%)	5,0	5,2	5,7	6,8	7,3	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/ Para el 2010, la Enaho introdujo cambios en la medición de los ingresos, por lo cual sus resultados no son comparables con los de años anteriores. Para el 2010 se consigna el dato del ingreso bruto con imputación de valores no declarados.

d/ IT CER, BCCR. Promedio anual del año (1995=100).

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

f/ Reservas netas del Banco Central de Costa Rica a diciembre de cada año. Las importaciones no incluyen las compras de materias primas de los regímenes de perfeccionamiento activo y de zonas francas.

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

h/ Denominado en moneda nacional. El dato de 2001 incluye 20,0 millones de dólares en certificados de depósito a plazo adquiridos por el banco BICSA de Panamá, y excluye 74,9 millones de dólares en títulos de propiedad denominados en dólares (TPS) del BCIE, por estar considerados como parte de la deuda interna bonificada del Gobierno. Para el 2004 se excluyen 10 millones de dólares de TPS del BCIE. La información sobre deuda pública fue proporcionada por el Departamento Monetario del BCCR.

VALORACIÓN GENERAL

En el 2010 el crecimiento moderado del PIB, de los ingresos de las personas y del empleo -con la consiguiente reducción del desempleo y el subempleo- no fue suficiente para lanzar las campanas al vuelo y anunciar que la economía nacional, pese a ser calificada como lenta y dependiente del crecimiento global, logró recuperarse de la crisis. En ese año (y en el 2011 hasta la fecha de cierre de esta edición), tanto en el contexto nacional como en el internacional hubo señales de incertidumbre que obligan a valorar con mucha cautela los acontecimientos y las previsiones que se pudieran hacer hacia futuro.

Así, la incidencia de la pobreza, total y extrema, a pesar de las limitaciones de comparabilidad que provocó el cambio de las encuestas que se utilizan para su medición, no solo no disminuyó, sino que aumentó. La simple desagregación del comportamiento de estas variables por sector económico nutre la recomendación de cautela y muestra resultados nada satisfactorios para grupos muy importantes, como los obreros no calificados y los trabajadores informales. Adicionalmente, los problemas fiscales han comenzado a repercutir en las instituciones y en las capacidades públicas para generar condiciones que fomenten una mejor calidad de vida y mayores oportunidades para la población. A su vez, las tendencias internacionales recientes auguran un nuevo ciclo recesivo, luego de un período de esfuerzos notables de inversión pública, crecimiento moderado y acumulación de deuda pública.

En el 2010 la economía costarricense siguió la ruta de crecimiento que se empezó a gestar en la segunda mitad del 2009. La producción creció en términos reales un 4,2%, y solo la construcción se mantuvo contraída. El impulso provino de las exportaciones, el turismo y los flujos de inversión extranjera directa (IED). También el consumo privado sirvió como un motor, favorecido por un segundo año consecutivo de expansión de los salarios reales.

Sin embargo, el empleo en el sector privado registró una muy débil recuperación, en especial en los segmentos más afectados por la crisis: el trabajo informal y los obreros no calificados. Por su parte, el sector público generó 16.400 nuevos puestos, pero, al igual que en 2009, ello benefició a las clases intermedias, de modo tal que las oportu-

nidades derivadas de ese incremento fueron insuficientes para los grupos laborales más vulnerables. Todo esto ayuda a explicar por qué en el 2010 la pobreza aumentó, a pesar del crecimiento de la producción.

El empleo formal se expandió en las actividades de la “nueva economía” y en los “servicios de apoyo”, no así en los sectores de la “vieja economía”, precisamente donde se ubica la mano de obra con menores ingresos y niveles de escolaridad; en este caso más bien se registró, por segunda vez, una contracción.

La capacidad de las políticas de promoción de exportaciones y atracción de inversiones para incidir sobre la “vieja economía” depende, en buena medida, de factores que trascienden su ámbito de acción. Por ejemplo, la atracción de IED hacia las zonas de menor desarrollo relativo no es posible mientras no se generen capacidades locales. En esos lugares predomina la mano de obra no calificada, pero Costa Rica dejó de ser atractiva para empresas que hacen un uso intensivo de ella (como las textiles), en tanto que las compañías de servicios y de alta tecnología, que el país promociona en la actualidad, demandan mano de obra calificada, que no está disponible en esas zonas.

Para lograr que la “vieja economía” y partes sustanciales de los “servicios de apoyo” ofrezcan oportunidades de empleo decentes, se requiere un conjunto de políticas de desarrollo productivo (PDP) orientadas a mejorar las capacidades productivas y el acceso financiero de las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipyme), así como a impulsar la innovación, el “emprendedurismo” y la formalización de los negocios, entre otros objetivos.

Es necesario vincular las políticas de inserción internacional con las políticas de apoyo a las Mipyme, a fin de mejorar el clima de negocios y superar los obstáculos que a nivel interno enfrentan estas empresas. Estos últimos quedan sugeridos por la corta vida de las Mipyme exportadoras y el deterioro de su desempeño. Una investigación de campo realizada para este Informe encontró debilidades en el uso de las TIC, los procesos productivos, la innovación, la gestión empresarial y la capacitación, entre otras.

En el tema del “emprendedurismo” también se presentan grandes retos asociados a las PDP. Según diversos estudios, Costa Rica se ubica en una posición desventajosa a nivel internacional, en buena medida porque existen pocas oportunidades para los emprendedores.

Dos de los factores que afectan los emprendimientos son el escaso apoyo financiero y las dificultades para obtener servicios no financieros adecuados. En este sentido el Sistema de Banca para el Desarrollo no ha sido efectivo, pues no ha logrado crear instrumentos financieros innovadores, tales como capitales semilla, capitales de riesgo, “factoraje”, franquicias y esquemas de *leasing*, entre otros.

En lo que respecta a la estabilidad y la solvencia económicas, el país obtuvo resultados positivos en el 2010, pero en un horizonte no muy lejano se divisan situaciones de vulnerabilidad. La inflación se mantuvo baja por segundo año consecutivo, pero en un nivel relativamente alto si se compara con lo observado en países que tienen similares condiciones de estabilidad. No obstante la apreciación que ha venido experimentando el colón, los precios de algunos productos importados muestran una rigidez a la baja que ha limitado su caída en estos años. A ello se unen ciertas presiones al alza en los precios de los productos no transables y la dinámica de los precios regulados, todo lo cual ha restado competitividad al país por la vía del tipo de cambio real.

La apreciación cambiaría no es un fenómeno exclusivo de Costa Rica; otros países viven la misma realidad, incluso a una escala mayor y con más volatilidad. Esta situación responde en buena parte a la política monetaria expansiva de los Estados Unidos y a las bajas tasas de interés en las naciones desarrolladas. Sin embargo, la alta dolarización que caracteriza a la economía costarricense también incide en los resultados, y las autoridades monetarias cuentan con instrumentos muy limitados para enfrentar la dualidad de monedas.

La estabilidad interna asociada a la situación fiscal se deterioró por segundo año consecutivo, y si bien en el 2010 aún existía algún margen de maniobra, hacia adelante el panorama es complejo. La expansión de los gastos recurrentes, en particular los relacionados con la planilla, ya comienza a “estrujar” la inversión pública y el gasto social. En la primera mitad del 2011 los esfuerzos por controlar los egresos se evidenciaron prácticamente en todos los renglones de gasto, pero los mayores ajustes se dieron en los dos rubros antes mencionados. Por su parte, los ingresos tributarios

VALORACIÓN GENERAL

siguen creciendo poco, lo que refuerza la urgencia de generar recursos frescos. Sin embargo, hasta muy avanzado el 2011, la propuesta de reforma fiscal planteada por el Gobierno enfrenta un clima desfavorable en el Congreso.

Dotar al Estado de más recursos resulta esencial para preservar el Estado social de derecho. Si se compara la carga tributaria por persona de Costa Rica con la de países cuyo poder adquisitivo es parecido, se

observa que en el 2009 ésta fue inferior en un monto equivalente al 4,4% del PIB. Pero la brecha asciende a 7,6% del PIB si la comparación se realiza con las naciones que tienen un índice de desarrollo humano (IDH) alto, grupo al cual pertenece Costa Rica. Este resultado es muy importante, puesto que la ubicación del país en el grupo de IDH alto refleja la decisión de la sociedad de contar con servicios de educación y salud, entre otros, similares a los del mundo desarrollado, aun cuando su ingreso

sea inferior. En este sentido, surgen grandes interrogantes acerca de la posibilidad que tiene Costa Rica de continuar aspirando a altos niveles de desarrollo humano con el nivel relativo de su carga tributaria. Es decir, parece existir una inconsistencia entre la decisión que tomó el país hace casi medio siglo, de avanzar hacia un modelo de Estado social de derecho, y la disposición para proveer los recursos que demanda el logro de ese objetivo.

ASPIRACIONES

» CRECIMIENTO ECONÓMICO SOSTENIBLE

Crecimiento económico sostenible, con efectos favorables en la generación de nuevos empleos “decentes”², 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”³ 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 controlado⁴, 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 país⁵.

» 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 el punto de vista del desarrollo humano sostenible. Los conceptos centrales que se evalúan son las oportunidades, la estabilidad y la solvencia, a partir de la evolución de diversos indicadores económicos, sociales y sus efectos sobre la equidad y la integración social.

Las oportunidades expresan el acceso que tiene la población a bienes y servicios de calidad, y se materializa 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 comercial y balanza de pagos), 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.

Al igual que en los dos últimos Informes, este año el capítulo se apartó de su marco temporal de estudio (el año inmediato anterior y las tendencias del último decenio) e introdujo algunas cifras de los primeros meses de 2011, con el objetivo de profundizar y darle mayor perspectiva al análisis de acontecimientos relevantes, como la recuperación de la crisis internacional y la actual discusión sobre la sostenibilidad y la estabilidad de las finanzas públicas.

Tal como se documentó en la edición anterior, la crisis del 2009 generó diferentes repercusiones sociales en el país. Los sectores relacionados con la producción de bienes fueron los más afectados, en especial los que emplean mano de obra menos calificada. En cambio, la recuperación que se experimentó durante el 2010 estuvo basada fundamentalmente en actividades que se encuentran ligadas a los mercados internacionales. Cabe destacar que el consumo interno constituyó también un factor de impulso.

Dado lo anterior, la generación de nuevas oportunidades en el 2010 tuvo un alcance limitado. La estabilidad interna del país se vio favorecida por los bajos niveles de inflación, no así por el deterioro de las finanzas públicas. En lo que respecta a la estabilidad externa, si bien el déficit de cuenta corriente se amplió, se mantuvo por debajo del promedio de la última década, en buena medida por la relativa estabilidad en los precios del petróleo y los alimentos y por un bajo crecimiento del crédito al sector privado.

Este año el capítulo analiza un conjunto de temas relevantes que impactan de diversas maneras las oportunidades, la estabilidad y la solvencia económicas, y que dan cuenta de qué tan lejos o cerca está el país del logro de las aspiraciones en estos ámbitos. Los ejes de investigación que guiaron la elaboración de esta entrega son: i) rasgos e implicaciones de la recuperación económica (2009-2010), ii) dinámica del sector exportador, desempeño de las Mipyme y banca de desarrollo, iii) inversión extranjera directa en zonas de bajo desarrollo económico, iv) política cambiaria, v) inflación, y vi) situación, vulnerabilidades y perspectivas fiscales del país. Como tema especial se incluye un mapeo político del proyecto de Ley de Solidaridad Tributaria.

También se cuenta con valiosos aportes sobre los temas del “emprendedurismo” (Parque Tec) y la semiformalidad de las Mipyme costarricenses (Observatorio de Mipymes). De igual forma, hay aportes de Procomer, del Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la UCR, del Ministerio de Hacienda y de la CCSS.

Oportunidades

En 2010 continuó la recuperación que se comenzó a gestar en la segunda mitad de 2009. El comportamiento de las exportaciones, el turismo y los flujos de inversión contribuyó al crecimiento económico. Además, el consumo privado sirvió como un motor de la recuperación, favorecido por la

expansión de los salarios reales por segundo año consecutivo, la apreciación cambiaria y la estabilidad en los términos de intercambio.

Casi todos los sectores, excepto la construcción, mostraron un mejor desempeño. Sin embargo, el empleo en el sector privado registró una muy débil recuperación, especialmente para los grupos más afectados por la crisis (los trabajadores informales y los obreros no calificados). El empleo formal se expandió en las actividades de la “nueva economía”, no así en las de la “vieja economía”; en esta última -que es donde se ubica la mano de obra con menores niveles de escolaridad e ingresos- más bien se produjo, por segundo año consecutivo, una contratación del empleo. De esta manera, la generación de oportunidades fue insuficiente para los grupos laborales más vulnerables, hecho que ayuda a explicar el incremento de la pobreza en el 2010.

Existen factores que limitan el acceso a los beneficios de la inserción económica internacional para ciertos grupos laborales, Mipyme y zonas geográficas relacionadas con la “vieja economía”. En este sentido, surge el desafío de diseñar e implementar políticas de desarrollo productivo que permitan mejorar el capital humano (con especial énfasis en el dominio del idioma inglés y el uso de computadoras e Internet, además del aumento en la escolaridad de los trabajadores) e impulsen los encadenamientos, el acceso a financiamiento, la innovación, el “emprendedurismo” y la formalización de los negocios, entre otros objetivos.

En las siguientes secciones se analizan las principales fuentes y características de la recuperación económica que experimentó el país en el 2010, así como su impacto en la generación de oportunidades de empleo a nivel de los diferentes sectores y actividades productivas, y tomando en consideración las clasificaciones de “vieja economía”, “nueva economía” y “servicios de apoyo” empleadas en el *Decimosexto Informe Estado de la Nación*⁶ (para este informe se hizo una revisión de las actividades incluidas

en cada tipo de economía. El detalle se presenta en el Anexo Metodológico).

Economía se recupera, pero a un ritmo menor a partir del segundo trimestre de 2010

La recuperación de la economía costarricense inició hacia el segundo trimestre del 2009 y se afianzó a un ritmo creciente durante los doce meses posteriores. Sin embargo, a partir del segundo trimestre de 2010 comenzó a perder impulso. A finales del 2010 el crecimiento fue de 4,2% (gráfico 3.1).

Comparativamente, el ritmo de recuperación de la economía costarricense fue menor que el mundial (5%) y que el del grupo de países en desarrollo y emergentes (3% y 7,3%, respectivamente). Incluso fue inferior a la expansión observada en América Latina y el Caribe, donde el crecimiento alcanzó un 6,1% en el 2010, sobre todo por el dinamismo que mostraron Argentina (9,2%), Brasil (7,5%), Perú (8,8%) y Uruguay (8,5%), cuyas tasas fueron superiores al 7%. También contribuyó la expansión que se dio en República Dominicana (7,8%) y Panamá (7,5%).

El crecimiento relativo de Costa Rica en el 2010 contrasta con los resultados obtenidos en el período 2004-2007 y en la reciente crisis. En el primer caso, el país experimentó un crecimiento de 5,9%, superior al promedio de América

Latina, de 5,3%, en tanto que la contracción de 2009 (-1,3%) fue menor que la de la región (-1,7%).

Exportaciones e inversión pierden impulso, pero consumo privado se acelera

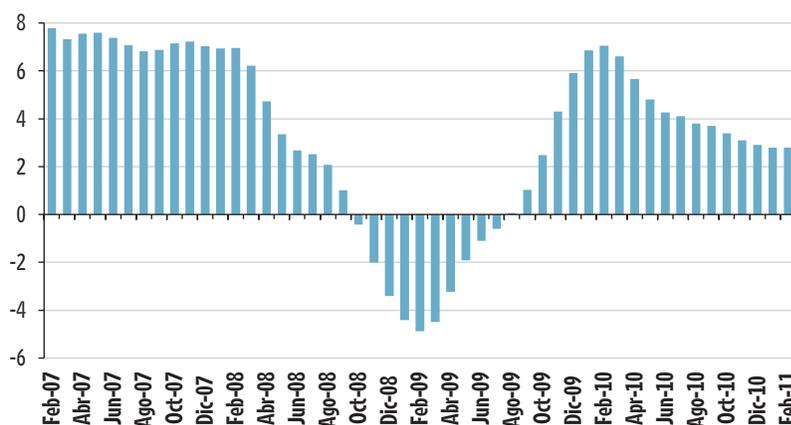
Entre el segundo trimestre de 2009 y el primer trimestre de 2010 la producción mostró una recuperación sostenida, impulsada principalmente por las exportaciones y la inversión (formación bruta de capital fijo). A partir del segundo trimestre del 2010 ambas actividades perdieron dinamismo, lo que determinó una desaceleración del crecimiento (gráfico 3.2). En contraposición, el consumo se mantuvo estable a lo largo de todo el período analizado.

La desaceleración de las exportaciones de bienes se debió principalmente al comportamiento de los regímenes especiales, cuyas ventas registraron crecimientos negativos hacia el final del 2010. Por su parte, las exportaciones de servicios, en particular las empresariales, continuaron con el dinamismo que vienen mostrando desde hace varios años.

Es importante resaltar el papel de la formación bruta de capital en la recuperación de la economía a partir del segundo semestre de 2009. Este crecimiento obedeció, en mayor medida, al proceso de reposición de inventarios

GRAFICO 3.1

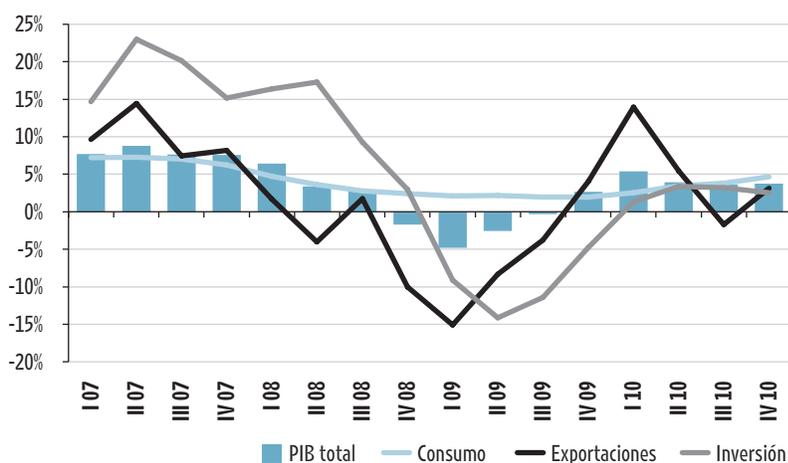
Índice mensual de actividad económica (IMAE) (variación mensual)



Fuente: Rosales, 2011, con datos del BCCR.

GRAFICO 3.2

Crecimiento real del PIB, el consumo, las exportaciones y la inversión (variación interanual por trimestres)^{a/}



a/ Tasa de variación en un trimestre, con respecto al mismo trimestre del año anterior.

Fuente: Rosales, 2011, con datos del BCCR.

por parte de las empresas (BCCR, 2011). La inversión en maquinaria y equipo mostró señales de mejoría, tras el retroceso observado un año antes. El sector privado invirtió en aparatos e instrumentos de medicina, instrumentos de medición y control y máquinas para el procesamiento de datos. En el sector público destacó la inversión en partes de motores y generadores eléctricos, grupos electrógenos y transformadores eléctricos (BCCR, 2011).

Por su parte, la inversión en nuevas construcciones decreció un 4,4% en 2010, pero con una leve recuperación en el segmento residencial y otras obras civiles de origen privado, desde mediados de año. La inversión pública, que había crecido un 18,8% en el 2009, cayó en 2,4%, como resultado de la disminución del presupuesto para obras de infraestructura y de la política anticíclica empleada por el Gobierno para mitigar los efectos de la crisis. A futuro será importante analizar las implicaciones de este tipo de medidas para la economía nacional.

A su vez, el consumo del sector privado mostró un crecimiento sostenido durante todo el 2010, pero sin retomar las tasas de expansión registradas en los años anteriores a la crisis. En cam-

bio, el consumo del Gobierno comenzó a perder impulso, de manera consistente con el creciente deterioro de las finanzas públicas (gráfico 3.3).

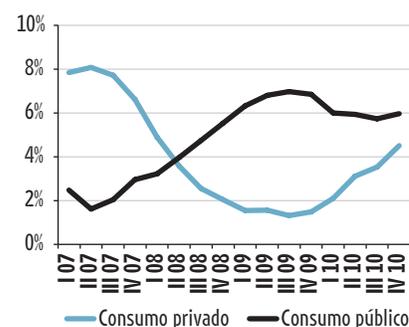
La mejora en el poder adquisitivo es uno de los principales factores que explican el desempeño del consumo privado. Por dos años consecutivos (2009 y 2010) los salarios ajustados por la inflación han tenido un comportamiento positivo en comparación con años previos. Los salarios mínimos reales crecieron en promedio un 3,2% en estos años. Por su parte, los salarios promedio reportados a la CCSS aumentaron un 6,8% en el mismo período.

Estos resultados evidencian un rezaño en el ajuste de los salarios nominales ante la caída en la inflación, debido a la metodología empleada para tal propósito. Pero también hay que tomar en cuenta que en los últimos años se realizaron ajustes importantes en las escalas salariales de los profesionales y técnicos del sector público, tal como se documentó en el *Decimosexto Informe Estado de la Nación*.

La apreciación cambiaria es otro factor que estimuló el consumo privado. Su efecto se refleja en el comportamiento de las importaciones de bienes de consumo. Mientras las importaciones

GRAFICO 3.3

Crecimiento real del consumo, privado y público (tasa de variación interanual por trimestres)



Fuente: Rosales, 2011, con datos del BCCR.

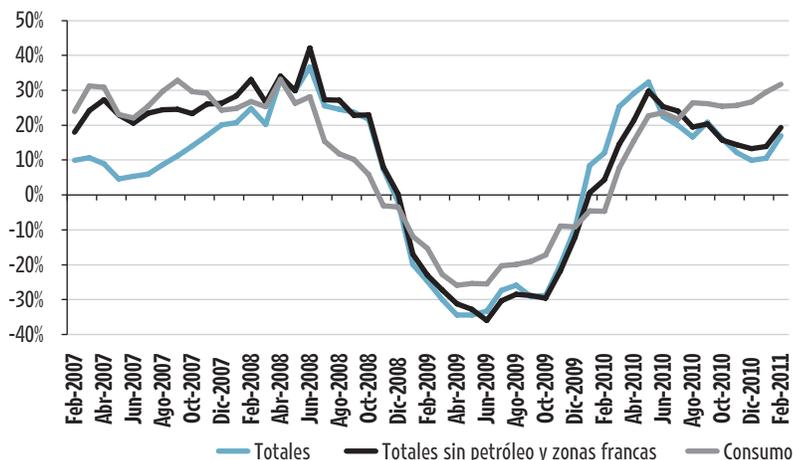
totales perdieron impulso a partir del segundo trimestre del 2010, las compras externas de bienes de consumo mostraron un ritmo sostenido de expansión (gráfico 3.4).

El consumo también fue incentivado por la mejora que experimentó el ingreso nacional disponible (IND) en los dos últimos años. La caída en los precios internacionales del petróleo y los alimentos en el 2009, y su relativa estabilidad en el 2010, favorecieron los términos de intercambio del país y esto repercutió de manera positiva en el IND, especialmente en el 2009, cuando éste se expandió un 0,6% en términos reales, en contraste con una caída del 1,3% en el PIB. En el 2010 su crecimiento fue del 3,3%, un poco menos que el aumento del PIB, en parte por el alza que se comenzó a registrar en los precios internacionales del petróleo y los alimentos hacia finales de ese año. No obstante, el deterioro de los términos de intercambio fue muy distante al observado antes de la crisis.

El consumo privado no parece haber sido influenciado por las cifras del crédito al sector privado, toda vez que éste se estancó en el 2010, tanto el total como el orientado al consumo (Rosales, 2011). Esto sucedió a pesar de que en ese año las tasas de interés (nominales y reales) se redujeron en relación con su nivel del último semestre de 2009.

GRAFICO 3.4

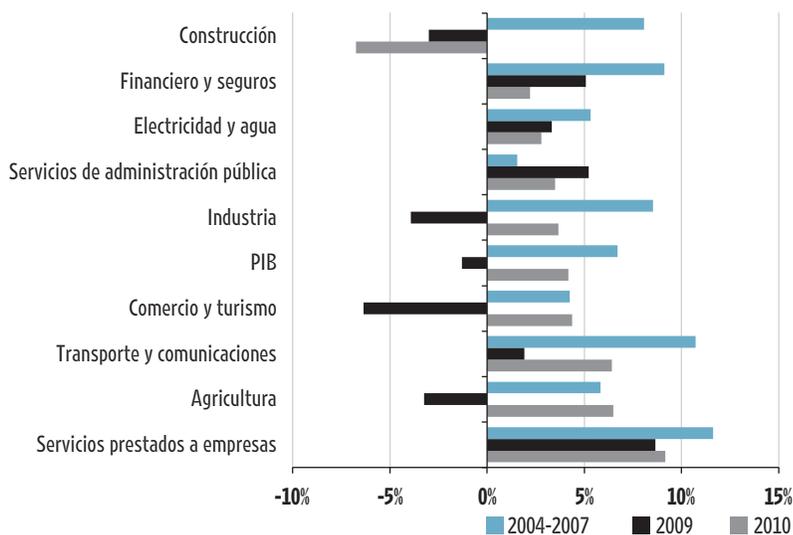
Crecimiento de las importaciones, totales y de bienes de consumo (variación interanual del promedio móvil tres meses)



Fuente: Rosales, 2011, con datos del BCCR.

GRAFICO 3.5

Crecimiento real de la producción, por sectores



Fuente: Rosales, 2011, con datos del BCCR.

Mayoría de sectores productivos crece, en especial los servicios privados

La recuperación económica fue favorable para todos los sectores que se contrajeron con la crisis, salvo para la construcción, que en el 2010 experimentó una segunda contracción, incluso mayor que la de 2009. Por su parte, el sistema financiero creció un 2,2%, mucho menos que el año anterior (5,1%). El estancamiento que registró el crédito

al sector privado en el 2010 es uno de los factores que explican este resultado. También se observó un menor ritmo de expansión en el sector público, que pasó de crecer un 5,5% en 2009 a un 3,5% en 2010, reflejando así el deterioro progresivo que muestran las finanzas públicas desde el 2009 (gráfico 3.5).

Si se compara la recuperación del 2010 con los resultados obtenidos en el período expansivo 2004-2007, es claro

que la tasa de crecimiento en el año bajo análisis fue muy inferior a las observadas en los años previos a la crisis, con excepción de la administración pública y la agricultura, cuya expansión en 2010 fue superior.

Los datos anuales, sin embargo, no reflejan de manera adecuada el proceso de recuperación de la producción. En este sentido, el índice mensual de actividad económica (IMAE) permite apreciar que la reactivación sostenida que se inició hacia la mitad del 2009 y se extendió hasta el primer trimestre del 2010, fue producto del desempeño de la industria, en especial de las empresas de alta tecnología y los servicios empresariales internacionales. La apertura de las telecomunicaciones y los seguros también contribuyó al crecimiento, toda vez que esas actividades experimentaron un incremento superior al de la economía en su conjunto. Por el contrario, el sector de la construcción y el financiero le restaron dinamismo.

A partir del segundo trimestre del 2010, la recuperación perdió impulso y la economía comenzó a desacelerarse, en buena parte por el comportamiento de las zonas francas y la construcción, donde se acentuó la contracción. Otros sectores, como la agricultura y la electricidad, también colaboraron con esta desaceleración. Por el contrario, los servicios empresariales, el comercio y el turismo mostraron un dinamismo creciente, y el sector financiero incluso revirtió, hacia mediados del año, la tendencia de desaceleración que venía exhibiendo en los meses previos.

En resumen, la mayoría de los sectores se recuperó en el 2010, pero con tendencias y ritmos distintos. Además, su crecimiento estuvo muy lejos del observado antes de la crisis reciente. Los servicios privados, en especial los internacionales (tales como *call center* y *back office*), mantuvieron el dinamismo de años previos y, de esta forma, continuaron modificando la estructura productiva del país. Entre los años 2000 y 2010 la agricultura, la industria y el comercio perdieron importancia, en contraposición con actividades como transporte, comunicaciones, y servicios financieros y empresariales. Según el

BCCR (2011), el comportamiento de estos sectores responde a una mayor demanda de los servicios vinculados al comercio exterior (crecimiento de muelles y puertos, almacenaje y transporte de carga por carretera), las comunicaciones (mayor diversidad de productos innovadores ofrecidos en el mercado, tanto en la red de telefonía celular de tercera generación como en la Internet vía cable módem) y el turismo receptivo, donde el mayor ingreso de visitantes extranjeros durante el 2010 reactivó las actividades de aviación, autos de alquiler, agencias de viajes y cabotaje.

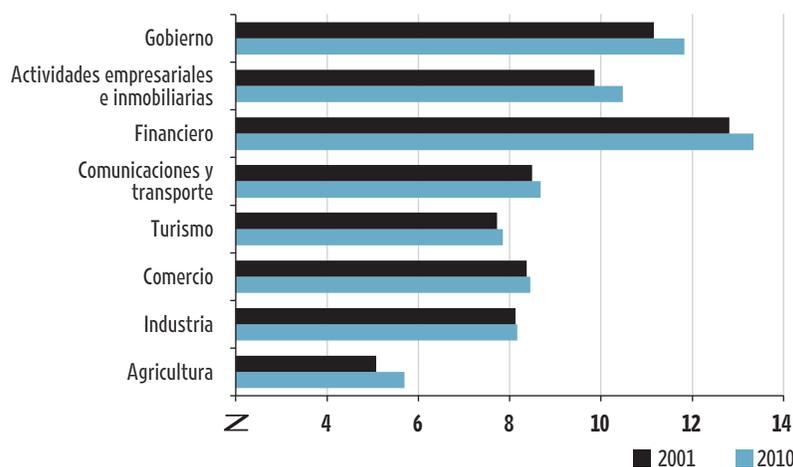
Este cambio en la estructura productiva se refleja en la composición del empleo. Los sectores que en la última década incrementaron su participación dentro de la economía, excepto la construcción, también lo hicieron en la generación de puestos de trabajo. Por su parte, las actividades de los sectores primario y secundario (agricultura e industria) disminuyeron su aporte tanto a la producción como al empleo. En el comercio y el sector público se presenta una situación paradójica: mientras su importancia dentro de la producción baja, su participación en el empleo aumenta.

En lo que concierne al nivel de calificación, el dinamismo que muestran los servicios privados, principalmente los internacionales, así como las contrataciones del sector público, ha beneficiado a la mano de obra más calificada, dado que los ocupados en estas actividades son los que en promedio registran los mayores niveles de educación, aunque, como en otras ocasiones ha señalado este Informe, no con estándares óptimos (gráfico 3.6). Esta tendencia se mantuvo en el 2010.

» PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE **CRECIMIENTO**, véase Rosales, 2011, en www.estadonacion.or.cr

GRAFICO 3.6

Años promedio de escolaridad por sectores productivos



Fuente: Rosales, 2011, con datos de la EHPM 2001 y la Enaho 2010, INEC.

Recuperación no alcanza a generar empleos para los grupos más afectados por la crisis

Las encuestas de hogares que realiza el INEC en julio de cada año constituyen la principal fuente de información estadística sobre el mercado laboral, al proporcionar las cifras oficiales de empleo, desempleo e ingresos de las personas. En 2010 el INEC sustituyó la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) del período 1987-2009, por la nueva Encuesta Nacional de Hogares (Enaho), la cual incorpora cambios metodológicos importantes⁷, que limitan la comparación de los resultados obtenidos a través de estos dos instrumentos. Esto se debe a que, al valorar la información, no es posible distinguir entre los efectos metodológicos sobre la medición, y los cambios socioeconómicos “reales” experimentados por los hogares y las personas, lo que impide conocer con certeza la magnitud de la variación coyuntural del 2010 y dificulta el análisis que se efectúa en este capítulo.

Si bien es cierto que prevalecen los temas básicos (características demográficas y sociales, condición de actividad y del empleo de las personas ocupadas, los ingresos por trabajo y otras fuentes), se adicionan otros relacionados con

la calidad y las características específicas del empleo independiente y del asalariado, así como el tipo de empleo que buscan las personas desempleadas (INEC, 2010b). Entre los ajustes conceptuales y operativos que incorpora la Enaho están la forma en que se determina la condición de actividad (población ocupada y desocupada) y los cambios en la clasificación de variables básicas como el sector institucional, la posición en el empleo y las horas trabajadas. Además amplía la indagación sobre los ingresos percibidos por las personas, tanto laborales como no laborales.

Ahora bien, según datos de la Enaho, en 2010⁸ hubo un aumento en la generación de empleos que, sin embargo, no fue suficiente para compensar el crecimiento de la población en edad de trabajar (personas de 15 años y más), lo que se refleja en una tasa de ocupación inferior a la de 2009 (INEC, 2010a). La creación de puestos de trabajo puede estar siendo afectada por las menores tasas de expansión económica de los últimos dos años, la apreciación cambiaria, el entorno internacional de lenta recuperación -que afectan especialmente al sector exportador- y la depresión del sector construcción (Sauma, 2011). Incluso es de esperar que las empresas

de estos sectores se concentren en la búsqueda de una mayor eficiencia, es decir, de aumentos en su producción sin incrementar el empleo.

Por sector institucional, de los 23.106 nuevos empleos que se generaron, 16.400 (siete de cada diez) correspondieron al sector público. En el sector privado el crecimiento fue de apenas un 0,4% (equivalente a 5.611 empleos), una cifra muy inferior al promedio registrado durante el período de expansión 2004-2007 (4,1%) y al promedio de la última década (3,3%).

El empleo público favoreció la contratación masculina (10.075 hombres *versus* 6.325 mujeres; INEC, 2010a), mientras que la población femenina fue la más beneficiada por el crecimiento del empleo privado. No obstante, las mujeres siguen mostrando tasas de participación y ocupación menores que las de los hombres; su tasa de desempleo en 2010 fue 3,5 puntos porcentuales superior a la de los hombres, y su inserción no necesariamente se dio en cargos profesionales, sino que correspondió en su mayoría a servicios domésticos.

La generación de empleos en el 2010 fue positiva tanto en el área urbana como en la rural, así como en todas regiones, excepto la Chorotega, donde más bien se perdieron puestos de trabajo (-5,2% del total de ocupados de la región). En términos relativos, es decir, como porcentaje del total ocupados en la región, la Huetar Atlántica fue la que mostró un mayor crecimiento del empleo, (3,6%), seguida por la Central (1,6%) y la Pacífico Central (1,2%). En las regiones Brunca y Huetar Norte la expansión del empleo fue muy baja (0,3%).

Rosales (2010) encontró que el empleo en las clases intermedias, cuyos niveles de escolaridad e ingresos son relativamente superiores, se incrementó en el 2009, producto en buena medida de la activa política de contrataciones que siguió en ese año el sector público, para apoyar la recuperación. Las cifras del 2010 revelan que esta situación se repitió. En cambio, para los obreros industriales, el grupo más afectado por la reciente crisis, la reactivación económica del 2010 no generó oportunidades de empleo. En 2009 estos habían sido

notablemente perjudicados por la caída de la construcción, donde se perdieron 24.059 puestos de trabajo. En el 2010 esta actividad se volvió a contraer, y como resultado hubo una pérdida adicional de 11.556 empleos. Como se sabe, estos obreros se caracterizan por sus bajos niveles de escolaridad e ingreso. Por el contrario, el sector de intermediación financiera (que pertenece a la “nueva economía”) registró el mayor aumento del empleo en 2010.

Estos cambios afectaron de maneras distintas a hombres y mujeres. Los primeros fueron los más perjudicados por las reducciones del empleo en los sectores de construcción y comercio y reparación, en tanto que para las segundas el mayor impacto se dio en el sector de salud y atención social. Ambos sexos se vieron favorecidos por el aumento del empleo en la industria y la intermediación financiera. Las mujeres se beneficiaron con los nuevos puestos creados en educación y servicio doméstico, mientras que para los hombres hubo mayores oportunidades en electricidad, gas y agua (cuadro 3.2).

Estos hallazgos se refuerzan al analizar las cifras de empleo según tipo de economía, es decir, utilizando la clasificación de “vieja economía”, “nueva economía” y “servicios de apoyo” desarrollada en el *Decimosexto Informe Estado de la Nación*. A partir de los datos de la CCSS, que corresponden al empleo formal, se comprueba que la recuperación económica que se dio en el 2010 no fue favorable para la “vieja economía” en lo relativo a la generación de puestos de trabajo (Rosales, 2011).

Como se ha dicho, los obreros industriales -en especial los que se encuentran insertos en la vieja economía- no fueron beneficiados por la reactivación económica. Sin embargo, en 2010 el empleo en el sector agropecuario creció de manera considerable, luego de mostrar una tendencia sostenida a la reducción. Si bien en este resultado podría haber algún efecto relacionado con el diseño muestral de la Enaho, debe reconocerse que el incremento es consistente con el elevado crecimiento que registró la producción agropecuaria en el 2010: una tasa de 6,5%, que

CUADRO 3.2

Ocupados de 15 años y más, por rama de actividad. 2009 y 2010

	EE ^{a/} 2009	Enaho 2010
Total ocupados	1.879.058	1.902.164
Agricultura, ganadería y pesca	281.070	285.076
Industria manufacturera ^{b/}	221.050	229.865
Electricidad, gas y agua	27.852	35.675
Construcción	116.140	104.584
Comercio y reparación	358.436	347.768
Hoteles y restaurantes	95.958	96.328
Transporte, almacén. y comunicaciones	122.636	119.346
Intermediación financiera	37.531	48.979
Actividades inmobiliarias y empresariales	127.887	127.421
Administración pública	90.907	92.823
Enseñanza	119.846	126.942
Salud y atención social	71.866	63.953
Servicios comunitarios y personales	66.523	69.604
Hogares con servicio doméstico	131.371	135.512
Organizaciones extraterritoriales	1.950	2.150
Actividades no bien especificadas	8.035	16.138

a/ Encuesta experimental de la Enaho 2009.

b/ Incluye minas y canteras.

Fuente: Sauma, 2011, con datos del INEC.

ubica al sector como el segundo más dinámico de la economía en ese año, solo superado por la actividad de “otros servicios prestados a las empresas” (Sauma, 2011). Este es un nuevo llamado de atención sobre la importancia que aún tiene la “vieja economía”; aunque no ofrece las mejores condiciones de empleo en comparación con la “nueva economía”, acoge a un amplio contingente de personas que requieren apoyo para mejorar sus oportunidades y su calidad de vida.

En la edición anterior del *Informe Estado de la Nación* se mostró que los obreros industriales, los trabajadores informales y las mujeres, los más afectados por la reciente crisis, se ubican principalmente en las actividades de la “vieja economía” y se caracterizan por tener bajos niveles de educación e ingreso⁹. Como resultado, su versatilidad y movilidad laboral son limitadas, lo cual los hace más vulnerables a los ciclos económicos. Debido a ello, se señaló que tardarían más tiempo en percibir la recuperación, e incluso en algunos casos sufrirían las secuelas

de la crisis en forma permanente. Se planteó que era más probable que la reactivación económica favoreciera a los grupos con mayores niveles de escolaridad e ingreso. Las cifras del 2010 ratifican estas afirmaciones. La recuperación ha sido impulsada sobre todo por los sectores exportadores, con lo cual la generación de empleo en la “nueva economía” ha sido mayor. Además, el crecimiento del empleo en los servicios de apoyo se debió en buena medida a las contrataciones públicas, las cuales se encuentran muy vinculadas con las clases medias y muy poco con los grupos laborales más afectados por la crisis.

En resumen, las oportunidades de empleo que trajo consigo la reactivación económica del 2010 no fueron favorables para los grupos vulnerables. Esto podría explicar por qué la recuperación fue muy modesta en términos de generación de empleo y no se tradujo en una reducción de la pobreza; por el contrario, ésta se incrementó, de 18,5% a 21,3% entre 2009 y 2010.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE EMPLEO,

véase Sauma, 2011, en www.estadonacion.or.cr

Sigue creciendo el empleo calificado

En un contexto de mayor integración al comercio internacional, en el que la competitividad está basada cada vez más en el conocimiento, factores como la educación, los idiomas y el uso de computadoras e Internet son elementos clave. Los ocupados en la “vieja economía”, sin embargo, muestran notables rezagos en estas competencias con respecto a otros trabajadores del país y, más importante aún, en comparación con trabajadores de otras naciones.

Según Sauma (2011), en el período 1990-2009 el empleo calificado, es decir, de personas con once años o más de educación formal (secundaria completa o más), aumentó sostenidamente, lo cual se refleja en el porcentaje de ocupados calificados con respecto al total de ocupados, que pasó de 26,3% en 1990 a 40,6% en 2009. En 2010 el empleo calificado mantuvo su participación dentro del empleo total en un nivel casi idéntico al de 2009.

Es importante tomar nota del rezago educativo que presentan los trabajadores de la “vieja economía”, sobre todo en el sector de agricultura, incluyendo la no tradicional de exportación (cuadro 3.3). En este sentido cabe recordar que buena parte de estas actividades carece de procesos de alto valor agregado. En la mayoría de los casos se relacionan con la comercialización de productos frescos.

Las cifras también permiten corroborar lo señalado en párrafos previos, el sentido de que las contrataciones públicas están mayormente relacionadas con mano de obra calificada (con más años de escolaridad). De hecho, el sector público es el que registra el menor porcentaje de ocupados con un nivel de educación formal inferior a secundaria completa.

Una situación similar se registra en materia de idiomas. Solamente un 4,2% de los ocupados en la “vieja economía”

CUADRO 3.3

Características seleccionadas de las personas ocupadas, según tipo de economía. 2010 (porcentajes)

	Tiene primaria incompleta o menos	Tiene secundaria incompleta o menos	Dominio del idioma Inglés	Acceso a computadora	Acceso a Internet
Vieja economía	27,7	85,7	4,2	29,6	14,1
Industria tradicional	13,4	74,6	5,8	40,2	21,2
Agroexportación tradicional	34,4	89,4	2,7	18,6	5,7
Agricultura para mercado interno	35,2	90,0	2,5	19,2	7,6
Nueva economía	14,0	63,2	17,4	51,5	31,8
Nuevos servicios	7,0	57,9	22,2	56,7	36,2
Zonas francas	6,3	48,2	11,8	55,0	29,8
Agroexportación no tradicional	28,7	83,4	2,6	21,7	7,0
Servicios de apoyo	46,9	7,8	12,8	56,2	33,8
Gobierno	1,7	24,7	20,6	73,3	48,7
Otros servicios especializados	4,6	28,0	20,3	70,2	49,5
Comercio	9,0	60,2	9,3	51,7	28,5
Otros servicios no especializados	16,0	74,8	6,3	40,2	22,7
Todos los ocupados	12,8	59,8	11,6	48,5	28,8

Fuente: Rosales, 2011, con datos de la Enaho, INEC.

domina el idioma inglés, una cifra muy inferior a la media nacional, de 11,6%. Una vez más, la agricultura registra el mayor rezago.

El uso de computadoras e Internet constituye otro importante reto para la “vieja economía”, toda vez que las cifras alcanzan un 30% y un 14%, respectivamente. En cambio, en la “nueva economía” se registra un 51% en el primer caso y un 31% en el segundo. En los “servicios de apoyo” las proporciones son del 56% y el 35%.

Características de la “vieja economía” limitan competitividad y progreso social del país

Los rezagos antes expuestos tienen implicaciones relevantes en la distribución del ingreso y en la productividad del país, dado que la “vieja economía”, aunque tiene una importancia que ha venido disminuyendo en el tiempo, genera una parte considerable del empleo total: a la fecha, brinda trabajo a una cuarta parte de los ocupados, lo cual representa en términos absolutos unas 460.000 personas. Esta situación repercute fuertemente en los niveles de pobreza, puesto que una proporción significativa de la mano de obra menos calificada se ubica en la “vieja economía” y ésta posee menores niveles de productividad. Esto ayuda a explicar el bajo crecimiento relativo que ha registrado la productividad total de los factores de la economía costarricense en la última década, a pesar de que en la “nueva economía” existen actividades muy dinámicas, favorecidas por las políticas de promoción de exportaciones y de atracción de inversiones directas, que han tenido resultados macroeconómicos positivos. Queda claro, entonces, que la capacidad de estas políticas para generar encadenamientos productivos con los sectores que constituyen la “vieja economía”, sigue siendo limitada.

La integración internacional ha sido beneficiosa para Costa Rica, particularmente en la generación de empleos de calidad y bien remunerados. Además, la diversificación que ha experimentado la economía desde hace casi tres décadas, cuando se comenzó a implementar

un nuevo estilo de desarrollo orientado a los mercados externos, ayudó a mitigar los efectos adversos de la reciente crisis (Programa Estado de la Nación, 2010). Sin embargo, la mayoría de las ventajas derivadas de la “nueva economía” se concentra en la mano de obra más calificada, que por lo general se ubica en las zonas urbanas. Un elevado porcentaje de los 460.000 trabajadores que dependen de la “vieja economía” no posee las competencias laborales necesarias para aspirar a los beneficios de la “nueva economía” y esto explica las dificultades del país para reducir la pobreza e incrementar la productividad total de los factores.

Tal como se ha señalado en Informes anteriores, se requieren políticas de desarrollo productivo (PDP) que mejoren el capital humano, la infraestructura, el “emprendedurismo”, el acceso a financiamiento y otros aspectos que son claves para la competitividad, y que además promuevan encadenamientos productivos que amplíen las oportunidades de la población.

En las próximas secciones se analizan algunas realidades que limitan el acceso a los beneficios de la integración internacional y propician las brechas económicas que se han venido mencionando. Esas situaciones confirman la necesidad de poner en marcha PDP articuladas a una estrategia nacional de desarrollo, a fin de impactar la productividad del país y lograr con ello una dinámica de crecimiento sostenible, con amplia inclusión social.

Aumenta número de Mipyme exportadoras, pero su desempeño se deteriora

En el 2010 las exportaciones de bienes del país se recuperaron, y alcanzaron un nivel similar al del año previo a la crisis (2007). En efecto, las ventas externas se expandieron un 6,8%, luego de haber caído casi un 8% en el 2009. Prácticamente todos los sectores mostraron aumentos, en especial el pecuario y de pesca (35,1%) y el agrícola (17,4%). Algo similar ocurrió con los mercados de destino; solo el Caribe y China redujeron sus importaciones desde Costa Rica¹⁰.

El número de destinos aumentó a 145, luego de haberse contraído en el 2009. Por su parte, la cantidad de productos exportados continuó por la senda de crecimiento sostenido que se observó a lo largo de la década (4.238 en el 2010) toda vez que la crisis no generó cambios en ese sentido.

La evidencia internacional revela que el desempeño exportador de un país está relacionado con la importancia del margen extensivo¹¹ y la diversificación de las exportaciones (Hummels y Klenow, 2005; Hesse, 2008). Este es el caso de Costa Rica, donde el margen extensivo parece ser más importante, pues se ha incrementado significativamente la variedad de los productos exportados (Rivera, 2011).

En lo relativo a las exportaciones por tamaño de empresa, tal como se reportó en el *Decimosexto Informe Estado de la Nación*, el país muestra una concentración en los establecimientos más grandes (de más de cien empleados), algo que también sucede en otras latitudes. Esta situación se ha mantenido prácticamente invariable desde el 2007. Sin embargo, a partir de este año se observa también un incremento en la participación relativa de empresas exportadoras pequeñas¹².

En el 2010 continuó la tendencia a la baja en el número de empresas exportadoras grandes y aumentó el de las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipyme), las cuales registraron una cantidad superior a la de años previos a la crisis (cuadro 3.4). Dentro de este grupo, las pequeñas y medianas empresas (PYME) tuvieron una mayor participación en el valor exportado: mientras en el 2007 representaban el 9%, en el 2010 la cifra alcanzó el 14%. Por su parte, el aporte de las microempresas es muy pequeño y no varió entre estos años, más bien en el 2010 se redujo al 1%, luego de haber alcanzado un 2% en 2008 y 2009.

A pesar de los resultados descritos, el índice de desempeño exportador que calcula Procomer¹³ muestra un deterioro para las Mipyme. Entre 2007 y 2010 se registró una reducción significativa en las empresas de este sector calificadas como altamente exitosas y un

CUADRO 3.4

Número de empresas y volumen de exportaciones, según tamaño. 2007 y 2010

Empresas	2007		2010	
	Número	Exportaciones (millones de dólares)	Número	Exportaciones (millones de dólares)
Grandes	497	8.409	404	7.965
Pyme	1.243	841	1.296	1.312
Microempresas	331	93	425	94

Fuente: Rivera, 2011, con datos de Procomer.

aumento en las poco exitosas (de 32% a 9% y de 3% a 12%). Las medianamente exitosas mantuvieron su posición, mientras que el porcentaje de empresas clasificadas como regularmente exitosas se incrementó (de 28% a 42%; Procomer, 2008 y 2011).

Una reciente investigación detectó importantes debilidades en el esfuerzo exportador de las PYME, sobre todo en lo relativo a su continuidad. A partir del estimador Kaplan-Meier y con cifras de la última década, Umaña (2011) encontró que la probabilidad de supervivencia de las empresas pequeñas es de apenas un 20%, en tanto que en las grandes esta proporción supera el 80%. Es decir, las PYME son más inestables en los mercados internacionales, su probabilidad de exportar por períodos prolongados es mucho menor. Además, el estudio revela que la tasa de reincidencia de las empresas exportadoras (porcentaje de las empresas que salen y vuelven a entrar posteriormente) es baja, en promedio un 6,1%.

Adicionalmente, al desagregar el universo de las empresas exportadoras del país a nivel de quintiles, según el monto promedio anual de sus ventas al exterior, se encontró que los establecimientos más pequeños (ubicados en el primer quintil) tienen una tasa de entrada y salida mucho mayor (más del 90%) que las empresas más grandes, situadas en el quinto quintil (menos del 8%).

En relación con lo anterior, la investigación citada revela que en la última

década la tasa neta promedio de entrada en el sector exportador fue de 2,4%, es decir, existe una tendencia creciente en el parque de empresas exportadoras. Sin embargo, cuando los resultados se ajustan por el tamaño de las empresas, la tasa neta de entrada de las más pequeñas es negativa, en particular en los quintiles primero y segundo, donde alcanza -0,4% y -0,2%, respectivamente¹⁴ (gráfico 3.7).

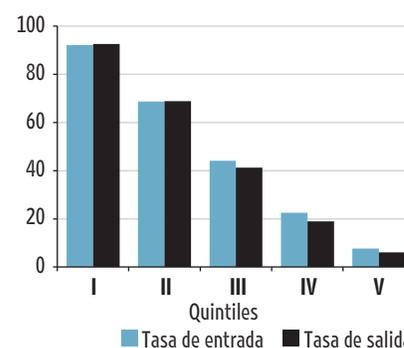
Deterioro del clima de negocios impacta el desempeño de las Mipyme

Si bien la mejora en el clima de negocios de un país favorece a todas las empresas, el efecto es aun más importante para las Mipyme. Enfrentar los obstáculos que se presentan en sus actividades implica para ellas la inversión de una proporción considerable de sus recursos, en comparación con las empresas grandes, y puede ser la diferencia entre ser o no más productivas y tener la capacidad para exportar o no.

El marco institucional juega un papel crucial en el mejoramiento del clima de negocios. El exceso de regulaciones, leyes, requisitos y controles para invertir y realizar actividades productivas, así como la calidad de los servicios que proveen las entidades públicas, inciden directamente en el desempeño empresarial y el crecimiento económico del país.

En este contexto, son particularmente relevantes los procesos de registro y formalización de las empresas. En la

GRAFICO 3.7

Tasas de entrada y salida de las empresas exportadoras, según quintiles del monto exportado. 2000-2008

Fuente: Elaboración propia con base en Umaña, 2011.

medida en que los trámites y requerimientos son más complicados y costosos, se desincentiva el establecimiento de nuevos negocios y se promueve la informalidad (como se verá más adelante). Esto afecta de manera significativa a las Mipyme, para las cuales estos procesos representan costos fijos difíciles de absorber (Rivera, 2010).

Para Costa Rica el clima de negocios es un tema que requiere especial atención, ya que ocupa una posición desventajosa en el índice "Doing Business" elaborado por el Banco Mundial. Entre 2010 y 2011, el país experimentó un descenso importante en casi todas las variables que componen este índice (cuadro 3.5).

Lo anterior lo reafirma el último *Reporte Mundial de Competitividad (2011-2012)*, publicado por el Foro Económico Mundial, el cual revela que la competitividad relativa de Costa Rica se deterioró por segundo año consecutivo, debido a que otros países avanzan con más celeridad, como por ejemplo el caso de Panamá en la región. Entre los principales problemas que explican esta situación, según la Encuesta Ejecutiva de Opinión contenida en este reporte, sobresalen los temas de la burocracia, la infraestructura y el acceso al financiamiento. Los dos primeros son citados como problemas desde el año 2003.

CUADRO 3.5

Resultados de Costa Rica en la clasificación Doing Business 2011
(estudio basado en una muestra de 183 países)

Temas	Posición	Posición	Cambio
	Doing Business 2010	Doing Business 2011	
Hacer negocios	121	125	-4
Apertura de un negocio	119	116	3
Manejo de permisos de construcción	129	131	-2
Registro de propiedades	49	52	-3
Obtención de crédito	61	65	-4
Protección de los inversionistas	165	167	-2
Pago de impuestos	154	155	-1
Comercio transfronterizo	64	69	-5
Cumplimiento de contratos	129	130	-1
Cierre de una empresa	100	114	-14

Fuente: Rivera, 2011, con datos del Banco Mundial e IFC.

Internacionalización de Mipyme requiere políticas que incrementen su productividad

Según Mayer y Ottaviano (2008), existen diferencias de productividad entre las empresas que exportan y las que no lo hacen. Ello obedece a diversos factores internos y externos. Entre los primeros destacan la calidad de los insumos (capital humano y físico), las prácticas gerenciales, la innovación, el aprendizaje continuo y la estructura empresarial. Entre los factores externos se identifican las externalidades, la competencia en los mercados (nacionales y externos) y la flexibilidad del mercado de insumos (trabajo y capital).

Aunque existen numerosos estudios sobre el desempeño competitivo del país, son poco frecuentes los que se enfocan en el nivel empresarial, para profundizar en los determinantes internos y externos de la productividad y en la capacidad de exportar, especialmente de las Mipyme.

Con el fin de aproximar el análisis de este tema, Unimer aplicó una encuesta de campo a doscientas Mipyme¹⁵, en un estudio que cubrió el período 2007-2010 y consideró empresas exportadoras y empresas que dejaron de exportar pero que aún operan en el mercado nacional¹⁶. Los resultados indican que un 15% de las empresas nació como firma exportadora, mientras que más de la mitad

realizó su primera exportación hasta cinco años después de haber iniciado operaciones. Dado que el 73% de las empresas entrevistadas señaló que su principal mercado es el nacional, se vuelve aun más relevante analizar los determinantes de su desempeño productivo y exportador en particular.

En la encuesta se consultó sobre los factores internos de la empresa que influyen en la capacidad de exportar. Entre los catorce temas señalados en este sentido, cinco fueron destacados como los principales: i) uso de tecnologías de información y comunicación, ii) gestión empresarial, iii) proceso productivo, iv) innovación, y v) capacitación y asistencia técnica. En general no hubo diferencias importantes en las respuestas de los dos grupos de empresas en torno a este punto.

En relación con los factores externos que dificultan la gestión exportadora, los entrevistados destacaron las variaciones del tipo de cambio, el bajo nivel de éste y la infraestructura vial. En general no se observan diferencias marcadas entre los dos grupos de empresas. En el caso de las exportadoras, los grados de importancia asignados a cada factor fueron 76%, 73% y 50%, respectivamente. Sin embargo, el resultado sobre el tipo de cambio requiere una lectura cuidadosa, toda vez que en otra pregunta que se hizo

sobre el mismo tema, la respuesta obtenida contradice a la anterior. En efecto, se preguntó a las empresas si sus ganancias en el 2010 se redujeron, se mantuvieron o aumentaron con respecto a las del 2009, y por qué. Las empresas del grupo exportador cuyas ganancias disminuyeron (50,5%) señalaron como razones la crisis y/o la contracción de las ventas (78%); solo un 6% mencionó el tipo de cambio. Asimismo, entre las empresas que dejaron de exportar y cuyas utilidades cayeron (42,6%), el 67,4% indicó que el factor explicativo fue la crisis y/o la contracción de las ventas; un 14% dijo que el motivo fue el cese de las exportaciones y solo un 4,7% señaló el tipo de cambio.

El efecto del tipo de cambio sería más claro si las empresas utilizaran mecanismos de protección cambiaria, lo cual mitigaría el impacto de la apreciación sobre sus utilidades. En tal caso, la percepción de que este es uno de los principales factores que dificulta la gestión exportadora tendría una interpretación distinta. No obstante, al preguntar si las empresas tienen alguna estrategia para enfrentar las variaciones en el tipo de cambio, el 73,5% respondió que no, y este porcentaje es mayor cuanto más pequeña es la empresa (en las "micro" es 78%, en tanto que en las medianas es 44%). Entre las compañías que exportan la cifra alcanza el 71,7%, y en las que dejaron de exportar el 75,2%.

Cuando se consultó a las empresas por qué no tienen este tipo de estrategia, las tres principales razones mencionadas fueron: i) no lo han visto necesario (27,9%), ii) se rigen por el tipo de cambio (18,4%) y iii) no se puede manejar desde la empresa, es algo externo (14,3%).

En resumen, los resultados de la encuesta sugieren que las Mipyme no tienen claridad sobre la dinámica del mercado cambiario, cómo éste afecta sus estados financieros y cuáles mecanismos podrían ayudar a mitigar su impacto, tanto en lo que concierne a la posición cambiaria de la empresa como a los instrumentos que ofrece el mercado (derivados cambiarios).

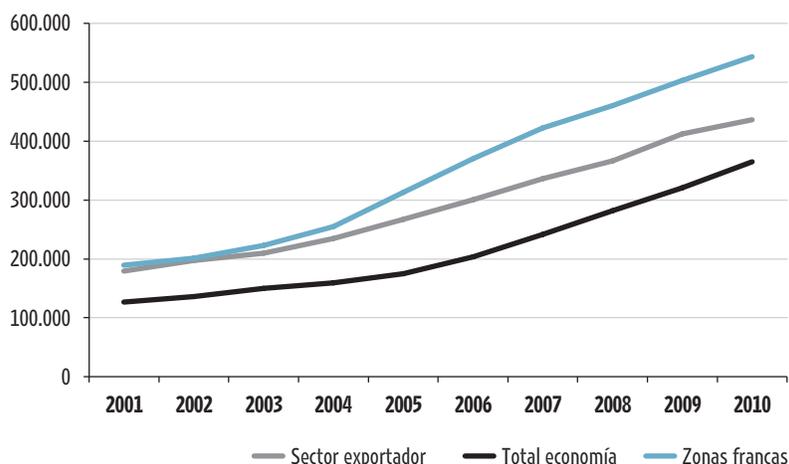
Por otra parte, las empresas más productivas exportan más (Wagner, 2007).

Asimismo, contratan empleados más capacitados y ofrecen mejores salarios (Bernard et al., 2007; Helpman, 2010). Es decir, existe un premio por exportar que está relacionado con las destrezas (capacitación) de los empleados (Brambilla et al., 2010; Verhoogen, 2008). Desde esta perspectiva, Rivera (2011) buscó identificar factores asociados al capital humano que ayuden a explicar por qué en Costa Rica las empresas exportadoras (en particular las de zonas francas) ofrecen mayores salarios en comparación con aquellas que no realizan ventas al exterior. Los resultados obtenidos comprobaron que, efectivamente, existen premios por exportar: las Mipyme que se mantienen exportando pagan mejores salarios que aquellas que dejaron de exportar y siguen operando. Si se utiliza como variable *proxy* del salario promedio, el valor total de la planilla dividido por el total de empleo, se observa que los salarios corrientes de la economía como un todo se mantuvieron en niveles menores que los del sector exportador y el de las zonas francas durante la última década (gráfico 3.8).

Para profundizar en este análisis, se compararon los datos de empleo y salarios de las empresas exportadoras en los años 2007 y 2010, con el propósito de conocer su situación con y sin la presencia de la crisis económica mundial. Aunque no se contó con toda la información requerida, sí se pudo identificar este premio por exportar. En el grupo de empresas que exportaron en ambos años se observó que, en general, el empleo y los salarios se incrementaron, pese a la ocurrencia de *shocks* externos (crisis mundial). Esto parece indicar que las empresas exportadoras que se mantuvieron exportando en ese período lograron posicionarse en los mercados externos con una mano de obra mejor remunerada. Por su parte, las empresas que exportaron en 2007 pero no en 2010, si bien siguieron operando en el mercado nacional, pagaron salarios menores independientemente de su tamaño. En promedio, en el 2010 las Mipyme exportadoras pagaron 1,17 veces el salario de las no exportadoras (Rivera, 2011).

GRAFICO 3.8

Estimación de los salarios promedio del sector exportador y zonas francas^{a/} (colones corrientes)



a/ Definidos como planilla total en colones corrientes, dividida entre el total de trabajadores reportados a la CCSS.
Fuente: Rivera, 2011, con datos de la CCSS.

CUADRO 3.6

Capacitación y especialización de empleados de las Mipyme. 2011 (porcentajes de respuesta)

	Dejó de exportar	Exporta
Inversiones en capacitación		
Frecuentemente	27	42
Dos veces al año	12	13
Una vez al año	25	19
Nunca	37	25
Empleo especializado por áreas		
Mercado internacional	21	48
Recursos humanos	41	42
Informática	55	70
Análisis de mercados	23	44
Finanzas	57	70

Fuente: Rivera, 2011, con datos de Unimer, 2011.

Ahora bien, sobre el supuesto de que a mayores destrezas laborales, mayor productividad empresarial y mejores salarios, el trabajo de campo realizado por Unimer arrojó resultados interesantes sobre el papel del capital humano en el esfuerzo exportador de las Mipyme. En materia de capacitación de los empleados, se encontró una diferencia significativa entre los dos grupos de empresas encuestadas. Un 42% de

las Mipyme exportadoras capacita con frecuencia a sus trabajadores, mientras que un 37% de aquellas que dejaron de exportar nunca invierte en este rubro (cuadro 3.6). También se observaron contrastes en la especialización de los recursos humanos; las Finanzas y la Informática, por ejemplo, son áreas en las que las Mipyme exportadoras muestran una clara ventaja con respecto a las empresas que dejaron de exportar.

Los resultados expuestos sugieren que el nivel de destrezas de los empleados podría estar determinando el éxito exportador de las Mipyme. Además, aunque se requiere mayor investigación para evaluar posibles causalidades, las diferencias en el nivel de capital humano entre las Mipyme que exportan y las que dejaron de hacerlo explicarían los premios por exportar asociados a las disparidades salariales.

Es necesario, por lo tanto, impulsar políticas públicas que mejoren el capital humano de las Mipyme. Ampliar la educación y las destrezas de la fuerza laboral es esencial para aumentar la productividad del país y generar un crecimiento económico que brinde mayores oportunidades a la población. Las carencias en esta área son el principal factor que explica los rezagos existentes entre la “vieja” y la “nueva economía” (Rosales, 2011), y aunque el país ha realizado algunos esfuerzos en este sentido, las acciones no han atendido las causas reales del problema. En el siguiente apartado se aborda precisamente un caso que ilustra esa situación.

» PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
MIPYME EXPORTADORAS,
véase Rivera, 2011, en
www.estadonacion.or.cr

Se requiere mejorar capacidades locales para ampliar beneficios de la integración internacional

La atracción de inversión extranjera directa (IED) en zonas de menor desarrollo relativo es uno de los ámbitos en los que resulta esencial mejorar las capacidades locales, para que la “nueva economía” pueda generar encadenamientos productivos. Desde inicios de los años ochenta, cuando se diseñó el régimen de zonas francas, se han realizado esfuerzos en procura de que la IED lleve beneficios a estas áreas. Sin embargo, a la fecha casi la totalidad de las empresas extranjeras que operan en Costa Rica se ubica en las zonas de mayor desarrollo relativo de la Gran Área Metropolitana (recuadro 3.1).

En diciembre de 1981, mediante la Ley 6695, se creó el régimen de zonas francas, en atención a la necesidad de un mejor y más equilibrado desarrollo de la industria local en las provincias de Limón y Puntarenas, entre otras consideraciones. En 1984 la Ley fue reformada, con el propósito de flexibilizar la norma que restringía el establecimiento de zonas francas a esas dos regiones; se argumentó entonces que las escasas facilidades de infraestructura habían impedido el logro de ese objetivo. La flexibilización, sin embargo, fue limitada, pues permitía la apertura de zonas francas en otras zonas del país, condicionada a que las de Puntarenas y Limón iniciaran operaciones. Además, las empresas tenían que demostrar que por razones técnicas no podían ubicarse en las dos provincias citadas y la magnitud de los incentivos que se otorgaban en estos casos quedaba a criterio del Poder Ejecutivo. A finales de 1987, se aprobó una nueva reforma, justificada una vez más, entre otras cosas, por la necesidad de fomentar el progreso de las zonas de menor desarrollo relativo. En esta oportunidad el énfasis se puso en los incentivos. Se creó el bono de empleo y se aumentaron en términos relativos los beneficios otorgados en exención de impuestos como el de la renta, tal como se ha reportado en ediciones anteriores de este Informe.

Más recientemente se diseñó un conjunto de incentivos de “nueva generación”, basados en la promoción de inversiones e independientes de los mercados de destino y del origen del capital, a fin de subsanar la contravención del Acuerdo sobre Subsidios y Derechos Compensatorios de la OMC, que surgía de la aplicación de incentivos vinculados al desempeño exportador de las empresas establecidas en las zonas francas. Se introdujeron así beneficios para impulsar los encadenamientos productivos, -que a la fecha no han generado los resultados esperados-, fomentar la innovación tecnológica y el desarrollo científico, así como apoyar las zonas de menor desarrollo relativo¹⁹. Además se restringió el tipo de empresas que pueden disfrutar de los incentivos del régimen, estableciendo para ello sectores estratégicos.

En lo que respecta a las zonas de menor desarrollo relativo, la nueva Ley las eximió de la restricción a sectores estratégicos. Así, las empresas que se instalen en estas zonas podrán acogerse a los beneficios del régimen aun cuando no sean de los sectores estratégicos definidos. Además, si una firma de estos sectores se establece en las zonas señaladas y mantiene al menos cien empleos permanentes, gozará de exenciones especiales de impuestos, tal como el de la renta, el que grava el capital y el activo neto, así como el impuesto territorial y el de traspaso de bienes inmuebles.

El común denominador de los esfuerzos realizados durante las pasadas tres décadas es la utilización de los incentivos fiscales para mejorar el atractivo de estas zonas para la IED. Aunque la estrategia empresarial de la IED que llega a Costa Rica busca la eficiencia a través de la reducción de costos y, en principio, los incentivos fiscales contribuyen al logro de este objetivo y al de competir con otros países, también es cierto que, al decidir su ubicación geográfica, las empresas consideran otros factores que van más allá de los costos. Estos se relacionan con la disponibilidad y cercanía de los recursos y servicios que necesitan (personal, insumos, puertos y aeropuertos, telecomunicaciones, servicios técnicos relevantes, entre otros) y en Costa Rica el tema de la mano de obra calificada resulta clave, por el tipo de empresas atraídas: multinacionales de alta tecnología y de servicios internacionales.

El rezago en la recepción de flujos de IED en Limón y Puntarenas está estrechamente relacionado con varios de los elementos que influyen en la decisión de las empresas sobre el lugar donde se instalarán. Fomentar la canalización de inversiones hacia las zonas de menor desarrollo relativo requiere políticas públicas que impulsen un proceso de creación de polos de desarrollo, en el cual el recurso humano calificado es un factor crítico.

La evidencia histórica sobre los incentivos otorgados en las zonas francas de Limón y Puntarenas corrobora que para atraer IED a esas regiones,

RECUADRO 3.1

Desafíos de las zonas de menor desarrollo para atraer y aprovechar la IED

La atracción de la inversión extranjera directa (IED) es una de las principales apuestas que ha hecho Costa Rica para fomentar el crecimiento económico desde la década de los ochenta. Sin embargo, los beneficios logrados con esta estrategia se han concentrado en zonas centrales del país, a pesar de los incentivos especiales que se han diseñado para las zonas de menor desarrollo.

Un estudio sobre la región denominada “Gran Puntarenas”¹⁷ arroja resultados interesantes, que ayudan a identificar algunas de las debilidades que deben ser atendidas para mejorar el ambiente de atracción de inversiones en esa zona (Arias, 2009). La ubicación geográfica y la condición de puerto de entrada y salida de mercancías por el océano Pacífico, convierten a la Gran Puntarenas en una de las regiones del país con mayor potencial para la atracción de inversiones y la generación de un proceso de crecimiento económico sostenido para las próximas décadas. Los proyectos de infraestructura vial y portuaria, aunados al desarrollo del sector turismo, contribuirán con el mejoramiento de la competitividad del territorio y con su conexión con la economía nacional e internacional. Sin embargo, este mismo proceso de crecimiento puede generar una serie de externalidades negativas si no se basa en una adecuada gestión y planificación.

En términos generales, los principales hallazgos del estudio¹⁸ indican que la atención de las necesidades identificadas dependerá, en mucho, de la capacidad de las instituciones públicas y privadas, tanto a nivel nacional como local, para promover e implementar las políticas y programas que se requieren para aprovechar el potencial de crecimiento económico de la zona.

En cuanto a los incentivos que demandan las empresas para ubicar sus actividades productivas en la región se identificaron los siguientes:

- Abrir oficinas de Procomer y brindar apoyo del INA para la capacitación de mano de obra. En general, mejorar la infraestructura educativa de buena calidad.

- Mejorar la seguridad y la eficiencia en la operación del puerto y reducir los costos de transporte, almacenamiento, embarque y desembarque.

- Facilitar el acceso a servicios públicos de alta calidad y contar con mejores áreas residenciales.

- Conocer las obras de infraestructura que se están ejecutando y las que están planificadas para los próximos años.

Por otra parte, una encuesta sobre las condiciones de la estructura productiva y el mercado de trabajo en la zona arrojó los siguientes resultados:

- Las empresas no están aprovechando servicios que son útiles para la planificación y las actividades de investigación y desarrollo, y más bien se centran en aquellos que se relacionan con los aspectos operativos. Esto evidencia que no están considerando el valor estratégico que pueden tener ciertos servicios para la planificación de mediano y largo plazo.

- Las empresas de la “Gran Puntarenas” tienden a colocar sus productos en mercados que estén lo más cerca posible de su localización. Su perfil es de poca expansión geográfica y muy débil vocación exportadora.

- Más de la mitad de las empresas declara no tener políticas de capacitación. Las que las tiene suelen dirigir las actividades al personal gerencial en mayor medida que a las otras categorías laborales.

- La mayoría de las empresas son micro y pequeñas, con un número de empleados que por lo general no supera las diez personas.

- Existe una escasa vinculación entre las empresas y las instituciones que pueden brindarles servicios de consultoría o investigación.

Adicionalmente, una encuesta sobre requerimientos de calificación de mano de obra en la industria y el sector servicios destaca:

- El alto desempleo hace fácil conseguir mano de obra en la zona, pero esta es casi en su totalidad no calificada, por lo que es necesario fomentar programas de formación y capacitación.

- Las estrategias de capacitación, tanto las que existen actualmente como las que se vayan a desarrollar en el futuro, deben considerar las particularidades de los establecimientos de la región, como su tamaño y la actividad que realizan.

- Es necesario lograr una vinculación entre las empresas y las instituciones responsables de formar a los recursos humanos, como el MEP, el INA, los colegios universitarios y las universidades. Para ello se requiere conocer cuántas son y qué tipo de esfuerzo realizan las empresas que brindan capacitación a sus empleados, los recursos que invierten en ello y las formas en que pueden contribuir a mejorar la calificación de la mano de obra en la región.

Finalmente, se rescatan algunos factores críticos generales que demandan atención:

- Fortalecer, mediante mejoras en la organización, la infraestructura y las técnicas de producción y comercialización, aquellas actividades que han sido tradicionales y se encuentran muy arraigadas en la población local, como es el caso de la pesca a pequeña y mediana escala (“vieja economía”).

- Mejorar el abastecimiento de agua potable, electricidad, telecomunicaciones, acueductos y alcantarillado sanitario y manejo de residuos sólidos.

- Contar con planes reguladores que ayuden a hacer un uso más sostenible de los recursos naturales.

Fuente: Arias, 2011.

es necesario elevar las capacidades locales. Esa es una tarea que sobrepasa el campo de acción de la actual política de atracción de inversiones, pues implica una visión nacional y la articulación de múltiples instituciones públicas, lo cual a su vez requiere un adecuado plan nacional de desarrollo. Si bien existe el programa “Costa Rica Provee”, como responsable de propiciar encadenamientos entre compañías multinacionales y proveedores locales, aun hay importantes retos que superar en materia de participación interinstitucional (recuadro 3.2).

El aporte que la IED puede hacer al desarrollo del país depende en gran medida de los encadenamientos y externalidades positivas que ésta genere a nivel “micro”, y esto a su vez depende de las capacidades locales. Por esta razón, la estrategia de IED debe ser concebida como parte de una política más amplia e integral de desarrollo productivo.

» PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE **DETERMINANTES Y EFECTOS DE LA IED**, véase Martínez y Hernández, 2011 en www.estadonacion.or.cr

País con capacidad para hacer emprendimientos, pero con oportunidades limitadas

En el *Decimosexto Informe Estado de la Nación* se señaló que si bien las Mipyme exportadoras han crecido en número, mantienen una baja participación en las exportaciones totales. También se indicó que una cantidad importante de las empresas que surgen y desaparecen cada año son pequeñas. Varios factores intervienen en esta realidad. Por ejemplo, los esfuerzos de innovación, la transferencia de tecnología y la efectividad de las políticas públicas de fomento exportador, aumentan la probabilidad de que una Mipyme se convierta en exportadora (Benavides y Sánchez, 2010). También la calidad y diversificación de productos, así como el “emprededurismo”, constituyen factores de éxito en su internacionalización (Chaves y Segura, 2010). Sobre este último tema, un estu-

RECUADRO 3.2

Esfuerzos por fomentar encadenamientos enfrentan importantes retos interinstitucionales

Los encadenamientos productivos son un mecanismo de actualización mediante el cual las empresas locales logran elevar su nivel técnico y de gestión, gracias al contacto cercano con industrias foráneas sofisticadas, los cuales reconocen, a su vez, que en la medida en que los eslabones locales sean competitivos, sus inversiones en el país serán más eficientes. Si bien hasta ahora no se ha conseguido una adecuada integración de las políticas tendientes a fomentar las capacidades locales e incrementar los encadenamientos, hace diez años el país cuenta con el programa “Costa Rica Provee” (hoy convertido en la Dirección de Encadenamientos para la Exportación de Procomer) como el principal encargado de promover los esfuerzos en este ámbito.

A lo largo de sus diez años de funcionamiento, este programa ha promovido negocios por un monto de 37 millones de dólares, en más de 1.100 primeras órdenes de compra efectuadas por 248 empresas exportadoras directas a 331 suplidores locales (acumulado al 2010). Los cinco sectores que concentran el 58% de la oferta local son: metalmecánica, servicios tecnológicos, equipos, plástico y empaque y ensamblaje.

En un entorno global tan dinámico, aún existen diferencias entre lo que requiere el comprador y la oferta nacional. La información sobre estas brechas es un insumo básico para trabajar en la generación de nuevas capacidades empresariales, para lo cual se están creando diversos mecanismos interinstitucionales.

El reto más importante para los próximos años es mejorar la capacidad de respuesta de los proveedores locales a las demandas de las grandes empresas, con

ayuda de los sectores privados y público. Además, se requiere atender los siguientes temas:

- Consolidar *clusters*, o conglomerados de empresas que realizan actividades afines, de tal forma que se puedan agrupar sus necesidades para aprovechar bajos costos o economías de escala y mejorar su poder de negociación para atraer nuevos clientes.
- Fomentar la internacionalización de los proveedores locales, para atraer firmas exportadoras de alta tecnología.
- Incentivar procesos de transferencia tecnológica entre las empresas de capital extranjero y proveedores locales.
- Articular programas gubernamentales que impacten positivamente el funcionamiento de los proveedores locales en áreas como desarrollo tecnológico, control de calidad, servicio al cliente, gestión de procesos e innovación, entre otras.
- Flexibilizar los procesos productivos de las empresas proveedoras locales con el fin de incrementar su capacidad de respuesta a los cambios del mercado.

Enfrentar estos retos permitirá una internacionalización competitiva de los productos costarricenses, paralela a un mayor y más profundo impacto de las exportaciones en todas las escalas sociales y económicas.

Fuente: Elaboración propia con información de Sánchez, 2011.

dio reciente arroja resultados que ayudan comprender mejor el reto que el país enfrenta en este campo.

La promoción de emprendimientos es un mecanismo valioso para generar inclusión social, oportunidades laborales, innovación y desarrollo económico

y social, local y regional. Pero las condiciones del entorno costarricense, así como los riesgos económicos y culturales de “ser empresario”, dificultan el proceso emprendedor. Además, el enfoque actual del sistema educativo no promueve la formación en este campo.

Por su parte, el sector público cuenta con políticas limitadas de fomento de iniciativas empresariales. A esta realidad se deben sumar las brechas de desarrollo que existen entre las diferentes regiones del país, lo cual registre el impulso del “emprededurismo” local (Petry y Lebendiker, 2011).

Una encuesta realizada en 2010 por la Asociación Incubadora Parque Tec²⁰ entrevistó a 2.000 personas en edades de entre 18 y 64 años. Sus resultados indican que el 13,5% de esta población se percibe como emprendedor en etapas iniciales y un 4,8% como emprendedor con una actividad consolidada²¹. Al comparar estos datos con los obtenidos en las economías de Latinoamérica que son similares, es decir, que se ubican en el grupo cuya fase de desarrollo se basa en la eficiencia, Costa Rica se ubica en una posición desventajosa, incluso inferior al promedio, especialmente en lo que se refiere a los emprendedores ya establecidos (gráfico 3.9).

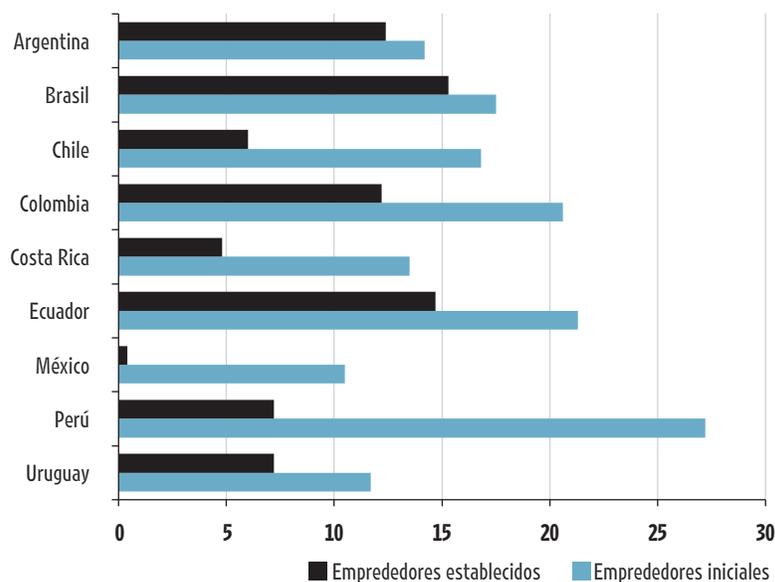
Los resultados de Costa Rica revelan un entorno poco favorable para los emprendedores, toda vez que más de la mitad de la población entrevistada considera que el país no ofrece oportunidades para iniciar emprendimientos. Si se compara esta cifra con la de naciones latinoamericanas de similar desarrollo, Costa Rica aparece en la última posición. Pero el hecho más importante es que la percepción de oportunidades contrasta con la de capacidades (en la cual el país muestra un resultado comparativo que le es favorable). La brecha entre estas dos opiniones es la segunda más alta de la región (gráfico 3.10).

Las condiciones poco favorables que ofrece Costa Rica para los emprendimientos, de acuerdo con la opinión de expertos, están principalmente relacionadas con el apoyo financiero, el nivel de “emprededurismo” en escuelas y colegios y el exceso de burocracia (tramitomanía). En el primer caso, el país se ubica entre los últimos siete lugares del total de 59 naciones consideradas en el *Global Entrepreneurship Monitor: 2010 Global Report* (Kelley et al., 2011). Si se consideran únicamente las economías de América Latina, Costa Rica ocupa la penúltima posición²².

GRAFICO 3.9

Emprendedores iniciales y emprendedores establecidos en países similares. 2010

(porcentaje de la población, economías basadas en la eficiencia)

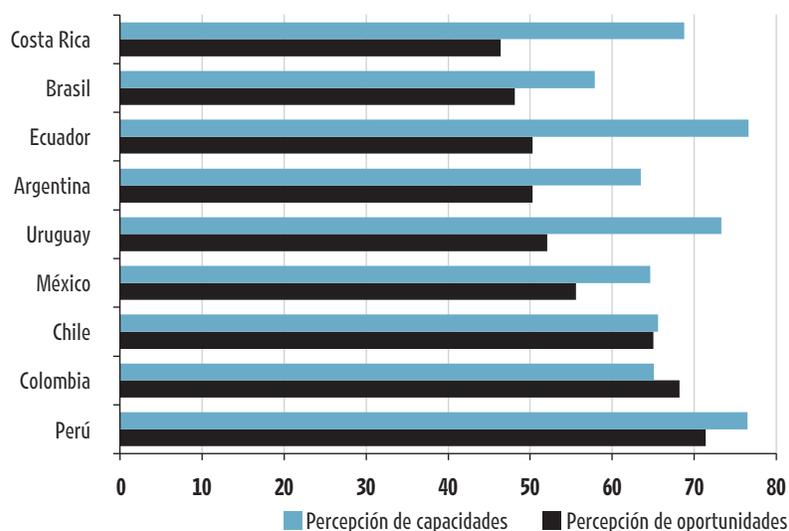


Fuente: Elaboración propia con base en Petry y Lebendiker, 2011.

GRAFICO 3.10

Percepciones de los emprendedores en países latinoamericanos de similar desarrollo. 2010

(porcentaje de la población, economías basadas en la eficiencia)



Fuente: Elaboración propia con base en Petry y Lebendiker, 2011.

Entre los rasgos que caracterizan a los emprendedores en Costa Rica, es de particular relevancia que una buena parte de ellos cuenta con estudios secundarios y superiores, lo cual sugiere que el “emprededurismo” es mucho más limitado en la “vieja economía”, toda vez que el 62,9% de sus ocupados a lo sumo completó la educación primaria. Si se suman los que

tienen secundaria incompleta, la cifra anterior asciende al 82,1%. Estos resultados confirman los rezagos ya señalados en relación con la “nueva economía”. Otro dato que se desprende de la encuesta es un uso limitado de tecnologías modernas y poca innovación. Un porcentaje muy bajo de los entrevistados (4,8% entre los emprendedores iniciales y 1% entre los establecidos)

mencionó que la tecnología que está empleando es nueva, mientras solo un 16,4% de los emprendedores iniciales y el 7,5% de los emprendedores establecidos manifestaron que sus productos son novedosos.

Este último tema requiere atención, dado el notable desarrollo del sector de las tecnologías de información y comunicación (TIC) en el país. Un estudio

RECUADRO 3.3

Importancia de la internacionalización de las empresas del sector de tecnologías digitales

Durante los últimos diez años, el sector de las tecnologías de la información y la comunicación en Costa Rica ha venido creciendo y se ha convertido en una actividad de gran potencial. Entre las principales fortalezas para su desarrollo en el país destacan la capacidad creativa del capital humano, la búsqueda por mejorar procesos y la posición geográfica.

En el 2008 el sector reportó ventas por aproximadamente 3.500 millones de dólares anuales (10,6% del PIB), 2.800 millones de dólares en exportaciones (28,8% del total) y un total de 54.700 empleos (3,4% de la fuerza laboral). Con respecto a las empresas, el 94% eran pequeñas y medianas, el 55% de ellas exportaba en forma regular, el 87% lanzó nuevos productos y servicios y el 83% empezó un nuevo modelo de negocios.

En el año 2010 Costa Rica se ubicó en la posición 49 en el *Global Information Technology Report 2009-2010*, siete lugares por encima del resultado obtenido el año anterior. Además, el país es el noveno exportador de alta tecnología a nivel mundial y el décimo según el uso de las tecnologías digitales por persona (FEM e Insead, 2010).

A pesar de la inversión que el país ha realizado en recurso humano calificado para apoyar el crecimiento y desarrollo de esta actividad, existen grandes deficiencias. Por ejemplo, la mayoría de los gerentes y administradores de las empresas del sector no pose estudios en temas como gerencia y administración, lo que en algunos casos obstaculiza el comercio con el resto del mundo.

En un mapeo sectorial realizado en 2007 por la Cámara de Tecnologías de Información y Comunicación (Camtic), más de la mitad de los entrevistados manifestó que el aspecto que más influye en el desarrollo eficiente de su negocio es la calidad de la mano de obra disponible en el país, seguido por su costo. El 56,5% de los encuestados indicó que la demanda de personal calificado aumentaría en los años venideros. Señalaron que los perfiles de recursos humanos más escasos son ingenieros informáticos, desarrolladores de *software*, ingenieros en sistemas y todos los anteriores con dominio del idioma inglés. En el mismo sentido, Camtic ha venido alertando sobre la necesidad de solventar la escasez de profesionales formados en Computación e Informática. El faltante estimado durante el 2007 fue de 2.300 personas (sin contar *call centers*). Debido a que este número ha venido creciendo, y a que este sector es uno de los más dinámicos de la economía nacional, surgió el programa “Specialist Costa Rica”, el cual ha sido promovido por el Programa Nacional de Competitividad, Camtic y el Fondo Nacional de Becas (Fonabe).

Adicionalmente, existen problemas en lo que concierne a la investigación de mercados extranjeros y la generación de información sobre mercadeo y publicidad internacional. Los datos analizados por Mazzei (2010) muestran que muchas compañías costarricenses del sector de tecnologías digitales necesitan ayuda en las áreas mencionadas para poder exportar exitosamente. Muchas empresas requieren apoyo para establecer contactos y alianzas con otras compañías que puedan brindarles asistencia

en sus esfuerzos de exportación. Otros aspectos que limitan el acceso a mercados externos son la falta de conocimientos sobre los compradores meta y la ausencia de planes de inversión y comercialización adecuados.

En este sentido, Costa Rica contaría con una plataforma para potenciar el desarrollo e internacionalización de las empresas del sector de tecnologías digitales si:

- continúa el fortalecimiento de las alianzas estratégicas logradas;
- promueve iniciativas para generar mayor cantidad de personal técnico bilingüe en tecnologías digitales;
- potencia el Sistema de Banca para el Desarrollo para las empresas de servicios, e
- incrementa la demanda interna por medio de una sólida ejecución de las iniciativas de Gobierno Digital.

Según la estrategia sectorial de Camtic, “Costa Rica: Verde e Inteligente 2.0”®, hacia futuro las tecnologías digitales se convertirán en las promotoras de una transformación cultural en el país y se posicionarán como punta de lanza en lo que se refiere a la incorporación del mundo digital en la vida cotidiana de las personas, para contribuir así a alcanzar niveles más altos de desarrollo humano.

Fuente: Mazzei, 2011.

reciente realizado por Mazzei (2010) analiza la importancia de impulsar la internacionalización de las empresas de este sector, así como de atender sus principales limitaciones (recuadro 3.3).

» PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE “EMPRENDEDURISMO” EN COSTA RICA, véase Petry y Lebendiker, 2011, www.estadonacion.or.cr

Falta de financiamiento limita el “emprendedurismo” en el país

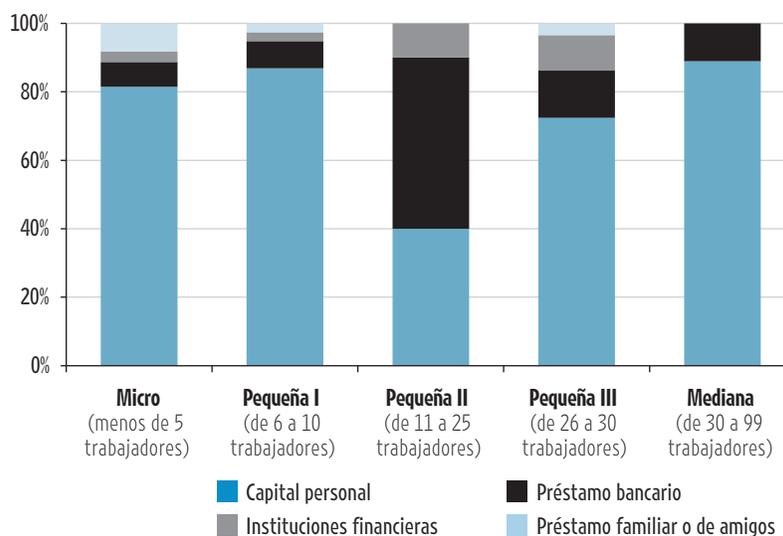
La escasez de financiamiento es uno de los principales factores que frenan el “emprendedurismo” en Costa Rica. La creación de empresas depende en mucho de la capacidad financiera de sus dueños y, al ser ésta limitada, se genera un nivel subóptimo de nuevas iniciativas y, por ende, se inhibe la movilidad social que se logra por esa vía. En una encuesta reciente, el BID entrevistó a los representantes de doscientas Mipyme costarricenses; encontró que el 57% de ellas se autofinancia y que en la fase de inicio de operaciones más de dos tercios utilizan recursos propios (gráfico 3.11). Los requisitos para tramitar créditos, las condiciones de tasas de interés y plazos, así como la insuficiencia de ingresos proyectados para garantizar los préstamos, son señalados como las razones más importantes por las cuales las empresas no buscan recursos externos (Titelman, 2011). Estos resultados son consistentes con los obtenidos por Monge y Rodríguez (2010) y por el Observatorio de Mipymes (2008). Otro estudio determinó que más del 75% de las Mipyme considera que el financiamiento afecta su capacidad de exportar (Rivera, 2011).

Costa Rica ha realizado esfuerzos para mejorar la inclusión financiera de las Mipyme. Entre ellos destaca el Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD), creado en 2008 mediante la Ley 8634, como un “mecanismo para financiar e impulsar proyectos productivos, viables y factibles técnica y económicamente, acordes con el modelo de desarrollo del país en lo referente a la movilidad social”.

De acuerdo con Sancho (2011), las principales fuentes de financiamiento del Sistema son:

GRAFICO 3.11

Fuente de financiamiento del capital inicial de las Mipyme



Fuente: Titelman, 2011.

- El Fideicomiso Nacional para el Desarrollo (Finade), producto del traslado de diversos fideicomisos previos al SBD.
- El Fondo de Financiamiento para el Desarrollo (Fofide), que se alimenta del 5% de las utilidades que obtienen los bancos públicos al administrar programas aprobados por el SBD.
- El Fondo de Crédito para el Desarrollo (FCD), conocido como “peaje bancario” y conformado con el 17% de las captaciones a treinta días o menos que realizan los bancos del país.
- Un fondo constituido con el 15% de los presupuestos ordinario y extraordinario del INA.

A diciembre del 2010, los activos del Finade ascendían a 88.086 millones de colones, conformados por financiamiento (62%), avales o garantías²³ (37%) y servicios no financieros²⁴ (1%). Dos terceras partes de las colocaciones corresponden a “banca de segundo piso”, y casi la mitad de ellas se destinó al sector agropecuario y a receptores de género masculino (cuadro 3.7).

En el caso del Fofide, el 91% de los recursos del 2010 fue colocado en microempresas y su mayor proporción

se dirigió al comercio²⁵. Al igual que en el Finade, las operaciones se concentraron en el Valle Central, pero en este caso los fondos fueron recibidos en su mayoría por mujeres.

El FCD, por su parte, tenía un acumulado de 188.368 millones de colones a diciembre de 2010. Estos recursos no han sido utilizados y se encuentran virtualmente inmovilizados por problemas de diseño, en especial por el calce de plazos y monedas y por la fijación de un tope en la tasa de interés. Además, las entidades bancarias pueden evitar el traslado de sus recursos al Fondo (el llamado “peaje”) si mantienen un saldo del 10% de sus captaciones a treinta días o menos en créditos para Mipyme y tienen cuatro agencias en distintas regiones del país. Actualmente solo Citibank de Costa Rica hace uso de esta alternativa, pero ha comunicado su intención de abandonarla debido a la volatilidad que ha mostrado este tipo de captaciones.

En cumplimiento de la Ley 8634, Gutiérrez-Saxe et al. (2011) realizaron una evaluación del SBD²⁶. El informe respectivo destaca como aciertos del Sistema el apoyo a la formación de una cultura empresarial y emprendedora en áreas como innovación, adaptación tecnológica y uso de tecnologías limpias, así como el hecho de que es un

mecanismo de movilidad social, con énfasis en zonas de menor desarrollo y en personas con menores oportunidades, que impulsa el acceso a financiamiento de las Mipyme mediante el otorgamiento de avales. Además se resalta la importancia dada al tema de servicios no financieros.

Sin embargo, la creación del SBD no ha tenido los resultados esperados, ya que la falta de funcionalidad en su diseño le ha impedido “despegar”. En este sentido, la Comisión Evaluadora señala, entre otras, las siguientes limitaciones: i) falta de definición y articulación entre los actores, recursos, roles y nuevas piezas agregadas al Sistema, ii) poblaciones objetivo heterogéneas, sin instrumentos ni seguimiento adecuados para cada una de ellas, iii) atracción de recursos públicos ya comprometidos, iv) falta de planificación estratégica, v) fallas de coordinación entre las partes del Sistema y estructura administrativa débil para proponer y especializarse, lo que se traduce en una compleja institucionalidad de los órganos constitutivos del SBD, y vi) falta de complementariedad entre actores, entre otras (Gutiérrez-Saxe et al. 2011).

Con base en este análisis, la Comisión hace una serie de recomendaciones sobre la gobernanza y autosostenibilidad del SBD, los fondos y los servicios no financieros²⁷.

A pesar de los esfuerzos realizados, el SBD no permite adaptar los requisitos bancarios a sujetos crediticios con características de mayor riesgo y menor rentabilidad, como las Mipyme. Esto sigue limitando el acceso a financiamiento para estas empresas, lo que dificulta su atención en las primeras etapas de desarrollo, ligadas estrechamente al tema de los emprendedores iniciales.

En efecto, Costa Rica muestra debilidades para brindar respaldo financiero en el proceso de desarrollo de los pequeños negocios, especialmente en las fases iniciales. Las necesidades de financiamiento que se presentan durante las etapas de gestación de la idea y su implementación, demandan el apoyo de figuras como el capital semilla y el capital de riesgo (diagrama 3.1), áreas en las que el país no ha podido avanzar de manera adecuada.

CUADRO 3.7

Colocaciones de Finade y Fofide. 2010 (porcentajes)

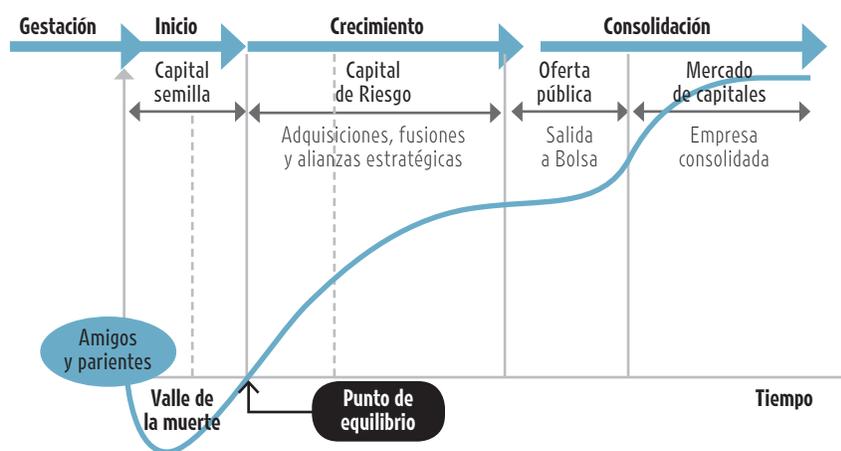
	Finade (34.425 millones de colones)	Fofide (3.475 millones de colones)
Por sector económico		
Agropecuario	50,0	27,0
Comercio	26,0	38,0
Servicios	20,0	29,0
Industria	3,0	6,0
Por género^{a/}		
Hombre	63,0	37,0
Mujer	20,0	63,0
Por provincia		
San José	36,0	26,0
Alajuela	36,0	14,0
Heredia	11,0	14,0
Cartago	5,0	8,0
Limón	3,5	19,0
Puntarenas	5,0	11,0
Guanacaste	3,5	7,0

a/ En el caso del Finade, el porcentaje restante corresponde a personas jurídicas.

Fuente: Sancho, 2011.

DIAGRAMA 3.1

Fases de crecimiento de las Mipyme y tipos de financiamiento requeridos



Fuente: Titelman, 2011.

Por último cabe señalar que, al analizar las cifras sobre montos y beneficiarios de los créditos otorgados por los distintos fondos del SBD, se concluye que podrían existir problemas en la canalización de los recursos de acuerdo con lo dispuesto por la Ley 8634. Se debe tener presente que el objetivo central

del Sistema es funcionar como un mecanismo de movilidad social, con énfasis en zonas de menor desarrollo y en personas con menores oportunidades. En este sentido la Ley establece que tendrán tratamiento prioritario y preferencial iniciativas impulsadas por micro, pequeñas y medianas unidades

productivas conformadas por mujeres, minorías étnicas, personas con discapacidad, jóvenes emprendedores, asociaciones de desarrollo, cooperativas, y entidades que promuevan el concepto de producción más limpia, así como proyectos que se ejecutarán en zonas de menor desarrollo relativo.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE POLÍTICAS Y PROGRAMAS DE APOYO FINANCIERO A LAS MIPYME, véase Sancho, 2011, en www.estadonacion.or.cr

La informalidad empresarial profundiza las disparidades económicas

Sin considerar el sector agropecuario, un tercio de la población ocupada en Costa Rica labora en el sector informal, entendido éste como el conjunto de actividades productivas no agropecuarias cuyo rasgo distintivo es la utilización de una baja relación capital/trabajo²⁸. Generalmente son actividades de subsistencia, con jornadas de trabajo inestables y sin seguridad social. Esta situación de informalidad ha permanecido casi inalterada en el transcurso de las dos últimas décadas (gráfico 3.12).

En términos sectoriales, la construcción y el comercio muestran los mayores niveles de informalidad: cerca de la mitad de sus ocupados se encuentra en esta condición. El comercio por sí solo representa el 30% del total de empleos informales del país. Por otra parte, aunque las cifras aquí analizadas no dan cuenta de la situación en la agricultura, es sabido que en este sector existen serios problemas de informalidad.

Las actividades informales están estrechamente relacionadas con bajos niveles de educación. En promedio, los trabajadores que las realizan tienen cuatro años menos de escolaridad que los ocupados formales. A esto se suma una baja relación capital/trabajo, que actúa en contra de la productividad de estas actividades y el ingreso percibido por quienes las desempeñan. Todo esto genera el círculo vicioso que surge de una limitada educación, escasa

productividad, bajos ingresos y mayor pobreza.

Durante la última década, entre un 40% y un 50% de las personas que laboran en actividades informales ganaron menos del salario mínimo establecido por ley. En el 2009, la crisis económica condujo al estancamiento de su ingreso real (-0,1%), en tanto que los ocupados en el sector formal percibieron un incremento real de 7,5%. Algo similar sucedió con el empleo: mientras en el sector informal se perdieron 16.452 puestos de trabajo, en el formal se registró un aumento de 24.217.

En una reciente investigación sobre este tema, Brenes (2011) comparó la cantidad de patentes otorgadas por las municipalidades del país con el número de patronos inscritos en la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) y, de este modo, identificó un conjunto de Mipyme denominadas “semiformales”.

La comparación arrojó que en 2007 había aproximadamente 3,5 patentes por cada patrono (cuadro 3.8). Tres años después, la cifra mostró una leve reducción, al alcanzar un valor de 3,0. De acuerdo con los resultados por provincias, en 2010 Limón presentó el

mayor nivel de semiformalidad, seguido por Guanacaste. Por el contrario, San José registró la menor relación de patentes por patrono.

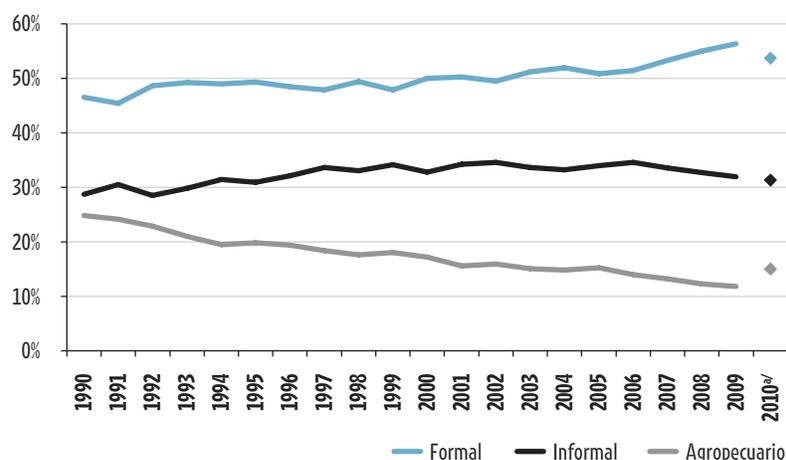
Los hallazgos son similares si los datos se analizan según el tamaño de los cantones (número de patentes y de patronos por kilómetro cuadrado). Tanto en 2007 como en 2010 la cifra obtenida fue cercana a tres patentes y un patrono por kilómetro cuadrado. Las provincias con más habitantes registran densidades más altas de patentes y patronos.

Consistentes con lo expuesto en secciones previas de este capítulo, especialmente en cuanto a la atracción de IED en zonas de menor desarrollo relativo, estos resultados evidencian que las provincias de Puntarenas y Limón también carecen del clima de negocios adecuado para el surgimiento de empresas locales. Este es otro factor que contribuye a ensanchar las diferencias económicas y que priva a parte de la población de los beneficios de la inserción internacional.

En resumen, el país necesita políticas de desarrollo productivo más amplias, integradas a una estrategia nacional de desarrollo, que permitan vincular

GRAFICO 3.12

Distribución del empleo, por sectores



a/ La estimación del año 2010 no es estrictamente comparable con años previos.

Fuente: Sauma, 2011, a partir de las EHPM y la Enaho 2010 del INEC.

CUADRO 3.8

Indicador de semiformalidad de las Mipyme, según provincia. 2007 y 2010

Provincia	2007			2010		
	Patentes	Patronos	Relación	Patentes	Patronos ^{a/}	Relación
San José	48.275	22.818	2,1	50.573	25.662	2,0
Alajuela	24.061	9.006	2,7	26.082	10.140	2,6
Cartago	14.680	3.731	3,9	15.205	5.426	2,8
Heredia	11.804	4.648	2,5	13.545	5.518	2,5
Guanacaste	12.902	3.974	3,2	15.621	4.214	3,7
Puntarenas	14.149	4.627	3,1	12.251	4.981	2,5
Limón ^{b/}	16.378	2.460	6,7	14.993	2.796	5,4
Total	142.249	51.264		148.270	58.737	
Promedio			3,5			3,0

a/ El número de patronos corresponde a 2009, pues no está disponible el dato de 2010.

b/ El número de patentes del cantón de Matina fue estimado.

Fuente: Brenes, 2011.

las actividades y grupos laborales de la “vieja economía”, con las políticas de integración internacional. Solo así se podrá generar una reducción continua de la pobreza y un incremento sostenido en la productividad. Mientras persistan las disparidades antes descritas, el crecimiento económico será insuficiente para brindar oportunidades a los grupos más vulnerables de la población. Asimismo, las brechas económicas y sociales se constituirán un frente de vulnerabilidad para la estabilidad y la solvencia de la economía. En el siguiente apartado se analizan los principales resultados que obtuvo el país en el 2010 en esos dos ámbitos.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE SEMIFORMALIDAD DE LAS MIPYME EN COSTA RICA,

véase Brenes, 2011, en www.estadonacion.or.cr

Estabilidad y solvencia económicas

En esta sección se analizan las condiciones favorables y adversas que afectaron la estabilidad interna y externa del país en el 2010. Particularmente se abordan los elementos que permitieron que la inflación se mantuviera baja en

este año, así como su grado de sostenibilidad. Se comentan los retos de la política monetaria para consolidar estos resultados frente a precios externos al alza de las materias primas, un creciente deterioro fiscal y la eventual recuperación del crédito al sector privado.

Asimismo, se aborda el efecto de la inflación sobre la apreciación que ha venido registrando el tipo de cambio real. Sobre este último tema, se revisan las tendencias del mercado cambiario en relación con países seleccionados, así como los factores externos e internos que lo afectan. Además se estudia la efectividad de las intervenciones cambiarias y los instrumentos alternativos que se requieren para darle mayor tracción a la política monetaria.

El tema fiscal se aborda desde el punto de vista de la estabilidad interna y desde la perspectiva de la solvencia económica. Se identifican los factores de presión y los riesgos que afrontará el país en un futuro no lejano, sus implicaciones para la deuda pública, el gasto social y la inversión pública, así como los mecanismos para hacerles frente, en especial la reforma tributaria propuesta por el Gobierno y que se encuentra en discusión en la Asamblea Legislativa. Además se valora la consistencia entre las aspiraciones de gasto público de la sociedad costarricense y su disposición

a proveer los recursos financieros necesarios para su concreción.

Inflación se mantiene baja, pero vulnerable a factores exógenos y transitorios

En el 2010, por segundo año consecutivo, la inflación en Costa Rica se mantuvo en niveles históricamente bajos, dentro del rango de 4% a 6% proyectado por el Banco Central.

El comportamiento de los precios internacionales de los combustibles y los alimentos ha repercutido de manera notable en la inflación que ha registrado el país en los últimos años. Estos bienes, en conjunto, determinan alrededor del 40% del índice de precios al consumidor (IPC) y en el 2009 explicaron casi el 65% del menor crecimiento que mostró este indicador. En ese año, los primeros aumentaron tan solo un 0,4% y los segundos cayeron un 0,3% (cuadro 3.9). En el 2010 los precios de estos dos rubros se incrementaron en 4,9% y 9,0%, respectivamente, pero esas tasas fueron menos de la mitad de las observadas en 2008. Si los precios de los alimentos y los combustibles hubieran presentando el mismo crecimiento que se dio en 2008, la inflación habría sido, por efecto directo, casi cuatro puntos porcentuales más alta (9,7% en lugar de 5,8%). Aun así, ésta habría

CUADRO 3.9

Costa Rica: inflación por rubros. 2008-2010
 (porcentajes)

	Variación anual			Contribución			Peso
	2008	2009	2010	2008	2009	2010	
Total IPC	13,9	4,0	5,8	13,9	4,0	5,8	100,0
Alimentos y bebidas	22,8	-1,5	9,0	4,7	-0,3	2,0	22,0
Transporte	9,5	2,3	4,9	1,7	0,4	0,9	18,3
Alquiler y servicios de vivienda	15,4	11,9	10,2	1,6	1,2	1,1	10,5
Comidas fuera del hogar	17,2	7,3	6,4	1,5	0,7	0,6	9,1
Artículos de la vivienda y servicio doméstico	12,8	4,0	3,2	1,1	0,3	0,3	8,6
Entretenimiento y cultura	10,2	3,8	-3,2	0,7	0,2	-0,2	6,5
Bienes y servicios diversos	15,1	3,2	3,7	0,9	0,2	0,2	6,1
Educación	12,6	11,2	9,7	0,8	0,6	0,6	5,8
Salud	12,2	9,2	7,1	0,6	0,4	0,3	4,6
Prendas de vestir y calzado	1,1	3,3	0,6	0,1	0,1	0,0	4,4
Comunicaciones	0,3	-0,5	-1,3	0,0	0,0	0,0	3,4
Bebidas alcohólicas y cigarrillos	15,6	9,1	6,6	0,1	0,1	0,0	0,7

Fuente: Rosales, 2011.

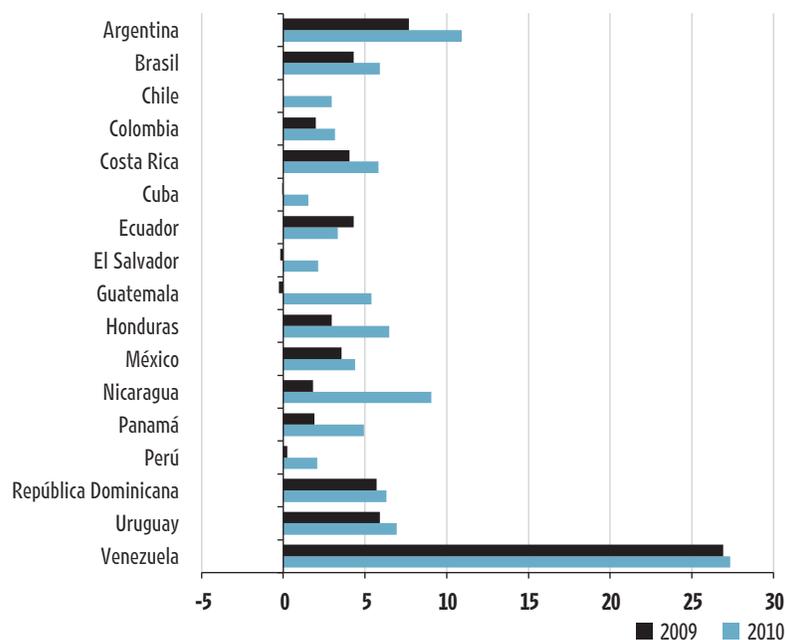
sido más baja que la de dos años antes (13,9%). Esto sugiere que otros factores contribuyeron a la baja inflación del 2010, entre ellos la apreciación del tipo de cambio y el estancamiento del crédito al sector privado. Además, el Banco Central mantuvo una política monetaria restrictiva, es decir, un mayor control sobre el crecimiento de la liquidez.

Inflexibilidades de mercados y precios regulados limitan caída de la inflación

La menor inflación de los últimos años no es exclusiva de Costa Rica; otras naciones de Latinoamérica obtuvieron resultados similares, e incluso mayores. De hecho, aun cuando la inflación del país se redujo de manera apreciable en el 2009, se mantuvo entre las más altas de la región. Las cifras del 2010 muestran que esta situación prevalece (gráfico 3.13).

Si la comparación se realiza en un plazo más extenso (2007-2010), Costa Rica registra una mayor inflación acumulada. Es decir, su nivel general de precios ha crecido más, en relación con el de un grupo de economías que presentan como característica común una amplia exposición al comercio y a los flujos de capitales internacionales. En consecuencia, estos resultados indican

GRAFICO 3.13

Tasa de inflación en países seleccionados


Fuente: Elaboración propia con cifras de la Cepal.

que el país se ha tornado más caro en términos relativos.

Varios factores se asocian a esta realidad. Al descomponer el IPC en bienes regulados y no regulados, se observa que en los dos últimos años

los precios de los primeros crecieron mucho más que los de los segundos (gráficos 3.14). En efecto, en 2009 los precios de los bienes regulados se incrementaron un 7,2%, en tanto los de los no regulados lo hicieron en

menos de la mitad (3,3%); en 2010 los aumentos fueron de 8,6% y 5,1%, respectivamente. Estas diferencias provienen en buena parte de metodologías de fijación de precios que provocan rezagos e inercia inflacionaria. Además, no consideran de manera explícita las mejoras de productividad en el tiempo y, por ende, generan ineficiencias económicas.

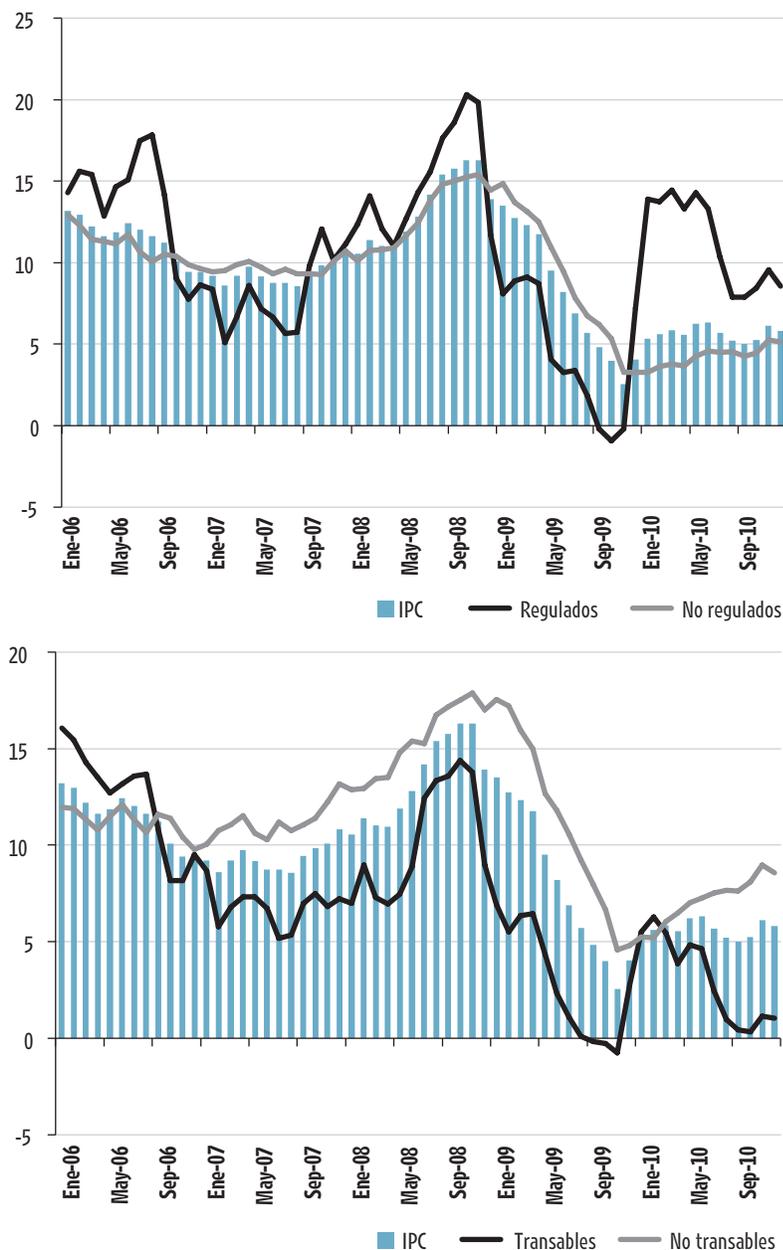
También se observan diferencias importantes entre los bienes transables y los no transables. Cabe recordar que los precios de los primeros se determinan en los mercados externos y, por tanto, no pueden ser influenciados por un país pequeño como Costa Rica, en tanto los de los segundos están limitados por la oferta local. En el 2010 los precios de los bienes no transables aumentaron un 8,6%, en contraste con un 1,0% de los bienes transables.

El crecimiento que registran los precios de los bienes no transables está asociado, en parte, a una mayor demanda proveniente del aumento en el gasto público; este último, a su vez, se deriva de los incrementos en la planilla y los salarios del Gobierno, que han acrecentado la capacidad de gasto de las familias en estos bienes. Un efecto similar se observa con el surgimiento de nuevos servicios (*call centers*, *back office*, entre otros), en particular los orientados a la exportación, que han generado empleos bien remunerados para un sector de jóvenes trabajadores. Asimismo, el notable aumento que han mostrado los salarios reales por dos años consecutivos ha favorecido el poder adquisitivo de los costarricenses y, en consecuencia, la demanda por estos bienes, cuya oferta es relativamente inelástica²⁹, con lo cual se generan presiones al alza en su precio. Además hay que tener presente que una parte de los bienes no transables está regulada.

En el caso de los bienes transables, como se dijo, los precios internos responden al comportamiento de los mercados internacionales y a las variaciones del tipo de cambio. Sin embargo en los últimos años, y especialmente en el 2010, los resultados no reflejan esa dinámica. En ese año los precios

GRAFICOS 3.14

Variación del índice de precios al consumidor, por categorías. Enero de 2006 a diciembre de 2010



Fuente: Elaboración propia con cifras del BCCR.

internacionales de los principales bienes importados se mantuvieron estables, mientras el tipo de cambio nominal se apreció un 10,2%; por lo tanto, era de esperar que se diera una reducción en los precios locales. No obstante, los bienes transables registraron un crecimiento, ajustado por la variación del tipo de cambio, de un 11,3%.

Este comportamiento indica que existen inflexibilidades a la baja en los precios de los bienes transables, que en parte se deben al uso de mecanismos rudimentarios de protección cambiaria. Los empresarios protegen el valor de sus inventarios manteniéndolos al tipo de cambio de compra. Pero también, tal como se señaló en el *Decimosexto*

Informe Estado de la Nación, estas inflexibilidades están relacionadas con la poca o nula competencia en algunos mercados de importación. En un reciente estudio de carácter preliminar, el MEIC determinó que la apreciación del tipo de cambio tuvo un efecto irregular sobre los precios locales, pese a que disminuyeron los costos de importación. En el rubro de electrodomésticos (por ejemplo, lavadoras, cocinas y refrigeradoras), los precios finales al consumidor no se ajustaron a las variaciones que experimentó el tipo de cambio nominal entre septiembre de 2009 y septiembre del 2010. También se registraron ajustes a la baja, pero parciales, en los precios de productos como fertilizantes, insecticidas, herbicidas y fungicidas (MEIC, 2011).

Rigideces a la baja en la inflación repercuten en el tipo de cambio real

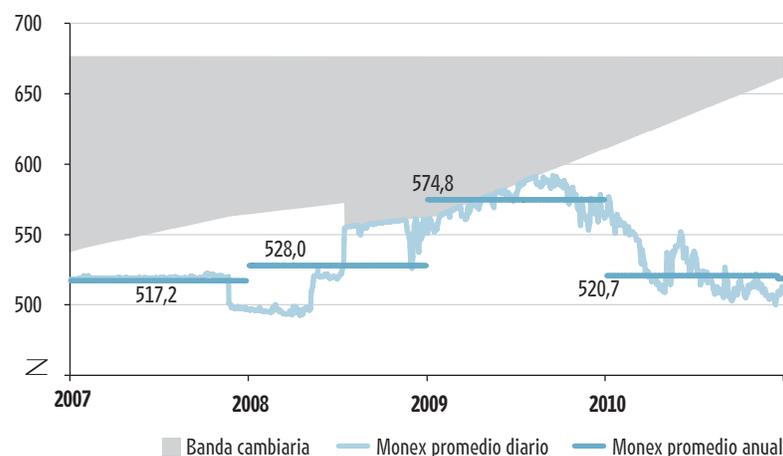
En los dos últimos dos años la inflación se redujo notablemente, pero las inflexibilidades antes señaladas y los factores comentados en cuanto a los bienes regulados y los no transables, han producido un encarecimiento relativo del país y han contribuido a la importante apreciación que muestra el tipo de cambio real, la cual fue de 9,9% en el 2010.

Entre septiembre de 2009 (cuando comenzó a observarse la tendencia) y diciembre de 2010, la apreciación del tipo de cambio nominal (12,5%) fue menor que la depreciación registrada entre mayo de 2008 y septiembre de 2009 (17,9%; gráfico 3.15). Si se calcula la variación porcentual del tipo de cambio desde el establecimiento del sistema de bandas hasta la fecha, se obtiene una apreciación de solo 0,9%, lo cual significa que su nivel es muy similar al que tenía previamente. Esto sugiere que la reciente apreciación del tipo de cambio nominal no explica por sí sola la pérdida de competitividad del país, y que ésta parece estar estrechamente asociada a la rigidez de los precios.

En lo que respecta a las variaciones de los últimos años, la reversión de varios de los factores que llevaron a una importante depreciación del tipo de cambio nominal entre mayo de 2008 y septiembre de 2009, son responsables de la notable apreciación que se ha presentado desde entonces. Estos tienen que

GRAFICO 3.15

Evolución del tipo de cambio nominal

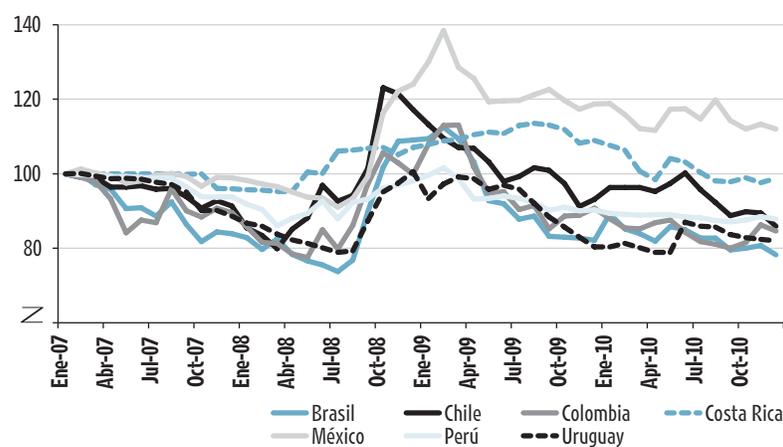


Fuente: BCCR.

GRAFICO 3.16

Tipo de cambio nominal en países seleccionados. Enero de 2007 a diciembre de 2010

(moneda local por dólar, índice base enero 2007=100)



Fuente: Villamichel, 2011.

ver con las acciones de los inversionistas para protegerse de los efectos de la crisis financiera, los cambios en la tenencia de dólares y colones de los agentes económicos residentes y los egresos de divisas asociados a variaciones en los precios internacionales de materias primas. Así, la apreciación reciente del tipo de cambio nominal constituye, en parte, una corrección de la depreciación previa. No obstante, hay que señalar que en ese proceso han intervenido otros factores que no estaban presentes durante el período de depreciación, como la fuerte emisión internacional de dólares.

El gráfico 3.16 muestra el proceso correctivo que ha experimentado el tipo de cambio nominal en varios países. Allí se observa que la apreciación registrada en Costa Rica ha sido menor que en otros casos, e incluso ha tenido una volatilidad más comedida que la de otras monedas. Hay que reconocer que el régimen de bandas ha limitado las oscilaciones cambiarias, lo que evitó una mayor devaluación entre mayo de 2008 y septiembre de 2009, y una menor apreciación entre esa fecha y diciembre de 2010.

Política monetaria con instrumentos limitados para incidir en factores que afectan el tipo de cambio

La apreciación del tipo de cambio nominal no es un fenómeno particular de Costa Rica; otras naciones están viviendo esta situación, asociada en buena parte a una política monetaria expansiva de los Estados Unidos y a las bajas tasas de interés prevalecientes en los países desarrollados. Esto ha movilizado los flujos de capitales hacia las economías emergentes, que registran mayores rentabilidades financieras y un mejor desempeño en términos de crecimiento. El resultado ha sido una apreciación generalizada de las monedas con respecto al dólar o, más propiamente, una pérdida de valor de dólar, con la consiguiente aplicación de medidas para contrarrestar su impacto.

En el caso de Costa Rica, los flujos de cartera pasaron de -286 millones de dólares en 2009, a 373 millones en 2010 (gráfico 3.17). Mientras tanto, los flujos de IED se mantuvieron estables y, por lo tanto, no generaron un efecto muy distinto sobre el tipo de cambio nominal con respecto al 2009. En lo

que concierne a los mayores flujos de deuda neta, el Gobierno ha expresado que serán utilizados para el pago de vencimientos de deuda externa y se mantienen depositados en el Banco Central, por lo que no afectan el mercado cambiario. Además, el neto de las amortizaciones del Gobierno en 2010 fue cercano a cero.

En los últimos años, el diferencial entre las tasas de interés externas en dólares y las denominadas en colones resultó ser muy atractivo para los inversionistas. El premio por invertir en bonos locales -medido como la diferencia entre la tasa de un bono del Gobierno costarricense y la de un depósito en los Estados Unidos- se mantuvo en niveles importantes, al tiempo que se generaban ganancias de capital no realizadas por el aumento en el precio de los bonos. Además, si a estos atractivos diferenciales se sumaba la apreciación del momento, las inversiones eran aun más rentables. El riesgo cambiario para un inversionista de cartera se mitigaba ante la posibilidad de vender bonos y comprar dólares en muy corto plazo.

La necesidad del Gobierno de colocar deuda para cubrir su creciente déficit

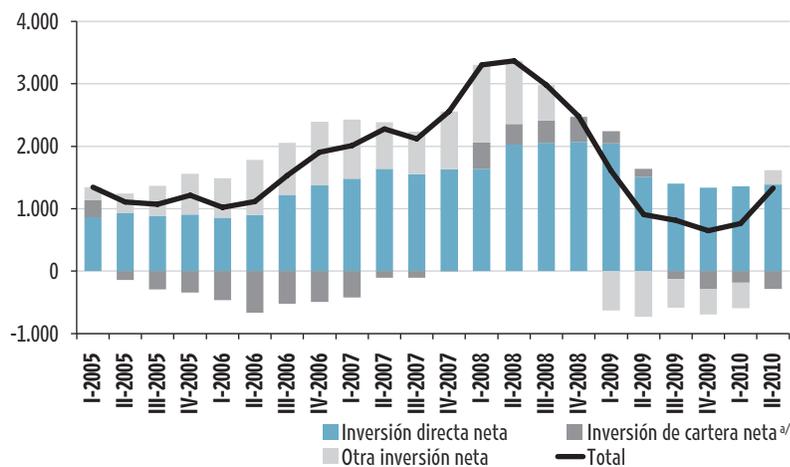
evitó que ese diferencial disminuyera, al impedir que las tasas de interés locales tuvieran una mayor reducción. Esto también fue generado por el nivel que mantuvo la tasa de política monetaria³⁰, que llevó a que el exceso de colones fuera bien pagado en el corto plazo.

Las autoridades monetarias aplicaron algunas medidas para mitigar las presiones a la baja que experimentó el tipo de cambio nominal en el 2010, pero sin resultados muy claros. En la última parte del año se anunció un programa de compra de reservas por 600 millones de dólares, a razón de 50 millones por mes, lo cual le permitió al BCCR intervenir el tipo de cambio por encima del “piso” de la banda, pero sin lograr cambiar su tendencia de apreciación³¹. También se anunció la imposición del encaje mínimo legal a los empréstitos externos de los bancos, pero la efectividad de esta medida es parcial, debido a que las empresas locales han recibido créditos de entidades no domiciliadas en el país (“banca de maletín”), las cuales se encuentran fuera del alcance de este encaje y, en general, del control del ente emisor (Villamichel, 2011).

Recientemente se ha discutido la posibilidad de usar los controles de capital como una vía alternativa para mitigar la incidencia de los crecientes flujos financieros en el tipo de cambio, utilizando instrumentos como retenciones parciales no remuneradas, la exigencia de períodos mínimos de permanencia, o bien la aplicación de impuestos en el momento de ingreso de las inversiones. Varias economías de la región han hecho uso de estos mecanismos, pero sus tipos de cambio no han dejado de apreciarse, aunque en algunos casos se ha logrado atenuar la tendencia. La evidencia muestra que tienen efectividad cuando se implementan, pero ésta se va perdiendo en forma gradual. Además, resulta difícil distinguir entre flujos de capitales deseados y no deseados, y su aplicación se torna compleja por el alto diferencial existente en las tasas de interés, que implicaría un impuesto elevado. En el caso de Costa Rica, equiparar el rendimiento de un bono del Gobierno a un año plazo, que en el 2010 era cercano

GRAFICO 3.17

Flujos de capitales privados, por tipos (acumulados trimestrales, millones de dólares)



a/ Inversión extranjera de cartera: son fondos que se utilizan para la compra de bonos u otros activos financieros líquidos. Este es el componente más volátil de la cuenta financiera de la balanza de pagos, debido a arbitrajes financieros que, en el momento en que se corrigen, y dado que las inversiones se pueden liquidar rápidamente, hacen que los flujos se reviertan.

Fuente: Villamichel, 2011.

al 8%, con una inversión a tasa Libor al mismo plazo, que en ese mismo año era de alrededor del 0,8%, requeriría el establecimiento de un impuesto del 90% sobre las ganancias o, en términos equivalentes, retener sin intereses el 90% de la inversión a la hora de su entrada al país (Villamichel, 2011).

También se debe tomar en cuenta que la economía costarricense, al igual que la de Perú, está altamente dolarizada, y esto hace que su tipo de cambio no solo sea afectado por los flujos externos de capitales, sino también por el cambio de moneda de los residentes. Las cifras arrojan importante evidencia sobre este particular. En 2010, la liquidez en colones del sistema bancario nacional creció más que la liquidez en dólares, reflejando así un proceso de “colonización”. Entre mayo de 2008 y septiembre de 2009 el proceso fue inverso, y empujó el tipo de cambio al alza. En lo que respecta a los créditos, desde el establecimiento de las bandas mostraron una tendencia casi constante a migrar hacia colones, no así los depósitos, cuyo comportamiento ha sido variable, debido a que con mucha facilidad los agentes locales pueden cambiar la denominación de los mismos. Los préstamos, por el contrario, responden a una decisión más conservadora, de protección ante el riesgo cambiario, en especial porque cambiar los créditos de denominación es más complicado y tiene costos de transacción asociados.

La “colonización” de los depósitos en el 2010 respondió no solo a los mejores rendimientos en colones, sino también al “efecto imitación”. Cuando el tipo de cambio tiene poca volatilidad y una tendencia fuerte, no solo los agentes que requieren comprar o vender dólares lo hacen. Esto provoca que el tipo de cambio sea muy sensible a las expectativas de los agentes económicos y sobredimensiona con mucha facilidad el efecto de éstas.

Debido a lo anterior, en el *Decimosexto Informe Estado de la Nación* se planteó la necesidad de aplicar medidas de política que atiendan esta dualidad de monedas. Para moldear la tasa de interés en colones, se deben tomar en cuenta el componente dolarizado de los

agregados monetarios y la tasa de interés en esa moneda. También conviene evaluar el uso de instrumentos alternativos, tales como la diferenciación entre tasas de encaje en colones y en dólares, que reflejen la no existencia de un prestamista de última instancia en la moneda extranjera, sobre todo ante una reversión de los flujos de capitales financieros. Además es necesario adoptar medidas “macroprudenciales” sobre los préstamos del exterior no intermedios localmente, y limitar la magnitud del cambio diario permitido en la actualidad a las entidades financieras en su posición cambiaria³².

Estas medidas permitirían fortalecer y darle suficiente tracción a la política monetaria del país, en especial cuando el tipo de cambio se ubica en alguno de los extremos de la banda cambiaria. Por ejemplo, cuando el tipo de cambio llega al “piso” de la banda, los instrumentos del Banco Central pierden efectividad debido a que éste no puede asegurar que la inflación se mantenga baja, manteniendo la tasa de interés fija y con el tipo de cambio sin ajustarse hacia abajo. De acuerdo con Villamichel (2011), esto explica por qué la política monetaria vigente no logra superar las restricciones de la “trinidad imposible”³³.

La apreciación cambiaria: retos para abordar su análisis

Para implementar medidas que incidan en la actual apreciación cambiaria se deben entender muy bien las causas que la explican, de manera que sea posible diferenciar entre los factores fundamentales³⁴ de largo plazo del tipo de cambio real y los factores transitorios. Por ejemplo, se considera que la apreciación que resulta de la mejora en la productividad de un país no debe ser intervenida, aunque algunos expertos proponen que puede ser deseable darle gradualidad, en caso de que no la tenga. Por otra parte, cuando la apreciación se explica por factores de naturaleza transitoria, o cuando el tipo de cambio presenta una alta volatilidad, con frecuencia se recomienda implementar medidas para corregir esas situaciones. Sin embargo, la mayoría de los estu-

dios empíricos no logra llegar a una conclusión definitiva sobre los efectos que tienen las intervenciones sobre el comportamiento del tipo de cambio. En fecha reciente el FMI (2011) realizó un estudio para el caso específico de América Latina, incluida Costa Rica, en el cual analizó las intervenciones cambiarias registradas entre 2004 y 2010. Esta investigación revela que los bancos centrales de la región han utilizado principalmente dos tipos de reglas para comprar divisas. La primera se basa en cantidades; por lo general se establece un plazo de acumulación de reservas y un monto específico, tal como anunciaron las autoridades costarricenses hacia finales de 2010. La otra regla se basa en el tipo de cambio, es decir, se declaran las condiciones bajo las cuales el comportamiento del tipo de cambio activa la compra de divisas. Esta última opción es la preferida en Latinoamérica, en particular la que incorpora límites de montos. Chile y México emplean esta estrategia, lo mismo que Colombia y Guatemala, pero dejando espacios para compras discrecionales. En cambio, Brasil, Perú y Uruguay no hacen uso de este tipo de reglas.

En cuanto a la efectividad de las intervenciones cambiarias en la región, el estudio del FMI encontró incidencia sobre el ritmo de apreciación del tipo de cambio, más que sobre la tendencia. Pero ésta es menor a mayor grado de apertura de la cuenta de capitales del país, como es el caso de Costa Rica. Las intervenciones también son eficaces en los casos en que la moneda ha experimentado una apreciación significativa, lo que hace menos probable su subvaluación. Además se identificaron efectos relevantes cuando se dan variaciones sustanciales en la política cambiaria, como por ejemplo el anuncio de un programa importante de compra de divisas, aunque estos tienden a desaparecer cuando las políticas cambian con mucha frecuencia.

De acuerdo con Eyzaguirre et al. (2011), en el actual contexto internacional resulta casi inevitable la apreciación de los tipos de cambio reales en América Latina, ya sea por la vía

del tipo de cambio nominal o bien por la inflación. Como se indicó antes, en Costa Rica pareciera que la inflación es el factor que más ha repercutido en ese fenómeno. Estos autores también señalan que gran parte de lo que está ocurriendo con este “macroprecio” es temporal, pero advierten que tratar de evitar del todo la apreciación nominal puede tener una eficacia limitada, e incluso producir efectos perversos si se realiza muy temprano, además del costo fiscal que implica. Diversas investigaciones muestran que los esfuerzos en ese sentido no impiden la apreciación del tipo de cambio real durante episodios de fuertes entradas de capitales, pero sí generan un efecto negativo sobre la producción, con una importante contracción del PIB después del episodio.

En resumen, es necesario reconocer que parte de la apreciación cambiaria que vive el país responde a factores que la actual política monetaria no puede controlar y que, de intentarlo, podrían generar distorsiones y costos mayores que los beneficios que procuraría. Las intervenciones cambiarias tienen que realizarse con mucho cuidado y, aun así, pueden no ser efectivas. Además, es posible que en un país como Costa Rica, que muestra una alta dolarización, sea más eficaz el uso de medidas “macroprudenciales” e instrumentos alternativos que atiendan el comportamiento de la base monetaria que proviene del dólar (Villamichel, 2010). También hay que tener presente el impacto que tienen sobre el tipo de cambio real las rigideces a la baja y las presiones al alza en los precios de varios productos, más que el efecto de la apreciación del tipo de cambio nominal por sí misma.

En lo que concierne a la inflación, no existen condiciones suficientes para garantizar en el mediano y largo plazo la sostenibilidad de los niveles alcanzados en los últimos dos años. Los precios internacionales del petróleo y los alimentos se comportan de manera inestable. A nivel interno, están latentes las presiones asociadas a la recuperación del crédito dirigido al sector privado, así como el riesgo de una eventual reversión del tipo del cambio. Pero en

el 2010 las mayores preocupaciones en torno a la estabilidad interna y la solvencia económica provinieron del creciente deterioro de las cuentas fiscales. Por tanto, en las siguientes líneas interesa explorar en detalle la situación fiscal, debido a que las presiones no cesan y la posibilidad de un reforma tributaria -que constituye la principal opción del Gobierno para estabilizar sus finanzas y mantener buena parte del nivel de inversión que ha dado al país en meses recientes- transita un camino complejo en la Asamblea Legislativa. Sobre este tema a continuación se analizan los hechos más relevantes acaecidos en el 2010 y el panorama para los próximos años.

» PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE **POLÍTICA CAMBIARIA E INFLACIÓN**, véase Villamichel, 2011, en www.estadonacion.or.cr

Presiones fiscales por inercia de gastos y recaudación estancada

El déficit financiero del sector público global alcanzó un 5,4% del PIB en 2010, una cifra similar a la registrada a comienzos de la década (2002) y que en ese momento generó gran preocupación, por coincidir con un nivel de deuda pública total de casi un 60% del PIB (gráfico 3.18). En el 2009 la deuda

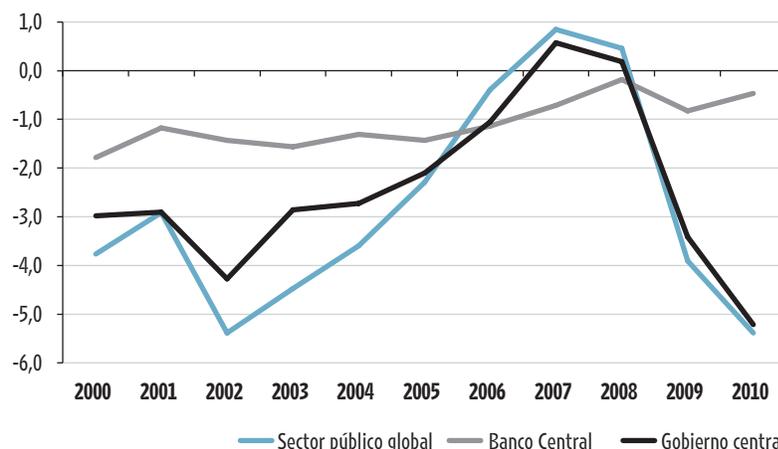
fue inferior: 42,3% del PIB, debido a la notable reducción lograda en los años previos a la crisis, derivada a su vez de la generación de superávit primarios, disminución de las tasas de interés y el fuerte crecimiento del PIB. Sin embargo, la situación actual plantea sus propias preocupaciones, ya que buena parte del elevado déficit se explica por la expansión de gastos que son rígidos a la baja. Además, por segundo año consecutivo el resultado primario, determinante en la dinámica de la deuda, fue negativo, y alcanzó la cifra histórica de -3,1% del PIB.

En 2010 los gastos del Gobierno Central crecieron un 26,8%; en tanto que los ingresos lo hicieron en un 15,5%, impulsados por un fuerte aumento en las transferencias corrientes, que se incrementaron en 451,2% entre 2009 y 2010. Esto último se debió a la reforma a la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, en la cual se dispuso un cambio en el esquema de transferencias entre el Gobierno Central y el Fodesaf (CGR, 2011b). Si se consideran solo los ingresos tributarios, la tasa de crecimiento asciende a 9,7%.

Lo anterior significa que, por segundo año consecutivo, los gastos sin considerar los intereses superaron los ingresos (resultado primario³⁵) y, por lo tanto, se acrecienta la necesidad de mayor endeudamiento, a menos que se aplique

GRAFICO 3.18

Evolución del resultado financiero del sector público



Fuente: Angulo, 2011.

un ajuste significativo en los egresos -lo que normalmente lleva a recortar los gastos sociales y la inversión pública, tal como se ha documentado en anteriores ediciones de este Informe- o bien se produzcan nuevos ingresos, aunque la experiencia recuerda que las reformas tributarias aprobadas en el pasado debieron enfrentar procesos legislativos complejos que, a la postre, generaron mucho menos recursos de lo esperado.

La lenta recuperación de los ingresos tributarios demanda recursos frescos

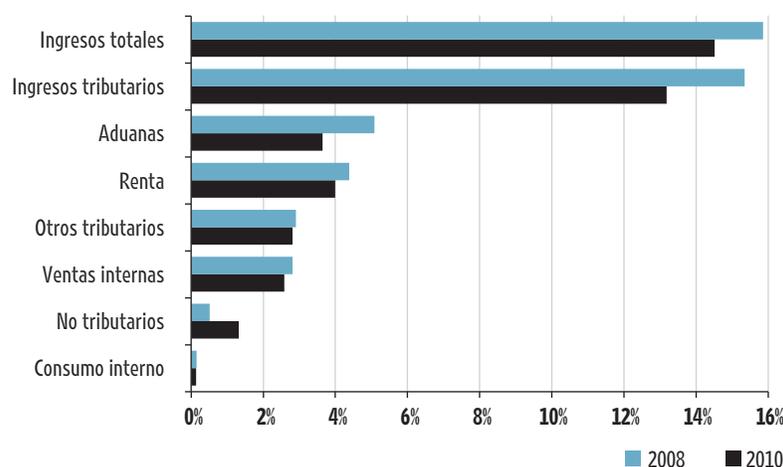
En un informe reciente, la Contraloría General de la República señala que el ajuste fiscal es un elemento necesario de la estrategia de desarrollo de mediano plazo, pero la ejecución de importantes proyectos de inversión (cuyo financiamiento ya se ha tramitado) agravaría el déficit si no se realizan acciones correctivas de las finanzas públicas. Se proponen entonces, como acciones decisivas, el control del gasto primario y el aumento de la recaudación tributaria (CGR, 2011a).

Descontando la inflación, en 2010 los ingresos tributarios crecieron un 3,7%, en contraste con la contracción de 9,7% que experimentaron en 2009. Sin embargo, esta recuperación fue menor que la mostrada por la actividad económica, de modo tal que la relación entre los ingresos tributarios y el PIB (carga tributaria) pasó de 15,3% a 13,2% entre 2008 y 2010 (gráfico 3.19). Debido a esto, todas las categorías tributarias mostraron niveles inferiores a los de 2008. Solo en los ingresos no tributarios el resultado fue mayor, por las razones expuestas.

La recuperación económica del 2010 fue insuficiente para retornar a la situación previa a la crisis. El país aún está muy lejos de recobrar lo perdido en el 2009. El impuesto de aduanas, que fue el principal motor de crecimiento de los ingresos tributarios en el período de expansión 2004-2007, se contrajo 1,5 puntos porcentuales del PIB en la reciente crisis y tan solo creció 0,1 puntos porcentuales del PIB en 2010. En buena parte este resultado está

GRAFICO 3.19

Ingresos tributarios como porcentaje del PIB



Fuente: Rosales, 2011.

CUADRO 3.10

Variación de los ingresos, totales y tributarios. 2004-2010 (porcentaje de variación en términos del PIB)

	2004-2007	2008-2009	2009-2010
Ingresos totales	1,5	-1,8	0,4
Ingresos tributarios	1,9	-1,8	-0,3
Aduanas	0,9	-1,5	0,1
Renta	0,7	-0,3	-0,1
Ventas y consumo interno	0,6	-0,1	-0,1
Otros tributarios	-0,4	0,1	-0,2
No tributarios	-0,3	0,1	0,7

Fuente: Rosales, 2011, con datos del Ministerio de Hacienda.

influido por la apreciación cambiaria de ese año y, de hecho, si toma en cuenta ese efecto, la recaudación en aduanas habría crecido 0,5 puntos del PIB. Pero se debe tener en cuenta que, al mismo tiempo, la disminución del tipo de cambio generó un notable incremento en las importaciones de bienes de consumo, lo cual amplió la base impositiva. Así, el “efecto precio” ocasionado por la apreciación cambiaria (menos colones en impuesto por cada dólar de producto importado) fue contrarrestado por el “efecto cantidad” (mayores importaciones de producto debido al menor precio en colones). Con la información disponible no es posible determinar cuál de estos dos efectos fue mayor.

El impuesto sobre la renta también dio un impulso importante a la recaudación durante el período 2004-2007 (cuadro 3.10). En el 2009 se contrajo, en términos del PIB, menos que el de aduanas, pero en este caso el impacto de la crisis parece haberse extendido hasta el 2010, toda vez que en ese año se volvió a contraer. Sin embargo, es necesario tener presente que existen rezagos en la declaración de este impuesto, así como en el reconocimiento de los créditos tributarios asociados a las pérdidas contables del 2009. También la recaudación del impuesto sobre las ventas y el consumo interno volvió a decrecer en el 2010. Es evidente, entonces, que la recuperación que mostró la

producción en el año bajo análisis (recuérdese que creció un 4,2% en términos reales) no se reflejó proporcionalmente en la recaudación de estos impuestos.

En el primer semestre del 2011, el crecimiento de la recaudación fue muy similar al de 2010. Esto incrementa la necesidad de enfrentar la precaria situación fiscal con la generación de recursos tributarios frescos. Sin embargo, a la fecha no se visualiza un horizonte claro para la aprobación legislativa de la reforma tributaria propuesta por el Gobierno.

Según un estudio realizado por el Programa de Estudios Fiscales de la Escuela de Economía de la UNA y la Dirección General de Hacienda, Costa Rica muestra uno de los niveles más altos de gasto tributario en América Latina, por encima de Argentina, Chile, Brasil y Perú. Se estima que en 2010 el gasto tributario -entendido como el ingreso que el Gobierno deja de percibir por concepto de exoneraciones fiscales y otros incentivos- ascendió a un 5,8% del PIB. La investigación encontró además que el mayor volumen de exoneraciones se encuentra en el impuesto de ventas, así como en la exención del impuesto sobre la renta que se aplica al régimen de zonas francas, las cooperativas y las asociaciones (Programa de Estudios Fiscales-UNA y DGH-Ministerio de Hacienda, 2011).

Inconsistencia entre el Estado social de derecho y la carga tributaria

En Costa Rica el debate sobre las reformas tributarias ha girado alrededor de temas como la evasión, la necesidad de gravar a sectores exentos y el control del gasto, todos ellos de indudable importancia, pero se ha discutido poco acerca de la naturaleza estructural del problema fiscal. No obstante, en tiempos recientes se observa un mayor interés por analizar el nivel de la carga tributaria y su correspondencia con las aspiraciones de la sociedad costarricense en relación con la cobertura y la calidad de los servicios públicos. Se reconoce incluso que, en la coyuntura actual, la reforma planteada

inicialmente por el Gobierno (con la expectativa de generar recursos equivalentes a un 2,5% del PIB), resulta insuficiente para mantener el nivel de gasto social y atender los rezagos en materia de inversión pública. De hecho, el eventual aumento en la tasas de interés, y por tanto en el gasto por este concepto, podría absorber en su totalidad los nuevos ingresos generados por la reforma.

La preservación del Estado social de derecho costarricense se encuentra en buena medida vinculada a su capacidad fiscal. En un estudio sobre Centroamérica, Agosin et al. (2005) plantean que la falta de recursos provoca que el gasto público sea insuficiente y de baja calidad. Consideran que es crítico financiar la infraestructura física y social de estos países y que, para su desarrollo económico, es indispensable modernizar los sistemas impositivos e incrementar la carga tributaria. Según estos autores, en la región persiste un esfuerzo tributario insuficiente, que se encuentra muy por debajo de su capacidad recaudatoria. Sus sistemas tien-

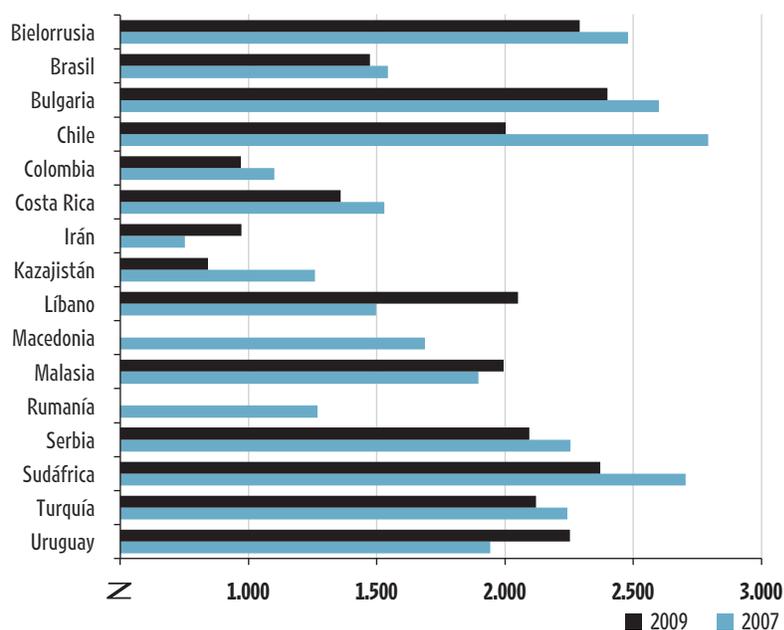
den a ser regresivos, por efecto de la débil recaudación del impuesto sobre la renta. Además, son muy centralizados y no le dan importancia al impuesto sobre la propiedad.

Un ejercicio realizado para el presente Informe comparó la carga tributaria de Costa Rica con la de naciones cuyo poder adquisitivo es parecido, es decir, que registran un PIB per cápita similar. Una vez que el cálculo se ajustó por la paridad de poder de compra (PPP), se obtuvo una cifra inferior en 3,3% del PIB, tomando como base datos previos a la crisis, específicamente los del 2007³⁶. Mientras en los países considerados la recaudación³⁷ promedio por ciudadano, ajustada por la PPP, ascendió en ese año a 1.868 dólares, en Costa Rica la misma fue de 1.529 dólares (gráfico 3.20). Para ser consistente con estos resultados, el país requeriría elevar su recaudación al 18,2% del PIB³⁸.

Al replicar este ejercicio utilizando como base las cifras de recaudación posteriores a la crisis, la brecha de la carga tributaria costarricense se incrementó notablemente: del 3,1% del PIB

GRAFICO 3.20

Recaudación tributaria por persona en países seleccionados (países con un PIB per cápita PPP^{a/} similar)



a/ PPP: paridad de poder de compra.

Fuente: Elaboración propia con cifras del Banco Mundial.

antes indicado, al 4,6% del PIB en 2009.

Esta brecha es mucho mayor si la comparación se realiza con los países que tienen un índice de desarrollo humano (IDH) alto, grupo al cual pertenece Costa Rica. En 2007 la recaudación promedio por persona en esas naciones ascendió a 2.310 dólares, mientras en Costa Rica, como se señaló anteriormente, fue de 1.529 dólares. Debido a ello, la brecha en la carga tributaria alcanza el 7,6%. Este resultado es importante, puesto que la ubicación del país en el grupo de IDH alto refleja la decisión de la sociedad de contar con servicios de educación y salud, entre otros, similares a los de naciones desarrolladas, a pesar de que su ingreso es inferior. En este sentido, surgen grandes interrogantes acerca de la posibilidad que tiene Costa Rica de continuar aspirando a altos niveles de desarrollo humano con el nivel relativo de su carga tributaria. Es decir, parece existir una inconsistencia entre la decisión que tomó el país hace casi medio siglo, de avanzar hacia un modelo de Estado social de derecho, y la disposición para proveer los recursos que demanda el logro de ese objetivo.

Por segundo año consecutivo, el crecimiento del gasto inercial acelera el deterioro fiscal

En 2010 los gastos totales del Gobierno Central crecieron en términos reales un 17,7%, por encima de la expansión real del 21,1% que experimentaron en 2009. Este fue el principal factor que deterioró, por segundo año consecutivo, la situación fiscal del país y provino fundamentalmente de la dinámica inercial que registran los últimos años rubros como remuneraciones y pensiones, producto de elevadas tasas de crecimiento y de su alta participación histórica en la estructura del gasto público.

La CGR ha señalado que en la presente situación resulta difícil controlar el gasto primario, principalmente el gasto corriente en remuneraciones y transferencias, a diferencia de lo que sucedía algunos años atrás, cuando el desbalance fiscal se originaba en el peso de la deuda y el pago de intereses.

No obstante, indica que son factores como los bajos valores de la inflación, la devaluación y las tasas de interés, los que hasta el momento han permitido un comportamiento no explosivo de la deuda del Gobierno (CGR, 2011a).

La contracción que sufrieron los ingresos tributarios en el 2009, y su lenta recuperación en el 2010, explican parte de las presiones fiscales, pero no son determinantes del problema de las finanzas públicas hacia futuro, como sí lo es el crecimiento del gasto inercial. Por ejemplo, en un escenario en que la recuperación del 2010 hubiera permitido alcanzar la misma carga tributaria del 2008 (15,9%), es decir, que los ingresos hubieran crecido casi el doble de lo que lo hicieron (26,8% versus 15,5%), el déficit fiscal habría sido de 3,9% del PIB, cifra superior al promedio de largo plazo que registra el país. Pero el asunto de mayor preocupación es que, aun en ese escenario, el resultado primario es negativo (-1,8% del PIB), lo cual representa una significativa fuente de inestabilidad, debido a que se trata de una variable determinante de la tendencia de la deuda pública. De acuerdo con la modelación macroeconómica de mediano y largo plazo que realiza el BCCR, un superávit primario mayor a 1% del PIB permite financiar al Gobierno sin presionar la relación de su deuda con respecto al PIB, precisamente lo que ocurría en los años previos a la crisis y que hizo posible una reducción considerable en este indicador (Angulo, 2011). Por lo tanto, el resultado primario que se obtiene en el escenario antes planteado atenta contra la estabilidad macroeconómica, más aun si se le suma el hecho de que en el 2009 también fue negativo (-1,3% del PIB). Consecuentemente, el gasto inercial constituye un factor crítico para el futuro fiscal del país.

El rubro de remuneraciones y pensiones explica, en promedio, el 53% del aumento que registraron los gastos corrientes del Gobierno Central en 2009 y 2010. En el caso de las remuneraciones, tal como se indicó en el *Decimosexto Informe Estado de la Nación*, el impulso provino de un aumento en la planilla y los salarios,

cuyo principal factor explicativo es el reciente ciclo político-electoral. De hecho, las contrataciones del Gobierno no se dirigieron a los trabajadores más vulnerables ante la crisis, sino a las clases intermedias, donde ésta tuvo un impacto menor. Casi el 40% de los empleos que se crearon en esta categoría en el 2009 correspondió al sector público (cuadro 3.11).

El aumento que experimentó el empleo público en 2009 y 2010 se dio sobre todo en la educación. Le sigue el sector salud, donde la CCSS da cuenta del 81,5% de la expansión registrada. El sector de ambiente y energía se ubica en el tercer lugar, y en este caso el ICE explica el 81,7% del incremento.

Dos resultados llaman la atención. El primero tiene que ver con la notable expansión del empleo en el sector de educación. En este ámbito la tendencia está determinada principalmente por lo que ocurre en la enseñanza secundaria; en primaria la matrícula mostró un descenso sostenido de casi 4.500 estudiantes como promedio anual durante la última década, mientras en secundaria ésta se incrementó en 9.800 estudiantes como promedio anual en el mismo período (MEP, 2011).

El segundo aspecto, que requiere mayor análisis a futuro, se relaciona con el hecho de que el sector de lucha contra la pobreza y el de infraestructura y transporte figuran como los menos beneficiados con el aumento en el empleo público.

Gasto social e inversión pública en niveles históricos, pero vulnerables

Las presiones fiscales generadas por la rigidez a la baja de los salarios y el empleo públicos, así como de las pensiones, amenaza la sostenibilidad de los niveles actuales de gasto social e inversión pública. En el último quinquenio estos rubros pasaron de 1,1% y 2,6% del PIB en 2005, a 2,4% y 4,7% del PIB en 2010, respectivamente.

En 2010 el Gobierno anunció que la inversión pública seguiría creciendo y que los gastos en las áreas de seguridad y cuidado de la niñez serían una excepción en la búsqueda del objetivo de que los gastos recurrentes no aumentarían

CUADRO 3.11

Composición del gasto del Gobierno Central (porcentaje del PIB)

	Remuneraciones	Pensiones	Compras	Gasto de capital	Resto de transferencias	Capitalización de bancos	Intereses
2005	5,4	2,3	0,5	1,1	2,6		4,1
2006	5,5	2,2	0,5	0,9	2,4		3,8
2007	5,2	2,4	0,5	1,3	2,3		3,1
2008	5,5	2,4	0,6	1,8	2,9	0,4	2,2
2009	6,7	2,8	0,6	1,8	3,5		2,1
2010	7,2	2,8	0,6	2,4	4,7		2,1

Fuente: Rosales, 2011, con datos del Ministerio de Hacienda.

más del 5% en ese año. Pero, al mismo tiempo, las autoridades hacendarias reconocieron que buena parte de los gastos que se incrementaron en el 2009 eran inflexibles a la baja (Ministerio de Hacienda, 2010). Ante la dificultad de aprobar con prontitud la reforma tributaria enviada al Congreso, y en respuesta al pobre desempeño que muestra la recaudación, el Gobierno Central se ha visto obligado a realizar mayores ajustes en el gasto. Recientemente se emitió una directriz presidencial para subejecutar el 20% del presupuesto de las instituciones del Estado, exceptuando salarios, intereses de la deuda y algunas transferencias corrientes. Esto significa que el margen para hacer recortes quedó limitado a la compra de bienes y servicios y a otros gastos menores, si se decide mantener el compromiso de no afectar la inversión pública y el gasto social.

Las cifras acumuladas de los primeros cinco meses de 2011 reflejan los esfuerzos de recorte de gastos del Gobierno, dado que sus egresos totales pasaron de un crecimiento real de 17,7% en 2010, a 4,9% en 2011 (cuadro 3.12). Si se excluyen los intereses, la expansión pasa de 19,4% a 5,6% entre ambos años. Sin embargo, cuando se observan los distintos rubros que componen el gasto corriente (sin intereses), se aprecia que las mayores reducciones ocurren en los gastos de capital, que incluso se contraen 7,1%, y en las transferencias (donde se contabilizan los programas sociales), que pasan de crecer un 27,7%

CUADRO 3.12

Crecimiento real de los gastos del Gobierno Central (variación porcentual, acumulado a mayo de cada año)

	2007	2008	2009	2010	2011
Gastos totales	8,5	2,4	12,1	17,7	4,9
Gastos sin intereses	11,8	13,7	18,1	19,4	5,6
Remuneraciones	2,0	7,1	22,4	15,8	8,3
Bienes y servicios	19,9	4,2	27,8	14,7	5,5
Transferencias	20,0	12,7	15,2	27,7	5,2
Gastos de capital	39,9	65,6	9,4	2,4	-7,1
Intereses	0,4	-28,5	-14,2	7,6	0,3

Fuente: Rosales, 2011, con datos del Ministerio de Hacienda.

en 2010, a un 5,2% en 2011. Los gastos en remuneraciones también crecen menos, pero la magnitud del ajuste es más baja.

El efecto de los resultados antes expuestos se comienza a reflejar en la estructura de los gastos del Gobierno, en la cual las remuneraciones ganan participación con respecto a los gastos de capital y las transferencias, a pesar de que estas últimas conforman, junto con los programas sociales, el gasto asociado a las pensiones.

Estas vulnerabilidades, que ya empiezan a percibirse en el gasto social y la inversión pública, podrían ser mayores ante un eventual aumento en las tasas de interés, dado que ese es un rubro sobre el cual el Gobierno no tiene margen de maniobra. Por fortuna, en los últimos años esas tasas han estado en niveles históricamente bajos, lo que

ha dado un alivio temporal a la presión financiera del Gobierno.

Es importante señalar que, en el último quinquenio, el ahorro derivado de las bajas tasas de interés fue equivalente al 2% del PIB, cifra que casi duplica el incremento que registraron los gastos de capital en el mismo período y similar al aumento en las transferencias sociales. En este sentido, surge una interrogante acerca del manejo que se le dio a este ahorro desde el punto de vista de la flexibilidad para enfrentar una eventual reversión en las tasas de interés. Si el ahorro se canalizó hacia el pago de salarios, tan pronto como la situación internacional se revirtiera, el Gobierno vería crecer su desequilibrio financiero de manera inmediata, a menos que redujera el gasto social y la inversión pública.

Deterioro en variables que determinan dinámica de la deuda pública

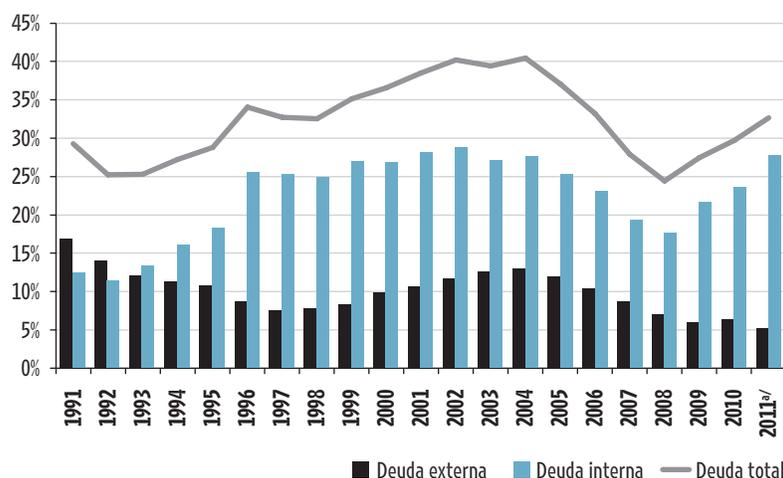
La notable mejoría que experimentó la deuda pública en los años previos a la crisis comenzó a deteriorarse en el 2009 (gráfico 3.21), cuando se revirtieron dos de las variables que determinan su tendencia: el crecimiento del PIB y el superávit primario del Gobierno Central. En la actualidad solo las tasas de interés reales favorecen su dinámica.

El financiamiento de la brecha fiscal se obtiene tanto de fuentes internas como externas, y la manera de combinarlas tiene consecuencias distintas para la economía. En el trienio 2006-2008 el superávit primario fue positivo como porcentaje del PIB (2,7%, 3,7% y 2,4% respectivamente), lo que permitió que en 2007 el Gobierno Central amortizara parte de la deuda que había contraído con la banca comercial y a través de empréstitos externos; en 2008 además logró amortizar parte de la deuda interna bonificada. Esta situación contrasta con la de 2009 y 2010, cuando el resultado primario con respecto al PIB se tornó negativo en 1,3% y 3,1%, en cada caso. Esto hizo que la colocación de títulos se “disparara” y el Gobierno tuviera que recurrir de nuevo a la banca comercial, lo que no hacía desde 2004. Además, en 2010 la deuda externa volvió a utilizarse como fuente de financiamiento.

El efecto del mayor financiamiento del Gobierno sobre las tasas internas de interés no fue motivo de preocupación en 2009 y 2010, gracias a que la situación en los mercados internacionales ha favorecido que las tasas externas se ubiquen en mínimos históricos. No obstante, cuando esas tasas tiendan al alza y el crédito al sector privado retome una senda más dinámica, el panorama se tornará complejo. Con tasas más altas, resultados primarios negativos y un bajo crecimiento del PIB, y en ausencia de recursos tributarios frescos, la vulnerabilidad fiscal será crítica. Además, la situación podría complicarse aún más con la reversión del tipo de cambio, en virtud de que el Gobierno ha venido incrementando sus captaciones

GRAFICO 3.21

Razón entre la deuda del Gobierno Central y el PIB



a/ Estimación propia con base en el Presupuesto Ordinario del Gobierno de la República.

Fuente: Angulo, 2011.

en moneda extranjera y ha decidido financiar buena parte de las brechas fiscales con empréstitos externos.

Pese a sus resultados fiscales, en el 2010 Costa Rica obtuvo por primera vez en su historia el grado de inversión³⁹, que otorgan las agencias internacionales calificadoras de riesgo. De alguna manera el desempeño macroeconómico, la capacidad para salir de la crisis y la voluntad del Gobierno para impulsar una reforma fiscal favorecieron este resultado. Pero en el contexto de una profundización del desequilibrio fiscal y un incremento en la relación entre la deuda y el PIB, las agencias calificadoras tendrían que reconsiderar su percepción sobre la capacidad del país para atender sus compromisos financieros futuros. Esto repercutiría en una elevación de la prima por riesgo y, por tanto, en el costo de endeudamiento, lo que a su vez generaría un círculo vicioso en el problema fiscal.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE SITUACIÓN, VULNERABILIDADES Y PERSPECTIVAS FISCALES, véase Angulo, 2011, en www.estadonacion.or.cr

Tema especial: Debilidades en el proceso de negociación afectan la aprobación de la reforma tributaria

Históricamente, los procesos de debate y aprobación de las reformas fiscales en el país se han caracterizado por ser complejos y terminar, en la mayoría de los casos, con el rechazo. El denominado “Plan Fiscal” que el Gobierno presentó al Congreso en 2010 no ha sido la excepción, al menos en la etapa inicial de su tramitación. Con el propósito de explorar las causas de la oposición a esta iniciativa y los márgenes de negociación para hacerla viable, se realizó una ronda de entrevistas con actores clave involucrados en su discusión (diputados, expertos, empresarios y representantes de sindicatos y del Poder Ejecutivo).

Si bien pueden ser varias las razones que ayudan a entender la dificultad que tiene el país para aprobar reformas fiscales, hay un amplio consenso en cuanto a las deficiencias en el proceso de diálogo y en el diseño de las propuestas, a lo que se agrega la presencia de intereses políticos y económicos irreconciliables en el Poder Legislativo. Este hallazgo también lo reportó una

investigación de Gómez y O'Farrell (2009), específicamente para el caso de la reforma presentada en 2002, en la cual se indica que, más allá de la solidez técnica que pueda tener un proyecto y la complejidad de la situación fiscal, el proceso de consulta, discusión y negociación es determinante para su aprobación.

Las y los actores entrevistados externaron diversas opiniones sobre el proceso de negociación del “Plan Fiscal” que presentó el Poder Ejecutivo en 2010. En primera instancia destacaron que hubo deficiencias en la forma en que se dio a conocer el proyecto a los distintos sectores; en este sentido, señalaron que existe una diferencia entre “informar” y “consultar” acerca de las iniciativas de reforma.

Si los proyectos se consultaran y negociaran con las partes involucradas antes de su envío al Congreso, disminuiría el desgaste que se produce actualmente durante el debate legislativo, el cual es mayor por la reticencia que muestran ciertos sectores a negociar sobre propuestas en las que no han tenido la oportunidad de ofrecer sus argumentos y posiciones.

La mayoría de los actores afirma que rechazó la reforma original, pero también expresa su anuencia a negociar. Por el contrario, son pocos los actores que se oponen rotundamente y escasos

los que hubieran aprobado la propuesta sin exigir algún cambio. En el capítulo 5 de este Informe se complementan estos hallazgos tomando en cuenta la posición de los actores y su incidencia en el proceso de aprobación o veto del proyecto.

La valoración general que se desprende de las entrevistas realizadas debe ser analizada en detalle, ya que, según el tema de que se trate y la afectación que puedan producir las reformas en las actividades de interés para los consultados, la aprobación, rechazo o negociación pueden ser diferentes, lo mismo que el peso político que representa cada uno de los actores involucrados.

De acuerdo con los resultados de las entrevistas, los aspectos en que hay mayor consenso son: i) el cobro del impuesto de ventas a los profesionales liberales, ii) la unificación de la tasa del impuesto sobre la renta⁴⁰ y iii) el gravamen sobre las ganancias de capital.

El gravamen a la educación enfrenta una fuerte oposición, en tanto que hay factibilidad de negociación en los siguientes temas: i) incrementar la tasa del impuesto de ventas, ii) redefinir las exenciones de la canasta básica y iii) aumentar y nivelar el impuesto a los ingresos de capital, aunque este último tema comparte igual número de posiciones negativas y positivas (cuadro 3.13). Otro de los objetivos de las entrevistas

fue identificar los elementos que deben entrar en la negociación para que el proyecto sea viable. En el caso del impuesto de ventas la principal preocupación es su efecto en la equidad, dada su naturaleza regresiva. No existen estudios que determinen cuál sería el impacto real que tendría la conversión del impuesto de ventas en uno al valor agregado, especialmente sobre el consumo de los hogares de ingresos bajos y medios. Esta incertidumbre le resta a la iniciativa el apoyo de varios actores.

Como se mencionó, en el caso del impuesto de ventas los aspectos en los que hay un margen de negociación más amplio son el aumento de la tasa, combinado con una adecuada propuesta de exenciones a la canasta básica. En el impuesto sobre la renta, el tema con mayor consenso es el de incrementar y nivelar el gravamen a los ingresos de capital, y la preocupación principal, cómo lograrlo mediante la aplicación de diferenciaciones. En el cuadro 3.14 se sistematizan los factores que, a criterio de las y los entrevistados, deben tomarse en cuenta en la negociación para mejorar la viabilidad del proyecto en estas áreas.

Es importante señalar que el aumento en la tasa del impuesto de ventas tiene una mayoría de actores (siete personas) en la categoría de “negociables”, pero también un número importante de

CUADRO 3.13

Posición de los actores, según tema incluido en la propuesta original de la Ley de Solidaridad Tributaria (expediente 17959)

Tema	Se oponen rotundamente	Negociables	Apoyan la propuesta	Total de actores ^{a/}
Impuesto de ventas				
Aumento en la tasa del impuesto de ventas	5	7	2	14
Aplicación de un impuesto de ventas a los profesionales liberales, alquileres y otros	3	4	8	15
Impuesto a la educación	6	3	4	13
Redefinición de la canasta básica	2	7	3	12
Impuesto sobre la renta				
Tasa uniforme	3	2	8	13
Aumentar y nivelar el impuesto a los ingresos de capital	3	6	6	15
Gravar las ganancias de capital	3	3	7	13

a/ Los casos en que se registran menos de quince actores se explican porque los entrevistados no hicieron referencia al tema.

Fuente: Gómez y Meneses, 2011.

CUADRO 3.14

Aspectos negociables en torno a los impuestos de ventas y renta, según tema

Tema	Preocupación	Elementos para negociar	Prioridad ^{a/}
Aumento en la tasa del impuesto de ventas	Impacto en la equidad (perdedores y ganadores)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Proteger 233 bienes y servicios, que representan el consumo de las clases media y baja. ■ La propuesta debe ser explícita en cuanto a los bienes y servicios exentos, así como en justificar que las exenciones son las más adecuadas y demostrar su impacto. ■ Definir una canasta exenta amplia. 	45,5
	Otras alternativas y excepciones	<ul style="list-style-type: none"> ■ No gravar salud. ■ No gravar educación. ■ Proteger a las PYME. ■ Hacer un mayor uso del impuesto sobre la renta. 	36,4
Redefinición de la canasta básica	Impacto en la equidad (perdedores y ganadores)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Que se garantice la protección de la clase media. ■ Que se garantice que el impacto del cobro sea progresivo. ■ Que se definan mecanismos de devolución del impuesto para los grupos de menor ingreso. ■ Que sea robusta, que se exoneren más productos. ■ Tomar en cuenta el consumo de los quintiles segundo y tercero, además del primero. 	71,4
Aumentar y nivelar el impuesto a los ingresos de capital	Aplicar diferenciación en el cobro	<ul style="list-style-type: none"> ■ Trato especial para: cooperativas, asociaciones solidaristas, sectores de escasos recursos (como donaciones, herencias), pensionados y empresas sociales, sin importar su tamaño. ■ No gravar empréstitos de los bancos. 	66,7

a/ Solo incluye las opciones con los mayores porcentajes de respuesta.

Fuente: Gómez y Meneses, 2011.

actores (cinco) que se oponen de manera rotunda. Las principales razones de su rechazo siguen siendo las asociadas al efecto en la equidad, sobre todo por el carácter regresivo del impuesto. Pero además entran en juego otros elementos, entre ellos la gestión tributaria; durante las entrevistas fueron recurrentes las manifestaciones sobre la necesidad de mejorar el gasto público en términos de cantidad y calidad, así como de controlar la evasión y la elusión de los impuestos ya existentes, antes de pensar en nuevos tributos. También se mencionó que, dada la actual coyuntura, se debe esperar a que la economía se recupere antes de proceder.

El gravamen a la educación, como se indicó anteriormente, es el que concentra la mayoría de posiciones no negociables. Las razones que se señalan para ello son:

- Afectaría a las clases media y baja, en especial a los asalariados, que son quienes más acuden a la educación privada.

- Restringiría el acceso a personas provenientes de hogares de menores ingresos, que buscan en el sector privado una alternativa diferente a la que ofrece la educación pública.

- Lo anterior sucedería en un contexto en el que el Estado no tiene capacidad para atender a toda la población por medio de la educación pública.

Tres de las personas que se oponen a la propuesta consideran que podrían negociar el cobro del impuesto, siempre y cuando se realizaran los siguientes ajustes:

- Ampliar el monto mínimo por encima del cual se cobraría el impuesto.
- Garantizar que el impacto de ese cobro sea progresivo.
- Gravar solo escuelas y colegios privados, y no tocar a las universidades.
- Garantizar el traslado del 8% del PIB a la educación.

Los hallazgos aquí comentados confirman la necesidad de mejorar las estrategias que se siguen al diseñar y negociar las propuestas de reforma fiscal, enfatizando en la identificación de las áreas que pueden ser negociables y en torno a las cuales es posible generar consensos más amplios.

Texto sustitutivo sin cambios en aspectos controversiales

Como se indicó en la sección precedente, las deficiencias en el proceso de diseño y negociación del proyecto de Ley Solidaridad Tributaria son señaladas como la principal causa por la cual el texto original encontró un clima de amplio rechazo al entrar en la corriente legislativa.

La reciente presentación de un texto sustitutivo parece indicar que el Poder Ejecutivo decidió negociar con algunos actores en procura de mejorar las posibilidades de aprobación de la propuesta. Sin embargo, las diferencias entre el texto sustitutivo y el proyecto original son menores, salvo algunas concesiones dadas a ciertos sectores (Gómez y Meneses, 2011).

En efecto, los elementos incorporados en el texto sustitutivo se refieren a concesiones para grupos que antes no estaban contemplados pero que son percibidos como “socialmente sensibles”, por ejemplo el cooperativismo y el solidarismo, los cuales recibieron un tratamiento especial para los excedentes que generan sus actividades. En los temas más controversiales, en particular el gravamen a la educación y el aumento en la tasa del impuesto al valor agregado, el nuevo texto no contiene modificaciones con respecto a la propuesta original (cuadro 3.15).

Otro tema considerado en la nueva propuesta del Gobierno es la ampliación de la canasta básica alimentaria que estará exenta del impuesto de ventas, en atención a lo solicitado por algunos sectores. Sin embargo, el desglose que se incluye es incompleto, toda vez que la definición final de la canasta recaerá en los ministerios de Planificación y Hacienda, con base en el consumo efectivo de las familias que se encuentran bajo la línea de pobreza.

La toma de decisiones en materia de impuestos demanda información oportuna, que fomente una discusión objetiva. En este sentido, resultan de gran

utilidad los ejercicios analíticos que buscan conocer el impacto de los tributos, las características de quienes los pagan y la estructura de la recaudación (recuadro 3.4).

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE **MAPEO POLÍTICO**, véase Gómez y Meneses, 2011, en www.estadonacion.or.cr

Nueva propuesta de reforma tiene menor impacto en la equidad, la pobreza y la inflación, pero aún hay margen de mejora

A partir de los proyectos de reforma fiscal (original y sustitutivo) presentados por el Gobierno, Meneses y Segura (2011) llevaron a cabo un conjunto de simulaciones con los diferentes esquemas de exención del impuesto de ventas a los bienes y servicios de la canasta básica, con el fin de estimar su impacto sobre la recaudación, la equidad, la inflación y la pobreza.

En la propuesta inicial se reduce la cantidad de rubros exentos de la canasta básica. Se grava la mayoría de los servicios que hoy están exentos:

educación, salud y servicios profesionales, entre otros; además se eleva la tasa del impuesto, de 13% a 14% (gráfico 3.23). En esta versión no se detalla la composición de la canasta básica. En el texto sustitutivo sí se presentan de forma explícita los bienes y servicios incluidos en ella. El número de rubros exentos aumenta a 236, de 93 contemplados originalmente. Sin embargo, esta cifra es menor que la actual.

Para medir el impacto de ambos proyectos se realizaron dos simulaciones. La primera es una aproximación de la propuesta original, aumentando la tasa del impuesto de ventas de 13% a 14%, en tanto en la segunda se toman en cuenta los 236 bienes y servicios⁴¹ exentos del texto sustitutivo, pero manteniendo la tasa del 13%. La comparación entre las simulaciones evidencia que la nueva propuesta reduce el impacto negativo de la reforma fiscal sobre la equidad, la inflación y la pobreza.

En el caso de la equidad, utilizando como indicador el porcentaje que representa el aumento del gasto en el ingreso de los hogares, el impacto pasa de ser regresivo a neutro. Como se observa en la gráfico 3.24, con la primera propuesta de reforma, el aumento del

CUADRO 3.15

Cambios en el proyecto de Ley de Solidaridad Tributaria, según actores interesados

Cambio propuesto	Artículo texto sustitutivo	Actor interesado
Canasta básica exenta compuesta por 233 bienes y servicios	Transitorio X	Diputados
Exoneración de ayudas técnicas a personas con discapacidad	Artículo 8, inciso 6, modificación al artículo 9 de la Ley del Impuesto sobre las Ventas, numeral 14	Diputados
Desarrollo de la normativa sobre precios de transferencias	Artículo 1, modificación al artículo 15 de la Ley del Impuesto sobre la Renta	Diputados, empresarios
Eliminación del impuesto mínimo a los ingresos		Empresarios
Conversión del mínimo exento en una base exenta en la educación privada	Artículo 8, inciso 5, modificación del artículo 9 de la Ley del Impuesto sobre las Ventas, numeral 9	Diputados, sindicatos
Exoneración del impuesto de la renta a las empresas sociales	Artículo 1, modificación al artículo 3 de la Ley del Impuesto sobre la Renta	Diputados
Tratamiento especial a los excedentes de los sectores solidarista y cooperativista	Artículo 2, modificación del artículo 32 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, adición de los incisos: a bis y a ter	Diputados
Impuesto diferenciado a los servicios hospitalarios privados	Artículo 9, inciso 2, adición del artículo 10 bis a la Ley del Impuesto sobre las Ventas	Diputados

Fuente: Murillo, 2011.

RECUADRO 3.4

Esfuerzos por generar información para mejorar la toma de decisiones en materia tributaria

Cada vez más, el complejo escenario fiscal del país demanda de las entidades responsables información que brinde mayor claridad para la toma de decisiones en esta materia. Con ese propósito, el Ministerio de Hacienda realizó un primer ejercicio de depuración de datos de la recaudación del impuesto sobre la renta.

Los hallazgos de este ejercicio, aunque preliminares, arrojan información interesante. En primera instancia, confirman el carácter progresivo que tiene el impuesto sobre la renta, pero además revelan la existencia de altos márgenes de evasión y la reducción de la capacidad de cobro, debido a las exoneraciones y créditos que favorecen tanto a personas físicas como jurídicas. A continuación se detallan los principales resultados.

- El pago del impuesto sobre la renta tiene una alta concentración en los contribuyentes de mayores ingresos. En el caso de las personas físicas con actividad lucrativa (sin incluir a los asalariados) el

66% del impuesto es pagado por el 2% de los contribuyentes de mayores ingresos. La concentración es mayor entre las personas jurídicas: el 2% de los contribuyentes de mayores ingresos paga el 88% del impuesto recaudado (gráfico 3.22).

- El impuesto es progresivo, pero su porcentaje de pago es relativamente bajo. La recaudación proveniente de las personas físicas con actividad lucrativa representa tan solo un 5,1% del total de sus ingresos reportados antes de aplicar los créditos (tomando en cuenta un registro de 190.730 contribuyentes). En el caso de las personas jurídicas la proporción es del 19,4% (registro de 143.131 contribuyentes).

- Las exenciones y créditos existentes hacen que el cobro se haga entre los deciles de mayor ingreso: el impuesto de renta pagado por las personas físicas con actividad lucrativa se origina a partir del octavo decil, y el de las personas jurídicas a partir del sexto.

- El ingreso promedio reportado por los 190.730 contribuyentes de renta de personas físicas con actividad lucrativa es de 1,7 millones de colones. Sin embargo, hay notables diferencias si los montos se desagregan por centiles. Los centiles 99 y 100 reportan ingresos de alrededor de 10 y 27 millones de colones, respectivamente, y el impuesto pagado por estos grupos asciende a 1,2 millones y 4,5 millones de colones. En el caso de las personas jurídicas, el ingreso promedio reportado por los 143.131 contribuyentes es cercano a 13,4 millones de colones. Para los centiles 99 y 100 los ingresos son de 56 y 1.120 millones de colones, y los montos aproximados de pago del impuesto son 14 y 214 millones de colones.

Si bien este ejercicio requiere un mayor trabajo de depuración de datos, es un esfuerzo importante para romper las fronteras de información y tomar decisiones con insumos pertinentes y oportunos.

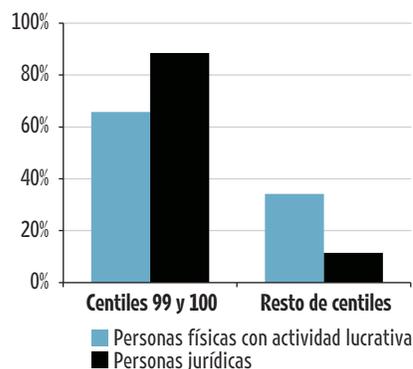
Fuente: Meneses, 2011, con datos del Ministerio de Hacienda.

gasto alcanza un 6% del ingreso de los hogares del primer decil, y solo el 2,9% de los ingresos del último decil. Con el texto sustitutivo el efecto es el contrario, y además mucho menor. Para el primer decil el gasto adicional representa un 1,4% de su ingreso y para el decil de mayores ingresos la cifra es de un 1,8%.

En lo que respecta a la inflación y la pobreza, con la propuesta original la primera aumenta un 4,2% y la segunda en 1,6 puntos porcentuales, mientras que con el texto sustitutivo los resultados son de 1,3% y 0,6 puntos porcentuales, respectivamente.

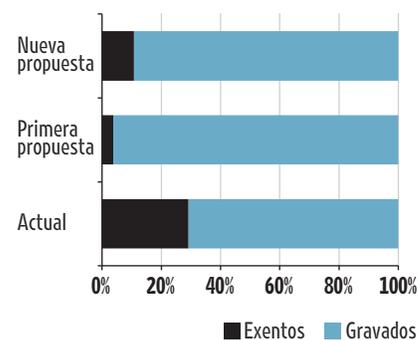
Por último, el impacto en la recaudación es positivo en ambas propuestas. Con la original el incremento anual en términos del PIB alcanza un 2,2%, en tanto que con la nueva el aumento es de casi la mitad (1,2%). Hay que tomar

GRAFICO 3.22

Distribución de la renta pagada por las personas físicas con actividad lucrativa y las personas jurídicas, según centil de ingreso

Fuente: Meneses, 2011, con datos del Ministerio de Hacienda.

GRAFICO 3.23

Estructura de la canasta básica, por bienes y servicios exentos y gravados

Fuente: Meneses y Segura, 2011.

en cuenta que esta simulación incluye únicamente el estimado del impuesto de ventas proveniente de los hogares registrados en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos del 2004, y no considera el tema de la evasión.

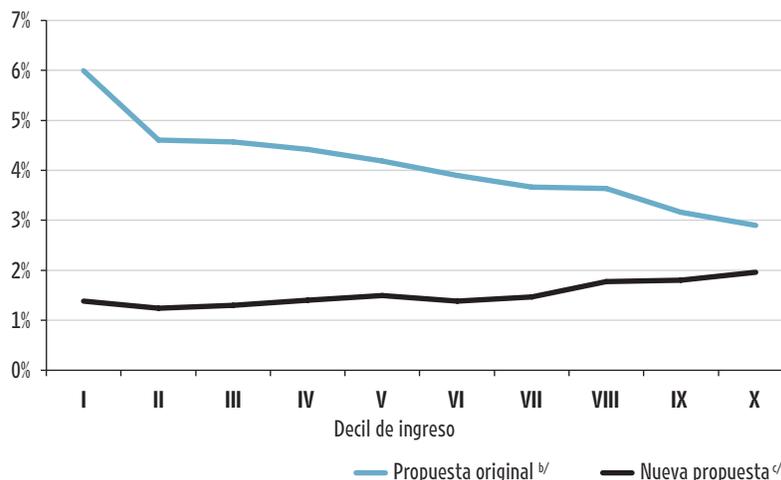
En términos generales, el costo de obtener una mayor recaudación mediante una reducción en las exenciones antes indicadas, se logra a costa de impactar negativamente la equidad, la inflación y la pobreza. Esto no es de extrañar, pues varios estudios (Caspersen y Metcalf, 1994; Cardoza y Vargas, 2004; Gutiérrez-Saxe et al., 1995 y Silva, 2008, entre otros) demuestran que el impuesto de ventas tiene impactos regresivos (afecta a los hogares de menores ingresos más que a los hogares más ricos), pero resulta más fácil de controlar (reducir evasión) y de realizar modificaciones que otros tributos, como el de renta.

Si bien en términos generales el impuesto de ventas es de naturaleza regresiva, hay alternativas para modificar las exenciones con un leve margen de progresividad; con ello el impacto en la recaudación es menor, pero siempre positivo. Gutiérrez-Saxe et al. (1995) presentan como opciones gravar los bienes y servicios que consumen los deciles de mayores ingresos, fijar una tasa al consumo de electricidad que sobrepase un mínimo establecido -como se hace en la actualidad- y gravar los viajes aéreos, la telefonía y los servicios de educación. Este conjunto de simulaciones demostró que es posible aumentar la recaudación tributaria y, simultáneamente, mejorar la equidad.

Por su parte, Meneses y Segura (2011) encontraron que tasar los servicios de educación y salud genera impactos moderados en la recaudación, recae en los hogares de mayores ingresos y tiene un bajo impacto en la inflación y la pobreza. Sin embargo, tendría un importante costo social, asociado a un

GRAFICO 3.24

Incremento del gasto total del hogar como porcentaje de los ingresos^{a/}



a/ Este indicador se obtiene dividiendo el cambio en el gasto del hogar entre su ingreso. El cambio en el gasto corresponde al gasto simulado menos el gasto base.

b/ Se gravan con 14% todos los bienes y servicios a excepción de los productos de la canasta básica alimentaria, los medicamentos y el alquiler de vivienda, quienes quedan exentos. Además, los servicios de educación se gravan con el 10%.

c/ Dejar exento los 236 bienes y servicios detallados en el texto sustitutivo del proyecto de Ley de Solidaridad Tributaria presentado a la Asamblea Legislativa el 17 de junio de 2011. El resto de bienes pagan el 13%.

Fuente: Meneses y Segura, 2011, con base en los proyectos (original y sustitutivo) de Ley de Solidaridad Tributaria.

menor acceso a la educación por parte de la población pobre (cuadro 3.16). El impacto progresivo se reduce si se incluyen los bienes (medicamentos y productos para la educación), debido a que en el consumo de estos, a diferencia de los servicios, los hogares de menores ingresos tienen una mayor participación. También se pueden lograr aumentos en la recaudación, con bajo impacto en la equidad, la pobreza y la inflación, si se eliminan las exenciones actuales a los diez bienes y servicios de mayor consumo de los hogares ricos que hoy están exentos (servicio doméstico, viajes aéreos, educación universitaria).

Finalmente, se identifican ciertos grupos de bienes y servicios que tiene impactos diferenciados sobre las variables bajo análisis y ello puede, por lo

tanto, ayudar a tomar decisiones más acertadas sobre las exenciones de la canasta básica.

En el proceso de discusión de la reforma fiscal, el Programa Estado de la Nación fue llamado por la Asamblea Legislativa a exponer su criterio sobre el proyecto de Ley de Solidaridad Tributaria, en sus dos versiones. En el recuadro 3.5 se resumen las ideas planteadas en ese contexto.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE EL IMPACTO DE LA CANASTA DE EXENCIONES PROPUESTA EN EL TEXTO SUSTITUTIVO DEL PROYECTO DE LEY DE SOLIDARIDAD TRIBUTARIA,

véase Meneses y Segura, 2011, en www.estadonacion.or.cr

CUADRO 3.16

Impacto de las simulaciones en variables seleccionadas

Simulación	Recaudación	Ingreso		Inflación	Pobreza	Porcentaje de bienes y servicios exentos
		Grupo en que recae	Variación del gasto en relación con el ingreso			
Transporte	Alto	Todos los grupos	Alto	Alto	Alto	19,3
Alimentos y bebidas no alcohólicas	Alto	Los más pobres	Alto	Alto	Alto	20,1
Bienes y servicios diversos	Alto	Todos los grupos	Medio	Bajo	Medio	11,8
Recreación y cultura	Medio	Todos los grupos	Medio	Bajo	Medio	16,3
Prendas de vestir y calzado	Medio	Los más pobres	Medio	Bajo	Medio	10,3
Comunicaciones	Medio	Deciles intermedios	Bajo	Bajo	Medio	1,0
Educación	Medio	Los más ricos	Bajo	Medio	Medio	1,6
Muebles, artículos para el hogar y para la conservación ordinaria del hogar	Bajo	Los más pobres	Bajo	Medio	Medio	7,3
Alimentos y bebidas no alcohólicas consumidos fuera del hogar	Bajo	Todos los grupos	Bajo	Medio	Medio	5,2
Bebidas alcohólicas y tabaco para consumo en el hogar	Bajo	Los más pobres	Bajo	Bajo	Medio	0,8
Alquiler de vivienda, agua, electricidad	Bajo	Deciles intermedios	Bajo	Medio	Medio	3,4
Salud	Bajo	Los más pobres	Bajo	Bajo	Medio	1,0

Fuente: Meneses y Segura, 2011.

RECUADRO 3.5

Apreciaciones sobre la Ley de Solidaridad Tributaria

Respondiendo a la consulta sobre la Ley de Solidaridad Tributaria, expediente 17959, recibida el 1 de febrero del 2011, y en relación con el texto original, el Programa Estado de la Nación destacó que una reforma en este ámbito es crucial para la gobernabilidad del país y la buena valoración del sistema político; además se refirió a la situación fiscal y, brevemente, a la propuesta de reforma presentada.

Con base en los *Informes Estado de la Nación*, la respuesta del Programa se sintetizó en siete afirmaciones centrales: i) la ciudadanía manifiesta una creciente desafección hacia el sistema político, las instituciones y los partidos políticos (todos), e insatisfacción ante la acción pública y la forma de hacer política, ii) como lo muestran ejemplos nacionales, que el Estado gaste menos no significa que la sociedad ahorre, lo

que tampoco auspicia un mayor crecimiento, iii) es indispensable lograr capacidad de preparar y ejecutar políticas públicas, es decir, la operatividad del Estado para entregar a la ciudadanía bienes públicos de calidad, de manera oportuna y transparente, iv) los sectores más dinámicos de la economía concentran las acciones de fomento de las políticas públicas, pero tienen débiles encadenamientos productivos, sociales y fiscales, v) son necesarios recursos fiscales frescos (nuevos o generados mediante la reducción de la evasión y la elusión), vi) la propuesta (expediente 17959 original) no ofrece una respuesta plenamente satisfactoria a las apreciaciones anteriores y vii) la propuesta (expediente 17959 original) no es clara respecto a la equidad, ni a los impactos en los precios.

Estas consideraciones fueron retomadas por el Programa al referirse al texto sustitutivo, pues en él se mantienen muchos

de los alcances de la propuesta anterior. No obstante, se reconoció que la incorporación de cambios lleva a tener esperanza, con algún fundamento, de que es posible desentrabar la capacidad de adaptar la institucionalidad, mediante el diálogo y el entendimiento. Ese fundamento de esperanza es sugerido, por lo pronto, por los acontecimientos que se han venido dando en el seno de la Asamblea Legislativa, que parecen modificar la manera de hacer política. Esto, sin embargo, puede revertirse, lo que reforzaría el desencanto ciudadano, en cuyo caso todo el sistema político perdería, no solo el Gobierno. Actualmente resulta aun más crucial el trabajo responsable de la Asamblea Legislativa, para ofrecer resultados concretos a la ciudadanía y, de esta forma, lograr que el sistema político, en su conjunto, recupere credibilidad y prestigio.

La coordinación del capítulo estuvo a cargo de Julio Rosales. Karla Meneses fue la investigadora asociada, con el apoyo de Jennyfer León.

Se elaboraron los siguientes insumos: “Rasgos e implicaciones de la recuperación económica (2009-2010)”, de Julio Rosales; “Recuperación del sector exportador en un contexto de crisis”, “Factores que explican la mortalidad de las Pymes exportadoras” y “Desempeño de las Mipymes exportadoras: evolución, oportunidades y desafíos”, de Luis Rivera; “El emprendedurismo en Costa Rica”, de Petra Petry y Marcelo Lebendiker (Parque Tec); “Semiformalidad de las Mipyme en Costa Rica: su relación con la competitividad y el desarrollo”, de Lizette Brenes (Observatorio de Mipymes); “Resultados y limitaciones de las políticas y programas de apoyo financiero a las Mipymes”, de Francisco Sancho; “La inversión extranjera directa en Costa Rica: principales determinantes y efectos en el desarrollo nacional y regional”, de Jorge Mario Martínez y René Hernández (Cepal); “Política cambiaria e inflación: retos y vulnerabilidades en un contexto de recuperación económica”, de Pablo Villamichel y “Situación, vulnerabilidades y perspectivas fiscales”, de José Eduardo Angulo.

Se realizaron las siguientes contribuciones especiales: “Puntarenas: desafíos de las zonas de menor desarrollo para atraer y aprovechar la IED”, de Rafael Arias; “Esfuerzos por fomentar encadenamientos enfrentan importantes retos interinstitucionales”, de Albán Sánchez; “Importancia de la internacionalización de las empresas del sector de tecnologías digitales”, de Micaela Mazzei; “Esfuerzos por generar información para mejorar la toma de decisiones en materia de recaudación”, de Karla Meneses, y “Encuesta a empresas micro, pequeñas y medianas que exportan o dejaron de exportar”, de Unimer. Juan Guillermo Murillo realizó las

entrevistas del mapeo político de la reforma fiscal, datos que fueron procesados por José Antonio Rodríguez.

Un agradecimiento especial a la CCSS por el procesamiento de datos de empleo de empresas exportadoras y el suministro de estadísticas de asalariados; también al Ministerio de Hacienda por la entrega de estadísticas de recaudación.

La edición técnica fue realizada por Miguel Gutiérrez Saxe, Jennyfer León, Karla Meneses y Susan Rodríguez. Se agradecen los comentarios de Eduardo Alonso, Leda Muñoz y Marcela Román.

La revisión de cifras la efectuaron Jennyfer León, José Antonio Rodríguez, Antonella Mazzei y Natalia Morales.

Los talleres de consulta se realizaron los días 26 de mayo, 23 de junio y 16 de agosto de 2011, con la participación de Julieta Abarca, Ileana Alfaro, Eduardo Alonso, Rebeca Alvarado, María Aminta Quirce, José Eduardo Angulo, Irene Arguedas, Laura Arguedas, Ligia Bermúdez, Margarita Bolaños, Lizette Brenes, Álvaro Cáliz, Lucy Conejo, Luis Corrales, Helio Fallas, Cathalina García, María Elena González, Velia Govaere, Milena Grillo, Ilse Gutiérrez, Roberto Jaikel, Pedro León, Kattia Madrigal, Jorge Mario Martínez, Ricardo Matarrita, Rocando Medrano, Floribel Méndez, Guido Miranda, Cinthya Monge, Sara Morales, Jorge Muñoz, Leda Muñoz, Yanory Obando, Petra Petry, Eduardo Prado, Víctor Hugo Quesada, Olga Quirós, Pilar Ramos, Luis Rivera, Fernando Rodríguez, Ivannia Rodríguez, Armando Rojas, Ana Ruiz, Carlos Salas, Christopher Sanabria, Víctor Sanabria, Albán Sánchez, Francisco Sancho, Olman Solano, Max Soto, Luis Vázquez, Pablo Villamichel, Verónica Wachong, Emilio Zevallos, Rafael Zumbado y Xinia Zúñiga.

NOTAS

- 1** Se entiende por “emprenderismo” el proceso mediante el cual las personas identifican oportunidades nuevas o modifican una existente en el mercado, para convertirla en una actividad rentable o que le genere beneficios en el largo plazo.
- 2** Por empleo decente se entiende aquel que se da en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad (OIT,1999).
- 3** 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).
- 4** También debe estar fundamentada en la remoción de los factores estructurales que causan inflación inercial.
- 5** 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.
- 6** En la “vieja economía” se incluyen la agricultura para el mercado interno, la agroexportación tradicional y la industria tradicional. En el caso de la “nueva economía”, se consideran la agroexportación no tradicional, las zonas francas y los nuevos servicios empresariales. Por su parte, los servicios de apoyo comprenden los servicios no especializados y los especializados, así como el comercio y el gobierno.
- 7** Entre los principales cambios de la Enaho están el uso de un nuevo marco muestral y de las últimas proyecciones de población, así como un nuevo cuestionario para indagar los temas de interés, que amplía los contenidos y conlleva mejoras conceptuales (INEC, 2010b).
- 8** Los datos de la encuesta van de julio a julio de cada año.
- 9** En el 2009 el ingreso promedio de los ocupados en la “vieja economía” fue más de un 30% inferior al de los empleados en la “nueva economía”, brecha que ha tendido a ensancharse en la última década.
- 10** Para mayor detalle véase Rivera, 2011.
- 11** El “margen extensivo” se refiere a países que exportan más variedad de productos, ya sea hacia mercados con los que ya se hacen negocios, o hacia nuevos destinos. Por su parte, el “margen intensivo” alude a países que exportan más de los mismos productos hacia los mercados con los que ya tienen relaciones comerciales.
- 12** Sin embargo, existe una dinámica del empleo que se debe considerar. Hay empresas exportadoras que se mantienen en el margen de su clasificación de tamaño según número de empleados, y que podrían cambiar de grupo según contraten o despidan empleados durante los años evaluados.
- 13** Este índice se calcula con base en el promedio ponderado de los siguientes indicadores: continuidad exportadora, dinamismo exportador, diversificación de mercados y condiciones de acceso a los mercados de exportación, para un período de cuatro años (entre 2007 y 2010). A partir del ello se definen cuatro categorías de desempeño: altamente exitosa, regularmente exitosa, medianamente exitosa y poco exitosa. La metodología completa de este índice puede consultarse en Procomer, 2011.
- 14** El primer quintil contiene las empresas más pequeñas, en tanto el quinto corresponde a las más grandes, de acuerdo con el monto promedio anual de exportación.
- 15** Este estudio fue realizado para el Programa Estado de la Nación, con el apoyo de la Fundación Omar Dengo.
- 16** Véase Rivera, 2011, para un mayor detalle de la muestra empleada.
- 17** La región del Gran Puntarenas está conformada por tres cantones: Puntarenas, Esparza y Montes de Oro, y doce distritos: Puntarenas Centro, Chomes, Pitahaya, Chacarita, El Roble, Barranca, Miramar, San Isidro, La Unión, Espíritu Santo, Macacona y San Juan Grande.
- 18** Los hallazgos que se presentan son resultado de un proceso amplio de consulta realizado mediante tres encuestas que buscaron determinar: i) las percepciones e intenciones que tendrían los empresarios para trasladar parte de sus operaciones desde el Valle Central a las cercanías de puerto Caldera, ii) las condiciones de la estructura productiva y el mercado de trabajo en la “Gran Puntarenas”, y iii) los requerimientos de calificación de mano de obra en los sectores industrial y de servicios.
- 19** Para un mayor detalle sobre los resultados de los encadenamientos productivos de la IED, véase Monge et al., 2010.
- 20** La encuesta se realizó en el marco del proyecto Global Entrepreneurship Monitor (GEM), aplicado por primera vez en Costa Rica en el 2010, a través de un consorcio creado en el mismo año entre la UCR, la Cámara de Industrias de Costa Rica y Parque Tec como entidad coordinadora general.
- 21** El grupo de los emprendedores iniciales está constituido por los emprendedores nacientes, que son aquellos que no han pagado salarios por más de tres meses, y por los emprendedores en proceso, quienes han pagado salarios por más de tres meses pero menos de tres años y medio. Los emprendedores consolidados corresponden a los que han pagado salarios por más de tres años y medio.
- 22** El informe mundial del GEM (*Global Entrepreneurship Monitor*) se publica desde 1997, pero incluye a Costa Rica a partir del 2010.
- 23** Desde la entrada en operación del SBD se han otorgado 631 avales. En el 2010 se emitieron garantías por 19.272 millones de colones, la mayoría de las cuales respalda créditos de sectores no prioritarios (45%); una cuarta parte se destinó a jóvenes emprendedores (hombres y mujeres de 12 a 35 años), seguidos por mujeres (14%) y, en igual proporción, a zonas de menor desarrollo. Solo un 2% se asignó a proyectos de asociaciones de desarrollo, personas con discapacidad y “tecnologías limpias” (Sancho, 2011).
- 24** A diciembre de 2010 el Fondo contaba con 476,95 millones de colones, de los cuales había colocado 91,4 millones.
- 25** El BNCR colocó el 79,3%, el BCR un 13,8% y el Bancrédito un 6,9%. A diciembre de 2010 el BPDC no había colocado recursos.
- 26** El artículo 49 de la Ley 8634 dispone el establecimiento de una Comisión Evaluadora del SBD. Esta instancia está conformada por representantes de la Escuela de Economía de la UCR, el Programa Estado de la Nación y la Federación de Colegios Profesionales Universitarios de Costa Rica.
- 27** Para más detalle sobre las recomendaciones formuladas por la Comisión véase Gutiérrez-Saxe et al., 2011.
- 28** Dentro del sector informal se incluyen: i) los trabajadores por cuenta propia (excepto los profesionales y técnicos), ii) los trabajadores familiares no remunerados, iii) los trabajadores en microempresas (asalariados y patronos en establecimientos de cinco empleados o menos, excluyendo los profesionales y técnicos) y iv) el servicio doméstico. Los demás empleos no agropecuarios se consideran formales y, para fines analíticos, se diferencia entre estos y el sector agropecuario, del cual no fue posible identificar la informalidad.
- 29** La inelasticidad se refiere a aquellos bienes cuyo consumo no es afectado por la variación de los precios.
- 30** La tasa de política monetaria es la que emplea el BCCR para incidir sobre los niveles de liquidez de la economía.
- 31** El objetivo expreso del programa de compras de reservas no era afectar el tipo de cambio, sino el crecimiento de las reservas con fines precautorios.
- 32** A diferencia de la regulación “microprudencial”, que centra su atención en la solvencia individual de las entidades financieras, la regulación “macroprudencial” se enfoca en vigilar al sistema financiero (instituciones financieras, mercados e infraestructura de los mercados) como un todo y en los efectos de su interacción sobre la economía real.
- 33** La “trinidad imposible” se entiende como aquella situación en la que el BCCR no puede mantener la cuenta de capital abierta, un tipo de cambio predecible y una política monetaria independiente para buscar una menor inflación.

34 La literatura sobre el equilibrio del tipo de cambio real en el largo plazo denomina “factores fundamentales” a una serie de variables que por lo general incluyen los términos de intercambio, los diferenciales de productividad, el grado de apertura al comercio internacional, los aranceles y el gasto de Gobierno.

35 El resultado primario del Gobierno Central se define como la diferencia entre los ingresos totales y los gastos totales, sin considerar el pago de intereses por concepto de deuda.

36 El PPP GDP (PPP PIB) es el producto interno bruto convertido a dólares usando el indicador de paridad de poder de compra. Se trabaja con la *definición de facto* de la población, que incluye a todos los residentes independientemente de su estado legal o de ciudadanía, con excepción de los refugiados no asentados permanentemente en el país de asilo. Para más detalles sobre este indicador véase Banco Mundial, 2011.

37 La recaudación impositiva se refiere a las transferencias obligatorias al Gobierno Central con fines públicos. Se excluyen ciertas transferencias obligatorias como multas, sanciones y la mayoría de las contribuciones al seguro social.

38 Es necesario tener en cuenta que, a diferencia de Costa Rica, algunos de los países seleccionados tienen importantes ingresos de capital (cobre en Chile, petróleo en Irán, etc.).

39 El “grado de inversión” de un país se determina a partir de un índice que intenta medir el nivel de riesgo que este representa para las inversiones extranjeras. El índice permite valorar la situación económica del país y refleja las expectativas de las agencias calificadoras de riesgo con respecto a su evolución futura. Además, determina el costo de endeudamiento que enfrenta el Gobierno. Cuanto mejor sea la situación de la economía, mejor será su calificación. La clasificación va de AAA (la máxima) a D, según la agencia que la calcule y se puede subdividir en clasificaciones con grado de inversión y otras con subgrado de inversión. Las empresas que estiman este indicador para Costa Rica son Fitch, Moody’s y Standard & Poor’s.

40 La propuesta consiste en mantener las tasas actuales para las personas físicas con actividad lucrativa y gravar a las empresas con una única tasa uniforme del 30% (exceptuando a las PYME).

41 En la canasta tributaria se incluyen 234 bienes y servicios. Los dos adicionales son: servicios de agua y electricidad inferiores a 250 kw/h y 40 m³ (para efectos de la simulación se dejaron exentos los dos primeros deciles) y servicios de educación que excedan 110.000 colones mensuales.