

CAPÍTULO

3

INFORME ESTADO DE LA NACIÓN

BALANCE

Oportunidades, estabilidad y solvencia económica

INDICE

Hallazgos relevantes	117
Valoración general	119
Valoración del anterior Informe Estado de la Nación 2022	120
Aspiraciones	
Introducción	121
Recrudescimiento de las desigualdades productivas y laborales afectan a sectores más vulnerables	121
Regreso a niveles promedio de crecimiento mantiene una limitada generación de oportunidades laborales	122
Aumento de la productividad deja rezagada a la economía tradicional y regiones periféricas	131
Persisten dificultades estructurales para el desarrollo de oportunidades empresariales	135
Alta desigualdad provoca que mayoría de hogares no tengan capacidad de ahorro	141
Vulnerables finanzas públicas crean más restricciones a la inversión para el desarrollo humano	145
País logra déficit fiscal más bajo en quince años con mayores desafíos en endeudamiento y gasto público	145
Sistema político crea nuevas excepciones a la disciplina fiscal	151
Importantes rezagos en los sistemas de información y transparencia fiscal	153
Adverso entorno monetario perjudica la inversión y a los hogares más vulnerables	154
Aumentos en los precios afectaron más a familias de menores ingresos	155
Fuerte volatilidad del tipo de cambio obliga al BCCR a una mayor intervención	156
Política monetaria contractiva genera resistencias públicas	160

HALLAZGOS RELEVANTES

- En el 2022, la producción costarricense creció un 4,3%, lo cual significó un regreso al promedio de largo plazo antes de la pandemia. Sin embargo, la dualidad productiva se profundizó: mientras que el régimen especial, compuesto principalmente por las zonas francas, creció 11,9%, el definitivo lo hizo al 3,4%.
- Entre el segundo trimestre del 2021 y mediados del 2022 se registró una recuperación del empleo, que alcanzó el nivel previo a la pandemia; durante los primeros meses del 2023 se observó una desaceleración en la variación neta de puestos de trabajo.
- Las actividades vinculadas al régimen especial, como la industria manufacturera, las actividades profesionales y otros servicios como el comercio son los únicos que superan el nivel de producción y empleo prepandémicos.
- Entre el 2016 y el 2021, el crecimiento de la productividad de las zonas francas creció un 10,6%, mientras que en el resto de la producción este crecimiento fue de -0,1%. Estos resultados evidencian que las zonas francas son el principal motor del dinamismo de la productividad en los últimos años.
- Los cantones de la Gran Área Metropolitana (GAM) concentran el mayor aporte a la productividad total del país, mientras que fuera de la GAM se observan los mayores rezagos.
- El 75% del parque empresarial está compuesto por empresas micro, las cuales generan el 14% del empleo y 15% de las ventas.
- Las microempresas dedicadas al mercado local, no exportadoras y del sector construcción tienen las mayores dificultades para sobrevivir en el tiempo.
- Un 54% del pago en remuneraciones se concentra en hogares de mayor ingreso, mientras que a los del primer quintil solamente les correspondió un 3%.
- Solo los hogares de mayores ingresos (quinto quintil) tienen en promedio una tasa de ahorro positiva, lo cual evidencia las dificultades de la mayor parte de familias en el país para acumular capital.
- En el 2022, el déficit financiero del Gobierno Central fue de 2,5% del PIB: el más bajo desde el 2009.
- Aunque el régimen especial mantiene tasas de crecimiento elevadas de hasta dos dígitos, incide poco sobre la recaudación fiscal, debido a las exenciones de que goza dicho régimen.
- El crecimiento efectivo del gasto público en el 2022 fue de 1,4%, la segunda cifra más baja desde que se tienen registros (2006).
- En el 2022, el país experimentó un fuerte aumento en los precios que alcanzó en agosto una tasa de 12,1%, la más alta desde el 2009. En 2023, la inflación regresó al rango meta del Banco Central.
- En junio del 2022, Costa Rica alcanzó un tipo de cambio de 698 colones por dólar, el más alto desde que se tienen registros, muy por encima del nivel de largo plazo. En los siguientes quince meses se registró una fuerte apreciación cambiaria y al cierre de esta edición el dólar se cotizaba en el nivel más bajo en el último quinquenio.
- Después de 18 meses de mantener una muy baja tasa de política monetaria en 0,75%, en noviembre del 2021 la autoridad monetaria la aumentó hasta alcanzar un máximo de 9% en febrero del 2023.

Cuadro 2.1

Resumen de indicadores económicos. 2017-2022^{a/}

Indicador	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Promedio 2012-2022
Oportunidades							
Crecimiento del PIB real por persona (%)	3,0	1,5	1,3	-5,3	6,7	3,3	2,1
Crecimiento real del ingreso nacional disponible por persona (%)	1,5	0,7	1,0	-5,0	4,4	0,3	1,6
Formación bruta de capital/PIB (%)	18,2	18,0	16,1	16,3	16,8	16,2	17,7
Crédito al sector privado (% PIB)	45,6	45,9	41,9	44,5	42,5	39,7	42,6
Crecimiento de las exportaciones de bienes (dólares corrientes) ^{b/}	7,1	6,1	0,8	2,1	23,7	9,3	6,3
Tasa de desempleo abierto (%) ^{c/}	9,3	12,0	12,4	20,0	13,7	11,7	11,5
Índice de salarios mínimos reales (enero 1995=100) ^{d/}	127,2	127,5	128,6	130,9	129,3	122,8	125,2
Ingreso promedio real mensual de las personas ocupadas ^{e/}	565	560	575	556	558	551	560
Índice de términos de intercambio (2017=100)	100,0	98,3	99,0	99,8	93,3	87,0	95,5
Estabilidad							
Inflación (IPC 2020=100) (%)	2,6	2,0	1,5	0,9	3,3	7,9	2,9
Déficit comercial/PIB (%) ^{f/}	8,7	8,5	7,1	3,8	6,2	8,3	9,0
Déficit de cuenta corriente/PIB (%) ^{g/}	3,6	3,0	1,3	1,0	2,5	3,7	3,2
Tipo de cambio efectivo real multilateral (1997=100) ^{h/}	83,8	85,8	85,8	85,0	93,5	93,1	84,9
Resultado financiero del Gobierno Central/PIB (%) ^{i/}	-5,9	-5,7	-6,7	-8,0	-5,0	-2,5	-5,4
Solvencia							
Ahorro nacional neto/PIB (%)	8,9	8,9	9,0	9,5	10,1	8,7	9,2
Reservas internacionales netas como % del PIB ^{j/}	11,8	12,0	13,8	11,6	10,7	12,5	12,9
Deuda interna del Gobierno Central/PIB (%) ^{k/}	37,0	41,2	43,8	50,8	51,1	47,5	38,2
Deuda pública externa/PIB (%) ^{l/}	10,1	10,7	12,6	16,2	16,9	16,3	11,3
Gasto público en educación/PIB (%) ^{m/}	7,4	7,1	7,0	6,9	6,4	5,7	6,9

a/ Estimaciones con base en datos de cuentas nacionales del 16 de agosto 2023.

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 de empleo corresponden a la cifra para el cuarto trimestre de la Encuesta Continua de empleo.

d/ Promedio del año.

e/ Deflactado con el promedio IPC 2020. Cifra en miles de colones.

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

g/ Utiliza Manual de Balanza de Pagos 6.

h/ El año base es 1997. Para el cálculo de este indicador se utiliza el índice de 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 del 2006, debido a los cambios metodológicos en la base del cálculo de ingresos y gastos fiscales.

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

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

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.

m/ El dato es tomado de la STAP del Ministerio de Hacienda.

Valoración general

A dos años de la disrupción de la pandemia, en el 2022 y primeros meses del 2023 la economía costarricense retornó a la senda de crecimiento de largo plazo y obtuvo los mejores resultados fiscales en catorce años. Sin embargo, en este período se experimentaron mayores desigualdades en la productividad, la generación de empleo y la contribución fiscal entre diversos sectores. Por su parte, la mejora en la sostenibilidad de las finanzas públicas se efectuó mediante recortes en el financiamiento de la política y de la inversión social, lo cual aumenta la vulnerabilidad de las personas y el territorio. En este sentido, las recientes mejoras no están resolviendo las brechas que afectan a grandes sectores de la población, e incluso están profundizando el desgaste de las bases fundamentales para el desarrollo humano.

En el 2022, la producción costarricense creció un 4,3%. Este dinamismo no es incluyente y genera escasas oportunidades para los sectores empresariales y laborales más vulnerables. La mayor parte de este impulso se explica por el fuerte incremento en las exportaciones, mientras que el consumo de los hogares, que representa el 61% de la demanda, mantiene un comportamiento moderado y la economía para el mercado interno camina a un paso más lento. Estas asimetrías mantienen, desde hace décadas, una limitada generación de nuevos puestos de trabajo. Aunque en el 2022 hubo una mejora en este indicador, fue insuficiente y, además, efímera, pues en los primeros meses del 2023 se experimentó una desaceleración. Como ha reportado este Informe, son pocos los sectores que lograron recuperar tanto el nivel de producción como el de empleo que tenían antes de la pandemia y varios están produciendo más con menos personal.

Entre 2020 y 2022, el déficit fiscal se redujo de 8,0% a 2,5% del PIB, un fuerte ajuste, incluso cuando se compara con lo ocurrido en otros países. Este resultado se logró a partir de una política de austeridad fiscal basada en recortes en la inversión social, como la educación pública. En el corto plazo, esto afecta de forma directa a las familias de menores recursos y profundiza los problemas que actualmente causa la falta de calificación educativa en el mundo del trabajo. En el mediano, el país está reduciendo el capital humano para apalancar su desarrollo humano. A pesar de la restricción en el gasto, se mantendrá el escenario

más estricto de la regla fiscal al menos uno o dos años más debido a que el nivel de endeudamiento del Fisco es superior al 60% del PIB. Esta situación impacta los presupuestos del Gobierno y la capacidad de implementar política pública sectorial: en el período 2012-2022, el pago de intereses de la deuda pasó de representar un 2,0% a un 4,6% del PIB lo que equivale a menos de la mitad de los ingresos tributarios en ese periodo. Estas presiones generan que el Estado costarricense gaste más del triple en este rubro que en capital (infraestructura), lo cual reduce el potencial de un importante motor de crecimiento y deteriora la competitividad.

Con una perspectiva de largo plazo, el estilo de crecimiento económico que retomó el país luego de la pandemia recrudece las desigualdades productivas y laborales entre los diversos sectores y territorios, que se vienen arrastrando desde hace décadas. En esta edición del Informe Estado de la Nación se evidencia que no existen avances en el clima de negocios para los grupos empresariales más vulnerables: las microempresas, los negocios de capital nacional y los que se orientan al mercado interno tienen una menor expectativa de vida respecto aquellos vinculados a nivel internacional y de mayor tamaño.

El acelerado dinamismo de las zonas francas se explica, en gran medida, por el fuerte crecimiento en su productividad, especialmente en aquellas actividades con considerable contenido tecnológico. En cambio, para el resto de la producción, la mayor proporción de la economía, este indicador se encuentra estancado. Esta dualidad se profundiza y tiene como consecuencia una insuficiente generación de empleo.

Los hallazgos de este Informe evidencian la necesidad de enfocarse en indicadores especializados más allá de los promedios, los cuales no muestran las desigualdades que experimenta el país y los retrocesos en desarrollo humano que pueden generar las medidas de austeridad fiscal desconectadas de la implementación de políticas de desarrollo humano y de promoción del empleo. Para que Costa Rica logre mejoras significativas en las oportunidades laborales y empresariales se requieren instrumentos que promuevan un mejor desempeño de los negocios que se encuentran fuera del régimen especial.

Una de las consecuencias del aumento en las desigualdades empresariales y laborales es que la mayor parte del ingreso y de la renta se concentra en una pequeña proporción de la población, por lo que las posibilidades de

ahorro para las familias de menores recursos son muy limitadas. Este panorama evidencia el deterioro en una de las bases del crecimiento de largo plazo en una economía, pues si un país no tiene posibilidad de acumular capital las opciones de inversión serán aún más limitadas.

Pese a los avances en el equilibrio de las finanzas públicas, el escenario fiscal es vulnerable. La recaudación tributaria depende principalmente de las empresas fuera del régimen especial, que operan en un clima de negocios más adverso y tienen dificultades para crecer. El fuerte dinamismo del régimen especial es un desarrollo positivo en la economía real, pero debido a las exoneraciones, tiene un impacto relativamente bajo sobre los ingresos fiscales del Gobierno. Por ello, el éxito de las zonas francas es una condición necesaria pero insuficiente para el desarrollo humano.

El recrudecimiento de la desigualdad económica ocurrió en un entorno monetario más adverso, con altas tasas de interés y aumento en el costo de las materias primas. En agosto de 2022 el país alcanzó la inflación más alta de los últimos catorce años, panorama que afectó en mayor medida a los hogares de menores ingresos, especialmente por el elevado incremento en los precios de los alimentos. El BCCR implementó una política monetaria contractiva con fuertes incrementos en las tasas de interés para contrarrestar las alzas en los precios, que, finalmente, fueron neutralizadas en 2023. Cabe señalar que, aunque el abatimiento de la inflación implicó una leve mejora en la capacidad de compra de la población, no compensa aún el deterioro que experimentó en los últimos años.

La pandemia y el proceso de recuperación posterior evidencian la enorme vulnerabilidad de la economía costarricense. Los procesos de crisis que inciden sobre la producción y el empleo o eventos imprevistos de aumentos en los precios golpean a los grupos sociales y empresariales más vulnerables sin que el Estado tenga capacidad para implementar medidas anticíclicas. Estos no solo son los más afectados en períodos de recesión, también son los que experimentan las mayores dificultades para recuperarse. Esta fragilidad se mantendrá latente mientras que el país no logre fortalecer a los sectores rezagados, mediante acciones de desarrollo productivo, al mismo tiempo que revitaliza la inversión social.

Valoración del Informe Estado de la Nación 2022

Después de la contracción productiva ocasionada por la pandemia, el país experimentó una fuerte recuperación impulsada por el dinamismo de las exportaciones de bienes y el consumo de los hogares. Sin embargo, actualmente se enfrenta un gran desafío pues existe un proceso de desaceleración que dificulta la generación de empleo.

Costa Rica ha sido afectada por factores externos, tales como el aumento de los precios de las materias primas y costos de transporte, la invasión de Rusia a Ucrania y el endurecimiento de las políticas monetarias internacionales. Luego de un largo periodo de estabilidad de precios, en el 2022

la inflación llegó a ser de dos dígitos, lo cual, aunado al bajo crecimiento de los ingresos de los hogares, deteriora el nivel de vida, en especial para los hogares de menores ingresos. Ante esta situación, el Banco Central implementó acciones más restrictivas en su política monetaria con el aumento de las tasas de interés y reducciones en las abruptas variaciones en el tipo de cambio.

Con la aprobación de la reforma de las finanzas públicas en el 2018, el país registra avances en la solvencia económica. A esto se suma la recuperación de la economía en el 2021 y a los cambios metodológicos en el registro de estadísticas que también aportaron a mejorar el balance fiscal. Sin embargo, uno de los

principales retos del Ministerio de Hacienda es manejar la deuda pública, la cual asciende al 68% del PIB. Por otro lado, el Gobierno enfrenta el riesgo de aumentos en el costo de financiamiento y la desaceleración económica, pues ambos pueden incidir negativamente en la recaudación tributaria.

El panorama económico del país es negativo. Las brechas productivas y sociales han empeorado debido al mal desempeño del mercado laboral y los aumentos en el costo de vida. Todo esto, sumado al contexto macroeconómico adverso, puede implicar retrocesos en desarrollo humano sostenible.

Aspiraciones

Crecimiento económico sostenible

Crecimiento económico sostenible, con efectos favorables en la generación de nuevos empleos “decentes”¹, y en los ingresos y las oportunidades de los distintos grupos sociales, con base en la formación profesional y técnica de los recursos humanos, los 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, pero no por causa 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 de reservas internacionales que financien, en forma satisfactoria, las necesidades de importación del país.

Generación de ahorro nacional sostenido

Generación de ahorro nacional sostenido que contribuya, de manera importante, 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 del 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; crecientes remuneraciones reales del sector laboral, a fin de permitir un acceso y un uso más equitativos del ingreso y de la propiedad de las fuentes de 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; dispuesto 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, sobre los efectos distributivos de cada una de las políticas.

CAPÍTULO

INFORME ESTADO DE LA NACIÓN

3

BALANCE

Oportunidades, estabilidad y solvencia económica

Introducción

Este capítulo valora el desempeño de la economía costarricense durante el año 2022 y la primera parte del 2023 en relación con las oportunidades, la estabilidad y la solvencia económica. El análisis se efectúa con una visión de mediano y de largo plazo fundamentada en la perspectiva del desarrollo humano sostenible. Para cumplir con dicho propósito, se analizan indicadores económicos, sociales e institucionales que permiten determinar si se ha avanzado o retrocedido en el logro de las aspiraciones definidas.

Las oportunidades son fruto del crecimiento económico sostenido. A su vez, el crecimiento 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 evidencian el 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 en todo el país. La estabilidad consiste en mantener reducidos los desequilibrios internos —déficit fiscal e inflación— y externos —balanza de pagos—, de manera que se posibilite el crecimiento sin comprometer el futuro de las nuevas generaciones. Esto se logra con solvencia, es decir, con una sociedad capaz de atender adecuadamente sus gastos y de realizar inversiones físicas y sociales.

En el capítulo, el dinamismo económico, la economía interna, el mercado laboral, el sector externo (exportaciones e importaciones), las finanzas públicas y la política monetaria y cambiaria se utilizan como ejes de análisis para la valoración del desempeño de la economía nacional en desarrollo humano. Desde esta perspectiva, no se da seguimiento a todos los indicadores de coyuntura, sino que el énfasis recae en dilucidar cómo la evolución de la economía y su estructura incide sobre los avances y retrocesos en desarrollo humano, específicamente en el logro de las aspiraciones planteadas por el Consejo Consultivo del Informe.

Este capítulo se divide en tres grandes secciones. En la primera, se examinan las desigualdades productivas y laborales que afectan de distinta manera las oportunidades y capacidades de los diversos sectores y territorios para contribuir al progreso del país. En la segunda parte, se analizan las políticas de austeridad fiscal, en particular, sus efectos sobre la inversión social y las presiones que pago de intereses de la deuda pública generan sobre la política pública a partir de una serie de indicadores vinculados a la sostenibilidad, tales como los ingresos tributarios y el gasto fiscal. Finalmente, en la última sección se estudia el volátil entorno monetario adverso actual, que ha convergido con un encarecimiento en los precios y el costo de vida en una época de contracción de los ingresos reales (sobre este último punto, véase capítulo 2).

Recrudescimiento de las desigualdades productivas y laborales afectan a sectores más vulnerables

Este capítulo tiene entre sus principales aspiraciones que el país logre un crecimiento económico sostenido que permita la generación de empleo para los distintos grupos de la población, por medio de una distribución equitativa de las oportunidades. Para ello se requieren políticas económicas articuladas e incluyentes capaces impulsar, también, a los sectores y territorios más rezagados. En el primer apartado de esta sección se analiza con detalle la evolución de la producción y las oportunidades laborales en el 2022 y primeros meses del 2023 desde una perspectiva de largo plazo. Se evidencia cómo, aunque el país retorna a la tasa de crecimiento de largo plazo anterior a la pandemia, se registra un recrudescimiento de las brechas productivas y laborales entre los diversos sectores de actividad económica y territorios. Esto refuerza uno de los mensajes principales planteados en el *Informe Estado de la Nación 2022*: el impulso de las políticas en desarrollo productivo requiere de un enfoque sectorial y territorial más allá de los promedios nacionales.

Desde el 2018, el Programa Estado de la Nación dirige una línea de investigación que se nutre de insumos especializados en el tema del desarrollo productivo. Para la presente edición del capítulo se

estudiaron tres temas a profundidad, cada uno de los cuales se trata en un apartado específico. El primer estudio identifica cómo los mayores aportes al impulso de la productividad de la economía provienen principalmente de las zonas francas en la Gran Área Metropolitana, mientras que para el resto del país se observa un estancamiento. El segundo estudio evidencia cómo persisten las desigualdades en la expectativa de vida de las empresas, lo cual afecta principalmente a las empresas nacionales dedicadas al mercado local. Finalmente, en el último apartado se muestra cómo el recrudecimiento en la desigualdad productiva y laboral provoca una alta concentración del ingreso en los hogares más ricos y una baja capacidad de ahorro de los hogares más pobres.

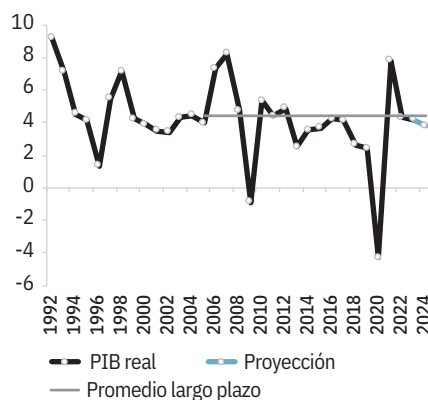
Regreso a niveles promedio de crecimiento mantiene una limitada generación de oportunidades laborales

La economía costarricense regresó en el 2022 a la tasa de crecimiento promedio de largo plazo del período 2005-2019, luego de experimentar una caída inicial y luego el efecto rebote de los dos años de pandemia. Esta aparente “normalización” en las tendencias económicas se acompaña, sin embargo, de un recrudecimiento de las desigualdades productivas y laborales que ya existían desde antes del 2020. Ello plantea un desafío no resuelto de impulsar las actividades con mayores limitaciones para crecer y generar oportunidades para las personas, especialmente a las de menor nivel educativo, quienes han visto crecientes problemas para encontrar puestos de trabajo.

A fin de dar seguimiento a las oportunidades generadas durante el 2022 y principios del 2023, esta sección analiza la evolución de la economía real, específicamente del crecimiento de la producción, las exportaciones, los flujos de inversión extranjera directa y el ingreso nacional disponible. El desempeño de estas variables resulta importante en materia laboral para la población. Esta sección se basa en el análisis elaborado por Meneses et al. (2023a y 2023b).

Gráfico 3.1

Tasa de crecimiento del PIB real y proyección (porcentaje)



Fuente: Meneses et al., 2023a, con datos del BCCR.

Dinamismo económico continúa dependiendo fuertemente del sector externo y zonas francas

Al igual que el resto de los países del mundo, Costa Rica experimentó en el 2020 una de las contracciones del PIB más fuertes de la historia (-4,3%), producto de la pandemia por covid-19 (gráfico 3.1). En el 2021, como parte del proceso de recuperación, se dio un efecto rebote que implicó un fuerte crecimiento de 7,8%. Como era de esperar, esta expansión no se mantuvo y durante el 2022 la economía creció en 4,3%, lo cual significó un regreso al promedio de largo plazo antes de la pandemia⁵ (2005-2019).

La desaceleración de la producción costarricense durante el 2022 ocurrió en un entorno internacional más adverso caracterizado por una disminución en el crecimiento económico mundial. Como respuesta a los aumentos en los precios en el mercado internacional, los países de mayor ingreso implementaron políticas monetarias contractivas, con alzas en las tasas de interés, y políticas fiscales más austeras para contener los déficit fiscales (recuadro 3.1). Estos aumentos en los precios y costos de inversión externos repercutieron sobre el país, especialmente sobre la inflación local, el dinamismo de la demanda internacional de produc-

Recuadro 3.1

Entorno internacional aumenta presiones para la economía

Durante el 2022, un entorno internacional más adverso limitó el crecimiento económico mundial. A inicios de año, con la guerra entre Rusia y Ucrania, los precios de los alimentos y combustibles comenzaron a experimentar una fuerte tendencia al alza que elevaron de forma rápida la inflación en la mayor parte de países del mundo (FMI, 2022). Por su parte, el rebote del covid-19 en China durante el último trimestre de 2022 provocó la reanudación de la política de confinamiento que debilitó la demanda local, lo que, unida a la persistente contracción del sector inmobiliario, agravó la desaceleración del crecimiento del país y mermó el aumento de la demanda de productos en el mercado internacional. Adicionalmente, las limitaciones en la capacidad de producción y logística retrasaron el desbloqueo de las cadenas de suministro y mantuvieron elevadas las presiones de la oferta mundial (FMI, 2022).

Durante el 2022, la inflación mundial cerró en 8,7%, muy por encima de la tasa experimentada el año anterior (4,7%). Esta situación presionó a los bancos centrales a aumentar las tasas de interés con políticas monetarias más contractivas. Si bien estas acciones permitieron contener el aumento en los precios, la inflación alcanzó máximos no registrados en varias décadas (FMI, 2023b).

Al cierre de edición de este Informe, los últimos pronósticos del FMI proyectan una baja en el crecimiento mundial y se espera que alcance el 3% en 2023 y 2024. Aunque se esperan algunas mejoras en el crecimiento por la recuperación de las cadenas de suministros (FMI, 2023) y el anuncio de que el covid-19 ya no constituye una “emergencia sanitaria mundial”, persisten algunos retos relacionados con la inflación, las tasas de interés y la intensificación de la guerra Rusia-Ucrania. En términos del comercio mundial, se espera una menor recuperación de China, lo cual podría debilitar el consumo.

Fuente: Meneses et al., 2023a

tos costarricenses y los flujos de inversión tanto extranjera como nacional.

La economía costarricense se caracteriza por tener dos regímenes comerciales de producción: el especial y el definitivo. Cada uno opera en diferentes condiciones fiscales e institucionales y tienen un desempeño productivo asimétrico. El primero está compuesto por las empresas en zona franca y perfeccionamiento activo, las cuales gozan de una serie de beneficios e incentivos tributarios para el desarrollo de inversiones en el país (Procomer, 2023), mientras que el segundo considera todo el resto del parque empresarial.

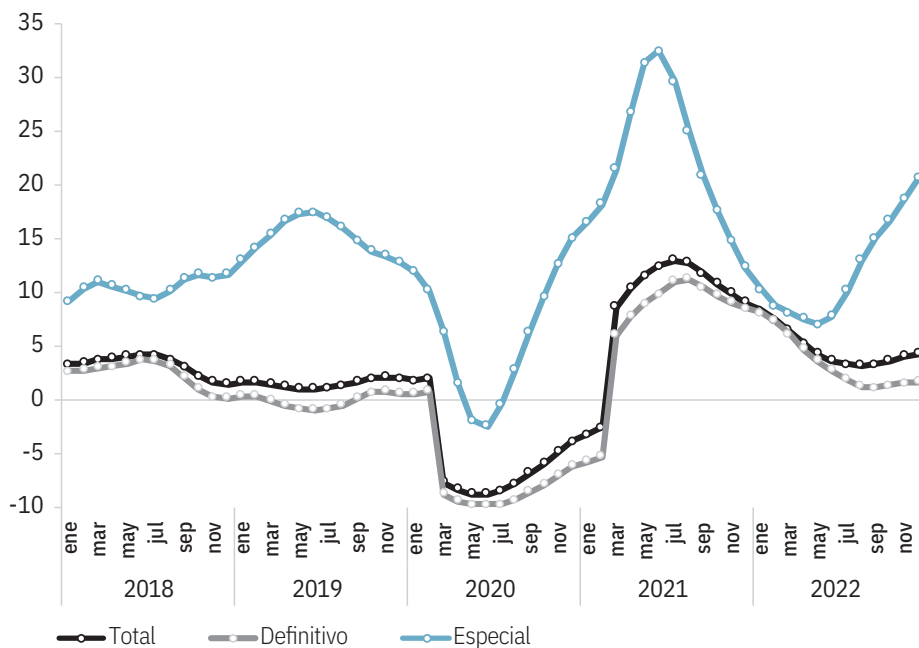
Para entender la dualidad que existe en la producción nacional, es indispensable distinguir la dinámica y estructura productiva por régimen. Según el índice mensual de actividad económica (IMAE), el crecimiento mensual promedio del país durante el 2022 fue de 4,7% (gráfico 3.2). En ese año, el régimen especial logró una expansión de 11,9%, mientras que en el definitivo este indicador fue de 3,4%, tres veces menor. Esto evidencia como el impulso que se observa desde el régimen especial, principalmente de las zonas francas, corresponde al principal motor de crecimiento del país.

Durante los primeros meses del 2023, la producción del régimen especial mantuvo un crecimiento superior al 20%. Aunque en julio se reportó una reducción, el promedio aún se encuentra muy por encima de lo que experimenta el resto de la economía nacional. El régimen definitivo, aunque observó un leve repunte durante junio y julio del 2023, se mantuvo un crecimiento promedio por debajo de 2,8%, cifra inferior a la del año anterior.

La producción de régimen especial tiene importantes fortalezas, pues además de ser uno de los principales motores de crecimiento, mantiene una importante participación en cadenas globales de valor (Meneses et al., 2021) y altos niveles de productividad (Vega y Jiménez, 2023). Este dinamismo le ha permitido un aumento en su participación en la economía nacional, al pasar del 6% al 13% del PIB entre el 2010 y el 2022. Sin embargo, representa menos de la séptima

Gráfico 3.2

Crecimiento del índice mensual de actividad económica, según régimen comercial
(variación interanual de la serie tendencia ciclo)



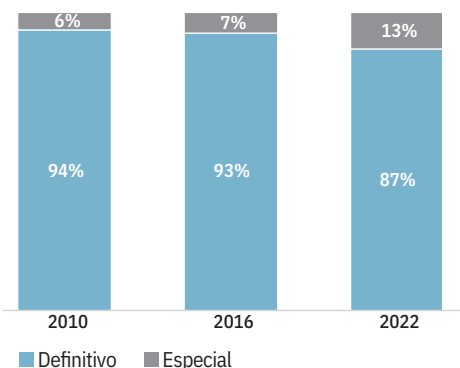
Fuente: Meneses et al., 2023a, con datos del BCCR.

parte de la producción total del país (gráfico 3.3). Sumado a lo anterior, en promedio, este régimen tiene una limitada capacidad para generar encadenamientos productivos y de empleo (Meneses et al., 2017). Por su parte, aunque el régimen definitivo ha visto decrecer su peso económico pero sigue representando la mayor parte de la economía nacional (87%) y por ende es el principal generador de oportunidades laborales. Por ello, el éxito de las zonas francas es una condición necesaria pero no suficiente para el desarrollo del país.

El consumo de los hogares es el componente de la economía con el mayor peso en la producción nacional (61%) y tuvo un crecimiento moderado de 3,3% en el 2022 (gráfico 3.4). La inversión privada, con un peso relativo de 14% del PIB mostró un bajo dinamismo de apenas 2,2%. La situación más crítica se observó en la infraestructura pública, que registró por tercer año consecutivo una contracción (-7%). Esta tendencia ha implicado reducciones en las inversiones en carre-

Gráfico 3.3

Estructura del PIB real según régimen comercial



Fuente: Meneses et al., 2023a, con datos del BCCR.

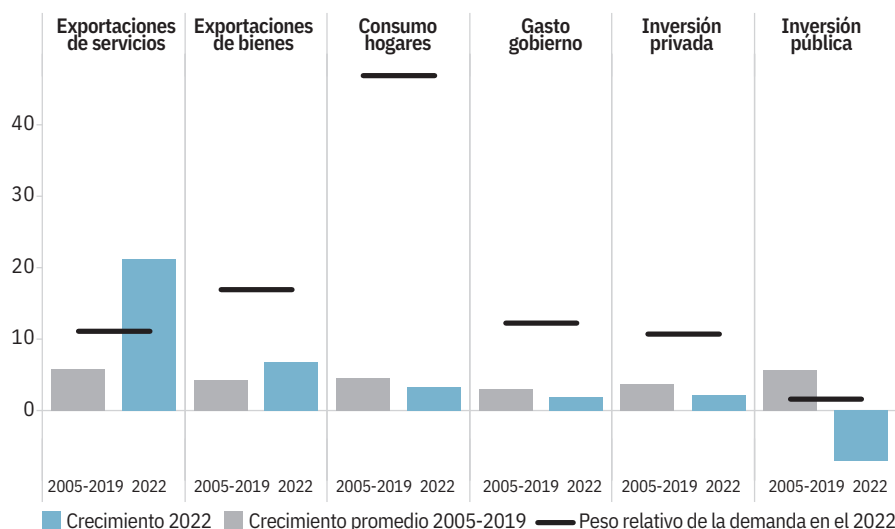
teras, escuelas, mantenimiento de edificios existentes, entre otros (Vargas y Madrigal, 2022).

El sector exportador se mantiene como

Gráfico 3.4

Tasa de variación y peso relativo de los principales componentes de la demanda total del PIB real

(porcentajes)



Fuente: Meneses et al, 2023a, con datos del Banco Central.

el principal motor del crecimiento de la producción, un dato consistente con el alto dinamismo del régimen especial. Explicó el 81% del aumento en la demanda total de la economía durante el 2022. Las ventas externas de bienes, que representan un 24% del valor agregado del país, crecieron un 6,8%; entre ellas destacan los servicios, con un aumento de 21,2%. Al menos la mitad de este dinamismo se explica por la fuerte reactivación del turismo observada el año pasado, después del golpe que recibió por las medidas sanitarias y cierres de fronteras durante el 2020. Aun así, el sector turismo todavía no logra superar el nivel alcanzado antes de la pandemia, especialmente en los territorios que fueron más afectados en el 2020 (recuadro 3.2). El resto de la mejora en las ventas externas de servicios se explica por los servicios de transformación, información e informática y otros servicios empresariales.

Recuadro 3.2

Mayor caída en las ventas durante la pandemia se registró en cantones fuera de la GAM

El *Informe Estado de la Nación 2021* planteó que el impacto de la pandemia fue asimétrico entre sectores y territorios, un comportamiento que profundizó aún más las brechas productivas y laborales que ya existían en el país (PEN, 2021). Sin embargo, no se conocía con precisión esta afectación, un dato relevante para implementar políticas que permitan apoyar a los sectores más afectados.

Con base en el Registro de Variables Económicas (Revec) del BCCR, se pudo identificar que durante el 2020 se registró una caída de 1.654 en la cantidad de microempresas. Estos resultados eran esperables, dado que este tipo de empresas tienen las mayores dificultades para crecer y las menores expectativas de vida.

Para analizar la afectación territorial de la pandemia, en esta edición del *Informe* se utilizó la agrupación de conglomerados económicos de Durán Monge et al. (2021). Este ejercicio identificó no solo el aporte al valor agregado de los cantones, sino también otras variables de interés como la

intensidad en investigación y desarrollo, los vínculos con municipios cercanos y lejanos y la concentración por actividad económica.

De acuerdo con Revec, entre el 2019 y 2020 las mayores reducciones en las ventas -en términos absolutos- fueron en San José, Cartago y Desamparados; sin embargo, en gran medida ello se explica porque en estos territorios se genera la mayor parte de la producción del país. Cuando se analiza la afectación en términos relativos, es decir, la caída respecto al nivel de ventas que tenía cada cantón en el 2019, ningún cantón del conglomerado de la “Médula Económica” experimentó retrocesos (Durán Monge, et al., 2019). Esta “Médula económica” corresponde a las zonas con el más alto aporte a la economía, el nivel más alto de relaciones con otros territorios, mayor intensidad en investigación y desarrollo y una alta concentración de actividades como dispositivos médicos, servicios de información y programación informática.

Los territorios más afectados por la pandemia en términos de ventas se ubican en los cantones de Turrubares, León Cortés, Garabito,

Aguirre, Orotina y Atenas, los cuales pertenecen al conglomerado “Nodo Central y Pacífico” (mapa 3.1). Este grupo de municipios destacan por tener cantidades intermedias de relaciones con vecinos cercanos, un nivel bajo en investigación y desarrollo y un importante peso del sector manufactura, en el que destaca la fabricación de metales.

Otros cantones que también se vieron muy afectados por la pandemia fueron Nandayure, Montes de Oro, Upala, Sarapiquí y Tilarán, que pertenecen al conglomerado “Corredor Norte Desarticulado”. Este grupo cuenta con economías locales que tienen escasos vínculos productivos y su producción se especializa en actividades más tradicionales como la fabricación de cemento, elaboración de lácteos, ganadería y cultivo de piña. Además, cuenta con baja intensidad en investigación y desarrollo.

Unos municipios especialmente afectados por la pandemia fueron Limón y Sarapiquí, los cuales se dedican principalmente a las

CONTINÚA >

Recuadro 3.2 (continuación)

Mayor caída en las ventas durante la pandemia se registró en cantones fuera de la GAM

actividades agrícolas como el banano y la piña. Finalmente, durante la pandemia el cierre de fronteras y las medidas sanitarias generaron una fuerte contracción del turismo nacional e internacional, situación que afectó especialmente a Santa Cruz, Liberia y Carrillo. En síntesis, estos resultados evidencian que los territorios fuera de la Gran Área Metropolitana (GAM) y dedicados a las actividades más tradicionales fueron los más afectados por la pandemia.

Fuente: Jiménez Fontana y Segura, 2023, con datos del BCCR.

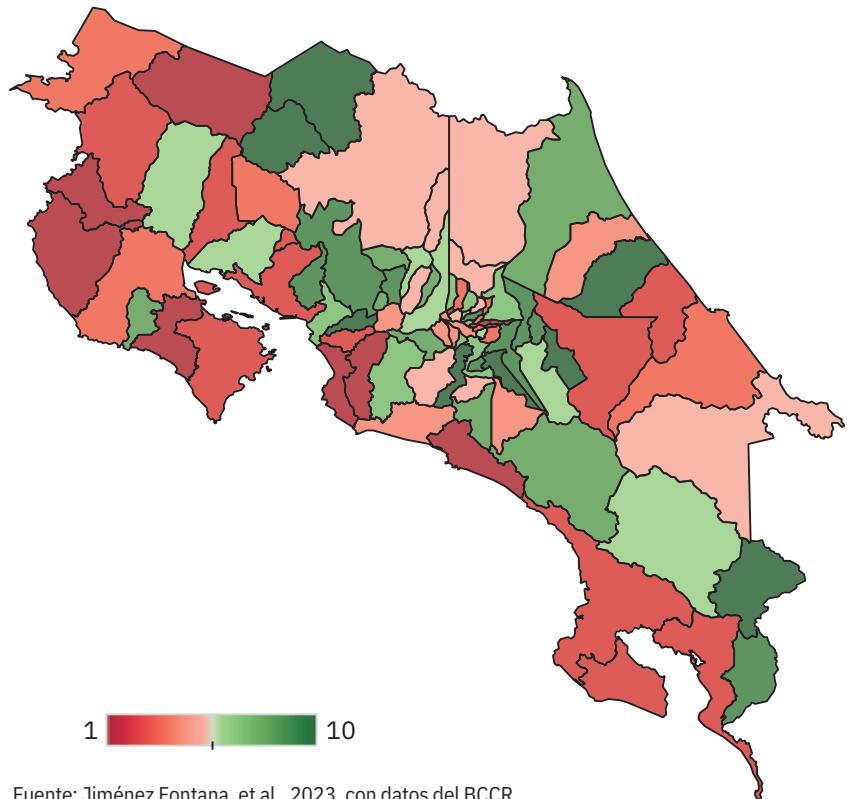
Consolidación de la oferta exportable con una mayor diversificación a nuevos mercados

En los últimos años, el crecimiento de la oferta exportable de bienes se ha caracterizado por una diversificación de los destinos y productos. Mientras que estados Unidos y Asia han ganado participación en las ventas externas, Latinoamérica y Centroamérica han perdido peso relativo. Entre el 2012 y el 2022, las ventas a Estados Unidos pasaron de representar el 38,7% al 43,5% del total de los bienes exportados y las ventas a Asia duplicaron su participación hasta alcanzar un 6,3% del total (gráfico 3.5). Entre los países con mayor importancia en este continente se encuentran China y Japón. Estos resultados coinciden con el impulso a la estrategia de posicionamiento de las ventas externas a Asia (recuadro 3.3). En cambio, Latinoamérica y Centroamérica perdieron 4,5 y 2,9 puntos porcentuales en su participación, respectivamente, aunque todavía son un importante destino de los bienes nacionales que se venden fuera del país. En próximas ediciones de este Informe se analizará con mayor detalle si estas tendencias se consolidan como un cambio estructural en las exportaciones del país.

Mapa 3.1

Cantones con la mayor reducción relativa en las ventas entre el 2019 y 2020

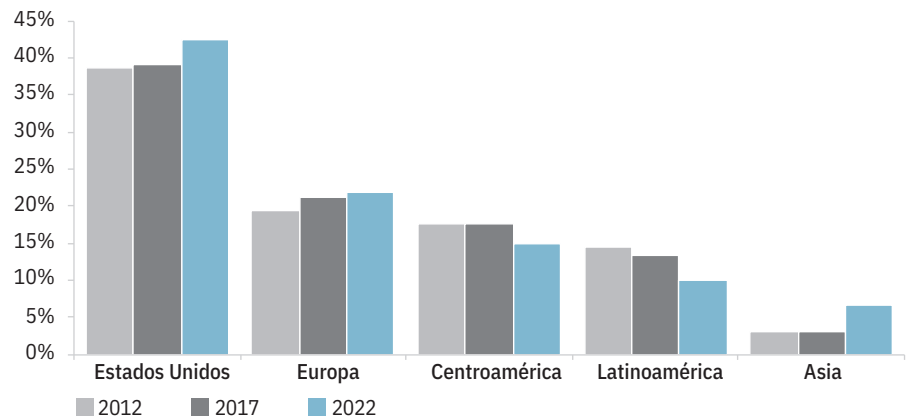
(deciles de mayor a menor afectación)



Fuente: Jiménez Fontana, et al., 2023, con datos del BCCR.

Gráfico 3.5

Estructura de la oferta exportable de Costa Rica, por país destino, según año



Fuente: Meneses et al, 2023a, con datos del BCCR.

Recuadro 3.3

Fortalecimiento de la oferta exportable con mayor posicionamiento en Asia

Los esfuerzos por posicionarse en el continente asiático se concretaron en el año 2007 con la apertura de la primera Oficina de Promoción Comercial (OPC) en Beijing, China como estrategia para aprovechar las oportunidades de la eventual firma del Tratado de Libre Comercio en el 2010. Posteriormente, se amplió la presencia comercial de Costa Rica en Asia con oficinas en una OPC en Corea y, más tarde, en Japón.

Procomer ha diseñado e impulsado estrategias comerciales para colocar productos costarricenses de sectores como el agrícola, alimentario e industrias especializadas en Asia. Asimismo, se han diseñado y ejecutado diversas tácticas para la generación de nuevos negocios entre ambos mercados tales como agendas de negocios, sondeos de mercado, exhibiciones de productos costarricenses, activaciones, ferias internacionales, macro rueda de negocios (BTM), entre otros.

En el caso de China, la estrategia se ha focalizado principalmente en acceso y volumen. Además, en línea con la política comercial de ese país, se ha impulsado una agenda de negociaciones de protocolos con las autoridades sanitarias para el ingreso de productos de origen animal y vegetal, con el objetivo de diversificar. Algunos ejemplos son:

- Apertura para productos seleccionados de origen animal y vegetal: melón, frutas congeladas, cerdo, res, camarón, cuero salado, etc.
- Consolidar las exportaciones agrícolas y materias primas alimentarias: banano, jugos, concentrados y purés de frutas, res y subproductos, cerdo, salsas picantes, cueros salados.
- Incrementar las exportaciones en industrias especializadas: maderas de teca, balsa.

- Introducción de servicios, específicamente en el área educativa, y acuerdos entre empresas turísticas.

Como producto del intercambio comercial con China, aumentó el número de empresas que exportaban a ese país, el cual pasó de 90 a 108 entre el 2015 y 2019; sin embargo, la pandemia deterioró este avance y para el 2022 se registraron 95. Además, la oferta exportable también se ha diversificado, al pasar de exportar 120 a 166 productos entre 2015 y 2022.

Por su parte, Procomer también ha fortalecido los procesos comerciales con Corea del Sur y Japón mediante la apertura de nuevas oficinas que permitan impulsar los vínculos comerciales en las exportaciones de piña, materias primas alimentarias (frutas congeladas, jugos, café verde, entre otros) y la introducción de nuevos productos como chocolates gourmet, panela, cerdo y servicios audiovisuales.

Fuente: Procomer, 2023.

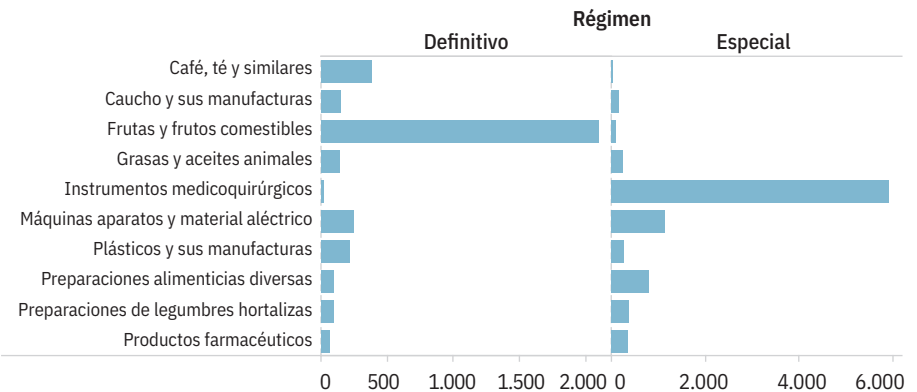
En la actualidad, seis de cada diez bienes exportados se producen en el régimen especial. El principal aporte de las zonas francas y el perfeccionamiento activo se observa en la producción de instrumentos médico-quirúrgicos, máquinas y aparatos eléctricos, los cuales prácticamente han duplicado el valor del monto exportado en los últimos cuatro años (gráfico 3.6). En cambio, la venta externa de productos más tradicionales en el régimen definitivo, tales como las frutas, el café y los plásticos mantienen un dinamismo bastante más moderado.

El auge de las exportaciones de zona franca se ha acompañado de una mayor sofisticación tecnológica de la producción. La plataforma Hipatia del Programa Estado de la Nación, en conjunto con Procomer, han dado seguimiento a las exportaciones que realiza el país según contenido tecnológico. Para ello, se utiliza como base la agrupación de la Clasificación Industrial Internacional

Gráfico 3.6

Monto exportado de los diez principales bienes, según régimen comercial

(miles de dólares)



Fuente: Meneses et al., 2023a, con datos de Procomer.

Uniforme (CIU) a tres dígitos para Costa Rica y se aplica la metodología de la OCDE (2011) y Lall (2000). Las exportaciones se pueden agrupar en cuatro grupos según el nivel de contenido tecnológico: alto, medio, bajo u otro. A continuación, se detallan estas categorías:

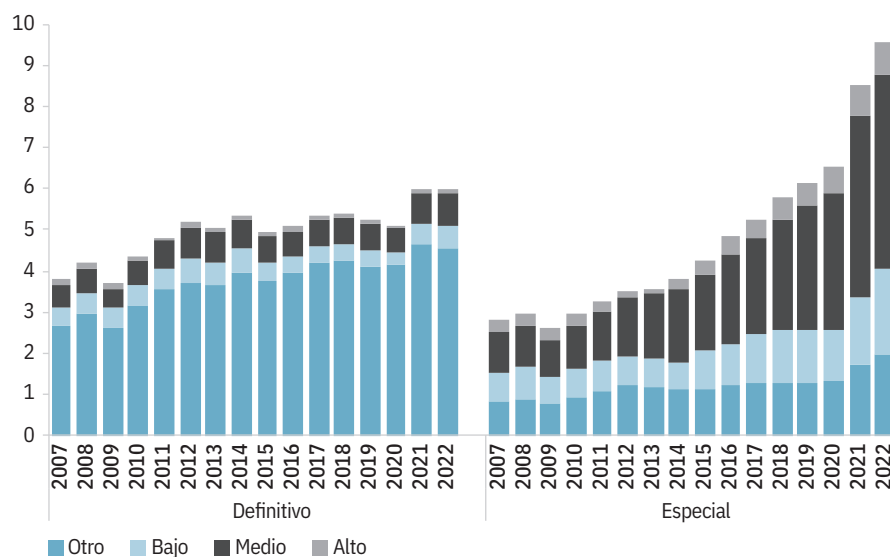
- **Alto:** incorpora tecnologías avanzadas que cambian rápidamente, con altas inversiones en investigación y desarrollo. Además, dan mucha importancia al diseño de productos. Requieren infraestructura sofisticada, altos niveles de recurso humano especializado y gran interacción entre las empresas, o bien entre empresas y universidades o instituciones que realizan investigación. Algunos productos requieren adicionalmente ensamblaje final intensivo en recurso humano.
- **Medio:** utilizan tecnologías complejas con niveles altos-moderados de inversión en investigación y desarrollo, así como recursos humanos con habilidades más avanzadas que requieren periodos de aprendizaje mayores para llevar a cabo sus actividades. Presentan barreras de entrada importantes, pues requieren plantas de ensamblaje, producción en masa, amplias redes de proveedores y capacidades avanzadas para alcanzar los estándares mundiales.
- **Bajo:** se basa en tecnologías simples que no están diferenciados y compiten por precio. Por tanto, los costos laborales tienden a ser un elemento importante para determinar su competitividad. Presentan barreras de entrada bajas y su mercado final se caracteriza por crecer lentamente.
- **Otro:** considera la producción que tiene niveles mínimos o nulos de contenido tecnológico.

El impulso de las exportaciones con contenido tecnológico se observa principalmente en aquellas de nivel medio originadas desde el régimen especial, que pasaron de representar de un 38% a un 50% del total del sector entre el 2007 y el 2022 (gráfico 3.7). En cambio, en el régi-

Gráfico 3.7

Evolución de las exportaciones de bienes por régimen comercial, según contenido tecnológico^{a/}

(miles de millones de dólares)



a/El contenido tecnológico se basa en la metodología de la OCDE (2011) y Lall (2000). Las exportaciones en el nivel alto consideran aquellas que incorporan tecnologías avanzadas que cambian rápidamente, con altas inversiones en investigación y desarrollo. El nivel medio se identifican la producción que utiliza tecnologías complejas con niveles altos-moderados de inversión en investigación y desarrollo, pero que requieren plantas de ensamblaje y amplias redes de proveedores. Las ventas externas con nivel bajo consideran tecnologías simples que no están diferenciados y compiten por precio. La categoría otro se incluye la producción que tiene niveles mínimos o nulos de contenido tecnológico.

Fuente: Meneses et al., 2023a, con datos de Procomer e Hipatia del PEN.

men definitivo se observa un aumento en el peso relativo de las ventas con ningún contenido tecnológico, que incrementaron de un 70% a 76% durante ese período. Estos resultados muestran cómo la inversión en tecnología, investigación y desarrollo e innovación representan un desafío para el crecimiento y mejora de la productividad de las exportaciones para las actividades económicas fuera del régimen especial.

El auge del sector exportador en Costa Rica en los últimos veinte años centrado, como ha sido visto, en el régimen especial, responde a las estrategias de atracción de inversión extranjera directa que han posicionado al país como un destino atractivo para el desarrollo de manufactura de mayor contenido tecnológico y como un centro de atención servicios profesionales. En América Latina, Costa Rica es el cuarto país con mayor inver-

sión extranjera directa como porcentaje del PIB. Cuando el país aún no se recuperaba del golpe económico generado por la pandemia en el 2020, los flujos de inversión hacia zona franca mantuvieron una recuperación mucho más rápida que el resto de los sectores como el turismo o empresas regulares. En este sentido, cabe reconocer que la institucionalidad dedicada al comercio internacional en el país ha implementado un esquema exitoso para la atracción extranjera directa y el fomento del sector exportador. Esta institucionalidad se había caracterizado por mantener una alianza público-privada con la Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo, pero a mediados del 2023 la actual administración de gobierno rompió de este vínculo, cuyas repercusiones aún son inciertas (recuadro 3.4).

Recuadro 3.4

Cambios en la institucionalidad dedicada al sector externo

La política de impulso al sector exportador y atracción de inversión extranjera directa (IED) que caracterizó a Costa Rica en las últimas tres décadas se basó en la coordinación entre el Ministerio de Comercio Exterior (Comex), la Promotora de Comercio Exterior (Procomer) y la Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (Cinde). Cinde es una organización privada, apolítica y sin fines de lucro que tiene como principal objetivo el apoyo al establecimiento de empresas extranjeras en el país. En 2010, se estableció el “Convenio de Cooperación entre Comex-Procomer-Cinde para el diseño, ejecución y seguimiento de programas de atracción de inversión extranjera”, con el cual Cinde recibió financiamiento para el cumplimiento de sus funciones.

Después de doce años de funcionamiento

de este convenio, el 2 de mayo de 2023 Comex sorpresivamente anunció la rescisión unilateral del Convenio aduciendo, inicialmente, limitaciones presupuestarias. Consecuentemente, Procomer también retiró su apoyo a la coalición y anunció que pasaría a ser la entidad encargada de la atracción de inversión. Esta ruptura significó una reducción del 73% en el presupuesto de Cinde, que se originaba en los aportes gubernamentales (Cinde, 2023). Posteriormente, en una conferencia de prensa el 3 de mayo del 2023, el ministro de comercio exterior y el gerente general de Procomer plantearon nuevos motivos para la ruptura, en particular los rezagos en el desarrollo de inversiones fuera de la Gran Área Metropolitana (GAM).

El 15 de junio de 2023, Comex y Procomer presentaron una nueva estrategia para la atracción de IED que plantea generar

100.000 empleos y atraer setenta proyectos fuera de la GAM (Comex, 2023). La publicación de este plan se realizó al mismo tiempo que se anunció la apertura gradual de nuevas plazas para la contratación de nuevo personal especializado. Un mes y medio después, el gerente de Procomer presentó la renuncia de la entidad. Aún es pronto para analizar los efectos que podría tener esta ruptura sobre los flujos de comercio exterior e inversión directa, tema será analizado con mayor detalle en futuras ediciones. Sin embargo, es claro que el arreglo institucional responsable de los éxitos del país en la atracción de inversión extranjera y la promoción del auge exportador fue repentinamente terminado y que los motivos para esta decisión fueron dados a conocer luego de la decisión gubernamental.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

BALANCE DEL SECTOR REAL DE LA ECONOMÍA

véase Meneses et al., 2023a,
www.estadonacion.or.cr

Retorno al patrón de crecimiento con pocas y desiguales oportunidades de empleo

El *Informe Estado de la Nación 2020* señaló que, desde antes de la pandemia, la economía nacional no estaba generando suficiente empleo e ingresos para la población; que había una desconexión entre esas oportunidades y el crecimiento económico. En este contexto, los efectos de la crisis pandémica ahondaron esa desconexión, al afectar con mayor profundidad a grupos de población que enfrentaban desde antes difíciles condiciones de vida y acumulaban menos capacidades para sortear la contracción de los ingresos. Una consecuencia inmediata fue el aumento significativo del desempleo, la pobreza y una profundización de

las brechas sociales (ver más detalles en el capítulo Equidad e Integración Social).

El crecimiento en la producción durante el 2021 y 2022 no generó más (ni mejores) oportunidades laborales para amplios segmentos de la población, especialmente los de menores ingresos; tampoco redujo la vulnerabilidad de sus condiciones de vida y trabajo (PEN, 2022), pese a la recuperación en el nivel de empleo general a los niveles previos a la pandemia. La evolución reciente desde finales de 2022 y la primera mitad de 2023 muestra que esa recuperación fue efímera, pues se registra una importante desaceleración en la variación neta de puestos de trabajo (gráfico 3.8). Estos hallazgos evidencian que esta mejora en el empleo correspondió a un efecto rebote y no a una mejora estructural de la economía. Además, durante la primera mitad del 2023, se registra una pérdida en los puestos de trabajo. Dicho tema será desarrollado con más detalles en la próxima edición del *Informe Estado de la Nación*.

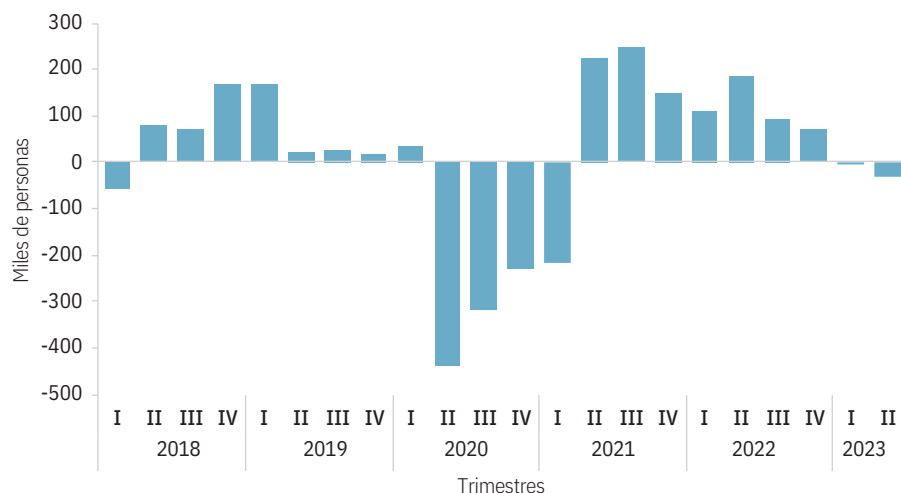
La desaceleración del empleo se refuerza con los resultados de la Encuesta Nacional de Demanda Laboral (Enadel) publicada por el INEC (2023). Según ésta, las expectativas de nuevas contrataciones en las empresas de servicios son bajas. Aproximadamente el 79% de las empresas de este sector señalan que se mantendrá similar la demanda de empleo en los próximos tres años. Cabe recordar que los servicios representan el 53% del empleo total del país.

En el mercado laboral, solamente tres de cada diez personas trabajadoras tienen secundaria completa o más, es decir estructuralmente está dominado por un 70% de mano de obra no calificada. Es a este amplio segmento de trabajadores quienes le es más difícil mantener o encontrar empleo, como ha sido analizado en ediciones previas. En efecto, la trayectoria de recuperación (de por sí lenta en comparación con la dinámica productiva) fue aún más lenta para las personas con bajo perfil educativo. Así, mientras que, en 2022, las oportunidades para las personas no calificadas

Gráfico 3.8

Variación neta de la cantidad de personas ocupadas, según trimestre. 2018-2023

(variación absoluta interanual)

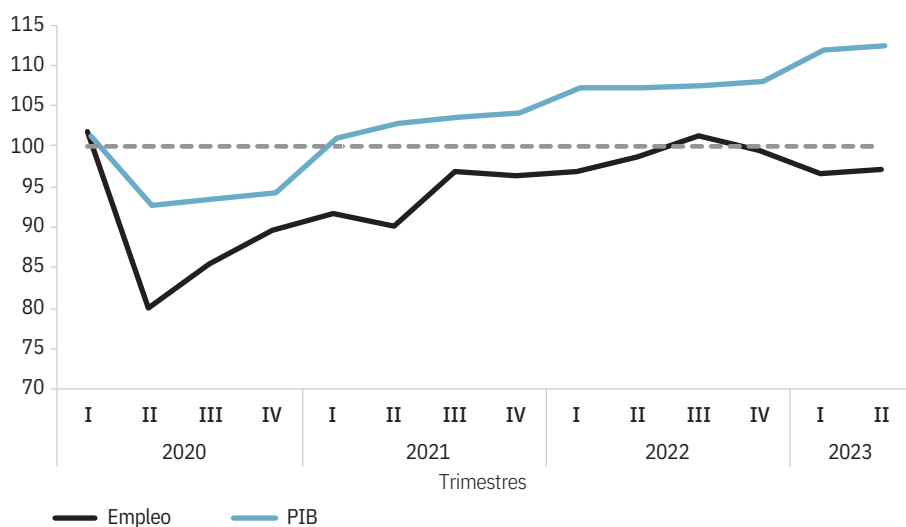


Fuente: Meneses et al., 2023b, con datos de la ECE del INEC.

Gráfico 3.9

Evolución del índice^{a/} del PIB^{b/} y empleo

(2019=100)



a/ Un valor de 100 en el índice refleja que se mantienen los niveles reportados en el mismo trimestre del año 2019, si está por debajo de 100 indica niveles menores a los que se tenía antes de la pandemia y valores por encima reflejan la situación contraria.

b/ Los datos trimestrales del PIB son de la serie tendencia ciclo.

Fuente: Meneses et al., 2023b, con datos de la ECE del INEC y BCCR.

estaban por alcanzar los niveles previos a la pandemia, en el primer trimestre del 2023 esa tendencia se revirtió. En cambio, el empleo calificado fue menos afectado y se recuperó más rápidamente.

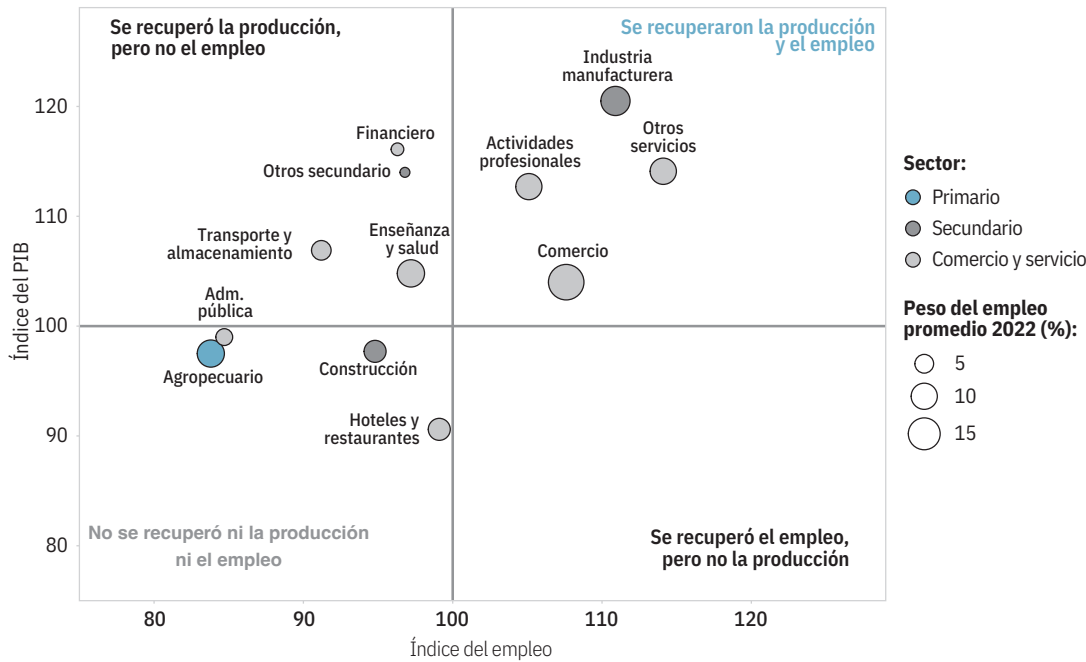
Otros dos grupos que estructuralmente tienen una inserción menos ventajosa en el mercado laboral son las personas jóvenes (15 a 34 años) y las mujeres. La pandemia los impactó más fuertemente que a sus contrapartes (personas adultas y hombres, respectivamente) y la trayectoria de recuperación fue más lenta. En el 2022 se logró alcanzar la cantidad de puestos de trabajo registrados en el 2019. Sin embargo, comparativamente estos empleos demoraron un año más en recuperarse (ver más detalles en el capítulo *Equidad e Integración Social*).

En términos generales, puede afirmarse que la creación de empleo no alcanzó para retomar de forma sostenida la cantidad de personas ocupadas que tenía el país antes de la pandemia. Desde finales del 2022 e inicios del 2023, la brecha entre la variación del empleo y de la producción empezó a ampliarse. Tal y como fue reportado en el *Informe Estado de la Nación 2022*, la economía está logrando producir más, pero con menor cantidad de personas. Así, en el segundo trimestre del 2023, el país produjo un 11% más en relación con el 2019, pero con un 3% menos de personas ocupadas (gráfico 3.9).

La mejora en la producción y el empleo observada durante el segundo semestre del 2022 no se desplegó de manera uniforme entre las distintas ramas de actividad económica. Las actividades vinculadas al régimen especial, como la industria manufacturera y las actividades profesionales, y otros servicios como el comercio son los únicos que superan el nivel de producción y empleo prepandemia (gráfico 3.10). Otros sectores dedicados más al mercado local, como los servicios financieros, el transporte y la enseñanza y salud lograron crecer con menos personal. Finalmente, el caso más crítico se registra en la agricultura, la construcción y los hoteles y restaurantes, pues presentan los mayores rezagos en la generación de valor agregado y oportunidades laborales respecto a la situación previa a la pandemia. Cuando se compara este

Gráficos 3.10

Índice^{a/} del nivel de empleo y de la producción, por ramas de actividad^{b/}, según el peso del empleo^{c/}. Promedio 2022 (2019=100)



a/ Cuando el índice es igual a 100, denota el mismo valor que el año 2019. Si está por debajo de 100, indica niveles menores al año pre-pandemia; y valores por encima significa que ya lo superó.
 b/ Otros secundario incluye explotación de minas y canteras, suministros de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado, suministros de agua, evacuación de aguas residuales y gestión de desechos y contaminación. Otros servicios incluye información y comunicaciones, actividades inmobiliarias, actividades artísticas, de entretenimiento y recreativas, actividades de organizaciones y órganos extraterritoriales y otras actividades de servicios.
 c/ El tamaño de la esfera representa la proporción del empleo total en cada rama de actividad. Se utiliza el promedio del 2022.
 Fuente: Meneses et al., 2023b, con datos de la ECE del INEC.

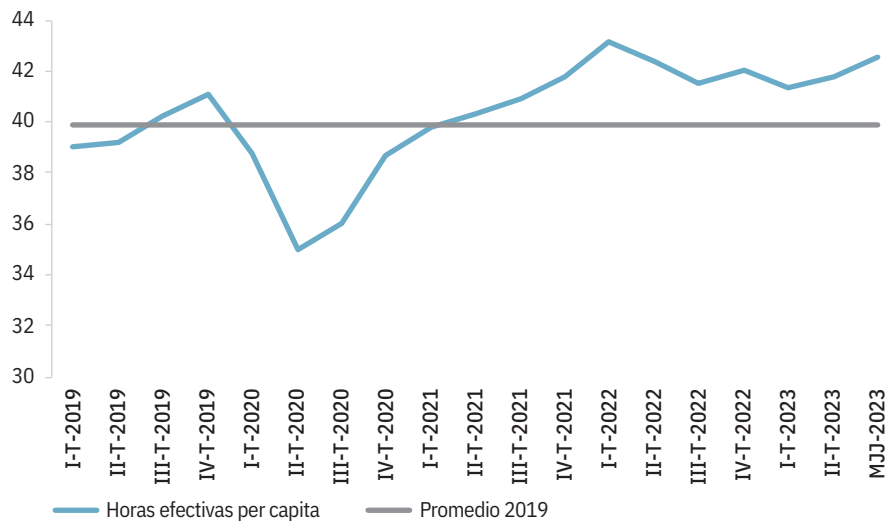
cuadro de situación con el reportado en la edición anterior del Informe, los cambios observados no alteran sustancialmente el panorama.

Garita et al. (2023) plantean que el tiempo dedicado al trabajo remunerado cambió con la pandemia y aún no regresa a la tendencia de años previos. Entre el 2021 y 2023, la cantidad de horas trabajadas por persona aumentó de 40,7 a 41,9 (gráfico 3.11), lo que sugiere que, probablemente, las personas empleadas están extendiendo sus jornadas laborales para compensar la disminución en el número de personas ocupadas. En resumen, las personas ocupadas trabajan más que antes en el contexto de un mercado laboral poco dinámico, que genera pocas oportunidades para la mayoría de la fuerza de trabajo.

La reducción de las oportunidades en el mercado laboral se acompañó por una pérdida en el ingreso real de las personas ocupadas, el cual aún está por debajo del reportado en el 2019. Entre el 2019 y 2022, se redujo en términos reales de 475

Gráficos 3.11

Promedio semanal de horas efectivas trabajadas por las personas ocupadas



Fuente: Garita et al., 2023, con datos de Sandoval, 2023, y la Encuesta Continua de Empleo del INEC.

a 433 mil colones (gráfico 3.12). Además, pese a las variaciones coyunturales, el ingreso real promedio en el segundo cuatrimestre de 2023 sigue estando por debajo de todo el 2021. Este deterioro es generalizado. No obstante, en el caso de los trabajadores independientes hubo una mejora pero a partir de niveles de ingreso muy bajos, pues, en términos absolutos, la mayoría de las remuneraciones de este grupo son inferiores de dos salarios mínimos.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

SITUACIÓN DEL MERCADO LABORAL COSTARRICENSE
véase Meneses et al., 2023b,
www.estadonacion.or.cr

Aumento de la productividad deja rezagada a la economía tradicional y regiones periféricas

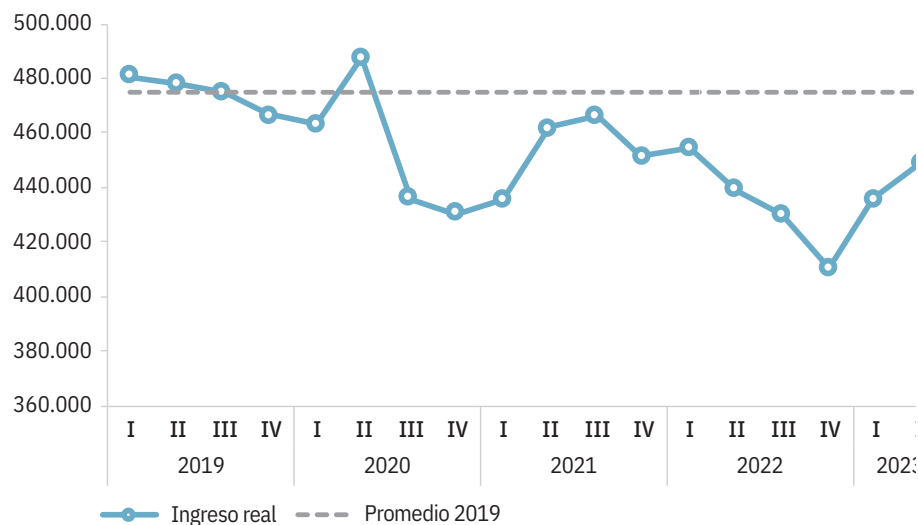
La productividad es uno de los principales determinantes del crecimiento económico (OCDE, 2018). Diversos estudios han afirmado que casi la mitad de las diferencias en el ingreso per cápita entre países se explican por brechas en la evolución de la productividad (Hall y Jones, 1999; Monge González et al., 2020). Además, se trata de un componente fundamental para la atracción de inversión extranjera directa y el establecimiento de nuevas empresas en el país.

Alfaro Ureña y Vindas (2015) plantean que durante las décadas de los sesenta y setenta del siglo XX, en Costa Rica se generó una reasignación del trabajo desde la agricultura hacia la manufactura y los servicios que permitió aumentos significativos en la productividad. Sin embargo, las ganancias para esos periodos se revirtieron durante los años ochenta debido al lento dinamismo en el sector de los servicios. Posteriormente, con el impulso de las políticas de atracción de inversión directa, el país comenzó a registrar una tendencia al alza en la productividad (Robles, 2019; University Groningen and University of California, Davis, 2023).

Diversas investigaciones han analizado

Gráficos 3.12

Ingreso promedio real^{a/} en la ocupación principal de las personas ocupadas (colones del 2020)



a/ Se utiliza como deflactor el IPC, diciembre 2020=100 (promedio trimestral).
Fuente: Meneses et al., 2023, con datos de la ECE e IPC del INEC.

la productividad en Costa Rica (Mulder et al., 2016; Abarca y Ramírez, 2016; Robles, 2019; Monge, 2019; Ivankovich y Martínez, 2020; Monge González et al., 2020); sin embargo, la mayoría tienen un enfoque agregado. Con el objetivo de analizar con mayor detalle los factores que inciden sobre la productividad en el país, en esta edición del Informe se incluye un estudio novedoso realizado por Vega y Jiménez (2023), a partir del uso de datos microeconómicos del parque empresarial formal con el Registro de Variables Económicas (Revec) para el periodo 2005–2021 (recuadro 3.5). Este trabajo contó con la colaboración del BCCR. Todos los procesamientos fueron realizados bajo las condiciones de seguridad tecnológica necesarias para garantizar la integridad y confidencialidad de la información.

En sus análisis empíricos, Vega y Jiménez (2023) emplean el concepto de productividad total de los factores (PTF) que se estima como un índice del crecimiento de la producción que no se explica por el aumento en el capital y el trabajo, sino por las mejoras en el cambio

tecnológico y la eficiencia en el uso y combinación de los factores. La ventaja de este indicador es que examina de forma más precisa uno de los principales motores del crecimiento económico más allá del aumento del valor agregado o la cantidad de personas empleadas. Para efectos de este informe, cuando se hace referencia a la productividad, se parte de la definición de PTF.

Para efectos de la presente investigación, se diferencian los aportes a la PTF según dos grupos: zonas francas y fuera de estas. En este tipo de investigaciones es necesario enfocarse en las tendencias de mediano y largo plazo, ya que estas son las que determinan el vínculo entre la productividad y el crecimiento y no los cambios puntuales que se observan de un año a otro (ver más detalles de la metodología en Vega y Jiménez, 2023).

Estancamiento en la productividad del parque empresarial fuera de las zonas francas limitan crecimiento de la economía

En el siglo XXI, la productividad total de los factores de la economía formal

Recuadro 3.5

Metodología para la estimación de la productividad total de factores

La productividad de las empresas puede entenderse como el residuo de una función de producción que emplea como variable dependiente el valor bruto de la producción (Decker et al., 2020; Blackwood et al., 2021). A nivel de las empresas, no existe información que permita separar el precio y el volumen producido, por lo que las variables dependientes disponibles para estimar la función de producción de las empresas suelen ser una mezcla entre precios y cantidades, tales como los registros de ventas.

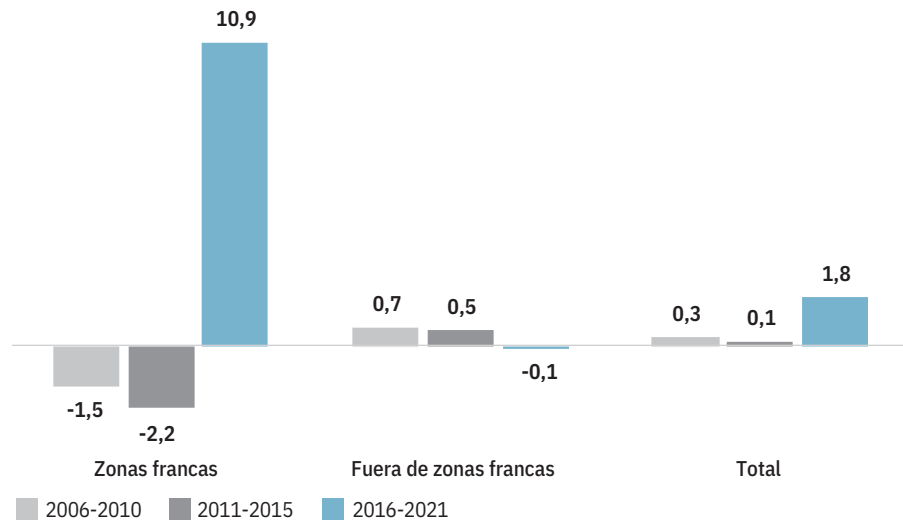
En el estudio se examina la producción bruta según los reportes de las empresas del tamaño de las ventas, la cantidad de personas trabajadoras contratadas y una aproximación del capital según el activo neto. Los insumos intermedios se identifican según la variable de costo de ventas por año. Estas variables se convierten en términos reales con el deflactor implícito de precios del PIB por actividad económica y el deflactor implícito de precios para la formación bruta de capital al 2017. No se incluyen las empresas sin detalle de fuente, actividad económica o ubicación ni aquellas empresas que no registran costos de ventas. En esta investigación también se descartan empresas con años intermedios sin información.

El universo de la muestra considera el parque empresarial formal y se excluyen todas las entidades públicas y organizaciones sin fines de lucro, ya que estas suelen operar en mercados no competitivos y regulados, donde no necesariamente se persigue un objetivo de eficiencia. Las empresas que cumplen con los criterios de selección corresponden a 124.709 observaciones para todo el periodo.

Fuente: Vega y Jiménez, 2023.

Gráfico 3.13

Promedio de la tasa de variación interanual de la productividad^{a/} dentro y fuera de las zonas francas, según periodos (porcentajes)



a/Se estima como el residuo de una función de producción que emplea como variable dependiente el valor bruto de la producción.

Fuente: Vega y Jiménez, 2023, con datos del BCCR.

mantuvo una tendencia al alza que se afianza a partir del 2016 (gráfico 3.13). Así, entre el 2016 y el 2021, el crecimiento de la PTF de las zonas francas creció un 10,9%; sin embargo, para el resto de la producción este indicador fue de -0,1%. Estos resultados indican que las zonas francas no solo son el principal motor del crecimiento económico del país, sino del dinamismo de la productividad en los últimos años. Estas mejoras también tienen un “efecto derrame” sobre el crecimiento e ingreso de los negocios proveedores del régimen especial (Alfaro Ureña et al., 2022). Sin embargo, es importante recordar que las zonas francas significan menos de la quinta parte de la producción total, por lo que el rezago y estancamiento de la PTF fuera del régimen especial es uno de los factores que limita más el crecimiento de la economía.

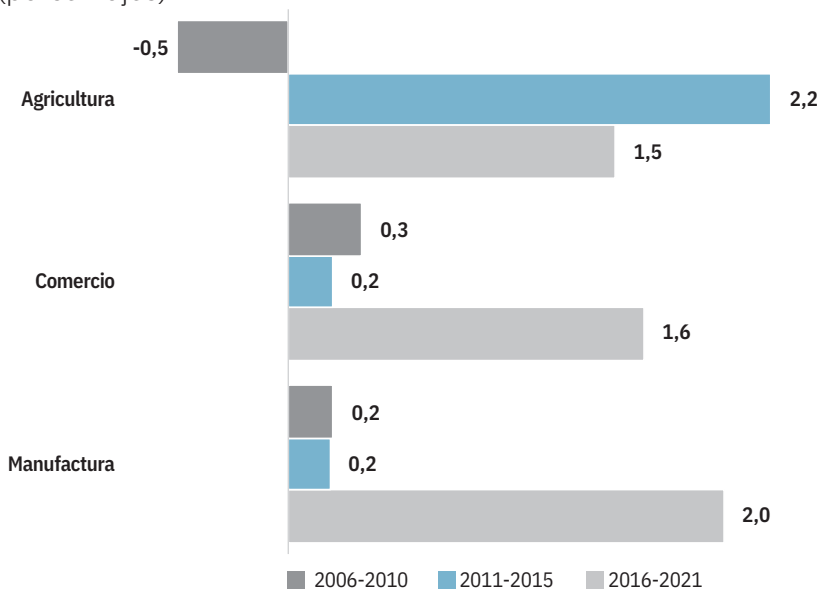
Se efectuó una descomposición de la PTF para tres sectores de actividad económica: el agro, el comercio y la manufactura. Como las zonas francas son las que muestran el mayor crecimiento de la productividad en los últimos años, es de

esperar que la manufactura registrara el mayor crecimiento en los últimos años, como así efectivamente sucedió (gráfico 3.14) El comercio también registró un patrón de alza desde el 2016, aunque no tan elevado como la manufactura. Finalmente, en el agro se observa, más bien una reducción en el crecimiento de la PTF. Es importante mencionar, sin embargo, que este indicador no considera los cambios en el peso relativo de este sector en el tiempo: por ejemplo, la agricultura es una actividad que ha reducido su participación en los últimos 16 años, pues pasó de representar un 6% a un 4,5% del PIB entre el 2005 y 2021. Esta baja en su participación relativa atenúa la disminución observada en el dinamismo de la productividad.

Al conectarse con el mercado internacional las empresas deben, en muchas ocasiones, mejorar los procesos productivos con certificaciones internacionales y la diferenciación de la oferta exportable para competir con otros países. Además, la inserción del país en cadenas globales de valor también posiciona a este tipo

Gráfico 3.14

Tasa de variación de la productividad^{a/} por sectores, según periodos seleccionados (porcentajes)



a/ Se estima como el residuo de una función de producción que emplea como variable dependiente el valor bruto de la producción.

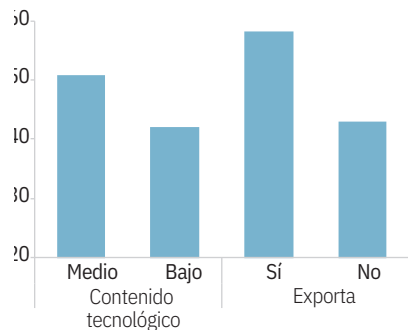
Fuente: Vega y Jiménez, 2023, con datos del BCCR.

de producción en escalones más complejos de la cadena productiva. Por ello, no sorprende que, independientemente del sector, las exportaciones cuenten con los niveles más altos de productividad de la economía costarricense (gráfico 3.15). Un elemento diferenciador de la PTF es la sofisticación del valor agregado por medio de inversiones de capital en infraestructura avanzada, tecnología, investigación y desarrollo y recurso humano con altas calificaciones educativas, ya que permiten generar bienes y servicios de alto contenido tecnológico. Cuanto más alto sea este, mayor será la productividad. Es esperable que al invertir más en investigación y desarrollo se mejore la eficiencia de los procesos de las empresas y que se promueva la innovación en nuevos productos y servicios y que, por ende, se mejore la productividad. Esta expectativa es consistente con los resultados obtenidos en el estudio, pues la manufactura de más alta sofisticación técnica cuenta con los niveles más elevados de productividad.

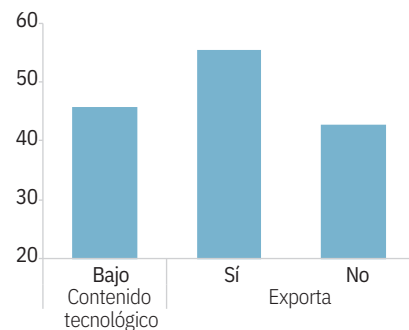
Gráfico 3.15

Índice de productividad^{a/} por condición de exportación y nivel de contenido tecnológico, según sector económico. Promedio 2005-2021

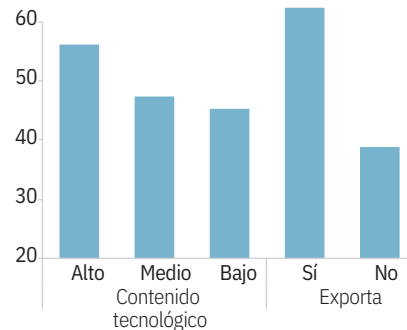
a) Sector comercio



b) Sector de agricultura



c) Sector de manufactura



a/La productividad se estima como el residuo de una función de producción que emplea como variable dependiente el valor bruto de la producción, con año base 2015.

Fuente: Vega y Jiménez, 2023, con datos del BCCR.

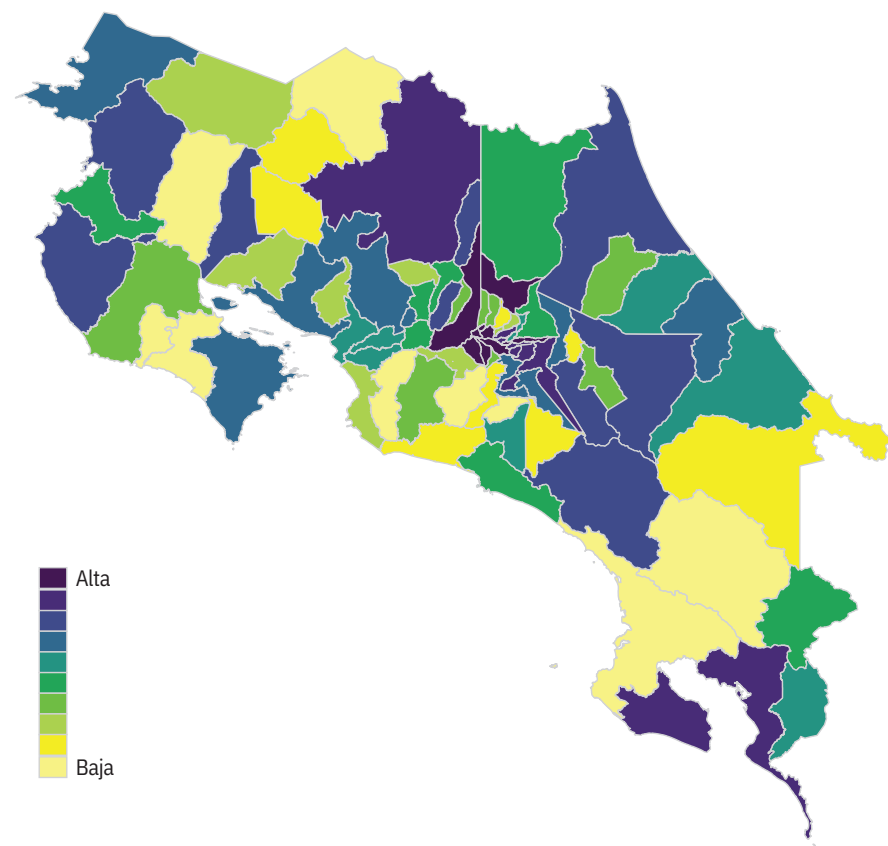
Otros factores que inciden sobre la productividad son la posibilidad acceder al crédito, la facilidad de hacer negocios y las cuotas de mercado (Van Biesebroeck, 2005; Leung, 2008; Bartelsman et al., 2013). Dichos factores se pueden examinar según el tamaño de las empresas. Vega Monge y Jiménez Montero (2023) sugieren la existencia de una relación positiva entre la productividad y la cantidad de personas empleadas; es decir, que las empresas más grandes tienden a ser más productivas. Sin embargo, en los negocios con más de 700 personas ocupadas, las autoras identifican una leve caída de la productividad que podría explicarse por estructuras más inflexibles ante cambios en el entorno económico y problemas de coordinación y gestión (Dhawan, 2001).

Mayores aportes a la productividad se concentran en el Gran Área Metropolitana

El *Informe Estado de la Nación* ha planteado que en Costa Rica existen importantes brechas productivas de carácter territorial que limitan la generación de oportunidades en los sectores y zonas más rezagadas (Durán et al., 2021; González et al., 2021, Jiménez Fontana y Segura, 2019; Jiménez Fontana y Guzmán Benavides, 2020). Mientras que pocos cantones, especialmente dentro de la GAM, concentran la mayor parte de la producción, inversión en investigación y desarrollo y conectividad con la red productiva, el resto tiene poco dinamismo económico y está desconectado del crecimiento del país. Considerando este panorama y que las zonas francas se ubican en su mayoría dentro de la GAM, resulta esperable que los mayores aportes a la productividad se concentren en pocos cantones de dicha zona. San José, Santa Ana, Escazú, Goicochea, Curridabat, Heredia, Belén, Flores, Alajuela y Cartago son los territorios que más concentran los aportes a la PTF del país (mapa 3.2). En estas zonas se encuentran la mayor parte de empresas de zona franca, lo cual coincide con los resultados expuestos en el apartado anterior. Además, la mayoría de estos cantones se ubican en las cate-

Mapa 3.2

Distribución del aporte cantonal a la productividad total del país. 2005-2021 (deciles)



Fuente: Vega y Jiménez, 2023, con datos del BCCR.

gorías de mejor desempeño del Índice de Competitividad Nacional (CPC, 2022). Fuera de la GAM, destaca San Carlos, que aporta una contribución bastante alta a la PTF; se trata de uno de los cantones más importantes del país en términos de valor agregado, crecimiento y conectividad con otros territorios. Llama la atención el caso de Golfito, el cual tiene un aporte alto y se dedica principalmente a los servicios vinculados al turismo, el comercio, la elaboración de productos lácteos y el cultivo de palma (Jiménez Fontana y Durán Monge, 2022). Este caso será analizado con mayor detalle en próximas ediciones.

Otros territorios fuera de la Gran Área Metropolitana que destacan son

Puntarenas, Limón, Liberia, Pococí y Pérez Zeledón, los cuales representan ciudades intermedias en el país (Sánchez, 2007), que destacan por ser importantes centros de intermediación de la economía (González et al., 2021). En cuanto a los cantones que aportan relativamente menos a la productividad se encuentran zonas con baja competitividad (CPC, 2022) y desarrollo social (Mideplan, 2022), tales como Turubares, León Cortes Hojancha, Buenos Aires, Acosta, Nandayure, Los Chiles, Osa, Bagaces, Parrita, Guatuso y Talamanca.

Los resultados de esta investigación evidencian que las brechas en la productividad a nivel cantonal reproducen las asimetrías económicas a nivel territorial.

En parte, las dificultades para crecer y generar empleo de las zonas fuera de la GAM y de las ciudades intermedias se puede explicar por las escasas inversiones tecnológicas, dificultades para mejorar la eficiencia en el uso de los factores como el capital y el trabajo y limitaciones en la calificación educativa de las personas ocupadas: todos estos elementos se reflejan en una baja productividad. Lo anterior plantea un reto para la institucionalidad que atiende el desarrollo productivo, dado que si se busca mejorar el crecimiento económico de los territorios más rezagados, se requieren articular no solo las políticas, sino también educativas, en ciencia y tecnología, investigación y desarrollo e infraestructura.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

PRODUCTIVIDAD EN COSTA RICA

véase Vega y Jiménez, 2023,
www.estadonacion.or.cr

Persisten dificultades estructurales para el desarrollo de oportunidades empresariales

En el 2019, el *Informe Estado de la Nación* presentó evidencia de que las empresas en Costa Rica tienen amplias dificultades para crecer y sobrevivir en el tiempo (Jiménez Fontana y Segura Carmona, 2019a). Con el fin de actualizar esta línea de investigación, en esta edición se presenta nueva evidencia sobre los avances y retrocesos en el crecimiento y la sobrevivencia del parque empresarial luego el golpe de la pandemia en el 2020 (Jiménez Fontana et al. 2023). Este trabajo aporta a la literatura existente varias desagregaciones sectoriales novedosas. La primera consiste en la distinción entre la agricultura exportadora y la que solo vende al mercado local; la segunda, entre la manufactura tradicional y aquella con mayor contenido tecnológico que se dedica principalmente a la exportación. Estas desagregaciones son relevantes puesto que, como fue visto en el acápite anterior, la productividad y el crecimiento de las empresas se encuentra

Recuadro 3.6

Abordaje metodológico para el estudio de la sobrevivencia empresarial

El Registro de Variables Económicas permite analizar con detalle la dinámica productiva de las empresas y el empleo formal del país. Para efectos de este estudio, se excluyen los registros correspondientes a la administración pública, empresas estatales, y organizaciones sin fines de lucro, dado que el interés de la investigación es sobre las empresas privadas.

La producción se concibe como el “ingreso por concepto de ventas”. Para el 2021, el reporte del total del ingreso por concepto de ventas de todo el parque empresarial privado corresponde 143% del PIB de ese mismo año. Aunque existen diferencias respecto al volumen entre las ventas y el PIB, ambos indicadores mantienen una tendencia similar y están altamente vinculados (coeficiente de correlación de 0,95). Respecto al empleo, la cantidad de empleos reportados en este registro equivale al 44% del que estima la Encuesta Continua de Empleo (INEC, 2022). De acuerdo a la ECE (INEC, 2022), el empleo informal en Costa Rica es cercano al 45%.

En esta investigación, el tamaño de la empresa se definió según la cantidad de personas ocupadas que fueron reportadas de la siguiente manera:

- Micro: diez personas o menos.
- Pequeña: entre once y 35 personas.
- Mediana: entre 36 y 100.
- Grande: 101 o más.

La clasificación regional de las empresas se basa en la de Mideplan y se utilizó el reporte de la ubicación cantonal en Revec. Se dividió la región central en dos grupos: Central-GAM y Central-Periferia, dado que existen diferencias significativas en la dinámica y estructura productiva de ambos grupos (Jiménez Fontana y Segura, 2019a). El último considera a: Puriscal, Tarrazú, Acosta, Turrubares, Dota, León Cortés, San Ramón, Grecia, Naranjo, Palmares, Zarcero, Valverde Vega, Jiménez y Turrialba.

Respecto a la metodología, en el análisis de sobrevivencia se analiza el tiempo que transcurre hasta que suceda el evento de interés. En el caso del registro de empresas, interesa la “muerte” o “desaparición” de la misma, momento en el que se asume que la empresa ha dejado de existir. Este evento se denomina “falla”. Además, se excluyó el año 2020 para obtener tendencias de mediano plazo, debido que al incluirlo se generaban fuertes alteraciones en las trayectorias. En la última sección, se realizó un modelo de riesgos proporcionales de Cox que permite ahondar aún más en los efectos de diversos factores sobre el tiempo de sobrevivencia.

Fuente: Jiménez Fontana et al., 2023.

estrechamente ligado a su vínculo con el mercado internacional.

La fuente de información de este estudio es el Registro de Variables Económicas (Revec) del BCCR para el periodo 2005-2021 (recuadro 3.6). El análisis de dicha base de datos se realizó bajo las condiciones de seguridad tecnológica del Banco Central que garantizan integridad y confidencialidad de la información. El Programa Estado de la Nación se encargó de la programación estadística, mientras que el BCCR rea-

lizó los procesamientos y facilitó tablas con indicadores agrupados que imposibilitan la identificación individual de las empresas.

Mayoría del parque empresarial son microempresas tradicionales que generan poco empleo

En el 2021, el parque empresarial estaba compuesto por alrededor de 77.000 empresas formales, de las cuales la mayoría son de tamaño micro (10 personas ocupadas o menos). El aporte a las ventas

y el empleo que realizan estos negocios micro representan solo el 14% y 15% del total, respectivamente (gráfico 3.16). Por su parte, las empresas más grandes, aunque equivalen al 2% del parque empresarial, se encargan de la mayor parte del empleo formal y del 62% de las ventas del país.

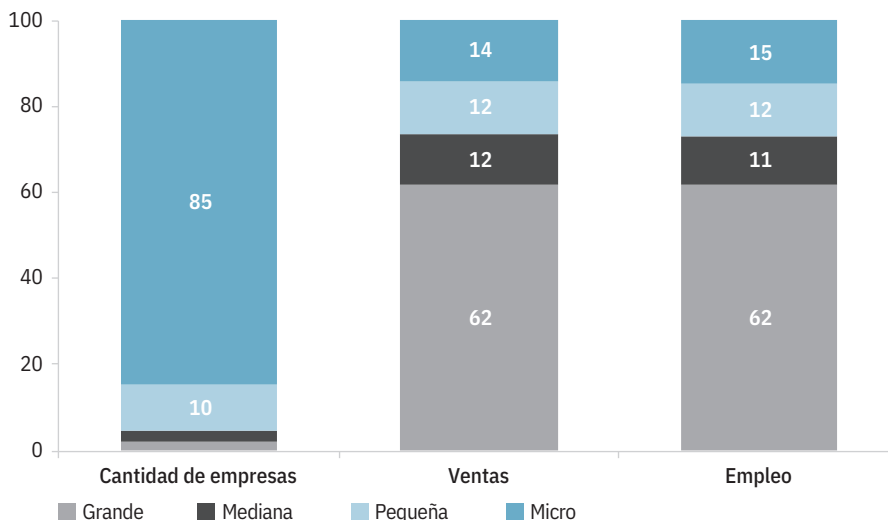
Una de las limitaciones de la economía luego de la pandemia es el crecimiento sin una amplia generación de oportunidades laborales. Esto en parte se explica porque algunos sectores realizan, proporcionalmente, un mayor aporte a la producción que al empleo tanto en sectores dedicados al mercado local como al externo. Por ejemplo, el comercio y la industria tradicional generaron el 30% y 21% de las ventas, respectivamente, mientras que el peso en el empleo formal es menor, apenas 14% cada uno (gráfico 3.17). De igual forma, la manufactura tecnológica, una de las actividades más dinámicas orientada principalmente a la exportación de dispositivos médicos y material electrónico, aporta al 10% de las ventas, pero su contribución al empleo es de la mitad (5%). En cambio, una gran parte de las ramas del sector de servicios, como aquellos especializados en conocimiento (profesionales, administrativos, técnicos, entre otros), educación y salud, y alojamiento y comida aportan más al empleo que a las ventas totales.

Las empresas más grandes están ubicadas en el sector secundario y venden en el exterior. Pertenecen a los sectores de manufactura tecnológica, el agroexportador, la industria tradicional y los servicios intensivos en conocimiento (gráfico 3.18). Caso contrario se observa con la agricultura dedicada al mercado local, con un 50% de microempresas y un 24% de pequeñas. Los servicios de alojamiento y comida, el transporte y educación y salud generan alrededor del 28% de las ventas desde negocios micro.

Estos hallazgos evidencian la importancia de que las políticas de desarrollo productivo consideren las asimetrías en el tamaño de las empresas y en las estructuras sectoriales. Una política que fomente la inversión directa dedicada a dispositivos médicos o el fomento al sector agrícola exportador tiene un impacto

Gráfico 3.16

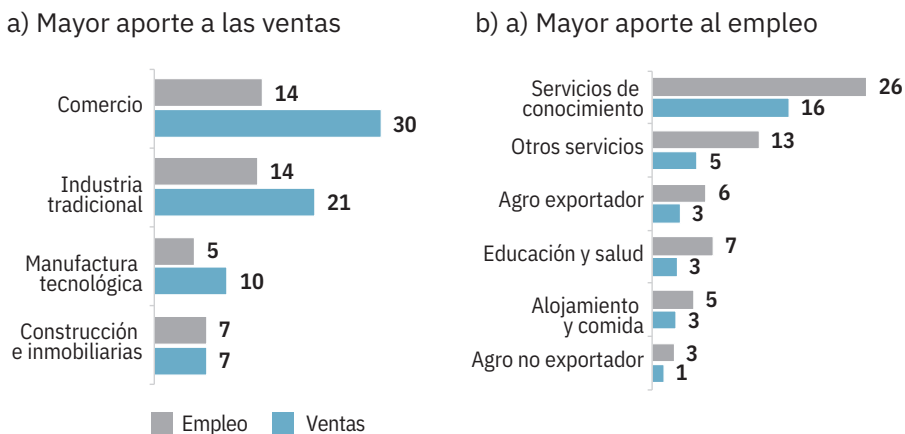
Distribución de la cantidad de empresas, las ventas y el trabajo formal, según tamaño^{a/} del negocio. 2021
(porcentajes)



a/ Se define a partir de la cantidad de empleo. Las micro están compuestas por diez o menos personas, las pequeñas tienen entre once y 35, las medianas entre 36 y 100 y las grandes 101 o más.
Fuente: Jiménez Fontana et al., 2023, con datos del Revec del BCCR.

Gráfico 3.17

Distribución de las ventas y el trabajo formal en el parque empresarial, por sector económico, según tipo de aporte. 2021
(porcentajes)



Fuente: Jiménez Fontana et al., 2023, con datos del Revec del BCCR.

principalmente sobre empresas grandes, las cuales tienen necesidades muy distintas a las que demandan otras más tradicionales enfocadas en el mercado

local como aquellas vinculados con el turismo, la construcción o la agricultura para consumo local.

Gran parte de las empresas no logran crecer a lo largo del tiempo

Una de las dificultades de las empresas radicadas en Costa Rica son las limitaciones para crecer a lo largo del tiempo. Jiménez Fontana, et al. (2023) construyeron una matriz de transición con un panel de 198.410 empresas que se mantuvieron vivas del 2005 hasta el 2019. Gracias a este ejercicio se pudo determinar que el 87% de las micro conservan su mismo tamaño al 2019 y solo un 12% logró crecer a pequeña (gráfico 3.19). Además, aunque algunas empresas lograron crecer, otras redujeron su tamaño. En el caso de las pequeñas, un 18% creció a mediana entre el 2005 y 2019, pero un 26% redujo su tamaño. Una situación similar se observa con los negocios medianos: un 25% logró pasar a grande, pero un 20% redujo su tamaño. Estos resultados son muy similares a los que obtenidos el estudio realizado hace unos años con información actualizada al 2017 (Jiménez Fontana y Segura, 2019). Esta constatación evidencia que son pocos los avances en el desarrollo de un parque empresarial más maduro y con mayores capacidades. En particular, las dificultades de las pequeñas empresas para crecer plantea un desafío en materia de políticas para el desarrollo productivo, debido a que el estancamiento de las empresas limita una mayor generación de oportunidades laborales (Monge González, R. y Torres Carballo, 2015).

Empresas nacionales con las expectativas para sobrevivir

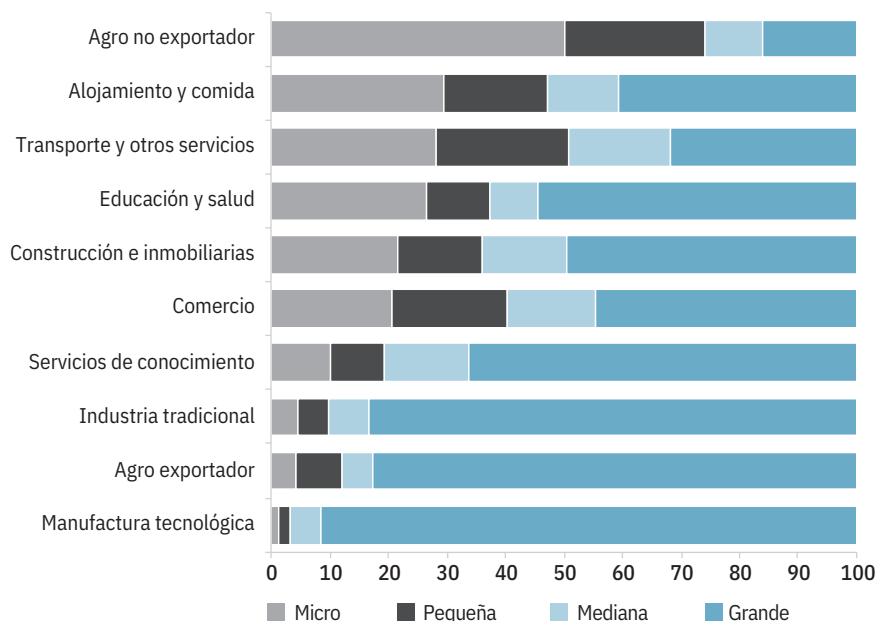
Un negocio en el país tiene una expectativa promedio de vida al primer año de 93%, que cae a 55% al quinto año de vida (gráfico 3.20). Al analizar estos resultados de manera más detallada se observan diferencias importantes: mientras las empresas grandes tienen una expectativa de vida de 95% al quinto año de operación, para las micro este indicador es de 53%.

El vínculo con el mercado internacional es un factor diferenciador importante para la sobrevivencia de las empresas. Mientras que una empresa extranjera tiene una probabilidad del 84% de sobre-

Gráfico 3.18

Distribución de las ventas por sector económico, según tamaño^{a/} de las empresas. 2021

(porcentaje)



a/ Se define a partir de la cantidad de empleo. Las micro están compuestas por diez o menos personas, las pequeñas tienen entre once y 35, las medianas entre 36 y 100 y las grandes 101 o más. Fuente: Jiménez Fontana, et al., 2023, con datos del Revec del BCCR.

Gráfico 3.19

Distribución de la transición de las empresas vivas entre el 2005 2019, por tamaño^{a/} del negocio

(porcentaje)



a/ Se define a partir de la cantidad de empleo. Las micro están compuestas por diez o menos personas, las pequeñas tienen entre once y 35, las medianas entre 36 y 100 y las grandes 101 o más. Fuente: Jiménez Fontana et al., 2023, con datos del BCCR.

vivir al quinto año, para una de capital nacional este indicador cae a 55%. Si el negocio exporta, tiene una probabilidad de 78% de sobrevivir cinco años, mientras que para aquellas dedicadas al mercado interno, este indicador se

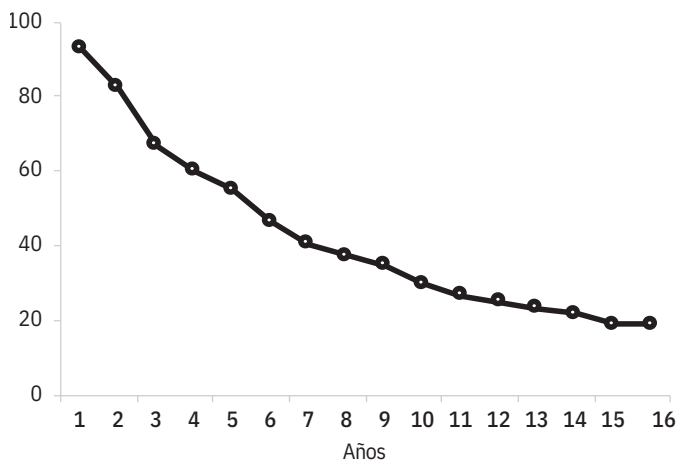
reduce a 55%. Estas asimetrías sectoriales en la expectativa de vida son similares a las registradas previamente por este Informe, lo cual refuerza la constatación acerca de los pocos avances en esta materia.

Las diferencias observadas en la expectativa de vida de las empresas puede estar asociado con las brechas en las capacidades técnicas, financieras y organizaciones de la institucionalidad que atiende a los diversos sectores de actividad económica.

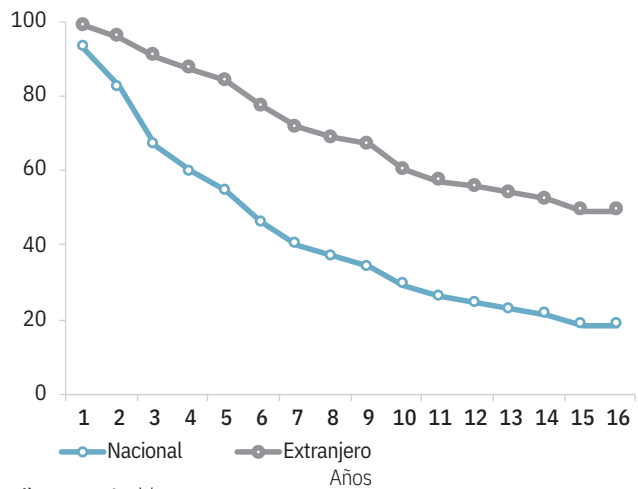
Gráfico 3.20

Probabilidad de sobrevivencia^{a/} de las empresas, según características
(porcentaje)

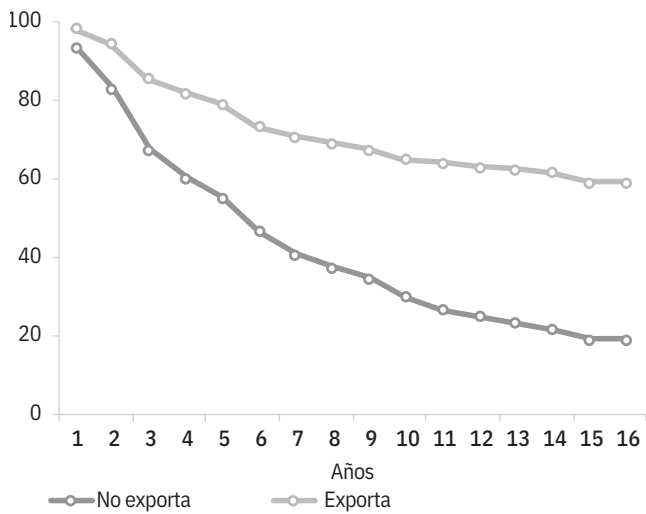
a) Promedio nacional



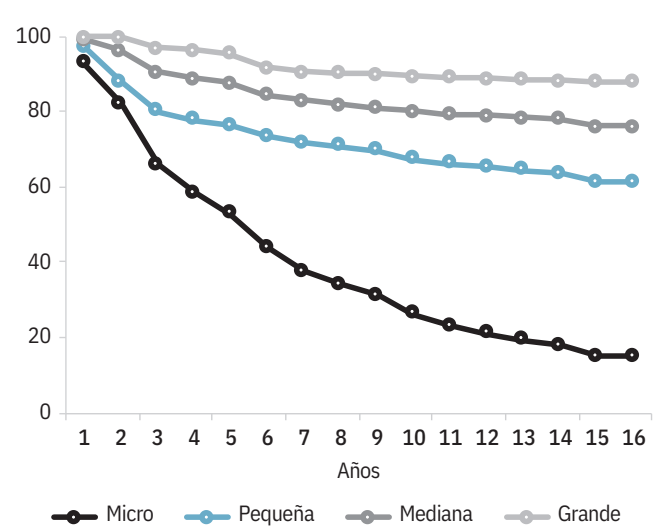
b) Origen del capital



c) Participación en el mercado externo



d) Tamaño^{b/}



a/ La probabilidad se calculó a partir del modelo no paramétrico de Kaplan-Meier. La curva se interpreta como las probabilidades de supervivencia acumuladas, entre más bajo sea el indicador menor es la expectativa de sobrevivir.

b/ Se define a partir de la cantidad de empleo. Las micro están compuestas por diez o menos personas, las pequeñas tienen entre once y 35, las medianas entre 36 y 100 y las grandes 101 o más.

Fuente: Jiménez Fontana et al., 2023, con datos del BCCR.

Diversas ediciones del *Informe Estado de la Nación 2020* han señalado que la estrategia económica de Costa Rica después de la crisis de los ochenta fue por la promoción de las exportaciones y la atracción de la inversión directa. Con ello, se desarrolló una plataforma institucional novedosa (Comex, Procomer y la alianza con Cinde) que permitió que un grupo específico y pequeño de la economía tuviera aumentos importantes en el crecimiento de la productividad, pero que no logró encadenarse de forma significativa con el resto de la producción. Los Informes han documentado que las entidades al servicio de los sectores más tradicionales o dedicados al mercado local se encuentran más dispersas y rezagadas de las demandas que requieren estos sectores.

Otra diferencia importante son las asimetrías en los costos de operación, específicamente en el pago de tributos. Las zonas francas están exoneradas del

impuesto sobre la renta, la importación de materias primas y el valor agregado, mientras que las empresas del régimen definitivo formales sí pagan la mayor parte de estos tributos. En el primer caso, aunque estas exoneraciones fomentan el crecimiento económico, la carga del aporte al financiamiento de los servicios públicos y programas sociales que el Estado costarricense brinda la paga el resto (véase más detalle en la próxima sección).

También pudieron observarse diferencias importantes en la sobrevivencia de las empresas del país por sector económico. La manufactura tecnológica y el sector primario exportador tienen las mayores probabilidades de sobrevivir en el tiempo, muy por encima de las actividades más tradicionales. Mientras que una compañía de manufactura tecnológica tiene una probabilidad de sobrevivir cinco años del 77%, para la industria tradicional es de 64% (gráfico 3.21). Por

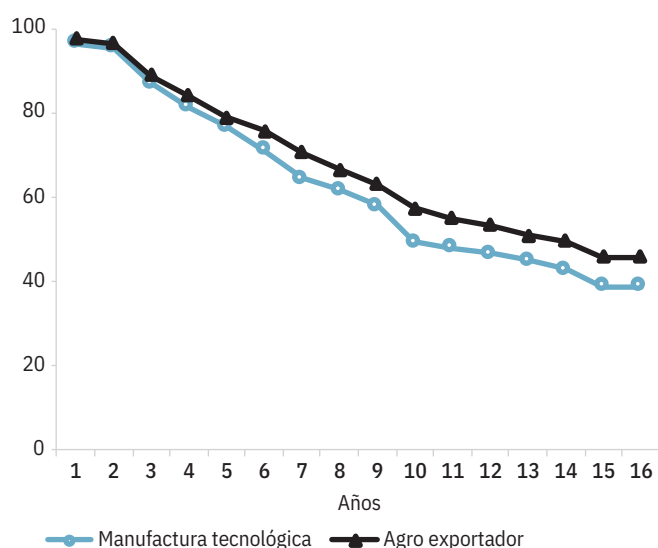
su parte, un negocio dedicado a la exportación de productos agrícolas tiene una probabilidad de sobrevivir cinco años del 79%, mientras que para aquel dedicado al mercado local el indicador es de 67%. Las actividades vinculadas al turismo y la construcción enfrentan los escenarios más adversos en materia de sobrevivencia empresarial. Entre las primeras, la probabilidad de mantenerse en el mercado cinco años es de 54%, mientras que en las segundas es de 22%. En el caso de la construcción, es necesario considerar el hecho de que este tipo de negocios tiende a cerrar o reducir su tamaño cuando finalizan los proyectos.

Las regiones Chorotega y Pacífico Central tienen los cantones con menor expectativa de vida empresarial (mapa 3.3). En cambio, las empresas ubicadas la región Central-GAM tienen más altas probabilidades de sobrevivencia. Sin embargo, los niveles más altos de la probabilidad de sobrevivir se ubi-

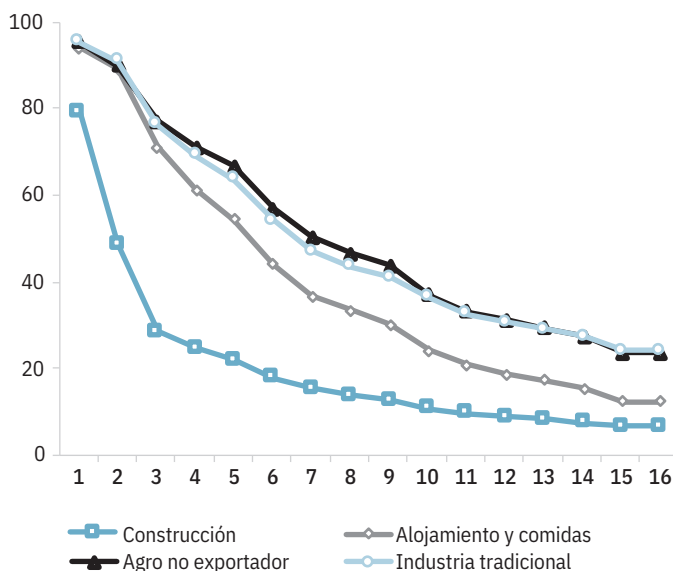
Gráfico 3.21

Probabilidad^{a/} promedio de las empresas de sobrevivir en el tiempo, según sectores económicos seleccionados (porcentaje)

a) Mayor probabilidad de sobrevivir en el tiempo



b) Menor probabilidad de sobrevivir en el tiempo



a/ La probabilidad se calculó a partir del modelo no paramétrico de Kaplan-Meier. La curva se interpreta como las probabilidades de supervivencia acumuladas, entre más bajo sea el indicador menor es la expectativa de sobrevivir. Fuente: Jiménez Fontana et al., 2023, con datos del BCCR.

can en las empresas la región Huetar Norte y Caribe. Entre los factores que podrían explicar este hallazgo es que en dichas zonas existe una alta proporción de empresas agrícolas de exportación, principalmente de piña y banano, los cuales tienen altas tasas de sobrevivencia. Otro elemento por considerar es que los promedios cantonales podrían ocultar las brechas existentes en un nivel más desagregado. Promedios para una zona con alta dedicación a las ventas externas podrían no reflejar las dificultades para sobrevivir de las empresas para el mercado doméstico que residen en un distrito cercano. Finalmente, dado que la fuente de información excluye el sector informal, se podría estar sobreestimando la expectativa de vida en algunas partes del país.

Para analizar con mayor detalle los factores que explican la mortalidad empresarial, se aplicó un Modelo de Cox y se estimaron los cocientes de riesgo (*Hazard ratio*). Este indicador establece las veces que es más riesgoso que una empresa cierre en comparación con un grupo de referencia. Los resultados de este estudio muestran que las micro tienen 12,6 veces más riesgo de cerrar que las empresas grandes (cuadro 3.2). Las pequeñas y medianas, por su parte, tienen un riesgo mucho menor, de aproximadamente el doble de la base (grandes). Por sectores, las empresas de construcción tienen las probabilidades más altas de morir: cuatro veces mayor que la del transporte. Una situación similar se observa con las que se dedican a las actividades vinculadas al turismo (alo-

jamiento y servicios de comida). Ellas tienen casi el triple de riesgo de morir respecto a la categoría base. No se identifican mayores diferencias regionales en este riesgo; sin embargo, como se mostró anteriormente, deben tomarse en cuenta las consideraciones ya anotadas para los promedios cantonales. Los negocios de capital nacional superan en 16% el riesgo presente en su contraparte de capital extranjero, y los dedicados al mercado local tienen hasta un 53% más de riesgo que las dedicadas a la exportación.

La investigación logró mostrar las múltiples asimetrías en la sobrevivencia empresarial, un factor de especial

Cuadro 3.2

Riesgo relativo^{a/} del cierre de una empresa, según características^{b/}. 2005-2021

(cociente de riesgo del Modelo de Cox)

Variables	Cociente de riesgo
Sector (Transporte)	
Construcción e inmobiliarias	4,0
Alojamiento y comida	2,6
Agro exporta	2,3
Comercio	2,1
Industria tradicional	2,0
Servicios intensivos en conocimiento	2,0
Manufactura tecnológica	1,9
Agro no exporta	1,7
Educación y salud privada	0,5
Capital (Extranjero)	
Nacional	1,2
Exporta (Sí)	
No	1,5
Tamaño (Grande)	
Micro	12,6
Pequeña	2,9
Mediana	2,0

a/ Mide cuantas veces es más riesgoso que la empresa cierre en comparación con un grupo de referencia. Entre más alto sea el indicador, mayor es el riesgo relativo. En inglés se conoce como Hazard ratio.

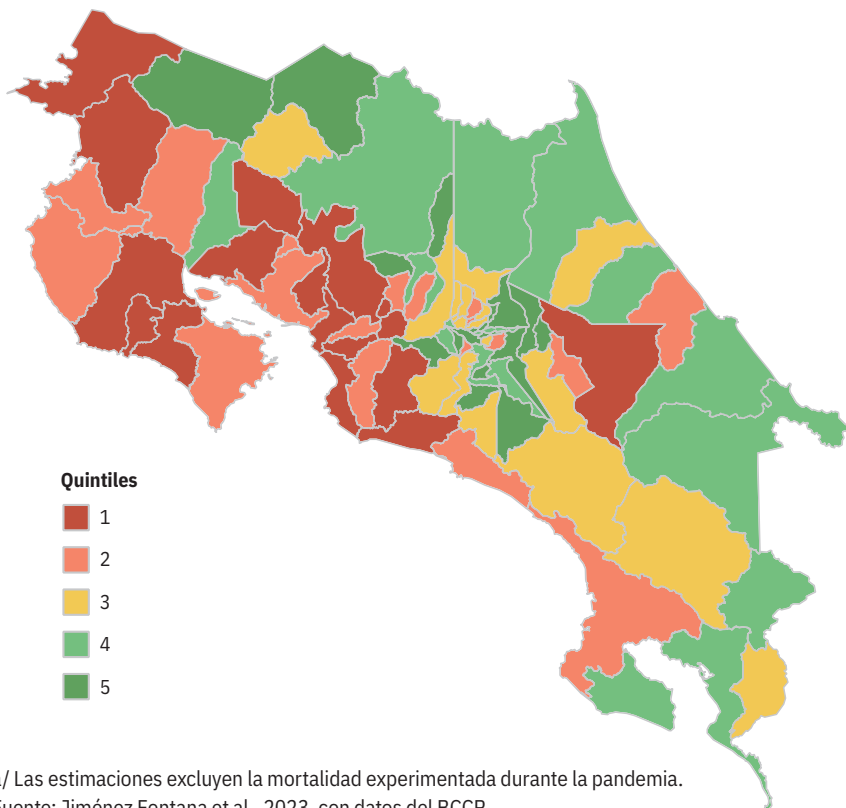
b/ Las categorías de referencia (base) se presentan entre paréntesis en cada caso.

Fuente: Jiménez Fontana et al., 2023, con datos del BCCR.

Mapa 3.3

Probabilidad de las empresas formales de sobrevivir cinco años, por cantón. 2005-2021^{a/}

(quintiles)



a/ Las estimaciones excluyen la mortalidad experimentada durante la pandemia.
Fuente: Jiménez Fontana et al., 2023, con datos del BCCR.

relevancia para la estructura y distribución de la producción y el empleo. A ello se le suma que, aún hoy, el país carece de una política de desarrollo productivo con enfoque territorial y sectorial que busque generar más y mejores oportunidades de empleo fuera de las zonas francas (PEN, 2022). Y, como ha sido señalado, la institucionalidad que atiende los sectores más tradicionales se encuentra dispersa y presenta mayores limitaciones para la generación e implementación de políticas públicas (Alonso, 2016). Los resultados de esta sección evidencian la importancia de desarrollar estrategias para mejorar la productividad de los sectores más rezagados a través de inversiones en investigación y desarrollo, innovación y tecnología y eficiencia en los procesos productivos, con la expectativa de impulsar el crecimiento de los negocios que ya existen y generar mayores oportunidades laborales.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

ESTRUCTURA Y SOBREVIVENCIA DE LAS EMPRESAS

véase Jiménez Fontana et al., 2023, en www.estadonacion.or.cr

Alta desigualdad provoca que mayoría de hogares no tengan capacidad de ahorro

La desigualdad de ingresos es un factor que repercute negativamente en el desarrollo humano. Lamentablemente, Costa Rica presenta la mayor desigualdad entre los 38 países miembros de la OCDE, situación que subraya desafíos no resueltos en la distribución de recursos, oportunidades laborales y ganancias productivas en el país.

La desigualdad de ingresos tradicionalmente define a partir de la concentración del ingreso total de los hogares. Sin embargo, este tipo de métricas son muy agregadas y omiten otro tipo de disparidades que existen. Con el fin de ir más allá de dichas estadísticas tradicionales, en esta edición del Informe Estado de la Nación se incluye un análisis desarrollado por Alfaro y Muñoz

(2023), con la colaboración del BCCR, a partir de la metodología del “Grupo de Expertos en Disparidades de las Cuentas Nacionales” (EG-DNA, por sus siglas en inglés) de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y la Oficina Europea de Estadística (Eurostat). Este proyecto desarrolló una metodología estandarizada para indicadores de desigualdad a partir de microdatos como encuestas y registros administrativos ajustados con las cuentas nacionales.

Las principales fuentes de información del trabajo son las encuestas de hogares

del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) y los registros del BCCR (recuadro 3.7). Los hogares se distribuyeron según quintiles de ingreso; es decir, se dividió a la población en cinco grupos del mismo tamaño, ordenados desde aquellos de menores recursos (primer quintil) hasta los que concentran la mayor cantidad de ingreso (quinto quintil). La remuneración de los asalariados considera la retribución en dinero y en especie que pagan las empresas por el trabajo realizado y además incorpora las contribuciones a la seguridad social que pagan los empleadores.

Recuadro 3.7

Metodología y fuentes de información para el análisis de la desigualdad

La elaboración de las cuentas distributivas del ingreso, consumo y ahorro de los hogares para Costa Rica se basó en la metodología del grupo de expertos EG-DNA. El año en estudio es el 2018. La principal fuente de información micro utilizada fue la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2018 (Enigh). Por su parte, también se utilizó la Encuesta Nacional de Microemprendimiento de los Hogares 2018 (Enameh) para obtener información distributiva acerca de la actividad informal de los hogares como productores de bienes y servicios.

Algunos elementos considerados en las cuentas nacionales pueden no estar cubiertos por los microdatos. Por ejemplo: los servicios de intermediación financiera medidos indirectamente (Sifmi) y las transferencias sociales en especie no están cubiertos por las encuestas de hogares, sino que están definidos específicamente en el marco del Sistema de Cuentas Nacionales (SCN). Por lo que fue importante realizar una imputación de dicha información con el propósito de reducir las brechas micro-macro.

Para cada hogar, se estimó el ingreso disponible con base en la definición en el marco del SCN. Este trabajo utilizó el ingreso disponible ajustado por unidad de consumo equivalente con el fin de tener

en cuenta las diferencias en el tamaño y la composición de los hogares. La medida en términos de unidades de consumo se relaciona con el hecho de que dos personas en un mismo hogar logran economías de escala en el consumo; por ejemplo, los niños y niñas consumen menos que las personas adultas.

Adicionalmente, se obtuvo el número de unidades de consumo equivalentes en cada hogar, según la escala de equivalencia modificada de la OCDE, que otorga un valor de 1 a la persona de referencia del hogar (quien tiene la mayor responsabilidad en la toma de decisiones y en general aporta la mayor parte de los recursos económicos del hogar); 0,5 a cada adulto adicional de 14 años o más; y 0,3 a cada niño de menor de 14 años. Posteriormente, el ingreso disponible equivalente por unidad de consumo de cada hogar se calculó dividiendo su ingreso disponible ajustado entre el número de unidades de consumo y se procedió a agrupar por quintiles de ingreso (I, II, III, IV y V) de manera que cada quintil representa el 20% de los hogares. La agrupación según la actividad económica de la persona de referencia del hogar se basó en la rama de actividad económica según la Clasificación de Actividades Económicas de Costa Rica (CAECR 2011).

CONTINÚA >

Recuadro 3.7 (Continuación)

Metodología y fuentes de información para el análisis de la desigualdad

La desigualdad entre los hogares, de acuerdo con los resultados de las cuentas nacionales distributivas, se analiza en función de tres indicadores expresados en términos de unidades de consumo:

- Relación con el promedio: es la relación entre el valor de cada grupo de hogares respecto al promedio del total de hogares.
- Relación del mayor al menor: es la relación entre el valor del grupo de hogares más alto y el valor más bajo del grupo de hogares.
- Índice de disparidad: coeficiente de variación (CV) que muestra cuánta variación existe con respecto al promedio, es decir es la relación entre la desviación estándar y la media. Conforme aumenta el valor del CV, mayor disparidad de la variable; y a menor CV, mayor homogeneidad (menor disparidad) en los valores de la variable.

Fuente: Alfaro y Muñoz, 2023.

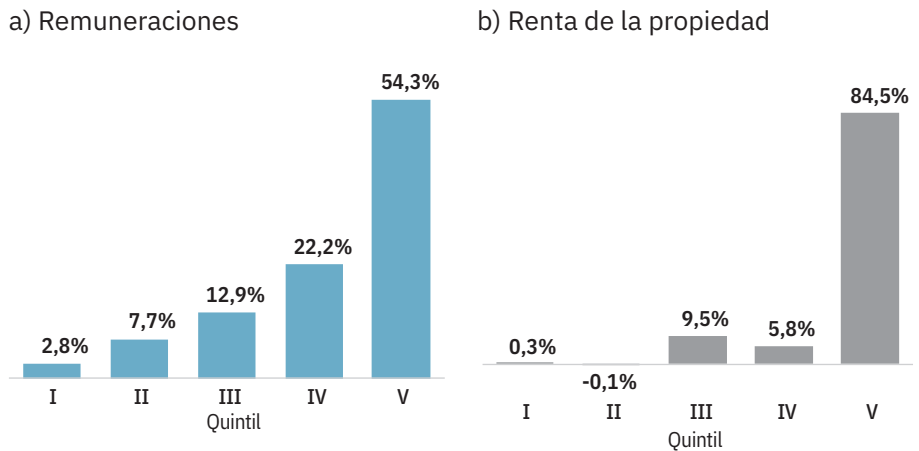
En el 2018, en Costa Rica se pagaron 16.140.559 millones de colones por concepto de remuneraciones. Un 54% de este monto se concentró en el grupo de hogares de mayores ingresos, mientras que a los del primer quintil solamente les correspondió un 3% (gráfico 3.22). Las remuneraciones de las personas asalariadas constituyen uno de los componentes del ingreso más desiguales en el país. En promedio, los hogares más ricos reciben una remuneración 21,1 veces mayor que el promedio del primer quintil.

La renta de la propiedad neta de los hogares se compone principalmente de ingresos por retiro de renta de cuasi sociedades⁶, dividendos, renta asociada a los derechos de pensión⁷ y por inversiones en fondos de inversión. En el 2018, los pagos por este indicador correspondieron a 3.724.514 millones de colones. De estos los hogares más ricos recibieron un 84,5%, mientras que los de menores ingresos apenas un 0,3%. Este componente presenta la más alta desigualdad según componente de ingreso de los hogares en las estadísticas de Cuentas Nacionales.

Con el fin de atender a los sectores más vulnerables, el país implementa diversos programas sociales para atender a las personas, especialmente aquellas en condición de pobreza y pobreza extrema. Se espera que este tipo de programas sean progresivos en el sentido de que aporten a reducir la desigualdad y que se concentren en los hogares de menores ingresos. Las medidas distributivas para Costa Rica muestran cómo la educación

Gráfico 3.22

Distribución de las remuneraciones de las personas asalariadas y la renta de la propiedad neta recibida^{a/}, por quintiles de ingreso de los hogares^{b/}. 2018



a/ La renta de la propiedad neta que reciben los hogares se compone principalmente de ingresos provenientes del retiro de renta de cuasi sociedades, dividendos, rentas asociadas a los derechos de pensión y por inversiones en fondos de inversión.

b/ Los hogares se ordenan en cinco grupos de igual tamaño (quintiles), a partir de su ingreso disponible. Fuente: Alfaro y Muñoz, 2023, con datos del BCCR y el INEC.

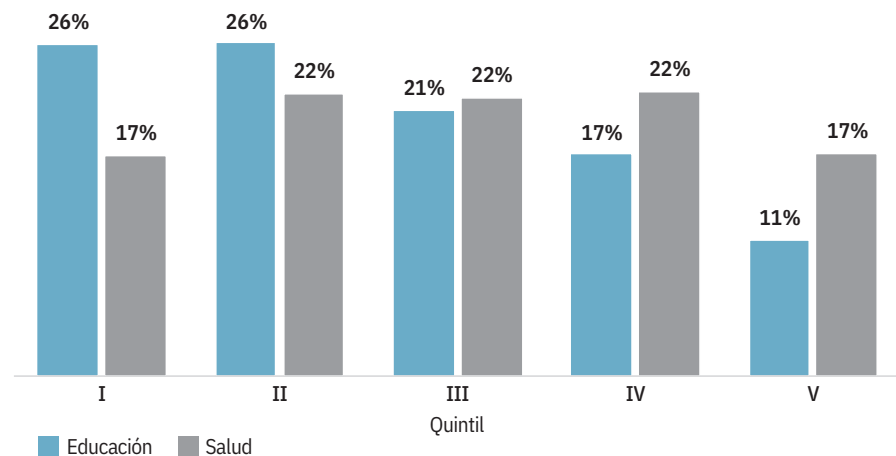
y salud pública, medidas como transferencias sociales en especie, se concentran en los hogares de menores recursos. Específicamente, del total que se dirige a la educación, un 51,6% lo reciben los primeros dos quintiles; en el caso de la salud este indicador es de 39% (gráfico 3.23). Es importante considerar, no obstante, que en los últimos años el país ha reducido significativamente la inversión que realiza en estos sectores. El *Noveno*

Informe Estado de la Educación plantea que el país atraviesa la peor crisis educativa en muchos años, en parte debido a los recortes presupuestarios (PEN, 2023).

El ingreso disponible bruto de los hogares muestra el valor máximo de los bienes y servicios de consumo final que pueden permitirse gastar un hogar sin que sea necesario reducir su dinero para disponer de otros activos ni aumentar su endeudamiento. Este componente

Gráfico 3.23

Distribución de las transferencias sociales en especie en educación y salud^{a/}, por quintiles^{b/} de ingreso de los hogares. 2018



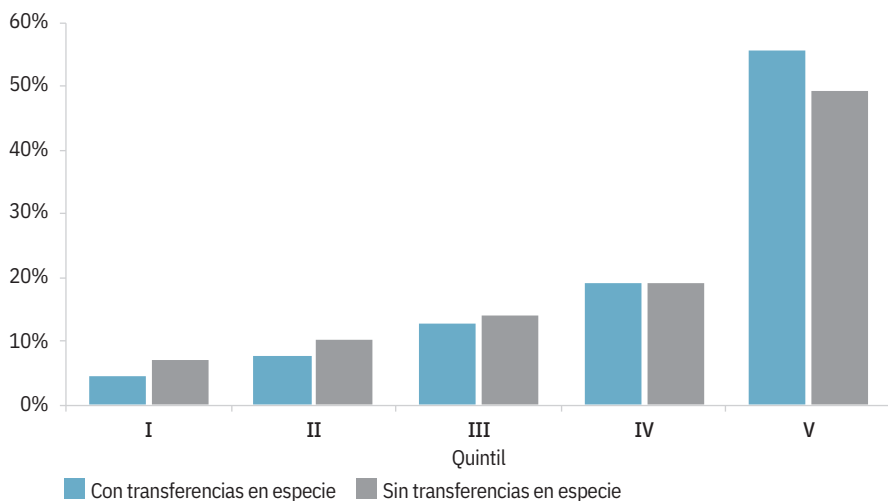
a/ Corresponden principalmente a los servicios públicos en educación y salud.

b/ Los hogares se ordenan en cinco grupos de igual tamaño (quintiles), a partir de su ingreso disponible.

Fuente: Alfaro y Muñoz, 2023, con datos del BCCR y el INEC.

Gráfico 3.24

Distribución del ingreso disponible^{a/}, por quintiles^{b/} de ingreso de los hogares. 2018



a/Muestra el valor máximo del consumo final de un hogar sin que sea necesario reducir su dinero, disponer de otros activos ni aumentar su endeudamiento.

b/ Los hogares se ordenan en cinco grupos de igual tamaño (quintiles), a partir de su ingreso disponible.

Fuente: Alfaro y Muñoz, 2023, con datos del BCCR y el INEC.

no incluye las transferencias sociales en especie, mientras que el ajustado sí las incluye. El ingreso disponible bruto en el quintil más alto de los hogares concentra

un 56%; cuando se considera el ingreso ajustado, la proporción se reduce al 49% del total, mientras que para el quintil de menores ingresos las proporciones fueron

5% y 7% respectivamente (gráfico 3.24). Estos resultados evidencian que las transferencias en especie tienen un impacto progresivo al aumentar el ingreso de los hogares más pobres pero que no logran compensar las desigualdades en los ingresos que se generan en la economía real.

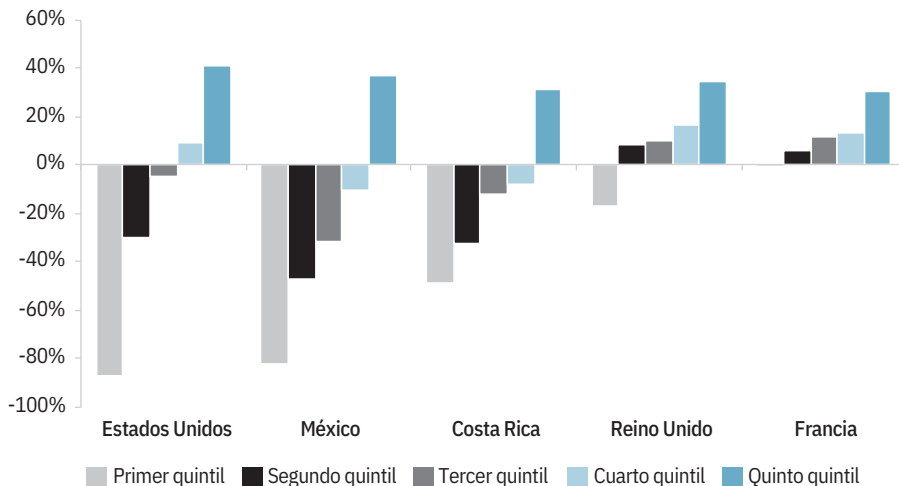
Cuando se contrasta la relación del ingreso disponible ajustado entre los hogares de más alto y bajo ingreso respecto al resto de países que pertenecen a EG-DNA⁸, Costa Rica se encuentra entre los que tienen los niveles de desigualdad más elevados, siendo superado únicamente por México. En Costa Rica, el ingreso disponible ajustado es 7,4 veces mayor al que perciben los de menores ingresos, mientras que Eslovenia este indicador es de 2,3.

Estas altas disparidades tienen consecuencias sobre la capacidad de ahorro nacional, un factor clave para la inversión privada y el crecimiento económico. Cuando el ahorro es bajo, los flujos de inversión se reducen consecuentemente y, con ello, la creación y desarrollo de nuevas oportunidades empresariales. Un indicador para medir esa capacidad nacional es la tasa de ahorro, que estima de manera sencilla como el ahorro respecto al ingreso disponible ajustado. En el caso de Costa Rica, este indicador es negativo para todos los quintiles, con excepción del grupo que concentra los mayores ingresos (gráfico 3.25). Cuando este indicador es negativo, refleja que en términos netos los hogares están consumiendo más que los ingresos recibidos en un año, y por ende pueden estar utilizando créditos o activos financieros acumulados en el pasado, como por ejemplo depósitos de ahorro.

En la mayor parte de los países del proyecto EG-DNA se registra una tasa negativa de ahorro en el primer quintil. La particularidad de Costa Rica y México es que esto ocurre en casi todos los hogares y no solo entre los más pobres, lo cual evidencia la alta desigualdad que se experimenta en estos países. En el caso de Estados Unidos, se observa un desahorro mayor en el primer quintil, pero una tasa positiva a partir del tercer quintil. Los países con la menor desigualdad en las posibilidades de ahorrar son Francia y Reino Unido.

Gráfico 3.25

Tasa de ahorro^{a/} de los hogares en países seleccionados, según quintiles^{b/} de ingreso. 2018



a/ La tasa de ahorro se mide como la diferencia entre el ingreso disponible ajustado y el consumo final efectivo más el cambio en el patrimonio neto de los hogares en los fondos de pensión respecto al ingreso disponible ajustado.

b/ Los hogares se ordenan en cinco grupos de igual tamaño (quintiles), a partir de su ingreso disponible. En el caso del primer quintil de Francia el valor es -0,5%.

Fuente: Alfaro y Muñoz, 2023, con datos del BCCR, el INEC y EG-DNA.

Gráfico 3.26

Tasa de ahorro^{a/} según actividad económica de la persona de referencia del hogar. 2018

(porcentajes)



a/ La tasa de ahorro se mide como la diferencia entre el ingreso disponible ajustado y el consumo final efectivo más el cambio en el patrimonio neto de los hogares en los fondos de pensión respecto al ingreso disponible ajustado.

Fuente: Alfaro y Muñoz, 2023, con datos del BCCR, el INEC y EG-DNA.

Alfaro Navarro y Muñoz Sibaja (2023) analizaron con detalle la tasa de ahorro promedio según la actividad económica de la persona referencia del hogar, es decir, de quien tiene la mayor responsabilidad en la toma de decisiones y aporta la mayor parte de los recursos económicos del hogar. Los hogares cuya persona de referencia se dedica principalmente a las actividades inmobiliarias, administrativas, financieras y seguros o información, tienen las tasas de ahorro más altas (superior a 15%). Por su parte el servicio doméstico, las actividades artísticas y recreativas, construcción y hoteles y restaurantes mostraron las tasas de ahorro más negativas (gráfico 3.26).

Los hallazgos presentados en esta sección evidencian desigualdades en el ingreso, consumo y ahorro entre los hogares clasificados según quintil de ingreso. Este tipo de análisis pretende incluir la dimensión de bienestar dentro de las estadísticas de cuentas nacionales. Es importante reconocer que las fuentes utilizadas en esta investigación también cuentan con limitaciones como el subregistro de los hogares más ricos. Al respecto, Zúñiga Cordero (2023) realiza una estimación más precisa de la desigualdad en la que identifica un aumento del Índice de Gini cuando este se corrige con registros administrativos (ver más detalles en el capítulo *Equidad e Integración Social*). Otro tema importante es que existen otras dimensiones de la desigualdad más allá del ingreso, tales como el acceso a la salud y a los servicios de educación. Este tema se desarrolla con mayor detalle en el capítulo especial de la presente edición del *Informe Estado de la Nación*.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

DESIGUALDAD EN LAS CUENTAS NACIONALES

véase Alfaro y Muñoz, 2023, en www.estadonacion.or.cr

Vulnerables finanzas públicas crean más restricciones a la inversión para el desarrollo humano

En 2022, Costa Rica alcanzó el déficit fiscal más bajo de los últimos catorce años. Este resultado derivó de un proceso de austeridad que, sin embargo, ha limitado el crecimiento de la inversión social, un pilar fundamental para el desarrollo humano. La aprobación de la reforma fiscal en el 2018 estableció un instrumento de control de gasto, conocido como regla fiscal, que depende del crecimiento de la economía y del tamaño de la deuda pública.

El *Informe Estado de la Nación 2018* planteó que este tipo de regla requiere el establecimiento de artículos con transitorios adecuados que permitan que el proceso de implementación sea gradual, al mismo tiempo que se garantice su cumplimiento. Sin embargo, desde el inicio de su aprobación, Costa Rica se mantiene en el umbral más restrictivo. Dicha situación ha generado la constante aprobación por parte de la Asamblea Legislativa de excepciones a la regla fiscal y de interpretaciones por parte del

Ejecutivo para permitir el funcionamiento de diversas entidades.

Esta sección del capítulo analiza la situación fiscal actual y su sostenibilidad. Este análisis es medular para la valoración de la estabilidad y solvencia de la economía costarricense. La primera parte da seguimiento a la evolución del déficit fiscal, los ingresos, el gasto y la deuda. El segundo apartado detalla la forma en que se ha implementado la regla fiscal sin distinguir las prioridades para el desarrollo, lo cual degenera en el aumento de las excepciones a la misma y compromete su cumplimiento. Finalmente, en la última parte se plantean los desafíos del Gobierno respecto a los rezagos en los sistemas de información y transparencia fiscal.

País logra déficit fiscal más bajo en quince años con mayores desafíos en endeudamiento y gasto público

En el 2022, el déficit financiero del Gobierno Central fue de 2,5% del PIB, el más bajo desde el 2009 (gráfico 3.27). Este resultado permitió que Costa Rica mejorara su calificación de riesgo en las principales entidades internacionales

como Fitch Ratings y Standard & Poor's. Desde el 2011 no se observaba un avance en este tipo de indicadores. En promedio, se observa un cambio importante en el equilibrio de las finanzas públicas producto de la consolidación de la reforma fiscal aprobada en 2018, que ha originado una política de fuertes restricciones en el gasto público.

El balance financiero del Gobierno se puede descomponer en dos grandes componentes. El primero es el balance primario, que se estima como la diferencia entre los ingresos y el gasto en remuneraciones, transferencias, capital y otros bienes y servicios. Después de doce años de mantener este componente negativo en alrededor de -2,5%, en el 2022 el Gobierno reportó un superávit de 2,1% del PIB. Esto fue el resultado, en gran medida, de una mejora en la recaudación y de una mayor austeridad. Sin embargo, la reducción en los gastos ha implicado sacrificios importantes, con fuertes recortes en la política social, los cuales se detallarán más adelante. El segundo componente del balance financiero del Gobierno son los intereses que paga por los créditos que mantiene vigentes. Este es el rubro que más ha crecido; entre el 2012 y 2022, el servicio de la deuda pasó de representar -2% a -4,6% del PIB.

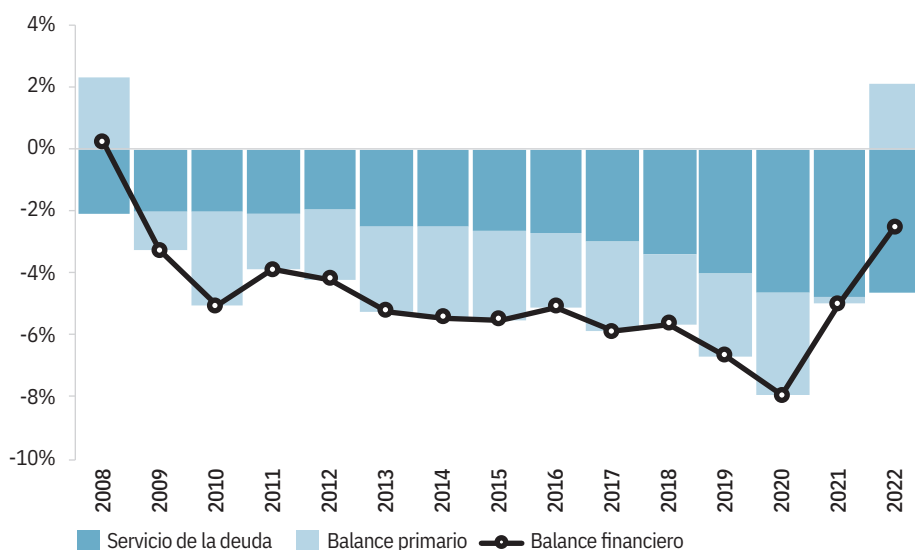
Para el 2022, Costa Rica es el tercer país de la OCDE con el superávit primario más alto de los 38 miembros (OCDE, 2023). Esta situación se explica porque fue de los que menos incrementó el gasto gubernamental durante la pandemia. Por otra parte, el país registra los niveles de servicio de la deuda más elevados, tema que no ha podido ser controlado pese a la austeridad fiscal y que presiona fuertemente los presupuestos públicos. Por lo tanto, aunque la situación fiscal ha mejorado, en el mediano plazo seguirá siendo desafiante reducir la deuda pública (Villamichel, 2023).

Ingresos tributarios poco encadenados a las actividades económicas que más crecen

La aprobación de la reforma fiscal en el 2018 amplió la base impositiva con la transformación de un impuesto de ventas a uno de valor agregado que consideraba

Gráfico 3.27

Balance financiero del Gobierno, según principales componentes (porcentaje del PIB)



Fuente: Villamichel, 2023, con datos del Ministerio de Hacienda.

los servicios e incrementó el pago de algunos impuestos en materia de renta y utilidades. Estas modificaciones permitieron aumentar la base contributiva, ampliación que permitió que los ingresos tributarios pasaran de representar un 14,7% a 16,2% del PIB entre el 2018 al 2022. No es esperable que esta mejora en los ingresos tributarios relativo a la producción se repita, debido a que el aumento en la tasa fue coyuntural, por razones que fueron explicadas en la anterior edición del Informe.

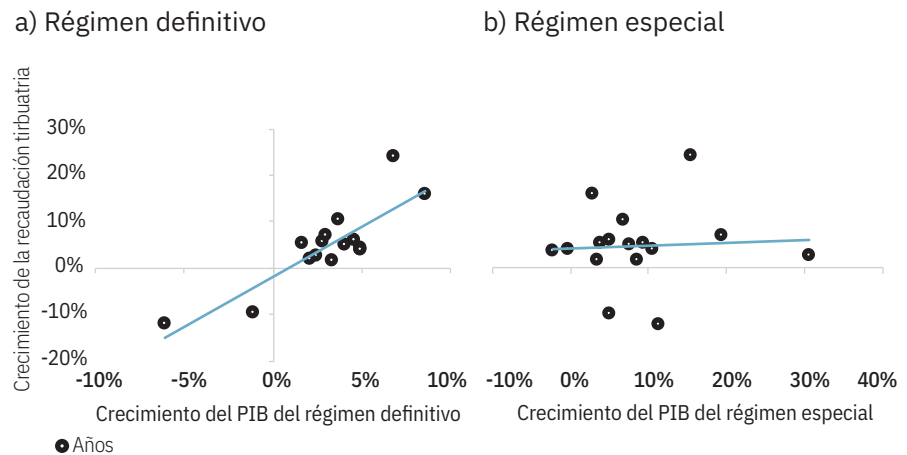
La principal fuente de dinamismo de la recaudación es, en teoría, el crecimiento de la producción. En teoría, un crecimiento robusto y sostenido del valor agregado se debería traducir en un aumento en la recaudación por el cobro de impuestos a la renta tanto de personas y empresas, como al consumo y las ventas. En consecuencia, si la economía crece, los ingresos fiscales también deberían aumentar, mientras que una contracción productiva debiera reducir las arcas del Gobierno.

En Costa Rica, el vínculo entre las tasas de crecimiento de la recaudación y la economía no es tan directo, por las diferencias en las condiciones tributarias en las que operan sus regímenes comerciales. Aunque el régimen especial, compuesto principalmente por las zonas francas, mantiene tasas de crecimiento elevadas y dinámicas de hasta dos dígitos, tiene un bajo impacto directo sobre lo que el fisco recauda debido a las exenciones que goza dicho régimen (gráfico 3.28). En cambio, el crecimiento del régimen definitivo tiene un impacto positivo sobre las finanzas públicas. Estos impactos pueden medirse por medios del coeficiente de correlación entre la tasa de crecimiento real de la recaudación y el régimen especial es casi nulo (0,06), mientras que para el régimen definitivo el indicador es muy alto (0,85). Esto evidencia que la mayor parte de la carga impositiva recae sobre los sectores que están fuera de zonas francas, en su mayoría compuestos por empresas de capital nacional.

Estos resultados eran esperables dado el esquema de exoneraciones del cual goza el régimen especial; sin embargo,

Gráfico 3.28

Relación^{a/} anual entre el crecimiento de la recaudación tributaria y el dinamismo de la producción, según régimen. 2007-2022 (tasa de variación real)



a/ La línea muestra la tendencia lineal. El coeficiente de correlación entre el crecimiento de la recaudación tributaria y el régimen definitivo es de 0,85, mientras que para el régimen especial es de 0,06. Entre más cercano a 1 sea este indicador, mayor vínculo entre ambas variables.

Fuente: Jiménez Fontana, 2023, con datos del Ministerio de Hacienda y del BCCR.

plantean una disyuntiva, pues aquellas actividades que más aportan al crecimiento de la producción no están encadenadas con las finanzas públicas de tal forma que permitan una mayor inversión en infraestructura, transporte, política social, entre otros. Además, son una muestra palpable de que las desigualdades productivas inciden negativamente sobre los ingresos fiscales.

Las zonas francas (régimen especial) tienen exoneraciones en los impuestos sobre la renta, importación de materias primas, valor agregado, entre otros (cuadro 3.3). La mayoría de las empresas del régimen definitivo sí deben pagar este tipo de cargas (con algunas excepciones como el caso de negocios que se encadenan con multinacionales mediante contratos de proveeduría). Esta situación deriva de una apuesta nacional por esta modalidad productiva, a la cual se le estableció un alto nivel de exoneraciones con el objetivo de estimular la inversión directa, el crecimiento económico y el empleo. Por tanto, se pueden reconocer beneficios como alta productividad (Vega y Jiménez, 2023), salarios más elevados (Procomer, 2022) y vinculación

con cadenas globales de valor (Meneses y Córdova, 2021).

Aunque estos resultados son positivos; sin embargo, se deben ubicar en el contexto general de la economía. De acuerdo con Procomer (2022), en el 2021, la contribución de las zonas francas a la producción fue de 15,2% con una generación de empleo de 221.295 puestos de trabajo (11% del total de personas ocupadas). Estas son proporciones relativamente bajas dentro de la economía nacional. Además, las empresas de este sector tienen en promedio bajos encadenamientos productivos y laborales (Meneses y Córdova, 2017).

A pesar de que las inversiones de capital extranjero han permitido el posicionamiento de Costa Rica en mercados internacionales, inevitablemente implican una salida de divisas por el pago a factores externos, puesto que mucha de esta producción es propiedad de empresas extranjeras y, por lo tanto, envían transferencias e ingresos de utilidades a la casa matriz. Para medir con mayor precisión este tema, el *Informe Estado de la Nación* da seguimiento a la brecha entre el Ingreso Nacional Disponible (IND)

Cuadro 3.3

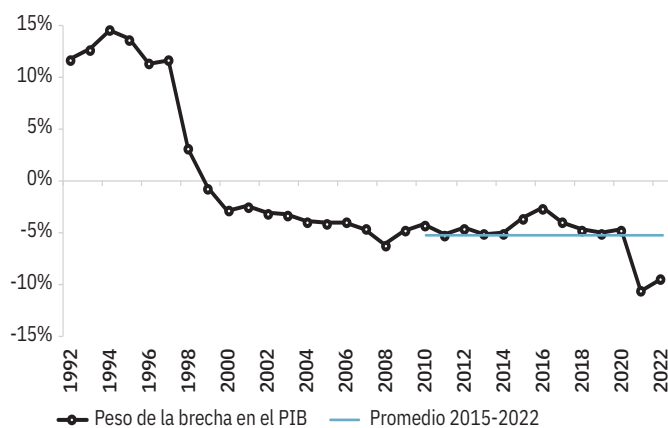
Beneficios fiscales que reciben las empresas en zonas francas

Tipo de impuesto	Detalle
Renta	Se exonera del impuesto sobre la renta con base en una tarifa según la ubicación, la inversión, y la categoría de la cual se trate, etc.
Materias primas	100%
Maquinaria y equipo	100%
Importación de vehículos	Exención del 100% de los tributos sobre los siguientes vehículos y partes de vehículos: - Chasis con cabina de una a dos toneladas de capacidad de carga. - Camiones o chasis para camiones. - "Pick-up" de una o dos toneladas de capacidad de carga. - Vehículos con una capacidad mínima para quince pasajeros.
Valor agregado y consumo	100%
Repatriación de capital	100%

Fuente: BCCR, 2023.

Gráfico 3.29

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



a/ Si el indicador es negativo significa que el PIB es mayor que el IND.
Fuente: Meneses et al., 2023, con datos del BCCR.

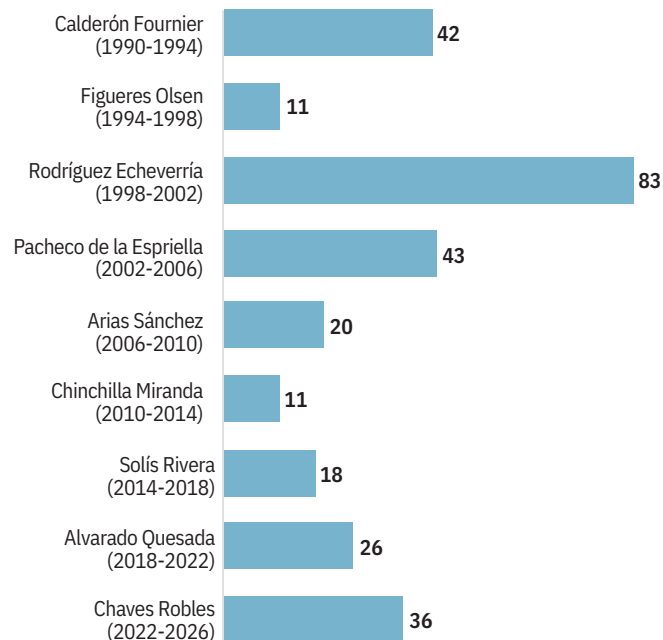
y el PIB (gráfico 3.29). La tendencia general de este indicador ha sido hacia un deterioro, por debajo del promedio de mediano plazo. Es decir, cada vez es mayor el monto y la proporción de las transferencias e ingresos que salen del país respecto a la producción nacional.

Las zonas francas no son el único sector que recibe exoneraciones fiscales. El Programa Estado de la Nación, con la colaboración del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa, da seguimiento a las exoneraciones aprobadas y vigentes en Costa Rica desde 1953. Al último corte de abril del 2023, se registran en el país 1.477 (Achoy, 2023). Los últimos *Informes Estado de la Nación* han reportado que, desde el 2014, se observa una tendencia creciente en la aprobación de este tipo de beneficios fiscales.

La administración Chaves Robles aprobó 36 de exoneraciones durante la primera legislatura, el reporte más alto desde el 2002 (gráfico 3.30). Sin

Gráfico 3.30

Cantidad de exoneraciones aprobadas en la primera legislatura, por administración en las que se aprobó



Fuente: Achoy, 2023, con datos de la base de exoneraciones del Programa Estado de la Nación y la Asamblea Legislativa.

embargo, es importante considerar que un 97% de estos beneficios corresponden a proyectos propuestos durante el Gobierno anterior. Destacan cuatro leyes que concentran 17 de las exoneraciones: la Ley de Vivienda Municipal (5), reformas a la Ley de Incentivos al Transporte Verde (3), la Ley de Fortalecimiento de la Competitividad Territorial (5) y la Ley de Patentes y Tarifas del Cantón de Atenas (4).

Las exoneraciones fiscales son un instrumento de política fiscal que, en teoría, busca incentivar sectores específicos, aunque esto signifique una pérdida en la recaudación. El país tiene un código de normas y procedimientos tributarios que establece parámetros mínimos para su aprobación; sin embargo, una gran parte de las exoneraciones aprobadas por la Asamblea Legislativa incumple con estos estándares. Del total que se mantiene vigente, 47% no establece claramente el impuesto que se exonera, 78% no establece un plazo de vigencia y 60% no tiene mecanismos de control.

Al mismo tiempo que se aprueban exoneraciones, se crean nuevos impuestos. Como en 2022 no se contaba con un registro de todos los impuestos aprobados en el país, a pesar de que se han discutido distintas propuestas para la simplificación tributaria, el Programa del Estado de la Nación (PEN) publicó⁹ una novedosa base de datos que registra todos los impuestos, tasas y contribuciones especiales vigentes desde 1885, creadas a través de leyes ordinarias, especiales o por medio de reformas fiscales integrales. El objetivo es aportar a una discusión técnica y promover un diálogo más informado.

En el Informe Estado de la Nación 2022 se reportaron 199 impuestos creados por la debida aprobación legislativa. La última actualización realizada a julio del 2023 identificó cinco nuevos tributos, tres aprobados durante la administración Alvarado Quesada y dos en el actual Gobierno. Estas nuevas cargas están contenidas en las siguientes leyes: Ley de Regulación de los sistemas electrónicos de administración de nicotina, sistemas similares sin nicotina y dispositivos electrónicos que utilizan tabaco

calentado y tecnologías similares; Ley del cannabis para uso medicinal y terapéutico y del cáñamo para uso alimentario e industrial; Ley de comercio al aire libre; Ley reguladora de licencias comerciales del Cantón de Moravia y la Ley reguladora de licencias comerciales y patentes del Cantón de Atenas.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

EXONERACIONES FISCALES

véase Achoy, 2023, en www.estadonacion.or.cr

Recortes en el gasto público afectan principalmente a la inversión social y la infraestructura

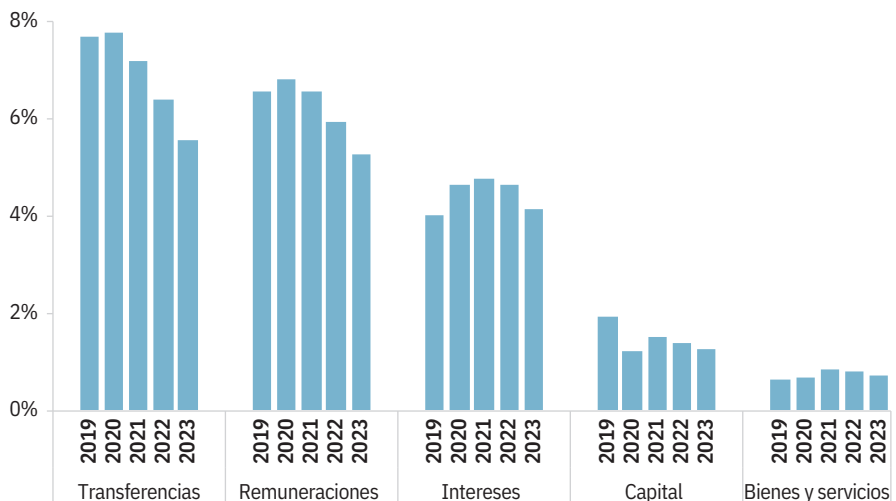
El crecimiento efectivo del gasto público en el 2022 fue de 1,4%, la segunda cifra más baja desde que el 2006, cuando se tienen registros. La regla fiscal actualmente vigente establece un tope al crecimiento del gasto según el nivel de endeudamiento del país y el crecimiento promedio de la economía. Este tope fue de 1,96% para el 2022, lo cual evidencia que este rubro se restringió más del límite establecido para ese año.

Las reducciones en las remuneraciones y transferencias corrientes explican la mayor parte de la caída en el gasto público (gráfico 3.31). Esta austeridad arriesga el cumplimiento de compromisos constitucionales y legales que financian, mayormente, las políticas sociales del país. Hasta el momento, se ha aplicado la regla fiscal y la contención del gasto de forma individual en cada entidad, sin que haya sido conocida ninguna estrategia de articulación precisa entre las políticas de austeridad fiscal y una estrategia de desarrollo productivo y de apoyo para los grupos sociales más vulnerables (ver más detalles en el capítulo 2). En la práctica, los objetivos de las políticas sectoriales han sido subordinados a las decisiones de la política fiscal con un horizonte anual del Ministerio de Hacienda. El hecho de que las obligaciones del pago del servicio de la deuda requieran cada vez más recursos son un indicativo de que esta situación se prolongará en los próximos años, a menos que haya la voluntad política de superar la desconexión entre los compromisos de política pública constitucional y legalmente vigentes y las políticas de austeridad fiscal.

Considerando las limitaciones en los niveles de desagregación de la información fiscal disponible, Villamichel (2023)

Gráfico 3.31

Evolución de los principales gastos del Gobierno por año^{a/} y rubro (porcentaje del PIB)



a/ Los valores del 2023 corresponden a una estimación interanual de los reportes entre junio del 2022 y junio del 2023.

Fuente: Villamichel, 2023, con datos del Ministerio de Hacienda.

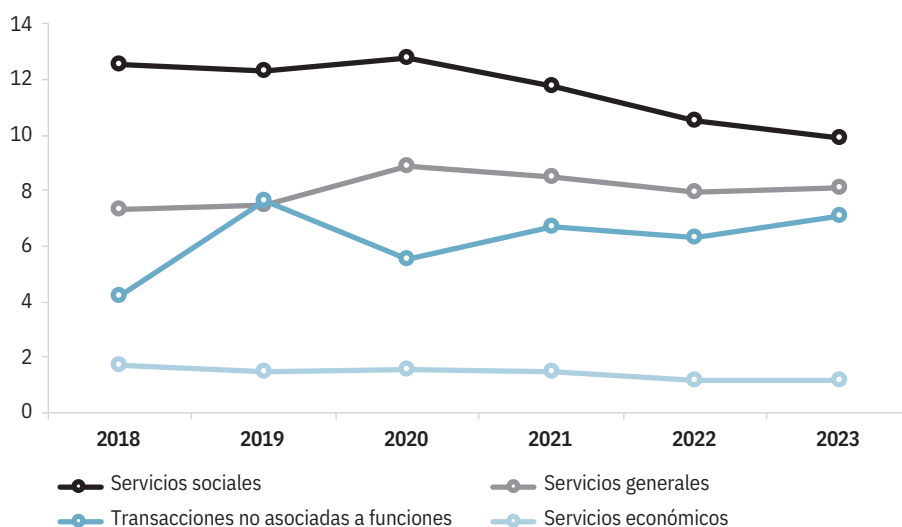
realizó una comparación de los presupuestos iniciales del Gobierno Central por clasificación funcional. Desde esta perspectiva, el presupuesto se puede descomponer en cuatro grandes áreas: i) servicios sociales y comunales que incluyen educación, salud, vivienda y cultura; ii) servicios generales, tales como la administración pública, asuntos legislativos, fiscales y ejecutivos; iii) transacciones no asociadas a funciones (activos financieros y la amortización de la deuda pública) y iv) servicios económicos (temas laborales, transporte, energía y otros). Este desglose permite observar que, desde el 2021, los presupuestos de los servicios sociales y comunales han sufrido severos recortes (gráfico 3.32), lo cual afecta a los grupos más vulnerables del país. Los mayores aumentos en el presupuesto corresponden al rubro de transacciones no asociadas a funciones, que en su mayoría corresponde al pago de intereses de la deuda pública.

Actualmente, el principal reto fiscal del país es lograr un mejor equilibrio entre dos objetivos que están en tensión entre sí: mejorar la sostenibilidad de las finanzas y reducir las presiones de la deuda sin generar recortes en programas que históricamente han permitido al país avanzar en materia de desarrollo humano y que pueden comprometer su futuro, como por ejemplo la educación (ver capítulo 2). En este contexto, las mejoras en la gestión de la deuda, la administración financiera y los sistemas de información estadística son fundamentales (los temas de información fiscal y transparencia se desarrolla en un apartado más adelante).

Debe recordarse que la institucionalidad pública de Costa Rica está conformada por una serie de entidades con roles distintos para asegurar esta sostenibilidad fiscal y promover el desarrollo humano. Las acciones políticas en torno a la hacienda pública deben considerar la recaudación tributaria, el manejo del crédito público y el cumplimiento de las normas fiscales. Pero las decisiones presupuestarias que afectan los programas sociales y sectoriales deben tomar en cuenta su impacto sobre el potencial del desarrollo humano y sobre la población, especialmente la más vulnerable.

Gráfico 3.32

Presupuesto inicial aprobado del Gobierno Central, por clasificación funcional^{a/} (porcentaje del PIB)



a/ Los servicios sociales incluyen a la educación y salud pública. Las transacciones no asociadas a funciones corresponden principalmente al pago de intereses de la deuda pública.

Fuente: Villamichel, 2023, con datos del Sistema de Formulación Presupuestaria del Ministerio de Hacienda.

La evidencia muestra que los rubros en que se realizan recortes de gasto e inversión y las prioridades del Presupuesto de la República están subordinados, ante todo, a la política fiscal. Aunque el rol del Ministerio de Hacienda se basa en la implementación de la política fiscal, es responsabilidad de otra parte de la institucionalidad pública la priorización del gasto e inversión social.

Costa Rica se mantiene en el umbral más crítico de la regla fiscal

En el 2022, la deuda pública alcanzó el 63,8% del PIB, con una reducción de 4,2 puntos porcentuales respecto al año anterior (gráfico 3.33). Aunque, en términos relativos, la deuda pesa menos, su saldo absoluto siguió creciendo, solo que a un ritmo menor. Entre el 2021 y 2022, la deuda pasó de representar 68% a 63,8% del PIB. Aunque el país aprobó la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas en el 2018, que establece parámetros de control de gasto y endeudamiento, el crecimiento de la deuda es casi

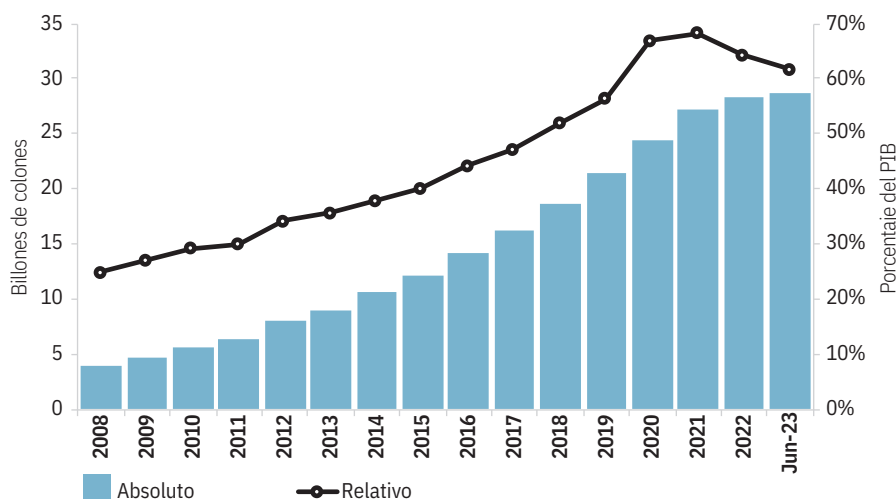
inercial. Actualmente, el Gobierno sigue ubicándose en el umbral más crítico de la regla fiscal y se estima que será hasta el 2025 cuando la deuda se encuentre en un rango inferior al 60% del PIB (Villamichel, 2023).

Para identificar los factores que explicaron el cambio en la deuda como porcentaje del PIB entre el 2020 y 2022, Villamichel (2023) analizó un desglose de sus rubros (gráfico 3.34). Logró determinar que el aumento en el PIB nominal por el crecimiento real de la economía y la elevada inflación explica la mayor parte de la mejora en el peso relativo de la deuda. Otro elemento que también contribuyó a esta disminución fue la apreciación del tipo de cambio, el cual reduce el efecto de la deuda adquirida en moneda extranjera.

La estrategia de endeudamiento del Gobierno en los últimos años se enfocó en la utilización de líneas de crédito con organismos internacionales y colocación fuera del país, que generó un fuerte crecimiento de la deuda externa entre el 2015 y el 2022. Este tipo de instrumentos se

Gráfico 3.33

Saldo y peso relativo de la deuda del Gobierno Central^{a/}



a/ Los datos para el 2023 corresponden al registro interanual de junio del 2022 al 2023. Fuente: Villamichel, 2023, con datos del Ministerio de Hacienda.

caracterizan por tener mejores condiciones, plazos más extensos y un menor costo financiero. El vencimiento promedio de los préstamos internos es, en la actualidad, de seis años, en tanto que para los externos es de once. Esta estrategia reduce las presiones sobre las finanzas públicas, por la menor exposición ante aumentos de las tasas de interés.

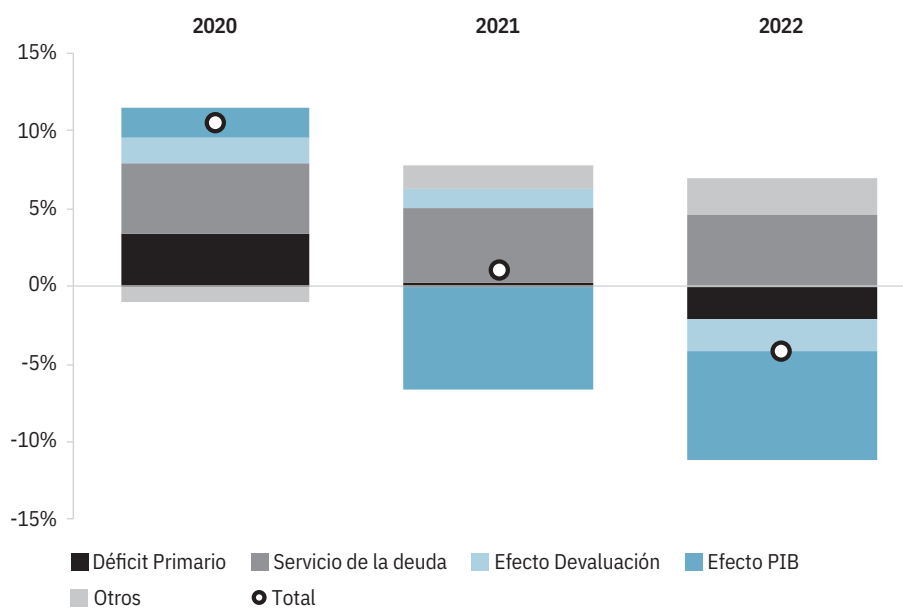
Entre las principales líneas de crédito del Gobierno, se encuentra Programa de Servicio Ampliado del Fondo (SAF) con el Fondo Monetario Internacional (FMI). Este acuerdo provee una facilidad de crédito al país por aproximadamente 1.778 millones de dólares, el cual incluye desembolsos entre los años 2021 y 2024. En marzo de 2022 el plazo del programa fue extendido cinco meses adicionales. Los desembolsos se condicionan al cumplimiento de una agenda de reforma económica y fiscal. Hasta el momento, Costa Rica ha logrado los avances previstos en el cumplimiento de las metas.

En noviembre de 2022, el FMI le aprobó a Costa Rica la facilidad de crédito del Servicio de Resiliencia y Sostenibilidad (SRS) por un monto global de 725 millones de dólares. Aunque este préstamo tiene dictamen positivo del BCCR, el Congreso tiene la responsabilidad de la aprobación final de los desembolsos. Al cierre de edición de este Informe, el FMI no había depositado ningún pago por concepto de este instrumento. Con dicha línea de crédito, el Gobierno puede financiar los programas que prefiera, aunque está sujeto a una agenda relacionada con el apoyo a Costa Rica contra el cambio climático. La mayor parte de medidas son de ámbito administrativo y económico, tales como la publicación de lineamientos, simplificación de trámites, incentivos para vehículos privados de baja contaminación, creación de indicadores, entre otros (cuadro 3.4).

Es importante considerar que otros temas de fondo como la transición de la matriz energética, la transformación del sistema de transporte público o medidas de adaptación en ordenamiento territorial, agricultura, entre otras, no están incluidos en el acuerdo y requieren de otras acciones de política pública (y por tanto la asignación de recursos presupuestarios) para lograr cambios efectivos.

Gráfico 3.34

Descomposición de los factores que explican el cambio de la deuda del Gobierno Central como proporción del PIB (puntos porcentuales del PIB)



Fuente: Villamichel, 2023, con datos del Ministerio de Hacienda y el BCCR.

El país debe avanzar en la implementación de iniciativas que modifiquen los factores estructurales que limitan alcanzar la resiliencia climática y la sostenibilidad socioeconómica y ambiental (para más detalles véase el capítulo Armonía con la Naturaleza).

Sistema político crea nuevas excepciones a la disciplina fiscal

Las reglas fiscales son un instrumento de política que buscan evitar desequilibrios financieros a partir del establecimiento de criterios de gasto según parámetros específicos. Costa Rica cuenta con una “regla fiscal de oro” en el artículo 176 de la Constitución Política que establece que los gastos presupuestados del Gobierno no pueden superar los ingresos probables. Sin embargo, su eficacia se diluyó mediante interpretaciones jurisprudenciales y constantes desviaciones por parte de la gestión de la fiscalidad. Durante décadas, la deuda pública se consideró como un ingreso probable, lo cual explica porque esta regla no permitió contener el crecimiento del gasto (Ramos, 2015).

El funcionamiento de una regla fiscal depende de que su aplicación considere desde un inicio una serie de transitorios de manera que sea un proceso gradual de ajuste y que exista credibilidad del sistema político. Sin embargo, la Ley N°9635 de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas definió límites al gasto según el crecimiento económico y tamaño de la deuda (cuadro 3.5), sin establecer transitorios iniciales para un proceso de ajuste o distinción según tipo entidad. Y como, desde la aplicación inicial, el Gobierno se ha ubicado en los umbrales más restrictivos de la regla fiscal, la contención del gasto fue abrupta y ha afectado el funcionamiento mismo del sector público. Para crear válvulas de escape de esta situación, la Asamblea Legislativa ha aprobado excepciones, por iniciativa de los propios diputados o del mismo Poder Ejecutivo, que crean tratos diferenciados para instituciones específicas. No se trata de la aplicación de una política general, sino de un “goteo” constante de excepciones según estallen problemas específicos para la prestación de bienes y servicios públicos.

Cuadro 3.4

Medidas de reforma incorporadas dentro del marco del acuerdo propuesto del Servicio de Resiliencia y Sostenibilidad (SRS)

Medida	Acciones
Integración de los riesgos climáticos en la planificación fiscal	El Ministerio de Hacienda desarrollará y publicará lineamientos para el etiquetado del presupuesto climático.
	El Ministerio de Hacienda ampliará el análisis de riesgo fiscal climático cuantitativo en el Marco Fiscal de Mediano Plazo para incluir los riesgos de transición climática.
Fortalecimiento de la inversión pública y la resiliencia de la infraestructura	El Mideplan desarrollará y publicará lineamientos para ampliar el proceso de evaluación de proyectos con el fin de evaluar el impacto de los proyectos en el cambio climático a través del costo social del carbono.
	El Mideplan publicará lineamientos sobre criterios de selección de proyectos, incluyendo una variedad de criterios de cambio climático para entidades del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP).
	El Mivah, en colaboración con el Minae, desarrollará y publicará lineamientos para incluir análisis de cambio climático en los planes regulatorios.
Apoyo a la descarbonización	El Gobierno aprobará la implementación de regulaciones que simplifiquen los trámites administrativos para la participación privada en la generación de energía eléctrica a partir de fuentes renovables con fines de autoabastecimiento.
	El Gobierno presentará a la Asamblea Legislativa un proyecto de ley que permitirá introducir el esquema de <i>feebate</i> para fortalecer los incentivos a vehículos privados de baja contaminación.
	El Gobierno evaluará y publicará una revisión de los incentivos fiscales existentes que tienen un efecto negativo en el medio ambiente para apoyar los esfuerzos de descarbonización.
Reservas ecológicas y fortalecimiento de la resiliencia del sector financiero	El BCCR creará un repositorio de datos sobre amenazas climáticas, vulnerabilidad industrial y geográfica a eventos climáticos y exposición crediticia de los bancos a industrias y regiones vulnerables.
	El BCCR publicará indicadores de la ecologización de sus reservas en su Informe Anual 2022.
	El Conassif aprobará regulación sobre gestión de riesgos socioambientales y riesgos de cambio climático en la cartera de crédito.
	El BCCR incorporará los efectos climáticos en el sector bancario en las pruebas de estrés de arriba hacia abajo, con base en datos agregados e identificando esos nuevos riesgos en los parámetros de riesgo crediticio.

Fuente: FMI a partir del proyecto de ley “Aprobación del financiamiento con el FMI a través de la modalidad del servicio”.

Ha sido ya mencionado que desde el 2020, el país se encuentra en el escenario más crítico de la regla, puesto que la deuda pública ha superado el umbral del 60% del PIB en todos los años. En 2022, ello restringió el crecimiento nominal del gasto total a 1,96%. Dicho escenario implica que no se permiten incrementos de salario o incentivos salariales, las pensiones solo pueden ajustarse por inflación y se restringe la suscripción de préstamos o créditos destinados a gastos

corrientes adicionales. Se espera que el país se mantenga en este umbral durante el 2023 y 2024, con lo cual Villamichel (2023) estima que el tope al crecimiento del gasto total será de aproximadamente 3,6% y 5,3%, respectivamente.

Un aspecto importante es que la *Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas* no aplica a todo el sector público puesto que considera, desde el inicio de su creación, excepciones como los bancos públicos comerciales (BNCR, BCR,

Cuadro 3.5

Rangos de la regla fiscal que determinan el crecimiento del gasto

Escenarios	Condición de la regla fiscal ^{a/}	Límite al crecimiento interanual del gasto corriente ^{b/}
1	Deuda menor a 30% o que el gasto corriente sea igual al 17% del PIB	Solo se pueden realizar gastos igual al promedio del crecimiento del PIB nominal
2	Deuda igual o superior a 30% pero menor a 45%	85% del crecimiento promedio del PIB nominal
3	Deuda igual o superior a 45% pero menor a 59%	75% del crecimiento promedio del PIB nominal
4	Deuda igual o superior a 60%	65% del crecimiento promedio del PIB nominal

a/ La condición se basa en el nivel de deuda como porcentaje del PIB al cierre del ejercicio presupuestario.

b/ Se utiliza como referencia el crecimiento promedio del PIB de los últimos cuatro años.

Fuente: Elaboración propia con información del BCCR y la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas (n° 9635).

BCCR, BP y Banhvi), las empresas públicas que participen en régimen de competencia (ICE, ESPH, INS, Correos de Costa Rica, Racsa, Empresa Hidroeléctrica Los Negros), el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) de la Caja Costarricense de Seguro Social y los recursos de Recope correspondientes al pago de la factura petrolera.

Posterior a la aprobación de esta Ley, se han aprobado también diversas modificaciones para excluir a más sectores y programas que con la regla fiscal han tenido dificultades para su funcionamiento. De acuerdo a la última revisión a septiembre del 2023, se registran a las municipalidades, los comités cantonales, las actividades agropecuarias, las asadas y otras 10 entidades públicas que están excluidas de forma parcial o total de la reforma fiscal. Entre las exclusiones más recientes se identifica a Procomer y al Consejo Nacional de la Producción (cuadro 3.6).

Por su parte, el Gobierno de la República realizó varias modificaciones a la regla fiscal en el decreto 43.589-H para flexibilizar la contención del gasto. La CGR ha rebatido por alegar que son contradictorias con la propia ley y solicitó una medida cautelar al Tribunal Contencioso Administrativo para suspender la aplicación de este decreto. Los cambios decretados por el Gobierno incluyen:

- Eliminar la verificación de la Regla Fiscal para los recursos provenientes de transferencias corrientes del Gobierno Central las Juntas de Educación y Juntas Administrativas

de las Instituciones Educativas y las Municipalidades y Concejos municipales de distrito.

- Modificar la base de verificación de la Regla Fiscal comparando el gasto presupuestado en lugar del ejecutado.
- Generar cambios en los momentos de referencia para comparar y evaluar el crecimiento del gasto. Compara el presupuesto definitivo luego de todas las modificaciones presupuestarias con el presupuesto ordinario inicial.

En la legislatura actual existen once proyectos de Ley que buscan realizar modificaciones a la regla fiscal de acuerdo con el Centro de Investigación Legislativa del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa. Destaca el presentado por el Poder Ejecutivo (N° 23.330) que plantea que este instrumento no se aplique a los recursos que las entidades y órganos del Sector Público obtengan de préstamos o donaciones internacionales para inversión de capital, los pagos relacionados con la gestión del Aeropuerto Internacional Juan Santamaría, el contrato de concesión del Aeropuerto Internacional Daniel Oduber Quirós, los pagos de intereses y comisiones de la deuda del Presupuesto Nacional y los montos asociados con la ejecución de sentencias judiciales.

El FMI no apoya el enfoque de dispensa selectiva de la regla fiscal, pues dificulta más el control de su aplicación. Villamichel (2023) plantea que una alternativa es optar por una regla fiscal a nivel

agregado en el presupuesto, pero que sea responsabilidad del Poder Ejecutivo priorizar para cada entidad los gastos que permitan evitar recortes generalizados que afecten a grupos vulnerables.

En torno a la gobernanza de la Regla Fiscal, en agosto del 2019 se emitió un decreto ejecutivo (N°. 41.937-H) que estableció la creación de un Consejo Fiscal independiente. Esta es reconocida como una buena práctica a nivel internacional que utilizan países similares a Costa Rica, incluidos Chile y Uruguay (Villamichel, 2023). Dicho grupo funciona como una instancia técnica e independiente del Gobierno, constituido por personas expertas, cuyo objetivo es monitorear, evaluar y emitir criterio sobre el desempeño fiscal.

Entre las principales funciones del Consejo se encuentran las siguientes: i) las proyecciones y metas fiscales oficiales, ii) las implicaciones fiscales de los proyectos de Ley, iii) la cobertura y estimación de las contingencias y riesgos fiscales, iv) los planes de mitigación de los riesgos fiscales, v) la evolución de los ingresos, gastos y financiamiento y v) el cumplimiento de Regla. Además, podrá asesorar al Ministerio de Hacienda en temas fiscales. El Consejo Fiscal sesionaría al menos una vez por cuatrimestre. A la fecha, no se han publicado ni existe evidencia de actas de sus reuniones o del cumplimiento de sus funciones. En marzo del 2023, el Ministerio de Hacienda mencionó que buscará reactivar de manera regular sus sesiones (Ministerio de Hacienda, 2023).

Cuadro 3.6

Entidades fuera de la Regla Fiscal posterior a la creación de la Ley de Fortalecimiento de la Finanzas Públicas

Entidad	Detalle
Actividades agropecuarias orgánicas	Tarifa reducida del IVA.
Municipalidades y Órganos municipales Comités cantonales de deportes	No sujeción del IVA a estas entidades, así como órganos adscritos.
Asadas	Exonerada del IVA.
Instituto Costarricense sobre Drogas (ICD)	Se exceptúa del ámbito de cobertura establecido en el artículo 6 del título IV de la ley 9635, únicamente en lo que se refiere a la distribución de los dineros decomisados y comisados que tienen como destino específico el cumplimiento de los programas preventivos, programas represivos y sobre el mantenimiento y aseguramiento de bienes comisados y decomisados.
Consejo Nacional de Producción (CNP)	Se exceptúa del ámbito de cobertura esta entidad según lo establecido en el artículo 6 del título IV de la ley N° 9635. Aplica para las compras realizadas por el CNP en el marco del Programa de Abastecimiento Institucional.
Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica (Japdeva)	Se exceptúa del ámbito de cobertura establecido en el artículo 6 del título IV de la ley N° 9635, únicamente en lo que se refiere al gasto y las transferencias financiadas con los recursos provenientes de los cánones establecidos mediante el contrato de Concesión de la Terminal de Contenedores de Moín y los gastos que con ellos realicen las entidades receptoras.
Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC)	No aplica la ley N°9635, únicamente en lo referente a los recursos para realizar el Censo Nacional de Población y de Vivienda
Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (Fonaffo)	Se exceptúa a esta entidad del ámbito de cobertura según lo establecido en el artículo 6 del título IV de la ley N° 9635.
Sistema 911	Se exceptúa del ámbito de cobertura establecido en la ley 9635, únicamente en lo que corresponde a los recursos obtenidos de la tasa de financiamiento, establecida en el párrafo primero del artículo 7 de la ley N° 7566, Creación del Sistema de Emergencias 9-1-1
Inamu Sistema 911	Se exceptúa del ámbito de cobertura establecido en la ley N° 9635, únicamente en lo que se refiere a los recursos dirigidos para el funcionamiento del Centro Operativo de Atención a la Violencia Intrafamiliar y Violencia contra las Mujeres
Fondo Nacional de Avales	Exonera los tres aportes patrimoniales anuales del Poder Ejecutivo, para el apoyo a las empresas afectadas por el covid-19.
Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica (Procomer).	Se exceptúa a esta entidad del ámbito de cobertura establecido en el artículo 6 del título IV de la ley N° 9635.
Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Fodesaf)	La presupuestación y ejecución de los recursos de Fodesaf queda excluida del ámbito de cobertura de lo dispuesto en el título IV de la ley N° 9635.

Fuente: Villamichel y Ching, 2022, con datos del Sistema Costarricense de Información Jurídica y el Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa.

Importantes rezagos en los sistemas de información y transparencia fiscal

Desde que se promulgó la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (N°. 8131) en el 2011, la Contraloría General de la República (CGR) ha evidenciado dificultades con las liquidaciones presupuestarias por información incompleta o incorrecta, así como con el incumplimiento del principio de equilibrio presupuestario. En el 2022, la CGR no avaló la Liquidación de Ingresos y Egresos del Presupuesto de la República por nuevos errores materiales, generalizados y

persistentes. En ese caso, se reportó una diferencia material entre los registros de gasto realizado y reportado.

La CGR ha recomendado la implementación de las Normas Internacionales de Contabilidad para el Sector Público (NICSP) en el Poder Ejecutivo, las cuales están basadas en las Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF) emitidas por el Consejo de Normas Internacionales de Contabilidad. Lo anterior generaría una mejora sustancial en la transparencia y rendición de cuentas del Gobierno. Los estados financieros y sus notas serían elaborados y publicados con criterios

consistentes en el sector público respecto a los activos, pasivos, ingresos, y gastos.

Otra limitación reciente es que, con la aprobación de la Ley de Fortalecimiento del Control Presupuestario de los Órganos Desconcentrados del Gobierno Central (N°. 9524) en el 2021, se incorporaron integralmente en la aprobación legislativa del Presupuesto Nacional los ingresos y gastos de los órganos desconcentrados al mismo nivel de las partidas de los programas de los distintos ministerios. Este cambio metodológico se realizó sin efectuar un empate con los registros históricos. Además, la falta de sistemas contables basados en estándares

uniformes para todo el sector público ha inhibido la reconstrucción oficial de los balances fiscales para su adecuada comparabilidad. Todos estos factores dificultan la rendición de cuentas de la inversión que se realiza en programas estratégicos como la inversión social.

El panorama expuesto resalta la importancia de redoblar los esfuerzos por mejorar la calidad y oportunidad de los informes de gestión del sector público con el fin de que faciliten la rendición de cuentas. Por ejemplo, el esquema integral de la Administración Financiera Pública es un sistema de gobernanza que busca establecer la disciplina institucional necesaria que permita alcanzar los objetivos del gobierno en un marco financiero sostenible (Kromann Kristensen, 2019; Guissani, 2022; OECD, 2011). Para lograrlo, debe garantizar que los recursos públicos sean asignados eficientemente a las prioridades estratégicas. El ciclo presupuestario anual debe estar planificado, ejecutado, contabilizado y evaluado específicamente en los siguientes aspectos:

- Formulación del presupuesto que tome en cuenta los planes estratégicos, las políticas fiscales y las proyecciones macroeconómicas de corto, mediano y largo plazo.
- Ejecución del presupuesto dentro de un sistema de estándares, procesos y controles internos efectivos para asegurar que los recursos se recauden y gasten eficientemente de acuerdo con lo previsto por el presupuesto.
- Preparación de registros precisos, confiables y oportunos para la inclusión en los informes que satisfacen los requerimientos para tomar decisiones.
- Revisión independiente para determinar la eficiencia del gasto y si se implementan las mejoras de gestión identificadas.

Una de las propuestas que se ha discutido en el país es el proyecto “Hacienda Digital para el Bicentenario”, el cual plantea una plataforma integrada de todo el sector público que permitiría una

mejor gestión financiera pública. Con ella, se busca transformar digitalmente al Ministerio de Hacienda para mejorar la eficiencia de su gestión y el desempeño operativo de la administración tributaria. Este proyecto cuenta con financiamiento del Banco Mundial por 157 millones de dólares para que, en un plazo de seis años, se modernice la gestión hacia una basada en procesos, sistemas tecnológicos interoperables y la transformación de la cultura institucional.

El FMI también ha asesorado al Gobierno en la implementación de un sistema de Administración Financiera Pública, en junio del 2023 se publicó el Informe de Asistencia Técnica al respecto. Este organismo recomienda ampliar la gama de informes financieros estandarizados del sector público, incluyendo el balance de situación de acuerdo con las normas internacionales de contabilidad. De esta forma, se puede administrar un balance consolidado que incluya el Gobierno Central, la Caja Costarricense del Seguro Social, el BCCR, las empresas estatales y los bancos públicos. Esto posibilitaría el análisis general de los factores financieros que afectan el balance soberano, así como la identificación de los elementos que más afectan los costos y los riesgos, un sistema que ha permitido a varios países gestionar de manera más efectiva el riesgo de tipo de cambio y el riesgo de liquidez. El desafío consiste en obtener los datos sobre todos los activos y pasivos del Estado y definir la coordinación institucional necesaria, dado que en la actualidad se gestionan de forma independiente y con autonomía legal por las respectivas entidades.

Las mejoras que el país pueda implementar en materia de control y transparencia presupuestaria, así como en los sistemas de información del Gobierno, permitirían no solo cumplir con estándares internacionales, sino también contar con una mayor transparencia para la rendición de cuentas a la ciudadanía. Sin embargo, el Informe toma nota sobre las dificultades para realizar estimaciones de áreas clave en materia de desarrollo, como por ejemplo el gasto social efectivo según programas.

Adverso entorno monetario perjudica la inversión y a los hogares más vulnerables

Una de las principales aspiraciones del *Informe Estado de la Nación* es que el país logre una inflación baja en el mediano plazo, de tal forma que pueda reducir las presiones en el costo de vida para los hogares, especialmente aquellos de menores recursos. A esto se le suma que existan posibilidades para que las familias y empresas puedan ahorrar e invertir. Para dar seguimiento a estas aspiraciones, el presente apartado analiza con detalle el contexto monetario de Costa Rica durante el 2022 y primeros meses del 2023, desde una perspectiva de desarrollo humano. Esto significa que el enfoque del análisis se centra en cómo las principales tendencias en los macroprecios (inflación, tasa de interés y tipo de cambio) y las políticas implementadas inciden sobre la calidad de vida.

La primera parte de esta sección detalla las tendencias de precios en el país y su afectación a los hogares según el nivel de ingreso. La segunda analiza la volatilidad del tipo de cambio y la forma en la que en último año el exceso de dólares aumentó las presiones hacia una apreciación. Finalmente, la tercera parte se dedica a las acciones implementadas por la Autoridad Monetaria como respuesta a las modificaciones en los precios y en el tipo de cambio, en un ambiente con mayores resistencias.

Aumentos en los precios afectaron más a familias de menores ingresos

Durante el 2020, como respuesta a la pandemia, las principales economías del mundo incrementaron el gasto público e implementaron políticas monetarias expansivas (menores tasas de interés) con la expectativa de fomentar el consumo en momentos de crisis. Estos estímulos, junto con la mejora de la situación sanitaria, tuvieron como resultado que un alza significativa en la producción durante 2021, pero también de la inflación, esto último debido también a las presiones generadas por el costo de materias primas y la guerra ruso-ucraniana. Como conse-

cuencia, a partir del 2022 los principales bancos centrales del mundo implementaron políticas monetarias contractivas para reducir las presiones sobre el costo de la mayor parte de bienes y servicios. En este entorno internacional adverso, Costa Rica experimentó en el 2022 la más fuerte inflación de los últimos catorce años, la cual afectó en mayor medida el costo de vida de los hogares de menores ingreso.

Inflación y expectativas se desalinean del rango meta

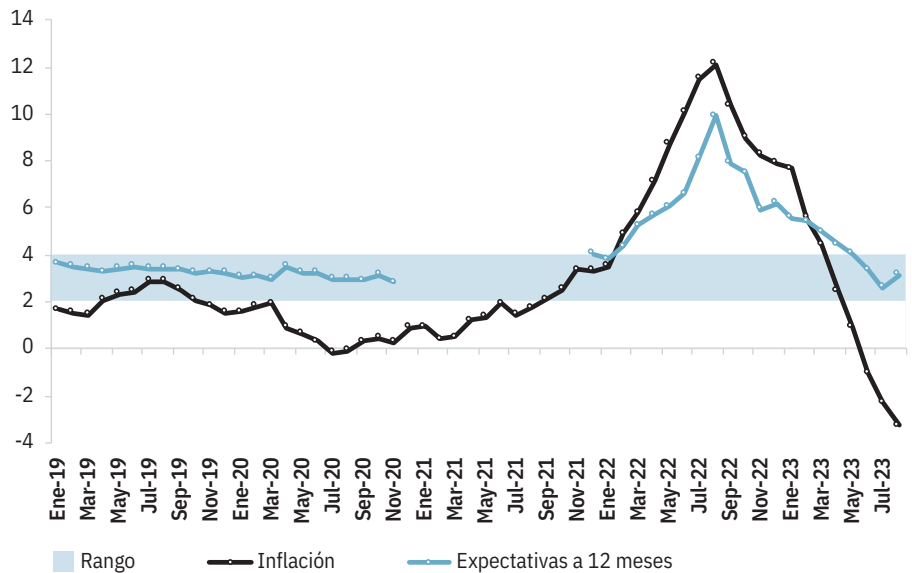
Después de un largo periodo de baja inflación, en el 2022, el país experimentó un fuerte aumento en los precios que alcanzó en agosto una tasa de 12,1%, la más alta desde el 2009 (gráfico 3.35). Durante alrededor de catorce meses, este indicador se mantuvo por encima del rango meta del BCCR. Posteriormente, con las acciones implementadas por la Autoridad Monetaria y la reducción en las presiones internacionales sobre los precios, la inflación disminuyó sustantivamente en 2023.

Las expectativas de inflación son relevantes pues permiten anticipar el comportamiento de las personas y empresas en el mercado. Si los negocios consideran que los costos serán más altos en el futuro, entonces van a aumentar más rápidamente sus precios de venta. En un régimen de metas de inflación como el que existe en Costa Rica, se espera que las expectativas se mantengan dentro del rango meta por la confianza de que existe de que la Autoridad Monetaria utilizará sus herramientas para lograr que los precios se mantengan similar en el mediano plazo o que al menos el aumento no sea brusco.

Durante 2022 se registró en nuestro país un importante desalineamiento de las expectativas y no fue sino hasta el momento en el que la inflación mostró las primeras señales de reducción en septiembre cuando estas empezaron a descender. García (2023) plantea que ello se podría explicar porque las personas y empresas consideraban que el aumento en los precios no era temporal y que la política monetaria tenía poca capacidad para mitigar el efecto externo.

Gráfico 3.35

Inflación, expectativas^{a/} y rango meta (porcentajes)



a/Las expectativas se estiman a partir de una encuesta a agentes económicos, en esta se consulta sobre la expectativa de precios en los siguientes doce meses de la consulta. Esta serie está interrumpida por el periodo en el que el BCCR no realizó la encuesta.

Fuente: García, 2023, con datos del BCCR.

Como la inflación incide sobre las decisiones futuras de ahorro, inversión y consumo de las personas y empresas, también tiene implicaciones sobre la demanda y los costos locales. La Encuesta de Confianza del Consumidor (EE-UCR, 2023) reveló que los aumentos en los precios del 2022 disminuyeron las intenciones de consumo de bienes durables, como automóviles, muebles, electrodomésticos y artículos electrónicos de entretenimiento¹⁰.

El alza en los precios, sin embargo, no afectó de la misma forma la oferta de productos del país. En el 2022, mientras que el índice de precios de bienes aumentó 11%, el correspondiente a servicios lo hizo en 5,4%. En parte, esta diferencia se explica porque el incremento en los precios internacionales de materias primas incide más directamente sobre la manufactura. Esto sugiere que el incremento en los precios de los servicios fue trasladado solo de manera parcial a las personas, mientras que para el alza en los bienes fue trasladada por completo.

Impacto de la inflación es diferenciado según los patrones de consumo de los hogares

Las variaciones en los precios afectan a los hogares de manera diferenciada debido a sus patrones de consumo. Una familia de bajos ingresos puede dedicar la mitad de su gasto a los alimentos, mientras que otra con mayor capacidad adquisitiva puede dedicar una mayor proporción de sus recursos a comprar servicios. Estas diferencias son importantes para entender los impactos específicos que la inflación tiene sobre la población, especialmente sobre los grupos más vulnerables. Para determinar estos impactos diferenciados se requiere identificar dos aspectos fundamentales: i) las canastas de consumo de los hogares según nivel de ingreso y ii) las fuentes que originaron el aumento en los precios.

El Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) estima las variaciones en los precios según estrato de consumo (alto, medio y bajo) a partir de la desagregación del Índice de Precios

al Consumidor (IPC). Las principales diferencias en los patrones de consumo entre las familias se observan entre los hogares de menor y mayor ingreso: mientras que los primeros dedican 37% de su gasto al consumo de alimentos, el segundo dedica solo un 16% (gráfico 3.36). Dichas diferencias se explican porque las familias con mayor poder adquisitivo, pueden, una vez satisfecha la compra de bienes y servicios básicos como los alimentos, dedicar parte de sus recursos a viajar, a la recreación o a comprar artículos de vivienda. Otro rubro en el cual se observa una diferencia es en el transporte: mientras las familias de menores recursos dedican un 10%, las de mayor ingreso destina un 18%.

Cuando se analizan las fuentes que originaron el aumento en la inflación en el 2022, pudo determinarse que el 59% se explicó por los incrementos en el costo de los alimentos y 17% por el alza en

el transporte. Es importante mencionar que el aumento en el primer rubro se prolongó hasta abril del 2023, mientras que el segundo fue por un periodo más corto de ocho meses.

Considerando las diferencias en las canastas de consumo y las fuentes que originaron el aumento en los precios, se puede identificar que la inflación afectó en mayor medida a las familias más vulnerables. Entre diciembre del 2021 y 2022, la variación interanual en el costo de la canasta de consumo promedio para las personas de menores ingresos aumentó de 2,9% a 9,9%, mientras que para aquellas de mayores recursos este indicador pasó de 3,7% a 6,9% (gráfico 3.37). El 75% del incremento en los precios para los hogares de menores recursos fue producto del costo de los alimentos, mientras que para las familias de estrato alto esto solo significó un 44%. Para este último grupo, destaca el peso de los aumentos en el costo del transporte,

que significó 39% en el aumento en los precios.

En el 2023 se comenzó a observar una reducción gradual en el crecimiento del costo de los alimentos que lentamente comenzó a reducir las presiones en el costo de vida para las familias. En el caso del transporte, ya se observaban reducciones en el crecimiento de los precios desde el año anterior. Se debe destacar que gran parte de los productos son regulados (combustibles, peajes y transporte público), por lo que las variaciones dependen de los ajustes tarifarios. Además, dado que el diésel y la gasolina son importados, el costo también se ve reducido por la apreciación cambiaria, tema que se detallará más adelante.

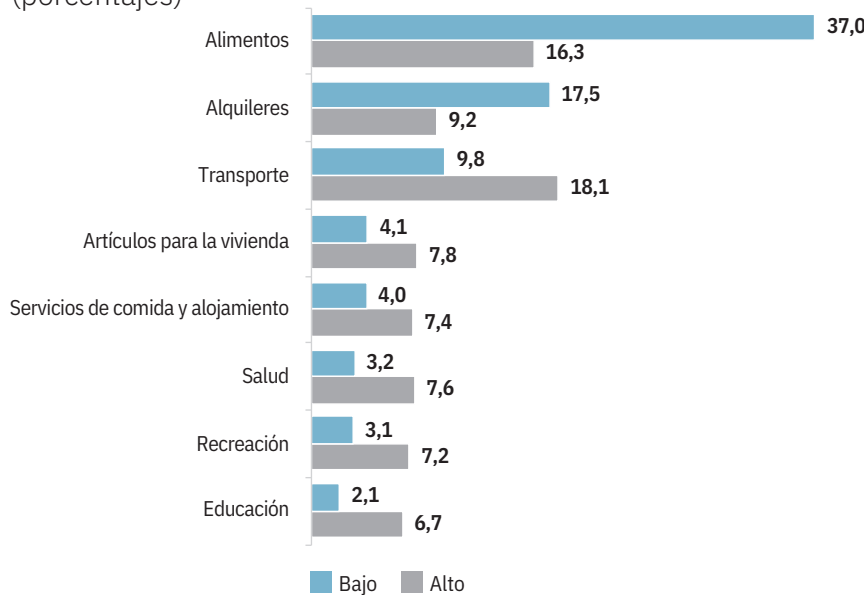
Fuerte volatilidad del tipo de cambio obliga al BCCR a una mayor intervención

Después de un largo periodo de estabilidad, en el 2022 el país experimentó uno de los episodios de volatilidad cambiaria más altos en lo que va del presente siglo. Desde octubre del 2006, el BCCR migró de un régimen de mini bandas cambiarias a uno más flexible, en el que el tipo de cambio no es fijo, sino que se define por la fuerza del mercado (oferta y demanda de dólares). En 2023, la tendencia del tipo de cambio ha sido hacia la baja, que parece explicarse principalmente por el impulso del sector exportador y la atracción de inversión directa, aunque hay una controversia pública sobre este punto.

A diferencia de otros rubros, como la inflación o las tasas de interés, los cambios en el precio de la divisa tienen un efecto más diverso y menos focalizado. Cuando aumenta el tipo de cambio, se benefician las empresas exportadoras, las personas y empresas que reciben ingresos en dólares. En cambio, cuando este macroprecio se reduce, mejoran las condiciones para las personas con créditos en dólares (personas, empresas y Gobierno), importadores de bienes y servicios, consumidores de productos importados y turistas locales. Para dar seguimiento al tema, esta sección analiza la volatilidad cambiaria del país y las fuentes de apreciación.

Gráfico 3.36

Ponderaciones de los principales bienes y servicios^{a/} de las canastas de consumo de los hogares de estratos^{b/} bajo y alto. Diciembre, 2020 (porcentajes)



a/ Excluye los servicios financieros y seguros, bebidas alcohólicas y tabaco, prendas de vestir y calzado, bienes y servicios diversos e información y comunicación.

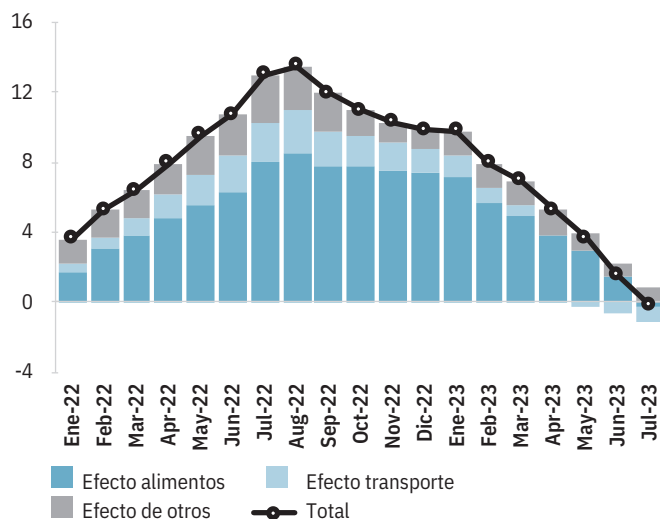
b/ El INEC estima las canastas de consumo según estratos de ingreso. Los hogares se ordenan según su ingreso per cápita –de menor a mayor ingreso– y se dividen en diez grupos (deciles). El estrato bajo está conformado por los deciles 1, 2 y 3, mientras que el alto está conformado por los deciles 9 y 10. La información de la variación en los precios se obtiene de las desagregaciones del IPC.

Fuente: INEC, 2023.

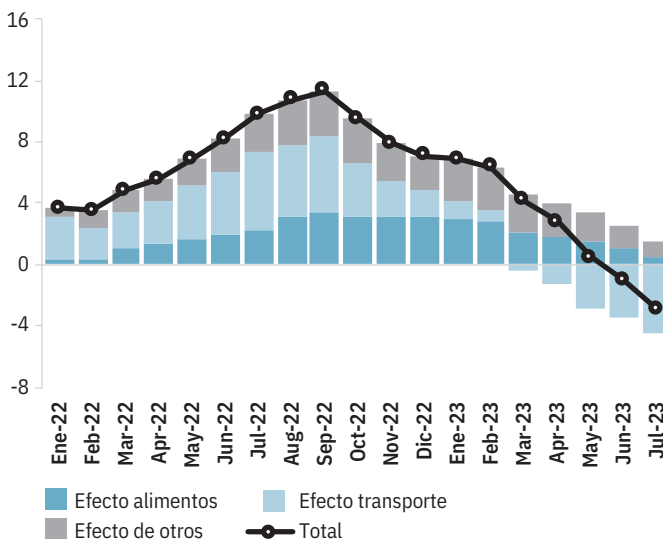
Gráfico 3.37

Variación interanual total en los precios de la las canastas de consumo de los estratos^{a/} de ingreso bajo y alto y efecto de los principales productos (porcentajes)

a) Estrato de ingreso bajo



b) Estrato de ingreso alto



a/ El INEC estima las canastas de consumo según estratos de ingreso. Los hogares se ordenan según su ingreso per cápita –de menor a mayor ingreso– y se dividen en diez grupos (deciles). El estrato bajo está conformado por los deciles 1, 2 y 3, mientras que el alto está conformado por los deciles 9 y 10. La información de la variación en los precios se obtiene de las desagregaciones del IPC. Fuente: Jiménez Fontana, 2023, con datos del INEC.

Costa Rica experimenta mayor episodio de volatilidad cambiaria en los últimos cuatro años

En junio del 2022, Costa Rica alcanzó un tipo de cambio de 698 colones por dólar, el más alto desde que se tienen registros, muy por encima del nivel de largo plazo (2011-2021) (gráfico 3.38). Posteriormente, se registró una rápida caída y para principios del 2023 el indicador regresó a un nivel cercano al promedio. Parte de la disminución se explica por las acciones anunciadas por el BCCR, entre las que destaca la modificación en el horario del Mercado de Moneda Extranjera (Monex), el aumento en el encaje mínimo legal y ampliación de la oferta de instrumentos de deuda en moneda extranjera para ampliar las opciones de ahorro.

De acuerdo con la Encuesta de Expectativas del BCCR (2023), las personas esperan que el colón se siga apreciando durante el segundo semestre del 2023. En el caso de la Encuesta de

Gráfico 3.38

Tipo de cambio diario de referencia del BCCR y promedio de largo plazo^{a/} (colones por dólar)



a/La línea punteada muestra el promedio del tipo de cambio entre el 2011 y 2021. Fuente: García, 2023, con datos del BCCR.

Confianza del Consumidor de la Escuela de Estadística, la proporción de personas que esperan un aumento en el tipo de cambio en los doce meses posteriores de la consulta se redujo de 69% a 42,4% entre mayo del 2022 y 2023.

La volatilidad en el tipo de cambio en Costa Rica es muy similar a la observada en otras economías de América Latina. Ello se debe al traslado de capitales e inversiones hacia estos países en respuesta a los cambios de condiciones económicas globales como la política monetaria, las brechas en tasas de interés y las diferencias en crecimiento económico.

Para conocer con mayor detalle el impacto de la variabilidad cambiaria respecto a los socios comerciales, el presente Informe examinó el comportamiento del índice de tipo de cambio efectivo real multilateral (ITCERM). Este indicador aumentó de 85 a 93 colones por dólar del 2020 al 2022 (gráfico 3.39), lo cual puede interpretarse como una ganancia temporal en la competitividad de Costa Rica, atribuida a cambios en los precios relativos (inflación, tipo de cambio o ambos). Desde entonces, el ITCER mantiene una tendencia a la baja que implicó un retorno al nivel de competitividad similar al del 2020; sin embargo, se man-

tiene por debajo del promedio de largo plazo (2011-2021).

Aunque los datos sugieren que el país podría estar perdiendo coyunturalmente competitividad por la caída en el tipo de cambio, existen otros factores que pueden impulsar de forma estructural las ganancias en el sector exportador, tales como mejoras en infraestructura, facilidad de hacer negocios, estabilidad política y macroeconómica, innovación, balance fiscal, entre otros. Además, de acuerdo con Villamichel y Abarca (2018), en Costa Rica los largos periodos de depreciaciones durante la época de mini devaluaciones (1984-2006) llevaron a periodos inflacionarios y no generaron mayor crecimiento económico, a diferencia de lo ocurrido en otros países emergentes y en desarrollo.

Exceso de dólares en circulación produce fuerte apreciación cambiaria

La dinámica en el mercado cambiario, clave para entender los movimientos detrás de la formación del precio de tipo de cambio, es determinada por las interacciones de tres factores principales: i) ventanilla, ii) requerimientos del SPNF y iii) operaciones propias del BCCR. El

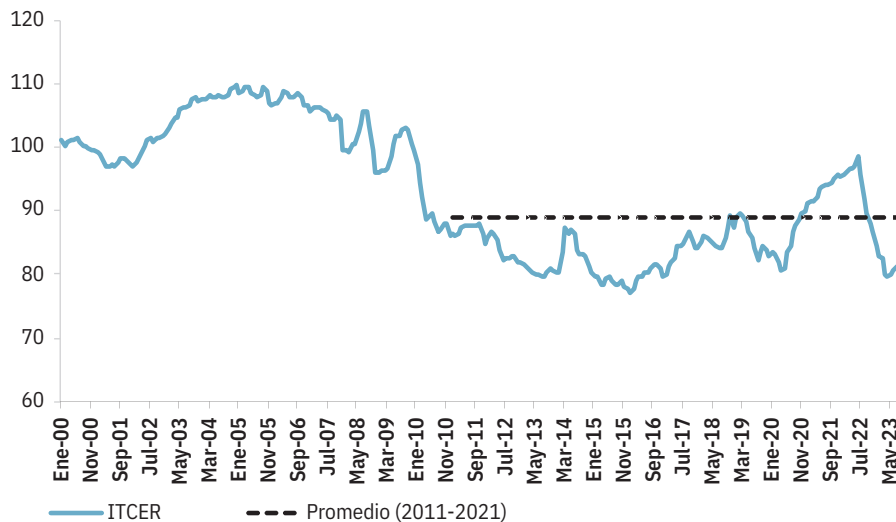
primero consiste en todas las operaciones cambiarias que ocurren en agencias bancarias físicas, ventanillas electrónicas (cajeros automáticos e internet) y directamente con clientes corporativos. El segundo consiste en las necesidades de dólares de instituciones como Recope, el INS y el ICE para comprar insumos en el mercado internacional o para el pago de interés de créditos en moneda extranjera. El último corresponde a la atención de necesidades de divisas del BCCR y a las intervenciones para evitar fluctuaciones violentas. Los movimientos de estos tres grupos pueden generar dos tipos de presiones: apreciación (compradores netos) o depreciación (vendedores netos).

Históricamente, los requerimientos del SPNF presionan al alza el tipo de cambio pues las instituciones públicas son un importante demandante de divisas. Por otra parte, los saldos en ventanilla son una fuente de apreciación cambiaria, dado que en gran medida son vendedores netos de dólares (gráfico 3.40). En 2022 los saldos se incrementaron de manera significativa, lo que presionó aún más el exceso de dólares y ha generado presiones a la baja del tipo de cambio. Esta mayor oferta ha sido absorbida principalmente por el aumento en las necesidades del SPNF y en menor proporción por las compras del BCCR. Sin esta intervención, probablemente el tipo de cambio se hubiera apreciado aún más durante los primeros meses del 2023.

De acuerdo con el BCCR (2023), el exceso de dólares en ventanilla es la principal fuente de apreciación cambiaria. Corresponde, como fue señalado, a operaciones del sector real de la economía, entre las que deben incluirse la recuperación del turismo, el aumento de las exportaciones y la mayor entrada de inversión directa en 2022 y 2023. El BCCR solo puede identificar una parte de los actores que compran y venden dólares en ventanilla. La información disponible señala que el 53% se explica por las operaciones del sector exportador efectuada mediante los departamentos internacionales de los bancos comerciales (gráfico 3.41). El segundo actor más importante se clasifica como “otros” y ahí no es posible identificar con preci-

Gráfico 3.39

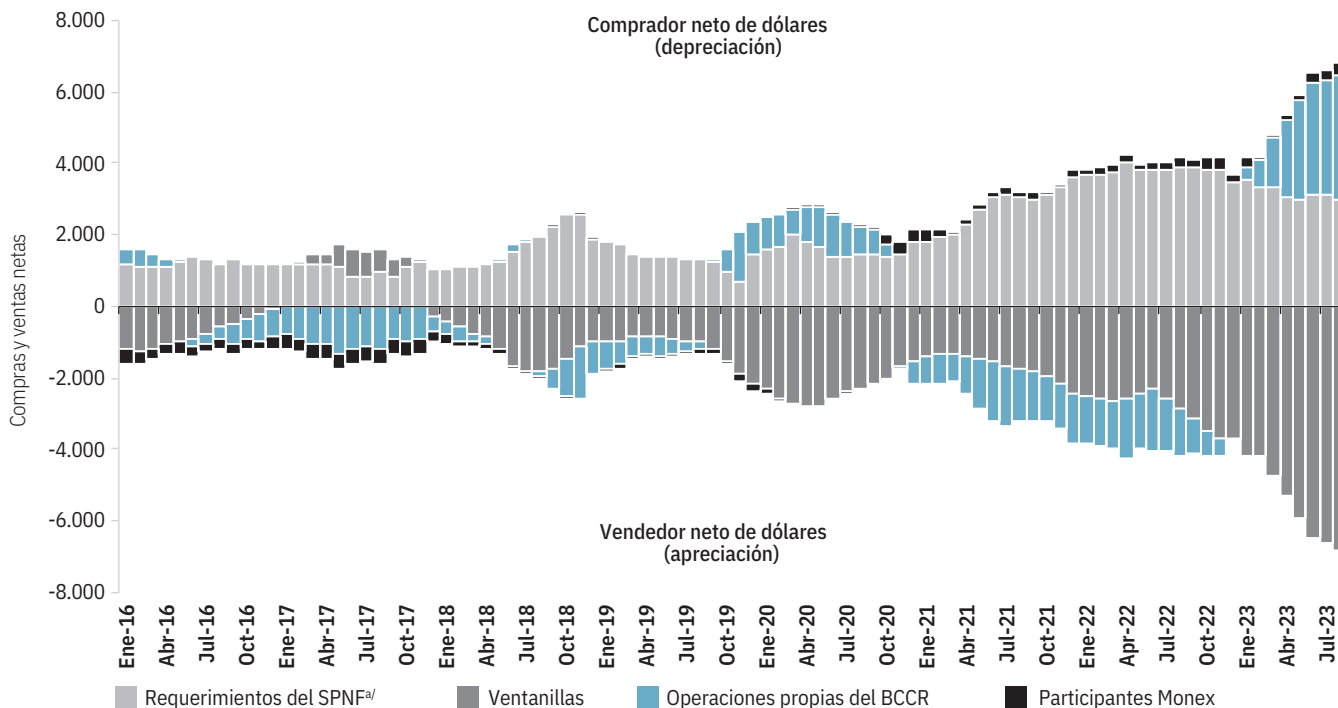
Índice de tipo de cambio efectivo real multilateral de Costa Rica (colones por dólar)



Fuente: García, 2023, con datos del BCCR.

Gráfico 3.40

Compras y ventas de divisas en el mercado cambiario neto por tipo de participante
(millones de dólares acumulados en doce meses)



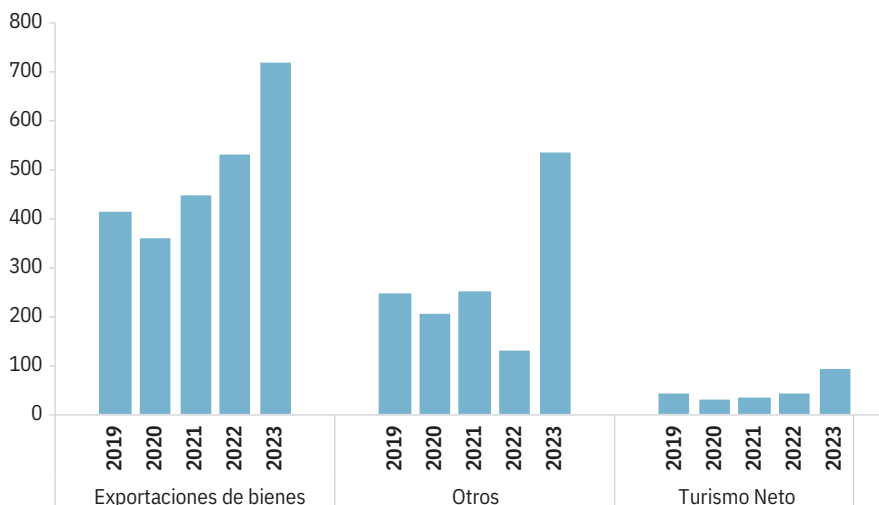
a/ SPNF: Sector público no financiero.
Fuente: Jiménez Fontana, 2023, con datos del BCCR.

sión el motivo por el cual se realizó la operación cambiaria. Estos incluyen las transacciones que realizan las personas o empresas en plataformas digitales de los bancos, tales como el pago de tarjetas, salarios, dividendos, remesas, comercio, entre otros (BCCR, 2023).

Sin embargo, se sabe que el rubro de “Otros” incluye las operaciones de empresas locales y multinacionales radicadas en el país. Estas últimas abarcan las compras a proveedores locales, salarios, contribuciones sociales y otros cargos, financiadas usualmente con dólares por la casa matriz en el extranjero y posteriormente se realiza la operación para convertirlos en moneda nacional. De acuerdo con Procomer (2022), los gastos operativos de las empresas en zonas francas pasaron de 5.256 a 9.751 millones dólares entre el 2018 y el 2021 (gráfico 3.42). Esto podría ser un factor importante para explicar la apreciación cambiaria.

Gráfico 3.41

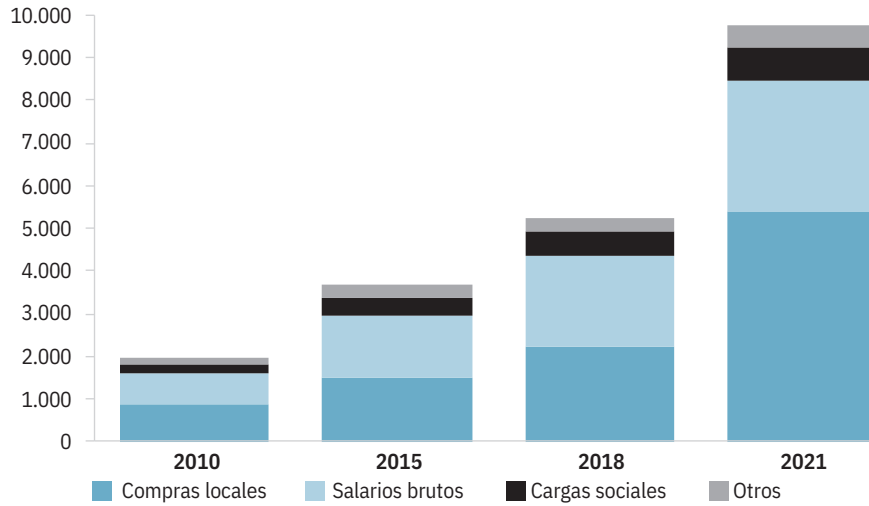
Operaciones de los principales actores del sector privado en ventanilla que presionan el tipo de cambio a la baja. Junio de cada año
(millones de dólares)



Fuente: Jiménez Fontana, 2023, con datos del BCCR.

Gráfico 3.42

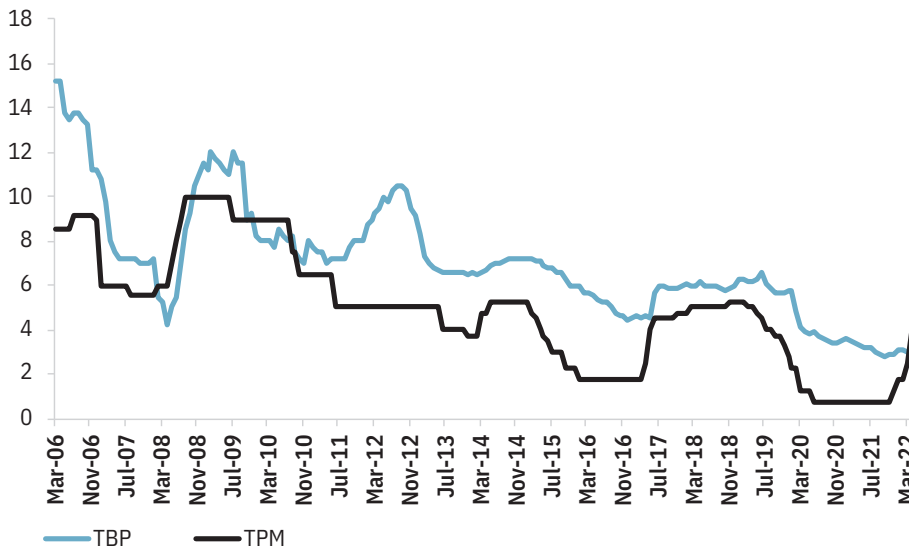
Contribución absoluta del régimen de zonas francas a la producción nacional
(millones de dólares)



Fuente: Jiménez Fontana, 2023, con datos de Procomer y el Ministerio de Hacienda.

Gráfico 3.43

Tasa de política monetaria (TPM) y tasa básica pasiva (TBP)
(porcentajes)



Fuente: García, 2023, con datos del BCCR.

Política monetaria contractiva genera resistencias públicas

El Banco Central tiene como principal mandato asegurar la estabilidad de precios en el país a partir de una serie de herramientas de intervención que permiten controlar la inflación, la

volatilidad cambiaria y el exceso de liquidez. Cuando esta entidad asume una política expansiva, busca reducir las tasas de interés en la economía para incentivar el crecimiento, mientras que cuando adopta medidas contractivas aumenta el costo de invertir para reducir la inflación.

Estas dos posturas tienen un impacto muy distinto en los hogares y empresas: la primera fomenta el crédito y el consumo, mientras que la segunda los desestimula.

Esta sección analiza con detalle las principales acciones de política de la Autoridad Monetaria. La primera parte detalla el cambio de postura que encareció de forma rápida y fuerte el costo de los créditos en el país. La segunda incluye un estudio sobre las discrepancias en la discusión nacional en relación con el accionar del BCCR que podrían reducir la efectividad de sus acciones.

Cambio de postura en la política monetaria para reducir inflación genera encarecimiento en el crédito

Durante el 2022, el BCCR implementó una de las políticas monetarias más estrictas de la historia del país¹¹. Después de 18 meses de mantener una tasa muy baja de política monetaria (TPM) en 0,75%, en noviembre del 2021 la Autoridad Monetaria aumentó este rubro hasta alcanzar un máximo de 9% en febrero del 2023 (gráfico 3.43). Estas acciones estaban enfocadas reducir las fuertes presiones inflacionarias sobre el costo de vida de los hogares, similar a lo que implementaron los bancos centrales de las economías de mayor ingreso. Aunque esta no es la primera vez que el BCCR implementa una política contractiva, destaca por dos elementos: i) la última vez que el BCCR había alcanzado la TPM a un nivel tan alto fue hace trece años y ii) es el incremento más rápido y elevado desde que se tienen registros.

El cambio en la política monetaria del BCCR generó un importante aumento en las tasas de interés. La tasa básica pasiva, promedio de negociación en el mercado, pasó de 2,9% a 6,7% entre finales del 2021 y principios del 2023. Como consecuencia, el crédito privado, que es un importante motor de la economía, se volvió a desacelerar, pues pasó de 9% a 4% entre agosto del 2022 a julio del 2023. El alza en las tasas de interés reduce el ingreso disponible de las personas y empresas que tienen créditos y limita la capacidad para calificar para nuevos préstamos. Además, Costa Rica tiene la

particularidad de que la mayoría de los préstamos del sistema financiero tienen condiciones de tasas variables, situación que incrementa las cuotas mensuales de la mayor parte de personas que ya tenían deudas. En marzo del 2023, la Autoridad Monetaria comenzó a reducir la TPM y para agosto llegó a 6,5%. Por su parte, la tasa promedio de mercado (TBP) disminuyó a 5,7%. De acuerdo con García (2023), existe un rezago entre seis y doce meses para que las reducciones en la tasa de política se trasladen al costo de pedir préstamos en el sistema financiero. Este ajuste también estaría condicionado en parte por la rapidez y la magnitud con la que los bancos centrales de las economías avanzadas ajusten sus tasas de referencia.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

ANÁLISIS MONETARIO DE LA ECONOMÍA EN EL 2022 Y PRIMEROS MESES DEL 2023

véase García., 2023, en www.estadonacion.or.cr

Política monetaria se convierte en objeto de discusión pública

Durante el 2022 y 2023, la implementación de la política monetaria contractiva, los aumentos en el tipo de cambio y en las tasas de interés, así como el manejo de datos, activaron la discusión alrededor de las políticas de esta entidad. En la presente edición del Informe se construyó una base de datos que registra las discusiones públicas acerca de la coyuntura de política monetaria del país. La base de datos identifica las noticias, los actores y las opiniones de los principales formadores de opinión en materia de política monetaria en los principales medios de comunicación escrita (recuadro 3.8). Este tipo de análisis permite mapear la articulación de actores y sus posiciones en el tiempo (Gallardo, 1990).

Los bancos centrales monitorean las expectativas de las personas para identificar qué tanto estas se alinean al rango meta, lo cual es determinante para el cumplimiento de la estabilidad de pre-

Recuadro 3.8

Construcción de una base de datos de análisis de coyuntura de política monetaria

La formación de expectativas de los agentes económicos es determinante para la fijación de precios de mercado. Si las empresas consideran que la inflación va aumentar en los próximos meses, probablemente van a aumentar el precio de sus productos. En un esquema de metas de inflación, el BCCR utiliza la TPM para enviar señales al mercado y controlar la cantidad de dinero en la economía. La efectividad de esta política depende de que las personas confíen en la Autoridad Monetaria y consideren que sus herramientas son efectivas. En este contexto, la coyuntura alrededor de las acciones del Banco es determinante.

Con el objetivo de analizar dicha coyuntura de política monetaria, el Programa Estado de la Nación construyó una base de datos que sistematiza las noticias publicadas en temas monetarios presentes en los principales medios de comunicación escrita del país. El periodo de análisis fue entre agosto del 2020 y agosto del 2023; en total, se revisaron más de 4.000 ediciones y se registraron 925 notas.

Los principales mensajes y señales de política son comunicados a través de distintos canales, tales como informes, reportes, estadísticas, conferencias de prensa y redes sociales, con el fin de incidir sobre la formación de precios de mercado (inflación, tasas de interés y tipo de cambio). En Costa Rica, aunque el BCCR cuenta con independencia técnica para implementar la TPM como principal instrumento de política monetaria, es indispensable que las personas y actores económicos y políticos sientan credibilidad y confianza hacia la entidad. Por ello, la discusión en medios de prensa y las entrevistas que realizan los forma-

Los medios de comunicación revisados fueron: La Nación, El Financiero, La República, CRHoy, El Semanario Universidad y La Extra. Toda la información registrada en la base es de carácter público. Se incluyeron noticias y columnas de opinión que abordarían alguno de los siguientes temas: tipo de cambio, dólar, divisas, tasas de interés, inflación, reservas internacionales, tasa de política monetaria, precios y BCCR. Se incluye el detalle de las personas o entidades en el ámbito público o privado que dieron declaraciones o entrevistas en la noticia que se publica. Se trata de personas formadoras de opinión o representantes de grupos económicos o sociales, cuyas opiniones inciden en la opinión pública. Estas se clasificaron en siete grandes grupos: academia, consultores independientes, empresas de servicios financieros, Estado, entidades financieras, gremios y organismos internacionales. Además, la base reporta cuando estas personas manifiestan de forma explícita diferencias o cuestionamientos contra la política monetaria o el accionar del BCCR.

Fuente: Gómez Campos et al., 2023.

dores de opinión son relevantes para la política monetaria.

Desde el 2020, el tema predominante en la discusión monetaria en medios de prensa ha sido el tipo de cambio, que representa el 37% de las notas, seguido de inflación, con 18% y tasas de interés, con 17%. Un aspecto relevante es que entre el 2021 y 2023 se registró un aumento en el promedio mensual de noticias, que pasó de 21 a 33. También aumentaron las discrepancias hacia la autoridad monetaria, las cuales se analizan más adelante (gráfico 3.44). En este periodo se observan dos picos importantes: junio del 2022 y agosto del 2023. En el caso del primero,

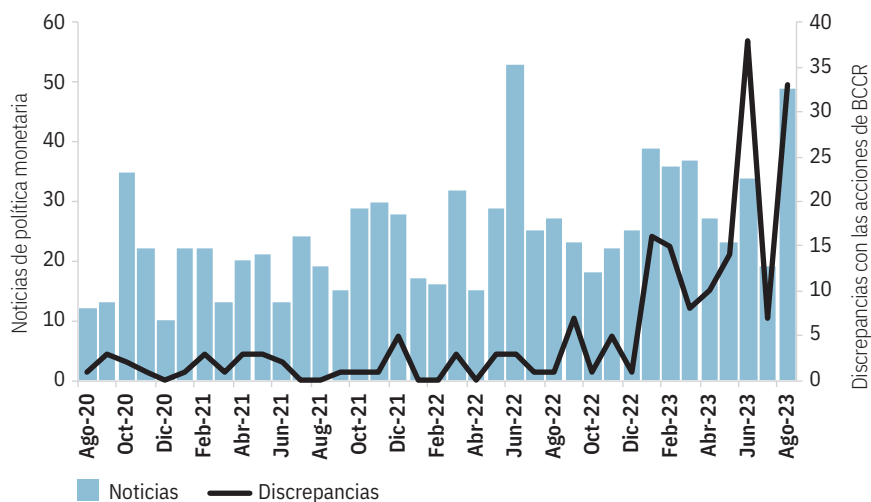
la discusión se centró en el alza del tipo de cambio y el manejo que estaba realizando la política monetaria. Por su parte, el segundo consistió en las diferencias del manejo de datos en el BCCR (Jiménez Fontana et al., 2023).

Para analizar con mayor detalle las manifestaciones de los agentes económicos, en la base de datos se contabilizaron las discrepancias¹² o diferencias explícitas con el accionar del BCCR. Entre agosto del 2020 y 2022, el promedio mensual era de dos discrepancias, pero en 2023 aumentó a 18, comportamiento que evidencia un fuerte aumento en las críticas sobre la política del BCCR. Ello sugiere un entorno más adverso para la implementación de políticas. Durante el mes de junio del 2023, se reportaron las mayores diferencias (38) asociadas a la decisión del BCCR de continuar aumentado de forma rápida la TPM. En agosto de ese año hubo un leve descenso en el nivel de discrepancias (33), pero en dicha ocasión las críticas se centraron en la denuncia interpuesta por el BCCR contra la Sugef por negarse a facilitar información crediticia¹³.

El aumento en las críticas hacia el BCCR se acompañó de una mayor activación de sectores específicos. Los datos muestran que la decisión del BCCR de solicitar información personal de los clientes bancarios a la Sugef generó un conflicto importante con varios grupos de la población, especialmente con gremios (gráfico 3.45). En esta coyuntura, el BCCR pasó de centrarse en temas puramente técnicos, como las decisiones de

Gráfico 3.44

Cantidad mensual de noticias de política monetaria y discrepancias reportadas por agentes económicos en medios de prensa escrita



Fuente: Gómez Campos et al., 2023, con datos de la base de Coyuntura de Política Monetaria del PEN.

política monetaria y cambiaria, a generar un debate de índole político.

El panorama descrito en este apartado evidencia que el BCCR ha experimentado una coyuntura de mayor conflictividad. Ello podría afectar la formación de expectativas de las personas, dado que la credibilidad y confianza en la Autoridad Monetaria son necesarias para la efectividad de sus políticas, especialmente en un régimen de metas de inflación. En próximas ediciones del *Informe* se realizará un análisis más detallado de este tema.

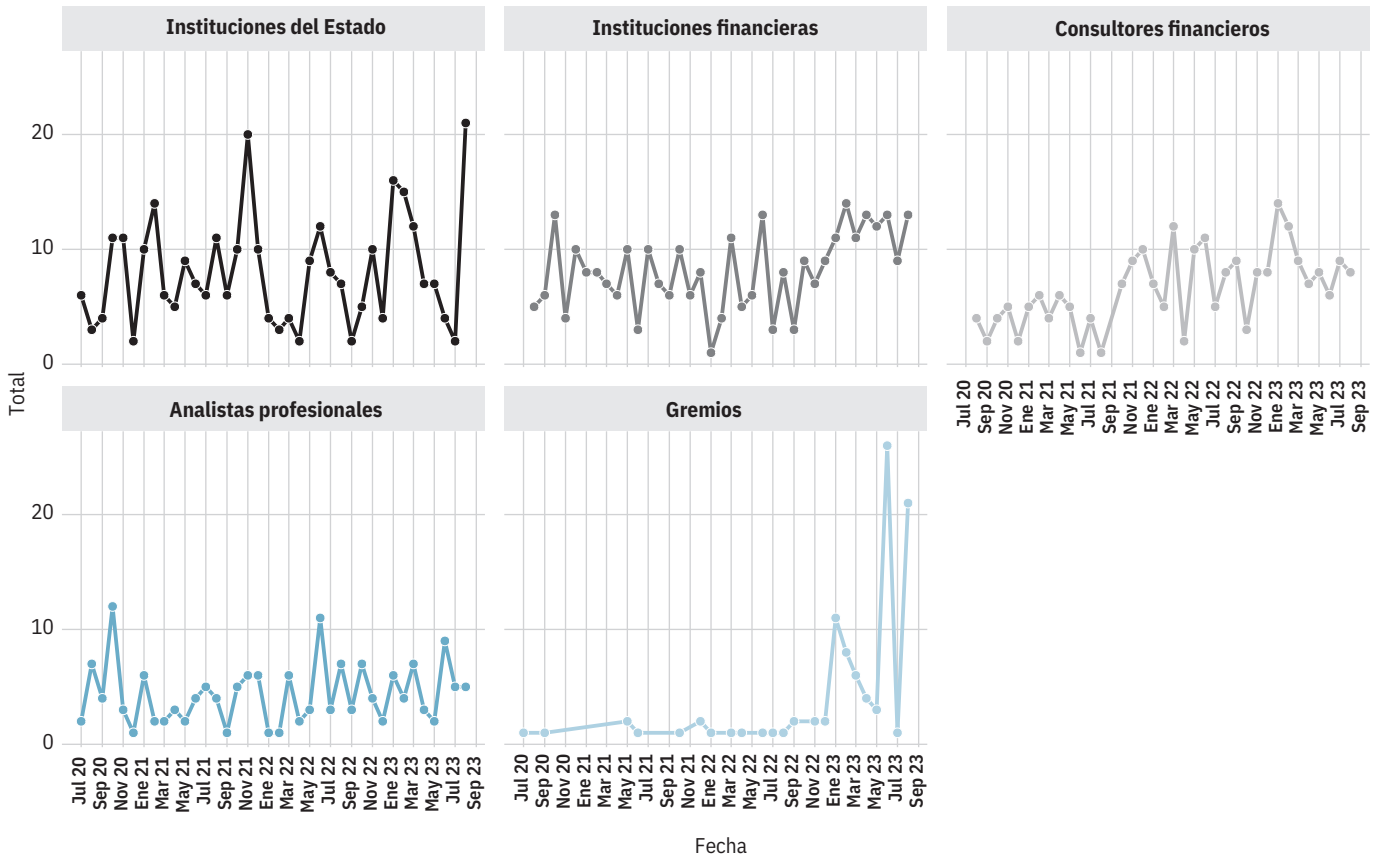
PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

EVENTOS DE POLÍTICA MONETARIA Y CAMBIARIA EN COSTA RICA: ANÁLISIS DE COYUNTURA CON MINERÍA DE TEXTO

véase Gómez Campos et al., 2023, en www.estadonacion.or.cr

Gráfico 3.45

Cantidad de intervenciones en medios de comunicación escrita, según tipo de actor^{a/}



a/ Las instituciones del Estado incluye al BCCR, CCSS, Conassif, Sugef, entre otros. Las entidades financieras incluyen a las cooperativas, fondos de pensión e inversión y bancos comerciales públicos y privados. Las consultoras consideran a las empresas privadas que prestan servicios de asesoría financiera y económica. Los analistas corresponden a personas expertas que trabajan como analistas independientes o que en el pasado trabajaron en alguna entidad financiera o entidad pública en temas financieros.

Fuente: Gómez Campos et al., 2023, con datos de la base de Coyuntura de Política Monetaria del PEN.

Investigadores principales:

Pamela Jiménez Fontana, Karla Meneses (Universidad de Las Américas, Quito, Ecuador), Pablo Villamichel, Juan Carlos García, Mariam Alfaro (BCCR), Melissa Vega (BCCR), Gabriela Córdova (Universidad de Las Américas, Quito, Ecuador), Fernanda Muñoz (BCCR), Susan Jiménez (BCCR), Rafael Segura, Steffan Gómez Campos, Natalia Morales, Melissa Vega, José Achoy y Stephanie Castro.

Insumos: *Seguimiento del crecimiento económico durante el 2022 y primeros meses del 2023*, de Karla Meneses (Universidad de Las Américas, Quito, Ecuador), Gabriela Córdova (Universidad de Las Américas, Quito, Ecuador) y Pamela Jiménez Fontana; *Cuentas Nacionales de Costa Rica, distribución del ingreso, consumo y ahorro de los hogares*, de Mariam Alfaro (BCCR) y Fernanda Muñoz (BCCR); *Situación del mercado laboral de Costa Rica en 2022 e inicios 2023* de Karla Meneses (Universidad de Las Américas, Quito, Ecuador), Natalia Morales y Rafael Segura; *Análisis de las finanzas públicas y gestión de la deuda en Costa Rica*, de Pablo Villamichel; *Análisis monetario de la economía costarricense en el 2022 y primeros meses del 2023*, de Juan Carlos García; *Análisis de productividad en Costa Rica a partir de microdatos*, de Melissa Vega (BCCR) y Susan Jiménez (BCCR); *Crecimiento de las ventas y sobrevivencia: retos del parque empresarial*, de Pamela Jiménez Fontana, Rafael Segura y Melissa Vega Monge (BCCR); *Eventos de política monetaria y cambiaria en Costa Rica: análisis de coyuntura con minería de texto*, de Steffan Gómez Campos, Pamela Jiménez Fontana y Stephanie Castro; *Exoneraciones fiscales aprobadas por la Asamblea Legislativa de enero a junio del 2023 e Impuestos, tasas y contribuciones especiales en Costa Rica: 1985-2021*, de José Mario Achoy.

Borrador del capítulo: Pamela Jiménez Fontana.

Coordinación: Pamela Jiménez Fontana.

Edición técnica:

Pamela Jiménez Fontana, Jorge Vargas Cullell y Leonardo Merino.

Asistente de investigación:

Stephanie Castro Jiménez.

Asesoría metodológica: Pamela Jiménez Fontana, Rafael Segura y Steffan Gómez.

Actualización y procesamientos de datos:

José Mario Achoy, Pamela Jiménez Fontana, Stephanie Castro y Rafael Segura.

Visualización de datos y gráficos:

Pamela Jiménez Fontana y Stephanie Castro Jiménez.

Lectores críticos:

Eduardo Alonso, Gloriana Ivankovich, Daniel Ortiz, Susan Rodríguez, Leonardo Merino, Milagro Saborío, Hannia Vega, Jorge Vargas Cullell, Dagoberto Murillo, María Santos y Jonathan Garita.

Revisión y corrección de cifras:

Stephanie Castro y Pamela Jiménez Fontana.

Revisión filológica:

Diego Ugalde.

Un agradecimiento especial a:

al Centro de Investigación Legislativa de la Asamblea Legislativa Departamento de Servicios Parlamentarios, el INEC, el BCCR, el MEIC, el Ministerio de Hacienda, Procomer, la Escuela de Estadística de la UCR y el Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la UCR, por la colaboración con información estadística; a Ivania García y Santiago Acosta del FMI; Alonso Alfaro, Henry

Vargas, Jacqueline Zamora, Víctor Sanabria, Manfred Víquez, Isabel Matamoros y Priscilla Trejos del BCCR; a Isabel Zúñiga Quirós, Luis Guillermo Vargas y Hannia Vega de la Asamblea Legislativa, por su apoyo en la construcción del capítulo.

Talleres de consulta:

Se realizaron los días 11 de julio, 10, 11, 25 de agosto y 19 de setiembre, con los asistentes: Alberto Vindas, Alejandro Abarca, Alexander Sánchez, Alonso Alfaro, Andrés Fernández, Andrés Valenciano, Ariel Barrantes Soto, Betty Sánchez, Ciska Raventós, Daniel Ortiz, Daniela Córdoba, Édgar Robles, Eduardo Alonso, Evelyn Muñoz, Fernando, Gabriel Macaya, Gloriana Ivankovich, Gustavo Crespi, Henry Vargas, Ilse Sobrado, Isabel Cristina Araya, Ivannia Arguedas, Jennifer León, Johan Mulder, Jonathan Garita, Jorge Vargas, José Antonio Vásquez, José Luis Arce, José Ocampo, José Pablo Barquero Romero, Juan Carlos García, Juan Andrés Robalino, Karen Chacón, Leiner Aguilar, Leonardo Merino Trejos, Leyner Aguilar Araya, Luis Mesalles, Luis Rivera, Luis Vargas Montoya, Marisol Guzmán, Mauricio Arroyo, Mauricio Soto, Melissa Vega Monge, Michael Contreras Solera, Miguel Gutiérrez, Milagro Saborío Rodríguez, Natalia Morales, Nelson Castillo, Norberto Zúñiga, Pablo Sauma, Pablo Vega García, Pablo Villamichel, Pamela Jiménez Fontana, Priscilla Piedra, Rafael Segura Carmona, Ricardo Monge, Rodrigo Cubero, Ronald Alfaro-Redondo, Shirley Álvarez, Shirley Benavides Vindas, Steffan Gómez, Stephanie Castro Jiménez, Susan Jiménez, Susan Rodríguez, Valerie Lankester.

Notas

1 Por empleo decente se entiende el 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), unidas 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, resulta esencial para generar un proceso sostenible de inversión, además de que constituye un círculo virtuoso de ahorro.

5 Para efectos de este trabajo, se estimó el largo plazo como el periodo entre 2005 y 2019. Para las estimaciones de crecimiento, se excluyó la caída experimentada durante la crisis del 2009.

6 Una cuasi sociedad se refiere a una empresa no constituida en sociedad que es propiedad de los hogares y que cuenta con información suficiente para

elaborar la secuencia completa de cuentas. Además, es gestionada como si fuera una sociedad separada y cuya relación de facto con su propietario es la de una sociedad con sus accionistas.

7 El marco central de cuentas nacionales no contempla los derechos de pensión asociados a los fondos de seguridad social (Caja Costarricense del Seguro Social, Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, Régimen de Capitalización Colectiva del Magisterio Nacional, Fondo de Pensiones y Jubilaciones del Benemérito Cuerpo de Bomberos y Fondo de Pensiones y Jubilaciones del Poder Judicial).

8 Considera los países pertenecientes a la primera ronda de estimaciones.

9 Este trabajo inició en el marco del abordaje de investigación del *Informe Estado de la Nación 2022*. Durante el proceso de construcción de la base de datos se recibió una solicitud del Despacho del Diputado Eliécer Feinzaig para colaborar con asesoría técnica tanto en la definición de este manual como en el proceso de recolección de datos, especialmente en la construcción de las variables referentes al monto de recaudación por impuesto.

10 De acuerdo con la Encuesta, la confianza de los consumidores en la economía nacional disminuyó en mayo y llegó a 45,1 puntos (en una escala de cero a 100), rompiendo la tendencia al alza observada en encuestas anteriores. El principal motivo de la caída del ICC se debe a la desconfianza en la economía futura del país: el Índice de Expectativas Económicas (IEE) disminuyó en 5,2 puntos, llegando a 49,7 puntos.

11 Las políticas más fuertes fueron implementadas durante la crisis de los años ochenta del siglo XX.

12 La base de datos no considera las manifestaciones de apoyo con el accionar del BCCR.

13 El 21 de abril del 2023, la gerenta del BCCR denuncia a la SUGEF ante la Fiscalía Adjunta de Probidad, Transparencia y Anticorrupción por no entregar información sobre los datos integrales de operaciones de crédito. El BCCR plantea que los requerimientos son para la elaboración de estadísticas. Al cierre de edición de este Informe, la denuncia no había sido resuelta.

