

CAPÍTULO
3Oportunidades, estabilidad
y solvencia económicas

ÍNDICE

Hallazgos relevantes	123
Valoración general	125
Valoración del vigesimosegundo informe	126
Aspiraciones	126
Introducción	127
Oportunidades	127
Crecimiento moderado se mantiene y hay leves mejoras en el empleo	128
Débiles vínculos estratégicos para lograr crecimiento con inclusión productiva y laboral	135
Mejora regulatoria y banca para el desarrollo como herramientas para impulsar la economía	146
Estabilidad y solvencia económicas	150
Reducción del déficit fiscal no genera mayor sostenibilidad de las finanzas públicas	151
Cambio demográfico plantea mayores retos para el financiamiento de las pensiones	159
Valoración ciudadana de la gestión estatal determina el apoyo a nuevos impuestos	162
Nuevas oscilaciones monetarias y cambiarias durante el 2017	165
Impacto de los precios internacionales en los hogares: disparidades según nivel de ingreso	170

HALLAZGOS RELEVANTES

- » En 2016 la economía costarricense creció un 4,3%. No hubo cambios importantes en la tendencia de años previos y persistieron las dificultades de la estructura productiva para reducir el desempleo de forma significativa.
- » En la actual administración se han simplificado 155 trámites, proporción que se considera pequeña en relación con el universo de gestiones, requisitos y procedimientos existentes en el país.
- » Se reactivó la contribución de las exportaciones al crecimiento económico: este sector explica un 42% del dinamismo registrado en 2016.
- » En 2016 el déficit fiscal del Gobierno Central fue de 5,2%, el más bajo en los últimos cinco años. Sin embargo, las debilidades estructurales en este ámbito no han sido corregidas.
- » Desde 2014 se observa una expansión del empleo para personas con baja calificación educativa, especialmente en la industria tradicional, la agricultura, el comercio y los servicios no especializados. Sin embargo, este fenómeno ha sido acompañado por un deterioro en la calidad de los puestos de trabajo: mayor informalidad, bajo aseguramiento, menor crecimiento del ingreso y más subempleo.
- » El 55% del crecimiento de los ingresos tributarios obedece al aumento en la recaudación del impuesto sobre la renta.
- » El incremento en el total de ocupados no se traduce en mejoras en materia de ingresos. En 2016, el ingreso real promedio se mantuvo estancado.
- » Las personas que valoran positivamente la gestión del Gobierno tienden a respaldar en mayor medida el incremento de los impuestos.
- » El comercio y la agricultura no tradicional son los sectores que tienen mayor capacidad para generar encadenamientos productivos, pero a la vez son los menos capaces de impulsar el empleo.
- » El cambio demográfico plantea retos para las finanzas públicas: se espera que a partir del año 2018 finalice la etapa de "dividendo fiscal", lo cual significa que crecerá más rápidamente la proporción de personas que demandan servicios públicos, atención de la salud y pensiones, que los contribuyentes potenciales.
- » Los productos de la economía costarricense conforman una red de 21.259 vínculos, en la cual las zonas francas tienen débiles conexiones con el resto de la producción y pocos contactos de demanda.
- » El tipo de cambio se viene depreciando desde mediados de 2016, por efecto de aumentos en los precios de las materias primas, los requerimientos de divisas del sector público no bancario (SPNB), el incremento en las reservas de dólares de los intermediarios financieros y el cese de la colocación de los llamados eurobonos.

CUADRO 3.1

Resumen de indicadores económicos. 2012-2016^{a/}

Indicador	2012	2013	2014	2015	2016	Promedio 2005-2015
Oportunidades						
Crecimiento del PIB real por persona (%)	3,4	1	2,4	3,4	3,1	2,9
Crecimiento real del ingreso nacional disponible por persona (%)	4,1	0,3	2,6	4,7	3,2	2,9
Formación bruta de capital/PIB (%)	20,6	20,1	20	20,8	19,6	20,4
Crédito al sector privado (% PIB)	38,5	40,4	43,1	44,4	46,7	37,8
Crecimiento de las exportaciones de bienes (\$ corrientes) ^{b/}	7,7	-1,1	5,6	0,7	7,8	6,1
Tasa de desempleo abierto (%) ^{c/}	9,8	8,3	9,7	9,6	9,5	9,5
Índice de salarios mínimos reales (enero 1995=100) ^{d/}	117,4	118,7	121,4	125,7	127,5	113,8
Ingreso promedio real mensual de los ocupados ^{e/}	452.582	469.446	455.234	456.283	464.219	414.090
Índice de términos de intercambio (2012=100)	100	100,6	102,2	108,4	112,0	98,4
Estabilidad						
Inflación (IPC 2015=100) (%)	4,6	3,7	5,1	-0,8	0,8	6,9
Déficit comercial/PIB (%) ^{f/}	63,1	62,8	62,5	54,2	48,2	67,9
Déficit de cuenta corriente/PIB (%) ^{g/}	24,7	23,7	23,8	19,0	18,2	21,7
Tipo de cambio efectivo real multilateral (1997=100) ^{h/}	80,4	83,9	78,8	79,9	82,0	90,6
Resultado financiero del Gobierno Central/PIB (%) ^{i/}	-4,3	-5,4	-5,6	-5,7	-5,2	-3,3
Solvencia						
Ahorro nacional neto/PIB (%)	8,9	7,7	7,8	9,5	9,7	9,4
Reservas internacionales netas/importaciones por mes ^{j/}	6,4	6,7	6,4	7,4	7,0	5,6
Deuda interna del Gobierno Central/PIB (%) ^{k/}	28,4	28,8	29,8	30,8	34,5	24,5
Deuda pública externa/PIB (%) ^{l/}	5,9	7,1	8,7	10,1	10,3	7,8
Gasto público en educación/PIB (%)	7,0	7,3	7,3	7,4	7,5	6,4

a/ Estimaciones con datos de cuentas nacionales del 16 de diciembre de 2016.

b/ 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.

c/ Los datos corresponden a las cifra de la Encuesta Continua de Empleo para el cuarto trimestre de cada año. Para el promedio de largo plazo se utilizan los datos del período 2010-2015.

d/ Promedio del año.

e/ Deflactado con el IPC de junio de 2016.

f/ Este indicador se estima a partir de los datos de balance comercial acumulado. No incluye ajuste de balanza de pagos.

g/ Se utiliza el Manual de Balanza de Pagos MBP6.

h/ Para el cálculo de este indicador se emplean ponderadores móviles que se ajustan conforme evoluciona el patrón de comercio bilateral de la economía. Además, se utiliza el IPC para la medición de los precios de los socios comerciales.

i/ El promedio del déficit financiero se estima a partir de 2006, dado que en esa fecha se realizaron cambios metodológicos en la base del cálculo de ingresos y gastos fiscales.

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

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

l/ Denominada en moneda nacional. La información sobre deuda pública externa fue proporcionada por la Dirección de Crédito Público del Ministerio de Hacienda, por lo que las cifras pueden diferir de las publicadas en informes anteriores.

VALORACIÓN GENERAL

Después de un par de años de notable estabilidad, entre mediados del 2016 e inicios del 2017 Costa Rica experimentó turbulencias en el tipo de cambio y el resurgimiento de presiones inflacionarias. Las variaciones no fueron prolongadas, ni tuvieron la fuerza suficiente para interrumpir las tendencias recientes en materia de estabilidad y oportunidades, pero sí evidenciaron la vulnerabilidad de la economía nacional ante cambios en los precios. A ello se suma la amenaza de una crisis fiscal en el corto plazo.

En el primer semestre 2017 el Gobierno Central enfrentó problemas de flujo de caja para atender sus obligaciones, y el país sufrió una nueva rebaja en la calificación internacional de su deuda. Entre tanto, el sistema político pospuso -una vez más- la implementación de una reforma, y los esfuerzos administrativos y de contención de gasto no lograron corregir el desbalance de las finanzas públicas.

La insostenibilidad fiscal implica un riesgo para la estabilidad que, de no atenderse, puede terminar afectando al mercado laboral y la producción. Hasta ahora el crecimiento del país ha sido relativamente bueno en el contexto latinoamericano, pero ese resultado coexiste con una pertinaz desigualdad de ingresos y una débil generación de empleo. Estos son, en síntesis, el estado y las perspectivas de la situación económica del país.

En el 2016 el déficit fiscal representó un 5,2% del PIB, 0,5 puntos porcentuales menos que el año anterior. A pesar de esta reducción, los ingresos no alcanzan para hacer frente a la acelerada expansión del gasto. Como el Gobierno Central ha recurrido a créditos para cubrir este desbalance, la deuda pública creció con rapidez (3,9 puntos porcentuales del PIB), hasta alcanzar un monto equivalente al 45% de la producción. El costo de pedir prestado es cada vez más alto y, en el futuro, el sacrificio que se deberá realizar para equilibrar las finanzas públicas será mayor.

En sus últimas ediciones, este Informe ha planteado que el acuerdo político necesario para llevar adelante una reforma fiscal debe contemplar cambios en la estructura de gastos, generación de recursos frescos y mejoras en la gestión de la deuda y la administración tributaria. El sistema político deberá elegir, pronto, entre un ajuste ordenado o desordenado. El primero se

basa en una reestructuración diseñada por los poderes Ejecutivo y Legislativo, mientras que el segundo consiste en esperar la respuesta del mercado, que se reflejará en el tipo de cambio, las tasas de interés y la inflación. Esta última alternativa depende no solo de criterios objetivos, sino que también está influenciada por elementos subjetivos, como la credibilidad del Gobierno y las fuerzas políticas. Uno de los principales hallazgos de este Informe, es que entre la ciudadanía existe una percepción generalizada de que es necesario realizar un ajuste; no obstante, la disposición de las personas para aceptar que aumenten los impuestos, como uno de los componentes de la reforma, depende de factores como la calidad y la transparencia gubernamental.

La posibilidad de efectuar reformas en los últimos meses de la administración Solís Rivera se dificultó debido al clima electoral. De no hacerse nada, el nuevo gobierno (2018-2022) tendrá que enfrentar una delicada situación fiscal, en el marco de un Congreso conformado por actores políticos distintos, lo que lo obligará a emprender un nuevo proceso de negociación. Además, el contexto demográfico es adverso, dado el acelerado crecimiento de la población adulta mayor que demanda más pensiones y servicios de salud.

La vulnerabilidad de la estabilidad fue evidente con las pequeñas turbulencias experimentadas a inicios del 2017. Esas presiones pueden generar mayores incrementos en la inflación, el tipo de cambio y las tasas de interés para lo que resta del 2017 e inicios del 2018, lo cual, a su vez, podría afectar el consumo de las personas y la generación de empleo. Además, el riesgo de la materialización de una crisis fiscal puede desgastar los controles del Banco Central.

El impacto negativo de un ajuste fiscal podría ser atenuado con un aparato productivo vigoroso; sin embargo, el crecimiento de Costa Rica se mantiene en un nivel similar al promedio de largo plazo, cercano al 4% anual. En 2016, la reactivación del sector exportador de bienes, con un repunte superior al 7%, no bastó para conseguir que el desempeño de la economía mejorara significativamente. Por su parte, la demanda interna se desaceleró, tanto en el consumo de los hogares, como por parte del Gobierno y la inversión privada.

Además del insuficiente dinamismo de la economía, existe una desconexión estructural entre crecimiento y oportunidades laborales: los sectores que están más encadenados

con el resto de la producción no son los mayores empleadores, ni los que más se expanden. Esto significa que las actividades exitosas no tienen la fuerza para generar un "efecto derrame". Estos resultados subrayan la necesidad de diseñar políticas públicas específicas, según los requerimientos de cada sector y región.

En 2016 se registró una leve mejora en el mercado laboral, pero en forma coincidente con un deterioro en la calidad del empleo. El Informe Estado de la Nación ha advertido que, después de una crisis económica, las últimas en encontrar trabajo son las personas de menor calificación educativa. En el período bajo análisis, por primera vez desde la crisis de 2008-2009 la mayoría de las plazas creadas fue para personas con secundaria incompleta. No obstante, esas oportunidades fueron de baja calidad, lo que trajo consigo mayor informalidad, subempleo y exiguas remuneraciones para los nuevos ocupados.

En teoría, el crecimiento y la baja inflación deberían representar un momento positivo para el país. Sin embargo, el buen desempeño de estos indicadores no ha generado progreso en el balance social: la desigualdad aumenta, la pobreza por ingresos se mantiene estancada, el ingreso real de los ocupados no crece en los sectores más vulnerables, ni en las clases sociales que perciben menores salarios, y las oportunidades de empleo son limitadas. Esta desconexión ha sido una característica de la economía costarricense en lo que va del siglo XXI.

Para enfrentar estos problemas es fundamental aplicar políticas de fomento productivo y mejorar las capacidades institucionales. No solo se deben fortalecer los programas dirigidos al mercado interno, sino también propiciar mayores encadenamientos, que permitan trasladar el dinamismo de los sectores más exitosos al resto de la economía. Empero, los esfuerzos del país para acometer estas tareas se ven amenazados, a corto plazo, por los riesgos asociados a la insostenibilidad de las finanzas del Gobierno Central.

El diagnóstico y los desafíos económicos son claros. La respuesta a ellos es de carácter político. Costa Rica ha optado por posponer la implementación de reformas estructurales en materia fiscal y de fomento productivo, con lo cual compromete sus avances en desarrollo humano sostenible y erosiona la equidad intergeneracional.

VALORACIÓN DEL VIGESIMOSEGUNDO INFORME

En 2015 y los primeros meses de 2016 la economía costarricense siguió mostrando un patrón de crecimiento moderado, volátil y débil en la creación de empleo, al cual se agregó un nuevo y preocupante desgaste de la solvencia de las finanzas públicas.

El modesto crecimiento económico en el último lustro coexiste con las tasas de desempleo más altas en tres décadas. Esto se debe, sobre todo, a que los sectores que más aportan a la producción tienen poco peso en la generación de empleo, en especial para los trabajadores menos calificados, cuyas bajas credenciales educativas son una barrera que les impide movilizarse

hacia otras actividades. Dada la estructura del aparato productivo, la generación de empleo y la expansión económica seguirán siendo insuficientes y en el largo plazo, si no varían las tendencias, el país sufrirá un retroceso en su desarrollo humano.

Por su parte, el deterioro de la solvencia de las finanzas públicas es una amenaza para la estabilidad y el crecimiento. Aunque el Gobierno logró mejoras en la contención del gasto, la falta de recursos frescos implica que los avances no se podrán sostener sin sacrificar la inversión en infraestructura, clave para el desarrollo. Por varios años Costa Rica ha pospuesto una reforma fiscal. Esta inacción

tiene un alto costo, que repercutirá sobre todo en las futuras generaciones, que no tendrán la infraestructura ni las herramientas para procurar su propio bienestar y sostener a una población envejecida.

En 2015 el país registró una de las menores tasas de inflación de su historia y el tipo de cambio se mantuvo con pocas variaciones, en un régimen de flotación administrada. Cabe señalar, sin embargo, que estos resultados se deben fundamentalmente a un contexto internacional favorable, en el que prevalecieron bajos niveles en los precios de las materias primas y las tasas de interés.

ASPIRACIONES

■ CRECIMIENTO ECONÓMICO SOSTENIBLE

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

■ INFLACIÓN REDUCIDA Y MENOR DE DOS DÍGITOS EN EL MEDIANO PLAZO

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

■ ESTABILIDAD DEL SECTOR EXTERNO

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

■ GENERACIÓN DE AHORRO NACIONAL SOSTENIDO

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

■ NIVEL PRUDENTE DE DEUDA PÚBLICA

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

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

Distribución más equitativa de las libertades, oportunidades y capacidades de todas y todos los ciudadanos, con especial consideración de los ubicados en los quintiles más bajos de ingreso, y crecientes remuneraciones reales del sector laboral, a fin de permitir un acceso y un uso más equitativos del ingreso y la propiedad de las fuentes de la riqueza. Además, un proceso económico que propicie menores desigualdades entre regiones, sin discriminaciones étnicas, de 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, ambientales y energéticas, 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**

El capítulo “Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas” valora el desempeño de la economía costarricense en el año 2016 y los primeros meses de 2017, desde el punto de vista del desarrollo humano sostenible. Para ello analiza diversos indicadores de tipo económico, social e institucional, con el propósito de determinar si se ha avanzado o retrocedido en el logro de las aspiraciones nacionales en esta materia.

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

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

mía interna, el mercado laboral, el sector externo (exportaciones e importaciones), las finanzas públicas y las políticas monetaria y cambiaria.

El capítulo está estructurado en dos grandes secciones. En la primera, denominada “Oportunidades”, se da seguimiento a la evolución del PIB y sus principales componentes, el empleo y la generación de ingresos. Posteriormente se ofrece una mirada en profundidad sobre las dificultades que tiene el país para lograr un crecimiento económico inclusivo, para lo cual se realizó un estudio de los encadenamientos productivos y laborales, se aplicó la técnica de análisis de redes y se exploró la actividad económica a nivel cantonal. Además se incluye un apartado especial que aborda dos temas: las mejoras recientes en el ámbito regulatorio y los avances del Sistema de Banca para el Desarrollo.

La segunda sección, “Estabilidad y solvencia económicas”, reseña lo acontecido en los campos monetario, cambiario y fiscal; en este último se ofrecen además dos análisis: uno sobre las percepciones ciudadanas ante eventuales aumentos de impuestos y otro acerca de los retos que el cambio demográfico impone a las finanzas públicas. En el ámbito monetario se aborda el tema de la eficiencia de la política en esa materia y el efecto que generan a nivel local de las variaciones en los precios internacionales.

Oportunidades

En 2016 e inicios de 2017 la economía costarricense siguió mostrando un

crecimiento moderado y volátil, unido a la incapacidad de generar mayores y mejores oportunidades de empleo. Aunque se mantuvo la tendencia de años previos, todos los componentes de la demanda interna perdieron dinamismo. Por su parte, las exportaciones tuvieron una reactivación notable, pero no suficiente para conseguir que el desempeño de la economía superara el reportado en 2015. La dificultad que tiene el país para lograr un crecimiento robusto y sostenido se refleja en que la mayoría de las actividades no alcanzó resultados superiores a los registrados en los años inmediatamente anteriores a la crisis de 2008-2009⁵.

El crecimiento económico de 2016 fue acompañada por un aumento marginal en el empleo, sobre todo el de menor calidad. Los nuevos ocupados son principalmente personas de escaso nivel educativo, que laboran en condiciones de informalidad y subempleo, a cambio de un ingreso bajo. Este resultado es evidencia de un estilo de desarrollo poco incluyente, que pone en situación de desventaja a los trabajadores menos calificados.

Los sectores que muestran mayores encadenamientos tienen una baja capacidad para crear empleo, lo que se traduce en una desvinculación entre el dinamismo del aparato productivo y el mercado laboral. Esa desconexión hace necesario impulsar políticas de fomento adecuadas a los requerimientos y debilidades de cada actividad.

Para dar seguimiento a las oportunidades generadas en 2016 e inicios de 2017, el primer apartado de esta sección

examina la evolución de la economía real, con énfasis en los temas de crecimiento, exportaciones e importaciones de bienes y servicios, ingreso nacional disponible y empleo. El segundo apartado analiza en profundidad las dificultades del aparato productivo y el mercado laboral para lograr mayores niveles de crecimiento y proveer más empleos de calidad. El tercero valora los desafíos y los avances recientes que ha tenido el país en materia de mejora regulatoria y en la implementación del Sistema de Banca para el Desarrollo.

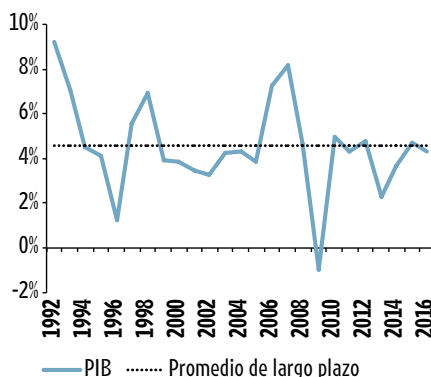
Crecimiento moderado se mantiene y hay leves mejoras en el empleo

Desde que Costa Rica se recuperó de la crisis de 2008-2009, su crecimiento económico se ha caracterizado por mantener un ritmo menor a la tendencia de largo plazo (4,6%)⁶. En 2016 fue del 4,3%, cifra ligeramente inferior al 4,7% de 2015 (gráfico 3.1). Esta ralentización coincide con un contexto internacional de desaceleración. En 2016 la economía mundial creció un 3,1%, un poco menos que el año anterior (FMI, 2017). Para 2017 y 2018 se proyecta una leve mejora, por la expectativa de que la administración Trump reducirá los impuestos en Estados Unidos, y por el probable incremento de los precios del petróleo y las materias primas (Cepal, 2016). Sin embargo, de acuerdo con la ONU (2017), esta proyección en realidad obedece a una estabilización de la producción, lo cual significa que esta se encuentra en un período prolongado de bajo crecimiento, que a su vez es resultado de la debilidad de la inversión, la pérdida de dinamismo en el comercio y la productividad internacionales, así como los elevados niveles de endeudamiento.

En este contexto, el nuevo gobierno estadounidense también ha generado incertidumbre en torno a las políticas comerciales y monetarias (ONU, 2017; FMI, 2017), por lo que se esperan aumentos en las tasas de interés de los países de mayores ingresos. Esto podría motivar el retorno a Estados Unidos de los flujos de inversión que hasta ahora se han dirigido a las economías emergentes. En ese escenario incierto, para Costa Rica el incremento de las tasas de interés

GRÁFICO 3.1

Crecimiento real del PIB (tasa de variación anual)



Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

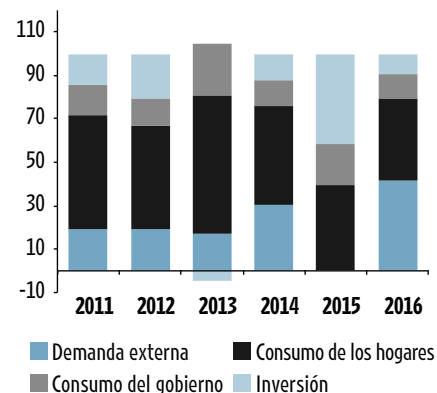
y los precios de los combustibles implicaría una desaceleración de la demanda interna y una reducción del crecimiento, sobre todo del consumo y la inversión.

Dada la apertura de su economía al comercio mundial, para Costa Rica el sector exportador es una importante fuente generadora de oportunidades. No obstante, esta actividad está sujeta a variaciones en los mercados internacionales, que escapan al control de las autoridades locales. Después de experimentar una fuerte desaceleración en 2015, las exportaciones aportaron un 42%⁷ del crecimiento total reportado en 2016 (gráfico 3.2). Esta abrupta oscilación ilustra la vulnerabilidad de la economía nacional a cambios en la demanda y el mercado externos, situación que se podría agudizar en los próximos años con la eventual implementación de políticas proteccionistas en Estados Unidos.

Por su parte, la demanda interna se contrajo en 2016. Pese a ello, sigue explicando el 58% del crecimiento, por lo que se mantiene como una fuente de notable dinamismo económico. En el año bajo análisis todos sus componentes se redujeron. El consumo del gobierno y el de los hogares se expandieron en 2,3% y 4,6%, respectivamente y la inversión pasó de 42% a 16% en términos de contribución al crecimiento interno entre 2015 y 2016. Esta contracción tiene impactos negativos sobre la generación de oportunidades laborales, dado que la inversión es clave para la creación de empleo.

GRÁFICO 3.2

Contribución de los componentes del PIB al crecimiento económico



Fuente: Meneses y Córdova, 2017, con datos del BCCR.

En 2016, la mayoría de las actividades económicas creció por debajo de los niveles previos a la crisis de 2008-2009 (figura 3.1). Los servicios profesionales, científicos y técnicos, el sector de información y comunicaciones, la construcción y la administración pública reportaron desaceleración, con cifras de expansión inferiores a las de los períodos precrisis (2004-2007), crisis (2008-2009) y poscrisis (2010-2014). El descenso en el sector construcción se explica, en gran medida, por la finalización de obras públicas como el proyecto hidroeléctrico Reventazón (BCCR, 2017). En cambio, la agricultura y las actividades financieras y de seguros, en promedio, mostraron una mejora en su desempeño de los últimos siete años. También destaca el sector de manufactura, cuyo crecimiento en 2016 fue superior al promedio de todos los períodos analizados.

La volatilidad en el crecimiento de la economía costarricense se evidencia en breves y reiterados ciclos de expansión y contracción que ocurren en un mismo año. Así por ejemplo, entre febrero y julio de 2016 el índice mensual de actividad económica (IMAE) de corto plazo exhibió una tendencia decreciente, y a partir de agosto mostró un leve incremento que se mantuvo por tres meses (gráfico 3.3). Este momentáneo repunte coincidió con la mejora en el índice de expectativas empresariales (IICE-UCR, 2017) en el sector agrícola, el comercio, los servicios de comunicación, informática y otros servicios empresariales.

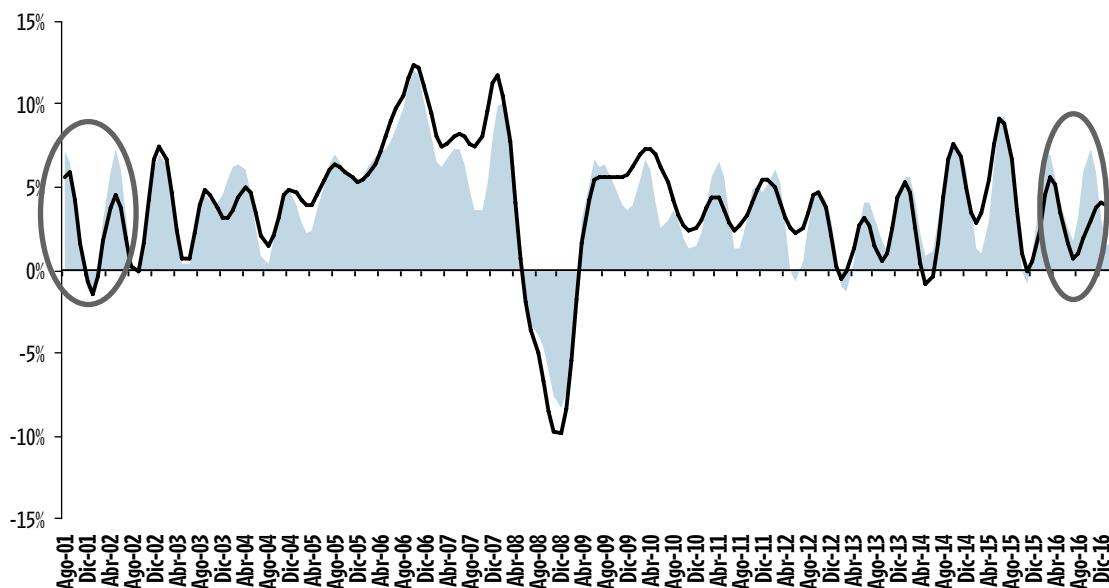
FIGURA 3.1

Comparación del crecimiento económico en 2016 con respecto a diferentes subperíodos, por ramas de actividad

Rama de actividad	Precrisis 2004-2007	Crisis 2008-2009	Poscrisis 2010-2014	2015	2016
Actividades financieras y de seguros	-	+	+	+	13,8
Información y comunicaciones	-	-	-	-	7,9
Actividades profesionales, científicas y otras	-	-	-	=	7,6
Manufactura	+	+	+	+	5,5
Transporte y almacenamiento	-	+	+	-	5,2
Actividades de alojamiento y servicios de comida	+	+	-	+	5,1
Agricultura, silvicultura y pesca	-	+	+	+	5,0
Electricidad, agua y servicios de saneamiento	+	+	+	-	4,7
Comercio al por mayor y al por menor	-	+	-	+	4,6
Enseñanza y salud	-	-	-	+	2,0
Actividades inmobiliarias	-	-	-	-	1,9
Administración pública y planes de seguridad social	-	-	-	-	0,3
Construcción	-	-	-	-	-6,3

Fuente: Meneses y Córdova, 2017, con datos del BCCR.

GRÁFICO 3.3

Evolución del índice mensual de actividad económica^{a/} en el corto plazo^{b/}

a/ El coeficiente de correlación entre ambas series es de 0,92. Los círculos señalan los períodos en que el IMAE de corto plazo sin zonas francas superó en 1,1 puntos porcentuales al IMAE de corto plazo total.

b/ El crecimiento de corto plazo se estima como la variación trimestral anualizada móvil.

Fuente: Meneses y Córdova, 2017, con datos del BCCR.

Un segundo patrón que se identifica luego de la crisis de 2008-2009 es la brecha en el crecimiento mensual según se consideren o no las zonas francas, la cual no se observaba desde 2001. Entre diciembre de 2015 y noviembre de 2016, el crecimiento mensual sin zonas francas estuvo por debajo del IMAE total en aproximadamente 1,8 puntos porcentuales. Una brecha similar se registró entre 2001 y 2002. El patrón de los últimos dos años señala que, en ciertos períodos, la producción de zonas francas aumenta más rápido que el resto de la economía, hecho que reafirma la dependencia que tienen las exportaciones de los ciclos de ventas de algunas empresas que operan en zonas francas.

Recuperación de la demanda externa impulsa el sector exportador

La exposición del sector externo a los cambios en el entorno internacional ocasiona variabilidad en su aporte al PIB y a la generación de oportunidades. Después de un año en que prácticamente no crecieron, en 2016 las exportaciones recuperaron su dinamismo, gracias a una mejora en el desempeño de la agricultura, la manufactura y el turismo. De acuerdo con Procomer, las ventas externas de bienes aumentaron en 7,5%⁸, el nivel más alto desde 2011 (gráfico 3.4). El 86% de ese crecimiento obedece a un repunte de las ventas de las empresas adscritas a los regímenes de zonas francas y perfeccionamiento activo⁹. Los tres productos más exitosos en el último año fueron materiales eléctricos, banano y jugos y concentrados de frutas. Los dos primeros se recuperaron después de la contracción de 2015, mientras que el último mantiene una senda sostenida de alto crecimiento.

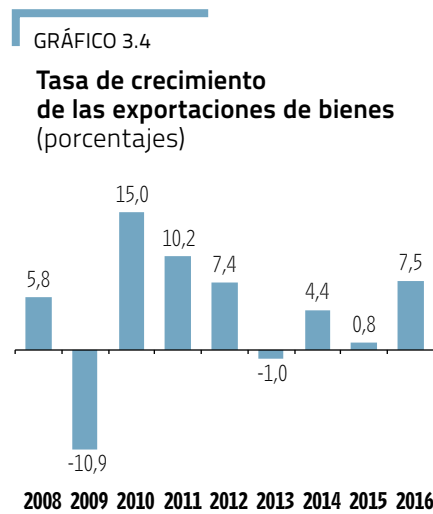
En 2016, el crecimiento promedio de los veinte¹⁰ principales bienes de exportación fue de 11,2%, muy por encima del total. Durante los últimos catorce años estos productos incrementaron su participación en la oferta exportable del país, de 42% en 2003 a 63% en 2016. En ese período aumentó el peso relativo de la piña, las prótesis de uso médico, otras agujas y catéteres, cánulas e instrumentos similares, otros dispositivos de uso médico y jeringas (gráfico 3.5). Cabe destacar que, con excepción de la piña, el banano

y el café, la mayoría de los principales bienes de exportación proviene de zonas francas.

De manera constante la oferta exportable es ampliada por la entrada de nuevos productos, aunque pocos consiguen posicionarse en el mercado. En 2016 estos aportaron un 1,7% del total de exportaciones de bienes, una participación baja que, sin embargo, representa un crecimiento del 83%. Las ventas de aceleradores de partículas pasaron de 4.656 a 161.219 dólares entre 2015 y 2016. Otros

artículos nuevos que lograron exportaciones superiores a 100.000 dólares fueron las frutas tropicales conservadas excepto en su jugo de miel, azúcar de caña certificada como orgánica, productos orgánicos sintéticos para el aviado fluorescente, y preparaciones de plátano frito. De acuerdo con Procomer, algunos de estos bienes en realidad ya existían en el mercado, pero incrementaron su valor agregado, es decir, se exportaban como productos crudos y pasaron a ser artículos procesados (E¹¹: López, 2017).

El crecimiento de las ventas externas de bienes ha sido acompañado por una concentración de los países receptores. Entre 2006 y 2016, las exportaciones a los diez principales destinos pasaron de representar el 67% al 79% del total. En ese período se amplió la participación de Panamá, con un aumento de las compras de preparaciones alimenticias, materias plásticas y manufacturas, y la de Nicaragua, con las exportaciones de sal, cemento, yeso, tierras y piedras. En el caso de Bélgica destaca el dinamismo de los productos médicos, que pasaron del 3% al 50% del total de las exportaciones enviadas a esa nación. Este resultado tiene dos motivos: el incremento del número de empresas de zonas francas que producen esos artículos y el papel



Fuente: Elaboración propia con datos de Procomer.



Fuente: Elaboración propia con datos de Procomer.

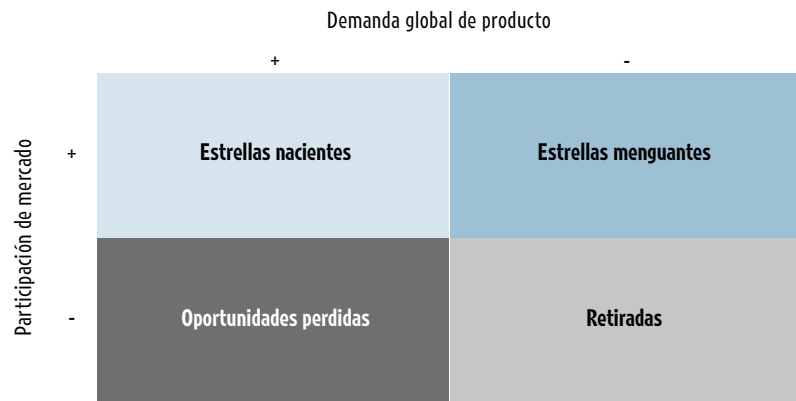
que juega Bélgica como *hub* logístico, al ser la puerta de entrada de muchas de las exportaciones dirigidas a varios países de la Unión Europea.

Estados Unidos sigue siendo el principal socio comercial de Costa Rica. En 2016 adquirió un 39% de las exportaciones totales de bienes. Dada la importancia de este país en el desempeño del sector exportador, en el *Decimonoveno Informe del Estado de la Nación* se estudió el posicionamiento y diversificación de la oferta destinada a ese mercado. En esta edición se utiliza la metodología de Cepal (2017b)¹², para estimar el avance en términos de crecimiento y participación de las exportaciones costarricenses con respecto a sus competidores. En este análisis se consideran dos variables: i) las variaciones en la competitividad, medidas como los cambios en la cuota de mercado de productos costarricenses en Estados Unidos, y ii) el posicionamiento en sectores dinámicos que tienen un crecimiento superior al promedio. A partir de estas dos dimensiones se clasifica la oferta exportable¹³ en cuatro grupos, denominados estrellas nacientes, estrellas menguantes, oportunidades perdidas y retiradas (figura 3.2). Las dos primeras categorías corresponden a los productos más competitivos. En el Decimonoveno Informe se identificó una mejoría en las estrellas nacientes y una menor participación del grupo "retirada", en el tiempo transcurrido entre los períodos 2000-2005 y 2005-2012.

Entre los períodos 2001-2002 y 2015-2016 creció la participación de mercado de Costa Rica y, por tanto, la oferta exportable hacia Estados Unidos se consolidó. El 57% de los productos vendidos en 2015-2016 corresponde a estrellas nacientes y menguantes (gráfico 3.6), lo que supone un incremento de dieciocho puntos porcentuales con respecto a 2001-2002. Entre los bienes que lograron esta mejora se encuentran los productos farmacéuticos, textiles y de confección, las frutas y nueces comestibles y los instrumentos médicos (Meneses y Córdova, 2017). Parte de este avance se debe a que dieciocho productos que habían perdido cuotas de mercado (oportunidades perdidas) en 2015-2016 aumentaron su competitividad y se ubicaron en las

FIGURA 3.2

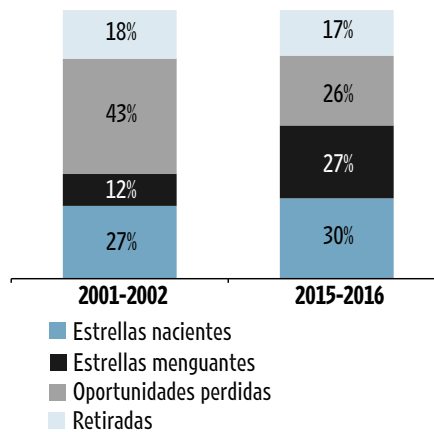
Clasificación de la competitividad de la oferta exportable



Fuente: Cepal, 2017b.

GRÁFICO 3.6

Distribución de los bienes^{a/} exportados a Estados Unidos, según categorías de competitividad



a/ Corresponde a productos clasificados a dos dígitos en el Sistema Armonizado Centroamericano.

Fuente: Meneses y Córdova, 2017, con datos de Cepal, 2017b.

dos categorías antes mencionadas. En el período de estudio, las oportunidades perdidas se redujeron de 43% a 26%. Las mejoras en la competitividad de la oferta podrían estar relacionadas con la institucionalidad a cargo de la promoción de la inversión extranjera directa y las exportaciones (en particular Comex, Procomer y Cinde), aunque estas últimas se concentran principalmente en el régimen de zonas francas (PEN, 2016).

Aumentan exportaciones e importaciones amparadas a tratados de libre comercio

El crecimiento del sector exportador es resultado de mayores flujos comerciales, que a su vez se derivan, en parte, de las políticas y acuerdos que ha suscrito el país. Los tratados de libre comercio (TLC) son instrumentos de política pública que pretenden no solo facilitar las ventas externas de bienes y servicios, sino también incrementar el consumo de productos extranjeros en el mercado nacional. Hasta 2016 Costa Rica había firmado catorce TLC que contemplan el intercambio de bienes con 49 naciones, lo cual significa que más del 80% de las exportaciones se destina a países con los que se han establecido acuerdos de este tipo.

En un estudio efectuado para este Informe, Gamboa (2017) analizó la evolución del comercio de bienes realizado por Costa Rica bajo el marco de los TLC que en 2016 tenían más de tres años de vigencia. Es importante aclarar que el aumento o disminución de los flujos comerciales no debe atribuirse de manera exclusiva a los tratados, pues hay muchos otros factores relevantes, como la logística de transporte, la competitividad de la oferta, la competencia en el mercado de destino, la situación económica mundial y el contexto de cada país.

En la mayoría de los casos, la implementación de los TLC trajo consigo el incremento de las ventas externas, pero

también de las importaciones, por lo que se mantuvo un déficit comercial (gráfico 3.7). En nueve de los once acuerdos analizados, el crecimiento anual promedio de las exportaciones desde la entrada en vigencia del tratado fue mayor que el aumento de las exportaciones totales de Costa Rica, con excepción de China y Singapur. Las ventas externas a estos dos países más bien se redujeron tras la firma de los acuerdos, probablemente debido al cierre de algunas de las empresas que atendían esos mercados. La mayoría de los TLC también ha permitido diversificar las exportaciones dirigidas a cada socio comercial. En ocho de ellos disminuyó la concentración¹⁴ de productos vendidos, entre el año previo a la puesta en operación del respectivo tratado y el 2016.

De acuerdo con Gamboa (2017), para aprovechar los TLC se requiere una oferta exportable fuerte en términos de calidad y competitividad, que pueda ganar y –sobre todo– mantener espacios en los mercados internacionales. Por ello los esfuerzos de promoción del sector exportador deben sustentarse en productos diferenciados y de alto valor agregado, lo cual demanda más inversión en innovación.

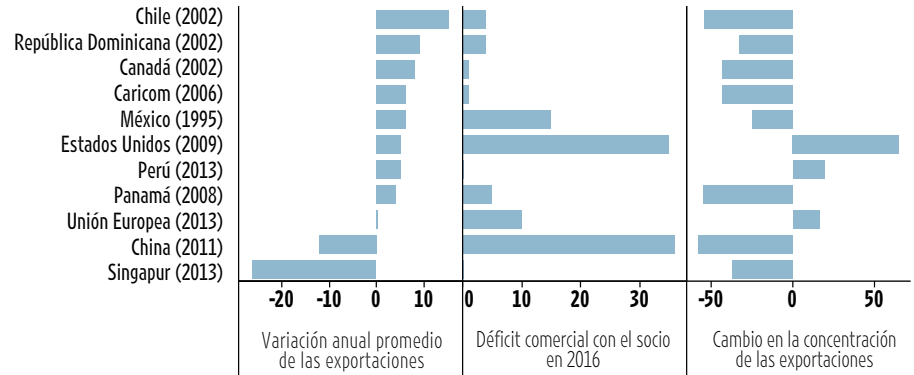
»
 PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
**COMERCIO INTERNACIONAL TRAS
 LOS TRATADOS DE LIBRE COMERCIO**
 véase Gamboa, 2017, en
www.estadonacion.or.cr

Ventas externas de servicios se mantienen como importante fuente de divisas

El buen desempeño reciente del sector exportador se debe en parte al dinamismo de las ventas de servicios, que en 2016 crecieron un 13%, cinco puntos porcentuales más que en 2015 (gráfico 3.8). El rubro de viajes, que incluye el turismo, representó el 45% de las exportaciones de servicios y aportó el 61% del crecimiento del sector en 2016. Esta actividad mantiene una recuperación sostenida luego de la severa contracción sufrida durante la crisis de 2008-2009. En 2016 registró

GRÁFICO 3.7

Indicadores de los flujos del comercio de bienes de Costa Rica con regiones y países con los que ha suscrito tratados de libre comercio^{a/} (porcentajes)

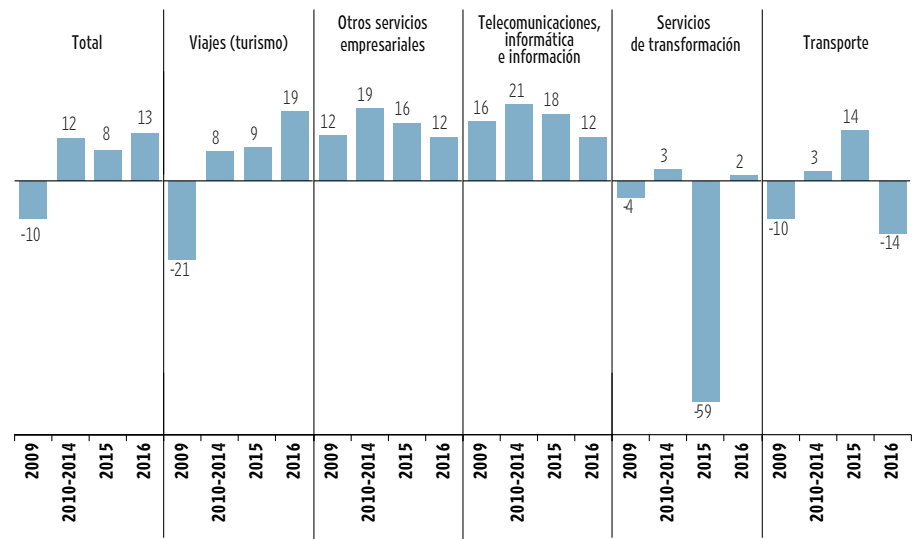


a/ El cambio en la concentración de las exportaciones se mide antes y después de la entrada en vigencia del tratado.

Fuente: Gamboa, 2017, con datos del BCCR y Procomer.

GRÁFICO 3.8

Tasa de crecimiento de las exportaciones de servicios y sus componentes (porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

una expansión de 19%, que fue acompañada por un repunte en el ingreso de divisas. De acuerdo con el ICT, en el año bajo análisis el turismo generó 3.667 millones de dólares, mucho más que los ingresos por ventas externas de café, banano, servicios empresariales y productos médicos.

En los últimos cinco años las exportaciones de servicios empresariales y del sector de telecomunicaciones, informática e información tuvieron un crecimiento alto, incluso durante la crisis de 2008-2009. En conjunto, estas actividades representan el 46% de las ventas externas de servicios. Los servicios de

transformación¹⁵, que solo aportan un 2% de las exportaciones, crecieron un 2% en 2016, luego de haber sufrido descensos por tres años consecutivos, por efecto del cierre parcial de las operaciones de manufactura de la compañía Intel.

Aunque el crecimiento de las exportaciones contribuye al dinamismo económico, como ya se mencionó su impacto ha sido muy fluctuante a lo largo del tiempo. En 2016, las exportaciones totales superaron a las importaciones en 612 millones de dólares, el mayor superávit desde 1999. En contraste con la volatilidad del comercio exterior, el flujo de dólares que aporta la inversión extranjera directa (IED) es menos variable, lo cual le genera al país mayor estabilidad con el sector externo. Pese a que en 2016 la IED se contrajo un 13%, significó un ingreso de 2.681 millones de dólares.

La apertura de la economía costarricense no solo acarrea una volatilidad inevitable en la dinámica de su crecimiento, sino también la salida de parte de la producción, con el fin de realizar pagos a factores externos. Con el objetivo de identificar en qué medida la producción permanece en el país, este Informe da seguimiento a la diferencia entre el ingreso nacional disponible (IND) y el

PIB real. Mientras el segundo estima la producción total que se genera, el primero muestra lo que se queda en el territorio nacional tras descontar rubros como las utilidades de las empresas extranjeras radicadas en Costa Rica. Si la brecha entre ambos indicadores es negativa significa que, en términos netos, lo que se queda en el país es menos de lo que efectivamente se produce.

A partir del año 2000 comenzó a registrarse la salida de parte de la producción por concepto de pago a factores externos (gráfico 3.9), de manera que cada año el IND representaba una menor proporción del PIB. No fue sino hasta la crisis de 2008-2009 que esta tendencia empezó a revertirse. En 2016 la brecha entre el IND y el PIB fue de 1%, pero no como resultado de avances en la productividad o en los encadenamientos de las empresas locales con los sectores más dinámicos, o de una mejora de la situación fiscal del país. Obedeció principalmente a la ganancia en los términos de intercambio (BCCR, 2017).

Reducción del desempleo converge con deterioro en la calidad del trabajo

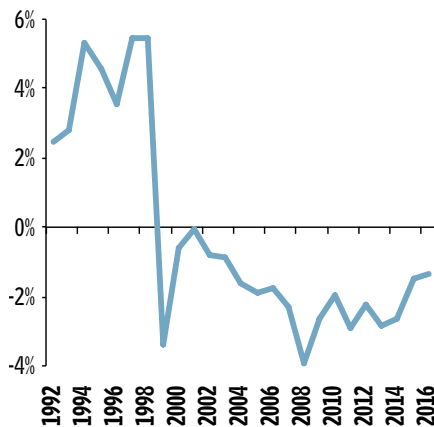
Si bien en 2016 se registró una mejora en la generación de puestos de trabajo, esta no fue suficiente para regresar a los

bajos niveles de desempleo que prevalecían en las décadas previas a la crisis 2008-2009. En 2016 el país experimentó el aumento de nuevos ocupados más alto de los últimos cuatro años (64.096 nuevas plazas¹⁶), lo que permitió reducir la tasa de desempleo de 8,5% en 2015 a 7,8%. Es claro, sin embargo, que el indicador aún es elevado.

En los años inmediatamente posteriores a la crisis de 2008-2009, el mayor crecimiento del empleo se dio en el sector formal, lo que significó más puestos en condición de aseguramiento y más opciones para las personas calificadas. No obstante, desde 2015 las nuevas oportunidades laborales son sobre todo para trabajadores no calificados, sin aseguramiento y en la informalidad (gráfico 3.10). En 2016, los ocupados informales aumentaron un 8% y los no calificados un 4%. Estos resultados confirman un importante hallazgo reportado en las dos últimas ediciones de este Informe: después de una crisis económica, el empleo que logra sostenerse es el que requiere mayor formación, pero es necesario esperar varios años para que se incremente la demanda por mano de obra menos calificada.

GRÁFICO 3.9

Brecha entre el ingreso nacional disponible (IND) y el PIB real^{a/} (porcentajes del PIB)

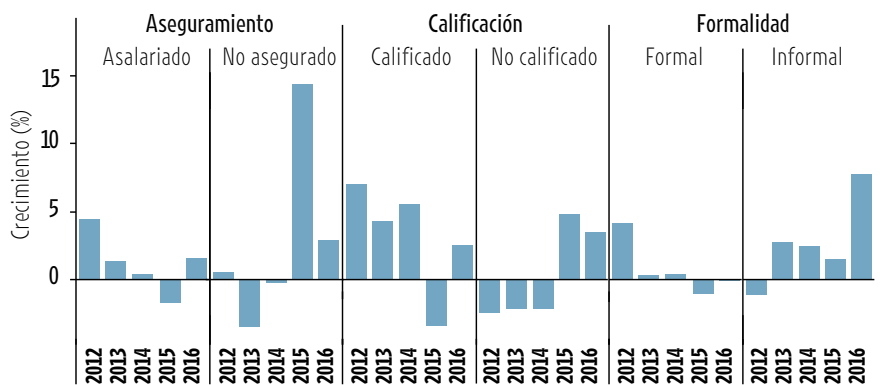


a/ Si el indicador es negativo significa que el PIB es mayor que el IND.

Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

GRÁFICO 3.10

Tasa de variación de los ocupados según calificación, formalidad y aseguramiento. 2013-2016 (porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia con datos de las encuestas de hogares del INEC.

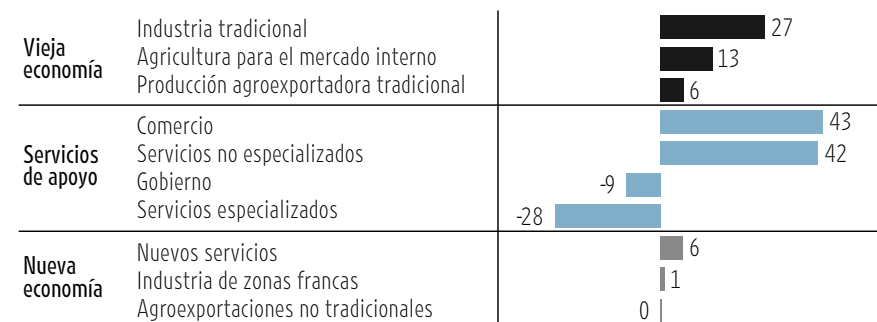
Con el fin de analizar la estructura del mercado laboral a la luz de los cambios en el aparato productivo, en 2009 el *Informe Estado de la Nación* introdujo un enfoque metodológico que divide las ramas de actividad en tres “tipos de economía”: i) la “vieja economía”, compuesta por los sectores tradicionales de la agricultura y la industria, ii) la “nueva economía”, que incluye las exportaciones agrícolas no tradicionales, las zonas francas y los nuevos servicios, y iii) los “servicios de apoyo” que dan soporte a los otros dos grupos. Los estudios realizados a partir de este enfoque han mostrado que los puestos de trabajo de mejor perfil y remuneración se encuentran en la “nueva economía”, pero que esta tiene poca capacidad para absorber mano de obra. Por el contrario, la “vieja economía” representa una mayor parte del mercado laboral, pero suele ofrecer puestos escasamente remunerados y con perfiles de baja calificación (PEN, 2013).

La mayoría de las plazas generadas en 2016 correspondió a los servicios de apoyo y la vieja economía, particularmente a los servicios no especializados, el comercio, la industria tradicional y el sector agrícola que produce para el mercado interno (gráfico 3.11). La nueva economía hizo un modesto aporte, a través de los nuevos servicios. Un hecho sobresaliente en el año analizado es que el Gobierno y los servicios especializados, en lugar de contribuir al crecimiento del empleo, mostraron una fuerte contracción en las oportunidades laborales.

La generación de empleo también puede verse desde la perspectiva de la estructura social del país. En el *Decimoquinto Informe Estado de la Nación* se desarrolló una metodología que permite agrupar a los hogares según clases sociales (PEN, 2015). Con base en esa clasificación, los datos de 2016 indican que el empleo aumentó sobre todo en los puestos para obreros agrícolas (12%) e industriales (8,7%), Por el contrario, en la clase alta y la de medianos empresarios y expertos el número de ocupados decreció, -18,9% y -8%, respectivamente. También se observan brechas por sexo: se crearon más plazas para mujeres (35.835) que para hombres (28.261) pero, como contrapartida, el empleo femenino no

GRÁFICO 3.11

Contribución al crecimiento de los puestos de trabajo, según tipos de economía. 2016



Fuente: Meneses y Córdova, 2017, con datos de las encuestas de hogares del INEC.

calificado creció más del doble que el masculino (5,5% versus 2,5%).

Al problema del alto desempleo que vive el país se suma el hecho de que las oportunidades laborales generadas no propician la inclusión social. Ello se refleja en el elevado número de subempleados, es decir, las personas que desean y están disponibles para trabajar más horas, independientemente del tiempo efectivamente laborado (INEC, 2016). Este grupo representa una tercera parte de los ocupados y ha mostrado un aumento sostenido desde el 2014, de manera consistente con la dinámica de creación de puestos de baja remuneración para trabajadores poco calificados. El subempleo se ha incrementado principalmente en los sectores del agro, el comercio y la construcción, que en conjunto concentran el 37% de este forma de inserción laboral.

Adicionalmente, el aumento del empleo no ha sido acompañado por mejoras en los ingresos. En 2016, para el total de ocupados el ingreso real casi no creció (1,74%), lo cual significa que el incremento en las remuneraciones fue similar al de los precios. En el caso de los ocupados que no tienen aseguramiento el ingreso real disminuyó (gráfico 3.12) e incluso en los sectores de construcción, agricultura, actividades financieras y de seguros, actividades de servicios administrativos y hogares como empleados se observaron caídas en los ingresos nominales. De igual manera, según clase social, se deterioraron los ingresos de los

obreros agrícolas, pese a que el mercado les ofreció más puestos de trabajo. En cambio, las clases altas e intermedias mantuvieron elevados niveles de crecimiento en sus ingresos, aunque se redujo la oferta de nuevos empleos para ellos.

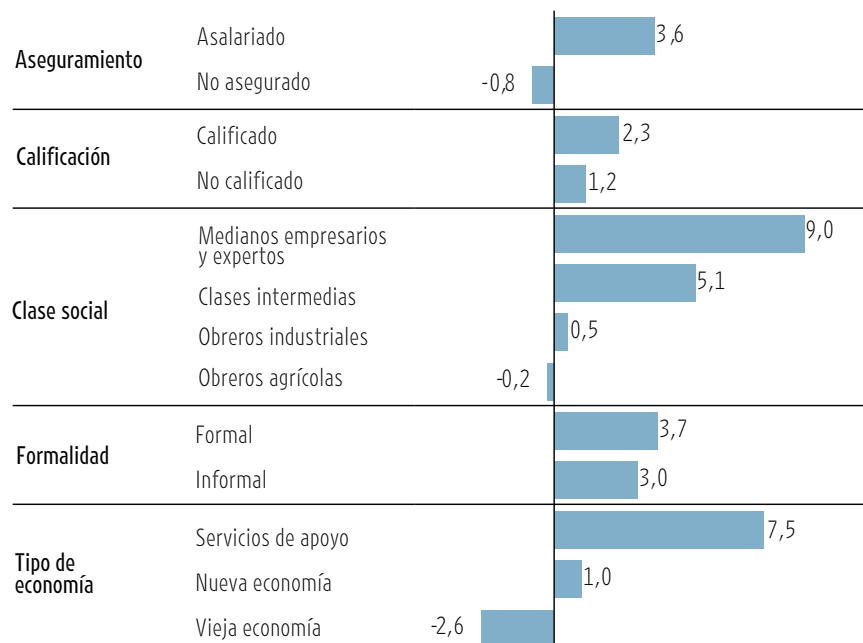
También se observan brechas de ingreso por tipo de economía. En el año bajo análisis, los trabajadores de la nueva economía ganaron en promedio 145.000 colones mensuales más que los de la vieja economía. En consecuencia, se dio una paradoja: si bien la vieja economía fue una de las principales fuentes generadoras de empleo, el ingreso de sus ocupados se redujo.

Las brechas antes comentadas se reflejan en una alta desigualdad. En Costa Rica el coeficiente de Gini, indicador que se utiliza para medir las diferencias en la distribución del ingreso, ha sido superior a 0,52 desde la crisis financiera de 2008-2009, un nivel muy superior al promedio de los países de la OCDE (0,32). La caída de los ingresos afecta en especial a los hogares más vulnerables. Como se documenta en el capítulo 2 de este Informe, desde hace más de dos décadas la pobreza afecta a más del 20% de los hogares del país, situación que es difícil de corregir con una débil generación de empleo y el deterioro en los salarios de los grupos de menores ingresos.

Para esta edición se llevó a cabo un estudio exploratorio sobre la interacción entre el crecimiento económico, el empleo y los salarios, a partir de un panel de datos de la Encuesta Continua de

GRÁFICO 3.12

Variación del ingreso real^{a/} de los ocupados según calificación, condición de aseguramiento y formalidad. 2016



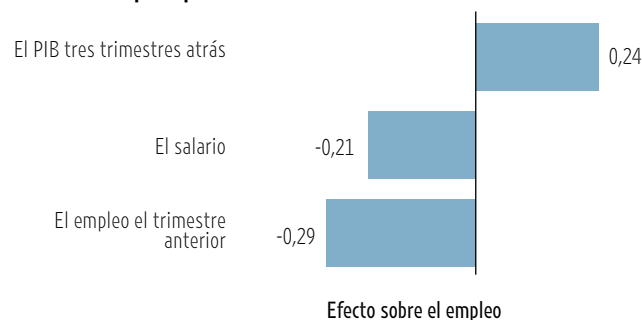
a/ Cifras deflactadas con el IPC del año base junio 2016=100.

Fuente: Elaboración propia con datos de las encuestas de hogares del INEC.

GRÁFICO 3.13

Impacto del crecimiento del PIB, los salarios y el empleo, sobre las oportunidades laborales (porcentajes)

Aumento de un punto porcentual en:



Fuente: Meneses y Córdova, 2017, con datos de las encuestas de empleo del INEC.

Empleo del INEC para todos los trimestres del período 2010-2016 (Meneses y Córdova, 2017). Los resultados indican que el crecimiento de la economía y los salarios tiene un efecto rezagado sobre el empleo¹⁷ (gráfico 3.13). Por cada punto porcentual que se expande el PIB, los puestos de trabajo se incrementan en

0,24 % tres trimestres después. Este débil impacto evidencia una desconexión entre el dinamismo económico y el empleo, probablemente porque los sectores que más crecen son poco intensivos en mano de obra. Además, el mercado laboral responde de forma inversa ante el crecimiento de los salarios¹⁸: por cada punto

porcentual de aumento en las remuneraciones, el empleo disminuye en 0,21%.

Las decisiones empresariales de realizar nuevas contrataciones influyen en la cantidad de personas que se empleará posteriormente. Cuando en un trimestre el empleo se incrementa en un punto porcentual, las oportunidades laborales disminuyen 0,29% en el siguiente trimestre. Este hallazgo es consistente con el último informe de la “Encuesta trimestral sobre opinión de empresarios”, del Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la UCR (IICE-UCR), según el cual el 38% de los empleadores manifiesta que, cuando llenan plazas fijas en un trimestre, mantienen estable la contratación en los tres meses siguientes (González, 2017).

Débiles vínculos estratégicos para lograr crecimiento con inclusión productiva y laboral

En el apartado anterior se documentó la escasez de empleos de calidad que genera la economía, el modesto desempeño del aparato productivo y la coexistencia del crecimiento económico con una alta tasa de desempleo. Además, las oportunidades laborales para las personas de baja calificación educativa no se traducen en mejoras en sus ingresos y la mayoría de los nuevos puestos son informales.

En esta sección se presentan los resultados de tres estudios sobre los factores que explican la desvinculación entre el empleo y la producción. El primero analiza las brechas en la dinámica productiva a nivel cantonal, por sectores económicos y considerando el acceso a tecnologías de información y la densidad empresarial. El segundo examina a profundidad varias de las dificultades de la economía para lograr un crecimiento inclusivo, con mayores encadenamientos productivos y laborales. Y en el último se aplica la técnica de análisis de redes para explorar la conexión entre los bienes y servicios del país, según régimen aduanero y actividad económica.

Tecnologías de información son un reto para la productividad cantonal

En una economía de mercado como la costarricense es importante conocer la conformación del sector privado, ya que

es allí donde se concentra el 86% de la población ocupada. Sin embargo, se sabe poco sobre este tema. Las estadísticas oficiales solo contabilizan las empresas formales, por lo que se omite una gran parte de los negocios que operan en el país. Para empezar a llenar este vacío, el Observatorio de Mipymes (Omipymes), de la UNED, aproxima el tamaño del parque empresarial a partir de las patentes comerciales otorgadas por las municipalidades. Este abordaje metodológico parte de la idea que en Costa Rica, para que un emprendimiento pueda funcionar es obligatorio contar con una patente, pero no necesariamente se debe pagar cargas sociales o impuestos. Las empresas que solo tienen patente municipal se clasifican como semiformales, mientras que las registradas ante el MEIC y la CCSS se consideran formales.

Omipymes reporta que en 2016 existían 154.158 patentes comerciales. Esta cifra representa un crecimiento de 0,9% con respecto al año anterior, más que duplica el registro de patronos de la CCSS (68.689) y cuadruplica el número de empresas contabilizadas por el MEIC (36.950). Es importante aclarar que los datos de Omipymes subestiman el tamaño del parque empresarial, pues no consideran los negocios completamente informales, que no tienen patente. En realidad el universo de empresas que operan en Costa Rica es aun mayor.

El esfuerzo de Omipymes ha permitido identificar la actividad económica¹⁹ del 94% de las empresas registradas. Esta contabilidad tiene un uso muy relevante: a falta de estimaciones oficiales del Banco Central a escala regional, este abordaje ofrece una primera aproximación del aparato productivo por cantones. Sobre esta base, y adaptando la clasificación por tipos de economía propuesta por el PEN, Brenes et al. (2017) agruparon las actividades en dos categorías: nuevas y tradicionales. La primera está conformada por los servicios especializados, la industria y los nuevos servicios. La segunda por el comercio, los servicios no especializados, la agricultura y la industria tradicionales. La mayoría de los cantones donde se desarrollan las actividades tradicionales se ubica fuera de la Gran Área Metropolitana; sin embargo, en las zonas

costeras de Guanacaste y Puntarenas se observa una importante proporción de comunidades que se dedican a actividades nuevas relacionadas con los servicios.

Con el propósito de identificar perfiles cantonales según estas categorías, las autoras realizaron un análisis de conglomerados utilizando cuatro variables: i) porcentaje de cantones en actividades nuevas, ii) proporción de cantones en actividades tradicionales, iii) densidad de patentes y iv) acceso a tecnologías de información y comunicación (TIC), medido por el índice de progreso social (IPS)²⁰. Las diferencias en los tipos de actividad permiten determinar la orientación productiva de los cantones. La densidad de patentes sirve para aproximar el nivel de competencia en cada zona, y el indicador de acceso a TIC mide la presencia de un instrumento necesario para aumentar la innovación y la productividad (cuadro 3.2).

Uno de los principales hallazgos de Brenes et al. (2017) es que los cantones con mayor proporción de actividades tradicionales se caracterizan por tener un bajo acceso a las TIC²¹, mientras que las zonas con mayor competencia tienen una menor brecha digital²². El análisis de conglomerados arrojó tres perfiles: cantones con semiformalidad alta y poca competencia, zonas de semiformalidad baja con mucha competencia, y cantones con semiformalidad alta en actividades tradicionales (cuadro 3.3).

El primer perfil está conformado por veinte cantones dedicados a actividades de la nueva economía, pero con un bajo acceso a las TIC y poca densidad de patentes. La mayoría se ubica en las costas de Guanacaste y Puntarenas, lo cual podría asociarse a la importancia del turismo en esas provincias. Además, en este grupo la participación femenina en el uso de patentes municipales es la más alta del país, posiblemente por la presencia de mujeres dedicadas a prestar servicios como hospedaje y alimentación. La baja competencia y las limitaciones en el acceso de TIC de estos cantones indican que es necesario generar estrategias orientadas al mejoramiento de la gestión local, para fortalecer el desarrollo empresarial.

El segundo perfil corresponde a diecinueve cantones, especialmente de las provincias de San José y Heredia (mapa 3.1). Este grupo se caracteriza por tener el mayor acceso a las TIC, alta competencia y baja semiformalidad, condiciones favorables para el desarrollo empresarial. Destacan los casos de Escazú, Santa Ana, Belén y Montes de Oca, donde más de la mitad de las patentes está asociada a actividades nuevas.

El tercer grupo está conformado por 38 cantones ubicados principalmente fuera del Área Metropolitana, y dedicados en su mayoría a las actividades tradicionales. Este perfil tiene baja competencia empresarial, alta semiformalidad, baja

CUADRO 3.2

Indicadores incluidos en el análisis de conglomerados sobre las actividades económicas a nivel cantonal

Variable	Descripción
Nuevas actividades	Porcentaje de patentes que corresponden a actividades asociadas a la nueva industria, los nuevos servicios y los servicios especializados.
Actividades tradicionales	Porcentaje de patentes en actividades de comercio, servicios no especializados, producción agropecuaria e industria tradicional.
Densidad de patentes	Relación entre el número de patentes y la extensión territorial (km ²).
Acceso a TIC	Acceso a las tecnologías de información y comunicación según el índice de progreso social (IPS) 2016.

Fuente: Brenes et al., 2017.

CUADRO 3.3

Valores promedio de los indicadores incluidos en el análisis de conglomerado sobre las actividades económicas a nivel cantonal. 2016

Indicador	Perfiles		
	Semiformalidad alta con poca competencia	Semiformalidad baja con mucha competencia	Semiformalidad alta en actividades tradicionales
Número de cantones ^{a/}	20	19	38
Actividades nuevas (%)	47	44	36
Actividades tradicionales (%)	51	52	62
Acceso a TIC ^{b/} (%)	56	75	59
Densidad de patentes ^{c/} (competencia)	2	86	7
Relación por sexo ^{d/}	1,5	1,6	1,9
Semiformalidad	3,6	1,9	3,3

a/ No fue posible clasificar cuatro cantones, debido a información insuficiente de las actividades indicadas en las patentes municipales.

b/ Componente de acceso a las tecnologías de información y comunicación del índice de progreso social (IPS) 2016.

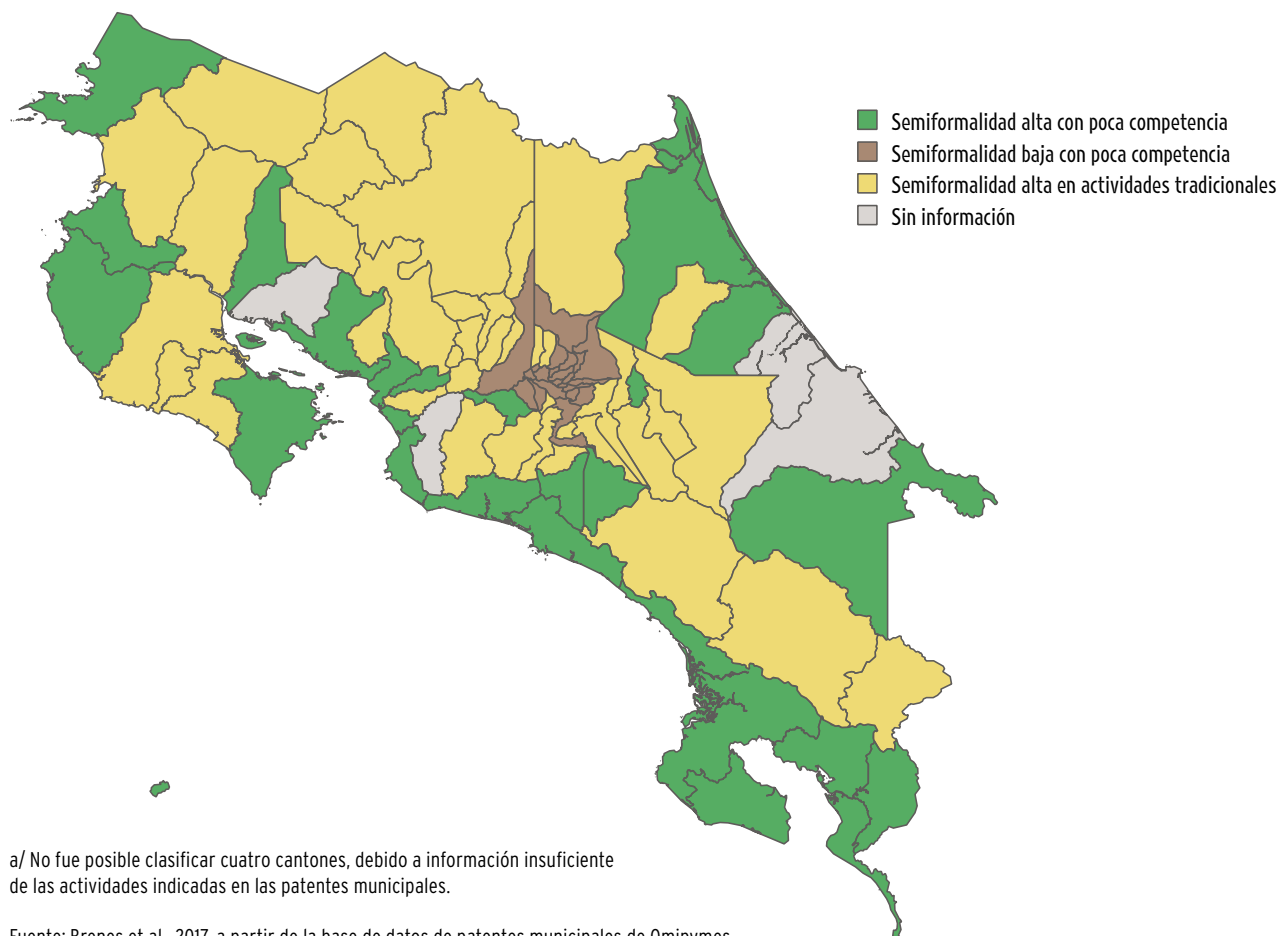
c/ Número de patentes por kilómetro cuadrado.

d/ Patentes otorgadas a hombres entre patentes otorgadas a mujeres.

Fuente: Brenes et al., 2017, con datos de Omipymes.

MAPA 3.1

Clasificación de los cantones según indicadores de actividad económica^{a/}



a/ No fue posible clasificar cuatro cantones, debido a información insuficiente de las actividades indicadas en las patentes municipales.

Fuente: Brenes et al., 2017, a partir de la base de datos de patentes municipales de Omipymes

participación femenina y poco acceso a TIC, condiciones que no favorecen el desarrollo de actividades nuevas.

Estos resultados evidencian la importancia de promover la formalización empresarial de las actividades que hoy operan en la semiformalidad, un fenómeno que no está relacionado exclusivamente con los sectores económicos tradicionales. Por otra parte, las brechas en el acceso a TIC y la falta de competencia podrían estar limitando el desarrollo de emprendimientos en las actividades más dinámicas, como los nuevos servicios.



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
**ANÁLISIS DE LA ESTRUCTURA
ECONÓMICA CANTONAL**

véase Brenes et al., 2017, en
www.estadonacion.or.cr

Bajos encadenamientos laborales y productivos resaltan la necesidad de políticas focalizadas

Los factores que subyacen a la falta de convergencia entre el dinamismo económico y la generación de empleo en Costa Rica han sido investigados en entregas anteriores de este Informe. Así, en la

vigesimosegunda edición se determinó que la economía tiene dificultades estructurales para generar mayores oportunidades laborales, y es por ello que, aun cuando la producción crece, el desempleo se mantiene por encima del 8%. Se requieren tasas de expansión económica mucho más altas para lograr que el desempleo vuelva a los niveles históricos de entre 4% y 5% que prevalecían hasta la primera década del siglo XXI.

Ese mayor crecimiento podría alcanzarse a través de incrementos sostenidos y generalizados de la productividad. Sin embargo, en este sentido el aparato productivo costarricense exhibe grandes brechas entre sectores, de modo tal que los avances de las actividades más dinámicas son contrarrestados por el bajo rendimiento de otras. Si los sectores no están conectados productiva y laboralmente entre sí, será difícil que el buen desempeño de los productos más exitosos se transmita al resto de la economía.

Con el objetivo de profundizar en el análisis de estos fenómenos, en el presente apartado se estudia la productividad y los encadenamientos –tanto productivos como laborales– de la economía nacional, a partir del trabajo de Meneses

y Córdova (2017). Como fuente de información se utiliza la matriz insumo-producto, o MIP, del Banco Central (año base 2012), que permite apreciar en detalle la relación entre sectores y los aportes de cada uno al valor agregado de la producción y a la generación de oportunidades laborales.

Los encadenamientos productivos dan cuenta de las interconexiones que se dan entre los distintos sectores, de acuerdo con la capacidad de cada uno de ellos para absorber la oferta o suplir la demanda de los otros (cuadro 3.4). Para analizar este tema se desagregan los bienes y servicios en cuatro grupos: claves, estratégicos, impulsores e independientes. Por su parte, los encadenamientos laborales muestran los efectos (directos e indirectos) que genera sobre el empleo total el crecimiento de la demanda final en una actividad específica; esos efectos se conocen como “multiplicadores de empleo” (véase el Anexo Metodológico). Este indicador tiene tres niveles: alto, medio y bajo, según la cantidad de puestos de trabajo generados.

En Costa Rica, la mayoría de los productos y las oportunidades laborales proviene de sectores que tienen baja capa-

CUADRO 3.4

Abordaje metodológico para el análisis estructural de la economía

Encadenamientos productivos

Son las interconexiones entre sectores, medidas a partir de la capacidad que tienen sus productos para encadenarse “hacia atrás” o “hacia adelante”. Los encadenamientos se clasifican en cuatro grupos:

Claves: sectores que demandan insumos intermedios de otros y, a su vez, sirven como insumos intermedios para la elaboración de otros bienes finales.

Estratégicos: sectores que proveen insumos intermedios para la producción de bienes finales, es decir “empujan” la economía.

Impulsores: sectores que demandan insumos intermedios de otras industrias para la elaboración de bienes finales.

Independientes: sectores con poca capacidad de generar encadenamientos.

Corresponden al efecto que se genera sobre la cantidad de empleo total cuando crece una actividad específica. Estos encadenamientos se miden a través de los “multiplicadores de empleo”, los cuales estiman la cantidad de trabajadores que se contratará en el país, si un producto específico emplea un trabajador adicional en respuesta al aumento de su demanda final. Los multiplicadores tienen tres niveles:

Alto: valor superior al promedio de los multiplicadores más una desviación estándar.

Medio: valor que se ubica entre el promedio de los multiplicadores y una desviación estándar.

Bajo: valor inferior al promedio de los multiplicadores.

La productividad es un indicador que aproxima la eficiencia en el uso de los recursos en una economía. Depende del desempeño de los factores humanos, el capital y la innovación. En el estudio realizado para este Informe se estimó la productividad laboral, con el objetivo de comparar el desempeño de cada sector según la cantidad de recurso humano que utiliza.

Para estimar la productividad laboral se divide la producción total a precios básicos, entre la población ocupada de cada sector. En promedio, para el total de la economía costarricense, la productividad laboral es de 21,1 millones de colones por trabajador.

Fuente: Elaboración propia con información de Meneses y Córdova, 2017.

cidad para generar encadenamientos de empleo. Solo un 4% de los bienes y servicios y un 0,2% de los puestos de trabajo corresponden a actividades que muestran altos multiplicadores (gráficos 3.14 y 3.15). Estos resultados explican por qué la economía crece más que el empleo, directo e indirecto. La mayor parte de la producción se ubica en actividades que se desarrollan en el régimen definitivo²³, por lo que en este se encuentran más bienes y servicios con multiplicadores medios y altos. A su vez, el régimen especial (zonas francas y perfeccionamiento activo) representa un segmento muy pequeño de la economía en términos absolutos, pero proporcionalmente su capacidad de multiplicación de oportunidades laborales es mayor.

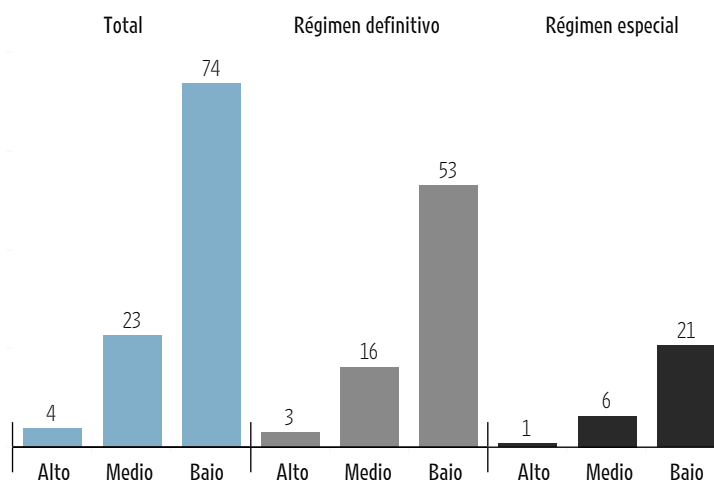
La mayoría de los productos que tienen los multiplicadores de empleo más altos pertenece al sector manufacturero (gráfico 3.16). Un caso destacado es el del café oro: por cada 10 nuevos trabajadores que se insertan en este sector (gracias al incremento de su demanda final), se crean 297 empleos indirectos, para un total de 307 nuevos puestos. Esta capacidad de generar oportunidades laborales puede estar asociada al gran potencial que tiene esta actividad para demandar insumos de otros sectores (encadenamiento productivo tipo impulsor; Meneses y Córdova, 2017). Otro factor relevante es que, en su fase agrícola, este producto es cultivado por muchos propietarios en forma manual (actividad intensiva en trabajo), es decir, en este sector la mano de obra es fundamental (E: Barboza, 2017).

La posibilidad de que los sectores más dinámicos logren un “efecto derrame” sobre el resto de la economía depende de su capacidad para demandar y ofrecer insumos a otras actividades. En el *Vigésimosegundo Informe Estado de la Nación* se reportó que 34 productos tienen alta capacidad de “arrastre” y de “empuje” (pertenecen a actividades clave), mientras que 102 se consideran independientes. En esta edición se comparan los sectores según sus encadenamientos productivos y de empleo, a fin de determinar si hay ramas que a un mismo tiempo multipliquen la producción y los puestos de trabajo (Meneses y Córdova, 2017).

Al entrelazar los resultados en los dos

GRÁFICO 3.14

Distribución de productos^{a/} por régimen aduanero, según multiplicadores de empleo^{b/}. 2012
(porcentajes)



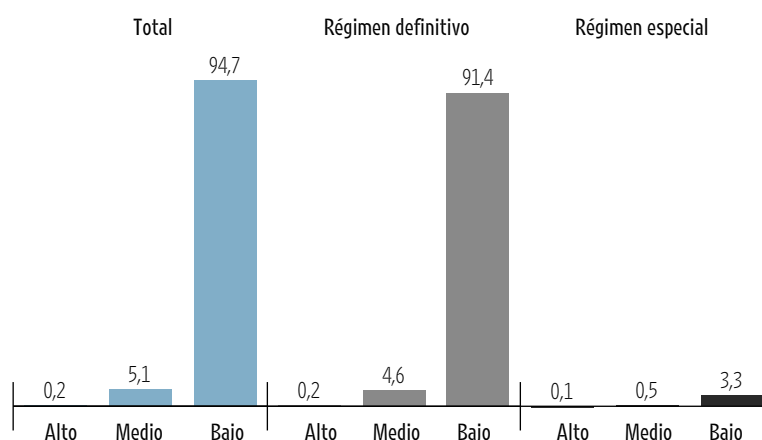
a/ Se consideran 173 productos en el régimen definitivo y 66 en el régimen especial.

b/ Alto: valor superior al promedio de los multiplicadores más una desviación estándar; medio: valor que se ubica entre el promedio de los multiplicadores y una desviación estándar; bajo: valor inferior al promedio.

Fuente: Meneses y Córdova, 2017, con datos de la MIP 2012, del BCCR.

GRÁFICO 3.15

Participación de la oferta de trabajo por régimen aduanero, según multiplicadores de empleo^{a/}. 2012
(porcentajes)



a/ Alto: valor superior al promedio de los multiplicadores más una desviación estándar; medio: valor que se ubica entre el promedio de los multiplicadores y una desviación estándar; bajo: valor inferior al promedio.

Fuente: Meneses y Córdova, 2017, con datos de la MIP 2012, del BCCR

GRÁFICO 3.16

Multiplicadores de empleo^{a/} de los productos con encadenamiento laborales altos^{b/}. 2012



a/ El multiplicador mide el aumento total del empleo en la economía, ante el incremento de un puesto de trabajo como respuesta a un crecimiento de la demanda final, en cada sector.

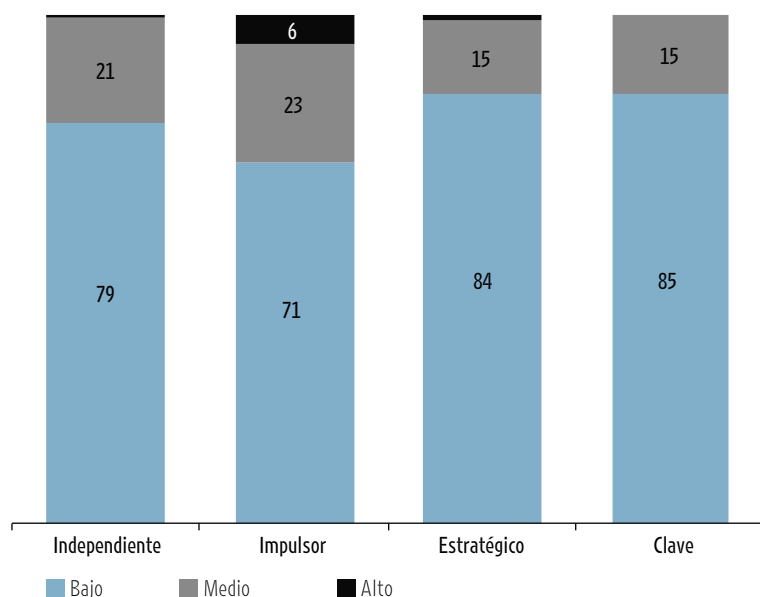
b/ Se consideran sectores con altos encadenamientos aquellos que presentan multiplicadores superiores al valor promedio más una desviación estándar.

c/ En el caso de los aceites vegetales crudos y refinados se identificaron altos multiplicadores de empleo, tanto en el régimen especial como en el definitivo. El gráfico muestra el multiplicador promedio de ambos regímenes.

Fuente: Meneses y Córdova, 2017, con datos de la MIP 2012, del BCCR.

GRÁFICO 3.17

Distribución del valor agregado, según multiplicadores de empleo y tipos de encadenamientos productivos. 2012 (porcentajes)



Fuente: Meneses y Córdova, 2017, con datos de la MIP 2012, del BCCR.

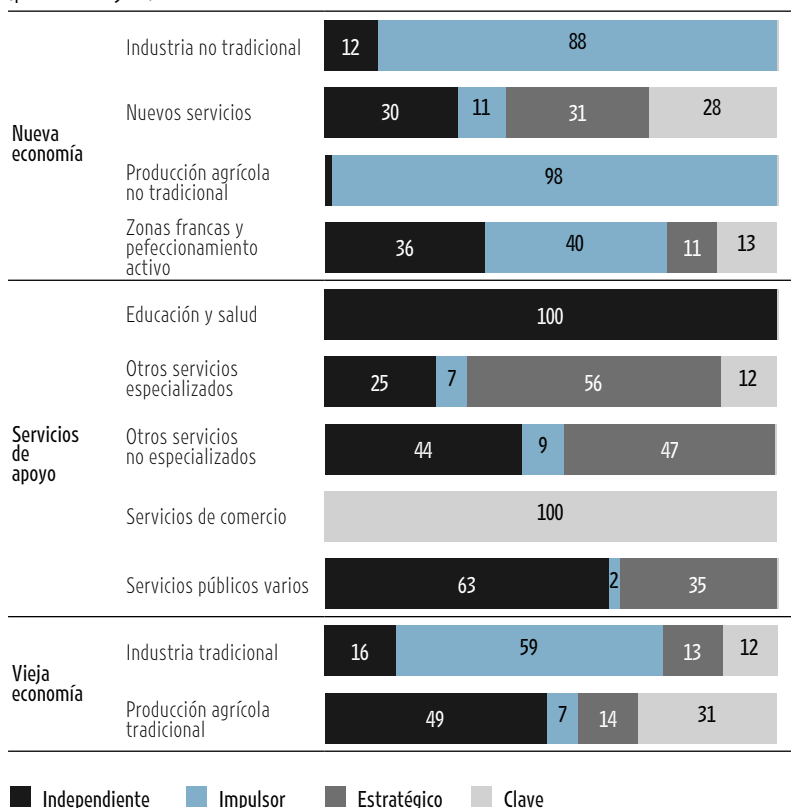
ámbitos mencionados, se observa que las actividades impulsoras (que demandan muchos insumos de otros sectores) y las independientes (con poca capacidad de generar encadenamientos productivos), son las que tienen las mayores proporciones del valor agregado con multiplicadores de empleo altos y medios, 29% y 21% respectivamente (gráfico 3.17). Por su parte, los sectores estratégicos (abastecen de insumos a otras actividades) y los clave (mayor capacidad de encadenamiento productivo), son los que tienen un mayor porcentaje (85%) de su valor agregado con multiplicadores bajos. Estos resultados muestran la paradoja de la economía costarricense: las actividades que tienen capacidad de arrastre y empuje de la economía generan poco empleo directo e indirecto.

La generación de empleo depende del desempeño económico y de la capacidad para trasladar el crecimiento de los sectores más dinámicos al resto de la economía. Para profundizar en este tema, con información de la matriz insumo-producto (MIP) del Banco Central se examinaron y agruparon los encadenamientos productivos según los tipos de economía propuestos por el PEN (2013), esta vez con una adaptación de la composición de los sectores, por lo que las categorías que aquí se presentan no son estrictamente comparables con la clasificación original (Jiménez-Fontana, 2017; Meneses y Córdova, 2017).

El principal resultado de este análisis es que la nueva economía aporta aproximadamente una tercera parte del valor agregado total, la vieja economía un 20% y los servicios de apoyo un 44%. Los perfiles según subsectores son diversos (gráfico 3.18). Las actividades más susceptibles de encadenarse “hacia atrás” (impulsoras) son la agricultura no tradicional, la industria tradicional y la industria no tradicional. Las dos primeras, en conjunto, reúnen cinco de los nueve sectores que poseen multiplicadores de empleo altos. En otras palabras, estas actividades tienen una alta capacidad no solo de generar puestos de trabajo, sino también de demandar insumos locales. Este grupo mostró una reactivación en 2016, de modo que sus encadenamientos productivos y laborales explican el leve

GRÁFICO 3.18

Distribución del valor agregado por nivel de encadenamiento productivo, según tipos de economía desagregados. 2012
(porcentajes)



Fuente: Meneses y Córdova, 2017, con datos de la MIP 2012, del BCCR.

CUADRO 3.5

Productividad laboral según tipo de economía^{a/}. 2012
(millones de colones por trabajador)

Tipo de economía	Productividad promedio	
Promedio de la economía	21	
Vieja economía	Agricultura tradicional	5
	Industria tradicional	23
Nueva economía	Agricultura no tradicional	25
	Industria no tradicional	28
	Nuevos servicios	32
	Zonas francas	24
Servicios de apoyo	Educación y salud	15
	Otros servicios especializados	18
	Otros servicios no especializados	9
	Servicios de comercio	34
	Servicios públicos varios	20

a/ Las cifras que se presentan sobre fondo de color celeste corresponden a niveles de productividad superiores al promedio.

Fuente: Meneses y Córdova, 2017, con datos de la MIP 2012, del BCCR.

descenso del desempleo registrado en el año. Este hallazgo resalta la importancia de modernizar y fortalecer el capital físico y humano de los sectores tradicionales de la economía, a través de políticas específicas para cada uno de ellos, es decir, con acciones focalizadas como priorizar el fomento de las actividades que tienen mayor “capacidad de derrame” sobre el resto de la producción (Alonso, 2016).

Por su parte, el sector con la mayor capacidad de encadenamiento productivo hacia atrás y hacia adelante (clave) es el comercio (100%), seguido, aunque con porcentajes menores, por los nuevos servicios y la agricultura tradicional, con 28% y 30% del valor agregado, respectivamente. Si bien estas actividades hacen un aporte considerable al crecimiento del PIB, su capacidad para generar ese mismo impulso en el empleo es más baja. Como se indicó en secciones anteriores, en los sectores clave no hay ninguna rama que muestre altos multiplicadores de empleo y la mayoría exhibe multiplicadores medios.

Mayor parte del sector servicios tiene bajos niveles de productividad laboral

En el *Vigesimosegundo Informe del Estado de la Nación* se realizó un balance sobre los niveles de productividad laboral según actividad económica. Entre otros hallazgos, se identificó una alta heterogeneidad, poca generación de empleo de las ramas más exitosas y, dentro del sector servicios, una dinámica dispar en la que la productividad de algunos segmentos era contrarrestada por reducciones en otros. Para esta edición se efectuó el mismo análisis, pero desde la perspectiva de los tipos de economía (cuadro 3.5). Se encontró que la vieja economía muestra un fuerte contraste interno: mientras la agricultura tradicional tiene un perfil de baja productividad, en la industria tradicional el indicador es levemente superior al promedio. En la nueva economía todas las actividades tienen una productividad superior al promedio, en tanto que los servicios de apoyo, aunque generan poco más del 40% del valor agregado de la economía, tienen una productividad baja, con la única excepción del comercio.

Un sector con alta capacidad de encadenamiento o alta productividad no necesariamente genera efectos significativos en el empleo, por lo que los hallazgos reportados en esta sección son útiles para el rediseño de las políticas en esa última materia. De acuerdo con Perry et al. (2006), la baja productividad laboral resultante de un escaso capital humano, o de la falta de innovaciones tecnológicas, es la principal razón que justifica la existencia de salarios bajos, factor que podría estar propiciando la creciente desigualdad social que se registra en Costa Rica. De ahí la relevancia de implementar una política de fomento productivo que integre los sectores tradicionales dedicados al mercado interno (Alonso, 2016), con el fin de impulsar mayores encadenamientos entre la nueva y la vieja economía. Aunque las empresas que operan bajo el régimen especial hacen importantes contribuciones al crecimiento económico, su aporte al valor agregado y a las oportunidades laborales es pequeño. Este sector cuenta con una plataforma institucional sólida y coordinada, pero la mayoría de sus actividades está desvinculada del resto de la economía (PEN, 2016).

Estos hallazgos coinciden con el estudio de Monge et al. (2015), en el cual se determinó que las políticas públicas dirigidas al sector exportador no tienen un impacto significativo en términos de valor agregado y oportunidades laborales. Actualmente, el MEIC está en proceso de formulación y validación de una propuesta de política nacional de desarrollo productivo con enfoque de largo plazo (recuadro 3.1), la cual se espera implementar en el futuro próximo.

En resumen, la estructura económica del país se caracteriza no solo por tener bajos encadenamientos productivos y laborales, sino además por la desarticulación entre los sectores que tienen mayores capacidades en uno u otro ámbito. Aun así, hay algunas actividades que pueden contribuir a la inclusión, tanto productiva como laboral (Arguedas, 2017²⁴). En esos casos se requieren políticas públicas focalizadas para cada sector, que busquen mejorar el perfil de la mano de obra y la productividad (Alonso, 2016).

RECUADRO 3.1

Construcción de una política nacional de desarrollo productivo

Una política industrial o de desarrollo productivo es un conjunto de instrumentos diseñados y aplicados por el Estado con el fin de promover y fortalecer a los sectores económicos. En el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018, el MEIC se propuso crear una política tendiente a “fomentar un sector industrial competitivo, fuertemente integrado, que articule todas las iniciativas productivas del país, con un componente de innovación tecnológica en sus procesos”. Además dispuso que el año 2016 se dedicara a la formulación, consulta y discusión de la política en distintas zonas del país. Al cierre de edición de este Informe, se encontraba en proceso de elaboración una propuesta final del nuevo instrumento.

La política contempla dos ejes estratégicos. El primero se enfoca en mejorar la competitividad mediante la reducción de las brechas estructurales. El segundo busca incrementar la productividad

aprovechando las oportunidades de los sectores impulsores de la economía. Específicamente, se plantea intervenir en seis áreas: i) infraestructura y logística, ii) financiamiento productivo, iii) capital humano, iv) innovación productiva, v) estrategia comercial, y vi) emprendimiento, empresariado y encadenamientos.

El enfoque integral de esta política requiere la articulación institucional y la participación de diferentes sectores, como la academia, el Estado, la empresa privada y la sociedad civil. Además se propone crear un laboratorio de innovación pública para mejorar la gobernanza, y un observatorio de inteligencia industrial que se encargue de dar seguimiento al desempeño de los sectores productivos. Finalmente, todas las políticas sectoriales estarían integradas en una red nacional de política pública.

Fuente: Quesada, 2017, con información del MEIC.



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE CRECIMIENTO ECONÓMICO Y EMPLEO

véase Meneses y Córdova, 2017, en www.estadonacion.or.cr

Servicios del comercio están vinculados con la mayor parte del aparato productivo

La principal conclusión del análisis realizado en los acápite anteriores es que la economía costarricense no logra que el desempeño de los sectores más dinámicos se traslade al resto de la producción. Esta situación obedece no solo a los bajos encadenamientos, sino también a los pocos vínculos entre sectores, que dificultan la transmisión de los estímulos.

González y Durán (2017) utilizaron la matriz insumo-producto, o MIP, del BCCR (base 2012) para estudiar, precisamente, las relaciones entre productos, regímenes y sectores²⁵, a partir de un

análisis de redes. Esta metodología considera todos los posibles vínculos existentes en la MIP y permite estimar cómo el impacto multiplicador se dispersa a través de la estructura de la red. Esta es una perspectiva distinta a la de los encadenamientos, pues un producto puede mantener una gran cantidad de relaciones y, por tanto, estar muy conectado, y al mismo tiempo demandar y ofrecer pocos insumos al resto de la economía; es decir, está conectado, pero no tiene encadenamientos productivos robustos.

La aplicación del análisis de redes a la MIP pone de manifiesto patrones que dan cuenta del funcionamiento de la economía, ya que los productos más conectados entre sí tienden a estar más cerca. Además, se pueden cuantificar las transacciones entre todos los bienes y servicios. El monto transado por cada sector se ilustra mediante el tamaño de los nodos (más detalles en el Anexo Metodológico). La figura 3.3 muestra la red de la economía costarricense, en

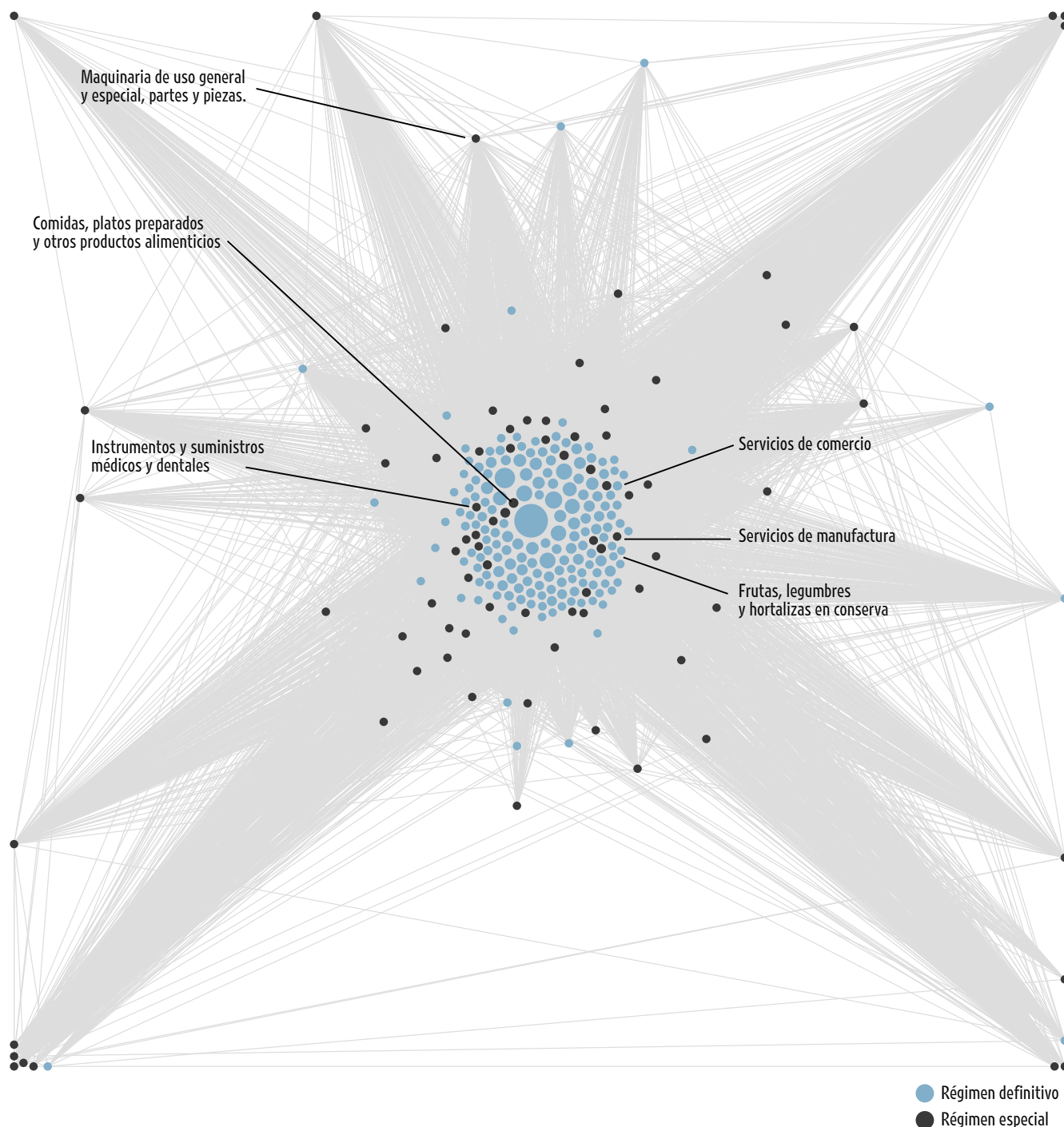
la cual se identificaron 259 productos y 21.259 vínculos que representan las relaciones entre las actividades que demandan y proveen insumos. Hay evidencia de una alta concentración de productos

que se ubican en el centro de la red, entre ellos los servicios de comercio. En el Vigésimosegundo Informe se determinó que este sector posee una alta capacidad de empuje y arrastre, es decir, tiene enca-

denamientos clave. Este resultado indica que los servicios de comercio no solo están muy vinculados con los demás productos, sino que también tienen una gran capacidad para encadenar la economía.

FIGURA 3.3

Red de la economía costarricense^{a/} según regímenes. 2012



a/ El análisis se realizó a partir de la demanda intermedia, es decir, de las compras y ventas de insumos para la elaboración de productos finales.

Como es de suponer, los bienes y servicios que se ubican lejos del centro de la red están poco vinculados al resto de la producción. Entre ellos destacan: componentes y tableros electrónicos, computadoras y equipo periférico, y maquinaria de uso general y especial. Estos productos tampoco son importantes desde el punto de vista de la oferta y demanda de insumos de otros sectores; es decir, son bienes y servicios con pocos vínculos e independientes en materia de encadenamientos.

Aunque en el régimen especial (zonas francas y perfeccionamiento activo) la mayoría de los productos son de los que exhiben menos vínculos, hay algunos que muestran mayores conexiones, dado que se sitúan en el centro de la red. Son los casos, por ejemplo, de frutas, legumbres y hortalizas en conserva, servicios de manufactura y comidas, platos preparados y otros productos alimenticios, e instrumentos y suministros médicos y dentales. A este respecto el Vigésimosegundo Informe indicó que el sector de dispositivos médicos genera encadenamientos hacia atrás, ya que demanda cantidades importantes de insumos. Por su parte, los servicios de manufactura –siempre dentro del régimen especial– destacan por tener muchos vínculos con el resto de la producción y, a la vez, ser independientes en términos de encadenamientos, dada su baja capacidad de arrastre y empuje.

El análisis de redes permitió determinar que no existe una alta dependencia de unos pocos productos. No se identificaron grandes protagonistas, sino muchos actores con números similares de conexiones. Sin embargo, al valorar los montos transados destacan los servicios de comercio, que en términos monetarios inyectan cantidades considerables de recursos al resto de la economía. En promedio, la red de productos tiene 82 contactos, dadas sus relaciones de demanda y oferta de insumos. En el régimen definitivo sobresalen los servicios de comercio y transporte de carga, que son los mayores proveedores y brindan insumos a 242 y 237 productos, respectivamente. En ese mismo régimen, los servicios de enseñanza y artísticos reciben recursos de 186 y 178 productos en cada caso.

Los “productos puente”, o interme-

diarios, son aquellos que cumplen una función estructural en la red, al conectar sectores que de otra forma estarían desvinculados. Los resultados muestran pocos de esos productos, que además representan una pequeña parte de la demanda intermedia. Entre los principales intermediarios se identifican la maquinaria de uso general y especial y otros servicios de alquiler, ambos del régimen especial. Estos productos están interconectados con sectores en el centro y los extremos de la red.

El análisis revela que la economía está segmentada en sectores con muchas conexiones internas, pero pocas relaciones intersectoriales. La figura 3.4 ilustra una segunda versión de la red, construida a partir de la reclasificación de los sectores según tipos de economía (Jiménez-Fontana, 2017). Se observa un alto grado de interacción entre los nodos de cinco sectores que se agrupan en el centro: agricultura e industria tradicionales, nuevos servicios, otros servicios especializados y comercio. En las interacciones de este bloque destaca, en la parte inferior, la cercanía entre la agricultura y la industria tradicionales, lo cual indica que estas dos actividades están más relacionadas; no obstante, como se documentó en la sección anterior, ambas tienen baja productividad y pocos encadenamientos productivos. En la parte superior del bloque central se aprecia que los nuevos servicios y otros servicios especializados también están interrelacionados. Los servicios de comercio sobresalen por su ubicación central, dado que tienen vínculos con gran parte de los productos.

Cuando demandan insumos, todos los productos tienen distintos niveles de vinculación con el resto de bienes y servicios. Una forma de cuantificar esas conexiones es calcular el índice de similitud; este toma valores de entre 0 y 1, donde 0 significa que los productos no tienen ninguna relación y 1 que comparten todos sus vínculos. El gráfico 3.19 muestra la relación entre el índice de similitud para cada producto, según el sector. Los resultados evidencian que cuanto mayor es la cantidad de contactos que tiene un sector dentro de la MIP, mayor es la similitud de sus vínculos con otros produc-

tos. En general, los sectores comparten relaciones en niveles bajos e intermedios, ya sea como proveedores o compradores de insumos. Algunos se caracterizan por tener pocos vínculos y contactos de demanda, como en el caso de la agricultura tradicional, lo cual podría deberse al hecho de que esta actividad importa una proporción de la materia prima que requiere. Por otro lado, hay sectores que tienen muchos contactos de demanda y comparten hasta la mitad de los vínculos (índice de similitud de 0,5), como los nuevos servicios. Los bienes de zonas francas y el régimen de perfeccionamiento activo tienen una mayor dispersión en la cantidad de vínculos y contactos de demanda.

En el análisis de redes se identificaron productos del régimen especial que tienen robustas conexiones e incluso generan un volumen de demanda que les confiere una gran capacidad de arrastre. El sector de instrumentos y suministros médicos y dentales está más conectado que la mayoría de las actividades de zonas francas. Este caso requiere un estudio más detallado, para determinar de qué manera las políticas aplicadas propiciaron mejores condiciones para el encadenamiento. Conocer con más profundidad esas características permitiría generar políticas verticales específicas, que favorezcan el desarrollo de más productos con altos niveles de vinculación con el resto de la economía.

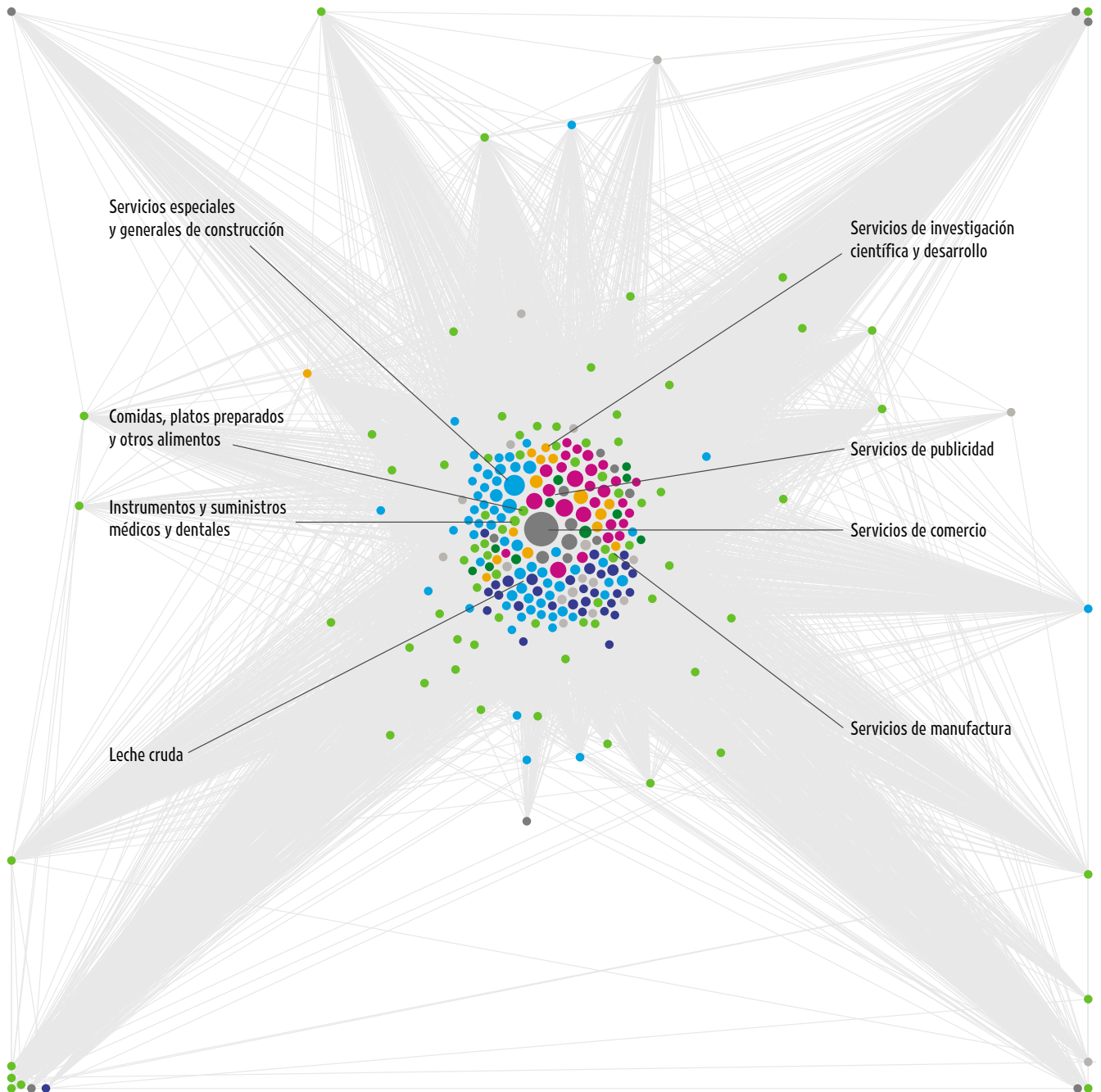
La desconexión entre sectores sugiere que los regímenes de producción han creado divisiones en la estructura económica, que implican dificultades para multiplicar el crecimiento. Este contexto subraya la necesidad de diseñar políticas dirigidas a actividades específicas, pero que además consideren la economía como un sistema interconectado a través de “puentes” que fomentan la transmisión del dinamismo de los sectores más exitosos.



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
**ANÁLISIS DE REDES EN LA MATRIZ
INSUMO PRODUCTO**

véase González y Durán, 2017,
www.estadonacion.or.cr

FIGURA 3.4

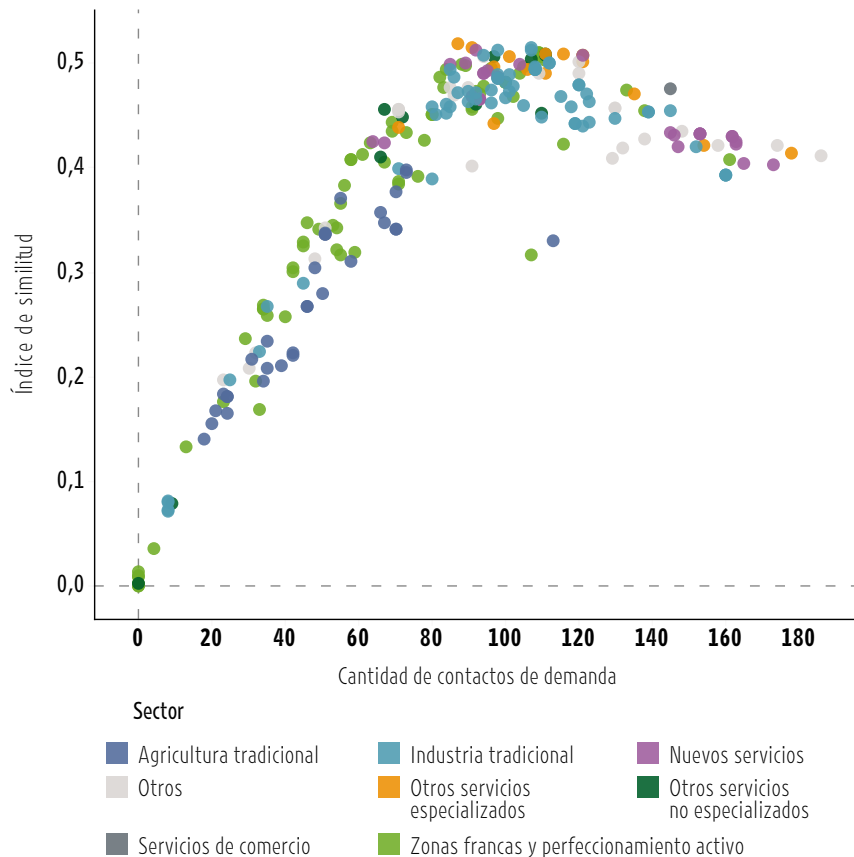
Red de la producción costarricense^{a/}, según tipos de economía. 2012

a/ El análisis se realizó a nivel de la demanda intermedia, es decir, las compras y ventas de insumos para la elaboración de productos finales.

Fuente: González y Durán, 2017, con datos de la MIP 2012, del BCCR.

GRÁFICO 3.19

Índice de similitud y cantidad de contactos de demanda, según tipos de economía. 2012



Fuente: González y Durán, 2017, con datos de la MIP 2012, del BCCR.

Mejora regulatoria y banca para el desarrollo como herramientas para impulsar la economía

Las dificultades que muestra la economía costarricense para generar mayores oportunidades laborales y mejorar el crecimiento de la inversión privada resaltan la necesidad de implementar políticas públicas que busquen fortalecer la producción. En esta sección se analizan los avances en dos ámbitos de la mayor relevancia para el logro de ese objetivo: la mejora regulatoria y el Sistema de Banca para el Desarrollo.

Progresos puntuales en la mejora regulatoria

La competitividad del sector privado es crucial para el crecimiento económico, los encadenamientos productivos

y la generación de oportunidades para las personas. De acuerdo con la encuesta “Perspectivas empresariales y valoración de los factores de competitividad del sector industrial”, de la Cámara de Industrias de Costa Rica (2017), para el 52% de las empresas de ese sector los trámites y permisos son el séptimo factor que incide negativamente en su competitividad (E: Morales, 2017). El Estado puede contribuir a aliviar esta situación, fomentando un entorno propicio para el desarrollo de los negocios. Los trámites y regulaciones son instrumentos de política que por lo general obedecen a un interés nacional, como la protección de la salud, el medio ambiente o la seguridad jurídica. El problema se da cuando se establecen procesos innecesarios, poco sistematizados o dependientes de criterios subjetivos, que generan una excesiva

pérdida de tiempo para las empresas y la ciudadanía.

La mejora regulatoria, también conocida como simplificación y agilización de trámites, es un proceso que busca facilitar la presentación de solicitudes y el cumplimiento de requisitos para la obtención de permisos, autorizaciones o servicios de diversa índole de las instituciones del Estado. Un país que aplique procedimientos adecuados, claros, objetivos y expeditos, puede mejorar la competitividad de las empresas, aumentar la productividad y fomentar el crecimiento económico. En este apartado se analiza la situación de Costa Rica en este ámbito, a partir de reportes técnicos y entrevistas a representantes de los sectores público y privado que, desde distintos ángulos, conocen y están involucrados en la atención del tema.

Aunque la mejora regulatoria ha sido abordada por varios gobiernos desde la década de los ochenta, los avances han sido limitados. Con la aprobación de la “Ley de protección al ciudadano del exceso de requisitos y trámites administrativos”, en 2002, y sus posteriores reformas, se crearon los instrumentos para impulsar ese proceso bajo la rectoría de la Dirección de Mejora Regulatoria del MEIC.

La administración Solís Rivera definió seis áreas estratégicas que deben ser atendidas por la citada Dirección: i) planes de mejora regulatoria a nivel institucional, ii) trámites transversales y respaldo a proyectos específicos en diversas instituciones, iii) apoyo a proyectos especiales y programas regionales en esta materia, iv) control previo: antes de su puesta en vigencia, toda nueva regulación o modificación de una ya existente debe ser sometida a consulta pública, revisada y aprobada por el MEIC, v) seguimiento de reformas que afecten las variables del índice *Doing Business* del Banco Mundial, y vi) capacitación (E: Mora, 2017). Además, el Consejo de Gobierno tomó dos acuerdos en los que se instó a las entidades públicas a designar un oficial de simplificación de trámites y formular un plan anual de mejora regulatoria.

Según la estrategia definida por el MEIC, las instituciones deben elaborar

sus planes de mejora, que serán sometidos a consulta pública, y luego presentarlos a la Dirección de Mejora Regulatoria. Esta entidad revisa y emite un criterio que debe ser considerado para la confección de los planes finales. Una vez que estos han sido aprobados, cada dos meses las instituciones deben informar al MEIC sobre los avances en su ejecución. A su vez, el Ministerio presenta los reportes correspondientes al Consejo de Competitividad, el Consejo Económico y el Consejo de Gobierno. Es importante destacar que son las mismas entidades públicas las que deciden cuáles trámites se simplificarán, sin que de previo se definan prioridades (Alonso, 2017). Actualmente solo 54 de ellas cuentan con planes de mejora regulatoria, lo que representa cerca de un 17% del total (Alonso, 2017).

Desde el año 2010 el MEIC ha estado elaborando el Catálogo Nacional de Trámites. El Ministerio reporta que solo ha logrado registrar 2.000 procedimientos y, de ellos, únicamente se han simplificado 155; ambas cifras se estiman pequeñas en relación con el universo de trámites que existen en el país. De acuerdo con las autoridades, se requieren

mayores recursos humanos y financieros para sistematizar la totalidad de los procedimientos y requisitos vigentes en la administración pública.

Uno de los instrumentos desarrollados por el MEIC para la simplificación de trámites es el Sistema de Control Previo (Sicopre). Esta herramienta digital entró a operar en mayo de 2016 y permite a los órganos públicos determinar la pertinencia de las regulaciones. Si una entidad concluye que se debe emitir un nuevo reglamento o reformar uno existente, envía al MEIC una propuesta, la cual se somete a consulta pública por diez días, y luego el Ministerio cuenta con cinco días para emitir su propio criterio al respecto. Esa opinión es vinculante para el Gobierno Central, pero no para las instituciones descentralizadas, en razón de su autonomía.

A nivel local también existen programas de mejora regulatoria, en las municipalidades de las regiones Brunca, Chorotegea y Pacífico Central. En 2011 el MEIC identificó seis cantones de la zona sur (Pérez Zeledón, Corredores, Golfito, Buenos Aires, Osa y Coto Brus) donde la agilización de trámites para el otorgamiento de una licencia comercial

podría ayudar a reducir la informalidad. En conjunto con la organización sin fines de lucro Fundes, el Ministerio diseñó un formulario único para el proceso de obtención de patentes comerciales, y además publicó el “Reglamento de oficialización del procedimiento del trámite simplificado y coordinado de inicio y renovación de empresas en la región Brunca”²⁶. Las municipalidades reciben y evalúan la documentación requerida y la envían por vía electrónica a las instituciones involucradas²⁷, con plazos fijos para la aprobación respectiva. La duración del trámite se redujo de 45 a 10 días hábiles, aproximadamente. Una estrategia similar está siendo implementada en Puntarenas, Paquera, Montes de Oro y Garabito.

Con el fin de conocer los resultados del trabajo realizado en materia de simplificación de trámites, Alonso (2017) analizó tres plataformas electrónicas que han logrado algunas mejoras: “Regístrelo”, del Ministerio de Salud, “Crearempresa”, del Registro Nacional, y la administración de proyectos de construcción (APC) del Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos (CFIA; cuadro 3.6).

CUADRO 3.6

Plataformas para la simplificación de trámites

Plataforma	Funcionamiento
Regístrelo ^a del Ministerio de Salud	Permite realizar digitalmente la solicitud del registro sanitario, en un horario de veinticuatro horas, los siete días de la semana. En promedio, el trámite dura entre dos y tres meses. Este es un requisito necesario para la comercialización de alimento, equipo biomédico, productos higiénicos, químicos, plaguicidas, cosméticos, productos naturales y medicamentos ^a .
“Crearempresa” del Registro Nacional	Sirve para que las y los abogados inscriban sociedades en línea y para la autorización de libros legales, sin necesidad de trasladarse al Ministerio de Hacienda y al Registro Nacional. La persona interesada suministra los datos requeridos en la plataforma. Estos están claramente tipificados, de modo que no hay problemas de interpretación. El sistema funciona las veinticuatro horas del día y el pago de los timbres se puede realizar en la misma plataforma. El edicto es redactado por el sistema. La publicación y pago también se pueden realizar en línea.
Administración de proyectos de construcción (APC) en el Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos (CFIA)	Funciona desde el 2005, para tramitar el visado del CFIA. APC permite la coordinación entre diversas entidades, por lo que se eliminó la presentación de los planos visados impresos en las siguientes instituciones: INVU, Ministerio de Salud, Cuerpo de Bomberos, ICAA, Dirección de Infraestructura Educativa del MEP, ICT, Dirección de Transporte y Comercialización de Combustible del Minae y sesenta municipalidades. Estas instituciones pueden hacer revisiones una sola vez, y tienen un plazo de quince días para pronunciarse sobre los planos presentados. Si no lo hacen, la solicitud se da por aprobada. Los requisitos que deben cumplir los planos están claramente tipificados en cada institución, lo cual elimina la subjetividad.

a/ Los trámites de medicamentos que requieren bioequivalencia deben ser realizados en forma física, al igual que los relacionados con radiofármacos.
Fuente: Alonso, 2017.

En el caso de “Regístrelo”, se pretendía disminuir significativamente el tiempo para la obtención de un permiso sanitario de funcionamiento, pero en realidad el plazo solo se redujo de cuatro a entre dos y tres meses.

La plataforma “Crearempresa” eliminó la obligación de tramitar personalmente la constitución de sociedades, pero todos los demás actos, como la inscripción de propiedades muebles e inmuebles e hipotecas, aún deben efectuarse en el Registro Nacional. Además, esos trámites están sujetos a la discrecionalidad del funcionario registrador.

Por su parte, la plataforma APC, del CFIA, ha permitido integrar en un solo trámite la inspección de distintas entidades. Sin embargo, una vez que se presenta la documentación ante las municipalidades, la obtención del permiso de construcción es incierta. Alonso (2017) reporta que para las empresas desarrolladoras de proyectos inmobiliarios esta gestión se ha convertido en un serio obstáculo, dado que no se conoce con certeza la cantidad de requisitos que solicitará cada gobierno local. Además, la normativa difiere entre ayuntamientos, lo cual genera inseguridad jurídica.

“Crearempresa” y “Regístrelo” forman parte de la iniciativa “Gobierno Digital”. En 2006 se creó la Comisión Intersectorial de Gobierno Digital, con la participación de la Secretaría Técnica respectiva y varios ministerios. En ese contexto se desarrollaron otros esfuerzos, como la plataforma MER-LINK/Sicop, para centralizar las compras del sector público, la línea telefónica 1311, que provee información sobre trámites, y los nuevos servicios de Correos de Costa Rica para la solicitud de cédulas de residencia y pasaportes, entre otros.

Estas iniciativas han generado avances en el posicionamiento del país en los índices *Doing Business* y “distancia a frontera”, ambos desarrollados por el Banco Mundial y enfocados en el tema de la facilidad para hacer negocios. El primero establece un *ranking* de 190 economías y en él Costa Rica pasó del lugar 121 en 2010, al 62 en 2017. El segundo mide, en términos absolutos, el adelanto o retroceso con respecto a una frontera máxima (100), sin hacer comparaciones

internacionales; en este caso la puntuación costarricense mejoró de 57 en 2010 a 68 en 2017. Cabe señalar que estos son indicadores de percepción basados en paneles de expertos.

Pese a que existe una estrategia pública para la mejora regulatoria, la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada (Uccaep) y la Cámara de Industrias consideran que los esfuerzos no han estado sujetos a un orden de prioridades ni atienden las demandas más urgentes de las empresas y la población. La primera de esas entidades ha enviado listas de trámites cuya simplificación se estima prioritaria, pero ha recibido poca respuesta.

De acuerdo con el MEIC, la Dirección de Mejora Regulatoria no tiene capacidad de dar seguimiento a los trámites –nuevos y viejos– ni a las reformas aprobadas. La cantidad de regulaciones es tan grande que se desconoce su número. Evidentemente, se requieren mayores esfuerzos para lograr avances más efectivos en esta materia.



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE MEJORA REGULATORIA Y SIMPLIFICACIÓN DE TRÁMITES

véase Alonso, 2017, en
www.estadonacion.or.cr

Avances del Sistema de Banca para el Desarrollo

El acceso al crédito es un elemento esencial del crecimiento económico que fomenta la inversión privada. El desarrollo de ideas innovadoras de personas emprendedoras o sectores prioritarios, como grupos de mujeres o minorías étnicas, depende de la posibilidad de obtener financiamiento. Sin embargo, el elevado riesgo de este tipo de proyectos, la baja capacidad de pago y la falta de garantías a menudo impiden que las propuestas se lleven a cabo. En atención a esta problemática surge la banca de desarrollo, como una política pública que busca facilitar préstamos a grupos que usualmente no tienen acceso al crédito bancario.

En Costa Rica el Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD) fue creado en 2008 y

reformado en 2014. Su objetivo es implementar una política de inclusión financiera para promover las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes), el emprendimiento y las iniciativas de los trabajadores por cuenta propia, a partir de créditos en condiciones adecuadas a las características de los beneficiarios. Además incorpora a intermediarios como las entidades microfinancieras, que no están inscritas en la Sugef, pero sí son supervisadas por el mismo SBD.

Las políticas y lineamientos operativos del Sistema son dictados por su Consejo Rector, que preside el máximo jerarca del MEIC y en el cual participan representantes del MAG, la Cámara de Industrias de Costa Rica y un miembro independiente relacionado con el sector financiero²⁸. El SBD cuenta con tres fondos: Finade, Fofide y FCD, constituidos con recursos preexistentes, utilidades de los bancos públicos y una proporción de las captaciones de los bancos privados (cuadro 3.7).

La reforma de 2014 dispuso que la Secretaría Técnica es el órgano executor del Sistema y le otorgó las herramientas jurídicas necesarias para tal efecto. Asimismo, para complementar los esfuerzos de inclusión financiera se decidió que el INA y el IMAS, actuando como colaboradores técnicos, brinden asistencia a las empresas que requieran mejoras y destinen al menos un 15% de sus recursos a programas de servicios no financieros. Por su parte, el Infocoop tendrá un fondo equivalente a un 1,5% de su cartera y capitalizaciones del 0,5% anual para financiar proyectos viables, otorgar avales, acompañar empresas y apoyar emprendimientos e incubación de empresas. Además, la ley establece que Mideplan coadyuvará con la gestión de recursos internacionales.

A diciembre de 2015 los recursos del SBD ascendían a 414.825 millones de colones, pero no todos habían sido colocados. Mientras el Fofide tenía una cartera de crédito equivalente al 87% de sus activos, la del FDC era de tan solo un 10%²⁹. En el Finade el indicador era de 65%³⁰ en 2016. Estos resultados revelan que existe un amplio margen para aumentar la cobertura del SBD. Los proyectos financiados por el Fofide y el

CUADRO 3.7

Fondos de financiamiento del Sistema de Banca para el Desarrollo

Fondo	Fuentes de financiamiento
Fideicomiso Nacional para el Desarrollo (Finade)	Se creó con recursos destinados al sector agropecuario que ya tenía el Banco de Costa Rica. A partir de ellos se estableció un fideicomiso que está a cargo de la misma entidad bancaria. Además, la reforma a la ley del SBD le otorgó nuevos recursos de la llamada "banca de maletín" ^{a/} , que provienen de la retención del 15% del impuesto sobre la renta que aplica el Ministerio de Hacienda a las ganancias de los inversionistas extranjeros en el mercado bursátil. Estos fondos aún no han sido trasladados al Finade.
Fondo de Financiamiento para el Desarrollo (Fofide)	Recibe el 5% de las utilidades de los bancos públicos.
Fondo de Crédito para el Desarrollo (FCD)	Sus recursos provienen de los depósitos a la vista captados por los bancos privados, y para su colocación existen dos modalidades. La primera utiliza el 17% de los fondos y es administrada por bancos estatales. La segunda emplea el 10% de los recursos, que son colocados por los mismos bancos privados o mediante la banca de segundo piso ^{b/} .

a/ Se conoce como "banca de maletín" la actividad relacionada con los recursos de bancos domiciliados fuera del país que son colocados como créditos o depósitos en el sistema financiero nacional. Esos bancos no están inscritos ante la Sugef.

b/ Son entidades que prestan recursos a través de otras instituciones financieras.

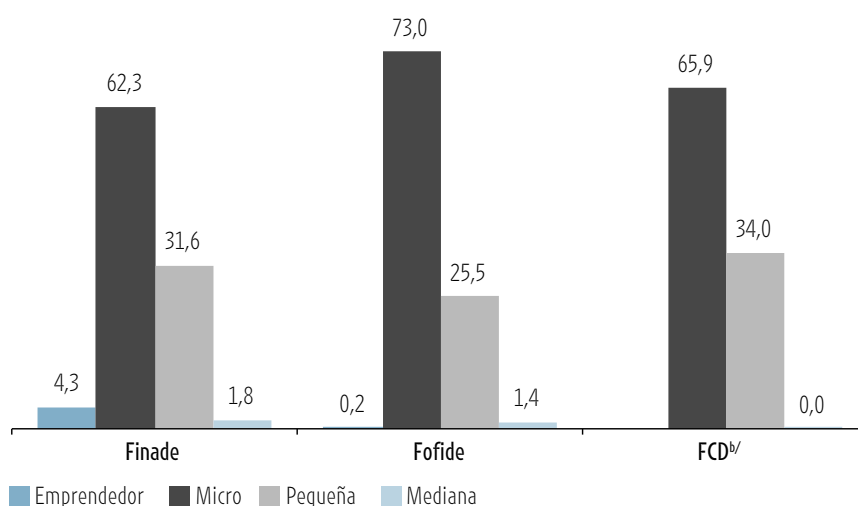
Fuente: Elaboración propia con datos del SBD.

FCD se han enfocado sobre todo en las microempresas, no así en las iniciativas de los emprendedores (gráfico 3.20). Solo el Finade está orientado a ese grupo.

Los prioridades para el SBD son las mujeres, los adultos mayores, las minorías étnicas, las personas con discapacidad, los jóvenes emprendedores, las asociaciones de desarrollo, las cooperativas, los microcréditos, las zonas de menor desarrollo y los proyectos de producción limpia (cuadro 3.8). El peso relativo del crédito dirigido a estos sectores, en relación con el crédito total del Sistema, pasó de representar un 31% en 2014, al 56% en 2015.

Dado que las mipymes tienen dificultades para aportar las garantías que solicita el sistema financiero nacional, la reforma de la ley del SBD creó avales para proyectos viables, que mitigan los riesgos asociados a los créditos y sirven como respaldo solidario para las operaciones de los agentes financieros del Sistema y para los beneficiarios que lo requieran. Los avales cubren hasta 65 millones de colones, con un costo anual del 3%, que es pagado por el operador en forma trimestral. El monto máximo por garantizar es de hasta el 75% del valor del crédito³¹. A finales de 2016 se habían otorgado 1.500 avales, para una cobertura del 55% del total de créditos emitidos.

GRÁFICO 3.20

Sistema de Banca para el Desarrollo: distribución de las carteras de crédito según tamaño de la empresa. 2016^{a/}
(porcentajes)

a/ Los datos corresponden al cierre de junio de 2016.

b/ Incluye las dos modalidades de administración del FCD estipuladas en el artículo 59 de la Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional, según el cual los recursos provenientes de la banca privada pueden ser administrados por las entidades de ese mismo sector, por la banca estatal o mediante la denominada banca de segundo piso.

Fuente: Elaboración propia con datos del SBD.

CUADRO 3.8

**Sistema de Banca para el Desarrollo:
saldo de crédito según sectores prioritarios**
(millones de colones)

Sector prioritario	2014	2015
Cooperativas	4.947	30.733
Mujeres	25.046	24.939
Zonas de menor desarrollo	3.604	6.832
Adultos mayores	5.258	6.147
Microcréditos con entidades microfinancieras	2.639	5.835
Jóvenes emprendedores	31	341
Minorías étnicas	0	296
Asociaciones de desarrollo	128	78
Producción más limpia	54	54
Personas con discapacidad	6	6

Fuente: Sancho, 2017, con datos del SBD a diciembre de cada año.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
**SISTEMA DE BANCA
PARA EL DESARROLLO**
véase Sancho, 2017, en
www.estadonacion.or.cr

Estabilidad y solvencia económicas

La estabilidad y la solvencia económicas son pilares indispensables para el consumo y la inversión, y dependen en gran medida de las políticas fiscales, monetarias y cambiarias. La estabilidad es determinada principalmente por tres factores: i) el desempeño del mercado cambiario y su impacto sobre la competitividad del sector exportador, los flujos de capital y el consumo de bienes importados, ii) el costo de los créditos y el ahorro (tasas de interés) y iii) la evolución de los precios de los bienes y servicios que forman parte del consumo de los hogares y la competitividad de los productores.

En la primera mitad de 2016 la mayoría de los indicadores de precios tuvo un comportamiento estable. Sin embargo, desde mediados de ese año y durante los primeros meses de 2017 se observaron incrementos en los llamados “factores fundamentales de la economía” (o “fundamentales”): tipo de cambio, tasa de política monetaria e inflación. Estas variaciones responden a las alzas en los costos de las materias primas y las tasas de interés, la incertidumbre ante la posible aplicación de políticas proteccionistas en Estados Unidos, principal socio comercial del país, y el desbalance en las finanzas públicas.

Estos elementos plantean un entorno más complejo para la estabilidad de la economía costarricense en 2017 y 2018. Después de una etapa de tranquilidad en el comportamiento de los “fundamentales”, el país podría estar entrando en un período de mayores oscilaciones en los precios, el tipo de cambio y las tasas de interés, que además ocurrirá en un contexto de campaña electoral, que siempre provoca incertidumbre en los agentes económicos.

La coyuntura que atraviesa la economía mundial y los aumentos en los precios internos generan un escenario aun

En 2011 y 2016, el SBD fue sometido a estudio por parte de la Comisión Evaluadora Interinstitucional prevista en la ley de creación del Sistema, y conformada por representantes del Programa Estado de la Nación, la Universidad de Costa Rica y la Federación de Colegios Profesionales. En la revisión de 2016, la Comisión determinó que, aunque la reforma de 2014 fortaleció algunos instrumentos del Consejo Rector y la Secretaría Técnica, en algunos aspectos falta claridad en el enfoque del Sistema, por la ausencia de políticas o lineamientos. Por ejemplo, existen programas para la mejora de la actividad cañera y la renovación de cafetales, y otros proyectos que se ejecutan en coordinación con actores estratégicos como el IICA (productividad ganadera) y la Earth (inserción de tecnología en la agricultura), pero es necesario generar indicadores que den cuenta del cumplimiento de la política de desarrollo productivo.

Otra de las recomendaciones de la Comisión Evaluadora fue mejorar el trabajo interinstitucional con el Infocoop, el IMAS y el INA, entidades que, como ya se mencionó, deben destinar parte de sus recursos a programas que impulsen el desarrollo empresarial. El INA, en particular, es considerado un actor clave en ese esfuerzo. Entre 2014 y 2016 el núme-

ro de empresas capacitadas se mantuvo en un rango de entre 4.185 y 4.615, lo cual significa que la cantidad de mipymes atendidas no creció sustancialmente después de la reforma del SBD. Según la Contraloría General de la República, el INA ha confundido los mandatos de la ley del SBD con los establecidos en la Ley 8262, de Fortalecimiento de las Pequeñas y Medianas Empresas (Sancho, 2017). Dada esta situación en agosto de 2016 se aprobaron las “Políticas y lineamientos para la ejecución de los recursos del INA”, con lo cual se sentaron las bases para una colaboración más estrecha entre esa institución y el SBD; es necesario esperar algún tiempo para valorar los resultados de estos cambios.

Según el Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la UCR, el financiamiento del SBD representa alrededor de un 8% del crédito que el sistema financiero nacional destina al aparato productivo (IICE, 2016). Aunque se han incrementado los préstamos para los sectores mipyme y emprendedor, es temprano para medir el impacto de la reforma aprobada en 2014. Además, el Sistema aún no cuenta con todos los recursos que la ley le otorga, y es necesario aumentar la colocación de los fondos existentes. También se requieren indicadores de gestión y de cumplimiento de las políticas.

más adverso para el fisco. Pese a algunas mejoras en el balance financiero del 2016, Costa Rica sigue sin resolver los problemas estructurales que mantienen un elevado déficit fiscal desde hace siete años. En ausencia de reformas, la insuficiencia de ingresos ha hecho que el Gobierno recurra a un mayor endeudamiento para cumplir con sus obligaciones inmediatas de gasto en remuneraciones, intereses y transferencias.

Hasta el momento, las manifestaciones más severas de la crisis fiscal están siendo evitadas con deuda pública, pero esto solo empeora el escenario futuro, pues el tamaño del ajuste requerido para lograr sostenibilidad será cada vez mayor. Además, en una sociedad cuya población envejece, las demandas por servicios de salud y pensiones aumentarán la presión sobre las finanzas públicas. Tal como ha reiterado este Informe en diversas ediciones, para enfrentar esta situación es necesaria una reforma que de manera simultánea genere cambios en la estructura tributaria, controle los “disparadores” del gasto público y propicie mayor eficiencia y rendición de cuentas sobre ese gasto, así como el mejoramiento de la gobernanza fiscal. De no ser así, el ajuste probablemente estará marcado por las reacciones abruptas e impredecibles del mercado, incluyendo potenciales y elevados incrementos en las tasas de interés, salida de capitales y depreciación cambiaria.

Aunque el mercado aún no ha respondido de esta forma, las consecuencias de la insostenibilidad de las finanzas públicas ya son evidentes en el estrujamiento de la inversión en infraestructura —que sigue siendo un componente residual del gasto público, pese a las grandes necesidades en esta materia—, en el financiamiento de los gastos corrientes del Gobierno Central con endeudamiento cada vez más caro, y en las calificaciones adversas que recibe Costa Rica de las agencias internacionales evaluadoras del riesgo-país.

Un estudio realizado para este Informe revela que la mayoría de la población considera necesario llevar a cabo algún tipo de reforma tributaria. Si bien el grado de apoyo depende en buena medida de la valoración que hacen las personas de la calidad de los servicios públicos, este

resultado indica que existe una base para emprender el ajuste fiscal que, de forma urgente y prioritaria, deberá impulsar el gobierno que iniciará funciones en 2018.

Esta sección da seguimiento a los principales indicadores de estabilidad y solvencia económica: inflación, tipo de cambio y tasas de interés. Además incluye tres estudios. El primero explora los retos que plantea el cambio demográfico para las finanzas públicas; el segundo analiza las percepciones ciudadanas como factores determinantes para la aprobación de aumentos en los impuestos, y el último mide la asimetría en el traspaso de los precios internacionales de materias primas energéticas y no energéticas al mercado local

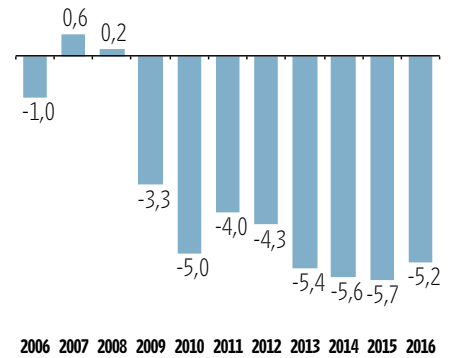
Reducción del déficit fiscal no genera mayor sostenibilidad de las finanzas públicas

Mejoras en la administración tributaria y un contexto internacional favorable, permitieron que en 2016 el déficit fiscal del Gobierno Central se redujera a un 5,2% del PIB, el menor de los últimos cuatro años (gráfico 3.21). Sin embargo, este resultado es claramente insuficiente: en 2016 se cumplió un cuatrienio en que el déficit fiscal no bajó del 5% del PIB. De acuerdo con la Cepal (2017a), Costa Rica tiene el tercer desbalance financiero más alto de América Latina. Por otra parte, en la medida en que el país no ha corregido las fallas estructurales que provocan la falta de solvencia del Gobierno Central, el modesto avance logrado podría revertirse en el corto plazo, por las presiones externas de las tasas de interés y la depreciación de la moneda nacional.

En años recientes, Costa Rica no siempre tuvo un déficit fiscal tan elevado. En 2007 y 2008, por ejemplo, los ingresos tributarios fueron superiores a los gastos totales; es decir, hubo un superávit fiscal. Esa bonanza se disolvió en 2009 cuando, en respuesta a la crisis económica, el Gobierno aumentó el gasto público en remuneraciones y transferencias, que son erogaciones continuas y tienen efectos permanentes. Además, el incremento no fue acompañado de recursos frescos, ni estuvo asociado a mejoras en la infraestructura del país. Como consecuencia, en 2010 el gasto primario aumentó un

GRÁFICO 3.21

Balance financiero del Gobierno Central (porcentaje del PIB)



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

13% en términos reales, y desde entonces mantiene una tendencia creciente (gráfico 3.22). En 2016 los ingresos totales del Gobierno Central fueron de aproximadamente 4,6 billones de colones, mientras que el gasto sin incluir el pago de intereses (lo que se denomina gasto primario) fue superior en un 17%.

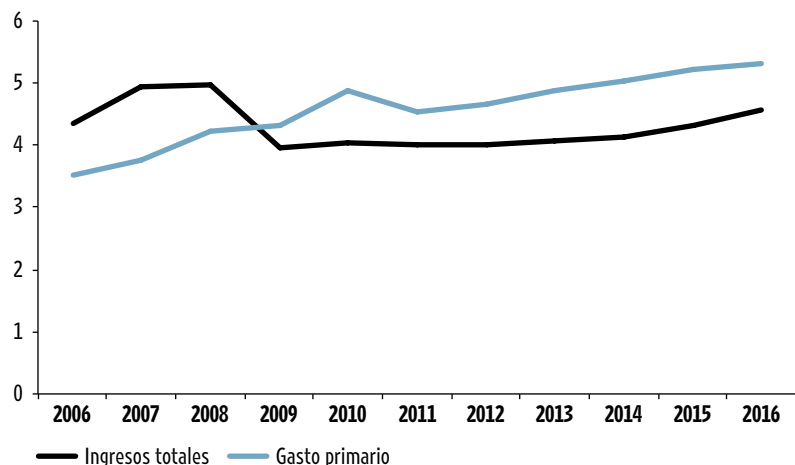
Crecimiento de las remuneraciones y las transferencias limita la reducción del gasto público

En 2016 el gasto total del Gobierno Central representó un 19,8% del PIB, similar a la cifra reportada el año anterior. La administración Solís Rivera contrató el gasto en remuneraciones, el cual creció un 3%, la tasa más baja del último decenio. Este resultado permitió que se redujera el peso de ese rubro en el gasto total (en términos nominales), de 7,3% del PIB en 2013, a 7,0% en 2016. Este leve descenso se explica, en gran medida, por los bajos niveles de inflación que se utilizan como referencia para ajustar los salarios. Las remuneraciones, junto con las transferencias, representaron el 73% del gasto total, lo que equivale al 15% del PIB (gráfico 3.23).

Debe recordarse que, durante la crisis de 2008-2009, la expansión del gasto público generó un aumento de las remuneraciones y las transferencias. Entre 2008 y 2010 estas crecieron 26% y 30%, respectivamente, y ese hecho tiene

GRÁFICO 3.22

Evolución del ingreso total y el gasto primario real^{a/} del Gobierno Central (billones de colones de 2016)

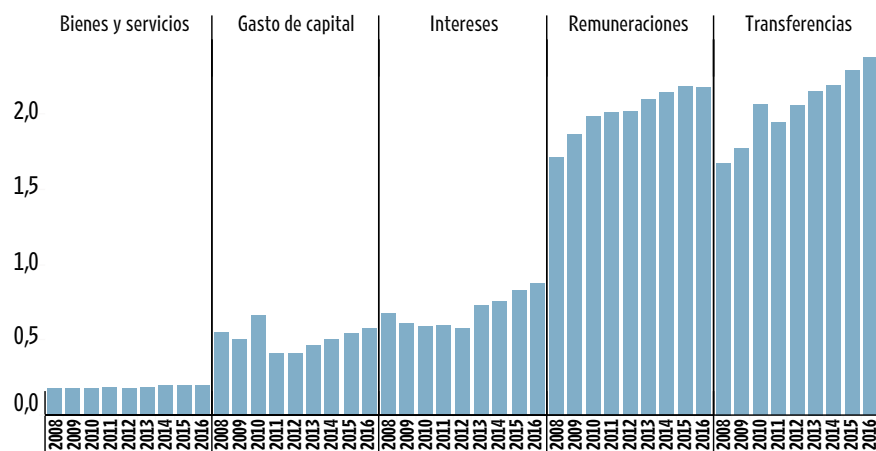


a/ El gasto primario es el gasto total sin incluir el pago de intereses. Cifras reales estimadas con el deflactor implícito del consumo final del Gobierno General, a partir de los datos de Cuentas Nacionales año base 2012, del BCCR.

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

GRÁFICO 3.23

Evolución del gasto real^{a/} del Gobierno Central, por componentes (billones de colones de 2016)



a/ Cifras reales estimadas con el deflactor implícito del consumo final del Gobierno General, a partir de los datos de Cuentas Nacionales año base 2012, del BCCR.

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda.

crecen con el tiempo, independientemente del costo de vida o el desempeño laboral. En promedio, las anualidades representan un 28% de los incentivos salariales y un 11% del total pagado en remuneraciones por el Gobierno Central. Es por ello que el gasto público sigue creciendo, a pesar de que en los últimos años la inflación se ha mantenido baja y los aumentos en el salario base han sido prudentes.

Por su parte, las transferencias corrientes constituyen el rubro más grande del gasto del Gobierno Central (7,6% del PIB). En conjunto, las pensiones con cargo al Presupuesto Nacional, el Fondo Especial para la Educación Superior (FEES) y las transferencias a la CCSS absorben el 63% de las transferencias totales. Cabe destacar que el crecimiento de este gasto se debe a su respaldo normativo, ya sea constitucional o legal (recuadro 3.2).

La mayoría de los regímenes de pensiones con cargo al Presupuesto Nacional —el principal rubro de las transferencias corrientes— se reformó en 2016. En adelante, las pensiones se ajustarán anualmente considerando los cambios en el costo de vida (índice de precios al consumidor, IPC) y no con base en el salario del último puesto ocupado. Además, se aplicará un impuesto a las pensiones que superen diez veces el salario base más bajo pagado en la Administración Pública y se eliminarán abusos, como los casos de hijos que heredaban la pensión de sus padres de por vida. Se espera que, después de cuatro años de su implementación, estas reformas logren un ahorro anual de 20.000 millones de colones. En el caso del Magisterio Nacional existen dos esquemas. El primero es el régimen transitorio de reparto, que fue cerrado en 1995 por problemas de sostenibilidad, pero que aún tiene pensionados activos y es financiado con recursos del Presupuesto Nacional. El segundo es el régimen de capitalización colectiva, que cubre a los trabajadores del sector educación que iniciaron labores después de julio de 1992. En la actualidad este es el único régimen del Magisterio que recibe nuevos cotizantes.

La rigidez del gasto del Gobierno Central ha provocado que la inversión

repercusiones que se sienten hasta hoy. Desde entonces, tanto las remuneraciones del Gobierno Central como las que se pagan a las instituciones públicas por medio de transferencias del Presupuesto Nacional, se han incrementado por encima del costo de vida medido por la inflación. Ese comportamiento es explicado

no por los aumentos del salario base, sino por los incentivos o pluses salariales que forman parte de los regímenes de empleo público en el país.

De los pluses incluidos en el Presupuesto de 2017, las anualidades o retribuciones por años servidos son uno de los principales “disparadores” del gasto, dado que

en capital sea un componente residual del Presupuesto, pese a su importancia para un país que tiene un severo rezago en materia de infraestructura. En 2016

RECUADRO 3.2

Rigidez del gasto público

Al clasificar los renglones de gasto público según su naturaleza jurídica, se observa que el 76% del total se sustenta en mandatos constitucionales o legales, o bien está dirigido al servicio de la deuda pública. Hay un 19% adicional que también se considera gasto ineludible, pues corresponde a las pensiones con cargo al Presupuesto, las transferencias a la CCSS y las transferencias para el pago de remuneraciones en otras entidades públicas que no pertenecen al Gobierno Central.

Para 2017 y 2018 se espera que el gasto público esté aun más comprometido. En 2016, mediante el voto 12803, la Sala Constitucional determinó que es obligatorio para el Gobierno transferir a la educación pública el equivalente al 8% del PIB. Además, en la sentencia 15012-2016, el mismo tribunal prohibió recortar los fondos que legalmente le corresponden al Patronato Nacional de la Infancia (PANI), los cuales se estiman en un 7% de la recaudación del impuesto sobre la renta³². La Contraloría General de la República calcula que en 2017 esa transferencia habría significado un monto de 83.710 millones de colones, más del 50% de lo que efectivamente se le aprobó al PANI para ese año.

El hecho de que las prioridades de gasto estén normadas por vía constitucional y legal limita el margen de maniobra de la política fiscal. Además, dado que el país no tiene ingresos suficientes para cumplir con esos mandatos, una parte creciente de los gastos se financia con deuda. Una forma de ilustrar lo anterior es la siguiente: exceptuando al Poder Judicial y el Ministerio de Educación Pública, todas las remuneraciones del sector público son financiadas con deuda, lo que pone a la mayoría de los funcionarios, y a los servicios que ellos prestan, en situación de vulnerabilidad ante eventuales problemas de solvencia.

Fuente: Soto, 2017.

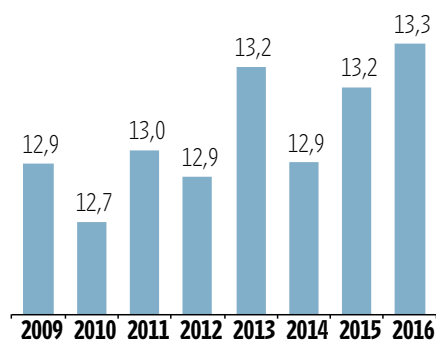
este rubro representó un 9% del gasto total (1,8% del PIB). Si bien se ejecutaron obras de infraestructura terrestre, ferroviaria, educativa, de vivienda, saneamiento de aguas residuales y protección del medio, la inversión realizada fue tan solo un tercio del monto anual que, según la Cepal (2014), le permitiría a Costa Rica empezar a cerrar la brecha entre la demanda y la oferta en este ámbito (5,5% del PIB).

Ingresos tributarios crecieron por medidas administrativas, pero no hubo reformas estructurales

En 2016 los impuestos recaudados por el Gobierno Central, o ingresos tributarios, crecieron un 4,3% en términos reales, una cifra muy similar a la del año previo. La administración Solís Rivera puso en marcha iniciativas novedosas, como la minería de datos para mejorar los controles cruzados en la fiscalización, particularmente entre las bases de datos de las direcciones generales de Tributación y de Aduanas. Además se implementó la retención automática del impuesto sobre la renta a las compras hechas con tarjetas de débito y crédito (resolución DGT-R-036-2014) y se agilizó el sistema informático de administración tributaria virtual (ATV) para el pago de impuestos. Estos esfuerzos tuvieron un impacto significativo entre 2014 y 2015, cuando la tasa de crecimiento de los ingresos tributarios pasó de 1% a 4,2% y se logró sostener ese ritmo en el año siguiente. Sin embargo, a futuro es incierta la continuidad de estos avances.

GRÁFICO 3.24

Carga tributaria en Costa Rica (porcentaje del PIB)



Fuente: Soto, 2017, con datos del Ministerio de Hacienda.

Los ingresos tributarios de 2016 ascendieron a 4,2 billones de colones. El 55% del aumento logrado provino del impuesto sobre la renta (ISR), cuya recaudación creció un 13,5% en términos nominales ese año. Este impuesto fue clave en la mejora de la carga tributaria, que pasó de 12,9% a 13,3% del PIB entre 2014 y 2016 (gráfico 3.24). Más del 90% del incremento del ISR entre 2015 y 2016 responde a cambios en cuatro de sus componentes:

- Una cuarta parte de la expansión fue generada por el impuesto a las remesas al exterior. De esos ingresos, al menos la mitad se obtuvo tras la reforma al artículo 60 de la Ley del Sistema de Banca para el Desarrollo, de 2014, que gravó con una tarifa de 15% los intereses, comisiones y otros gastos financieros.
- La recaudación del impuesto a las utilidades aportó un 21% del crecimiento del ISR. La retención automática del gravamen a las compras realizadas con tarjetas de crédito y débito, implementada en enero de 2015, probablemente incidió en esta mejora. Si todas las empresas pagaran el impuesto sobre las utilidades y no existiera evasión, la retención solo habría funcionado como un adelanto del pago del impuesto y no habría producido un incremento en la recaudación.
- El ingreso por concepto del impuesto al salario de los trabajadores explica un 17,2% del aumento del ISR, lo cual podría ser resultado de una mejora en la fiscalización de las empresas y los salarios reportados.
- El resto del crecimiento en la recaudación proviene de incrementos en los ingresos de los regímenes simplificado y de fondos de inversión, entre otros. Las mejoras en la fiscalización, especialmente con el cruce de información de los reportes financieros de las empresas de los distintos esquemas tributarios, podría estar logrando descensos en la evasión y elusión fiscal.

Con excepción del impuesto a las remesas al exterior, en general las mejoras

en el ISR son resultado de medidas administrativas. Sin embargo, factores externos como la disminución de la factura petrolera también podrían haber tenido un impacto favorable en la recaudación, pues la caída en los precios del petróleo reduce los costos de las empresas e incrementa su rentabilidad, el rubro sobre el cual se grava. Además, para las familias el menor costo del petróleo significa una mayor disponibilidad de recursos para el consumo. En otras palabras, la coyuntura de bajos precios de las materias primas energéticas que se mantuvo hasta el 2016 podría haber potenciado la recaudación del ISR; sin embargo, esa situación no se dio en los primeros meses de 2017.

A pesar de la falta de solvencia de las finanzas públicas, el país sigue aprobando exenciones fiscales. Desde el año 2014, el Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa mantiene y actualiza una base de datos de las exoneraciones promulgadas desde 1953 y vigentes en la actualidad³³. Entre mayo de 2016 y abril de 2017 se aprobaron 18, de las cuales 11 se consideran indefinidas, pues no especifican el impuesto que se exonera. En la administración Solís Rivera se han creado 49 exoneraciones, muchas más que en el gobierno anterior (34).

Las mejoras en la fiscalización tienen un alcance limitado en un sistema tributario que exonera a los servicios, la actividad más dinámica del sector productivo, pues ello dificulta mantener una recaudación constante en términos del PIB (Bachas y Soto, 2016). Uno de los obstáculos para incrementar los ingresos es la presión que generan los gravámenes fiscales. Aunque la carga tributaria (el peso de los impuestos en la economía) de Costa Rica es la quinta más baja de 21 países de América Latina, los pagos que la población debe hacer al Estado, incluidas las cargas sociales, representan un 25% del PIB. Esto se conoce como presión fiscal.

Financiamiento de la deuda genera presiones sobre la sostenibilidad fiscal

El acelerado crecimiento del endeudamiento que muestra el país responde a la insuficiencia de ingresos para cubrir

el gasto público. En 2016, la deuda del Gobierno Central representó un 45% del PIB, 3,9 puntos porcentuales más que en 2015 (gráfico 3.25).

El perfil de la deuda pública ha variado sustancialmente en los últimos quince años. En el 2000, el financiamiento solía obtenerse mediante instrumentos de tasa variable y de corto o mediano plazo. En 2016, la mayor parte de la deuda tenía tasa fija y vencimientos más prolongados, lo cual reduce las presiones generadas por cambios en la tasa de interés (gráfico 3.26). Entre 2000 y 2016, el peso relativo del endeudamiento a tasa fija pasó de 38% a 76% del total, y los créditos con vencimiento menor a un año disminuyeron de 32% a 12%. Un dato importante es que, aunque el 77% de la deuda es interna, el 62% de ella se emitió en moneda nacional y el resto en dólares. Esto incrementa la vulnerabilidad del Gobierno ante eventuales depreciaciones de la moneda nacional al momento de pagar sus deudas.

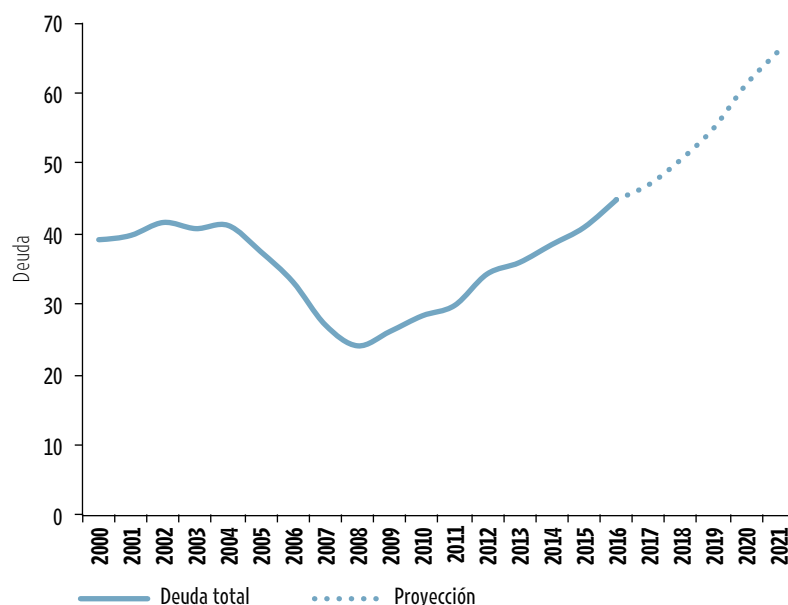
El crecimiento de la deuda pública puede llegar a limitar las captaciones del sector privado en el mercado de valores.

En el pasado reciente, una de las estrategias utilizadas para minimizar ese “estrujamiento” fue la emisión de los llamados eurobonos, en 2012, que durante tres años incrementó la proporción de créditos externos, pero alivió la presión que podría haber ejercido el Gobierno al obtener recursos del mercado interno con el fin de sufragar sus gastos. A inicios de 2015 el Ministerio de Hacienda recibió los últimos mil millones de dólares provenientes de los eurobonos y, desde entonces, las necesidades han sido cubiertas con financiamiento local.

Así pues, el ahorro nacional es una de las fuentes que ha permitido cubrir las crecientes necesidades de financiamiento del Gobierno. En la actualidad, un 34% de la deuda interna está en manos de fondos privados de pensiones y fidecomisos, un 28% ha sido adquirido por la CCSS y el resto del sector público no financiero, y un 23% por el sistema bancario. Si estas fuentes no estuvieran disponibles, el Gobierno Central tendría mayores dificultades para conseguir recursos y la presión sobre las tasas de interés sería mucho mayor.

GRÁFICO 3.25

Deuda^{a/} del Gobierno Central. 2000-2021 (porcentaje del PIB)

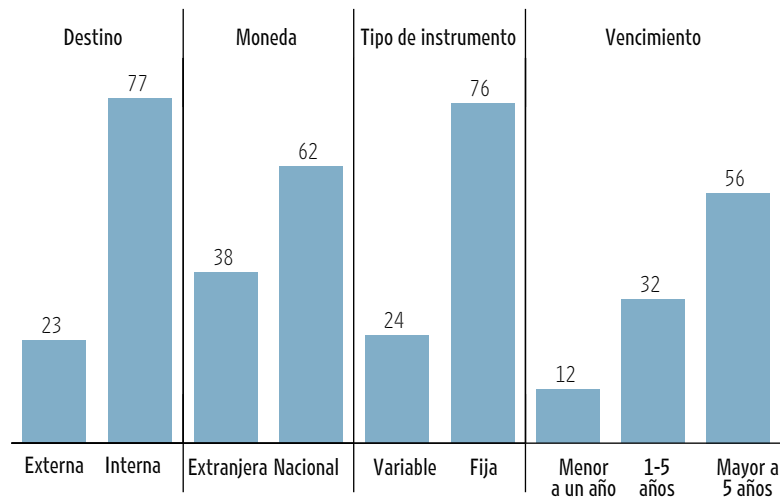


a/ Proyección en ausencia de cambios en el sistema tributario y en la estructura del gasto público.

Fuente: Soto, 2017, con datos del Ministerio de Hacienda.

GRÁFICO 3.26

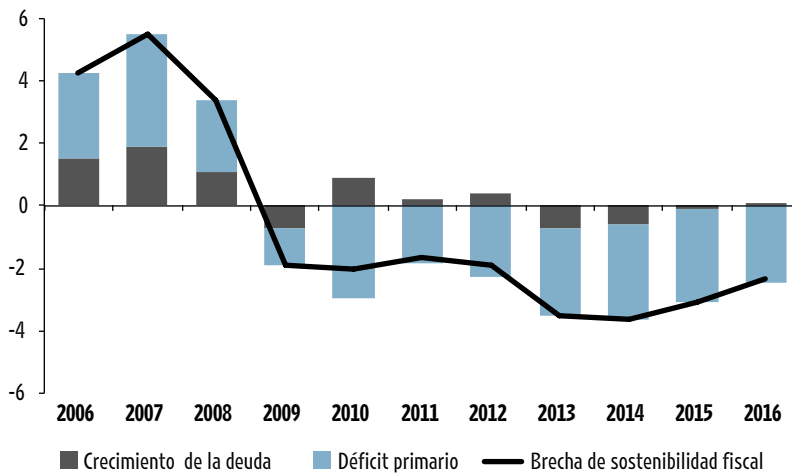
Perfil de la deuda pública del Gobierno Central. 2016 (porcentajes del PIB)



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

GRÁFICO 3.27

Brecha de sostenibilidad fiscal del Gobierno Central (porcentajes del PIB)



Fuente: Soto, 2017, con datos del Ministerio de Hacienda y el BCCR.

Una medida del desbalance financiero y las presiones que ejerce el endeudamiento del Gobierno es la brecha de sostenibilidad fiscal (FMI, 2011). Este indicador parte de la idea de que, para lograr finanzas públicas sostenibles, no es suficiente poseer ingresos para cubrir los gastos primarios, sino que también es necesario tener recursos para pagar los intereses y las amortizaciones de la deuda adquirida con el mismo propósito

en el pasado. La brecha de sostenibilidad fiscal se estima como la suma del déficit primario (ingresos menos gastos sin incluir intereses) y el peso del aumento de la deuda ya adquirida, como porcentaje del PIB. Si la deuda crece más rápido que la economía, la brecha es negativa y se considera que existe un déficit de sostenibilidad fiscal.

En 2009, debido a la expansión del gasto en remuneraciones y transferencias,

Costa Rica comenzó a registrar un déficit de sostenibilidad fiscal. En 2016 ese indicador representó un -2,4% del PIB, 0,7 puntos porcentuales menos que el nivel reportado en 2015 (gráfico 3.27). Tres factores explican esa modesta disminución: el aumento de los ingresos fiscales –que redujo el déficit primario-, las bajas y estables tasas de interés –que aliviaron el servicio de la deuda- y el crecimiento económico. Pese a la leve mejora, para lograr que las finanzas públicas sean sostenibles sigue siendo necesario implementar reformas estructurales, que generen ingresos suficientes para que el Gobierno cumpla con sus compromisos.

Como ha sido dicho, elevados niveles de endeudamiento y gasto público pueden generar presiones sobre las tasas de interés. En el plano internacional, el crecimiento de la deuda aumenta el riesgo de invertir en el país, por lo que los acreedores podrían exigir un mayor rendimiento por destinar sus recursos a los bonos costarricenses (Soto, 2017). En el plano nacional, el agotamiento de la capacidad de las fuentes internas (fondos privados de pensiones, CCSS y otros) para seguir comprando bonos del Ministerio de Hacienda puede elevar el costo y, de paso, estrujar el financiamiento al sector privado.

En este tema un asunto importante de investigar es la posible falta de coordinación entre el Gobierno y el Banco Central: las necesidades apremiantes del primero, para cubrir el déficit fiscal mediante la captación de recursos en los mercados financieros, pueden restringir la capacidad del segundo para alcanzar los objetivos de mantener la estabilidad de los precios y las tasas de interés y propiciar el crecimiento económico. Esta situación se conoce como "dominancia fiscal". Para analizar si en Costa Rica ocurre este fenómeno, es decir, si el endeudamiento público tiene efectos sobre la política monetaria, se examinó el rendimiento de la deuda pública que paga el país y se estimó la tasa implícita de la deuda. Este indicador cuantifica el pago anual de intereses como porcentaje de la deuda pública.

Entre 2006 y 2016 la tasa implícita en colones disminuyó gradualmente. En dólares, el indicador se redujo hasta

2012 y luego comenzó a aumentar gráfico 3.28). Con el fin de descontar el efecto de los precios, se estimó la tasa real efectiva en colones, que mide la diferencia entre la tasa implícita en moneda nacional y la inflación. Este indicador muestra una tendencia al alza desde 2006³⁴, lo cual significa que en términos reales la deuda del Gobierno podría haber generado mayor presión en el mercado financiero (Krause, 2017). Sin embargo, como se mostrará más adelante, entre 2014 y 2016 no se incrementaron las tasas de interés pasivas y activas, lo cual sugiere que en los dos últimos años no existió “dominancia fiscal”. En otras palabras, en ese bienio el BCCR logró controlar la inflación a pesar del crecimiento de la deuda pública. Este sin duda es un resultado bueno, pero provisional.

Ahora bien, en una época favorable para el país gracias al contexto internacional, tal vez las tasas de interés activas en el mercado local pudieron haber bajado más, de no ser por los requerimientos

del Gobierno, que han mantenido relativamente elevado el servicio de la deuda, o por la ineficiencia operativa del sistema bancario. En todo caso, en próximas ediciones de este Informe se dará seguimiento al tema de la dominancia fiscal, para determinar si el nivel creciente de la deuda pública provoca que las tasas de interés de los bonos del Gobierno sean las que más influyen en el mercado.

Un hallazgo importante en esta materia es que, si bien la tasa implícita no ha aumentado en términos nominales, se mantiene en un nivel alto. El rendimiento³⁵ que paga Costa Rica por sus bonos colocados en el exterior (5,9% a mayo de 2017) es mayor que el de varios países de Latinoamérica, como Argentina, Brasil, Colombia, y México. Esta diferencia obedece a una elevada “prima por riesgo”, es decir, el monto adicional a la tasa de interés que debe pagar el Gobierno en virtud del riesgo de incumplimiento. De acuerdo con Soto (2017), esa prima ha crecido por cuatro factores:

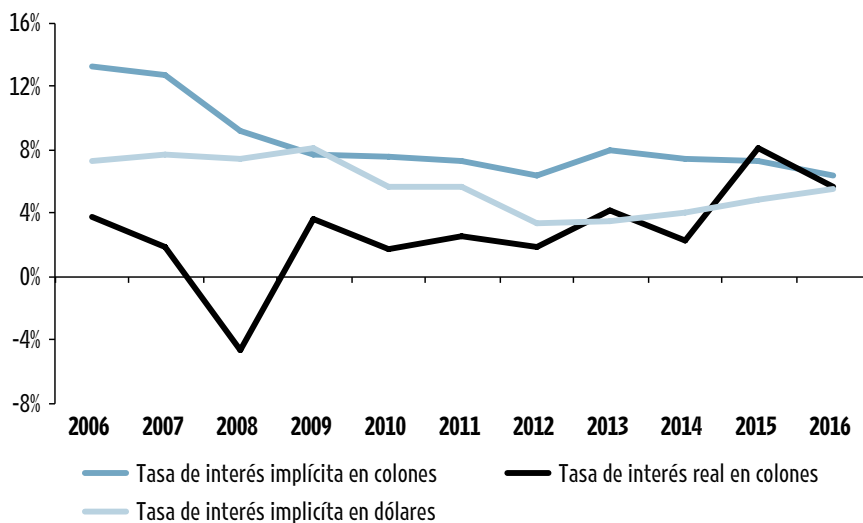
- Las agencias calificadoras internacionales tienen una valoración negativa del riesgo soberano, que se traduce en aumentos en las tasas de interés de la deuda. A inicios de 2017 hubo nuevas rebajas en las calificaciones de riesgo de las agencias Moody's y Fitch.
- La emisión de la deuda que ha realizado el Gobierno a más de cinco años plazo obliga a pagar un mayor rendimiento por el riesgo de mercado. Además, los títulos en moneda nacional deben cubrir el riesgo ante depreciaciones del colón, lo cual también podría haber generado un incremento en la prima por riesgo.
- La iliquidez de los títulos del Gobierno podría estar incentivando a los acreedores a demandar rendimientos más altos. El 75% de las colocaciones de 2016 correspondió a deuda individualizada a entidades públicas, la cual tiene el inconveniente de que no hay un mercado secundario donde el ente inversionista pueda vender a terceros el título que adquirió.
- Las emisiones de los títulos de propiedad real ajustable soberanos (TPRAS) iniciaron a finales de 2016, con plazos de entre cuatro y diez años. El interés que paga³⁶ este instrumento es difícil de estimar e introduce riesgos de corto plazo que presionan el rendimiento que se debe ofrecer.

Con respecto a las consecuencias del tamaño y el acelerado crecimiento de la deuda pública, el *Vigesimosegundo Informe Estado de la Nación* advirtió con preocupación sobre la posibilidad de que el endeudamiento supere el 50% del PIB, que según el Fondo Monetario Internacional es el límite a partir del cual las economías emergentes empiezan a tener problemas de pago (FMI, 2013). Este umbral es cercano al límite natural de la deuda (48,6%) estimado por Chaverri (2016), que es el nivel máximo de deuda como proporción del PIB que permite al Gobierno mantenerse solvente.

De acuerdo con las proyecciones, Costa Rica alcanzaría el límite natural de la deuda y el establecido por el FMI en

GRÁFICO 3.28

Tasas de interés implícitas en colones^{a/}, en dólares^{b/} y real^{c/}



a/ La tasa implícita en colones se calcula como la relación entre el pago de intereses en moneda nacional de la deuda existente, y el volumen de la deuda en colones.

b/ La tasa implícita en dólares se calcula como la relación entre el pago de intereses en moneda extranjera de la deuda existente, y el volumen de la deuda en dólares.

c/ La tasa real efectiva en colones corresponde a la diferencia entre la tasa implícita en colones y la tasa de inflación del mismo período.

2018. No obstante, la literatura especializada recomienda precisar el análisis de lo que significa estar cerca de estos umbrales, pues hay evidencia de que una economía puede entrar en riesgo de no pago con un nivel de deuda distinto al 50% del PIB (Krause, 2017). La experiencia europea indica que la insostenibilidad de la deuda pública es determinada, sobre todo, por los mercados internacionales y que ello no necesariamente está asociado a un umbral particular, pues en cada país las condiciones y el momento de inicio de la crisis fiscal fueron distintos: en España se desencadenó cuando la deuda sobrepasó el 60% del PIB, mientras que en Italia se dio cuando el indicador llegó al 100% (recuadro 3.3). Al producirse esas crisis, la eficacia de la política monetaria se redujo de manera sustancial. Así, entre 2010 y 2013, en varias naciones europeas los incrementos de la deuda pública con respecto al PIB crearon situaciones de “dominancia fiscal”, en las que las tasas de interés domésticas fueron influenciadas por los rendimientos de los bonos de deuda soberanos, no por la tasa de interés de política monetaria.

La mayor amenaza para Costa Rica en lo que respecta a la interacción entre las políticas fiscal y monetaria es que la deuda pública sobrepase un límite que los mercados consideren riesgoso (recuadro 3.4); concretamente, que el diferencial entre las tasas de los bonos del Gobierno y la tasa de política monetaria influya en la determinación de las tasas de interés en los sectores bancario y financiero, lo cual limitaría el margen de acción del BCCR. En este escenario, la autoridad monetaria tendría dificultades para mantener la inflación dentro del rango meta y se generaría un estrujamiento de la actividad económica, debido a un aumento significativo de la captación de fondos del Gobierno en el mercado local, en detrimento del sector financiero y el crédito al sector privado. En resumen, no es un hecho automático que los mercados adopten el parámetro del 50% del PIB como límite natural de la deuda. Sin embargo, la degradación del riesgo soberano efectuada por las calificadoras internacionales y el incremento de las tasas de interés de los bonos de Costa Rica, son indicadores del creciente riesgo que enfrenta el país.

RECUADRO 3.3

Niveles de deuda en países de la eurozona

La experiencia de la Unión Económica y Monetaria Europea (UME) sirve de referente para Costa Rica. La crisis del euro (2010-2013) fue una consecuencia directa de la crisis financiera internacional (2007-2009), sumada al desequilibrio fiscal mostrado por la mayoría de los países de la eurozona. A finales de 2013, solo seis de ellos (Estonia, Finlandia, Letonia, Lituania, Luxemburgo y Eslovaquia) habían cumplido con la regla de mantener la deuda por debajo del 60% del PIB, establecida en el Tratado de Maastricht y en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

Los desequilibrios fiscales, generados principalmente por incrementos en el gasto público, fueron consecuencia del esfuerzo de los gobiernos para aumentar la demanda agregada, en aras de lograr la recuperación económica y reducir el desempleo. Esas políticas expansivas no ocasionaron presiones directas sobre los precios. Entre 2009 y 2013, la inflación promedio en la zona se mantuvo en alrededor del 2%, mientras que las expectativas de inflación permanecieron estables. En los últimos años, a pesar de las bajas tasas de interés, la deflación ha sido el elemento más preocupante en la región. Además, hay evidencia de

una desconexión entre la sostenibilidad fiscal y la relación entre la deuda y el PIB, lo cual podría explicar, por ejemplo, por qué España y Eslovenia pagaron tasas de interés más altas por su deuda emitida en 2011, teniendo niveles de endeudamiento como proporción del PIB menores que los de Francia y Alemania.

A finales de 2011, los diferenciales de tipos de interés entre los países de la zona alcanzaron niveles récord desde la creación del euro en muchos casos: en Grecia ascendió al 24% y en Portugal superó el 13%, mientras que en Irlanda, Italia, Eslovenia y España las tasas se situaron, en promedio, entre el 6% y el 9%, durante un período en el que la tasa principal de refinanciación del Banco Central Europeo (BCE) fue persistentemente cercana al 1%. En otras palabras, la expansión fiscal obstaculizó de modo indirecto el sistema de transmisión monetaria a través de mayores tasas bancarias y márgenes financieros, lo que produjo una política monetaria laxa por parte del BCE (prevalente en la eurozona desde septiembre de 2008), que resultó menos eficaz que en los tiempos previos a la crisis.

Fuente: Krause, 2017.

RECUADRO 3.4

Necesidad de mejorar la gestión de la marca-país en materia de deuda

Las buenas prácticas internacionales en materia de gestión de deuda tienen el objetivo de mejorar el clima de inversión para los acreedores. En el caso de Costa Rica, especialistas de la OCDE recomiendan implementar cambios específicos en la administración del endeudamiento público. Una de ellas es que el Ministerio de Hacienda fusione la Dirección de Crédito Público y la Tesorería Nacional en un único ente que se encargue de la comunicación y la provisión de insumos técnicos a los acreedores del Gobierno (OCDE, 2017). El mayor reto es coordinar el gran número de instituciones que participan en la gestión de la deuda, entre ellas el Banco Central, el Ministerio de Planificación y la Autoridad Presupuestaria.

La percepción y la realidad fiscal son claves a la hora de asignar la prima por riesgo, e incluso la calificación de riesgo soberano. El hecho de que la prima por riesgo puede ser influenciada por elementos objetivos (como la situación fiscal) y subjetivos (como la percepción de los acreedores) da un doble espacio para rebajar el costo del financiamiento y mejorar la gestión de la marca-país en materia de deuda. Una mayor profesionalización en ese ámbito sería un avance importante para reducir el rendimiento que debe pagar el país al endeudarse.

Fuente: Soto, 2017.

La vulnerabilidad de la economía costarricense ante un eventual cambio adverso en la coyuntura externa, hoy todavía favorable, resalta la importancia de implementar cambios urgentes en las finanzas públicas. Como se señaló al inicio de esta sección, la mejora observada en 2016 es insuficiente para atender los desafíos estructurales de la insostenibilidad fiscal que desde hace siete años muestra el país. Si no se hacen reformas que solucionen los problemas de fondo, el equilibrio podría ser alcanzado en el peor de los escenarios posibles: un mercado que responde a la crisis fiscal con fuertes aumentos en el costo de la deuda pública, salida de capitales y abrupta depreciación del tipo de cambio.

Por más de cinco años el *Informe Estado de la Nación* ha venido advirtiendo sobre las posibles consecuencias de no realizar una reforma fiscal de amplio espectro. El momento en que el mercado responderá a la presión del déficit es incierto, y por ahora la falta de solvencia está siendo paliada con la emisión de créditos públicos. El tamaño del ajuste que se deberá implementar será proporcional

al nivel de la deuda. Aunque las autoridades han logrado evitar que se manifiesten los efectos de una crisis fiscal, las repercusiones de la insostenibilidad de las finanzas públicas son claras: escasa inversión en infraestructura y un endeudamiento cada vez más costoso.

Es más fácil generar política fiscal expansiva que contractiva

La política fiscal es la manera en que un gobierno gestiona el gasto público, la recaudación tributaria y la sostenibilidad de las finanzas. Cuando esta política y el desempeño económico no están alineados, se pueden generar efectos adversos en la estabilidad. Se dice que una política fiscal es expansiva cuando se utiliza el aumento de los gastos en remuneraciones, transferencias y capital, o bien la reducción de impuestos, para estimular el crecimiento económico en el corto plazo, mediante la dinamización de la demanda interna. En cambio, una política fiscal es restrictiva cuando se incrementan los impuestos o se recorta el gasto público y ello tiene un impacto ralentizador, o incluso negativo, en el crecimiento.

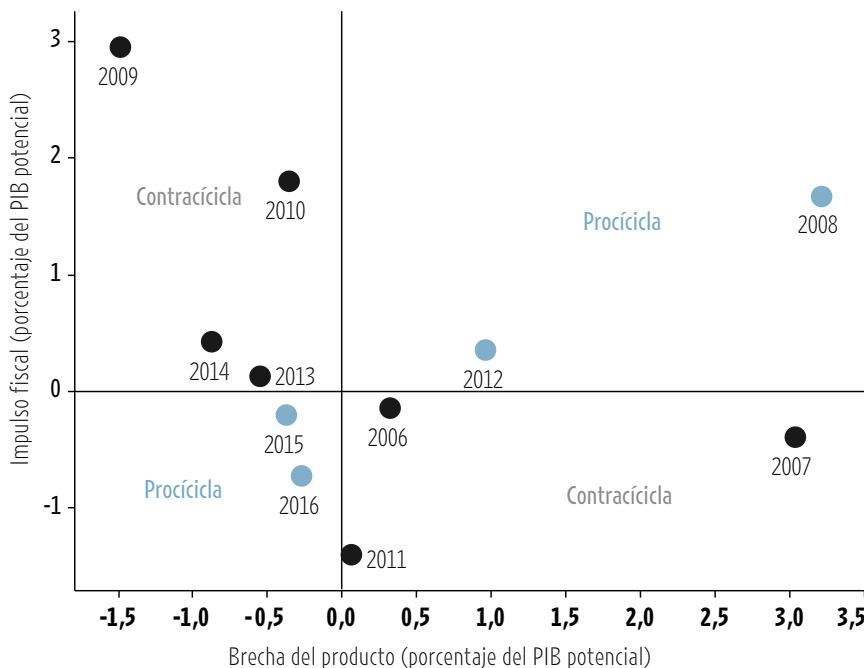
En este apartado se analizan las políticas fiscales seguidas en Costa Rica entre 2006 y 2016 y su relación con el desempeño de la economía, a partir del trabajo de Soto (2017). Para ello se compara la producción real del país con la producción potencial. Este último es un indicador teórico que estima la máxima cantidad de bienes y servicios que una economía puede generar haciendo pleno uso de los factores a su disposición. Si la producción real es inferior a la potencial se considera que existe una brecha negativa. El resultado inverso significa que la demanda es mayor que la oferta, por lo que el aparato productivo opera a ritmos superiores a su capacidad. Una vez determinadas estas brechas para cada ejercicio anual, se caracteriza la política fiscal en un ámbito relevante: el gasto público. Se valora si en el año en cuestión, el gasto público fue expansivo o contractivo, a fin de identificar el tipo de convergencia entre política fiscal y crecimiento (para más detalles, véase el Anexo Metodológico).

El gráfico 3.29 muestra la relación entre los impulsos fiscales (como proporción del PIB potencial) y la brecha del producto. Una forma simple de “leer” este gráfico es considerar que los años que se encuentran por encima del eje horizontal son los casos en que el gasto fue expansivo (impulso fiscal positivo), mientras que en los años ubicados debajo del eje el gasto se contrajo. Por su parte, el eje vertical muestra si, en el año respectivo, el país estaba en una etapa de expansión o de contracción de su economía³⁷. Por lo tanto, cuando el impulso fiscal se mueve en dirección contraria a la brecha de producto, se interpreta como un estímulo fiscal contracíclico, dado que se utilizó la política fiscal para revertir o contrarrestar el ciclo en que se encontraba la economía en ese momento.

Aunque existe la percepción de que la política fiscal en Costa Rica es rígida, la evidencia empírica muestra que ha habido períodos en que los gobiernos han tenido un mayor margen de acción en las finanzas públicas. Por ejemplo, en 2008 la producción real era superior a la potencial (brecha de producto de casi 3,2 puntos porcentuales) y, además, el Gobierno generó una política procíclica, con una expansión de 1,7% del

GRÁFICO 3.29

Impulsos fiscales^{a/} y brecha del producto en Costa Rica. 2006-2016



a/ Los impulsos fiscales se estiman como la variación del déficit primario ajustado por ciclo económico.

Fuente: Soto, 2017, con datos del Ministerio de Hacienda y el BCCR.

PIB potencial. Cuando se examina en retrospectiva el manejo de la política fiscal durante la crisis económica internacional, entre 2008 y 2010, se constata que el Gobierno generó un impulso fiscal positivo equivalente a más de seis puntos del PIB potencial de esos años, es decir, en ese período el país incrementó el déficit primario en más de 6% del PIB potencial. El problema fue que ese impulso no fue cubierto con ingresos, sino con deuda pública, y consistió en un aumento del gasto recurrente que no estuvo dirigido a estimular la productividad (como una mayor inversión en infraestructura). Por el contrario, la expansión se centró en los rubros de remuneraciones y transferencias, que, como ya ha sido comentado, tuvo un efecto desequilibrante y permanente sobre las finanzas públicas.

En el período 2012-2016 la política fiscal fue mucho más austera: el mayor impulso expansivo fue de 0,4% del PIB potencial, mientras que el estímulo contractivo, en el año de más intensidad en ese aspecto (2011), fue de 1,4%. Cuando se comparan con lo ocurrido entre 2008 y 2010, estos resultados evidencian que la política fiscal es más proclive a la expansión que a la contracción. En 2015 y 2016 se dieron impulsos negativos con una brecha del producto negativa, lo que refuerza la idea de que en los últimos años el manejo de las finanzas públicas ha sido austero.

Considerar el ciclo económico permite una mejor valoración del tipo de política fiscal que implementan los gobiernos. En Costa Rica esa política debería ser neutral o ligeramente austera en el largo plazo, para evitar caer en senderos de insostenibilidad. En el período 2011-2016 los estímulos fiscales fueron moderados e incluso contractivos en algunos años (2011, 2015 y 2016), aunque la contención del gasto no logró resolver la falta de solvencia (Soto, 2017). Esto además confirma una asimetría de la política fiscal: es más fácil aumentar el déficit que reducirlo.



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
FINANZAS PÚBLICAS EN COSTA RICA
véase Soto, 2017, en
www.estadonacion.or.cr

Cambio demográfico plantea mayores retos para el financiamiento de las pensiones

Para que las finanzas públicas sean sostenibles no solo deben existir ingresos suficientes para cumplir con las obligaciones de deuda y gasto primario; también influye el ritmo de crecimiento de estos rubros. Ese ritmo, a su vez, es afectado por la demografía, cuya incidencia pocas veces se toma en cuenta al estudiar los temas fiscales. Así, por ejemplo, el envejecimiento de la población genera presiones sobre el gasto, debido al aumento de las demandas por pensiones y servicios de salud para las personas adultas mayores. Si no se toman previsiones, el país tendrá que endeudarse para satisfacer esas necesidades, o recortar los beneficios que otorgan los regímenes de pensiones, o los programas de salud y educación. En síntesis, la demografía importa para el análisis fiscal de mediano y largo plazo: el envejecimiento de la población implica que el esfuerzo necesario para lograr solvencia fiscal debe ser aun mayor. Visto lo anterior, esta sección explora algunos retos que el cambio demográfico impone a la gestión del fisco y los esquemas de pensiones en Costa Rica.

En 1950 la población nacional no superaba las 900.000 personas; diez años después había crecido un 44% (CCP-UCR, 2017). La reducción de la mortalidad infantil y el aumento de la fecundidad generaron una explosión demográfica, cuyo ritmo no se mantuvo por muchos años, por el subsiguiente descenso de la natalidad que experimentó el país. Entre 1955 y 2015, la tasa global de fecundidad disminuyó de 7 a 1,76 hijos por mujer, por debajo del nivel de reemplazo, que es de 2,1.

Esta sostenida reducción de la fecundidad ha puesto a Costa Rica ante el escenario del envejecimiento. En 2018 el país alcanzará los cinco millones de habitantes, y aunque en términos absolutos la cifra seguirá creciendo, lo hará a un ritmo cada vez menor. Además, el peso relativo de los adultos mayores crecerá sostenidamente en las próximas décadas. Dado este panorama, es fundamental conocer las implicaciones que tiene para los hogares y el fisco el cambio en la estructura por edades de la población.

La economía demográfica estudia el efecto del cambio poblacional sobre la manera en que las personas dependientes financian su consumo. Un importante punto de partida del análisis es la premisa de que tanto la capacidad de producir como las necesidades de consumo son determinadas por la estructura de la población (Rosero-Bixby, L. y Jiménez-Fontana, L. 2012). El período en que aumenta más rápidamente la cantidad de personas en edades productivas, entre 18 y 64 años, se conoce como primer bono o dividendo demográfico³⁸, el cual se caracteriza por un mayor crecimiento de los productores potenciales (personas en edad de trabajar) que de los consumidores potenciales. En esa etapa se puede generar una bonanza económica, siempre que las políticas públicas sepan aprovechar la coyuntura.

El bono demográfico se descompone, a su vez, en dos tipos de dividendo: el familiar y el fiscal. El primero consiste en la presencia en el hogar de más proveedores y menos dependientes, como cuando las familias pasan de siete a dos hijos. El aprovechamiento de esta oportunidad depende de las decisiones privadas de los hogares, pero se puede fomentar con políticas que incentiven el ahorro y la inversión en capital físico y humano. Por su parte, el dividendo fiscal es la oportunidad que tienen los gobiernos para generar más ingresos que gastos, por el mayor crecimiento de los contribuyentes potenciales (personas que pagan impuestos) que de los grupos que demandan servicios públicos (Jiménez-Fontana y Rosero-Bixby, 2017). Los llamados “tigres asiáticos” (Hong Kong, Corea del Sur, Singapur y Taiwán) son un ejemplo de cómo obtener beneficios del bono demográfico con mayor inversión en infraestructura y políticas educativas basadas en las necesidades del mercado, lo que resultó en una transformación de la estructura productiva y una bonanza económica (Gribble y Bremner, 2012).

En 1950, casi la mitad de la población costarricense era menor de 18 años. En la actualidad menos de una tercera parte (27%) está en ese rango de edad y se proyecta que para el 2070 el mismo grupo representará solo un 18% del total. El bono demográfico de Costa Rica inició

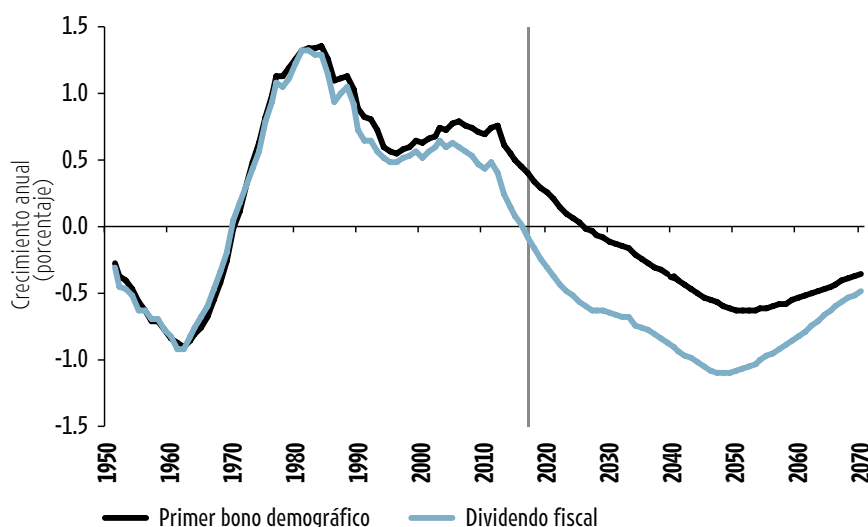
en 1970 y se espera que finalice en 2025 (gráfico 3.30). Por su parte, el dividendo fiscal terminará en 2018. A partir de ese año, comenzará una etapa de “antibono fiscal”, en la que aumentará más rápidamente la proporción de personas que demandan pensiones y atención de la salud, que los contribuyentes potenciales. Este es un reto para el financiamiento de los programas públicos, dado que la fuerza laboral es la que aporta la mayor parte de la recaudación, de modo que una desaceleración en el crecimiento de ese grupo impondrá mayores presiones sobre el funcionamiento de los servicios públicos.

En Costa Rica, en promedio, tres cuartas partes del consumo de las personas adultas mayores se financia con transferencias públicas (servicios de salud y pensiones, principalmente) y el resto con ahorros o activos privados (gráfico 3.31). Además, el peso relativo del financiamiento público aumentó en ocho puntos porcentuales entre 2004 y 2013. Las transferencias privadas, o dineros que trasladan otros familiares, no son una fuente importante de recursos, dado que en términos netos los aportes de las personas mayores de 64 años a otras generaciones son mayores que lo que reciben. Esto indica que, en promedio, esta población no representa una carga económica para sus familias.

En perspectiva internacional, Costa Rica es similar a otros países de América Latina, como Brasil, Ecuador y Chile, donde el sector público tiene una carga importante en el financiamiento de la salud y las pensiones de la población adulta mayor, aunque ello no necesariamente significa que los programas son sostenibles. Por otra parte, en Estados Unidos y Taiwán el Gobierno financia cerca de un 30% del consumo de los adultos mayores. En el primer caso el desarrollo del mercado financiero ha permitido que los activos se utilicen para financiar gran parte del consumo de este grupo, mientras que en Taiwán estas personas reciben más transferencias de sus familias.

En resumen, la sostenibilidad del sistema costarricense de transferencias que utilizan los impuestos para financiar la educación, la salud y las pensiones, está

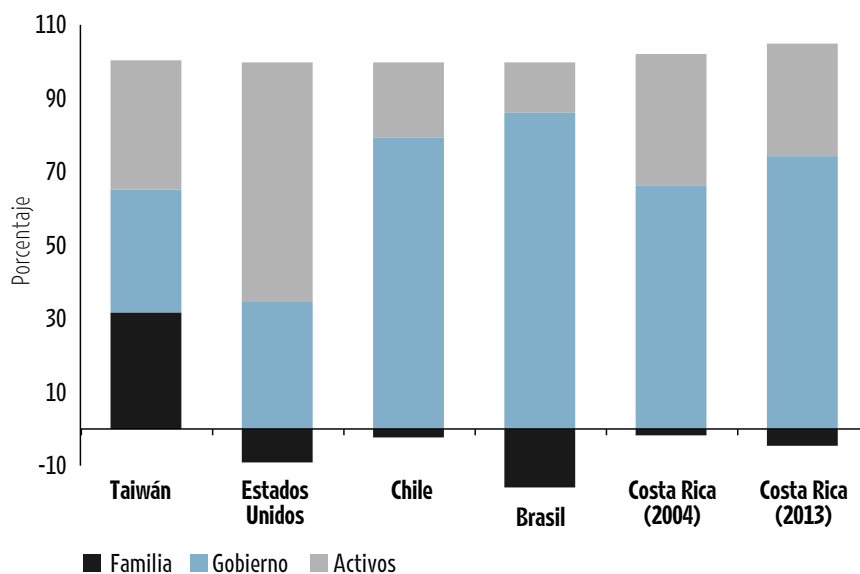
GRÁFICO 3.30

Primer bono demográfico y dividendo fiscal en Costa Rica^{a/}

a/ La línea gris corresponde al año 2017. La diferencia entre el bono demográfico y el dividendo fiscal se explica por el efecto del bono familiar, es decir, la bonanza potencial que puede significar para los hogares una menor proporción de miembros dependientes con respecto a las personas en edad de trabajar.

Fuente: Jiménez-Fontana y Rosero-Bixby, 2017, con datos del CCP-UCR, el INEC y el BCCR.

GRÁFICO 3.31

Financiamiento del consumo^{a/} per cápita de los adultos mayores^{b/} en 2004 y 2013, en perspectiva internacional

a/ Considera el consumo que no es financiado con ingreso laboral. Para los adultos mayores en Costa Rica, el ingreso laboral cubre un 9% del consumo total.

b/ Cuando el total del financiamiento supera 100, significa que los adultos mayores transfieren parte de los recursos que reciben del Gobierno (como las pensiones) o sus propios ahorros para el consumo de otras generaciones, como nietos e hijos. La proporción negativa de las transferencias familiares indica que en términos netos los adultos mayores transfieren a otras generaciones más recursos de los que reciben.

Fuente: Jiménez-Fontana y Rosero-Bixby, 2017, con datos del CCP-INEC, el BCCR, y el proyecto *National Transfer Accounts*

en buena medida sujeta a las variaciones demográficas. El cambio en la estructura de la población genera una reducción en el crecimiento de la masa de personas en edad de trabajar, de la cual depende en gran parte el financiamiento del sistema. Por ello, el cambio demográfico que experimenta el país obliga a revisar el esquema de transferencias públicas y a hacer reformas para garantizar la equidad generacional. Sin embargo, la demografía no es el único factor por considerar: una mala ejecución o diseño en un régimen de pensiones o en los servicios de salud puede ocasionar una insostenibilidad mayor y más temprana que la derivada de la dinámica poblacional.



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
**CAMBIO DEMOGRÁFICO
Y EVOLUCIÓN DEL PACTO
GENERACIONAL EN COSTA RICA**

véase Jiménez-Fontana y Rosero-Bixby, 2017, en
www.estadonacion.or.cr

Dificultad para alcanzar equidad horizontal entre regímenes de pensiones

El cambio demográfico y la insolvencia de las finanzas públicas, examinados en los acápitales anteriores, presionan el financiamiento del gasto público en Costa Rica. Es por ello que en los últimos años se han discutido reformas tendientes a lograr la sostenibilidad de los sistemas de pensiones. Con el fin de abonar a la deliberación de ese tema, en esta sección se analizan los principales regímenes de pensiones y se comparan las condiciones, beneficios y requisitos de cada uno.

El sistema de pensiones de Costa Rica está formado por cuatro pilares que determinan la manera en que se acopian los recursos y se paga el beneficio de cobertura a las contingencias de invalidez, vejez y muerte. El primero corresponde al régimen básico contributivo, el cual consiste en aportes individuales que se acumulan de forma colectiva y una pensión que entrega un monto fijo. El segundo es la pensión complementaria

CUADRO 3.9

Regímenes de pensiones básicos que entregan beneficios por montos definidos

	Cotización como porcentaje del salario		
	Trabajador	Patrono	Estado
Invalidez, vejez y muerte de la CCSS	2,84	5,08	1,24
Capitalización colectiva del Magisterio Nacional	8,00	6,75	1,24
Jubilaciones del Poder Judicial	11,00 ^{a/}	14,36	1,24

a/ Afiliados y pensionados cotizan el mismo porcentaje.

Fuente: Chavarría et al., 2017, con datos de la Supen a junio de 2017.

obligatoria, la cual se compone de contribuciones individuales por un monto definido, y un beneficio acorde con el rendimiento de mercado. El tercero es la pensión complementaria voluntaria, formada con aportes que realiza el afiliado con el objetivo de incrementar el ahorro para su vejez. Y el cuarto es la pensión no contributiva, que busca dar asistencia a personas en situación de vulnerabilidad social, y es financiada enteramente por el Estado.

En el primer pilar, los regímenes más grandes son el de invalidez, vejez y muerte (IVM) de la CCSS, el de capitalización colectiva del Magisterio Nacional y el del Poder Judicial. Todos tienen esquemas de financiamiento con aportes del trabajador, el patrono y el Estado, pero con diferencias entre ellos; por ejemplo, mientras en el IVM el empleado contribuye con un 2,84% de su salario, en el Poder Judicial el aporte obrero es de 11% (cuadro 3.9). Este pilar también incluye otros regímenes con cargo al Presupuesto Nacional que fueron cerrados pero siguen operando, debido a que aún tienen pensionados activos; se trata del régimen transitorio de la Junta de Pensiones del Magisterio y de las pensiones para diputados y funcionarios del Ministerio de Hacienda. Estos regímenes fueron contributivos —es decir, los beneficiarios cotizaron durante su vida laboral— pero eran actuarialmente insostenibles. Además hay esquemas que no son contributivos, pero tienen un peso relativo muy bajo, como las pensiones

de los expresidentes de la República y las personas galardonadas con el premio Magón.

Las diferencias en los aportes y requisitos de cada régimen provocan que personas que tuvieron las mismas condiciones salariales reciban beneficios distintos. Una de las principales es la manera en que se determina el salario de referencia para fijar el monto de la pensión. En el Poder Judicial se considera el salario nominal, mientras que en los otros dos regímenes la base se estima en términos reales, es decir, tomando en cuenta la inflación. Un segundo aspecto diferenciador es la cantidad de salarios que se utilizan para calcular el promedio. En el fondo del Poder Judicial solo se contabilizan los dos últimos años, lo cual incentiva a buscar puestos de más alta jerarquía por un período corto, a fin de elevar el monto de la pensión, aun cuando durante la mayor parte de su vida laboral el funcionario devengó salarios y realizó aportes más bajos. Por su parte, el régimen del Magisterio y el de IVM determinan el salario de referencia con base en el promedio de los salarios de gran parte de la vida laboral.

Chavarría et al. (2017) estimaron las disparidades en los beneficios que reciben los pensionados de estos tres regímenes, a partir del caso hipotético de un ocupado que comenzó a trabajar a los 22 años, con un salario de 317.778 colones³⁹ que tuvo un crecimiento real de 1,6%. Se asume que ocupó un puesto estable como funcionario público en el IVM, profesor con plaza en el MEP o empleado

del Poder Judicial⁴⁰. El cuadro 3.10 sintetiza los resultados de ese ejercicio⁴¹. Las diferencias en la pensión obedecen al porcentaje de cotización y el beneficio asignado en cada régimen. El Poder Judicial registra la edad de retiro más temprana y la pensión más alta. Por su parte, el fondo de capitalización del Magisterio Nacional tiene la segunda edad de retiro más temprana, pero la pensión más baja; en otras palabras, el retiro temprano es contrarrestado por una pensión menor. En el IVM el retiro se da después de los 60 años para las mujeres y a partir de los 62 para los hombres, con una pensión cercana al 70% del salario de referencia.

Cualquier iniciativa de reforma al sistema de pensiones debe considerar que el principio de seguridad social supone mantener la solidaridad intergeneracional (una generación financia total o parcialmente los beneficios de otra), pero se puede incurrir en desigualdad, en especial cuando las personas más jóvenes deben pagar parte de los beneficios de una generación mayor que en su momento decidió no hacer ajustes (recuadro 3.5). Además, el principio de subsidiariedad prevé la participación activa del Estado en la administración y financiamiento de los recursos; por tanto, si un régimen se queda sin reservas, el Gobierno deberá suministrar los fondos necesarios, de modo que cualquier crisis financiera o fiscal impactaría fuertemente las pensiones.



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE FONDOS DE PENSIONES EN COSTA RICA

véase Chavarría et al., 2017, en
www.estadonacion.or.cr

Valoración ciudadana de la gestión estatal determina el apoyo a nuevos impuestos

Como se ha visto a lo largo de este capítulo, en Costa Rica la falta de solvencia de las finanzas públicas demanda cambios estructurales en el sistema impositivo y en la composición del gasto público. Las propuestas de reforma han sido un común denominador de los planes de gobierno de casi todas las administraciones (Robles, 2015), pero el debate

CUADRO 3.10

Análisis actuarial de las diferencias en los beneficios de distintos fondos de pensiones, según un caso hipotético

Fondo	Edad de retiro	Salario de referencia (colones)	Porcentaje del salario de referencia	Pensión estimada (colones)
IVM Hombre	62	509.690	70,9	361.415
IVM Mujer	60	493.763	68,9	340.250
Capitalización colectiva del Magisterio Nacional	55	414.355	75,7	313.667
Poder Judicial	52	490.053	86,7	424.712

Fuente: Chavarría et al., 2017, con datos de la Supen a junio de 2017.

RECUADRO 3.5

Elementos para el diálogo sobre una reforma en el sistema de pensiones

Dada la importancia de conocer y analizar opciones de reforma que garanticen la sostenibilidad de los regímenes de pensiones, Chavarría et al. (2017) sugieren los principales elementos que se deben tener presentes al dialogar sobre el tema:

- **Considerar las alternativas.** Las mejoras en los sistemas de salud y el cambio demográfico demandan revisar requisitos como edad de retiro, cantidad de cuotas para pensionarse, retiro anticipado, y los beneficios asociados al salario de referencia e incentivos por postergar la fecha de pensión.

- **Transición de la reforma.** Es recomendable establecer un período de transición ante modificaciones en los regímenes, y evaluar la posibilidad de mantener los beneficios para las generaciones más prontas a pensionarse. Esto implica que los efectos de la reforma no se materializarán en un corto plazo.

- **Ajustes con efectos positivos.** Dado que se busca dar mayor sostenibilidad al sistema, los ajustes no deben generar costos adicionales o abusos que antes no eran permitidos.

- **Claridad en el objetivo de la reforma.** Se debe establecer claramente si lo que se desea es “sostenibilidad actuarial” o “estabilidad financiera”. En el primer caso, usualmente se plantean escenarios que dan sostenibilidad en el largo plazo (cien años). Este tipo de ajustes suele tener un impacto significativo en la mayoría de la población, y no exime de la necesidad de hacer revisiones periódicas en el futuro. La “estabilidad financiera” por lo general consiste en mejoras en un plazo más corto, de alrededor de veinticinco años, aunque la situación de insolvencia actuarial se puede mantener, por lo que también se deben hacer revisiones cada cinco años.

Fuente: Chavarría et al., 2017.

público en torno al tema se ha agudizado en las dos últimas décadas, ante la persistencia del déficit fiscal en un contexto de crecientes demandas ciudadanas. La administración Solís Rivera no ha sido la excepción, aunque en los primeros años de su gestión utilizó una estrategia distinta a la de los gobiernos anteriores: planteó a la Asamblea Legislativa un conjunto de proyectos por separado, en lugar de un solo “paquete”, con la hipótesis de que de esta manera existía una mayor posibilidad de lograr acuerdos parciales y avanzar en la agenda política. Un recuento histórico indica que en el éxito de una reforma fiscal también inciden otros factores, como la complejidad del proyecto y el procedimiento legislativo (recuadro 3.6).

Con el fin de enriquecer el debate público sobre el tema, el Centro de Investigación y Estudios Políticos de la Universidad de Costa Rica (CIEP-UCR), en conjunto con el Ministerio de Hacienda y la Delegación de la Unión Europea, llevó a cabo una encuesta de las percepciones ciudadanas en torno a las propuestas de reforma fiscal del período 2015-2016. El objetivo central de este tipo de investigaciones no es generar o predecir escenarios políticos, sino conocer, en primera instancia, los fundamentos y percepciones ciudadanas sobre el tema de interés.

La “Cuarta encuesta de percepciones ciudadanas sobre la reforma fiscal en Costa Rica” (CIEP-UCR, 2016) se aplicó a hogares que cuentan con teléfono fijo, lo cual abarca aproximadamente el 54% de las personas mayores de 18 años (INEC, 2016). En total se realizaron 781 entrevistas telefónicas entre septiembre y octubre de 2016⁴². Se encontró que, al momento de la encuesta, el 90% de las personas consultadas no conocía a profundidad las iniciativas de reforma planteadas por la administración Solís. Este resultado contrasta con el 73% de entrevistados que reconoció la necesidad de un ajuste fiscal, y el 55% que indicó que, de no avanzarse en ese sentido, la situación económica de Costa Rica empeorará.

Estos hallazgos muestran dos situaciones relevantes. En primer lugar, existe un alto nivel de acuerdo ciudadano sobre la

RECUADRO 3.6

Proyectos de reforma tributaria sencillos han sido más exitosos

Robles (2015) realizó un análisis histórico sobre las propuestas de reforma fiscal tramitadas en Costa Rica en los últimos treinta años, e identificó los factores que aumentan las probabilidades de éxito del Poder Ejecutivo al plantear esas iniciativas, a saber: i) tener mayoría parlamentaria, ii) contar con un proyecto sencillo, iii) asegurar el respeto del procedimiento legislativo y iv) conocer cuáles sectores tienen capacidad de apoyo o veto de las propuestas.

Otro hallazgo importante es que el fin del bipartidismo y la consiguiente fragmentación de las fuerzas políticas representadas en la Asamblea Legislativa han dificultado la aprobación de reformas estructurales. Para llegar a acuerdos, hoy se requiere una agenda de mediano plazo y una hoja de ruta que no esté basada exclusivamente en el aumento de los impuestos, sino que además incluya medidas para controlar la evasión fiscal, reducir la corrupción, hacer un uso más eficiente de los recursos públicos y rendir cuentas a la ciudadana.

Fuente: Beltrán y Guzmán, 2017, con base en Robles, 2015.

necesidad de realizar algún tipo de reforma fiscal, lo cual, en principio, podría servir de base para iniciar un diálogo político sobre el tema. En segundo lugar, pese al desconocimiento mayoritario sobre los proyectos presentados por el Ejecutivo, la ciudadanía es capaz de exponer su propia visión de la reforma fiscal. En otras palabras, incluso en ausencia de información, las personas entrevistadas plantearon sus opiniones sobre lo que se debe hacer para enfrentar este problema. En un tema tan técnico como el fiscal, el conocimiento parece no ser imprescindible para externar un criterio. Sin embargo, esto también indica que hay una demanda insatisfecha de información que el Estado no ha logrado cubrir.

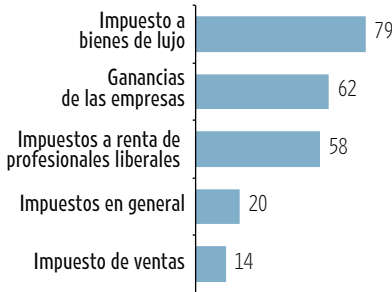
Dado que la participación ciudadana

es crucial para el fortalecimiento de la democracia (Beltrán y Guzmán, 2017), es importante determinar la forma en que se construyen las opiniones sobre un tema en el que prima la desinformación. En principio, existen cuatro factores que inciden en la disposición a pagar impuestos: i) el conocimiento de la población sobre sus obligaciones tributarias, ii) la valoración que se haga sobre la justicia del régimen tributario, iii) la imagen sobre el uso y manejo de los recursos públicos y iv) las consideraciones asociadas al riesgo y castigo de la evasión fiscal (Beltrán y Guzmán, 2017). Para este Informe, Botey (2016) realizó una aproximación a las percepciones de las y los costarricenses en esta materia, a partir de la encuesta “Latinobarómetro”. Los principales resultados indican que las personas de mayor edad tienden a estar más en contra de la evasión y no son proclives al aumento de impuestos para financiar obras de infraestructura. Además, una mayor insatisfacción con los servicios públicos se asocia a la justificación de la evasión, mientras que la politización de los individuos y la mayor participación ciudadana actúan en sentido contrario (Botey, 2016).

Por su parte, Beltrán y Guzmán (2017) efectuaron un análisis de las variables más relacionadas con el apoyo al incremento de los impuestos⁴³, un aspecto crítico de las propuestas gubernamentales. Como fuente de información se usó la citada encuesta del CIEP-UCR. Los resultados varían según el tributo. Más del 50% de los encuestados se manifestó a favor de aumentar los impuestos a la riqueza (gráfico 3.32). Además, existe una coincidencia relativamente alta entre las personas que están de acuerdo en subir el impuesto sobre la renta a profesionales liberales y el de las ganancias de las empresas (coeficientes de asociación iguales a 0,48⁴⁴). En cambio, hay poca asociación entre quienes favorecen un aumento del impuesto de ventas y quienes apoyan un mayor impuesto a la riqueza (menor a 0,15) y los que aceptan incrementos en los impuestos “en general” (0,30). Estos hallazgos indican que los ciudadanos tienden a apoyar los tributos enfocados en la riqueza (bienes de lujo, ganancias empresariales, renta

GRÁFICO 3.32

Apoyo a aumento de los impuestos^{a/}. 2016
(porcentajes)



a/ La encuesta planteó las siguientes preguntas: “¿Usted aumentaría el impuesto a los profesionales liberales, como abogados o médicos?”, “¿Usted aumentaría el impuesto a las ganancias de las empresas?”, y “¿Usted aumentaría el impuesto a los bienes de lujo?”.

Fuente: CIEP-UCR, 2016.

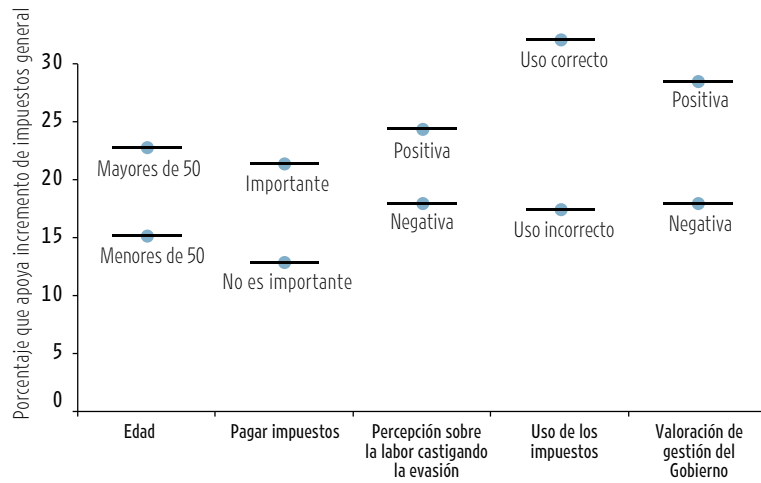
de profesionales liberales), y por tanto en segmentos específicos de la población, más que los impuestos generales o sobre el consumo, que afectan a toda la sociedad. En síntesis, respaldan el aumento de impuestos que pagan “otros” (los más adinerados).

La valoración de la gestión estatal incide en el respaldo al aumento de impuestos. Las personas que valoran positivamente al Gobierno y creen que realiza una buena labor castigando la evasión, o que utiliza de manera correcta los tributos, son más proclives a apoyar un incremento (gráfico 3.33). Además la edad influye: un 23% de las personas mayores de 50 años apoya los impuestos, frente a solo un 15% de los jóvenes (obsérvese, sin embargo, que ambas proporciones son bajas).

La propuesta de aumentar el impuesto de ventas, que afectaría a la mayoría de la población, fue la que recibió menos apoyo: solo un 14% de las personas entrevistadas. Aun en este caso de rechazo generalizado son diferentes los perfiles de quienes respaldan y quienes se oponen a la medida. En este sentido, como ya se mencionó, la percepción ciudadana sobre la gestión estatal es determinante. Un 22% de quienes creen que el Gobierno utiliza correctamente los recursos apoya el incremento, frente a solo un 12,3% que opina lo contrario (gráfico 3.34).

GRÁFICO 3.33

Apoyo al aumento de los impuestos en general, según variables demográficas y de percepción^{a/}. 2016

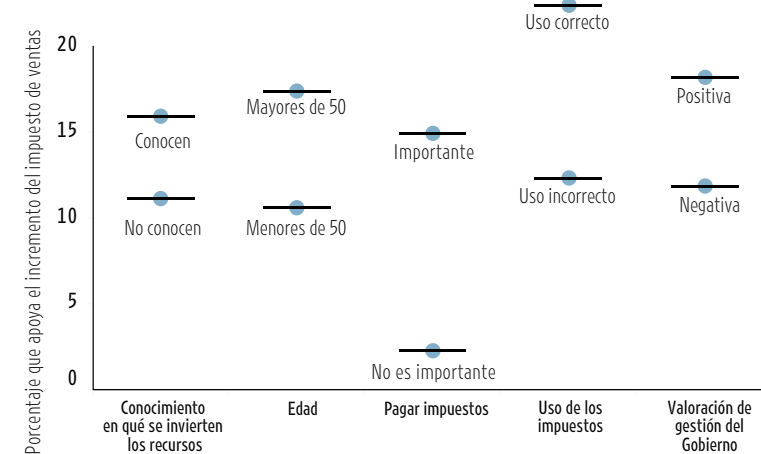


a/ La diferencia entre las categorías de cada variable es estadísticamente significativa.

Fuente: Elaboración propia con datos de Beltrán y Guzmán, 2017, y CIEP-UCR, 2016

GRÁFICO 3.34

Apoyo al aumento del impuesto de ventas, según variables demográficas y de percepción^{a/}. 2016



a/ La diferencia entre las categorías de cada variable es estadísticamente significativa.

Fuente: Elaboración propia con datos de Beltrán y Guzmán, 2017, y CIEP-UCR, 2016.

Asimismo, las personas que califican de manera positiva la gestión gubernamental se muestran más favorables al aumento. Un 15% de los entrevistados que consideran importante el pago de los tributos está a favor de elevar el impuesto de

ventas, contra un 2,3%. Al igual que en el caso anterior, las personas de mayor edad tienden a estar más a favor de aumentar el impuesto de ventas, que los menores de 50 años.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
**PERCEPCIONES CIUDADANAS Y
REFORMA FISCAL**

véase Beltrán y Guzmán, 2017,
en www.estadonacion.or.cr

**Nuevas oscilaciones monetarias y
cambiarías durante el 2017**

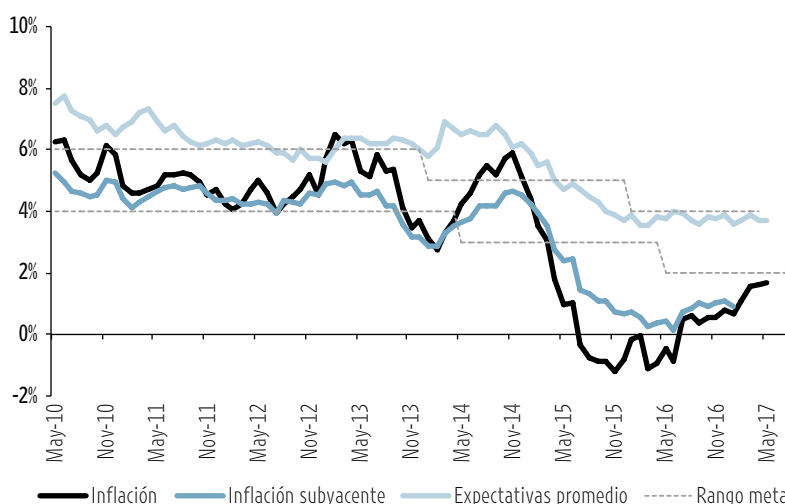
Entre enero de 2015 y junio de 2016 el país vivió una fase de pocas presiones sobre la inflación, que incluso registró valores negativos. Estas reducciones se explican principalmente por descensos en el costo del petróleo y otras materias primas en el mercado internacional, lo cual generó disminuciones sobre todo en el valor de los bienes regulados (BCCR, 2016b). Sin embargo, desde mediados de 2016 se observa una tendencia al alza de los precios. En ese año la inflación fue de 0,77%, 1,6 puntos porcentuales superior a la reportada en 2015 (gráfico 3.35), un nivel que –debe subrayarse– sigue siendo históricamente muy bajo para Costa Rica. Este crecimiento en el costo de los principales bienes y servicios se mantuvo durante los primeros meses del 2017.

La baja inflación también ha sido acompañada por una menor volatilidad en el comportamiento del índice de precios al consumidor (IPC) por subgrupos. Las variaciones interanuales de las doce categorías de bienes y servicios se han reducido gradualmente desde 2012: en ese año el rango se situaba entre 32,4% y -0,8%, y en 2016 fue de entre 4,4% y -2,3%. Esto evidencia que conforme ha disminuido la inflación (en comparación con lo que ocurría una década atrás), también lo ha hecho la volatilidad de los precios por grupos de bienes.

Si bien entre julio de 2015 y 2016 la inflación fue negativa, las expectativas de los agentes económicos se mantuvieron cercanas a 4%, sin mayores variaciones. Cabe recordar que este indicador nunca ha caído por debajo de 3,5%. Las discrepancias entre los niveles de inflación y las expectativas de las personas podrían obedecer a que estas consideran factores estructurales con un horizonte de mediano plazo, como aumentos en las tasas de interés, depreciación de la moneda

GRÁFICO 3.35

**Variación interanual de los precios, expectativas inflacionarias
e inflación subyacente^{a/}**



a/ Para aproximar los movimientos de mediano y largo plazo de la inflación se utiliza el promedio simple de cinco indicadores de la inflación subyacente: exclusión fija por volatilidad, media truncada, reponderación por volatilidad, reponderación por persistencia y exclusión fija de productos agrícolas y combustibles.

Fuente: Krause, 2017, con datos del BCCR.

nacional y bajas en las proyecciones de expansión económica (Krause, 2017).

Desde una perspectiva temporal más amplia, debe recordarse que en los últimos diez años la inflación en Costa Rica se redujo de dos dígitos a uno, en gran medida por la adopción paulatina del sistema de metas de inflación por parte del BCCR. Este consiste en proponerse el logro de un nivel de inflación específico como objetivo de mediano plazo y anunciarlo de previo al público. El Banco Central decidió utilizar ese sistema (2005) junto con el régimen de banda cambiaria (2006), ya que la estrategia de minidevaluaciones que se aplicaba anteriormente tenía un efecto de inflación inercial (Walsh, 2009).

Para evaluar la política monetaria, el BCCR da seguimiento a la inflación subyacente; este indicador excluye las variaciones de corto plazo y fue de aproximadamente el 1% durante el segundo semestre de 2016, con una leve tendencia al alza a partir de julio de ese año. Esto significa que, en un contexto internacional favorable, la política monetaria logró que la inflación subyacente estuviera más cerca del rango meta.

En los últimos años la política moneta-

ria seguida por el BCCR, y en particular la transición hacia el marco de referencia que constituyen las metas de inflación y el régimen cambiario de flotación administrada, han conseguido reducir paulatinamente la inflación. Uno de los riesgos que enfrenta el país para alcanzar la meta de inflación es una caída de la demanda externa, por efecto de eventuales políticas de orientación proteccionista en otros países, y debilidades en las economías de la eurozona y China. Esto presionaría para la implementación de una política monetaria aun más laxa (BCCR, 2017).

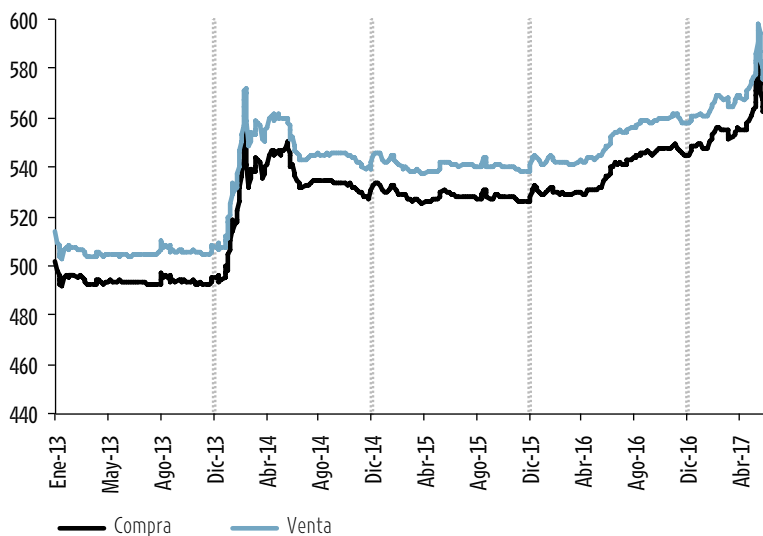
**Tipo de cambio muestra mayor
volatilidad**

Durante el 2016 el tipo de cambio mantuvo una tendencia al alza, que se aceleró a partir del 2017. En ese período el precio promedio de venta pasó de 545 a 561 colones por dólar (gráfico 3.36)⁴⁵. La lenta pero continua depreciación de la moneda nacional acabó con la relativa estabilidad que había caracterizado al régimen cambiario desde que el país migró a una mayor flotación de la divisa.

De acuerdo con la autoridad monetaria, la depreciación del 2016 fue ocasionada por una mayor demanda y

GRÁFICO 3.36

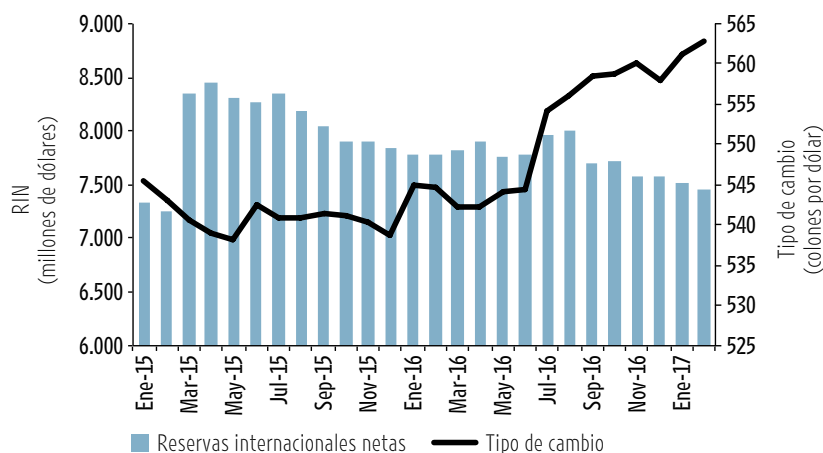
Evolución del tipo de cambio de referencia del Banco Central (colones por dólar)



Fuente: Krause, 2017, con datos del BCCR.

GRÁFICO 3.37

Evolución de las reservas internacionales netas (RIN) del Banco Central y el tipo de cambio^{a/}



a/ Se utiliza el tipo de cambio de referencia de venta del primer día de cada mes del Banco Central.

Fuente: Krause, 2017, con datos del BCCR.

una menor disponibilidad de dólares. Específicamente se identifican tres factores. Por el lado de la demanda hubo mayor necesidad de divisas para financiar el crecimiento de dos tipos de importaciones: el consumo de la población en general y la compra de combustibles e insumos por parte del sector público no

bancario (SPNB). Y por el lado de la disponibilidad influyó el hecho de que, ante la situación antes descrita, los intermediarios cambiarios decidieron aumentar sus reservas de dólares (BCCR, 2017).

El incremento en el precio de la divisa continuó durante los primeros meses del 2017. En abril el tipo de cambio ascendió

a 600 colones por dólar en las ventanillas de algunos bancos. Esta fuerte depreciación se mantuvo por unas semanas, hasta que intervino la autoridad monetaria, y en parte podría haber sido reforzada por la especulación. Ese episodio será analizado con más profundidad en la próxima edición de este Informe.

En los últimos años las intervenciones en el mercado cambiario por parte del BCCR han tenido como objetivo evitar fluctuaciones severas, aunque las reglas que para tal efecto aplica la autoridad monetaria no son públicas. Debe recordarse que ante un exceso de oferta de dólares, el tipo de cambio puede caer de forma abrupta. En este escenario, el BCCR comprará más divisas para absorber el excedente y prevenir mayores reducciones. Desde la implementación del régimen de bandas, en 2006, la mayoría de las intervenciones se hizo con el fin de impedir que el tipo de cambio se situara por debajo del límite inferior, lo cual generó una acumulación de dólares en las reservas internacionales netas (RIN). Por el contrario, desde 2014 las operaciones de compra-venta entre el BCCR y el SPNB han procurado disminuir la volatilidad de la divisa y minimizar el riesgo cambiario.

En abril de 2015 el BCCR había acumulado 8.444 millones de dólares en RIN (gráfico 3.37). Sin embargo, sus recientes intervenciones para evitar mayores incrementos en el tipo de cambio y satisfacer las necesidades de divisas del SPNB, así como los aportes realizados al Fondo Latinoamericano de Reservas, provocaron una reducción de las reservas, hasta llegar a 7.464 millones de dólares en febrero de 2017 (BCCR, 2016a).

Mayores incrementos de las tasas de interés presionan el mercado

La tasa de política monetaria (TPM) es el precio que cobra el Banco Central por los préstamos a un día plazo. El objetivo de este instrumento es influir sobre los costos de las entidades del sistema financiero para que, eventualmente, los cambios en ese indicador se reflejen en las tasas de interés de la economía. Entre 2015 y enero de 2016 la autoridad monetaria efectuó ocho rebajas de la TPM,

que pasó de 5,25% a 1,75% y se mantuvo en ese nivel hasta febrero de 2017. Con estas reducciones se pretendió estimular el consumo y la inversión de los hogares y las empresas. La baja TPM, combinada con la mayor oferta de liquidez del BCCR al sistema financiero que se observa desde agosto de 2014, constituye evidencia de que en ese período la política monetaria fue expansiva (BCCR, 2016b), o que buscaba fomentar el crecimiento económico.

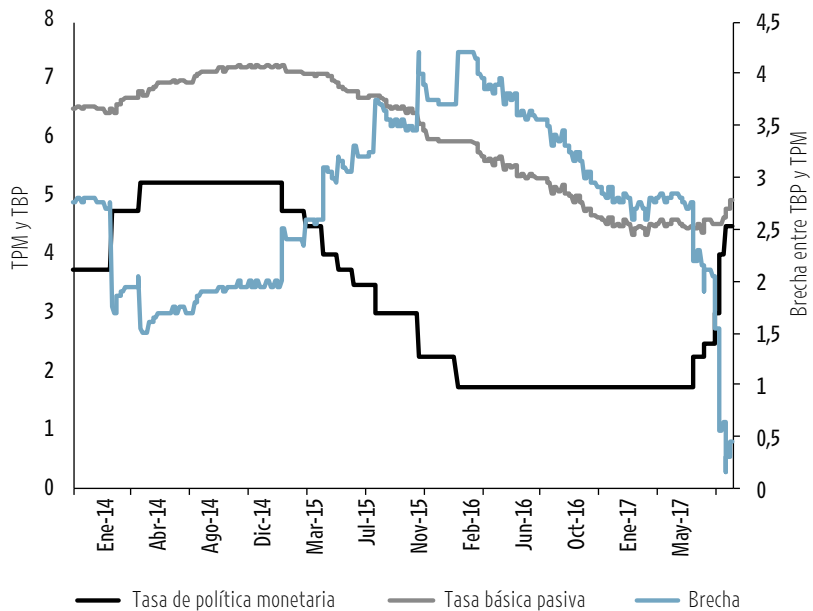
La TPM se puede considerar una buena aproximación al costo de los fondos para los bancos comerciales, cuando recurren a préstamos de la autoridad monetaria. A su vez, la tasa básica pasiva promedio (TBP) representa el costo medio de los fondos del público captados por los bancos comerciales. Si la política del BCCR es efectiva, la segunda de estas tasas debería seguir un patrón similar al de la primera. La distancia entre ambas se mantuvo relativamente estable hasta inicios del 2015, cuando comenzó a incrementarse debido a mayores reducciones en la TPM; a inicios del 2016 la brecha fue de más de cuatro puntos porcentuales (gráfico 3.38). Sin embargo, desde fines de enero de ese año la TBP comenzó a disminuir, mientras que la TPM permaneció en 1,75% hasta marzo de 2017, lo cual generó una notable separación entre ellas. Lo anterior evidencia que el efecto de la TPM en el resto de las tasas de interés de mercado se podría estar dando con algunos meses de rezago. Un aspecto relevante es que desde abril de 2017 el Banco Central implementó un proceso de aumentos acelerados de la TPM, en parte como respuesta a los incrementos en el tipo de cambio (recuadro 3.7).

Aunque las tasas de interés de mercado para los préstamos en colones disminuyeron, la variación fue menor que el cambio de la TPM. El promedio de las tasas de interés activas en moneda nacional pasó de 15,5% en enero de 2016, a 14,3% a finales de ese año (gráfico 3.39). Esto quiere decir que la reducción de la TPM no se traduce en descensos proporcionales en los costos de los créditos para las personas y las empresas.

Esta rigidez se explica, en parte, por la forma en que opera la banca en Costa Rica

GRÁFICO 3.38

Tasa básica pasiva (TBP)^{a/}, tasa de política monetaria (TPM) y brecha entre ambas

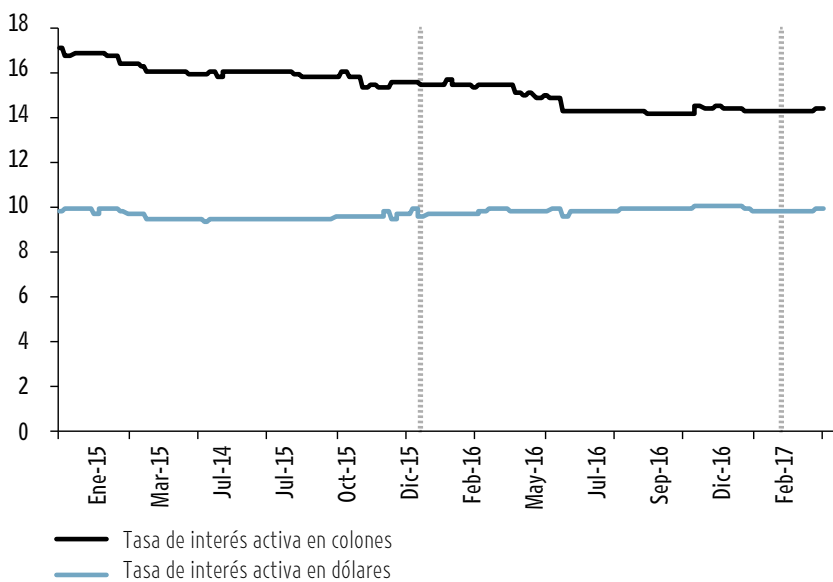


a/ En 2016 la TBP bruta disminuyó en 1,50%. De ese total, un 1,27% se explica por un cambio en la forma de cálculo (BCCR, 2017).

Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

GRÁFICO 3.39

Tasas de interés activas promedio, en colones y en dólares



Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

y por la relativa inflexibilidad de las tasas cobradas a los créditos. En el *Vigesimosegundo Informe Estado de la Nación* se analizó el desempeño de la

banca a partir de un indicador de eficiencia que se estima como la proporción de las ganancias netas que representan los gastos operativos. Cuanto mayor sea ese

RECUADRO 3.7

Medidas de política adoptadas por el Banco Central en el primer semestre de 2017

De acuerdo con el artículo 2 de la Ley Orgánica del Banco Central, los objetivos de esa institución son mantener la estabilidad interna y externa de la moneda nacional y asegurar su conversión a otras divisas. Durante el primer semestre de 2017, si bien los agregados monetarios y crediticios crecieron a tasas coherentes con el Programa Macroeconómico publicado en enero de ese año, el Banco detectó una mayor preferencia de los agentes económicos por ahorrar en moneda extranjera y trasladar sus créditos a colones. Este hecho se asoció a un “premio negativo” por acumular riqueza en moneda nacional: dada la expectativa de variación cambiaria, el rendimiento de los instrumentos en colones era inferior. El mercado cambiario registró un aumento en la demanda de divisas que no fue compensado por un incremento en la oferta, lo cual elevó el tipo de cambio. Para desestimular el proceso de conversión de colones a dólares, el BCCR inició

un ajuste gradual, tanto en su tasa de política monetaria (TPM) como en las tasas de sus instrumentos de captación de fondos en colones (bonos de estabilización monetaria, depósitos electrónicos a plazo, facilidad permanente de depósito). El primer ajuste de la TPM, de 50 puntos base (pb), entró en vigencia el 6 de abril. Sin embargo, el mercado cambiario mostró un comportamiento que el Banco consideró atípico, pues no era coherente con las trayectorias de mediano y largo plazo de las variables macroeconómicas que determinan este precio. La variación interanual del tipo de cambio pasó de 5% en promedio los primeros días de mayo, a 10,2% el 24 de ese mes, y ello exacerbó las expectativas de los agentes económicos. El BCCR siguió incrementando la TPM, la cual alcanzó un nivel de 4,5% el 8 de junio.

En ese contexto, el BCCR también puso en práctica la modalidad de intervención “entre días”, con la cual se busca moderar tendencias en la variación del tipo de cambio no alineadas con lo que dictan sus

determinantes de mediano y largo plazo. De esta forma la autoridad monetaria logró “ordenar” el mercado y moderar las expectativas de los agentes económicos. Asimismo, con el propósito de fortalecer la transmisión de los cambios en la TPM a las demás tasas en colones, decidió brindar al público en general la opción de ahorrar en moneda nacional directamente en el Banco Central, mediante la figura de “depósitos electrónicos a plazo”. La idea es ofrecer un instrumento de ahorro competitivo con respecto a lo que existe en el resto del sistema financiero, que tienda a restituir el premio por ahorrar en colones. Además de las medidas de corte monetario ya comentadas, el BCCR modificó el Reglamento de Operaciones Cambiarias de Contado (ROCC), manteniendo la coherencia con las disposiciones del Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero en esta materia.

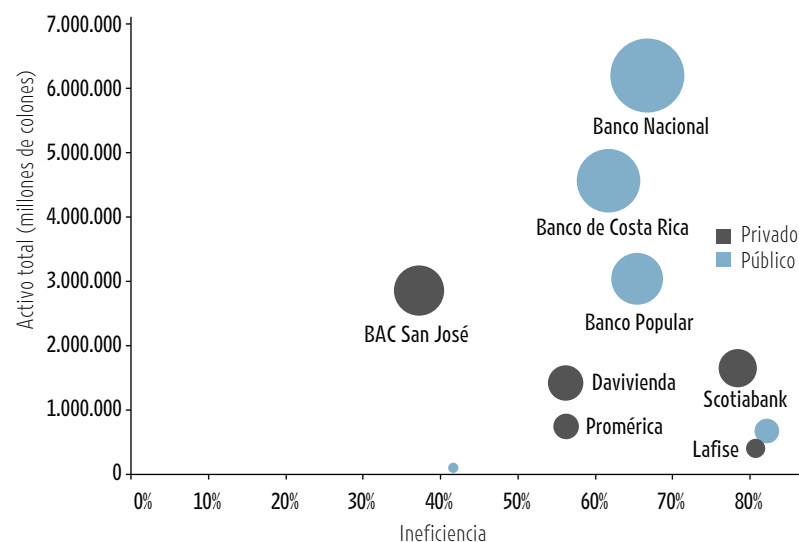
Fuente: BCCR, 2017.

indicador, menor es la eficiencia de la entidad. En 2016 el promedio de eficiencia del sector bancario fue de 62%, muy por encima de los principales referentes internacionales.

Los bancos estatales tienen gastos operativos elevados, que incrementan el margen de intermediación financiera. Además, como estas entidades controlan más del 70% de los activos y pasivos en colones, ello les ha permitido tener un poder oligopólico en el sector bancario (Villamichel, 2015). Estos dos factores limitan la reducción de las tasas de interés de mercado. Por su parte, los bancos privados se ajustan al comportamiento de los estatales. Por ello, la ineficiencia operativa y la falta de competencia en el sector bancario son los principales obstáculos que enfrenta el BCCR para lograr el funcionamiento efectivo del mecanismo de transmisión monetaria.

La eficiencia operativa es dispar entre entidades. En el sector público Bancrédito tiene el nivel de ineficiencia más elevado (sus gastos representan el 82% de los ingresos netos), en tanto que en el Banco de Costa Rica el indicador

GRÁFICO 3.40

Ineficiencia operativa^{a/} y activo total, según tamaño^{b/} de los bancos. 2016

a/ Cuanto menor sea el indicador, mayor es la eficiencia operativa del banco.

b/ El tamaño de las esferas refleja los activos totales de cada entidad. Se consideraron todos los bancos estatales y los cinco bancos privados más grandes, que en conjunto representan el 79% de los activos del sector.

Fuente: Jiménez-Fontana, 2017, con datos de la Sugef.

es similar al promedio nacional (62%; gráfico 3.40). En esta última entidad y en el Banco Nacional se observan mejoras desde 2013. El sector privado también

muestra diferencias: mientras en BAC San José los gastos operativos representan solo un 37% de los ingresos netos, en el Scotiabank la proporción es del 78%.

La tasa de interés activa promedio en dólares experimentó valores relativamente constantes, con una leve tendencia al alza en el 2016 y los primeros meses del 2017⁴⁶. La brecha entre las tasas para créditos en colones y dólares se redujo aun más entre enero de 2016 y febrero de 2017, hasta llegar a cuatro puntos porcentuales⁴⁷. Esto generó cambios en la composición del crédito, con un ligero incremento en la preferencia por créditos en moneda nacional. En promedio, los préstamos en dólares pasaron de representar un 47,3% en enero de 2006, a un 41,1% en febrero de 2017. Esta reducción puede deberse en parte a la convergencia en las tasas activas en colones y en dólares. No obstante, si se siguiera presentando una depreciación del colón similar a la de 2016, las transacciones en dólares podrían tornarse más atractivas. Esto, sumado a la persistencia de altas tasas en colones por la falta de efectividad en la transmisión de la TPM, podría revertir el proceso de “desdolarización” de la economía observado entre enero de 2006 y febrero de 2017 (Corrales, 2016; recuadro 3.8).

La elevada dolarización de los créditos, principalmente en bancos privados y otras instituciones, sigue siendo una preocupación para el BCCR, en vista de los riesgos que conlleva para la estabilidad económica. Cuanto mayor sea su deuda en moneda extranjera, más susceptibles se tornan los bancos a la volatilidad en los mercados internacionales, tal como lo demuestran los casos de varios países en la reciente crisis financiera. Asimismo, los receptores de préstamos en dólares se ven expuestos a alzas en las tasas de interés en esa moneda, lo que podría generar presiones adicionales sobre el sector bancario y aumentos en la morosidad, en especial entre quienes perciben ingresos en colones, pero tienen deudas en dólares.

Aunque la baja en la tasa de inflación registrada en 2015 y 2016 se debió en gran medida a la reducción de los costos internacionales de las materias primas y el petróleo, la política monetaria ha contribuido a la estabilización de los precios. La estimación de ese aporte es, en la práctica, un tema que debe ser analizado con mayor profundidad. En esta edición el Informe ofrece un primer análisis sobre

RECUADRO 3.8

Leve reducción en la dolarización de la economía

En los últimos once años la economía costarricense ha mostrado una leve tendencia a la “desdolarización”, que se refleja en la reducción de poco más de seis puntos porcentuales en la proporción de préstamos en moneda extranjera de los sectores bancario y financiero. Sin embargo, el cambio no es significativo y Costa Rica sigue siendo un país “bimoneda”, lo cual lo expone a perturbaciones externas.

Para los consumidores y los inversionistas, tener acceso a préstamos en colones y en dólares permite diversificar los riesgos; no obstante, para la autoridad monetaria, cuanto más dolarizada esté la economía, menor es el impacto de sus políticas de estabilización. Entre las medidas recientes que ha adoptado

el BCCR para “desdolarizar” el crédito se encuentran el establecimiento de un límite global de 9% al crecimiento del saldo de la cartera de crédito e inversiones del sector privado no financiero y un límite al crecimiento de la cartera de crédito e inversiones en dólares. Adicionalmente, en mayo de 2015 decidió someter a encaje las nuevas operaciones de endeudamiento externo de mediano y largo plazo del sistema financiero. El objetivo de esa medida es que las tasas de interés en moneda extranjera incorporen los riesgos asociados al uso de recursos externos en el proceso de intermediación (BCCR, 2016b).

Fuente: Krause, 2017

la eficacia de la política monetaria para lograr sus fines.

Si el objetivo de la autoridad monetaria consiste primordialmente en velar por la estabilidad de los precios, el comportamiento de la inflación sería la mejor medida para evaluar el desempeño de sus políticas. En los bancos centrales de Estados Unidos, Japón y Australia, entre muchos otros, los objetivos son tanto reducir la volatilidad de la inflación alrededor de sus metas, como mantener un crecimiento estable y sostenible. Dado ese contexto, en esta sección se estima la eficiencia de la política monetaria del BCCR, bajo el escenario hipotético de que esta entidad también busca reducir la volatilidad en el crecimiento económico (Krause, 2017). La eficiencia se define como la capacidad del BCCR para contrarrestar las alteraciones en la producción y la inflación, y se calcula como la correlación entre la varianza de la inflación y la actividad económica⁴⁸ igual a -1 (para más detalles, véase el Anexo Metodológico).

Entre enero de 2005 y diciembre de 2008 se registraron los menores niveles de eficiencia de la política. El indicador positivo significa que la inflación y el crecimiento se movieron en la misma dirección, y que la política monetaria no corrigió esa evolución. El valor más

cercano a la máxima eficiencia (-1) se dio entre enero de 2009 y diciembre de 2010 (-0,79), lo cual quiere decir que el BCCR tuvo mayor éxito neutralizando las distorsiones de demanda que afectaban la economía en la época de la crisis financiera de 2008-2009 (gráfico 3.41). La eficiencia de la política monetaria continuó, aunque con menor intensidad desde 2011. Finalmente, en el período más reciente (2015-2016) la eficiencia se redujo, debido a que la inflación estuvo muy por debajo de la meta del 3%, en un contexto de crecimiento moderado.

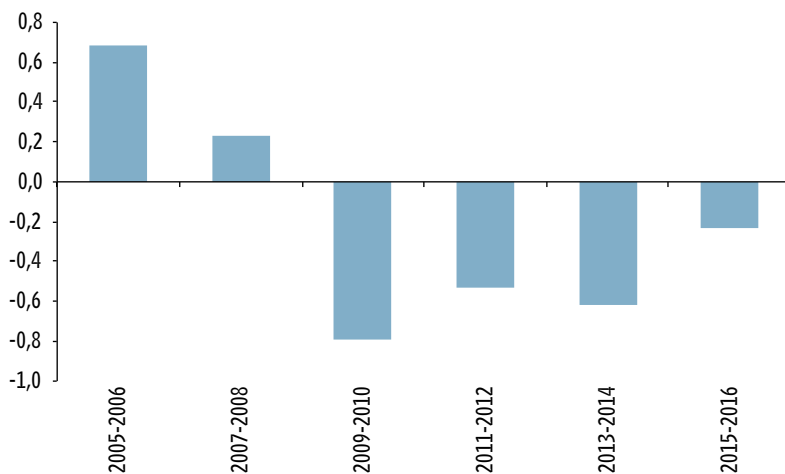
En años recientes el BCCR ha forjado un entorno de credibilidad de la política monetaria y una transición gradual hacia metas de inflación, pero esta última depende no solo de la estabilidad de los precios, sino también del tipo de cambio. Si hay expectativas de depreciación, ello podría generar presiones en los precios, que a su vez reducirían la efectividad de las acciones del Banco Central.



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
**ANÁLISIS MONETARIO
EN COSTA RICA**

véase Krause, 2017, en
www.estadonacion.or.cr

GRÁFICO 3.41

Indicador de eficiencia^{a/} de la política monetaria en Costa Rica

a/ La eficiencia de la política monetaria se estima como el coeficiente de correlación entre la varianza de la inflación y la varianza de la actividad económica cada dos años. Cuanto más se acerque el indicador a -1, más eficiente es la política monetaria.

Fuente: Krause, 2017, con datos del BCCR.

Impacto de los precios internacionales en los hogares: disparidades según nivel de ingreso

En una economía abierta al comercio y los flujos de capital como la costarricense, las variaciones en los precios internacionales pueden tener impactos significativos, tanto sobre la producción como sobre los hogares. En el primer caso, el país utiliza insumos del exterior para elaborar bienes o prestar servicios. En principio, entonces, un alza o una baja en los costos de estos productos debería traspasarse a lo que pagan los consumidores en el mercado local. En el caso de los hogares, una parte de los insumos que consumen es importada, por lo que un cambio en los precios externos debería tener un impacto en sus bolsillos.

Por tanto, si se sabe que la dinámica de los precios internos está relacionada con los cambios en los costos internacionales de las materias primas, energéticas y no energéticas, ¿cómo y con qué magnitud se da el “efecto traspaso”? Diversos factores inciden en ese proceso, entre ellos las estructuras de los mercados locales, la capacidad adquisitiva de los consumidores y el tipo de cambio. Además, los posibles impactos en el mercado interno pueden variar según se trate de aumentos o disminuciones en los precios externos

y según el nivel de ingreso de los hogares. Es de esperar que las familias de mayores recursos tengan más capacidad para absorber los cambios en su gasto, sobre todo en bienes de consumo básico. Por otra parte, es importante determinar cuáles son los bienes o servicios más sensibles a estas variaciones y si son consumidos principalmente por personas de bajos o altos ingresos.

Para empezar, conviene señalar que el costo de vida no es igual para todos los hogares pues, según su ingreso, consumen distintas canastas de bienes y servicios. Así, por ejemplo, en 2016, la variación en el costo de vida en Costa Rica fue de 0,11% para las familias de ingreso bajo, de 0,52% para las de ingreso medio, y de 1,28% para las de ingreso alto. A partir de esta información, Álvarez (2017) estimó el traspaso de los costos externos al mercado local según niveles de ingreso (para más detalles, véase el Anexo Metodológico). El estudio simuló el efecto acumulativo sobre los precios internos, de las variaciones en el valor de las materias primas internacionales⁴⁹.

Para la simulación se utilizaron los índices mensuales de precios de materias primas energéticas (petróleo crudo, gas natural y carbón) y no energéticas (metales, fertilizantes y bienes agrícolas; Banco

Mundial⁵⁰). Para estimar el impacto sobre el mercado local se usaron los registros del período julio 2006-febrero 2017, de los precios de las canastas de consumo de los hogares⁵¹ de ingreso bajo (deciles 1, 2, y 3) y alto (deciles 8, 9, y 10)⁵².

De las doce agrupaciones en que el INEC divide los precios de los bienes y servicios, las diferencias de mayor magnitud según nivel de ingreso corresponden a las categorías de alimentos y bebidas no alcohólicas, y transporte. Para los hogares de renta baja, el peso que tienen los alimentos y las bebidas no alcohólicas en su canasta de consumo es el doble que para los de ingreso alto. En cambio, para las familias de más recursos el transporte tiene una importancia casi 2,4 veces superior a la proporción que registran las de bajos recursos. Dadas estas diferencias, es de esperar que los cambios en los precios de las materias primas se trasladen en magnitudes distintas según el nivel de ingreso.

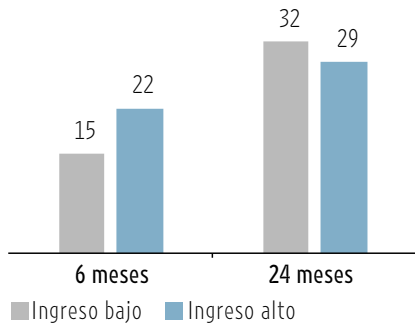
En el caso de las materias primas energéticas el análisis arrojó dos hallazgos relevantes: por una parte, que la canasta de los hogares de ingreso alto reacciona con mayor rapidez ante variaciones en los precios internacionales, pero, por otra parte, que el efecto acumulado en los precios de los hogares de ingreso bajo es proporcionalmente mayor. Ante un aumento externo (una desviación estándar) en el precio de las materias primas, después de seis meses se traspasa a la canasta de ingresos bajos un 15% del incremento, mientras que para la canasta de ingresos altos la reacción es de 22%. Sin embargo, después de 24 meses el efecto acumulado es de 32% para los primeros y de 29% para los segundos (gráfico 3.42). Esto puede deberse a que el alza en los precios de la energía impacta de manera menos directa los productos que conforman la canasta de las familias de bajos ingresos y que utilizan los combustibles como insumo, por lo que se genera un efecto rezagado en los precios para estos hogares. En cambio, para las familias de más alto ingreso, cuya proporción de gasto en transporte es mucho mayor, el efecto ocurre con más antelación.

En el caso de las materias primas no energéticas, el impacto es mayor en los hogares de ingreso alto en el corto plazo

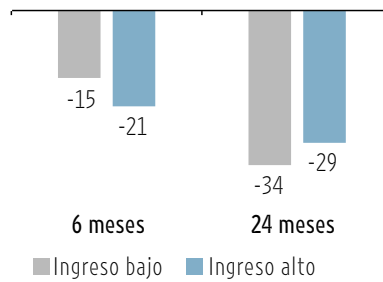
GRÁFICO 3.42

Porcentaje de las variaciones en los precios internacionales de las materias primas que se traspa^{a/} a los precios locales, según nivel de ingreso

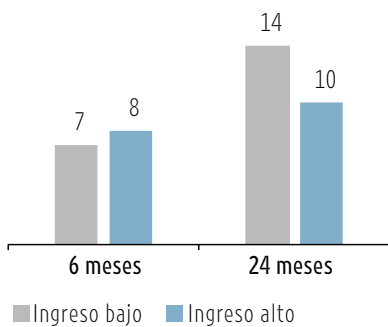
Aumento en el índice de precios de materias primas energéticas



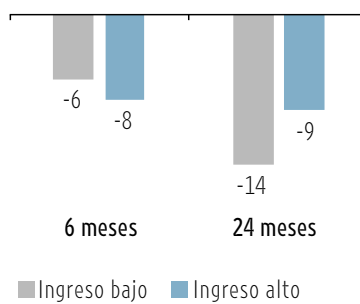
Disminución en el índice de precios de materias primas energéticas



Aumento en el índice de precios de materias primas no energéticas



Disminución en el índice de precios de materias primas no energéticas



a/ Traspaso de una variación igual a una desviación estándar.

Fuente: Esquivel, 2017, con datos del INEC y el Banco Mundial.

(seis meses), pero en el mediano plazo es mayor para los de ingreso bajo. Esto es importante porque este rubro incluye bienes que forman parte de la canasta básica y, además, tienen un mayor (e inflexible) peso en el gasto de consumo de las familias de menos recursos.

Otro hallazgo interesante es que el traspaso de las variaciones de precios es menor para las materias primas no energéticas que para las energéticas. Esto posiblemente se debe a que el petróleo crudo es el de mayor peso entre estas últimas y afecta de manera directa e indirecta a una amplia gama de otros bienes y servicios. Los cambios en las materias primas no energéticas no impactan tan-

tos productos locales al mismo tiempo como lo hace el petróleo.

Un aspecto por considerar es que una parte de las diferencias en la magnitud y oportunidad de los “efectos traspaso” puede obedecer a un factor puramente regulatorio. En Costa Rica, los precios de una serie de bienes y servicios son regulados por diversas entidades públicas, para lo cual cada una aplica su propia metodología. Hay una gran cantidad de productos regulados en los que inciden los precios del petróleo (combustibles, servicios de transporte público y electricidad), mientras que el arroz es el único bien regulado que se ve afectado directamente por variaciones en los precios

internacionales de materias primas no energéticas.

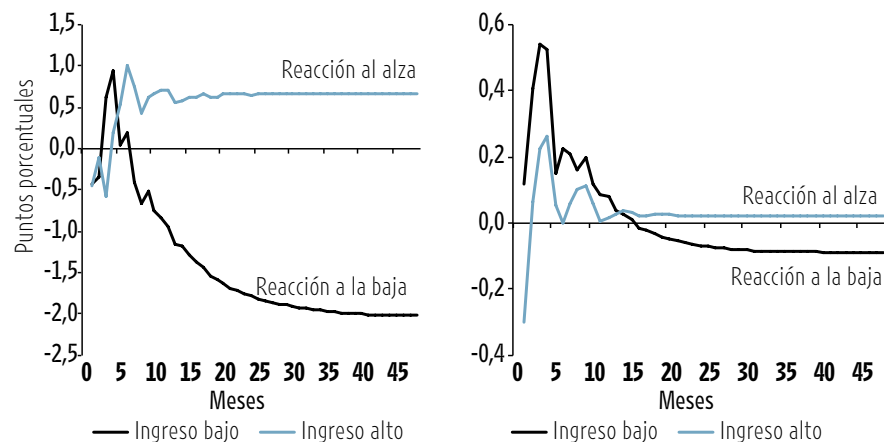
La respuesta de los hogares ante cambios en los precios depende de su estilo de vida y su capacidad de pago. Si los productos que consumen las familias no tienen muchos sustitutos en el mercado, para las empresas será más fácil traspasar al consumidor los aumentos en el precio de sus insumos, en contraste con las disminuciones. Cuando después de varios meses el efecto acumulado de los precios locales es mayor ante los incrementos que ante las reducciones, se considera que existe una “reacción al alza”; en caso contrario se habla de una “reacción a la baja”.

Esquivel (2017) estimó un indicador de las diferencias en las respuestas de los precios locales ante cambios externos. Si el indicador es mayor a cero significa que existe una “reacción al alza”, y si es menor a cero se trata de una “reacción a la baja”. En el caso de las materias primas energéticas, las familias de ingresos bajos son más sensibles al alza durante los meses inmediatamente posteriores a la variación, pero luego el efecto es contrario, lo cual evidencia un rezago en la fijación de precios regulados, como el del transporte público (gráfico 3.43). Por su parte, las familias de ingresos altos muestran una mayor “reacción al alza”, lo cual indica que, pasados los primeros meses, estos hogares prefieren mantener su estilo vida en el consumo asociado a materias primas energéticas, como el uso de transporte individual.

En lo que concierne a las materias primas no energéticas, es importante señalar que la mayoría de las variaciones recae sobre los productos alimenticios⁵³, que probablemente tienen pocos sustitutos en el mercado para las familias de ingresos bajos. Ante cambios en los precios, esos hogares tienen una “reacción al alza” durante los primeros meses, pero después de un año el efecto se revierte. Estos resultados sugieren que para los grupos de menores recursos la sustitución entre productos alimenticios ocurre después de varios meses. En los hogares de ingreso alto también existe una “reacción al alza” en el primer año, pero después no se observan diferencias en la respuesta del mercado local ante aumentos y disminuciones en los precios internacionales.

GRÁFICO 3.43

Diferencia en la reacción dinámica^{a/} de los precios locales ante variaciones en los precios internacionales

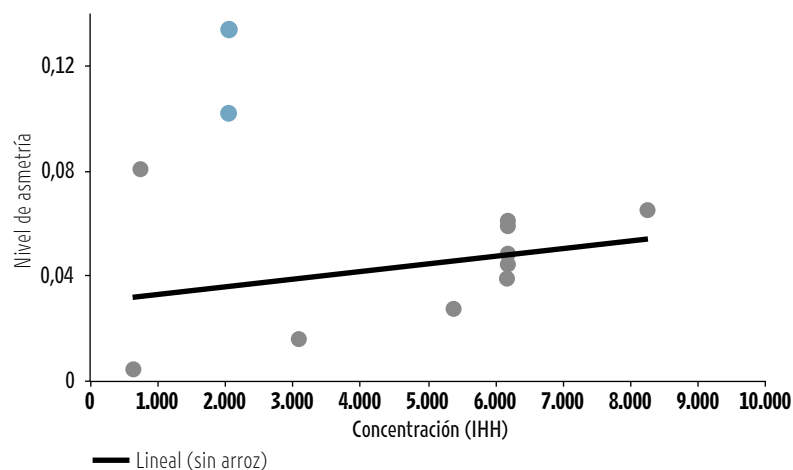


a/ El gráfico muestra la brecha en la reacción del efecto acumulativo de un aumento con respecto a una disminución en el precio internacional. Para ambos casos, la variación en el precio internacional es de una desviación estándar. El modelo parte de que la reacción de los precios locales ocurre a largo de varios meses.

Fuente: Esquivel, 2017, con datos del INEC y el Banco Mundial

GRÁFICO 3.44

Relación^{a/} entre la concentración de oferentes y el nivel de reacción^{b/} en el traspaso^{c/}



a/ El estadístico t de la pendiente cuando se incluyen todos los productos es de 0,21, lo cual no es significativamente distinto a cero, mientras que este indicador es de 1,57 cuando se excluye el arroz, lo cual es estadísticamente significativo distinto a cero.

b/ Solo se consideran los productos con "reacción al alza".

c/ Los puntos en color azul son los indicadores de concentración y reacción para el índice de precios del productor y el consumidor de arroz.

Fuente: Álvarez y Esquivel, 2016, con datos del BCCR.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE ASIMETRÍAS EN EL TRASPASO DE PRECIOS DE MATERIAS PRIMAS AL COSTO DE VIDA SEGÚN NIVEL DE INGRESO

véase Esquivel en www.estadonacion.or.cr

De acuerdo con Álvarez y Esquivel (2017), las estructuras de mercado podrían explicar las diferencias en la manera en que los precios responden a incrementos o reducciones en los costos internacionales. Si en un mercado existen pocos productores y/o importadores, estos van a tener mayor control de los precios. Para analizar este punto, se comparó la concentración de oferentes y las diferencias en la respuesta del precio local para trece productos⁵⁴ en los que se encontró evidencia de "reacción al alza". La estructura del mercado se estima con el índice de Herfindahl-Hirschman (IHH)⁵⁵, que toma valores entre 0 y 10.000; cuanto más alto es el indicador, mayor es la concentración de oferentes en el mercado.

La relación entre la concentración de mercado y la reacción es poco significativa⁵⁶, pero cuando se excluyen los precios del arroz para el productor y el consumidor, se observa que mayores grados de concentración de las empresas se asocian con mayor reacción en el traspaso de los precios de materias primas⁵⁷ (gráfico 3.44). Para Álvarez y Esquivel (2017), el caso del arroz es atípico, pues aunque existe una gran cantidad de empresarios (baja concentración), tiene uno de los niveles más altos de "reacción al alza". Esto se podría explicar porque, si bien tiene muchos productores, el sector está altamente concentrado en la fase agro-industrial y comercial, lo que le otorga mayor poder de mercado (PEN, 2013).

La particularidad del caso del arroz se evidencia en el hecho de que el precio interno siempre aumenta, sin importar el comportamiento del precio internacional. Esto puede ser un reflejo de cómo la ausencia de mecanismos de mercado competitivo a lo largo de la cadena de comercialización afecta el traspaso de costos. Es claro, en todo caso, que esta

dinámica perjudica al consumidor. Un aspecto relevante es que los industriales e importadores⁵⁸ venden este producto en el mercado local a un precio regulado que fija el Ministerio de Economía, por lo que no existe incentivo para trasla-

dar eventuales reducciones en el precio internacional. Estos resultados muestran la importancia de revisar la estructura de organización industrial de los principales componentes de la canasta básica del país.



PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
**EFFECTO DE LOS CAMBIOS EN LOS
PRECIOS INTERNACIONALES DE LAS
MATERIAS PRIMAS**

véase Álvarez y Esquivel, en
www.estadonacion.or.cr

La coordinación del capítulo estuvo a cargo de Pamela Jiménez-Fontana y Eduardo Alonso.

Se elaboraron los siguientes insumos: *Crecimiento económico y encadenamientos de empleo*, de Karla Meneses (UDLA-Ecuador) y Gabriela Córdova (UDLA-Ecuador); *Situación monetaria en Costa Rica*, de Stefan Krause; *Percepciones ciudadanas sobre las propuestas de reforma fiscal en Costa Rica*, de Vanessa Beltrán y Jesús Guzmán; *Mejora regulatoria y simplificación de trámites en Costa Rica*, de Eduardo Alonso; *Análisis de las finanzas públicas en Costa Rica. Origen y estado de una crisis latente*, de Mauricio Soto, y *Análisis de redes de la matriz insumo-producto de Costa Rica*, de Vladimir González y Esteban Durán.

Se recibieron las siguientes contribuciones:

Asimetrías en el traspaso de precios de materias primas al costo de vida según nivel de ingreso, de Manfred Esquivel; *Efecto de cambios de precio en materias primas sobre los precios domésticos en Costa Rica: ¿influye el nivel de competencia en los mercados?*, de Cristian Álvarez y Manfred Esquivel; *Cambio demográfico y evolución del pacto generacional en Costa Rica*, de Pamela Jiménez-Fontana y Luis Rosero-Bixby; *Avances del SBD como política pública de inclusión financiera*, de Francisco Sancho; *Evolución de los flujos de comercio internacional de Costa Rica tras los tratados de libre comercio*, de Francisco Gamboa; *Los retos para la productividad empresarial en los cantones de Costa Rica. Un análisis de la estructura económica cantonal, acceso a tecnologías, semiformalidad empresarial y participación de la mujer*, de Lizette Brenes, Ligia Bermúdez y Agustín Gómez, y *Pensiones en Costa Rica: equilibrio y solidaridad*, de Rafael Chavarría, Jorge Víquez y Álvaro Ramos.

Un agradecimiento especial a Eduardo Alonso, José Luis Arce, Vladimir González, Miguel Gutiérrez, María Estelí Jarquín, Valerie Lankester, Karla Meneses (UDLA-Ecuador), Leonardo Merino, Ricardo Monge, Edgar Robles, Susan Rodríguez, María Santos, Jorge Vargas y Pablo Villamichel, por sus comentarios como lectores críticos. Al Observatorio de Mipymes de la UNED, el CIEP y el IICE de la UCR, el Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa, el INEC, el BCCR, el Ministerio de Hacienda, la Sugef y Procomer, por el acceso a sus bases de datos. A Nelson Castillo (INEC), Miguel Gutiérrez, Evelyn Muñoz, Gabriela Saborío y Jacqueline Zamora (BCCR), por la información aportada. A Hannia Vega y José Antonio Ventura, por el apoyo en la construcción de la base de datos de exoneraciones fiscales. A Rafael Segura y Ariel Solórzano por el procesamiento de información.

La edición técnica fue realizada por Pamela Jiménez-Fontana, Jorge Vargas Cullell, y Leonardo Merino.

La revisión de cifras la efectuó Pamela Jiménez-Fontana.

Los talleres de consulta se realizaron los días 7 de febrero, 23 y 31 de mayo, 1 de junio y 19 de julio de 2017, con la participación de: Alonso Alfaro, Ronald Alfaro, Eduardo Alonso, Felipe Alpízar, José Arce, Vanessa Beltrán, Margarita Bolaños, Edna Camacho, David Cardoza, Rafael Carrillo, Zeidy Cedeño, Adriana Chacón, Carlos Chaverri, Marianela Córdoba, Esteban Durán, Ivannia García, Vladimir González, Velia Govaere, Milena Grillo, Jesús Guzmán, Silvia Hernández, Mario Herrera, Pamela Jiménez, Stefan Krause, Valerie Lankester, José León, Leonardo Merino, Mauricio Miranda, Ricardo Monge, Bertha Mora, Jaime Mora, Héctor Morales, Roxana Morales, Jeffrey Orozco, Priscilla Piedra, Bruno Quesada, Oscar Quesada, Álvaro Ramos, Edgar Robles, Adolfo Rodríguez, Roberto Salom, María Santos, Oscar Torres, Andrés Valenciano, Jorge Vargas, Pablo Villamichel, Jessica Víquez, Saúl Weisleder, Sandro Zolezzi, Norberto Zúñiga y Joyce Zürcher.

NOTAS

- 1** Por empleo decente se entiende aquel que se da en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad (OIT, 1999).
- 2** La competitividad auténtica se refiere a la presencia de ventajas productivas adquiridas (competitivas y no comparativas), unida a la incorporación del progreso técnico y el aumento de la productividad (Hernández, 2004).
- 3** También debe estar fundamentada en la remoción de los factores estructurales que causan inflación inercial.
- 4** 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** Para efectos de este Informe se considera que el período de crisis corresponde a los años 2008 y 2009, aunque las primeras señales de alerta se presentaron a finales de 2007.
- 6** Las estimaciones presentadas en este capítulo se realizaron a partir de las cuentas nacionales de enero del 2017. Por ende, las cifras pueden diferir de los datos publicados en actualizaciones posteriores a esa fecha.
- 7** Los aportes al crecimiento se estiman a partir de las cifras nominales.
- 8** Los datos de Procomer no son comparables con las cifras de cuentas nacionales, por diferencias metodológicas.
- 9** De acuerdo con Procomer, el régimen de perfeccionamiento activo permite que las empresas reciban mercancías exoneradas temporalmente de impuestos.
- 10** Estos productos son: banano, piña, otros dispositivos de uso médico, prótesis de uso médico, otras agujas y catéteres, cánulas e instrumentos similares, equipos de infusión y transfusión de sueros, café oro, jugos y concentrados de frutas, los demás jarabes y concentrados para la preparación de bebidas gaseadas, cables eléctricos, medicamentos, llantas, jeringas incluso con aguja, textiles y confección, aparatos de electrodiagnóstico, materiales eléctricos, antisueros, artículos de plástico para el envasado, salsas y preparaciones y aceite de palma.
- 11** Las referencias que aparecen anteceditas por la letra "E" corresponden a entrevistas o comunicaciones personales realizadas durante el proceso de elaboración de este Informe. La información respectiva se presenta en la sección "Entrevistas", de las referencias bibliográficas de este capítulo.
- 12** Este análisis se realizó con el *software* Magic Plus de Cepal (2017b), el cual cuenta con información de todas las partidas arancelarias de exportaciones e importaciones.
- 13** Rubros a dos dígitos del Sistema Armonizado Centroamericano.
- 14** La concentración se midió con el índice Herfindahl-Hirschmann, el cual se calcula como la suma de los cuadrados de las participaciones relativas de cada socio comercial en las exportaciones totales de bienes. Por lo tanto, la estimación toma en cuenta el número total y la distribución de las participaciones de los destinos de exportación.
- 15** Estos servicios consisten en procesos de ensamblaje o reparación de productos que las empresas internacionales encargan a sus filiales en Costa Rica.
- 16** Este nivel fue superior al crecimiento de la fuerza laboral (52.543 personas).
- 17** Ambas variables resultan significativas con un nivel de confianza del 95%.
- 18** Este resultado es consistente con los fundamentos teóricos de la demanda laboral. Para mayor detalle puede consultarse Maluenda, 1991, y Garay, 1998.
- 19** CIU a dos dígitos.
- 20** El IPS es un indicador que mide el desarrollo humano de forma integral, a partir de doce dimensiones sociales y ambientales, de modo que complementa el PIB y otras variables asociadas al desarrollo desde el punto de vista meramente económico. Su medición en Costa Rica forma parte de la estrategia "Costa Rica Propone", que impulsa un conjunto de entidades públicas, privadas y académicas.
- 21** Coeficiente de correlación de Pearson $r = -0,24$ al 95% de significancia.
- 22** Coeficiente de correlación de Pearson $r = -0,58$ al 95% de significancia.
- 23** El régimen definitivo está compuesto por todas las empresas que, a diferencia de las pertenecientes al régimen especial, no gozan de beneficios fiscales.
- 24** De acuerdo con Arguedas (2017), la cría de ganado es una de las actividades que tienen encadenamientos clave para la economía costarricense, puesto que demanda y ofrece insumos para la producción.
- 25** El análisis se realizó a nivel de demanda intermedia, la cual corresponde a las compras y ventas de insumos para elaborar productos finales.
- 26** Decreto ejecutivo 37026-MEIC-MAG-S, de mayo de 2012, sustituido por el decreto ejecutivo 39506 de diciembre de 2015, en el cual se incluyeron los trámites de renovaciones y permisos temporales, para aprovechar al máximo las nuevas herramientas tecnológicas.
- 27** El Ministerio de Hacienda y el INS no se incorporaron a este proceso.
- 28** La legislación estipula que en el Consejo Rector participa un miembro independiente nombrado por el Consejo de Gobierno, a partir de una terna remitida por el Colegio de Profesionales en Ciencias Económicas de Costa Rica. El perfil y las competencias de esa persona están definidos en el reglamento de la ley del SBD.
- 29** En el FDC, los bancos administradores deben colocar los créditos en la misma moneda en que le fueron concedidos.
- 30** No considera fondos comprometidos, que suman cerca de un 10% más de los activos.
- 31** Los beneficiarios que no puedan completar el respaldo de garantía para obtener un préstamo y califiquen dentro del rango de pobreza, pueden acceder a un complemento de hasta un 25% de garantía adicional, proporcionado por el IMAS. En casos de desastres oficialmente declarados como emergencia nacional, la garantía máxima podrá ser de hasta el 90% en operaciones de crédito solicitadas por los afectados.
- 32** Una vez deducido el 6% de los ingresos ordinarios que corresponde como asignación mínima al Poder Judicial.
- 33** La base de datos no registra las exoneraciones incluidas en los tratados de libre comercio y en el Presupuesto Nacional.
- 34** La única ocasión en que este indicador disminuyó fue en 2008, cuando la deuda pública como porcentaje del PIB registró su valor más bajo.
- 35** El rendimiento se calcula como el promedio simple de la tasa pagada en las emisiones colocadas en el exterior.
- 36** La tasa de interés que pagan los TPRAS utiliza la curva de rendimiento soberano, al mismo tiempo que considera el plazo de vigencia del título.
- 37** La brecha del producto se mide como la diferencia entre el PIB corriente y el PIB potencial. El primero es estacionalizado y el segundo es desestacionalizado.
- 38** En esta investigación solo se consideró el primer bono demográfico. El segundo resulta de una mayor disponibilidad de capital por trabajador, que puede generar incrementos en la productividad.
- 39** Estas cifras corresponden a la edad y el salario promedio atribuidos a los afiliados del seguro de salud en junio de 2015, en el rango de 20 a 24 años de edad.

- 40** Además se asume que las inversiones de los aportes tendrán un rendimiento real de 3,5%.
- 41** Cualquier modificación de alguno de los supuestos (crecimiento de los salarios, edad de retiro, tipo de beneficio, entre otros) cambiaría significativamente los resultados.
- 42** Con las 781 entrevistas y un nivel de confianza del 95%, se estima un error muestral de +3,5 puntos porcentuales para las variables dicotómicas, asumiendo máxima variabilidad.
- 43** Se utilizaron los aumentos de distintos tipos de impuestos como variables dependientes, las cuales fueron construidas de forma binaria: apoyo o rechazo.
- 44** Pignataro (2016) indica que, en el caso de variables dicotómicas, el uso de la V de Cramer permite identificar si las variables poseen una asociación alta o baja. En Ciencias Sociales, el punto de corte que se puede considerar alto es 0,4.
- 45** Al momento de redactarse este capítulo, entre el 28 de febrero y el 31 de mayo de 2017, el tipo de cambio continuó su tendencia al alza, principalmente debido al aumento en el precio del petróleo.
- 46** Cabe señalar que la ligera alza en la tasa para préstamos en dólares es 0,15 puntos porcentuales menor que el incremento combinado de 0,50 puntos porcentuales en la tasa del Banco de la Reserva Federal (FED) de Estados Unidos, el cual se efectuó en dos tramos de 0,25 puntos porcentuales, uno en diciembre de 2015 y otro en diciembre de 2016.
- 47** Esta reducción es cercana a la depreciación de 3% que tuvo el colón entre febrero de 2016 y febrero de 2017, lo cual sería consistente con una paridad de intereses y un premio al riesgo de activos en moneda nacional igual al 1%.
- 48** El coeficiente se calcula tomando la covarianza entre la inflación y la actividad económica, y dividiéndola entre el producto de las desviaciones estándar de la inflación y la actividad económica.
- 49** El estudio realizó un modelo de valores autorregresivos.
- 50** Véase <http://www.worldbank.org/en/research/commodity-markets>. Las series originales son índices de precios (2010=100) construidos con datos en dólares estadounidenses.
- 51** El INEC reagrupa los hogares del área urbana en tres grupos según su nivel de ingreso. Luego se determina la correspondiente canasta representativa con base en los hábitos de consumo, se definen los ponderadores para cada grupo de ingreso y se construye los respectivos índices de precios con la información base sobre variaciones que recoge el IPC.
- 52** Durante el período que abarca la muestra utilizada (julio 2006-febrero 2017) se realizaron cambios metodológicos en la base de información que se emplea para conformar la canasta del IPC. Algunos de ellos fueron la ampliación del área de cobertura geográfica, la composición de la canasta de consumo, la composición y tamaño de la muestra de establecimientos informantes, las especificaciones de las variedades de los artículos y el tratamiento de los precios, entre otros. El INEC realizó un enlace de las series a la base junio 2015, a fin de contar con información para el análisis de un período largo.
- 53** Este grupo tiene un peso de 34% en la canasta de bienes y servicios de los hogares de ingreso bajo.
- 54** Harina y subproductos de harina, pan cuadrado, pastas, alimento para ganado, pollo, productos de pollo, pechuga de pollo, muslo de pollo, pollo entero, alas de pollo, arroz para el consumidor, arroz para el productor y fertilizantes.
- 55** La información base para el cálculo del IHH corresponde a las ventas reportadas por las empresas.
- 56** El estadístico t de la pendiente cuando se incluyen todos los productos es de 0,21, lo cual no es significativamente distinto a cero.
- 57** El estadístico t de la pendiente cuando se excluye el arroz es de 1,57, lo cual al 10% de significancia es significativamente distinto a cero.
- 58** Alrededor del 65% del arroz que se consume en Costa Rica es importado.