

CAPÍTULO
3Oportunidades, estabilidad
y solvencia económicas

INDICE

Hallazgos relevantes del 2009	129
Valoración general	131
Valoración del Decimoquinto Informe	132
Aspiraciones	132
Introducción	133
Oportunidades	134
Crisis produce fuerte contracción en exportaciones e inversiones	134
Consumo de las familias y del Gobierno con resultados positivos	135
Se contrae la producción de bienes, pero los servicios muestran un buen desempeño	137
El empleo informal, la mano de obra menos calificada y las mujeres, los más afectados por la crisis	137
Diversificación de la economía ayuda a mitigar la crisis	140
Brecha en educación limita crecimiento económico y sus beneficios	142
Política comercial con problemas de coordinación interinstitucional y poca vinculación con política de desarrollo productivo	144
Mipyme exportadoras no logran impactar la oferta exportable del país	146
Visión de largo plazo ausente en los procesos de planificación nacional	150
Tema especial: el reto de un crecimiento sostenido y la estrategia c-neutral	151
Estabilidad y solvencia económicas	153
Factores de tipo transitorio favorecen reducción de la inflación en 2009	153
Factores estructurales e inerciales impidieron que inflación bajara más en 2009	154
Resultados previos a la crisis dieron espacio a la política fiscal en el 2009	157
Gastos del Gobierno superan niveles observados en las dos últimas décadas	161
Deuda pública presionada por deterioro del superávit primario, bajo crecimiento y riesgos de reversión en tasas de interés	162
Infraestructura: un sector estratégico para el desarrollo que no debe desatenderse	165

HALLAZGOS RELEVANTES

» El PIB decreció a una tasa anual del 1,1%, situación que no se observaba desde 1982 (-7,2%). La economía de Estados Unidos (el principal socio comercial del país) decreció en 2,5% y la de América Latina en 1,8%.

» Los principales canales de contagio de la crisis internacional fueron la inversión extranjera directa (cayó un 35,2%), las exportaciones (disminuyeron un 7,5%), la entrada de turistas (se redujo en 9%) y las remesas (el saldo de remesas familiares decreció un 19,7%).

» La economía se contrajo en el primer semestre del 2009, pero mostró signos de recuperación en el segundo, especialmente en la industria y la agricultura.

» Los efectos de la crisis se sintieron con mayor fuerza en los sectores de construcción, comercio, restaurantes y hoteles e industria manufacturera; todos ellos experimentaron tasas de crecimiento negativas superiores al 3%. Los servicios y el sector financiero fueron los menos afectados.

» Con la crisis aumentó la tasa de desempleo en casi tres puntos porcentuales (7,8%). El número de ocupados se redujo en 2.201 personas. Este es el resultado neto de un aumento de 29.144 ocupados en el sector público, combinado con una caída de 31.345 en el sector privado.

» El déficit de cuenta corriente registró una fuerte caída, al pasar de 9,2% del PIB en 2008, a 1,8% en 2009. Esto se explica mayormente por una contracción del 25,9% en las importaciones.

» El tipo de cambio mostró importantes fluctuaciones, por lo cual la tasa promedio anual de devaluación fue de 8,9%.

» Se aprobaron importantes créditos externos para infraestructura y para fortalecer las reservas monetarias internacionales. Estas últimas contabilizaron 260,5 millones de dólares más que en el 2008.

» El nivel de inflación (4%) fue el más bajo registrado desde los años setenta.

» Se incrementó el poder adquisitivo de los hogares. El crecimiento del ingreso real de los ocupados fue de 7,0%, superior al 2,1% de 2008.

» La tasa básica pasiva tendió al alza en la primera parte del año, pero cayó en el segundo semestre.

» El crédito interno neto total creció un 6,6%. Esta tasa es inferior al promedio de los últimos diez años (21,8%). El sector privado fue el más afectado, pues su crecimiento en este rubro fue de 3,5%, muy por debajo del 32,3% observado en el 2008.

» Se revirtió el resultado financiero del Gobierno Central. El déficit fiscal fue 3,4% del PIB, contrario al superávit del 0,2% de 2008.

CUADRO 3.1

Resumen de indicadores económicos. 2005-2009

Indicador	2005	2006	2007	2008	2009	Promedio 1998-2008
Oportunidades						
Crecimiento del PIB real por persona (%)	4,3	7,2	6,4	1,4	-2,3	3,5
Crecimiento real del ingreso nacional disponible por persona (%)	2,2	6,4	6,1	0,8	-0,4	2,2
Formación bruta de capital/PIB (%)	20,3	20,7	22,7	24,2	21,5	21,6
Crédito al sector privado (% crédito total)	79,9	85,6	92,2	92,6	89,9	79,1
Crecimiento de las exportaciones (dólares corrientes) ^{a/}	11,5	16,7	13,9	1,8	-7,5	8,5
Tasa de desempleo abierto (%)	6,6	6,0	4,6	4,9	7,8	5,8
Tasa de subutilización total (%)	15,0	15,0	12,0	11,7	15,6	13,7
Índice de salarios mínimos reales (enero 1995=100) ^{b/}	105,3	107,0	108,5	107,0	111,2	107,0
Índice de ingreso promedio real mensual (2000=100)	92,0	95,7	104,6	106,8	114,3	98,8
Índice de términos de intercambio (1991=100)	88,9	86,1	83,7	82,0	88,0	95,0
Estabilidad						
Inflación (IPC 2006=100) (%)	14,1	9,4	10,8	13,9	4,0	11,3
Déficit comercial/PIB (%)	10,8	12,1	11,3	16,8	6,9	7,1
Déficit de cuenta corriente/PIB	4,9	4,5	6,3	9,2	1,8	5,0
Tipo de cambio efectivo real multilateral (1995=100) ^{c/}	107,6	105,7	99,9	89,4	89,4	101,4
Déficit del Gobierno Central/PIB (%) ^{d/}	-2,1	-1,1	0,6	0,2	-3,4	-2,1
Solvencia						
Ahorro nacional neto/PIB (%)	10,1	12,5	13,0	11,0	7,4	9,7
Reservas internacionales netas/importaciones por mes ^{e/}	4,0	4,6	5,1	3,8	5,6	3,9
Deuda interna del Gobierno Central/PIB (%) ^{f/}	25,1	22,9	20,1	17,5	21,5	25,0
Deuda externa/PIB (%) ^{g/}	18,2	16,0	13,8	12,2	12,5	18,2
Gasto público en educación/PIB (%)	5,2	5,0	5,2	5,7	6,8	5,1

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

b/ Índice de salarios mínimos reales promedio del año.

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

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

e/ Reservas netas del 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 zonas francas.

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

g/ 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. Información sobre deuda pública proporcionada por el Departamento Monetario del BCCR..

VALORACIÓN GENERAL

En el 2009 el país vivió, por segunda vez, un año de contrastes. Pero, a diferencia del 2008, ese período terminó mejor que como empezó, ya que la economía experimentó una importante contracción en la primera mitad del año y signos de recuperación en la segunda. En el balance anual, el efecto de la crisis económica internacional en el crecimiento fue menor que el previsto y se prolongó por menos tiempo del esperado, debido a factores esencialmente externos.

La crisis, sin embargo, tuvo repercusiones sociales diferenciadas; no fue igual para todas las ramas de actividad económica y clases sociales. Los sectores relacionados con la producción de bienes (con excepción del sector de medicamentos) fueron los más afectados, en especial aquellos que emplean mano de obra menos calificada. Por el contrario, los servicios asociados a actividades no tradicionales (servicios empresariales, *call centers*) mostraron un buen desempeño. Los trabajadores informales, los obreros y las mujeres fueron los más perjudicados. Cabe indicar que estos grupos se ubican principalmente en las actividades que el Decimoquinto Informe agrupó bajo la denominación de “vieja economía”, donde se registran los mayores rezagos en materia educativa.

La importante diversificación que ha tenido la economía costarricense en las últimas décadas ha dado paso a la “nueva economía”, en la cual se encuentran las actividades de servicios que ayudaron a mitigar la reciente crisis e impulsan la recuperación que se observa desde finales del 2009. Los sectores relacionados con la “nueva economía” ofrecen mayores ganancias en términos de empleo e ingresos a sus ocupados y en ese sentido, en el esquema de desarrollo implementado desde mediados de los años ochenta ha dado buenos frutos. No obstante, esas oportunidades favorecen sobre todo a la mano de obra más calificada, en tanto que los ocupados con menores niveles de educación y un ingreso relativo más bajo, no tienen acceso a ellas. Estos últimos en su mayoría se ubican en las actividades tradicionales, que tienden a ser menos dinámicas. En consecuencia, este tipo de mano de obra presenta una escasa movilidad y tiende a ser menos versátil, lo cual la hace más vulnerable ante las crisis.

La reactivación que se registra desde el segundo semestre del 2009 evidencia que los favorecidos son los grupos con mayores niveles de escolaridad. Los ocupados

en las actividades tradicionales tardarán más tiempo en percibir esa recuperación y para otros las secuelas podrían ser permanentes. Atender factores estructurales, como las brechas de educación antes señaladas, es una tarea esencial para evitar que se repita, guardando las proporciones del caso, una situación como la ocurrida durante la crisis de los años ochenta, cuando muchos costarricenses abandonaron las aulas. Esas generaciones constituyen hoy una proporción significativa de la fuerza laboral y explican en buena medida la persistencia de los niveles de pobreza y el aumento de la desigualdad social que muestra la sociedad costarricense en materia de educación e ingresos. Sobre esta realidad es que la reciente crisis podría cobrar su mayor factura al país.

Los beneficios de la recuperación económica, basada fundamentalmente en actividades no tradicionales de la “nueva economía” ligadas a los mercados internacionales, también se encuentran distantes para la mayoría de las pequeñas empresas. Si bien las Mipyme exportadoras han crecido en número, mantienen una reducida importancia relativa en las exportaciones totales y constituyen la mayoría de las firmas exportadoras que surgen y desaparecen cada año. Para revertir esta situación es indispensable que los programas de apoyo a las Mipyme estén encadenados con fuerza a las políticas de comercio y de desarrollo productivo del país. Estas políticas, a su vez, necesitan estar insertas en un fortalecido sistema nacional de planificación, a fin de que cuenten con un horizonte de largo plazo que permita superar los múltiples problemas de coordinación interinstitucional existentes, que generan respuestas parciales y temporales ante los retos del desarrollo, así como ineficiencia en el uso de los recursos públicos.

En relación con los impactos de la crisis reciente, también hay que señalar que la activa política de contrataciones laborales que aplicó el Gobierno en el 2009 no se dirigió hacia los grupos vulnerables mencionados, sino que benefició sobre todo a las clases intermedias. Además, la expansión del gasto público respondió en buena parte al ciclo político-electoral, favoreciendo de manera notable rubros que son inflexibles a la baja, como los salarios. Históricamente estos gastos han sido muy difíciles de reducir y, en tiempos de crisis fiscal, han provocado un “estrujamiento” de la inversión pública y el gasto social. Por esta vía se podría estar comprometiendo a futuro la cobertura del programa “Avancemos” y la del régimen de pensiones no contributivas, en las cuales se dieron importantes progresos en los últimos

años y, con ello, se logró mitigar el efecto de la crisis sobre la pobreza.

Las presiones inerciales que generan los gastos permanentes plantean el dilema de cómo atender el creciente deterioro fiscal sin afectar la inversión pública y social. Para el 2010 los empréstitos externos parecen ofrecer cierto alivio. Pero hacia adelante la situación es compleja. Los buenos resultados tributarios de los años previos a la crisis dieron al Gobierno holgura suficiente para incrementar el gasto, pero esos tiempos de bonanza no fueron aprovechados para mejorar integralmente el sistema tributario. Esta omisión podría tener serias repercusiones para el país en los próximos años, lo que a su vez señala la necesidad de emprender con cierta urgencia las reformas en este ámbito.

Por otra parte, la aspiración de tener una inflación menor de dos dígitos, como la que se alcanzó en el 2009, enfrenta importantes riesgos en el mediano plazo. Factores como la caída en los precios internacionales de los alimentos y el petróleo, así como la desaceleración del crédito, contribuyeron de manera significativa a la disminución de la inflación en el país. Pero estas condiciones no son permanentes. La mayoría se revertirá tarde o temprano, a medida que la recuperación económica internacional se vaya fortaleciendo. Además, el reducido número de importadores en algunos mercados de materias primas sugiere la existencia de ciertas condiciones de organización industrial, que limitan el traslado de los menores precios internacionales a los precios locales.

Unido a lo anterior, el sistema monetario costarricense exhibe algunas características estructurales que condicionan el comportamiento de la inflación. Una de ellas se relaciona con la dualidad monetaria, que surge de la coexistencia del colón y el dólar como monedas sustitutas entre sí. Esto reduce la efectividad de la política monetaria, la cual hasta ahora ha estado focalizada en el control de los agregados monetarios en colones. Es claro que la meta de una inflación baja y sostenible obliga a contar con instrumentos adicionales a los de la política monetaria tradicional.

Las presiones fiscales también restarán margen de acción a la política monetaria, que fue favorecida en el 2009 por la menor inflación importada, la contracción del crédito al sector privado y la notable reducción que experimentaron los desequilibrios en la balanza de pagos.

VALORACIÓN DEL DECIMOQUINTO INFORME

El Decimoquinto Informe se elaboró en medio de un contexto de crisis internacional y en un momento en el que la economía costarricense culminaba su fase expansiva del período 2005-2007. Situado en esta prospectiva, el Informe indicó que los nubarrones que se anunciaron a finales del 2007 no se aclararon durante el 2008, pero que tampoco las peores previsiones se cumplieron. La trayectoria, que se vislumbraba tormentosa, siguió una ruta inesperada y trajo consigo severas e imprevistas limitaciones a las oportunidades, la estabilidad y la solvencia económicas y, con ellas, al desarrollo humano sostenible en el país. El 2008 fue un año con menores oportunidades, sostenibilidad precaria y estabilidad volátil.

Este contexto exigió una revisión de los fundamentos y preguntas esenciales del capítulo, de modo que fuera posible informar y

valorar con oportunidad. Se intentó responder cuál fue el desempeño nacional en materia de oportunidades, estabilidad y solvencia económicas y, además, aportar elementos para determinar si los resultados eran una base adecuada para enfrentar los *shocks* externos que se anunciaron a finales del 2007, se desplegaron en los meses siguientes y continúan manifestándose hasta hoy. Además, fue un buen momento para reconsiderar factores de largo plazo que inciden en las fortalezas de la sociedad. Así por ejemplo, se destacó de manera particular la importancia de la inversión física y en educación, que de posponerse o simplemente eliminarse, tendrá muy graves consecuencias. La crisis de los años ochenta, distinta en muchos sentidos, dejó enseñanzas fundamentales, que no se deben olvidar, sobre las graves y prolongadas repercusiones de desatender acciones estratégicas como las mencionadas.

ASPIRACIONES

» CRECIMIENTO ECONÓMICO SOSTENIBLE

Crecimiento económico sostenible, con efectos favorables en la generación de nuevos empleos "decentes", los ingresos y las oportunidades de los distintos grupos sociales, con base en la formación profesional y técnica de los recursos humanos, niveles crecientes de competitividad "auténtica"² y en el uso racional de los recursos naturales.

» INFLACIÓN REDUCIDA Y MENOR DE DOS DÍGITOS

Inflación reducida y menor de dos dígitos en el mediano plazo, fundamentada, en parte, en un déficit fiscal controlado³, aunque no a costa de recortes en inversiones básicas en servicios sociales y de infraestructura.

» ESTABILIDAD EN EL SECTOR EXTERNO

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

» GENERACIÓN DE AHORRO NACIONAL SOSTENIDO

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

» NIVEL PRUDENTE DE DEUDA PÚBLICA DEL GOBIERNO

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

» DISTRIBUCIÓN EQUITATIVA DE LOS INGRESOS

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**

Oportunidades, estabilidad y solvencia son los conceptos centrales que se evalúan en este capítulo, a partir del análisis de la evolución de diversos indicadores económicos y sociales y sus efectos sobre el desarrollo humano sostenible.

El acceso de la población a bienes y servicios de calidad, así como la creación de más y mejores empleos para los diferentes grupos sociales y en las distintas zonas del país representan oportunidades. Son consecuencia del crecimiento económico y su distribución, los que a su vez son 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 evalúen no solo con base en su cuantía, sino también desde la perspectiva de la equidad de 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 las futuras generaciones. La solvencia es la capacidad del país para cubrir adecuadamente sus gastos y apoyar el crecimiento, sin afectar la estabilidad. Ambas son fundamentales para el desarrollo y su análisis debe realizarse con una visión de mediano plazo, a fin de determinar su sostenibilidad.

Las aspiraciones en materia de oportunidades, estabilidad y solvencia

económicas son el parámetro contra el cual se contrastan los resultados del desempeño económico del país y sus repercusiones sociales. Para el presente Informe se planteó una revisión de esas aspiraciones, a fin de acercarlas más a la realidad cotidiana de las personas. Con ese propósito se complementaron algunas de las ya existentes y se agregaron nuevas.

Para ofrecer un panorama actual del desarrollo humano sostenible en Costa Rica y su evolución en el transcurso de dos años afectados por la crisis internacional, en los dos últimos Informes este capítulo se apartó de su marco temporal de estudio (el año inmediato anterior y las tendencias de los últimos diez años) e introdujo algunas cifras de los primeros meses del año siguiente, con el objetivo de profundizar y darle mayor perspectiva al análisis de los acontecimientos. En este sentido, el Decimoquinto Informe adelantó algunas conclusiones para el 2009, que se confirman y amplían en la presente edición, en la cual también se incorporan algunas cifras de los primeros meses del 2010.

En efecto, este Informe corrobora que los efectos de la crisis fueron disímiles entre sectores productivos y grupos sociales, y que ésta afectó principalmente a las actividades de producción de bienes, en comparación con las de servicios. En lo que respecta al empleo, el menos calificado, el informal y el femenino fueron los más golpeados. Además, la desaceleración económica

contrajo los ingresos del Gobierno y esto, unido a un mayor gasto público, condujo a un aumento del déficit fiscal. También se dio una caída significativa en la inflación, lo mismo que en el déficit de cuenta corriente de la balanza de pagos, debido a que las importaciones resultaron más perjudicadas que las exportaciones.

También se mantiene vigente el llamado de atención para que no se descuiden la inversión social y en infraestructura, como sucedió en la crisis de los años ochenta, pues son de sobra conocidas las serias limitaciones para el desarrollo humano sostenible que las decisiones en este sentido le impusieron al país en las dos décadas siguientes. Asimismo, se sigue insistiendo en la importancia de vincular y articular las diferentes políticas de fomento productivo y planificar el desarrollo nacional con una visión de largo plazo.

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: caracterización e impactos sectoriales y sociales de la crisis económica; evolución del empleo; el ciclo de los tratados de libre comercio y el enfoque de la política de comercio exterior para los próximos años; dinámica del sector exportador y Mipyme; resultados fiscales y deuda

pública, sostenibilidad de la inflación y retos de la política monetaria, y alternativas de financiamiento de la obra pública. Se incluyen un tema especial relacionado con la estrategia conocida como “carbono neutral” y valiosos aportes de la Dirección General de Tributación, la Contraloría General de la República, Fundes, el Observatorio Mipyme, la CCSS y Procomer.

Oportunidades

En el *Decimoquinto Informe Estado de la Nación* se afirmó que el ciclo recesivo que experimentó la economía costarricense desde inicios del año 2008 respondió principalmente a la crisis financiera internacional. Asimismo, se señalaron diversos factores causantes de esa crisis, entre ellos:

- Tasas de interés reales negativas por un tiempo prolongado en Estados Unidos.
- Deficiencias o ausencia regulatoria en algunos segmentos financieros, como el de la banca de inversión.
- Incentivos inadecuados en el sistema financiero y alto riesgo moral.
- Prácticas crediticias de elevado riesgo: calificaciones erróneas e instrumentos de inversión poco transparentes.
- Intervención tardía de las agencias reguladoras para corregir deficiencias.

A nivel mundial, la producción, el comercio y los flujos de capitales se contrajeron en un plazo muy corto, lo que condujo a un alto desempleo y a un aumento importante de la deuda pública en varios países, tanto desarrollados como en vías de desarrollo, esto último asociado a diversas medidas fiscales implementadas para contrarrestar la crisis.

En Costa Rica la crisis internacional se transmitió a la producción principalmente por los siguientes canales: exportaciones, turismo, disponibilidad de crédito y flujos de capitales privados.

La contracción de las economías desarrolladas redujo significativamente sus compras en el exterior, y ello tuvo un impacto negativo en las exportaciones costarricenses, tanto de bienes como de servicios. El endurecimiento del crédito en los mercados internacionales propició una considerable disminución de los flujos de capitales financieros hacia el país, así como de las entradas de inversión extranjera directa (IED), sobre todo la relacionada con proyectos inmobiliarios. Esto detuvo por completo, y en un lapso muy corto, el auge inmobiliario que se venía registrando desde alrededor del año 2004, en especial en las zonas costeras, lo cual golpeó con mucha fuerza al sector de la construcción. Estos efectos se abordan en detalle en las siguientes secciones.

Crisis produce fuerte contracción en exportaciones e inversiones

En la economía costarricense, los efectos más directos y profundos de la crisis internacional se reflejaron en las exportaciones y la inversión. La reducción en la riqueza financiera y el endurecimiento de las condiciones crediticias que experimentaron los países desarrollados llevaron a una contracción en su demanda por bienes y servicios del exterior, así como en los flujos de

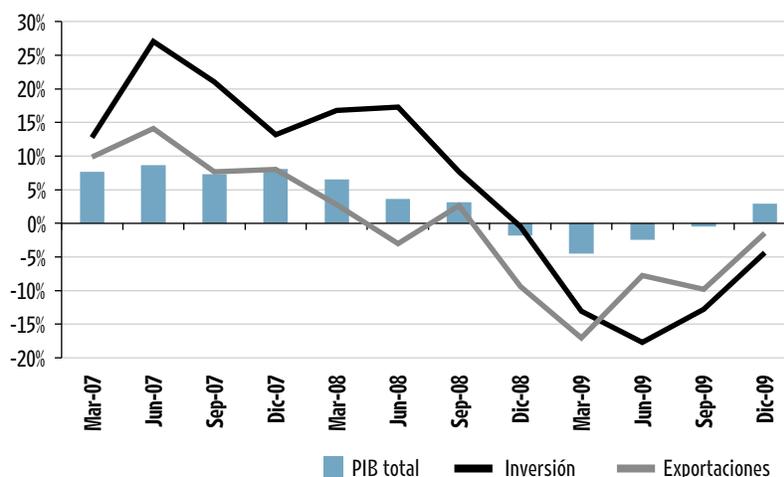
capitales privados hacia las economías en desarrollo, especialmente los financieros y los relacionados con el sector inmobiliario. De este modo, las caídas en las exportaciones y en la inversión privada explican en gran parte la contracción que registró la producción costarricense en el año 2009 (gráfico 3.1).

El fuerte descenso de la inversión en el 2009 estuvo en buena medida asociado a los menores flujos de IED, los cuales pasaron de 2.078,2 millones de dólares en el 2008 a 1.346,5 millones en el 2009, es decir, cayeron un 35,2%. En términos del PIB se contrajeron 2,4 puntos porcentuales, al pasar 7% a 4,6% de la producción entre 2008 y 2009. Esta caída contribuyó a la merma que experimentó la formación bruta de capital fijo, que se redujo en 2,7 puntos porcentuales del PIB entre estos años (de 24,2% a 21,5 %).

La recuperación que empezó a mostrar la economía costarricense en la segunda parte del 2009, particularmente en el último trimestre, coincidió con un mejor desempeño del sector exportador, en contraposición con las inversiones, que siguieron deprimidas a lo largo de todo el año. Esto sugiere que las empresas decidieron reducir sus inventarios y posponer sus planes de inversión, en espera de signos más claros⁵ de reactivación.

GRAFICO 3.1

Crecimiento real del PIB, las exportaciones y la inversión, por trimestres



Fuente: Rosales, 2010, con datos del BCCR.

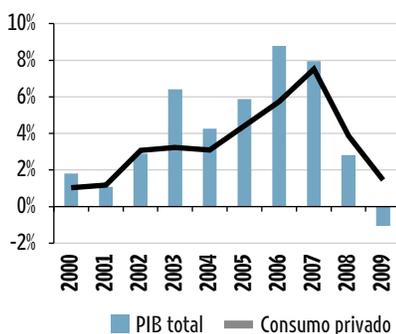
Un resultado que cabe destacar es que si bien las exportaciones disminuyeron considerablemente, las importaciones lo hicieron aun más, lo que generó un efecto fuerte y positivo en la balanza comercial, cuyo déficit se redujo en 2.986,7 millones de dólares entre 2008 y 2009⁶. Esto llevó a una caída de 2.214 millones de dólares en el déficit de cuenta corriente en el mismo período, lo que en términos del PIB representó pasar de 9,2% a 1,8% entre 2008 y 2009. Esta notable mejora cubrió la caída equivalente al 5,5% del PIB que se dio entre estos años en los flujos de capitales privados y permitió un aumento del 0,9% del PIB en las reservas monetarias internacionales. De este modo, pese al severo *shock* externo, la economía recibió más divisas que las que tuvo que erogar.

Consumo de las familias y del Gobierno con resultados positivos

El consumo privado se desaceleró, pero no se contrajo, e incluso mostró un comportamiento más favorable que el registrado durante la crisis del 2001. En esta oportunidad creció más (1,6% en 2009 *versus* 1,2% en 2001) a pesar de que, a diferencia de lo ocurrido en los inicios de la década, la producción decreció (gráfico 3.2).

GRAFICO 3.2

Crecimiento real del PIB y del consumo privado



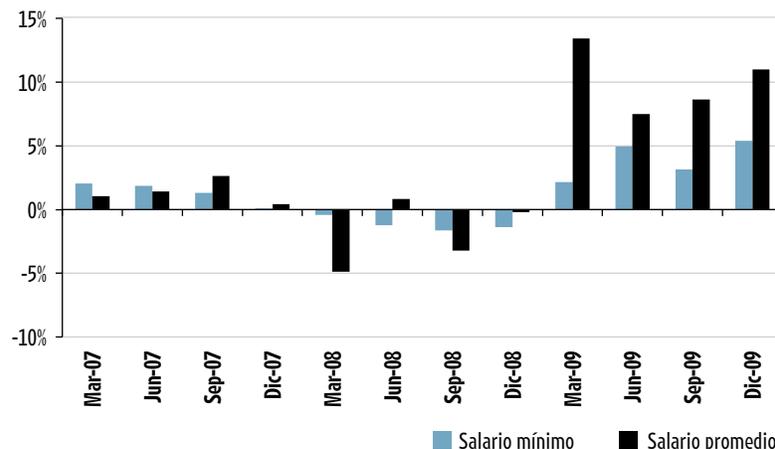
Fuente: Rosales, 2010, con datos del BCCR.

Uno de los factores que ayudaron a mitigar el efecto de la crisis sobre el consumo de las familias fue la mejora que experimentaron los salarios reales en el 2009, como resultado de la imprevista reducción en la inflación y el rezago con que se ajustan los salarios nominales en el país. La brusca caída que sufrieron los precios internacionales del petróleo y los alimentos favoreció, a través de una menor inflación, el poder adquisitivo de los costarricenses⁷ (gráfico 3.3). También tuvo un notable impacto sobre los términos de intercambio (cuyo índice pasó de 82 a 88 entre 2008 y 2009).

El otro factor que ayudó a amortiguar el efecto de la crisis sobre la producción nacional fue la mayor actividad del Gobierno. Este muestra un dinamismo creciente desde el 2008, y en el 2009 alcanzó un nivel que sobrepasó el observado en los últimos diez años (gráfico 3.4). Si bien este mayor consumo podría asociarse a una política fiscal contracíclica, hay que tener presente que se dio en un año preelectoral. En un estudio reciente, Rosales y Sánchez (2009) señalan que los gastos públicos, en especial los relacionados con planillas y pensiones, históricamente han tendido a expandirse con los ciclos políticos. De igual forma, en varias ediciones del *Informe Estado de la Nación*

GRAFICO 3.3

Crecimiento real de los salarios mínimo y promedio, por trimestres



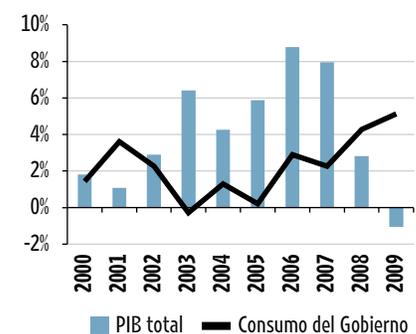
Fuente: Rosales, 2010, con datos de la CCSS.

se ha dado seguimiento a estos indicadores que actúan como “disparadores” del gasto público.

El comportamiento del empleo público en el 2009 refleja una política fiscal muy generosa en este ámbito. Entre los meses de julio de 2008 y julio de 2009, la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples del INEC reporta 29.144 nuevas plazas en el sector público, en contraste con el sector privado, donde se perdieron 31.345 puestos de trabajo. Así, la economía registró una

GRAFICO 3.4

Crecimiento real anual del consumo del Gobierno



Fuente: Rosales, 2010, con datos del BCCR.

disminución de 2.201 empleos (gráfico 3.5). Según datos de la Autoridad Presupuestaria, el incremento del empleo en los ministerios y poderes del Gobierno Central (11.025), se concentró principalmente en las áreas de educación (31,1%), ambiente y energía (24,3%), salud (17,8%) y seguridad ciudadana (14,0%). En el sector social y de lucha contra la pobreza el aumento representó solo un 0,8% del total, en tanto que en el de infraestructura y transporte la cifra fue de 2,6%.

La política fiscal expansiva del 2009

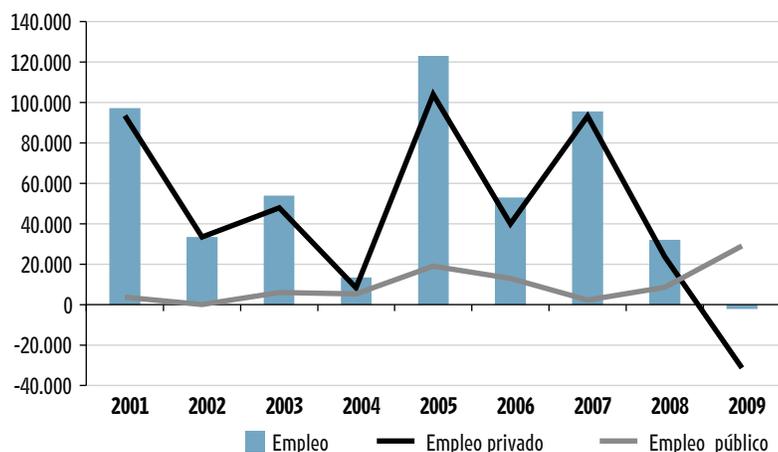
también se reflejó en un importante aumento de los salarios del sector público, proveniente en buena parte de ajustes extraordinarios por concepto de equiparación salarial a profesionales y técnicos en el Gobierno Central (BCCR, 2010a). Estos ajustes y el efecto generado por la imprevista baja en la inflación, llevaron a que los salarios reales en el sector público se incrementaran en más del 10% en el 2009, mientras que en el sector privado el crecimiento fue de poco más del 2% (gráfico 3.6).

Contrario a la política fiscal antes descrita, el comportamiento de las tasas de interés domésticas durante el período de recesión que experimentó la economía nacional (último trimestre del 2008 y primer semestre del 2009), sugiere que la política monetaria fue más de naturaleza contractiva.

La tasa básica pasiva (TBP) real mostró una tendencia al alza mientras la actividad económica se encontraba en recesión (gráfico 3.7). El carácter restrictivo de la política monetaria es reconocido por el BCCR en su *Memoria Anual* del 2009 (BCCR, 2010a), en la cual indica que “en el primer semestre, pese a la baja de los precios internos, la Institución dispuso mantener el carácter restrictivo de la política monetaria (...) Esto por cuanto consideró que: i) la reducción observada en los precios no era un comportamiento generalizado, ii) se requería que las tasas de interés retornaran a niveles positivos, en términos reales, iii) las expectativas de inflación se ubicaban por encima del objetivo inflacionario, y iv) el mercado de negociación de divisas reflejaba presiones alcistas sobre el tipo de cambio y expectativas crecientes de devaluación, que llevaron al Banco Central a proveer divisas al tipo de cambio de intervención de venta (límite superior de la banda cambiaria)⁸⁷”.

GRAFICO 3.5

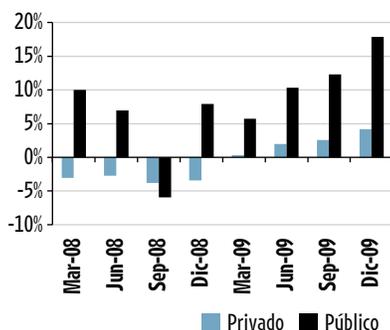
Variación absoluta del empleo público y privado
(período de julio a julio de cada año)



Fuente: Rosales, 2010, con datos del INEC.

GRAFICO 3.6

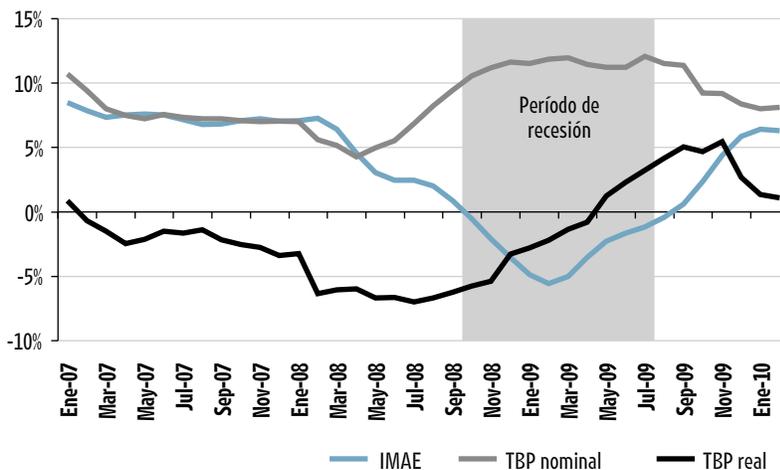
Crecimiento real de los salarios en los sectores público y privado, por trimestres



Fuente: Rosales, 2010, con datos de la CCSS.

GRAFICO 3.7

Crecimiento del índice mensual de actividad económica (IMAE) y tendencia de las tasas de interés internas



Fuente: Rosales, 2010, con datos del BCCR.

En resumen, la crisis generó una importante contracción en las exportaciones y las inversiones del país. El consumo se desaceleró, pero mantuvo cifras positivas de crecimiento, favorecido por el incremento en los salarios reales y por una política fiscal expansiva. Adicionalmente, la fuerte reducción de las importaciones compensó la caída en las exportaciones, el turismo y la entrada de capitales privados, lo que permitió una notable mejora en los desequilibrios del sector externo. La política monetaria enfrentó limitaciones para actuar de forma contracíclica.

Se contrae la producción de bienes, pero los servicios muestran un buen desempeño

La crisis fue más severa para la agricultura, la industria, la construcción, el comercio y el turismo. La contracción en estos sectores, especialmente en el de la construcción, generó un significativo aumento en el desempleo. Sin embargo, cabe señalar que algunas actividades de servicios locales e internacionales ayudaron a que el impacto fuera menor, toda vez que mostraron un buen desempeño pese a la crisis.

La menor demanda externa de economías desarrolladas como la de Estados Unidos afectó a la agricultura y la industria. A su vez, la fuerte caída en los flujos de inversión extranjera hacia proyectos inmobiliarios generó un importante decrecimiento en la construcción, a pesar de que la mayor inversión pública en infraestructura fue un factor positivo, e incluso provocó que la formación bruta de capital del sector público creciera en términos reales un 10,1%, lo que equivale a un aumento de casi medio punto del PIB (0,43) con respecto al 2008. El menor ingreso de IED y el deterioro de la construcción repercutieron en el comercio, golpeado también por el menor crecimiento del crédito al sector privado. En lo que respecta al turismo, el impacto de la crisis sobre el empleo, la riqueza y el crédito en las economías desarrolladas, implicó un recorte en los gastos de viajes al exterior, así como la reorientación de los destinos a favor de opciones más baratas.

Por el contrario, hubo resultados positivos en servicios internacionales como los centros de llamadas y de negocios (*call centers* y *back offices*), los cuales se agrupan en el rubro “servicios prestados a las empresas”. La inversión en estas actividades se mantuvo positiva gracias a los flujos de IED que siguieron llegando al país, de manera consistente con la necesidad que la crisis le impuso a las multinacionales, de abaratar costos mediante la subcontratación en países en desarrollo. También mostraron dinamismo los servicios de telecomunicaciones y seguros, favorecidos por la expectativa de apertura de sus mercados. Además, tal como se indicó, la administración pública, impulsada por el mayor gasto fiscal, y los servicios comunales, sociales y personales, registró un buen desempeño (gráfico 3.8).

En el cuadro 3.2 se presentan los resultados anteriores por trimestres, a fin de hacer notar que el impacto de la crisis se manifestó en distintos momentos en los diversos sectores. Lo mismo sucede con la recuperación que se comenzó a observar en la segunda mitad del 2009.

En el comercio, la construcción y el turismo la contracción se presentó más tarde que en la industria y la agricultura. Cabe destacar que en el último de estos sectores el efecto de la crisis

internacional fue más prolongado (se extendió casi por dos años) y, como se verá más adelante, tuvo repercusiones sociales particulares. En lo que respecta a la recuperación que comenzó a gestarse en el segundo semestre del 2009, se manifestó primero en la industria y luego en la agricultura, mientras se mantenía la contracción en el comercio, el turismo y la construcción. Los sectores de servicios y el Gobierno siguieron creciendo positivamente a lo largo de los cuatro trimestres del 2009. La reactivación continuó mostrándose en los primeros meses del 2010: el crecimiento del PIB en el primer trimestre, en relación con el mismo período del año anterior, fue del 5,3%, y salvo la construcción, todos los sectores exhibieron un mejor desempeño.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE CARACTERIZACIÓN E IMPACTOS SECTORIALES DE LA CRISIS ECONÓMICA 2008-2009

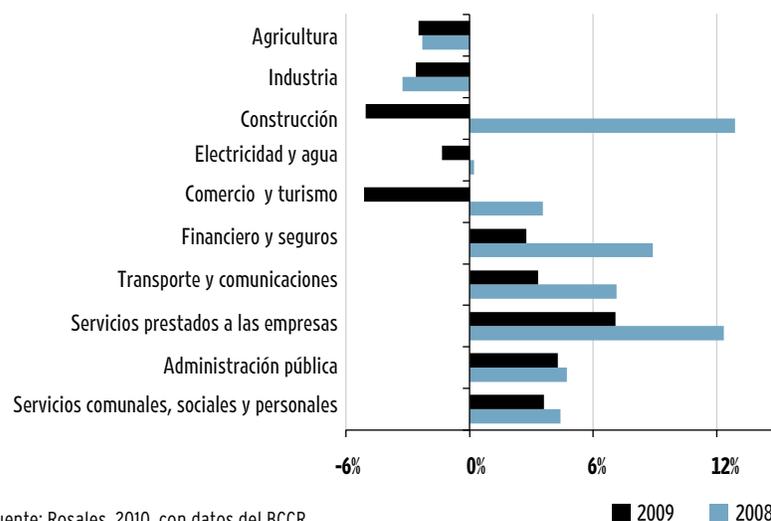
véase Rosales, 2010, en www.estadonacion.or.cr

El empleo informal, la mano de obra menos calificada y las mujeres, los más afectados por la crisis

La crisis repercutió principalmente en el empleo informal y el agrícola. En

GRAFICO 3.8

Crecimiento real anual de la producción, por sectores



Fuente: Rosales, 2010, con datos del BCCR.

CUADRO 3.2

Crecimiento del PIB, por trimestre, según sectores. 2008 y 2009 (crecimiento intertrimestral)

Sector	Trimestres del 2008				Trimestres del 2009			
	I	II	III	IV	I	II	III	IV
Agricultura	-2,9	-2,8	1,8	-4,8	-6,8	-1,0	-5,9	4,6
Industria	6,0	-4,0	-3,0	-11,8	-14,3	-6,0	2,1	9,6
Construcción	19,0	14,9	10,7	7,8	-3,3	-5,3	-6,0	-3,8
Electricidad y agua	0,3	2,0	-0,3	-1,1	-3,9	-2,8	-0,2	1,6
Comercio y turismo	7,7	6,5	3,9	-2,8	-7,4	-7,6	-4,4	-1,6
Financiero y seguros	10,7	10,9	9,4	5,0	4,6	4,5	3,1	3,5
Transporte y comunicaciones	9,3	8,5	5,5	5,3	3,5	1,9	3,4	4,6
Servicios prestados a las empresas	11,6	12,4	12,6	12,7	8,0	6,3	5,6	8,5
Administración pública	3,5	4,4	5,1	5,8	5,1	4,7	4,1	3,3
Servicios comunales, sociales y personales	4,7	4,5	4,4	4,1	3,8	3,5	3,6	3,6

Fuente: Rosales, 2010, con datos del BCCR.

CUADRO 3.3

Variación absoluta de los ocupados formales, informales y agropecuarios. 2008-2009

Sector	2008	2009	Diferencia
Total	1.957.708	1.955.507	-2.201
Formal			
Privado	800.286	795.359	-4.927
Público	276.146	305.290	29.144
Informal			
Cuenta propia	262.958	264.376	1.418
Microempresa	268.182	244.210	-23.972
Trabajadores no remunerados	16.678	18.744	2.066
Servicio doméstico	91.900	95.936	4.036
Agropecuario			
Cuenta propia y familiar no remunerado	59.505	62.063	2.558
Patrones y asalariados cinco o menos empleados	71.703	63.956	-7.747
Patrones y asalariados seis o más empleados	110.350	105.573	-4.777

Fuente: Sauma, 2010, con datos del INEC.

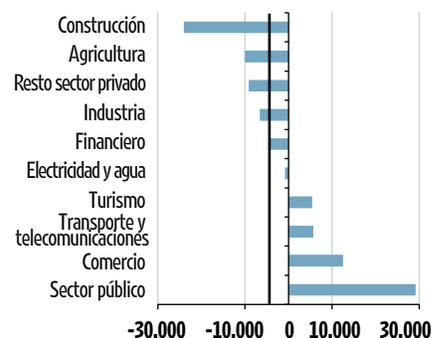
el sector privado no agropecuario se perdieron 16.452 trabajos informales, asociados a la microempresa. Por su parte, el sector agropecuario sufrió la reducción de 9.966 plazas. En el cuadro 3.3 se observa que la caída del empleo formal en el sector privado fue menor. Es importante rescatar que si bien la microempresa informal fue la más afectada por la pérdida de empleo, en el sector formal (según los registros de la CCSS), este segmento fue el único que generó nuevos puestos de trabajo.

Debido a que las actividades que fueron más afectadas por la crisis son en su mayoría intensivas en mano de obra poco calificada, las consecuencias en el empleo tuvieron sus particularidades. En este sentido cabe señalar que, del total de empleos perdidos, el 62% correspondió a los sectores de construcción y agricultura (gráfico 3.9).

Por su parte, la información sobre empleo formal de la CCSS revela datos interesantes en comparación con las cifras de empleo total de la Encuesta

GRAFICO 3.9

Variación anual absoluta de los ocupados^{a/} por sector. 2009 (período de julio a julio de cada año)



a/ La línea vertical corresponde a la reducción total de ocupados.

Fuente: Rosales, 2010, con datos del INEC.

de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM). Las dos fuentes muestran que el mayor efecto de la crisis se dio en el sector de la construcción. La EHPM sugiere que, en el caso de la agricultura, el trabajo informal fue el más afectado, pues es en ese sector donde este tipo de condición laboral es más frecuente. Por el contrario, en la industria la caída del empleo formal (asegurados en la CCSS) fue superior, lo cual indica que la crisis pudo haber propiciado otras modalidades de ocupación en este sector, tales

como el trabajo por cuenta propia y los servicios profesionales. Algo similar se observa en comercio, turismo, transporte y comunicaciones. En el sector público las dos fuentes reportan un aumento importante en las contrataciones laborales, aunque con cifras distintas⁹, pues hay que recordar que los datos de CCSS son registros administrativos y los del INEC provienen de la citada encuesta.

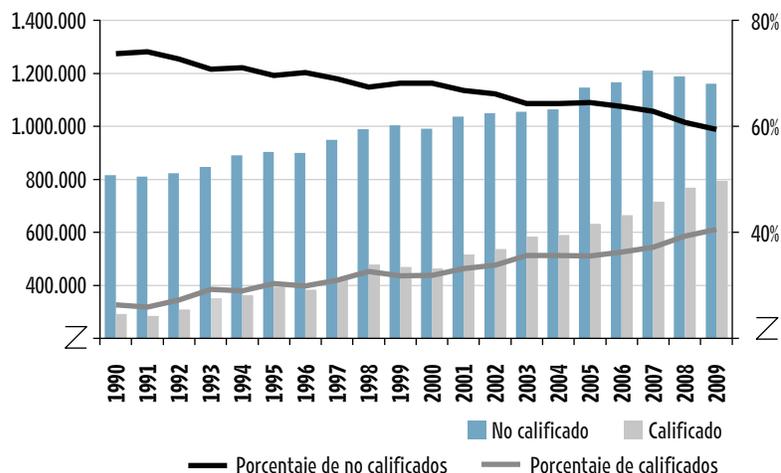
La crisis afectó especialmente a los ocupados no calificados. En 2009 el número de estos se redujo en 26.900 personas, mientras el de calificados aumentó en 24.699 (gráfico 3.10). A lo largo del período 1990-2009, el empleo calificado, es decir, de personas con once años o más de educación formal (secundaria completa o más), creció en forma sostenida, tal como se documentó en ediciones anteriores de este Informe. Esta situación 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 (Sauma, 2010).

Otro gran sector de la población que se vio seriamente afectado con la crisis fue el de las mujeres. Para ellas el aumento en el desempleo abierto fue mucho mayor, pues pasó de 6,2% a 9,9% entre 2008 y 2009. Debido a que su participación dentro de la fuerza laboral ha venido creciendo con el tiempo, y el 2009 no fue la excepción, las cifras de desempleo antes señaladas significan que, aunque más mujeres se incorporaron a la fuerza de trabajo en ese año, muchas de ellas no consiguieron empleo. En el caso de los hombres el incremento del desempleo abierto fue de 4,2% a 6,6% en el mismo período (en el capítulo 2 se presenta un análisis más detallado sobre el empleo femenino).

Si se emplean como categorías laborales las clases sociales conceptualizadas en el capítulo 6 del *Decimoquinto Informe Estado de la Nación* (véase Meneses, 2009), se corrobora que el efecto de la crisis fue mayor para la mano de obra menos calificada, específicamente para los obreros industriales. El 57% de la reducción del empleo en este grupo se presentó en la construcción. También se identifican resultados

GRAFICO 3.10

Evolución del empleo, calificado^{a/} y no calificado



a/ Los ocupados calificados corresponden a los que tienen once o más años de estudios.

Fuente: Sauma, 2010, con datos del INEC.

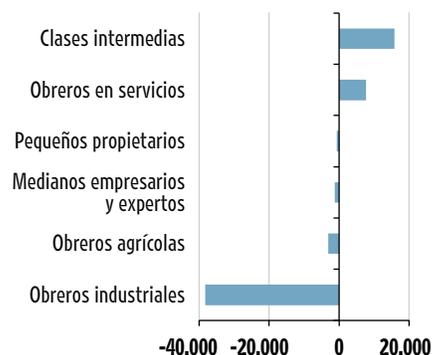
negativos en la industria tradicional (12,6%) y las zonas francas (12,6%). Por el contrario, se observa un aumento significativo del empleo en las clases intermedias, donde se ubican técnicos, jefes de departamento sin bachillerado universitario, empleados de comercio y los funcionarios administrativos y de atención al público del Gobierno. Casi el 40% de las nuevas contrataciones tuvo lugar en el sector público y un tercio en el sector comercio (gráfico 3.11). Estos dos sectores también explican la mayor parte del incremento en el empleo de los obreros de servicios (Rosales, 2010).

Entre los obreros agrícolas, la reducción del empleo se dio principalmente en la agricultura de exportación no tradicional y, en segundo término, en la agricultura orientada al mercado interno.

Los pequeños propietarios se vieron más afectados en los servicios tradicionales y el comercio, pero experimentaron una mayor demanda en los servicios internacionales, el desarrollo de *software* y el turismo, entre otras actividades. En el caso de los medianos empresarios y expertos¹⁰, el efecto negativo provino esencialmente de los servicios

GRAFICO 3.11

Variación absoluta del empleo, por clase social. 2009



Fuente: Rosales, 2010.

tradicionales, pero fue compensado en buena parte por el Gobierno, que contrató mano de obra de este grupo.

En otro orden de ideas, Segura (2010) realizó un estudio de pánal para el Programa Estado de la Nación y el INEC, en el cual distribuyó a las personas desempleadas en el 2009 en

tres grandes grupos. El primero, que representa el 51,1%, corresponde a individuos que estuvieron ocupados en el 2008 y desempleados en el 2009; entre ellos, la mayoría trabajaba jornadas inferiores a las 48 horas semanales en el 2008, lo que sugiere que esta flexibilidad no ayudó en mucho a mitigar el efecto de la crisis. El segundo grupo en importancia lo constituyen las personas que en el 2008 estaban inactivas (36,3%), y que en su mayoría eran estudiantes concentrados en la región Central. Esto evidencia que la crisis complicó la incorporación de las y los jóvenes al mercado laboral. El último grupo lo componen las personas que estaban desocupadas en el 2008 y mantuvieron esa condición en el 2009, con el 12,6% restante (cuadro 3.4).

Diversificación de la economía ayuda a mitigar la crisis

La diversificación que ha venido experimentando la economía costarricense desde hace casi tres décadas, cuando se comenzó a implementar un nuevo estilo de desarrollo orientado a los mercados externos, tanto de bienes como de servicios, permitió mitigar en parte los efectos de la reciente crisis. En este sentido destacan particularmente el dinamismo de los servicios empresariales internacionales. Además, las expectativas creadas por la apertura de los mercados de telecomunicaciones y seguros generaron resultados positivos en la inversión.

En todas estas actividades, que se agrupan bajo la categoría de “nuevos servicios”, el empleo creció en el 2009.

Por el contrario, las contrataciones se redujeron en los servicios tradicionales, exceptuando el comercio y el Gobierno. En lo que respecta a las actividades productoras de bienes, la crisis generó pérdidas de puestos de trabajo tanto en las tradicionales como en las no tradicionales (gráfico 3.12).

En el período comprendido entre julio de 2008 y julio de 2009, en el cual la economía costarricense experimentó con mayor intensidad la crisis financiera internacional, se perdieron cantidades similares de empleos en las actividades productivas no tradicionales (10.241), que en adelante se agrupan bajo el título “nueva economía”, y en las actividades productivas tradicionales (8.151), reunidas en la categoría de “vieja economía”. Si bien estas cifras

CUADRO 3.4

Características del desempleo en el 2009

Grupo

Personas que estaban ocupadas en el 2008 y pasaron a ser desocupadas en el 2009

Características

- Mayoría residía en la región central (62,9%).
- Casi la mitad (42,1%) se desempeñaba en ocupaciones no calificadas y más de la mitad (64,4%) laboraba en los sectores de construcción, comercio, agricultura e industria manufacturera.
- El 73,3% se desempeñó en el 2008 como empleado de la empresa privada.
- La mayoría de los ocupados trabajaba jornadas inferiores a las 47 horas semanales. Por ejemplo, en los niveles directivos y profesionales el porcentaje rondaba el 73%; en los patronos, los empleados de servicio doméstico y los trabajadores por cuenta propia las proporciones eran de 51,0%, 58,1% y 69,8%, respectivamente.
- En el 2008 el nivel de pobreza de estos hogares era de 15,6% (4,4% en extrema pobreza y 11,1% en pobreza no extrema)."

Personas que estaban inactivas en el 2008 y pasaron a ser desocupadas en el 2009

- El 67,1% se concentró en la región Central.
- El 65,4% correspondió a “inactivos no disponibles” y un 26,5% a “inactivos con deseos de trabajar”.
- En el 2008 el nivel de pobreza de los hogares era de 21,2% (5,6% en extrema pobreza y 15,6% en pobreza no extrema).

Personas que estaban desocupadas en el 2008 y mantuvieron esta condición en el 2009

- El 59,3% de los desocupados en ambos años no tenía la secundaria completa.
- El 80,6% correspondió a personas cesantes, es decir, que tenían alguna experiencia laboral. Dentro de este grupo, las más afectadas en el 2008 fueron las personas en ocupaciones no calificadas (24,9%), seguidas por los niveles técnicos y profesionales medios (17,1%).
- El 20,2% de este grupo (desocupados en ambos años) declaró en el 2009 que tenía un año o más de estar buscando trabajo. El 35,4% llevaba buscando trabajo entre cuatro meses y menos de un año.
- El nivel de pobreza en estos hogares era de 29,1% (2,5% en extrema pobreza y 26,6% en pobreza no extrema).

GRAFICO 3.12

Variación absoluta del empleo, según sector de la economía^{a/}. 2009



a/ En la “nueva economía” se agrupan las actividades que han surgido al amparo del nuevo modelo de crecimiento, a saber: agroexportaciones no tradicionales, industria de zonas francas y los “nuevos servicios”. En la “vieja economía” se consideran las actividades agrícolas cuyas ventas se dirigen al mercado interno, las agroexportaciones tradicionales como café, banano y similares, y la industria tradicional. Los servicios tradicionales se inscriben en la categoría de “servicios de apoyo” e incluyen los servicios del Gobierno, el comercio y los demás servicios privados tradicionales (Programa Estado de la Nación, 2009).

Fuente: Rosales, 2010 con datos del INEC.

GRAFICO 3.13

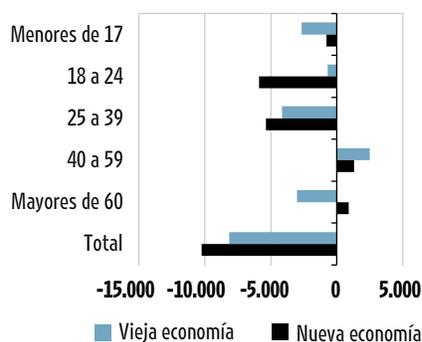
Composición porcentual de los ocupados, por clase social. 2009



Fuente: Rosales, 2010, con datos del INEC.

GRAFICO 3.14

Variación absoluta de los ocupados en la “vieja” y la “nueva economía”, según edades. 2009



Fuente: Rosales, 2010 con datos del INEC.

tipo de economía, es posible observar que las categorías de los obreros y los pequeños propietarios, en conjunto, representan el 81,4% en la “vieja economía” (gráfico 3.13). En la “nueva economía”, por el contrario, estas dos categorías tienen una importancia menor (59,4%).

Además de las diferencias en la participación porcentual de las clases sociales entre los dos tipos de economía, existe una notable disparidad en los ingresos percibidos. Por ejemplo, en 2009 las clases intermedias y de medianos propietarios percibieron casi el doble del ingreso promedio nacional, mientras que los obreros agrícolas y los pequeños propietarios solo alcanzaron un 0,5 y un 0,7 de este promedio, respectivamente. Además, en la “nueva economía” las categorías con un mayor ingreso relativo representan más del doble que en la economía tradicional (35,5% versus 14,9%).

Por otra parte, las repercusiones sociales de la crisis fueron menores en la “nueva economía”. Como se comentó en el apartado anterior, en términos de empleo el efecto más severo recayó en la mano de obra menos calificada, en especial sobre los obreros industriales y, en segunda instancia, los obreros agrícolas, categorías laborales que se ubican mayormente en la “vieja economía”¹¹. En cambio, la activa política de empleo público que se impulsó en el 2009 benefició sobre todo a las clases intermedias y a los expertos, grupos que registraron un mayor ingreso relativo. Cabe indicar además que, en la “vieja economía”, el 53,5% de los empleos que se perdieron estuvo relacionado con grupos vulnerables, específicamente con trabajadores cuyas edades superan los 59 años y jóvenes menores de 18 (gráfico 3.14).

Otro dato de interés es que la mejora que se dio en los salarios reales, asociada a la reducción que experimentó la inflación en el 2009 y que ayudó a mitigar los efectos adversos de la crisis, fue más favorable en la “nueva economía”. El mayor crecimiento de los salarios reales ocurrió en las categorías laborales de medianos empresarios y expertos y en las clases intermedias. Debido a la

son parecidas, las repercusiones sociales de la crisis han sido distintas en cada uno de estos grupos, en virtud de las diferencias que existen en las

características y en la composición de sus ocupados (Rosales, 2010).

Si se analiza la composición porcentual de los ocupados al interior de cada

mayor participación que tienen estos dos grupos en la “nueva economía”, el ingreso real de sus ocupados aumentó en promedio un 7,1% en ese año, el doble de la expansión que registraron los ocupados de la “vieja economía” (3,5%)¹².

También debe considerarse que en la “nueva economía” el nivel de educación formal y las destrezas de los ocupados son mayores. Esto facilita la movilidad laboral entre actividades, hacia negocios propios o hacia modalidades contractuales más flexibles. Este es un factor importante para mitigar situaciones de crisis (Rosales, 2010).

Brecha en educación limita crecimiento económico y sus beneficios

El dinamismo que han experimentado en la última década las actividades de alto contenido tecnológico y los servicios empresariales internacionales, ha favorecido la demanda por mano de obra con mayor nivel educativo y más destrezas en la “nueva economía”.

La generación de empleo en estas actividades ha beneficiado de manera creciente a los trabajadores más jóvenes. Además, la distribución porcentual de las categorías laborales entre los dos tipos de economías analizadas muestra que, en la última década, la “nueva economía” ha sido más atractiva para los pequeños y medianos propietarios y expertos, especialmente las nuevas actividades de servicios¹³. Por ejemplo, la participación de los pequeños propietarios en la “nueva economía” se incrementó en 5,7 puntos porcentuales, en tanto que en la “vieja economía” ésta se redujo en 5,1 puntos.

La escolaridad de los ocupados en la “nueva economía” es de 9 años (promedio de la última década), casi 2,5 años superior a la de los ocupados en la “vieja economía”. Esta brecha ha sido constante en los últimos diez años, en los que el nivel educativo no ha variado significativamente entre ambos segmentos: en 2001 la escolaridad promedio en la “nueva economía” era de 8,7 años, mientras que en la “vieja economía” era de 6,2 años, y en el 2009 estas cifras ascendieron a 9,5 y 6,5

respectivamente. El cuadro 3.5 muestra que en todas las categorías laborales, con excepción de los obreros agrícolas, existen disparidades entre ambas economías en los años de educación formal. Un resultado que va más allá de las dos economías bajo análisis es la notable diferencia de escolaridad que se observa entre los obreros agrícolas y los medianos empresarios y expertos; en este caso la brecha es de casi diez años de educación formal en promedio.

Estas diferencias de educación formal y las que existen en cuanto a habilidades y destrezas, sobre las cuales no hay datos oficiales disponibles, están asociadas en gran medida a las brechas salariales que separan a la “nueva” y la “vieja economía”.

En el 2009 el ingreso promedio de los ocupados en la “vieja economía” fue más de un 30% inferior al de los que se encontraban insertos en la “nueva economía”, distancia que ha tendido a ampliarse en la última década. Durante este período el ingreso principal de los ocupados en las ocupaciones no tradicionales creció a una tasa promedio real del 1,9% anual, casi el doble de la tasa observada en las ocupaciones tradicionales (1,0%). Además, superó la expansión del 1,5% registrada en los “servicios de apoyo”.

Los resultados anteriores permiten entender por qué, en el 2009, el 24,1% de los ocupados en la “vieja economía” se ubicó en el primer quintil de ingreso, mientras que en la “nueva economía”

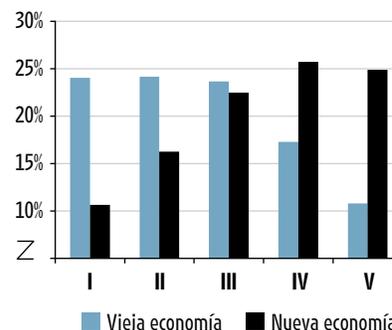
esa cifra fue del 10,6%. Estas proporciones se invierten en el último quintil, con 10,8% y 24,9%, respectivamente (gráfico 3.15).

Se requiere mejorar la calidad de la fuerza laboral y políticas de desarrollo productivo efectivas

Como se ha dicho, la transformación que ha tenido la economía costarricense en la última década ha llevado a una mayor diversificación del aparato productivo, dando paso a las nuevas actividades que ayudaron a mitigar la crisis (actividades de servicios y de alta tecnología) y han favorecido la recuperación (Rosales, 2010).

GRAFICO 3.15

Ocupados por tipo de economía, según quintil de ingreso. 2009



Fuente: Rosales, 2010, con datos del INEC.

CUADRO 3.5

Años de educación promedio de los ocupados, por tipo de economía, según clase social. 2009

Clases sociales	Vieja economía	Nueva economía
Medianos empresarios y expertos	13,5	15,2
Clases intermedias	9,8	11,5
Pequeños propietarios	6,2	7,7
Obreros agrícolas	5,1	5,1
Obreros industriales	7,0	7,9
Obreros en servicios	6,6	7,5

Fuente: Rosales, 2010, con datos del INEC.

Esta transformación, sin embargo, no genera beneficio para todos. Las oportunidades han sido mayores para quienes cuentan con más educación y destrezas, en particular para los expertos y los pequeños y medianos propietarios en la “nueva economía”, y las clases intermedias en los “servicios de apoyo”. Entre tanto, las actividades tradicionales han seguido concentrando a los ocupados con menor ingreso relativo (obreros agrícolas).

Las limitaciones de escolaridad en los trabajadores de menores ingresos dificultan su movilidad y versatilidad, lo cual los hace más vulnerables ante las crisis económicas. Mejorar la educación y las destrezas de la fuerza laboral resulta entonces esencial para aumentar la productividad nacional y para lograr que el crecimiento económico brinde oportunidades más amplias a la población. Este es el principal factor que explica las brechas de ingresos y beneficios que existen entre la “vieja” y la “nueva economía” (Rosales, 2010).

Además, los avances del país han sido modestos si se considera la escolaridad de la fuerza laboral como un todo. Sobre este particular, entidades como el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) y la Universidad Técnica Nacional (UTN) deben jugar un papel más activo para ayudar a superar las brechas mencionadas. Como señalan Jiménez et al. (2009), si bien los esfuerzos de las últimas dos décadas han permitido mejorar los niveles de escolaridad de los jóvenes, la crisis de inicios los ochenta llevó a que muchos costarricenses que tenían que cursar la secundaria en esos años desertaran del sistema educativo e ingresaran al mercado laboral con solo la educación primaria. Esas generaciones, que hoy forman parte de la fuerza laboral y que tienen entre 31 y 43 años, presentan una severa desventaja en su capital humano, que limita su movilidad hacia las actividades más dinámicas, así como la productividad de la “vieja economía”. Dentro de esta última, tan solo el 35% de la población económicamente activa en el rango de edades antes indicado, terminó la enseñanza secundaria.

Esta situación tiene profundas implicaciones sociales que han sido tratadas en varias ediciones de este Informe, en las cuales se ha demostrado el papel crucial que juega la educación en la capacidad de las personas para incrementar su ingreso (Programa Estado de la Nación, 2009). Sin embargo, como se indicó, los avances en esta materia son lentos; por ejemplo, la moda¹⁴ en los años de escolaridad de la fuerza de trabajo del país, después de tres décadas, continúa ubicándose en seis años (gráfico 3.16).

Además de mejorar la educación formal y técnica, es necesario implementar políticas de desarrollo productivo bien articuladas entre sí, para lograr con ello incrementos en la productividad que, a su vez, se traduzcan en un crecimiento económico sostenido con generación de empleos de calidad. Esto permitiría extender los beneficios de la “nueva economía” a las actividades de la “vieja economía” y los “servicios de apoyo” rezagados, a fin de superar las brechas antes expuestas y conseguir avances sustantivos en la disminución de la desigualdad y la pobreza.

No obstante, en materia de políticas de desarrollo productivo el país enfrenta grandes retos. A partir del análisis de cinco políticas públicas, Monge et al.

(2010) concluyen que la efectividad de las mismas se encuentra limitada por su escasa integración institucional. De ahí que se recomiende como prioridad la creación de un mecanismo de alto nivel para vincular este tipo de iniciativas.

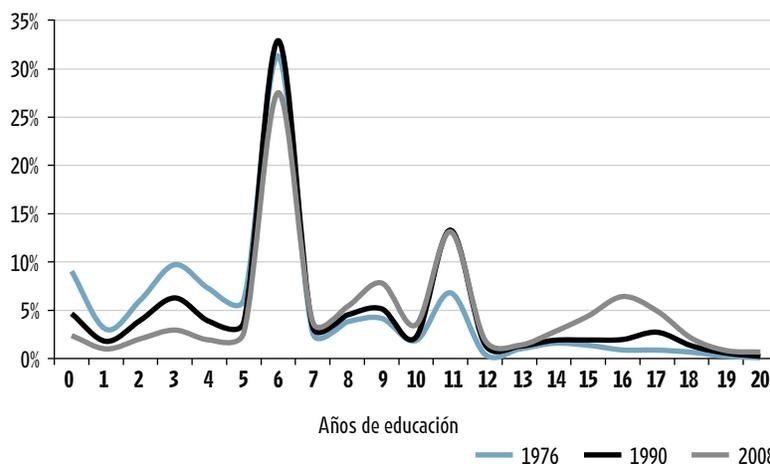
En línea con lo señalado en párrafos anteriores, a continuación se abordan dos retos específicos: la integración de la política comercial con programas de desarrollo productivo y la vinculación de estos esfuerzos con las Mipyme. Esto, conjuntamente con la mejora en la calidad de la mano de obra, es indispensable para alcanzar la aspiración de un crecimiento sostenible basado en incrementos de la competitividad, que genere efectos favorables en la creación de empleos y en los salarios reales, en las oportunidades de los distintos grupos de la sociedad y en la distribución de los beneficios del crecimiento, especialmente para aquellos costarricenses que se ubican en los quintiles más bajos de ingreso.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE EVOLUCIÓN DEL EMPLEO,

véase Sauma, 2010 y Rosales, 2010, en www.estadonacion.or.cr

GRAFICO 3.16

Distribución de frecuencias de los años de educación aprobados por la fuerza de trabajo



Fuente: Elaboración propia con datos del INEC.

Política comercial con problemas de coordinación interinstitucional y poca vinculación con política de desarrollo productivo

El esfuerzo por impulsar tratados de libre comercio que emprendió Costa Rica hace alrededor de quince años, ha permitido que, a la fecha, una vez concluidas las negociaciones del Acuerdo de Asociación con la Unión Europea y el tratado con China, aproximadamente el 90% de su comercio internacional se encuentre bajo esta modalidad. En el recuadro 3.1 se sistematizan las experiencias recientes del país en esta materia.

Una valoración reciente de Alonso (2010), sin embargo, revela que los beneficios de los tratados de libre comercio (TLC) vigentes han sido en algunos casos limitados; específicamente señala resultados poco satisfactorios en la generación de una dinámica oferta exportable hacia países como México, Canadá y Chile (gráficos 3.17 y 3.18). Si bien parte de las ventajas de un TLC provienen de los flujos de inversiones y la adquisición de materias primas a menores costos, el incrementar la oferta exportable es también uno de los objetivos centrales de la firma de un tratado (para más detalle sobre la evolución del comercio entre Costa Rica y los países con los que se han firmado tratados comerciales, véase Alonso, 2009).

Varias razones explican estos resultados, entre ellas la existencia de problemas de coordinación interinstitucional. Para el mejor aprovechamiento de los TLC se requiere disponer de mecanismos que permitan velar por el cumplimiento de las obligaciones derivadas de ellos. Con ese propósito, en el año 2000 se creó la Dirección de Aplicación de Acuerdos Comerciales Internacionales (Daaci), la cual tiene por ley la obligación de verificar el cumplimiento de los compromisos adquiridos, actuando de oficio o por denuncia. Sin embargo, muchas de las tareas que ello implica las tienen que ejecutar otras instituciones del Estado, de acuerdo con sus competencias. De ahí que la Daaci deba coordinar constantemente con la Dirección General de Aduanas del Ministerio de Hacienda,

RECUADRO 3.1

Experiencia de las negociaciones comerciales recientes: Estados Unidos, Unión Europea, China y Singapur

Las negociaciones para el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea (UE) y para los tratados de libre comercio (TLC) con China y Singapur se realizaron en un clima de mucha mayor cooperación entre las entidades estatales, y entre éstas y los diferentes sectores productivos, en comparación con el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana (TLC-CA). Este último generó una fuerte discusión a nivel nacional, en buena medida porque incluyó temas negociación que anteriormente no habían sido abordados, tales como los asuntos ambientales y laborales, además de la ampliación en el tema de los servicios, para discutir la apertura de los mercados de telecomunicaciones y de seguros.

Las diversas posiciones y la amplia participación de la sociedad civil alrededor del TLC-CA, que culminó con la convocatoria a un referéndum, hace pensar que el proceso de aprendizaje en las negociaciones comerciales puede dividirse en dos etapas: antes y después del TLC-CA.

Las lecciones aprendidas de ese proceso, relacionadas con la necesidad de informar más y mejor, y de establecer relaciones más fuertes con el sector privado antes de las negociaciones, así como el mayor interés de la sociedad civil en los temas involucrados, se pusieron en práctica en las negociaciones con la UE. Todo ello facilitó un clima de mayor confianza

entre los negociadores y los sectores productivos, que permitió la consecución más expedita de acuerdos.

Pero las negociaciones con la UE también tuvieron sus particularidades, al ser multilaterales y entre dos regiones (Centroamérica y Europa), al incluir el componente de diálogo político y por el hecho de que los países no negociaban de manera individual el acceso al mercado, sino que el acuerdo debía ser igual para todos.

Un aspecto muy importante que se debe destacar es que, a diferencia de los tratados anteriores al TLC-CA, en los acuerdos negociados más recientemente se ha incluido un capítulo de cooperación, en el cual se contemplan áreas fundamentales para las políticas de desarrollo productivo, tales como el fomento de las PYME, asuntos relacionados con ciencia, tecnología e innovación, transferencia de tecnología, "emprendedurismo", fomento de encadenamientos productivos, infraestructura y salud.

Otro rasgo distintivo, que llama la atención, es que en las negociaciones con la UE, China y Singapur, se dieron numerosas exclusiones de productos sensibles, lo cual puede interpretarse como una forma de complacer a ciertos sectores productivos y así reducir la oposición política a los tratados, que podría entorpecer posteriormente su aprobación en el Congreso.

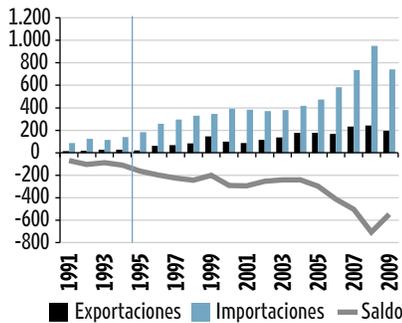
Fuente: Alonso, 2010.

la Dirección de Regulación de la Salud del Ministerio de Salud, la Oficina de Prácticas Desleales, el Órgano de Reglamentación Técnica y la Dirección de Apoyo al Consumidor del MEIC, y el Servicio Nacional de Salud Animal (Senasa) y el Servicio Fitosanitario del Estado (SFE) del MAG. Con la entrada en vigencia del TLC-CA se unieron a este grupo los ministerios de Justicia, Trabajo y Ambiente y Energía, así como las superintendencias de Seguros y de Telecomunicaciones (Alonso, 2010).

Se ha venido adquiriendo mayor conciencia sobre el hecho de que la administración de los TLC, y el comercio exterior en general, son asuntos que no solo competen al ente negociador, sino también a una gran cantidad de instituciones nacionales que participan en la emisión de permisos, la aplicación de controles, la promulgación de reglamentos, entre muchas otras tareas, que son barreras no arancelarias permitidas y que deben estar en consonancia con los acuerdos firmados. Sin embargo,

GRAFICO 3.17

Intercambio comercial de Costa Rica con México^{a/}
(millones de dólares)

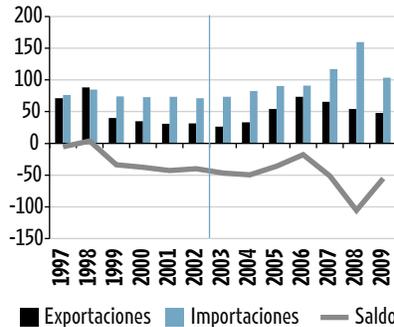


a/ La línea vertical indica el año de la firma del tratado.

Fuente: Alonso, 2010, con datos de Procomer

GRAFICO 3.18

Intercambio comercial de Costa Rica con Canadá^{a/}
(millones de dólares)



a/ La línea vertical indica el año de la firma del tratado.

Fuente: Alonso, 2010, con datos de Procomer

los esfuerzos que se han realizado, y que han contribuido a mejorar la coordinación interinstitucional, han sido insuficientes, pues persisten los problemas en algunas entidades que no conocen o no comprenden los compromisos adquiridos y sus alcances, o simplemente hacen caso omiso de ellos, anteponiendo otros criterios y afectando así la fluidez del comercio internacional. También afectan las deficiencias institucionales y la falta de recursos financieros (cuadro 3.6).

Otra debilidad es la falta de competitividad empresarial, que limita la oferta exportable hacia los mercados con los que se han firmado TLC. Esto sugiere que la política de comercio exterior no ha sido complementada con políticas de desarrollo productivo efectivas, tendientes a la creación de nuevas empresas exportadoras y al fortalecimiento de las existentes, mediante el fomento de la productividad. Por ejemplo, Paus

CUADRO 3.6

Valoración de la capacidad institucional existente para la administración del comercio internacional

Factores	Fortalezas	Debilidades
Institucionalidad	<ul style="list-style-type: none"> Existen todas las instituciones requeridas para atender los diferentes compromisos. 	<ul style="list-style-type: none"> Con excepción de la Daaci, las instituciones públicas no están estructuradas en función del desarrollo de capacidades para cumplir con sus obligaciones en materia de comercio exterior.
Recurso humano y presupuesto	<ul style="list-style-type: none"> SFE y Senasa cuentan con personal y presupuesto suficientes para cumplir con sus obligaciones. En el Ministerio de Salud cuenta con personal y presupuesto para registro de productos. La Dirección de Aduanas cuenta con personal y presupuesto para atender los compromisos comerciales. 	<ul style="list-style-type: none"> El MEIC (Oficina de Prácticas de Comercio Desleal y Dirección de Apoyo al Consumidor) no cuenta con recurso humano en calidad y cantidad suficientes, ni tiene presupuesto para atender adecuadamente los temas de prácticas de comercio desleal y verificación de mercados. Falta de conocimiento en aduanas acerca de los compromisos de los acuerdos comerciales (contingentes y preferencias arancelarias). Los criterios que aplica Senasa no siempre se ajustan a los compromisos de comercio. El Ministerios de Salud no cuenta con personal para verificación de mercados
Red institucional y coordinación interinstitucional	<ul style="list-style-type: none"> La Ley para las Negociaciones Comerciales, n° 8056, crea una comisión interministerial de carácter consultivo con colaboración obligada al Ministerio de Comercio Exterior. 	<ul style="list-style-type: none"> En algunos casos ha sido difícil obtener la colaboración obligada de otras entidades estatales para el cumplimiento de los compromisos comerciales. No hay coordinación interinstitucional entre el MEIC y el Ministerio de Salud para la verificación de mercados.

Fuente: Alonso, 2010, con base en entrevistas institucionales.

y Gallagher (2008) y Paus y Cordero (2007) señalan dificultades importantes para el desarrollo de encadenamientos productivos entre empresas que operan bajo el régimen de zonas francas y empresas locales. Por su parte, Monge et al. (2010) identifican una escasa integración entre el programa “Costa Rica Provee”, cuyo objetivo es promover vinculaciones productivas entre multinacionales y PYME, y el programa “Propyme”, que tiene como objetivo apoyar a las PYME con recursos financieros y aportes en las áreas de investigación, desarrollo e innovación.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
**EL CICLO DE LOS TLC Y EL ENFOQUE DE LA
POLÍTICA DE COMERCIO EXTERIOR PARA LOS
PRÓXIMOS AÑOS**

véase Alonso, 2010, en
www.estadonacion.or.cr

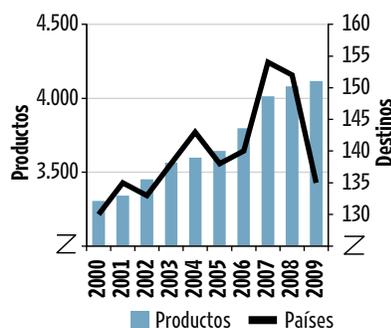
Mipyme exportadoras no logran impactar la oferta exportable del país

El sector exportador costarricense mantuvo una senda de crecimiento durante casi toda la década pasada, lo cual llevó al país a convertirse en uno de los mayores exportadores por habitante del mundo en desarrollo. Como promedio anual, las ventas externas se expandieron un 4% en ese período, aun tomando en cuenta la importante contracción que se dio a principios de la década y el impacto de la reciente crisis, que provocó una caída de 7,5% en las exportaciones del 2009.

Este positivo desempeño se caracteriza por un creciente número de bienes exportados y mercados de destino. Esta tendencia fue impactada con mayor fuerza por la crisis internacional en el 2009, específicamente en lo que respecta a la cantidad de mercados, toda vez que el número de productos exportados siguió aumentando (gráfico 3.19). Además cabe anotar que los destinos que ocasionaron la reducción¹⁵ tenían un peso relativo muy bajo en las exportaciones; el monto de lo enviado a esos lugares en el 2008 fue de aproximadamente 635.000 dólares, equivalentes al

GRAFICO 3.19

Número de productos y mercados de destino de las exportaciones



Fuente: Rivera, 2010, con datos de Procomer.

0,01%¹⁶ de las exportaciones totales de ese año.

A pesar del crecimiento que se observa en la cantidad de productos, el valor de la oferta exportable costarricense depende fundamentalmente de un grupo de veinte artículos¹⁷, que en el 2009 llegaron a representar el 70% del total de las ventas al exterior y que se han consolidado en el tiempo como los más dinámicos. Entre los años 2005 y 2009 este grupo alcanzó una tasa de crecimiento promedio anual del 7,6%, muy por encima de la tasa de expansión del 3,0% registrada por los demás productos. En 2009 experimentó una caída del 5,7%, pero para el resto el descenso

fue de 17%. Este conjunto de bienes destaca por el crecimiento del número de empresas que los producen y de los destinos hacia los que se dirigen, y es responsable de la creciente variedad de productos que componen las exportaciones totales (Rivera, 2010).

En lo que concierne a la cantidad de empresas exportadoras, la reciente crisis condujo a que disminuyeran principalmente las que destinan su producción a Estados Unidos, la Unión Europea, Centroamérica y América del Sur, donde la desaceleración para las tres primeras regiones comenzó desde el 2008 (cuadro 3.7).

También es importante mencionar que son más las empresas que exportan a Centroamérica que las que venden a Estados Unidos y la Unión Europea, pese a que el valor de las exportaciones al Istmo es casi la mitad del que registra Estados Unidos y similar al de la Unión Europea. Estos resultados son consistentes con el hecho de que la región centroamericana es el principal mercado de exportación para las micro, pequeñas y medianas empresas, en tanto Estados Unidos es el destino más importante para las empresas grandes, seguido por la Unión Europea. Incluso en los últimos años se observa una mayor preferencia de las Mipyme exportadoras por este nicho natural, en contraposición con el mercado estadounidense.

Como se ha señalado en Informes anteriores, el valor de la oferta exportable

CUADRO 3.7

Variación absoluta del número de empresas exportadoras, según mercado de destino. 2005-2009 (número de empresas)

Destino	2005	2006	2007	2008	2009
Estados Unidos	-16	89	3	-9	-61
Centroamérica y Caribe	125	55	16	-31	-49
América del Sur	15	12	21	66	-16
Unión Europea	34	17	37	5	-25
Asia	43	-3	33	10	3
Total	120	123	53	45	-113

Fuente: Rivera, 2010, con datos de Procomer.

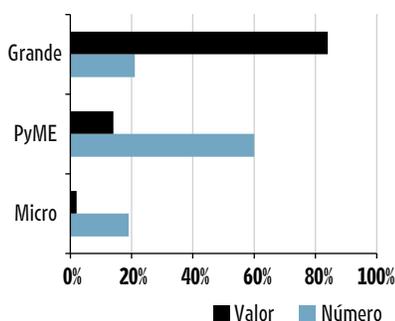
del país está concentrado en empresas grandes. Un grupo pequeño de ellas (1,5% del total) exporta más de 25 millones de dólares y representa el 70% de las ventas al exterior. Por su parte, las empresas más pequeñas, que exportan menos de un millón de dólares, constituyen el 82,2% de las firmas existentes, pero en el valor total exportable tan solo contribuyen con un 3,1%. Estas proporciones, que corresponden al 2009, se han mantenido sin cambios en la última década. En el año 2000, del total de empresas exportadoras, las más pequeñas representaron el 82,3% y su aporte al valor exportado fue igual al registrado en 2009 (3,1%).

Si se utiliza la cantidad de empleados como criterio para definir el tamaño de las empresas¹⁸ (gráfico 3.20), los resultados, tanto en número como en valor, son similares a los anteriores. Las firmas grandes concentran el valor de la oferta exportable, situación que ha sido casi invariable en la última década.

Por el contrario, las Mipyme exportadoras han crecido en número, pero mantienen una baja importancia relativa en las exportaciones totales de bienes. Esto sugiere que son las compañías grandes las que han logrado superar las barreras de entrada a los mercados internacionales y posicionarse competitivamente en el largo plazo.

GRAFICO 3.20

Composición de la oferta exportable, según tamaño de las empresas y valor exportado. 2009



Fuente: Rivera, 2010, con datos de Procomer.

Esto también sucede en otros países desarrollados y en vías de desarrollo, donde la oferta exportable tiende a depender de un reducido grupo de empresas que son responsables de su dinamismo (Rivera, 2010). Sin embargo, en varios de esos casos las razones que explican esta situación se relacionan de manera directa con la dinámica propia de los mercados, en tanto que en Costa Rica la escasa participación de las Mipyme exportadoras responde más a diversos obstáculos que impiden su internacionalización. Entre ellos se identifican los rezagos tecnológicos, la falta de innovación y de acceso al crédito, las debilidades administrativas y regulatorias, de capacidades del recurso humano, de logística de transporte y distribución, de calidad y de aprove-

chamiento de las tecnologías de información y comunicación (recuadro 3.2). Además, cuando estas firmas realizan esfuerzos para exportar, muestran una limitada capacidad negociadora, bajos estándares de calidad frente a los competidores y poco conocimiento sobre los cambios en los negocios internacionales (Rivera, 2010). A esto se agrega que las empresas pueden enfrentar costos de hasta 400.000 dólares para lograr consolidarse en los mercados externos (Das et al., 2007).

Empresas exportadoras pequeñas tienen una corta vida

Si se analizan las empresas que continúan siendo exitosas, según su permanencia en los mercados internacionales, se observa que su número se ha

RECUADRO 3.2

Las Mipyme formales y el uso de las TIC

El informe *Estado nacional de las micro, pequeñas y medianas empresas formales*, realizado por Brenes et al. (2010), señala que en Costa Rica el aprovechamiento de las tecnologías de información y comunicación (TIC) por parte de este sector es limitado e inferior al de naciones de mayor desarrollo. Si bien el uso de computadoras e Internet por parte de las Mipyme ha crecido en los últimos cinco años, la brecha sigue siendo alta en relación con los países desarrollados. Por ejemplo, en el año 2007, en veinticinco países de la OCDE más del 89% de los negocios usaba Internet, en comparación con el 61,6% de Costa Rica en el 2008. De igual forma, según el índice global sobre las tecnologías de la información, elaborado por el Foro Económico Mundial, en 2009 Costa Rica se ubicó en el lugar 49 entre 133 naciones.

Por otra parte, el *Diagnóstico Nacional de las Mipyme* reporta que cuatro de cada cinco empresas costarricenses tienen computadoras y tres de cada cinco las tienen conectadas a Internet. Su aprovechamiento varía según la actividad productiva. Los servicios superan a la industria, el comercio y el agro en el uso de esta herramienta para el pago de servicios básicos, salarios

e impuestos, la creación de sus propios sitios web y la capacitación de su personal. A su vez, la industria aventaja a las otras actividades en el empleo de Internet para recepción de pedidos y venta de productos. El comercio la utiliza para pago a otras empresas, identificación de proveedores, uso de programas o *software* e investigación de la competencia. Finalmente, las Mipyme dedicadas a la agricultura son las más rezagadas, pues no superan a ninguno de los otros sectores en el uso de Internet (Brenes et al., 2010).

De los resultados obtenidos se concluye que, en general, el aprovechamiento de las TIC por las Mipyme es aún incipiente, pero presenta avances sustanciales en relación con el comercio electrónico. Para mejorar la situación en este ámbito se requiere un proceso de fortalecimiento construido a partir de la definición e implementación de políticas públicas estratégicas, que se plasmen en programas y proyectos que surjan de la articulación y trabajo en equipo de los sectores público y privado, considerando a los empresarios como protagonistas y no solo como población objetivo.

Fuente: Brenes et al., 2010.

venido reduciendo con el tiempo, pues pasaron de 2.403 a 732 entre los años 1998 y 2008⁴⁹. También requiere atención la marcada dinámica de surgimiento y desaparición de firmas exportadoras que se presenta cada año (gráfico 3.21). Es decir, si bien anualmente nacen muchas empresas orientadas al comercio exterior, también un número alto de ellas deja de exportar en el período siguiente (Rivera, 2010). Es importante resaltar que este análisis se refiere a las exportaciones de bienes, ya que el país todavía no cuenta con un adecuado registro del sector servicios, en el cual las Mipyme también participan. Tampoco contempla las exportaciones indirectas asociadas a los todavía incipientes encadenamientos entre Mipyme y multinacionales.

Al revisar las exportaciones promedio, se identifica que una cantidad importante de las empresas que surgen y desaparecen cada año son las más pequeñas, cuyas ventas al exterior están muy por debajo de los 500.000 dólares. Por el contrario, las compañías que se mantuvieron exportando a lo largo del período estudiado dan cuenta de las mayores exportaciones promedio, y cuadruplicaron sus ventas externas entre 1998 y 2008: de 2,1 a 8,1 millones de dólares (gráfico 3.22).

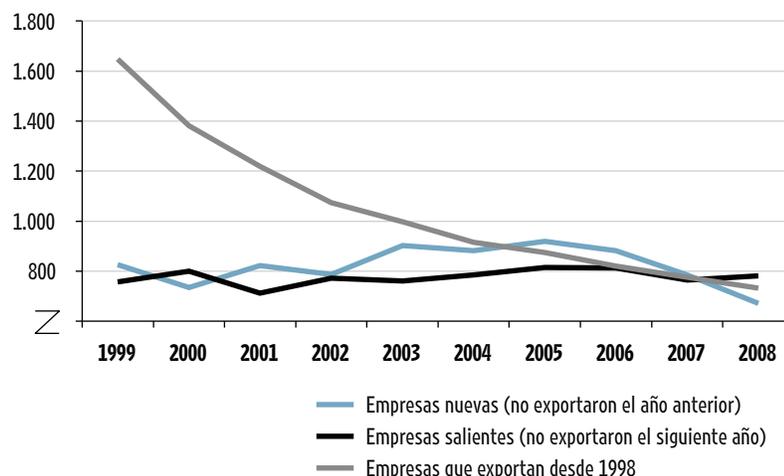
Utilizando el número de empleados como criterio para definir el tamaño de las empresas exportadoras, y con base en información brindada por la CCSS, se obtienen hallazgos similares a los antes expuestos. Un resultado que destaca es que la gran mayoría de las empresas que dejan de exportar tiene menos de treinta empleados.

Un reciente estudio de Benavides y Sánchez (2010), sobre competitividad e innovación empresarial, concluye que los tres factores que aumentan la probabilidad de que una Mipyme se convierta en exportadora son los esfuerzos de innovación, la efectividad de las políticas de fomento exportador del sector público (en particular de las alianzas con universidades e instituciones públicas) y la transferencia de tecnología. En este sentido, se estima que realizar procesos de innovación aumenta en más del 50% la probabilidad

de que una empresa sea exportadora. Otro hallazgo interesante es que las firmas que llevan a cabo iniciativas de transferencia tecnológica son 3,1 veces más proclives a transformarse en exportadoras que aquellas que no lo hacen. La ventaja es de 2,2 veces para las empresas que emprenden alianzas (Benavides y Sánchez, 2010).

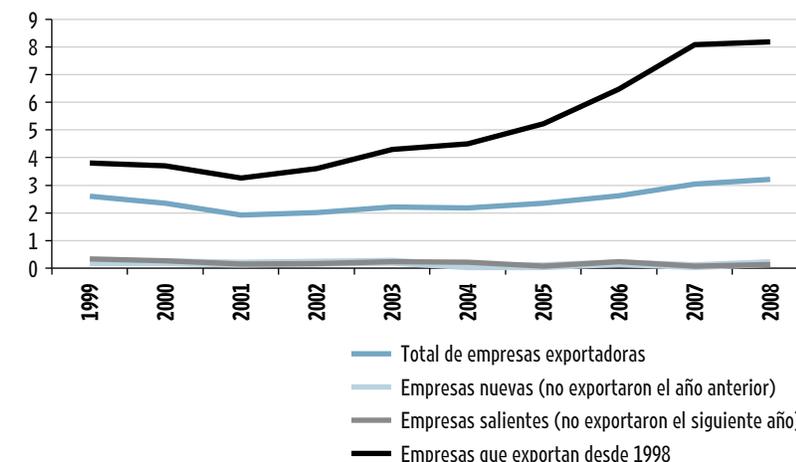
En los últimos años se registran mayores esfuerzos para la internacionalización de las Mipyme. El estudio de Chaves y Segura (2010) determinó que los factores de éxito en la búsqueda de este objetivo son: a) la dedicación a la calidad del producto, b) la innovación y la creatividad, c) la diversificación de los productos, d) la tecnología de

GRAFICO 3.21
Cantidad de empresas exportadoras, según permanencia en el mercado exportador (número de empresas)



Fuente: Rivera, 2010, con datos de Procomer.

GRAFICO 3.22
Exportaciones anuales promedio, por tipo de empresa (millones de dólares)



Fuente: Rivera, 2010, con datos de Procomer.

RECUADRO 3.3

Reseña de las políticas de “emprendedurismo” en Costa Rica

La asociación incubadora de empresas ParqueTec, con el apoyo del BCIE y la GTZ, publicó recientemente su *Diagnóstico sobre la situación del emprendedurismo en Centroamérica*. Para ello desarrolló una metodología novedosa que estructura el análisis del “ecosistema emprendedor” a partir de cuatro ejes temáticos: marco legal y regulatorio, marco financiero, marco institucional y marco de educación, capacitación y formación. Estos ejes se estudiaron a lo largo del proceso emprendedor, que comprende las siguientes etapas: fomento de la cultura emprendedora, gestación del emprendimiento y consolidación del emprendimiento.

En términos generales, el diagnóstico evidencia un rezago importante en la consolidación de un ambiente adecuado para promover emprendimientos innovadores. En este sentido se indica que: “Los procesos emprendedores que se encontraron están más enfocados en emprendimientos que surgen por necesidad de subsistencia que por haber visualizado oportunidades innovadoras en los mercados” (ParqueTec, 2010). La región centroamericana muestra importantes debilidades en factores centrales de la competitividad, como lo son los bajos índices de escolaridad, la insuficiencia de infraestructura y logística, y la escasez de apoyo financiero novedoso (el existente mantiene un esquema tradicional de endeudamiento bancario). Además, existe un sesgo o segmentación del apoyo de desarrollo productivo hacia ciertas etapas del proceso emprendedor, lo que limita la creación de empresas innovadoras y con oportunidades de acceso a mercados.

Los resultados para Costa Rica no difieren en mucho de las conclusiones y recomendaciones planteadas para la región. Sin embargo, los casos de Costa Rica y Panamá deben analizarse de forma distinta a los otros países del Istmo. Según la tipología utilizada en el diagnóstico²¹, Costa Rica es una economía basada en eficiencia, al igual que Panamá, mientras que las otras economías del área se basan en recursos. Según los lineamientos de esta tipología, las economías basadas en la eficiencia muestran, en general, una menor propensión a emprender, debido a que el nivel relativamente alto de salarios da lugar a una zona de confort y desincentiva que se creen empresas y que los individuos estén dispuestos a asumir riesgos en nuevos emprendimientos. Por ello, las políticas públicas en Costa Rica, a diferencia de otros países de la región, deben centrarse en incentivar a que se generen emprendimientos con fondos de capital semilla, que no endeuden patrimonialmente al emprendedor en la fase inicial de la gestación de su empresa y lo motiven a asumir riesgos en el desarrollo de ésta.

En particular, el diagnóstico señala que las políticas públicas en Costa Rica se enfocan sobre todo en las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipyme) que tienen por lo menos un año de existencia, dejando de lado todas las iniciativas de gestación incipiente, fundamentalmente por no ser éstas sujetos de crédito en el sistema bancario nacional. Según el estudio, esa situación no incentiva la generación de nuevas empresas y, por ende, no impulsa la creación de una nueva riqueza social que favorezca el rejuvenecimiento del

tejido productivo del país y el combate a la informalidad económica, sobre todo de las fronteras hacia adentro, en zonas como Limón, Puntarenas y Osa. El modelo de atracción de IED y el fomento a las exportaciones no ha permeado a las diferentes provincias, y es allí donde se requieren esfuerzos para apoyar el emprendimiento y la creación de empresas, permitiendo que la inversión que Costa Rica ha realizado en educación e infraestructura retorne a la base de la pirámide social y genere más recursos para apoyar el desarrollo económico local. Algunas de las debilidades encontradas en cada eje temático se resumen en el cuadro 3.8.

Las consideraciones anteriores señalan la importancia de poner en marcha acciones de política pública dirigidas al desarrollo de nuevos emprendimientos en el país, con base en una propuesta de lineamientos de política y de coordinación interinstitucional consensuada entre todos los actores, que promueva: el desarrollo de un programa nacional de emprendimiento; el establecimiento de una red de incubadoras empresariales en las zonas rurales; la creación de incentivos fiscales y cuasi fiscales, así como la canalización de fondos de capital semilla que no endeuden al emprendedor en la fase inicial de la gestación de la empresa, y procesos de sensibilización sobre la importancia del emprendimiento en el sistema educativo y de formación académica.

Fuente: Lebediker, 2010, con información de ParqueTec, 2010.

punta en el proceso productivo y e) el “emprendedurismo”²⁰.

Si bien se reconocen los intentos y la preocupación por el fomento productivo, los retos de articulación y planificación siguen latentes. Un estudio de Mideplan (2008) encontró una débil vinculación de las políticas de desarrollo productivo y, en particular, de aquellas dirigidas a las Mipyme. Existe una amplia oferta de iniciativas para atender este segmento: se identificó un total de

373 programas, proyectos o servicios, a cargo de 34 instituciones públicas. Además, la rectoría del sector productivo muestra importantes deficiencias en el cumplimiento de su función y persisten serios problemas de coordinación y articulación entre los diferentes proyectos, acciones y responsables.

En esta misma línea, Brenes et al. (2010) señalan la necesidad de contar con políticas encadenadas y destacan como principales retos: a) replantear

la arquitectura de apoyo a la Mipyme, b) consolidar la banca de desarrollo, c) aumentar la inversión en investigación, innovación y desarrollo, d) diseñar políticas, programas y proyectos para el apoyo integral a lo largo de la vida del emprendedor y e) fomentar una cultura emprendedora (recuadro 3.3).

Para lograr un esfuerzo sistemático y efectivo que permita, por un lado, que las Mipyme que ya están exportando incrementen sostenidamente su oferta

CUADRO 3.8

Debilidades de las políticas de “emprendedurismo”, según área temática

Eje temático	Fortalezas
Marco legal y regulatorio	Complejidad para realizar trámites en los distintos niveles del Estado. En materia de simplificación y agilización de trámites todavía hay tareas pendientes, pese a los esfuerzos por fomentar la creación de un entorno adecuado para las inversiones. Este eje temático demanda una coordinación interinstitucional en varios niveles (político, operativo y marco legal).
Marco financiero	Hay una amplia oferta de programas de financiamiento, pero estos mantienen un esquema tradicional de endeudamiento bancario. Existen intentos de organizaciones de “capital ángel” ^{a/} , pero no se han logrado consolidar como programas permanentes, al no ser asumidos por alguna institución nacional.
Marco institucional	A pesar de que existe una rectoría, un comité asesor y una red interinstitucional de apoyo, no se ha logrado consolidar un trabajo conjunto, articulado, compartido e integrado entre las partes.
Marco de educación, capacitación y formación	Pese a los esfuerzos por institucionalizar el tema, la mayoría de las iniciativas se quedan en la formulación del plan de negocios, sin adelantar en las esferas de validación en el mercado.

a/ Se denomina “capital ángel” a los fondos de capital de riesgo dirigidos a emprendedores.

Fuente: ParqueTec, 2010.

internacional y, por otro, que se fortalezca el surgimiento de nuevas Mipyme exportadoras, es necesario que las programas, proyectos o servicios que se dirigen a estas empresas estén basados en análisis rigurosos sobre los obstáculos que frenan su crecimiento, de modo que se puedan hacer los ajustes y mejoras que demanden las circunstancias cambiantes de los mercados y la evolución de las empresas mismas.

También es indispensable que los programas de apoyo a las Mipyme estén plenamente encadenados con las políticas comercial y de desarrollo productivo del país. Estas, a su vez, deben estar insertas en un plan nacional de desarrollo que les dé un horizonte de largo plazo y permita superar los múltiples problemas de coordinación interinstitucional existentes, los cuales se reflejan en una gran cantidad de esfuerzos que, pese a las buenas intenciones, resultan en respuestas parciales y temporales, así como en un uso poco eficiente de los recursos públicos.

La falta de políticas efectivas para el desarrollo de las Mipyme y su internacionalización representa, por ahora, una limitación importante para el esfuerzo por consolidar la estabilidad

en el sector externo, sobre la base de un déficit “razonable” de la cuenta corriente y reservas internacionales que financien de manera satisfactoria las necesidades de importación del país. Si esto se lograra, al mismo tiempo se generaría un ahorro nacional creciente, que podría contribuir en forma significativa al financiamiento de un proceso sostenible de inversión.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE **DINÁMICA DE EXPORTACIÓN Y MIPYME EN COSTA RICA**, véase Rivera, 2010, en www.estadonacion.or.cr

Visión de largo plazo ausente en los procesos de planificación nacional

De conformidad con lo establecido en la Ley 5525, de Planificación Nacional, al inicio de cada nuevo período de gobierno el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (Mideplan) elabora el Plan Nacional de Desarrollo (PND), el cual tiene entre sus ejes fundamentales el componente económico. El análisis de los PND que se han realizado en las dos últimas décadas muestra que, en

el ámbito de las políticas económicas, la estabilidad y el crecimiento son las dos preocupaciones más comunes. Además, a lo largo de este período se han venido presentando con mayor detalle las acciones estratégicas y las entidades responsables de las mismas. También cabe señalar que en el último PND se introdujeron elementos nuevos, tales como el costeo de las acciones clave, una mayor coordinación entre el Mideplan y el Ministerio de Hacienda -a fin de garantizar contenido presupuestario para las iniciativas gubernamentales- y un esquema sectorial del aparato público para llevar a cabo las acciones estratégicas planteadas.

A pesar de estos avances la carencia de un claro estilo de desarrollo nacional con visión de largo plazo hace que los PND se sigan basando en los lineamientos del programa de gobierno de turno, lo que limita la participación de la sociedad civil y circunscribe a cuatro años el alcance de los PND.

En un informe reciente, la Contraloría General de la República señala precisamente estas debilidades:

- Se ha detectado falta de integralidad entre las metas nacionales, sectoriales y de acciones estratégicas, lo que

se ha traducido en una dificultad para establecer su vínculo en los procesos de ejecución y evaluación, afectando estos procesos.

- No se ha desarrollado una metodología e instrumental para la elaboración de los planes sectoriales e intersectoriales y para el cumplimiento de las metas.
- Se requiere definir indicadores robustos en los diferentes sectores para mejorar el proceso de evaluación y rendición de cuentas de los PND.
- Hay carencias en la definición de los responsables y el financiamiento de las acciones requeridas para el cumplimiento de las metas.
- Faltan criterios cuantificables en la definición de la población objetivo; por ejemplo, en la construcción de Ebais no se estableció con claridad cuáles y cuántos asentamientos y localidades iban a ser atendidos.
- En el último PND no se le dio tratamiento ni general ni detallado al tema de las inversiones públicas.
- Existen debilidades en la capacidad técnica de Mideplan para hacer frente al proceso de formulación de los PND.
- También hay debilidades en el proceso de verificación de la información para efectos del seguimiento y evaluación del PND. Sobre este particular cabe señalar, sin embargo, que en los últimos meses de 2009 Mideplan desarrolló acciones referidas a establecer procedimientos para verificar la calidad de la información contenida en los informes de evaluación presentados por los sectores y las entidades públicas (CGR, 2009a).

Todas estas limitaciones en el diseño, implementación y evaluación de los PND favorecen la falta de vinculación entre las políticas de desarrollo productivo existentes en el país, restringen su efectividad e impiden resolver los problemas de coordinación interinstitucional

que, como se indicó antes, conducen al mal uso de los recursos y a esfuerzos aislados y temporales.

Como resultado de lo anterior se ve afectada la aspiración de contar con un Estado que articule adecuadamente las políticas económicas sectoriales, de protección social, ambientales y energéticas, así como la que plantea la elaboración de una estrategia de desarrollo nacional con amplia participación, que represente las necesidades de los diferentes grupos de la sociedad costarricense.

Otro asunto que demanda cambios importantes en la cultura de planificación tiene que ver con la meta conocida como “carbono neutral”. Como eje de política de desarrollo, el logro de este objetivo plantea importantes retos económicos e institucionales. Este tema se aborda con mayor detalle en el siguiente apartado.

Tema especial: el reto de un crecimiento sostenido y la estrategia c-neutral

El Programa Nacional de Neutralidad de Carbono (más conocido como estrategia c-neutral), que impulsa el Gobierno y cuya meta es que Costa Rica sea neutra en emisiones de carbono en el año 2021, demanda un profundo cambio en el patrón de consumo y en los sistemas productivos del país, a fin de adoptar un estilo de desarrollo sustentado en tecnologías y prácticas eficientes en el uso y conservación de la energía. El concepto de “carbono-neutralidad” al que se aspira está basado en la territorialidad, es decir, en la medición y eliminación de las emisiones dentro de los límites del país, así como en el criterio de valor agregado, lo cual significa vincular la neutralidad del carbono a las necesidades de crecimiento de la producción nacional (Sancho, 2010b).

En términos generales, se busca compensar las emisiones de carbono que libera el país con medidas de mitigación y adaptación, de modo que no contribuyan en el proceso de calentamiento global y su impacto sobre el medioambiente y el ser humano. La mitigación tiene que ver con la reducción de las emisiones netas de carbono y la adapta-

ción se relaciona con la implementación de acciones para sobrellevar los efectos adversos y la vulnerabilidad resultante del cambio climático.

El 62% del consumo energético en Costa Rica proviene de la quema de combustibles fósiles, que son los principales productores de emisiones de carbono. Además, el transporte genera el 84,3% de las emisiones derivadas del uso de hidrocarburos (Martínez, 2010). Esto indica que los patrones productivos y de consumo tienen una alta dependencia de los combustibles fósiles, y que el sector transporte es el que demanda la mayor parte de ellos. Por lo tanto, en este sector es donde el país debe hacer mayores transformaciones, lo que implica grandes inversiones en materia de infraestructura vial y sistemas de transporte. Con los problemas fiscales que se visualizan hacia adelante, es esencial el impulso de alianzas público-privadas para poder enfrentar este reto. Este tema se analiza con mayor detalle en el aporte especial que se incluye al final de este capítulo.

Un estudio sobre opciones de mitigación revela que las inversiones para implementar las medidas necesarias entre los años 2010 y 2030 ascienden a 7.700 millones de dólares (30% del PIB). Del total de emisiones que pueden ser mitigadas, el 83% resultaría de acciones en un grupo de cinco áreas clave: expansión hidroeléctrica y otras fuentes renovables, trenes eléctricos, mejoras de infraestructura vial, rellenos sanitarios y sector forestal (Sancho, 2010b).

En materia de adaptación, un trabajo efectuado recientemente por el Minaet con el apoyo del PNUD, determinó que las medidas de mitigación son prioritarias en los recursos hídricos y la biodiversidad, debido a su mayor vulnerabilidad ante las fluctuaciones en precipitación y temperatura resultantes del cambio climático. Se estima que, entre el 2010 y el 2030, el sector hídrico deberá invertir 2.094 millones de dólares para amortiguar y prevenir los impactos de este fenómeno. Por su parte, el sector de la biodiversidad requiere 3.747 millones de dólares para los mismos efectos.

En conjunto, las medidas mitigación y adaptación conllevan costos superiores a los 13.000 millones de dólares, una suma que sin duda requerirá un fuerte apoyo de la cooperación internacional. En este sentido, el prestigio mundial de Costa Rica en el tema de conservación ambiental es un elemento positivo para la obtención de los recursos necesarios.

Pero más importante aun para el éxito de la estrategia “c-neutral” es contar con una sólida integración y coordinación con las políticas de planificación y con el quehacer de múltiples instituciones, debido a que la iniciativa contempla cinco ejes de acción:

- Métrica, cuyas áreas son energía, procesos industriales, agricultura, cambio en el uso del suelo y residuos sólidos.
- Mitigación, que comprende las áreas de energía, transporte, agricultura, industria, residuos sólidos, turismo, agua y cambio en el uso del suelo.
- Adaptación y vulnerabilidad, que incluye las áreas de agua, agricultura, salud, infraestructura, zonas costeras, biodiversidad y sistemas forestales.
- Construcción de capacidades.
- Educación y sensibilización de la población.

En virtud de lo anterior, se necesita el impulso de políticas y obras del sector público, así como la participación de la sociedad civil y la empresa privada. Además se requiere una visión de largo plazo, que permita la continuidad de las políticas hasta el año 2021. En otras palabras, debe darse un gran cambio en la cultura institucional del país, sin el cual no es posible que el Minaet, como rector de la política de cambio climático, logre la adecuada orquestación.

En el caso de la mitigación se considera necesaria la participación de diez instituciones que tienen un papel protagónico y que, dada su autonomía, pueden limitar los alcances de las medidas. En el ámbito de la adaptación están involucradas trece instituciones que son

coordinadas por el Minaet, pero el éxito de las medidas depende del compromiso y acción de otras entidades públicas.

Un punto de partida para la coordinación institucional es que las políticas de planificación giren en torno a orientaciones estratégicas que permitan dirigir el conjunto de acciones públicas hacia la estrategia “c-neutral”. Entre las grandes orientaciones estratégicas identificadas cabe señalar las derivadas de los siguientes instrumentos:

- El Plan Nacional de Desarrollo.
- El Plan Nacional de Inversión Pública.
- La Estrategia Nacional de Cambio Climático.
- La Estrategia nacional para la gestión integrada de los recursos hídricos.
- El Plan nacional de desarrollo del sector transporte.
- El Plan Nacional de Energía.
- El Plan de Expansión Eléctrica del ICE.
- La Estrategia de conservación, uso y manejo de la biodiversidad.
- El Plan Nacional de Turismo y los planes reguladores urbanos.
- El proyecto Planificación regional y urbana de la Gran Área Metropolitana (Programa).
- El Plan para el descongestionamiento del tránsito vehicular urbano.
- El Programa de reordenamiento del transporte público.
- El Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología para la Innovación.
- El Programa de fortalecimiento de la educación para el desarrollo sostenible y una vida saludable, del MEP.

Para la integración y coordinación de estos programas es necesario crear

una fuerte cultura de planificación estratégica y desarrollo institucional que contemple los objetivos nacionales “c-neutral”. Sin embargo, en el país existen carencias importantes para la adopción de programas estratégicos e incluso el PND no figura como el plan rector por excelencia de la planificación institucional, sobre todo en el largo plazo.

En resumen, el horizonte de la meta “c-neutral” es el año 2021, lo que significa que resta poco más de un decenio para transformar los patrones de producción y de consumo del país, generar un cambio cultural en la población, obtener los recursos financieros requeridos y realizar una modificación sustantiva de las prácticas institucionales, que permita la agilidad y la coordinación necesarias para llevar a cabo los proyectos e implementar las políticas.

Asimismo, se debe reconocer que la decisión del país, de transitar por una ruta limpia, de neutralidad en las emisiones de carbono, impone fuertes inversiones al sector privado y al Presupuesto Nacional. Costa Rica enfrenta entonces al reto de procurarse fuentes de financiamiento internas y externas que no atenten contra la satisfacción de otras necesidades sociales y de inversión pública, ajenas a la meta “c-neutral”. Además de la cooperación internacional, el desarrollo de alianzas público-privadas debe ser parte de esta estrategia, pues es bien sabido que el Estado tiene recursos limitados. También es necesario eliminar la creencia de que existe un conflicto entre el crecimiento económico y la promoción de la sostenibilidad ambiental, así como entre el interés público y el privado. Un análisis más detallado acerca del consumo energético y sus implicaciones ambientales, así como sobre las alternativas de la matriz energética nacional, se presenta en el capítulo 4 y la contribución especial de este Informe.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE **ESTRATEGIA CARBONO NEUTRAL**, véase Sancho, 2010b, en www.estadonacion.or.cr

Estabilidad y solvencia económicas

En este apartado se aborda el tema de la estabilidad a partir del análisis de los factores que permitieron la histórica reducción de la inflación en el 2009, su grado de sostenibilidad para los próximos años y los retos que se vislumbran en materia de política monetaria y cambiaria. En lo que respecta a la solvencia económica, se examinan los resultados fiscales del Gobierno Central en los últimos años, con énfasis en el 2009, y sobre esa base se identifican las diversas fuentes de presión que enfrentarán las finanzas públicas en los próximos años y las implicaciones que esto tendrá en la sostenibilidad de la deuda, así como en los niveles de inversión pública. En este contexto, se exploran las oportunidades y retos que encara el país para desarrollar obra pública mediante asociaciones con el sector privado.

Factores de tipo transitorio favorecen reducción de la inflación en 2009

En el 2009 la inflación en Costa Rica fue de 4%, un nivel inesperadamente

menor al promedio histórico. Para entender los factores que favorecieron esa caída resulta imprescindible analizar los efectos que tuvo la reciente crisis internacional sobre variables que influyen en los precios del país.

La crisis repercutió en la inflación a escala mundial por medio de canales de transmisión comerciales y financieros. Factores como la caída en los precios internacionales de diversos alimentos y el petróleo, la desaceleración del crédito, la mayor disponibilidad de inventarios y la existencia de holguras en la capacidad instalada de las empresas, contribuyeron a la disminución de las presiones inflacionarias en todas las latitudes.

Entre los precios internacionales más afectados resaltan los de los metales, los alimentos y, en particular, el petróleo, cuyo precio se redujo un 40% en el 2009, tras varios años de mostrar una tendencia de sostenido incremento. Esta realidad se trasladó con rapidez a las naciones en desarrollo, incluida Costa Rica. Al observar los componentes del índice de precios al consumidor, se nota que la caída que experimentó la inflación en el país provino sobre todo

de la contracción en los precios de los rubros de alimentos y de transporte, ambos relacionados precisamente con los precios internacionales de las materias primas y el petróleo (cuadro 3.9).

La desaceleración del crédito al sector privado es otro factor que contribuyó a la baja de los precios. Una menor actividad económica, la limitada disponibilidad de financiamiento bancario externo y la preferencia por la liquidez, redujeron la oferta y la demanda de crédito local. Su crecimiento pasó de 32,3% en el 2008 a 3,5% en el 2009. En términos reales, la expansión apenas alcanzó un 0,6% en el 2009, en contraste con el 16% del 2008 (gráfico 3.23).

A nivel de sectores, el crédito para vivienda fue el menos afectado, toda vez que creció un 2,1%, en tanto el dirigido al consumo cayó un 3,4% y el otorgado a la producción lo hizo en 1,3%.

En términos de monedas, el crédito en dólares fue el más perjudicado, pues solo creció un 1%. En este resultado incidió la reversión de los flujos de capitales entre las casas matrices de empresas transnacionales y sus filiales ubicadas en el país. Para proteger su liquidez, las primeras decidieron

CUADRO 3.9

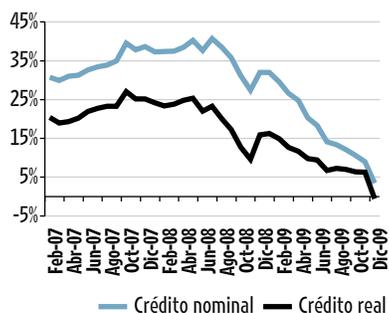
Variación interanual y contribución del índice de precios al consumidor, según grupo. 2008-2009 (porcentajes)

Rubro	Variación interanual			Contribución		
	Septiembre 2008	Diciembre 2008	Diciembre 2009	Septiembre 2008	Diciembre 2008	Diciembre 2009
Alimentos y bebidas	27,7	22,8	-1,5	5,6	4,7	-0,3
Comidas fuera del hogar	18,8	17,2	7,3	1,7	1,5	0,7
Transporte	19,0	9,5	2,3	3,4	1,7	0,4
Alquiler y servicios de la vivienda	14,0	15,4	11,9	1,5	1,6	1,2
Artículos de vivienda y servicio doméstico	13,8	12,8	4,0	1,2	1,1	0,3
Bienes y servicios diversos	11,0	15,1	3,2	0,7	0,9	0,2
Entretenimiento y cultura	8,4	10,2	3,8	0,6	0,7	0,2
Comunicaciones	0,1	0,3	-0,5	0,0	0,0	-0,0
Prendas de vestir y calzado	-1,0	1,1	2,9	-0,1	0,1	0,1
Educación	11,7	12,6	11,2	0,7	0,8	0,6
Salud	10,7	12,2	9,2	0,5	0,6	0,4
Bebidas alcohólicas y cigarrillos	9,6	15,6	9,1	0,1	0,1	0,1
Total IPC	15,8	13,9	4,0	15,8	13,9	4,0

Fuente: Elaboración propia con datos del INEC.

GRAFICO 3.23

Variación interanual, nominal y real, del crédito al sector privado



Fuente: Villamichel, 2010, con datos del BCCR.

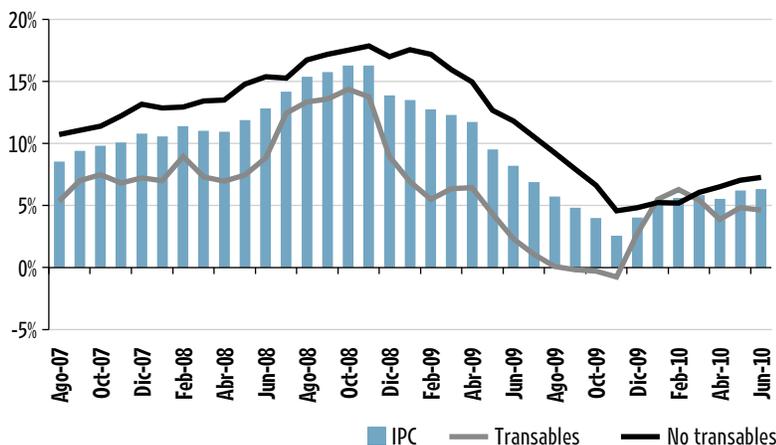
no renovar sus colocaciones en las segundas, lo cual frenó los créditos en dólares.

La menor disponibilidad de estos recursos reforzó la desaceleración que se venía dando en la demanda interna por efecto de la crisis, todo lo cual coadyuvó en la disminución de los precios.

Otro factor positivo fue la apreciación cambiaria observada durante la segunda mitad del 2009, que se reflejó en parte en el menor crecimiento que experimentaron los precios de los bienes transables, en comparación con los no transables (gráfico 3.24). Uno de los principales componentes de los bienes transables son los derivados del petróleo, pero la caída que mostraron los precios de estos bienes en el 2009, en relación con los no transables, también tiene que ver con la apreciación que registró el tipo de cambio. En la segunda mitad del año el dólar tendió a perder valor con respecto al colón, lo cual favoreció una menor inflación importada, a través de lo que se denomina *pass through*, es decir, el efecto que ocurre en los precios de los bienes importados expresados en colones, producto de que el tipo de cambio aumenta o disminuye. Sin embargo, como se verá más adelante, la organización de algunos mercados de importación sugiere que ese efecto fue limitado.

GRAFICO 3.24

Variación interanual de los precios de bienes transables y no transables



Fuente: Villamichel, 2010, con datos del INEC.

La aplicación de una política monetaria restrictiva contribuyó asimismo a la caída que experimentaron los precios en el 2009. Al inicio de este capítulo se señaló que las tasas de interés reales en colones mostraron una marcada tendencia al alza en el primer semestre del año. En el segundo semestre, por el contrario, tendieron a la baja, en virtud de que las tasas de interés nominales se ajustaron a las menores expectativas de inflación, pero también en respuesta a la desaceleración del crédito y debido a la tendencia de los ahorrantes a mantener sus depósitos en el corto plazo, dadas las fluctuaciones cambiarias. A pesar de ello, se siguió aplicando sobre los agregados monetarios una política restrictiva, ya no mediante tasas de interés, sino a través de diferentes medidas de tipo reglamentario, entre las cuales se pueden citar: el requerimiento a las entidades públicas de mantener sus recursos en las cuentas del BCCR, la obligación a las asociaciones solidaristas de invertir su reservas en instrumentos del ente emisor y la modificación en la metodología de cálculo para el cumplimiento del encaje por parte de la entidades financieras. La labor del Banco Central se benefició además con el desmantelamiento de la banca *off shore*, que se dedicaba a intermediar depósitos de ahorrantes locales, en dólares, en el exterior.

GRAFICO 3.25

Nivel de inflación, según país. 2009



Fuente: Elaboración propia con datos de los bancos centrales de cada país.

Factores estructurales e inerciales impidieron que inflación bajara más en 2009

En contraposición a los factores antes descritos, existen otros que limitaron la caída de la inflación en el 2009. Si bien este indicador registró una fuerte reducción con respecto al 2008, su nivel se mantuvo entre los más altos de la región latinoamericana (gráfico 3.25).

Si se analiza el índice de precios al consumidor por bienes regulados y no regulados, se observa que los primeros

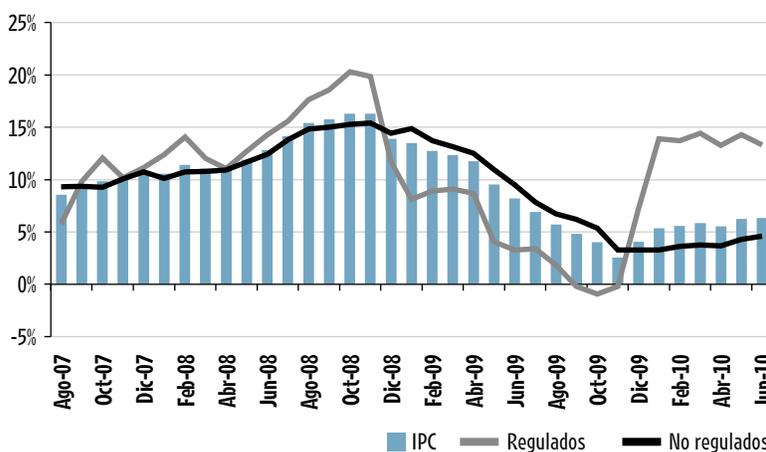
mostraron resistencia a la baja, al contabilizar una tasa de variación del 7,2% en el 2009, casi el doble del crecimiento registrado por el índice global (gráfico 3.26). Por el contrario, los bienes no regulados crecieron menos de la mitad (3,3%). Para explicar estas diferencias cabe señalar que la metodología que utiliza la Aresep para fijar las tarifas de los bienes y servicios regulados, incluye en su cálculo la inflación pasada. Esto introduce un efecto inercial que alarga el reflejo de las variaciones en la medición de la inflación. Una situación similar ocurre con los ajustes de salarios y los alquileres de vivienda.

Otro factor limitante es la resistencia que muestran las expectativas de los agentes económicos para ajustarse a la inflación observada y a las metas del ente emisor. En efecto, durante 2009 la encuesta mensual de expectativas de inflación del BCCR reveló que, en promedio, las expectativas superaron la inflación observada. Sin embargo, cabe destacar que la expectativa de inflación a doce meses bajó de un 12,2% en diciembre de 2008, a un 7,3% en el mismo mes de 2009, aunque superó el 4% observado.

También hay que considerar la posible existencia de ciertas condiciones de organización industrial, en algunos mercados de importación, que limitan el traslado de los menores precios internacionales a los precios locales, principalmente en el mercado de materias primas, donde se observa un número reducido de importadores. Es probable que los bienes importados se valoren a un tipo de cambio cercano al “techo” de la banda, aun cuando el mismo se esté apreciando, o bien que los inventarios se liquiden tomando como referencia el tipo de cambio vigente en el momento de su compra, no el que opera al producirse su venta. Esta conducta estaría justificada en que la apreciación cambiaria es percibida como algo temporal y, por ello, la reposición de inventarios tiene que hacerse con una expectativa de tipo de cambio de mayor plazo. En ausencia de instrumentos de cobertura que permitan contrarrestar el efecto de las variaciones cambiarias, este comportamiento puede ser visto como una estrategia defensiva. No obstante, esta

GRAFICO 3.26

Variación interanual de los índices de precios al consumidor, bienes y servicios regulados y no regulados



Fuente: Elaboración propia con datos del INEC.

práctica puede hacerse más frecuente, o bien poner al descubierto ciertos elementos de organización industrial en los mercados de importación de algunos productos, en particular relacionados con la falta de competencia.

En adición a lo anterior, el sistema monetario costarricense tiene dos características estructurales que afectan la reducción de la inflación. La primera es la descapitalización o pérdidas cuasi fiscales del BCCR, que lo obligan a mantener más pasivos en su balance para compensar la carencia de un monto de capital apropiado²². Hay que señalar, sin embargo, que este problema ha venido disminuyendo en los últimos años. En la actualidad los activos con rendimiento del ente emisor son mayores que sus pasivos con costo.

La segunda característica se relaciona con la dualidad monetaria que surge de la convivencia del colón y el dólar como monedas sustitutas entre sí. Esto reduce el ámbito de acción de las herramientas que tiene a su disposición la autoridad monetaria, las cuales, hasta ahora, se han focalizado básicamente en el control de los agregados monetarios en colones. Esta dualidad ha sido reforzada por la existencia de ventajas regulatorias para la creación de activos en dólares. Dos ejemplos son los bancos *off shore*, que hasta hace poco operaban sin regulación, y los préstamos externos

de la banca corresponsal de primer orden, que no están sujetos al impuesto de renta y al encaje mínimo legal (Villamichel, 2010).

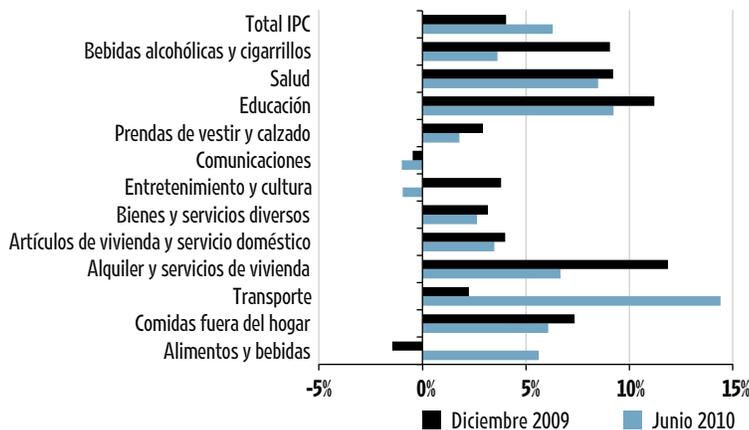
Sostenibilidad de baja inflación depende de factores con alto riesgo de reversión

Como se ha comentado, las condiciones relacionadas con la crisis internacional dieron pie a la reducción de la inflación alrededor del mundo y Costa Rica no fue la excepción. Estas condiciones, sin embargo, no son permanentes. La caída en los precios de las materias primas y el petróleo se revertirá conforme la economía mundial se vaya fortaleciendo. En este sentido, la inflación del primer semestre del 2010 muestra que los precios de los alimentos y los combustibles han revertido su crecimiento con respecto a diciembre del 2009, en tanto los demás rubros muestran tasas similares o menores a las de seis meses antes (gráfico 3.27).

Otra de las dificultades para mantener la inflación en niveles bajos proviene de la reactivación del crédito al sector privado, el cual, como se ha dicho, experimentó una fuerte desaceleración en el 2009. Las tendencias del 2010 sugieren que su recuperación tomará algún tiempo, pero tarde o temprano se constituirá en un factor de presión inflacionaria.

GRAFICO 3.27

Variación interanual del índice de precios al consumidor, según grupos



Fuente: Elaboración propia con datos del INEC.

En lo que concierne a la apreciación del colón y su efecto en la inflación vía menores precios de los bienes importados, se debe señalar que en tres o cuatro oportunidades el tipo de cambio ha mostrado fuertes oscilaciones entre las bandas cambiarias vigentes desde finales del año 2006. Además, entre los principales factores que se mencionan como responsables de la apreciación que se comenzó a observar a mediados del 2009, se encuentran los movimientos de monedas entre cuentas locales y la poca profundidad del mercado cambiario costarricense (asociada a la existencia de pocos participantes, entre los cuales se identifican algunos grandes). De esta manera, el tipo de cambio está muy influenciado por factores que van más allá de los elementos fundamentales que determinan la oferta y demanda de divisas. En consecuencia, es más susceptible a oscilaciones. Así las cosas, la actual apreciación cambiaria puede revertirse en cualquier momento y, con ello, presionar los precios al alza.

Por otra parte, en el 2009 se incrementó el margen de acción de la política monetaria, gracias a las menores presiones de la inflación importada, la contracción del crédito y la notable reducción que experimentaron los desequilibrios en la balanza de pagos. Además, con la implementación de

las medidas de tipo regulatorio antes mencionadas, se logró llevar adelante una política monetaria restrictiva sin aumentar las tasas de interés. Pero estos elementos favorables, como se indicó, son transitorios e irán desapareciendo conforme la economía se recupere. A esto se sumará, paulatinamente, el creciente deterioro de las cuentas fiscales, lo que sin duda ejercerá una fuerte presión sobre el ente emisor, al menos por la vía de las tasas de interés.

Política monetaria requiere instrumentos alternativos para reducir la inflación

Las dinámicas del crédito, la composición de los depósitos por moneda y la estructura de los balances bancarios definitivamente han modificado la capacidad del Banco Central para hacer política monetaria. Esto ha limitado la cantidad relativa de colones sobre los cuales tienen efecto las tasas de interés del ente emisor. Entre los principales factores que explican el comportamiento del mercado cambiario desde la segunda mitad del 2009 y los primeros meses del 2010, se señala el movimiento de monedas entre cuentas locales.

El alto nivel de dolarización del país propicia ese movimiento. En Costa Rica el dólar cumple con todas las características del dinero: es una unidad de

medida, sirve como depósito de valor y es reconocido como medio de pago, ya sea a través de cheque o transferencia, o bien en su forma física. Muchos de los contratos, especialmente los de mediano y largo plazo, así como los precios de diversos bienes y servicios, están denominados en esa moneda.

Esta situación plantea retos importantes a una política monetaria que focaliza su gestión de liquidez en la masa de dinero que se encuentra en colones, en un entorno en el que existen ventajas regulatorias para la creación de activos en dólares. La exoneración del impuesto sobre la renta y de la obligación de encaje a los préstamos del exterior, que otorga la banca corresponsal de primer orden al sistema financiero local, reduce el costo de intermediación de los dólares en comparación con los colones. Por el contrario, los préstamos y captaciones locales están sujetos a estas obligaciones, lo cual incrementa el margen financiero efectivo por un factor de 1,28²³. Esta preferencia inducida por el fondeo externo introduce un riesgo sistémico de reversión de flujos de capital, sin que se cuente con un prestamista de última instancia en dólares. La única alternativa en un evento de este tipo sería que el Banco Central utilizara sus reservas e intermediara fondos del exterior (Villamichel, 2010). Debido a esto, economías que enfrentan una situación de dualidad monetaria similar a la de Costa Rica, como es el caso de Perú, aplican un encaje mínimo legal diferenciado entre las dos monedas, mediante la imposición de un mayor porcentaje de reserva. Esta y otras medidas han permitido reducir el nivel de dolarización y la vulnerabilidad del sistema financiero de ese país en los últimos ocho años.

La presencia de elevados niveles de dolarización tiene dos repercusiones claramente identificadas: el efecto riqueza y el efecto de traspaso entre el tipo de cambio y la inflación (*pass through*).

En relación con el efecto riqueza, con una alta sustitución de activos y pasivos los beneficios de que el tipo de cambio se mueva (flote) entre las bandas no son tan claros. Los movimientos de monedas entre cuentas locales tienden

a incrementar la volatilidad del tipo de cambio. Además, cuando las empresas y familias mantienen gran parte de sus deudas en moneda extranjera, se magnifican los *shocks* externos. Al final esto genera temor a flotar y las autoridades monetarias se ven presionadas a anclar el tipo de cambio.

En cuanto al efecto de traspaso, hay estudios que muestran que es mayor en economías con alta dolarización (Carranza et al., 2004). Cuanto mayor sea este efecto, las expectativas de inflación son más sensibles a movimientos cambiarios y a la devaluación esperada. Todo esto dificulta que las autoridades lleven a cabo una política monetaria contracíclica y usen el tipo de cambio para responder a *shocks* externos.

Con una política monetaria que se concentra en herramientas de política en colones, las cuales tienen impacto directo solo sobre la mitad de los activos y pasivos del sistema bancario nacional, la efectividad de las acciones para cumplir con el objetivo de reducir la inflación está limitada. Se requiere entonces implementar medidas que propicien la neutralización de los efectos antes analizados, lo cual demanda instrumentos que permitan la administración de los agregados monetarios en dólares o, alternativamente, la intervención del mercado cambiario.

En los últimos años el BCCR ha venido haciendo importantes esfuerzos para ampliar el alcance de su política monetaria, en procura de reducir la inflación. Hacia ese objetivo apunta la búsqueda de un tipo de cambio más flexible, un mercado de dinero (colones) progresivamente más profundo y un balance más robusto. Pero esto no es suficiente para cambiar de manera definitiva las expectativas de inflación de mediano y largo plazo. Cabe hacer un recuento de los principales factores que lo impiden:

- La metodología de ajuste de precios en los bienes y servicios regulados.
- La inflación inercial, que impide que las expectativas de los agentes económicos se ajusten a las metas de inflación del BCCR.

- Las pérdidas cuasi fiscales del ente emisor.
- Las características de organización industrial de algunos mercados de importación.
- La dualidad de monedas existente en el país.

Las autoridades del BCCR ya anunciaron su decisión de implementar una política monetaria basada en metas de inflación. La experiencia de países que han sido exitosos en su uso, como México, Brasil y Chile, muestra que los mejores resultados se obtienen en presencia de una reducida sustitución monetaria, en un contexto en el que las fluctuaciones del tipo de cambio son irrelevantes para la mayoría de los agentes económicos. Los casos de Bolivia y Perú, con problemas de dualidad de monedas como el de Costa Rica, revelan que el esquema también puede ser utilizado en esas circunstancias, pero con condiciones adicionales. Estos países eligieron formas diferentes: el primero interviene de modo directo en el mercado cambiario, mientras el segundo participa activamente en el mercado de dinero en dólares.

El mayor éxito lo ha tenido Perú, donde además de una política monetaria convencional, orientada a afectar la masa de dinero en moneda nacional, se aplica, como se señaló anteriormente, un mayor encaje a los depósitos en moneda extranjera; también existen mayores provisiones para los créditos provenientes de deudores expuestos a riesgo cambiario, se ofrecen títulos indexados al tipo de cambio y se lleva a cabo una activa promoción del desarrollo de mercados de deuda en moneda nacional, a través de la emisión, por parte del Gobierno, de deuda en soles, lo que ha fortalecido una curva de rendimientos de referencia para el sector privado.

» PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE **SOSTENIBILIDAD DEL NIVEL DE INFLACIÓN Y DESAFÍOS DE LA POLÍTICA MONETARIA** véase Villamichel, 2010, en www.estadonacion.or.cr

Las limitaciones estructurales que enfrenta Costa Rica para sostener el nivel de inflación alcanzado en el 2009, ponen en duda el logro de una estabilidad basada en la aspiración de alcanzar una inflación reducida y menor de dos dígitos en el mediano plazo, fundamentada, en parte, en un déficit fiscal controlado. En este último punto, en el 2009 surgieron importantes presiones fiscales que afectan la solvencia económica y, por ende, la aspiración de contar con un nivel de deuda pública que no ponga en peligro las inversiones en infraestructura y servicios básicos para la población. Este tema se analiza en el siguiente apartado.

El hecho de que la inflación se redujera significativamente en el 2009 y que se mantuviera así en el primer semestre del 2010, indica que el momento es oportuno para actuar con determinación sobre los factores antes descritos e influir sobre las expectativas de inflación de mediano y largo plazo de los agentes económicos. Un bajo nivel de precios le proporciona más espacio al BCCR para romper con la histórica resistencia a la baja que registran las expectativas de inflación.

Resultados previos a la crisis dieron espacio a la política fiscal en el 2009

Los resultados fiscales obtenidos por el país durante la última década pueden agruparse en cuatro períodos, según la tendencia que han mostrado los gastos sin intereses y los ingresos del Gobierno Central. El primero va del año 2000 al 2002, y se caracteriza por un deterioro progresivo de las finanzas públicas, producto de la expansión de los gastos. Mientras estos últimos aumentaron 1,9 puntos porcentuales del PIB entre estos años, los ingresos lo hicieron en tan solo 0,8 puntos, por efecto de la reforma de simplificación tributaria aplicada en 2001. La culminación de este período se dio en el 2002, cuando el déficit fiscal y la deuda pública alcanzaron un 4,0% y casi el 60% del PIB, respectivamente. Estos resultados determinaron el comportamiento de la política fiscal en los tres años siguientes.

El segundo período se ubica entre el 2003 y el 2005. Se caracteriza por una disminución progresiva del déficit fiscal, gracias a una contracción de 1,6 puntos porcentuales del PIB en los gastos sin intereses. Esto se debió a varias medidas de contención que se aplicaron durante esos años, que si bien eran necesarias para mantener la estabilidad macroeconómica, afectaron el crecimiento por la vía de una menor inversión social y en infraestructura. Los ingresos por su parte aumentaron 0,6 puntos porcentuales del PIB, producto de un plan de contingencia fiscal que se puso en marcha en 2003 y que gravó con un impuesto específico a los casinos. También hay que señalar que en este período se comenzaron a implementar acciones para mejorar la recaudación, las cuales serían claves en el comportamiento de los ingresos en los años siguientes. Todo esto llevó a que la deuda pública se redujera en 4,7 puntos porcentuales del PIB.

Entre 2006 y 2008 (tercer período) los ingresos del Gobierno Central experimentaron una fuerte aceleración, con un aumento equivalente a 1,9 puntos porcentuales del PIB. Este resultado estuvo asociado a dos factores: el ciclo expansivo de la actividad económica y la mejora en la gestión de la recaudación tributaria.

El ciclo expansivo que vivió la producción entre 2005 y 2007 se relaciona en parte con el crecimiento promedio real de casi 11,3% que mostraron los ingresos tributarios en esos años. Entre las principales causas de este comportamiento, Rosales y Sánchez (2009) señalan el dinamismo de la demanda interna, asociado en buena medida a los mayores flujos de IED y de capitales financieros, la disminución en las tasas de interés, que propició el consumo, así como la aceleración de las importaciones que provino de una fuerte expansión del crédito y de la apreciación cambiaria registrada desde finales de 2006.

Por su parte, la mejora en la gestión recaudadora estuvo asociada de manera importante a la automatización tecnológica en el cobro de impuestos, en particular la implementación del sistema TICA, y a un mayor control

cruzado de información, como se ha documentado en entregas anteriores de este Informe.

Los avances en la gestión recaudadora explicarían la notable diferencia que se registró en 2006 y 2007, entre la tasa de crecimiento real de los ingresos tributarios y la tasa de expansión real de la producción (gráfico 3.28), lo cual llevó a que la recaudación tributaria aumentara 0,7 puntos porcentuales del PIB en promedio durante el período 2006-2008.

En materia de gastos, el tercer período (2006-2008) se caracterizó por el abandono, por parte del nuevo Gobierno, de las medidas de contención de los años previos. El crecimiento real del gasto público sin intereses se aceleró. En términos del PIB esta mayor expansión se manifestó principalmente en el 2008, cuando este indicador aumentó 1,7 puntos porcentuales, impulsado en buena parte por mayores niveles de inversión pública y gasto social, este último asociado a las becas estudiantiles y las pensiones del régimen no contributivo. Por el contrario, la disminución de las tasas de interés llevó a una importante caída en el gasto por intereses, que prácticamente compensó el incremento en los demás gastos. Estos se redujeron 2,0 puntos porcentuales del PIB en el período analizado, cifra equivalente al aumento que experimentó en esa misma fecha el conjunto de los gastos

restantes. Como resultado global, los gastos totales se mantuvieron casi iguales en relación con el PIB. De esta manera, el crecimiento de 1,9 puntos porcentuales en los ingresos se reflejó casi por completo en el resultado fiscal, que pasó de -1,6% en el 2005 a 0,2% en el 2008. Estos resultados, junto al acelerado crecimiento de la economía, propiciaron una caída de 15,4 puntos porcentuales del PIB en la deuda pública.

El cuarto período de análisis se ubica en el 2009, año en el que la economía costarricense sintió los efectos más severos de la crisis financiera internacional y, consecuentemente, una fuerte contracción de la recaudación tributaria. Los ingresos del Gobierno se redujeron en 1,7 puntos porcentuales del PIB, con lo cual se anuló casi la totalidad del incremento registrado en los años previos. Además se produjo una importante disminución de la carga tributaria, que pasó de representar el 15,4% del PIB en el 2008, al 13,7% en el 2009, con una reducción de 1,7 puntos porcentuales (cuadro 3.10).

La mayor parte de la caída de los ingresos tributarios en el 2009 se originó en la menor recaudación de los impuestos de aduanas, producto a su vez de la fuerte contracción que registraron las importaciones del país en ese año (25,9%). Los impuestos aduaneros disminuyeron en términos de la producción 1,2 puntos porcentuales, en tanto la recaudación en renta se redujo en 0,3 puntos y en los impuestos restantes el descenso fue de 0,1% del PIB.

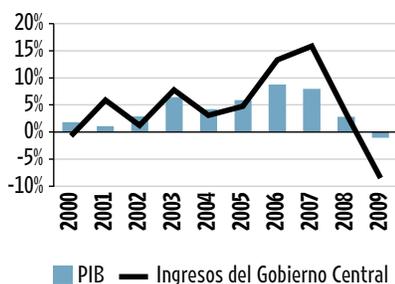
La recaudación asociada a la demanda interna fue menos afectada por la crisis, e incluso el impuesto al consumo interno aumentó un 4,0% (cuadro 3.11). Estos resultados son consistentes con lo señalado al inicio de este capítulo, en el sentido de que la mejora de los salarios reales en el 2009 ayudó a mitigar el impacto de la crisis sobre el consumo doméstico.

La mejora de la recaudación tributaria tomará tiempo

En los últimos meses del 2009, con la recuperación que comenzó a observarse en la economía, también empezó a vislumbrarse un comportamiento favorable en la recaudación tributaria.

GRAFICO 3.28

Crecimiento del PIB e ingresos del Gobierno Central



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

Sin embargo, varios elementos sugieren que pasará un buen tiempo antes de que los ingresos fiscales alcancen los niveles previos a la crisis. En primer lugar, el efecto de la contracción económica sobre el impuesto de la renta no se reflejó del todo en el 2009, debido a que existe un rezago en su cálculo, de modo que en el 2010 aún se sentirán las repercusiones de la desaceleración vivida.

Por otra parte, varios de los factores que impulsaron el crecimiento de la economía años atrás han desaparecido y hay otros que tardarán en volverse a activar con la intensidad de antes. En este sentido cabe recordar la advertencia de Rosales (2008), en el sentido de que la mejora que estaban registrando

los ingresos tributarios durante el ciclo expansivo de la producción dependía en gran parte de factores que no eran sostenibles, tales como los altos flujos de capital, las tasas reales de interés negativas, la apreciación cambiaria y el elevado crédito al sector privado. Por esa razón este autor señalaba la necesidad de crear las condiciones estructurales adecuadas para mantener los buenos resultados que se estaban obteniendo.

En la actualidad, el crédito al sector privado se encuentra estancado, y las cifras más recientes sugieren que se mantendrá así al menos durante el 2010. Por su parte, los flujos de capital provenientes del exterior se han reducido significativamente. Por lo tanto, las

importaciones del país, en especial las relacionadas con consumo, no cuentan ya con los factores que las impulsaron en el pasado y parece que aún es temprano para que los recuperen. Hay que recordar que los impuestos aduaneros representan casi un tercio del total de ingresos tributarios que percibe el Gobierno.

También se debe considerar que no todos los factores que están favoreciendo la recuperación de las compras externas del país son de naturaleza permanente. La apreciación cambiaria que se observa desde la segunda mitad del 2009 es un fenómeno muy sensible a modificaciones en las expectativas de devaluación, tal como se indicó en párrafos anteriores. Por otra parte, la relativa estabilidad que han venido mostrando las tasas de interés en colones enfrentará crecientes presiones fiscales en el futuro cercano.

Los sectores que exhibieron mayor dinamismo en el 2009, como los nuevos servicios, impulsarán en buena medida la recuperación económica del 2010 y el 2011. Sin embargo, varias de estas actividades no forman parte de la base impositiva actual (gráfico 3.29).

Además de los factores ya mencionados, hay problemas de gestión que dificultan mejoras sustantivas en la recaudación tributaria. Lo positivo es que ya se ha emprendido la tarea de identificar esas barreras para realizar los cambios necesarios (recuadro 3.4)

CUADRO 3.10

Evolución de las finanzas públicas del Gobierno Central en la última década

(variaciones en puntos porcentuales del PIB)

Rubro	I período 2000-2002	II período 2003-2005	III período 2006-2008	IV período 2009
Ingresos	0,8	0,6	1,9	-1,7
Gastos sin intereses	1,9	-1,6	2,0	1,6
Resultado primario	-1,1	2,2	-0,1	-3,2
Intereses	0,6	-0,2	-2,0	-0,0
Gastos totales	2,5	-1,7	0,1	1,5
Resultado financiero	-1,8	2,4	1,8	-3,2
Deuda pública total	0,6	-4,7	-15,4	3,1

Fuente: Elaboración propia con datos del flujo de caja del Ministerio de Hacienda.

CUADRO 3.11

Crecimiento real de los ingresos del Gobierno Central, por trimestres y por años. 2008-2009

(porcentajes)

Rubro	2008	Trimestre				2009	Trimestre			
		I	II	III	IV		I	II	III	IV
Ingresos totales	3,9	13,2	10,6	7,1	-8,9	-8,8	14,5	19,5	10,8	-2,0
Ingresos tributarios	4,2	13,2	12,7	7,1	-9,1	-9,7	15,1	20,4	11,2	-3,8
Aduanas	2,7	8,7	22,6	6,5	17,3	28,5	33,2	37,1	34,6	16,4
Renta	13,8	27,5	11,8	44,8	-7,0	-4,1	12,8	10,5	-4,8	-0,9
Ventas internas	0,3	7,4	13,7	3,5	16,7	-1,9	-7,7	-8,4	-2,9	-0,1
Consumo interno	-0,1	6,8	8,3	-9,1	-3,5	4,0	-8,9	0,3	13,9	-0,4
Otros	-1,9	7,9	-1,1	24,8	10,9	6,2	1,5	15,4	24,8	6,6
Ingresos no tributarios	-5,9	11,6	22,5	7,6	-4,1	15,0	9,8	1,0	0,0	41,8

Fuente: Elaboración propia con datos del gasto devengado del Ministerio de Hacienda.

RECUADRO 3.4

Esfuerzos por mejorar la gestión tributaria enfrentan importantes barreras

En los últimos años ha comenzado a ganar espacio en la agenda pública el reto de reducir la evasión y mejorar los sistemas de recaudación tributaria. En esta línea, en el año 2005 la Dirección General de Tributación (DGT), responsable de la administración de los impuestos internos que las leyes y reglamentos del país le asignan, llevó a cabo una revisión de diferentes diagnósticos y criterios de expertos que le permitieron identificar los aspectos críticos que deberían ser atendidos para lograr los objetivos mencionados. Los diagnósticos realizados tomaron en cuenta tanto criterios internos de la institución como recomendaciones de otras instancias²⁴. Los factores críticos identificados en este proceso fueron:

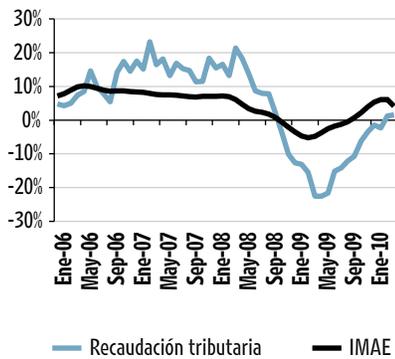
- Insuficiencia en el proceso de planificación estratégica para definir el rumbo institucional con una visión de corto, mediano y largo plazo.
 - Carencia de inversión y falta de continuidad para garantizar la sostenibilidad de la modernización tributaria y evitar la dependencia de recursos extrapresupuestarios (cooperación externa, por lo general) para la realización de tareas cruciales en el desarrollo institucional.
 - Sistema de tecnología de información incompleto, insuficiente y no integrado, con un modelo de gestión que sigue estando basado en la “cultura del papel”.
 - Incapacidad para hacer cumplir la normativa que determina y sanciona incumplimientos, caracterizada por procesos que se inician pero no se terminan, lo que provoca una percepción generalizada de impunidad.
 - Procedimientos de resolución en la vía administrativa desarticulados en su planeación y control de resultados.
 - Ausencia de un plan general de control tributario que integre las actividades de las distintas áreas que tienen asignadas funciones en el ámbito del incumplimiento formal, material y de veracidad.
 - Insuficiente educación y asistencia al contribuyente para el cumplimiento voluntario de sus obligaciones.
 - Falta de procesos adecuados de selección, así como de procesos sistemáticos de inducción, capacitación y actualización de los funcionarios, agravado por un sistema de remuneración limitado, que no contempla incentivos en función de los resultados.
- En respuesta a esta situación, se han emprendido algunas acciones y proyectos que pretenden trabajar sobre los factores críticos antes indicados. Algunos de los resultados obtenidos son:
- Durante el año 2009 se logró una recaudación de 784.266,63 millones de colones, que representan el 4,7% del PIB, a través del proyecto de Tributación Digital.
 - Los tiempos medios de resolución han bajado en forma importante, la cartera de casos de mayor interés fiscal ha sido resuelta con prioridad y una parte importante de los montos pendientes de pago fue cobrada.
 - Inversión en programas de capacitación para los funcionarios de la institución.
 - Incrementos en las acciones de control tributario. En el 2009 se realizó un total de 81.255 fiscalizaciones, en contraste con las 36.861 efectuadas en 2006.
 - Intercambio de conocimientos y experiencias entre las cuatro direcciones generales del Área de Ingresos del Ministerio de Hacienda.
 - Proyectos de formación y cultura tributarias en escuelas, colegios y museos interactivos.
- Sin embargo queda mucho camino por recorrer, ya que algunas acciones todavía no se han consolidado y las ya emprendidas han topado con dificultades como las que se mencionan a continuación:
- Carencia de herramientas informáticas para la evaluación y control de la gestión.
 - Errores de operación, dado que a inicios del 2009 se detectaron inconsistencias en las bases de datos.
 - Incumplimiento de plazos para el desarrollo de los productos, por cuanto existen atrasos sustanciales no solo en los procesos de la fase III del proyecto de Tributación Digital, sino también en la implementación de mejoras y solicitudes de cambio advertidas a partir de la puesta en marcha del proyecto.
 - Ausencia de una política de Estado relacionada con la educación tributaria.
 - La optimización de los servicios al contribuyente depende de la consolidación del proyecto de Tributación Digital.

Fuente: Dirección General de Tributación.

Todo lo anterior sugiere que si bien la caída en la recaudación es transitoria, su recuperación tomará tiempo, a menos que se generen recursos frescos, o bien, se apliquen medidas efectivas de contención del gasto.

GRAFICO 3.29

Crecimiento real de la recaudación tributaria y del IMAE
(acumulada a tres meses)



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

Gastos del Gobierno superan niveles observados en las dos últimas décadas

La situación de los ingresos tributarios contrasta con el dinamismo que mostraron los gastos públicos en el 2009. Los egresos sin considerar intereses aumentaron 1,8 puntos porcentuales del PIB, provenientes en un 64,4% del rubro de remuneraciones, que se incrementó en 1,2 puntos porcentuales del PIB y representó el 43,3% del total de los gastos sin intereses de Gobierno Central.

Los gastos sin intereses y las remuneraciones alcanzaron niveles históricos respecto al PIB en el 2009, superando incluso el registrado en 1994, cuando se cerró el Banco Anglo (gráfico 3.30).

La política fiscal expansiva del 2009 estuvo asociada principalmente a un mayor gasto de tipo permanente. Así lo corroboran las activas contrataciones laborales y los diversos ajustes en las escalas salariales que se dieron en el sector público. Por el contrario, los gastos de capital registraron una participación menor -respecto a los dos años previos- en el aumento que experimentaron los gastos totales sin intereses en el 2009. También las transferencias sociales, entre las que se contabilizan el

programa “Avancemos” y las pensiones del régimen no contributivo, se vieron menos beneficiadas si se comparan con lo observado en 2008 (gráfico 3.31).

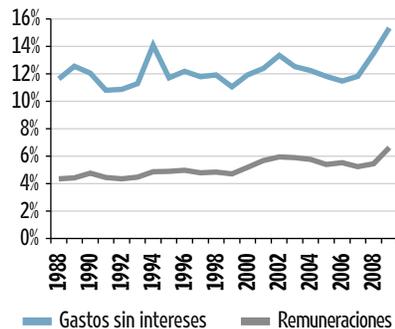
Fuerte impacto del ciclo político en la política fiscal

Los gastos de capital y la inversión social disminuyeron su ritmo de crecimiento en el 2009. Los primeros se expandieron en términos reales un 5,0%, muy por debajo del 41,6% registrado en el 2008. Las transferencias sociales, por su parte, pasaron de una tasa de 39,5% en 2008, a una de 27,8% en 2009. Esto no parece coincidir con los reiterados anuncios que hicieron las autoridades gubernamentales del momento, en el sentido de que la política fiscal se dirigiría a reforzar la inversión pública y la protección social. Adicionalmente, hay que tener presente que los gastos en estos rubros ya se venían realizando desde años previos (en el capítulo 2 se presenta un análisis detallado sobre el tema de la inversión social).

Por otra parte, el carácter permanente de buena parte del gasto que efectuó el Gobierno en el 2009, plantea interrogantes acerca de la justificación

GRAFICO 3.30

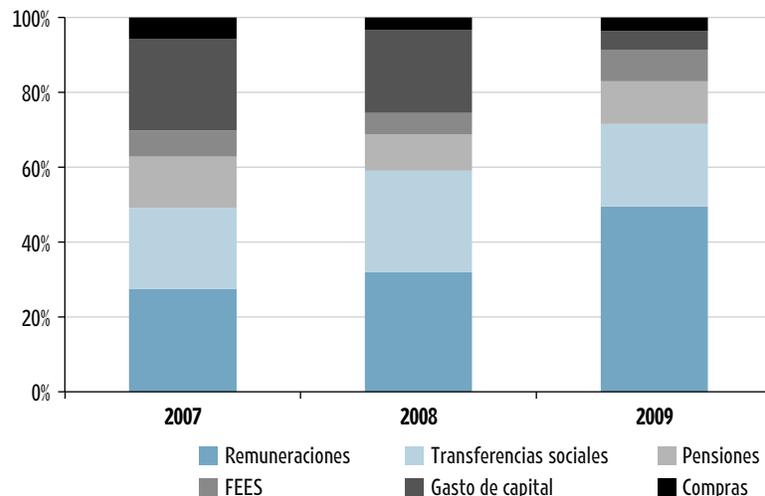
Evolución de las remuneraciones y los gastos sin intereses del Gobierno Central
(porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia con datos del gasto devengado del Ministerio de Hacienda.

GRAFICO 3.31

Composición del aumento del gasto sin intereses del Gobierno Central. 2009



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

de una política fiscal centrada en la crisis, sobre todo si se considera que el gasto en remuneraciones ha sido históricamente sensible a los años electorales (Rosales y Sánchez, 2009). Con excepción de la administración Figueres Olsen, este rubro de gastos se ha incrementado al cierre y al inicio de cada período de gobierno (gráfico 3.32).

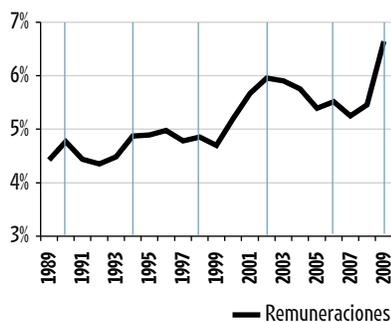
Además cabe señalar que el mayor empleo generado en el sector público no favoreció a los grupos más vulnerables. La crisis golpeó principalmente a la mano de obra menos calificada y a los trabajadores con edades menores a los 18 años y superiores a los 59. Sin embargo, el Gobierno benefició en particular a las clases intermedias, un sector en el que más bien aumentaron los empleos y el crecimiento de los salarios reales fue mayor. Casi el 40% de las nuevas contrataciones que se dieron en esta categoría provino del sector público.

Pese a que la economía viene mostrando signos de recuperación, y ello conduce a que mejoren los ingresos del Gobierno, esto no será suficiente para enfrentar el crecimiento inercial de los egresos en rubros como salarios y pensiones, que en virtud de su histórica inflexibilidad a la baja se convierten en “disparadores” del gasto. Esta situación ha empezado a reflejarse en un progresivo deterioro del superávit primario y del déficit financiero del Gobierno Central (gráfico 3.33).

En anteriores ediciones de este Informe se ha reiterado que las presiones fiscales generadas por los tradicionales “disparadores” del gasto (remuneraciones, pensiones e intereses de deuda) a menudo han conducido a la contracción de la inversión pública y social. La propuesta del nuevo Gobierno parece no validar esta tendencia histórica. Se plantea que la inversión pública debe seguir creciendo y que los gastos en áreas como seguridad y cuidado infantil deben ser una excepción en el esfuerzo por lograr que, en el 2010, los gastos recurrentes no aumenten más de un 5%. No obstante, las medidas con que se pretende enfrentar la precaria situación de las finanzas públicas se centran básicamente en la obtención

GRAFICO 3.32

Ciclo político^{a/} y gasto en remuneraciones del Gobierno Central (como porcentaje del PIB)



a/ Las líneas verticales indican cambio de gobierno.

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

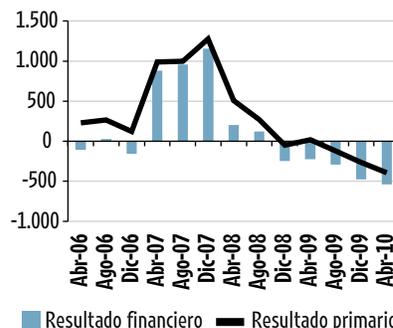
de recursos frescos y no atienden la necesidad de racionalizar de una vez por todas los “disparadores” antes indicados. Más bien se reconoce que buena parte de los gastos que crecieron en el 2009 no son susceptibles de reducción, debido a su naturaleza permanente o inflexibilidad a la baja (Ministerio de Hacienda, 2010a).

La mayoría de las acciones que se proponen para solucionar el problema fiscal tienen que ver con reformas tendientes a aumentar los ingresos tributarios. Adicionalmente se anuncian esfuerzos para combatir la evasión del impuesto sobre la renta, en especial por parte de profesionales liberales, e identificar contribuyentes omisos en el impuesto de ventas (recuadro 3.5).

Costa Rica no aprovechó los años de bonanza fiscal previos a la crisis para impulsar una reforma tributaria. Aunque se debe reconocer que la compleja estructura impositiva de inicios de los años noventa se ha reducido y hoy en día la administración tributaria cuenta con mejores procedimientos y recursos tecnológicos, así como con un marco legal que le brinda mayor capacidad para ejercer su papel fiscalizador, es claro que el sistema aún está necesitado de ajustes que le proporcionen mayor “boyancia”²⁵, suficiencia, neutralidad,

GRAFICO 3.33

Resultados financiero y primario del Gobierno Central (millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia con datos del gasto devengado del Ministerio de Hacienda.

eficiencia, simplicidad y equidad (Programa Estado de la Nación, 2009). Una tarea de particular importancia es la de vincular estrechamente los impuestos a los sectores más dinámicos, dado que varias de las actividades que impulsan la actual recuperación económica se encuentran exentas o no están gravadas, tal como sucede con algunos servicios.

Cuando en el país surgen crisis económicas y disminuye la recaudación, o cuando los ciclos político-electorales generan mayores gastos, de inmediato se plantea la necesidad de efectuar reformas tributarias, caracterizadas en su mayoría por ser parciales, temporales y aprobadas en el año previo a la entrada de un nuevo Gobierno. La historia de las últimas dos décadas muestra que estas reformas con frecuencia se centraron en la generación rápida de recursos, vía el aumento de tasas o la creación de impuestos (Rosales y Sánchez, 2009).

Deuda pública presionada por deterioro del superávit primario, bajo crecimiento y riesgos de reversión en tasas de interés

La senda de expansión o contracción de la deuda pública en términos del PIB está determinada por su nivel actual,

RECUADRO 3.5

Retos para mejorar la recaudación

Los positivos resultados que mostró la recaudación tributaria en los últimos tres años se lograron en un período de crecimiento económico. No obstante, las finanzas públicas han sufrido un severo golpe por efecto de la crisis económica mundial. Ante esta situación, el sistema tributario debe enfrentar algunos retos importantes:

- Realizar las gestiones necesarias a efecto de asegurar la continuidad, sostenibilidad, mantenimiento y actualización del nuevo modelo de gestión tributaria digital.
- Identificar claramente las responsabilidades que le corresponden a la Dirección General de Tributación (DGT) en el marco del programa nacional de prevención y lucha contra el fraude fiscal.
- Revisar y mejorar los reglamentos a las leyes y procedimientos que rigen el quehacer de la DGT.
- Implementar la nueva estructura organizacional de la DGT, para su adaptación al modelo de gestión tributaria digital y a las demandas en materia de tributación internacional y de aplicación de

la normativa que determina y sanciona incumplimientos, especialmente en materia administrativa.

- Potenciar la administración del riesgo como herramienta para orientar las acciones de control tributario.
- Dar continuidad al proyecto de educación fiscal, programado para terminar en el año 2010.
- Poner en marcha la recaudación del impuesto solidario, cuyo objetivo es el fortalecimiento de los programas de vivienda de interés social.
- Asesorar y apoyar al Ministerio de Hacienda en la elaboración y presentación de un plan de reforma tributaria integral, que logre que el sistema tributario se caracterice por ser progresivo en su conjunto, con el mínimo de distorsiones que afecten las decisiones económicas en función de las cargas tributarias, con suficiencia recaudatoria y con competencias para su aplicación efectiva en la promoción del cumplimiento y en la lucha contra la evasión.

Fuente: Dirección General de Tributación, 2010.

el comportamiento de la tasa real de interés que opera sobre ella, el crecimiento real de la economía y el nivel del superávit primario con respecto al PIB.

Luego de que la deuda pública como proporción de la producción nacional experimentara una reducción sostenida durante los cinco años previos al 2009, principalmente por la vigorosa expansión de la economía y la creciente mejora en el superávit primario, en el 2009 la tendencia se revirtió, pues la deuda se incrementó en 3,1 puntos porcentuales del PIB, debido a que estas dos variables se deterioraron y la tasa de interés real aumentó (gráfico 3.34).

El deterioro adicional que se prevé en el superávit primario del Gobierno Central es el principal elemento que determinará la tendencia de la deuda pública en los próximos años. Sin embargo, también contribuirán el bajo crecimiento económico y la presión que se dará en las tasas reales, como resultado del creciente desequilibrio en las finanzas públicas. Por ahora esas tasas se han mantenido estables y bajas, favorecidas por el estancamiento en el crédito al sector privado, la apreciación cambiaria y la menor inflación.

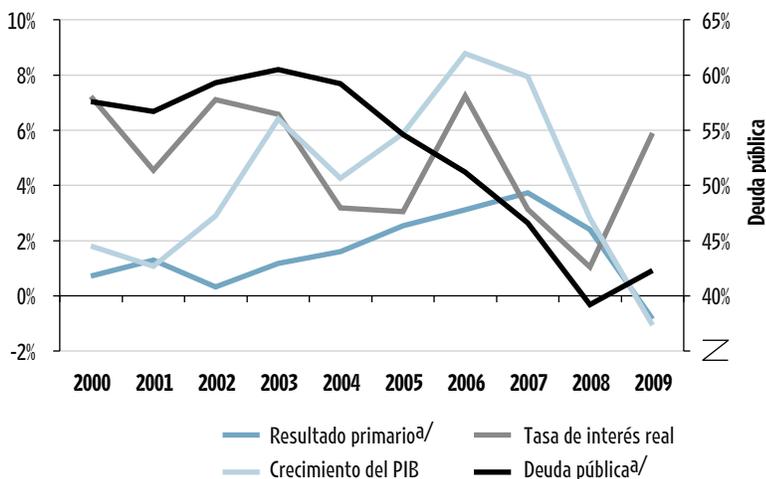
Este panorama sugiere proyecciones poco alentadoras hacia los próximos años en la deuda pública (Ministerio de Hacienda, 2010a). Para el 2010 las autoridades hacendarias proyectan que los resultados financiero y primario serán de -4,8% y -2,5% del PIB, respectivamente, lo que significa que este último se deteriorará casi el doble en relación con el dato del 2009. Para el 2011 se prevé un comportamiento similar al de 2010, tanto en el resultado financiero (-5,1% del PIB) como en el primario (-2,5% del PIB).

Con base en estas cifras, para el 2011 se proyecta un incremento de 8,3% del PIB en la deuda del Gobierno Central. Suponiendo que la deuda del resto del sector público se mantendrá igual, la deuda pública total alcanzaría el 50,6% del PIB, con lo cual en solo un bienio se revertiría buena parte de la caída que se dio en los años previos a la crisis de 2009.

El resultado anterior, que ya de por sí plantea interrogantes de peso acerca

GRAFICO 3.34

Evolución de las variables determinantes de la deuda pública



a/ Como porcentaje del PIB.

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

de la sostenibilidad de la deuda pública en los próximos años, no considera los riesgos del entorno internacional que podrían activarse y agravar las cifras antes presentadas. Se trata específicamente de los riesgos que aún persisten en cuanto a la recuperación de la economía mundial y la creciente preocupación que ha surgido en los últimos meses sobre el tema fiscal, debido a la precaria situación que en este plano enfrentan algunos países de Europa y las proyecciones de elevados niveles de deuda pública en varias economías desarrolladas, incluyendo a Estados Unidos.

A nivel interno el panorama de la deuda pública puede verse agravado por la reversión del tipo de cambio, tema que hasta ahora no parece preocupar a las autoridades, pero que adquiere cada vez más relevancia en virtud de que el Gobierno ha venido incrementando sus captaciones en moneda extranjera y ha decidido financiar buena parte de las brechas fiscales con empréstitos externos. En el pasado el riesgo cambiario estaba dado por un tipo de cambio predecible; hoy la situación es muy diferente, ya que el tipo de cambio puede oscilar entre bandas cambiarias que son bastante amplias.

También hay que señalar que en los próximos cuatro años el Gobierno deberá hacer importantes desembolsos en amortizaciones de deuda interna y externa. Entre 2010 y 2011 se requieren unos 1.750 millones de dólares para amortizaciones de deuda interna. En lo relativo a deuda externa, la suma alcanza 1.000 millones de dólares entre 2011 y 2014. Esta situación probablemente demandará la autorización de nuevos empréstitos externos por parte de la Asamblea Legislativa, pero a la vez las autoridades necesitan la aprobación de reformas tributarias. Esto plantea un panorama difícil para el Gobierno, en un Congreso que ha mostrado posiciones antagónicas y dificultades para construir consensos.

En lo que respecta a la deuda interna del Gobierno Central, se han dado mejoras en su estructura de títulos y plazos, lo cual la ha hecho menos sensible a cambios adversos en las tasas

de interés. Las colocaciones de corto plazo se han reducido y la porción de la deuda en tasa fija se ha incrementado. Sin embargo, en un reciente informe de la Contraloría General de la República (2009b) se plantean los siguientes riesgos de portafolio:

- Existen presiones de refinanciamiento, pues si bien ha disminuido el porcentaje de los pasivos que vencen a menos de un año, se observa una alta concentración de pagos en el mediano plazo, que hace que más del 50% de la deuda interna enfrente vencimientos antes de los tres años.
- Aunque se ha dado una mejora continua en el porcentaje de la deuda colocada a tasa fija, en un alto porcentaje de los pasivos se debe re-fijar la tasa en los próximos dos años, lo que implica importantes riesgos asociados a variaciones propias del mercado y, sobre todo, a los posibles efectos de los crecientes desequilibrios fiscales en las tasas de interés.

El Gobierno ha manifestado interés por usar recursos externos para enfrentar los desequilibrios fiscales y poder realizar inversiones públicas. Los empréstitos anunciados parecen contar con buenas condiciones de tasas y plazos. No obstante, a mediano plazo podrían surgir presiones asociadas al pago de intereses, cuando las tasas externas se reviertan y, como se ha visto en el pasado, esto podría generar en el país un efecto de desplazamiento en contra de los gastos de capital y las transferencias sociales.

Un estudio de Lora y Olivera (2006) plantea interrogantes acerca de la efectividad de un mayor endeudamiento externo para estimular los gastos sociales. El estudio empleó datos de 58 países en desarrollo para el período comprendido entre 1985 y 2003. Uno de los principales resultados obtenidos es que, ante un aumento de un punto porcentual en el endeudamiento externo, la participación de los gastos sociales dentro de los gastos totales,

en vez de aumentar, experimenta una ligera reducción. Otro hallazgo de la investigación es que el efecto es mayor para las naciones de América Latina.

De acuerdo con estos autores, una razón de deuda *versus* PIB más alta reduce la inversión social debido que limita la capacidad futura de endeudamiento del país. Una segunda consecuencia proviene de los costos extra que se generan por el pago de intereses, efecto que es especialmente importante en América Latina. Para esta región se encontró que un incremento de un 1,0% en el pago de intereses como porcentaje del PIB, disminuye en 0,9% la participación de la inversión social dentro de los gastos totales.

Otro aspecto por considerar es que el endeudamiento representa una carga para las generaciones venideras, toda vez que, en términos económicos, significa traer ingresos del futuro al presente y trasladar gastos del presente al futuro. Esto implica que los recursos deben invertirse de manera eficiente, en proyectos que realmente impacten la competitividad del país, a fin de garantizarle a las generaciones futuras que contarán con los recursos suficientes para hacerle frente a las deudas heredadas (Rosales y Sánchez, 2009).

Trabajar exclusivamente con endeudamiento tiene los problemas antes indicados, y es por ello que se puede -y debe- acompañar esa estrategia con cambios en el sistema tributario que permitan una mayor y mejor recaudación proveniente de los sectores más dinámicos de la economía, como previsión para hacerle frente a los pagos futuros.

Es posible concluir que para el 2010 aún queda margen para manejar los desequilibrios fiscales, gracias a la aprobación de diversos empréstitos de organismos internacionales, entre los que destaca el más reciente del Banco Mundial, por quinientos millones de dólares. Esto favorece por ahora la aspiración de contar con niveles de deuda pública externa e interna que no pongan en peligro las inversiones en infraestructura y servicios básicos para la población. Sin embargo, para los próximos años el panorama es muy distinto.

El progresivo deterioro del resultado primario, las presiones en las tasas de interés por las mayores necesidades de financiamiento del Gobierno y la reactivación del crédito al sector privado, así como una expansión de la economía menor a la observada en los años previos a la crisis, dinamizarán la deuda pública. En este punto el imperativo de recortar gastos será evidente y, dado el crecimiento inercial de las remuneraciones y las pensiones, el “estrujamiento” del gasto social y la inversión pública aparecerá rápidamente.

Infraestructura: un sector estratégico para el desarrollo que no debe desatenderse

Hasta hoy, el financiamiento de la obra pública en Costa Rica ha dependido sobre todo de la disponibilidad presupuestaria del sector público, sin que el sector privado haya tenido un papel protagónico. Sin embargo, como se comentó en el apartado anterior, históricamente la inversión pública es un rubro que se ajusta a la baja cuando se presentan dificultades fiscales. Por ejemplo, en el período 2003-2005, cuando se aplicaron medidas de contención del gasto público, la inversión en infraestructura vial y de transporte se redujo a la mitad, al pasar de 0,8% a 0,4% del PIB. Esa tendencia se revirtió a partir del 2006, y en el 2009 el gasto en este rubro fue de un 2,0% del PIB.

El creciente deterioro fiscal que vive el país pone en duda la sostenibilidad de los niveles de inversión pública alcanzados en los últimos años. Para el 2010 las estimaciones del MOPT apuntan a una cifra de alrededor del 1,5% del PIB. La noticia positiva proviene de los empréstitos de organismos internacionales, aunque su ejecución enfrenta limitaciones institucionales. Un ejemplo es el préstamo por 850 millones de dólares otorgado por el BID para infraestructura; casi dos años después de haber sido aprobado, a mediados del 2010 aún no se habían materializado las respectivas inversiones. Tal como se ha venido documentando en Informes anteriores, el Estado tiene dificultades para administrar eficientemente los gastos, lo cual termina afectando la

ejecución de la obra pública y los programas sociales.

En materia de inversión vial, se estima que para los próximos años el país tiene necesidades por 9.674 millones de dólares. De este monto, menos de un tercio (2.973 millones de dólares) tiene contenido presupuestario. Mediante concesión de obra pública espera financiar unos 2.948 millones de dólares, por lo que el Gobierno tiene un faltante de 6.701 millones de dólares. Si se consideran los requerimientos de inversión pública en áreas como energía y telecomunicaciones, entre otras, el saldo negativo se eleva a 10.609 millones de dólares, tal como se aprecia en el cuadro 3.12.

La experiencia que vivió Chile en materia de financiamiento de obra pública hace dos décadas fue similar a la de Costa Rica. Entre 1970 y 1990 la población chilena había crecido un 40% y la producción un 60%, pero la inversión del Ministerio de Obras Públicas había disminuido en un 34% (Zeltzer, 2010). El déficit estimado en obra pública a comienzos de los años noventa era de 12.500 millones de dólares y el impacto económico vinculado a la pérdida de competitividad nacional se calculaba en 2.500 millones de dólares

anuales. En contraste, el presupuesto del Ministerio de Obras Públicas era de tan solo 800 millones de dólares.

Después de casi una década de haberse creado un dinámico mercado de fondos de pensiones, el mercado de valores comenzó a ofrecer instrumentos de largo plazo para canalizar estos recursos, al amparo de diferentes mecanismos de asociación público-privada, que impulsaban el financiamiento de infraestructura con inversionistas privados.

Los resultados de esta estrategia se reflejan en una inversión que en el 2009 ascendía a más de 11.500 millones de dólares, distribuida en 55 proyectos. De acuerdo con la Economist Intelligence Unit (2009), Chile es el país más adecuado para las asociaciones público-privadas en Latinoamérica. En cuanto al marco regulatorio y el régimen institucional se encuentra en el segundo lugar, solo superado por Perú, cuyas reformas se han basado precisamente en la experiencia chilena. En las áreas de madurez operacional, clima de inversión y facilidades financieras, Chile ostenta el primer puesto en la región. En el mismo estudio, Costa Rica muestra avances importantes en lo relativo al marco regulatorio y la madurez

CUADRO 3.12

Necesidades de inversión en la red vial nacional. 2010-2012 (millones de dólares)

Proyecto	Monto
Proyectos del Conavi	4.148
Red nacional y cantonal	1.719
Proyecto Puebla-Panamá	859
Megaproyectos para concesión de obra pública	2.948
Total de inversión en red vial nacional	9.674
Recursos disponibles	2.973
Faltante de inversión en red vial nacional	6.701
Otros programas de inversión	
Programa Regional Urbano (Prugam)	1.378
Ambiente, energía y telecomunicaciones	1.912
Otros sectores públicos	618
Total de inversión pública	10.609

Fuente: Sancho, 2010a, con datos del MOPT, Prugam y Mideplan.

operacional, donde ocupa el tercer puesto, pero en lo concerniente al clima de inversión se sitúa en el octavo puesto y en materia de régimen institucional y facilidades financieras le corresponde la novena posición (recuadro 3.6).

En Costa Rica, el desarrollo de alianzas público-privadas para el financiamiento de obra pública muestra grandes oportunidades, dada la convergencia cada vez mayor que se observa en factores básicos. Existen avances en aspectos legales e institucionales como los relacionados con la concesión de obra pública, área en la que el MOPT y el Consejo de Concesiones han adquirido experiencia para dirigir los procesos. Otras iniciativas exitosas provienen de la titulación de proyectos por parte del ICE. Además, recientemente la Sugeval ha comenzado a impulsar regulación para el fortalecimiento del esquema de fideicomiso para el desarrollo de obra pública.

Otros factores importantes son el dinamismo del mercado de fondos de pensiones, la apertura del mercado de seguros y la creciente importancia de inversionistas institucionales como las asociaciones solidaristas, los cuales están requiriendo instrumentos financieros de largo plazo. En todos estos ámbitos se cuenta con cantidades significativas de recursos para desarrollar obra pública mediante alianzas público-privadas. Al finalizar el 2009, el régimen de pensiones de capitalización individual administraba 3.032 millones de dólares en sus distintos fondos. A su vez, los fondos de inversión contabilizan 1.453 millones de dólares. En el 2008 el Instituto Nacional de Seguros tenía, entre inversiones, títulos valores y créditos hipotecarios, un total de 2.158 millones de dólares. El solidarismo, por su parte, administra alrededor de 2.800 millones de dólares, de los cuales cerca de la mitad corresponde a inversiones.

Para canalizar estos recursos, sin embargo, es necesario impulsar un mayor desarrollo del mercado de capitales del país, ya que en él las transacciones se siguen centrando en el corto plazo, con predominio del sector público. El mercado secundario responde básicamente a operaciones de recompra

RECUADRO 3.6

Lineamientos que permitieron mejorar el financiamiento de la obra pública: el caso chileno

El caso chileno en el desarrollo de financiamiento privado de obra pública ha sido catalogado como exitoso. Entre los principales factores que se asocian con su buen desempeño están los siguientes:

- Voluntad política.
- Buena coordinación entre las instituciones del Estado.
- Diálogo entre el sector público y el privado.
- Gran estabilidad del sistema económico.
- Profundidad de mercados financieros.
- Buen ambiente para la inversión extranjera.
- Sistema judicial independiente y transparente.
- Se favorece el esquema de concesiones.
- Diseño institucional específico.
- Marco regulatorio adecuado en áreas como supervisión de obras públicas, establecimiento de estándares técnicos, bases para la licitación y claridad en los contratos.
- Estructuración financiera como factor clave para la atracción de inversión privada.
- Desarrollo de créditos puente, financiamiento de largo plazo y bonos de infraestructura.
- Buena asignación de riesgos de construcción, operativos y financieros entre el sector público y el privado, riesgo compartido.

Fuente: Elaboración propia con base en Zeltzer, 2010.

y liquidez, con un mercado accionario que es casi inexistente. Es preciso crear instrumentos financieros de largo plazo atractivos para los inversionistas institucionales antes indicados, que tengan como respaldo proyectos de obra pública bien formulados en términos de especificaciones técnicas, estructura legal-contractual y gestión de riesgo (Sancho, 2010a).

Además, el país requiere mejorar su marco regulatorio, a fin de facilitar y asegurar la adecuada adopción de nuevos esquemas de financiamiento público-privado. Paralelamente se debe avanzar en el fortalecimiento de las capacidades de formulación, evaluación y supervisión de proyectos de inversión por parte de las instituciones públicas, con el propósito de elevar la calidad de los proyectos y resolver los problemas de programación y ejecución de la inversión. Cualquier modalidad

de asociación público-privada tiene como base una correcta formulación de los proyectos, lo que implica una calidad técnica que garantice la definición de adecuadas especificaciones técnicas, una completa estructura legal-contractual y una precisa identificación de riesgos.

Finalmente, resulta esencial contar con un plan nacional de desarrollo de inversión pública, que permita priorizar los proyectos y vincular los esfuerzos institucionales hasta ahora desarticulados.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
DESARROLLO DEL MERCADO DE
FINANCIAMIENTO DE OBRA PÚBLICA EN
COSTA RICA

véase Sancho, 2010a, en
www.estadonacion.or.cr

La coordinación del capítulo estuvo a cargo de Julio Rosales. Karla Meneses fue la investigadora asociada.

Se elaboraron los siguientes insumos:

“Caracterización e impactos sectoriales de la crisis económica 2008-2009: lecciones aprendidas y retos de política económica”, de Julio Rosales; “Dinámica del sector exportador y Mipyme”, de Luis Rivera; “El ciclo de los TLC y el enfoque de la política de comercio exterior para los próximos años”, de Eduardo Alonso; “Sostenibilidad del nivel de inflación del 2009 y desafíos de la política monetaria en los próximos años”, de Pablo Villamichel; “Finanzas públicas”, de José Pablo Barquero y “Principales medidas de mitigación e implicaciones para el desarrollo económico de la estrategia c-neutral” y “Desarrollo del mercado de financiamiento de obra pública en Costa Rica”, de Francisco Sancho.

Un agradecimiento especial a la Dirección General de Tributación, por la elaboración de los cuadros “Retos para mejorar la recaudación” y “Esfuerzos por mejorar la gestión tributaria enfrentan importantes barreras”; al Observatorio Mipyme por la elaboración del cuadro “Las Mipyme formales y el uso de las TIC”; a Marcelo Lebendiker, por el cuadro “Reseña de las políticas de ‘emprededurismo’ en Costa Rica”; a Mideplan por la contribución especial

sobre la elaboración de los Planes Nacionales de Desarrollo; a Procomer por la entrega de bases de datos de empresas exportadoras y a la CCSS por el procesamiento de datos de empleo de empresas exportadoras.

La edición técnica fue realizada por Miguel Gutiérrez Saxe y Karla Meneses. Se agradecen los comentarios de Jorge Vargas, Leda Muñoz, Eduardo Alonso, Susan Rodríguez y Alberto Mora.

La revisión de cifras la efectuó Karla Meneses.

Los talleres de consulta se realizaron los días 20 de mayo y 27 de julio de 2010, con la participación de: Rodrigo Aguilar, Eduardo Alonso, Jorge Luis Araya, José Pablo Barquero, Margarita Bolaños, Lizette Brenes, Rafael Carrillo, José Rodolfo Castillo, Jorge Arturo Chaves, Guisella Chaves, Lucy Conejo, Alejandro Cruz, Oliver Cruz, Francisco de Paula Gutiérrez, Rafael Díaz, Francisco Gamboa, Miguel Gómez, Johanna González, Miguel Gutiérrez, César Jaramillo, Diego Leiva, Pedro León, Luis Loría, Karla Meneses, Máximo Moraga, Juan Muñoz, Leda Muñoz, Gerardo Ramírez, Luis Ramírez, Luis Rivera, Susan Rodríguez, Mario Rojas, Julio Rosales, Gabriela Saborío, Olegario Sáenz, Gilberto Salas, Francisco Sancho, Oswald Segura, Mauricio Segura, Max Soto, Ana Lucía Villalobos, Pablo Villamichel y Maribel Zúñiga.

NOTAS

- 1** Por empleo “decente” se entiende aquel que se da en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad (OIT,1999).
- 2** La competitividad auténtica se refiere a la presencia de ventajas productivas adquiridas (ventajas competitivas y no comparativas), la incorporación del progreso técnico y el aumento de la productividad (Cepal, 2004).
- 3** También debe estar fundamentada en la remoción de los factores estructurales que causan inflación inercial.
- 4** Es importante señalar que contar con un clima de negocios adecuado, tanto para la empresa local como para la extranjera, es un elemento esencial para generar un proceso sostenible de inversión, lo cual a su vez constituye un círculo virtuoso de ahorro.
- 5** La variación real en las existencias cayó un 181% en términos reales.
- 6** Esto fue resultado, principalmente, de la reducción en la compra de materias primas y bienes de capital, que representó una disminución 2.644 millones de dólares en las importaciones de 2009. Las importaciones de bienes de consumo se redujeron en 526 millones de dólares y debido al menor precio del petróleo se generó un ahorro de 590 millones de dólares.
- 7** La apreciación cambiaria que se dio hacia la segunda mitad del 2009 también generó un efecto positivo en el poder adquisitivo, al favorecer a los deudores en dólares, quienes también se vieron beneficiados por la caída en las tasas de interés en dólares.
- 8** La tasa de política monetaria (TPM) la mantuvo invariable y en dos ocasiones realizó incrementos en la tasa de interés bruta de los depósitos a un día plazo *overnight* (DON), dada la persistencia, a inicios de año, de rendimientos reales negativos en las opciones de ahorro en colones a muy corto plazo.
- 9** La CCSS contabiliza un aumento del empleo público de 21.087 plazas; en tanto que la EHPM registra 29.144.
- 10** En la categoría de medianos empresarios y expertos se incluyen medianos empresarios, profesionales y jefes de departamento con bachillerato universitario. Por su parte, el grupo de pequeños propietarios corresponde a dueños de pequeños negocios agrícolas, industriales y de servicios.
- 11** Específicamente en los servicios tradicionales privados, donde se agrupan los servicios relacionados con la construcción, en la industria tradicional (incluye industria de la construcción) y en la agricultura orientada al mercado interno.
- 12** Un resultado similar se obtuvo en la fase expansiva que vivió la economía nacional entre 2005 y 2007. En ese período el ingreso real de los ocupados en la “nueva economía” creció como promedio anual un 4,7%, muy por encima del 2,3% observado en la economía tradicional y el 2,8% que se registró en los “servicios de apoyo”.
- 13** La participación de los medianos y pequeños propietarios en las actividades de servicios de la “nueva economía” pasó de 10,6% y 11,2%, a 14,8% y 17,2%, respectivamente.
- 14** La moda es el indicador estadístico que se refiere al valor que tiene mayor frecuencia (repetición) absoluta.
- 15** Armenia, Bielorrusia, Bosnia y Herzegovina, Burundi, Congo, Eslovenia, Guinea Ecuatorial, Islas de la Mayotte, Mozambique, Nui Isla, Palau, República Centroafricana, Yemén y Vanuatu.
- 16** El porcentaje está calculado sobre las exportaciones totales sin incluir el café.
- 17** En orden de importancia los principales productos son: partes para computadoras, circuitos integrados, banano, piña, equipos de infusión, medicamentos, prótesis, textiles, café, concentrados de frutas, llantas, aceite de palma, material eléctrico, artículos para envasado, cables, melón, plantas ornamentales y purés (Procomer, 2010).
- 18** El tamaño de una empresa se define por el número de sus empleados: micro (1 a 9), pequeña (10 a 29), mediana (30 a 100), grande (más de 100).
- 19** Este análisis fue elaborado por medio de un estudio de pánél, con información brindada por la CCSS. La metodología empleada puede consultarse en el Anexo Metodológico de este Informe.
- 20** La internacionalización se define como la expansión de las operaciones de una Mipyme hacia mercados externos, no solo exportando de forma directa, sino mediante cualquier proceso que le permita hacer negocios en el mercado global, como el encadenarse con empresas transnacionales (Chaves y Segura, 2010).
- 21** Tipología similar a la utilizada por Michael Porter en el *Reporte de Competitividad Mundial del Foro Económico Mundial*.
- 22** Estos desbalances del ente emisor surgieron a raíz de la crisis de la deuda pública de principios de la década de los ochenta. Las medidas correctivas que se adoptaron en aquella época hicieron que el Banco Central absorbiera una significativa porción de las posiciones cambiarias del Gobierno y el público.
- 23** Las captaciones locales en colones y dólares deben pagar el 8% de impuesto sobre la renta y están sujetas al encaje mínimo legal del 15%, por lo que la tasa necesaria para cubrir una captación local es:
- $$\frac{x\%}{(1-0.15) \cdot (1-0.08)} = \frac{x\%}{(0.85) \cdot (0.92)} = \frac{x\%}{(0.782)} = x\% \cdot 1.2788$$
- 24** Se recibieron recomendaciones de la Contraloría General de la República, así como criterios de expertos del FMI, el BID, la Agencia Española de Administración Tributaria, del Departamento del Tesoro y el Servicio de Rentas Internas (IRS) de Estados Unidos y el Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT).
- 25** Se dice que un sistema tributario es “boyante” cuando muestra capacidad para incrementar la recaudación en períodos de crecimiento económico (Programa Estado de la Nación, 2009).