

CAPÍTULO
3Oportunidades, estabilidad
y solvencia económicas

INDICE

Hechos relevantes del 2008	153
Valoración general	155
Valoración del Decimocuarto Informe	156
Aspiraciones	156
Introducción	156
Precisiones indispensables sobre la crisis: incertidumbre y perplejidad	157
Carácter y perspectiva de la crisis global	159
Grado de preparación ante la crisis	160
Diferencias entre la crisis actual y la crisis de los años ochenta en Costa Rica	161
Oportunidades	162
Flujos de capital lideran la última fase expansiva del ciclo económico	164
Marcado giro global y giro nacional inducido	167
Efecto rezagado en el empleo y menor crecimiento del ingreso de los hogares	169
Aumenta la diversificación de las exportaciones, pero persiste la concentración	171
Tema especial: Formación bruta de capital y mano de obra, factores determinantes de la producción, con notables debilidades	184
Estabilidad y solvencias económicas	
Tendencia creciente de la participación de los impuestos directos	184
Disparadores del gasto público desplazan a las transferencias sociales y los gastos de capital	187
Alternativas de financiamiento de los desequilibrios fiscales y elementos de política económica	190
Nuevo régimen cambiario a severa prueba	193
Efectos sobre las tasas de interés	192
Disminuye el crédito y aumenta la morosidad	193
Balanza de pagos, en un contexto de crisis internacional	195
Tema especial: El consumo y el gasto en hidrocarburos	196
Inflación: relación con los precios internacionales y los agregados monetarios	198

HECHOS RELEVANTES

» El crecimiento del PIB fue de 2,6%, en comparación con el 7,8% alcanzado en 2007. Es la tasa más baja de los últimos cinco años e inferior al promedio de crecimiento de las economías de América Latina y el Caribe (4,6%).

» La industria y la agricultura decrecieron en 4,2% y 1,4%, respectivamente. Los servicios financieros y la construcción mostraron los mayores niveles de crecimiento (10,0% y 10,4%, en cada caso).

» El desempleo aumentó levemente y llegó a 4,9%, frente al 4,6% del año 2007. El subempleo total mantuvo su tendencia a la baja y se situó en el 6,8%.

» La devaluación del colón fue del 10,3%, cifra contraria a la revaluación observada el año anterior (3,6%) y superior a los niveles de devaluación promedio de los últimos diez años (7,8%).

» La inflación fue del 13,9%, pero el incremento en el precio de la canasta básica fue del 21,8%.

» Los ingresos del Gobierno Central redujeron su tasa de crecimiento real al 3,5%, muy por debajo del dinamismo experimentado en el 2007 (15,9%) y del promedio de los últimos diez años (7,3%). La recaudación en aduanas y el impuesto de ventas fueron los rubros de menor crecimiento.

» Las exportaciones de bienes disminuyeron significativamente su ritmo de crecimiento (1,8%).

» La morosidad promedio en la banca estatal fue del 6,2%. El rubro de consumo es el que presenta el porcentaje más alto de cartera vencida y en cobro judicial: 14%, superior al 10,4% de 2007.

» El crédito mantuvo su tendencia al alza (31,4%). A diferencia del decrecimiento de los últimos tres años, en el 2008 el crédito al sector público creció un 9,4%, en tanto que el dirigido al sector privado se redujo de 38,5% en 2007 a 31,2% en 2008.

» Costa Rica destaca mundialmente como destino turístico. En el 2008 ocupó el segundo lugar de América Latina y el puesto 44 entre 130 países.

» Continúa el proceso de negociación del acuerdo de asociación entre Centroamérica y la Unión Europea. Hasta abril del 2009 se habían realizado siete rondas de negociación; están pendientes los temas relativos a la cooperación (migración, medioambiente, cultura y cooperación económica y comercial). Se inició el proceso de negociación con China y Singapur.

» Se aprobó la apertura del monopolio de las telecomunicaciones, como parte de los temas acordados en la agenda de implementación del tratado de libre comercio con Estados Unidos. Seis empresas privadas han solicitado autorización para ingresar al mercado costarricense.

» La crisis internacional se hizo evidente en las cifras de crecimiento de la economía mundial. Europa creció apenas un 0,8% en el 2008 (2,6 en 2007), Estados Unidos un 1,4% (2,0% en 2007) y América Latina un 4,4% (5,7% en 2007).

» Uno de los principales indicadores bursátiles (Dow Jones) registró el valor más bajo de los últimos diez años (6.600 puntos en marzo del 2009).

» Los países desarrollados adoptaron políticas para amortiguar los efectos de la recesión mundial, entre ellos reforzar la supervisión de los bancos y las agencias de calificación de récords crediticios, escrutar de manera más exhaustiva los salarios y bonificaciones de los grandes ejecutivos y utilizar políticas fiscales y monetarias contracíclicas.

» Los organismos internacionales abrieron líneas de crédito para afrontar la crisis en países en vías de desarrollo. Hasta abril de 2009 México y Colombia ya habían utilizado los recursos ofrecidos por el FMI. Costa Rica no ha necesitado -todavía- recurrir a este financiamiento.

CUADRO 3.1

Resumen de indicadores económicos. 2004-2008

Indicador	2004	2005	2006	2007	2008	Promedio 1997-2007
Oportunidades						
Crecimiento del PIB real por persona (%)	2,3	4,0	6,9	6,0	1,0	3,4
Crecimiento real del ingreso nacional disponible por persona (%)	1,0	1,8	6,1	5,8	-0,3	2,3
Formación bruta de capital/PIB (%)	20,7	20,3	20,7	22,7	24,7	21,3
Crédito al sector privado (% crédito total)	74,0	79,9	85,6	92,2	92,6	75,5
Crecimiento de las exportaciones (\$ corrientes) ^{a/}	3,3	11,5	16,7	13,9	1,8	9,4
Tasa de desempleo abierto (%)	6,5	6,6	6,0	4,6	4,9	5,9
Tasa de subutilización total (%)	14,4	15,0	15,0	12,0	11,7	13,8
Índice de salarios mínimos reales (enero 1995=100) ^{b/}	105,0	105,3	107,0	108,5	107,0	106,5
Índice de ingreso promedio real mensual (1995=100)	394,8	380,3	395,5	432,4	441,5	401,4
Índice de términos de intercambio (1991=100)	92,7	88,9	86,1	83,8	81,1	97,4
Estabilidad						
Inflación (IPC 2006=100) (%)	13,1	14,1	9,4	10,8	13,9	11,1
Déficit comercial/PIB (%)	7,6	10,8	12,1	11,4	16,2	5,9
Déficit de cuenta corriente/PIB	4,3	4,9	4,5	6,3	9,0	4,5
Tipo de cambio efectivo real multilateral (1995=100) ^{c/}	107,1	107,6	105,7	99,9	89,4	101,9
Déficit Gobierno Central/PIB (%) ^{d/}	-2,7	-2,1	-1,1	0,6	0,2	-2,4
Solvencia						
Ahorro nacional neto/PIB (%)	10,7	10,1	12,5	13,0	9,6	9,4
Reservas internacionales netas/importaciones por mes ^{e/}	3,9	4,0	4,6	5,1	3,8	3,9
Deuda interna del Gobierno Central/PIB (%) ^{f/}	27,5	25,1	22,9	20,2	17,7	25,7
Deuda externa/PIB (%) ^{g/}	20,9	18,2	16,0	13,8	12,3	19,0
Gasto público en educación/PIB (%)	5,4	5,3	5,0	5,2	5,7	5,0

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

b/ Índice de salarios mínimos reales promedio del año.

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

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

e/ Reservas netas del BCCR a diciembre de cada año. Las importaciones no incluyen las compras de materias primas de los regímenes de perfeccionamiento activo y zonas francas.

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

g/ Denominada en moneda nacional. El dato de 2001 incluye veinte millones de dólares en certificados de depósito a plazo adquiridos por el banco Bicsa de Panamá, y excluye 74,9 millones dólares en títulos de propiedad denominados en dólares (TP\$) del BCIE, por estar considerados como parte de la deuda interna bonificada del Gobierno. En el 2004 se excluyen diez millones de dólares en TP\$ del BCIE. Información sobre deuda pública proporcionada por el Departamento Monetario del BCCR.

VALORACIÓN GENERAL

Los nubarrones que se anunciaron a finales del 2007 no se aclararon durante el 2008. Tampoco las peores previsiones se cumplieron. Las alertas emitidas en el Decimocuarto Informe, que señalaban al período 2007-2008 como un tiempo de culminación del ciclo de expansión de la economía nacional y de inflexión de la economía mundial, se han concretado, aunque la trayectoria, que se vislumbraba tormentosa, sigue una ruta inesperada y trae consigo severas e imprevistas limitaciones a las oportunidades, la estabilidad y la solvencia económicas y, con ellas, al desarrollo humano sostenible en el país. El 2008 fue un año con menores oportunidades, sostenibilidad precaria y estabilidad volátil.

La situación imperante exige a este capítulo una revisión de sus fundamentos y preguntas esenciales, de manera que sea posible informar y valorar con oportunidad. Se intenta aquí responder cuál fue el desempeño nacional en materia de oportunidades, estabilidad y solvencia económicas y, además, aportar elementos para determinar si los resultados son una base adecuada para enfrentar los *shocks* externos que se anunciaron a finales del 2007, se desplegaron en los meses siguientes y continúan manifestándose.

Lo anterior, lejos de subrayar la importancia y limitar el ejercicio únicamente a un análisis de coyuntura, genera la necesidad de reconsiderar factores de largo plazo que inciden en las fortalezas de la sociedad. Así por ejemplo, cobran particular relevancia la inversión física y en educación, que de posponerse o simplemente eliminarse, tendrá muy graves consecuencias. La crisis de los años ochenta, distinta en muchos sentidos -como se documenta en el texto- dejó enseñanzas fundamentales, que no se deben olvidar, sobre las graves y prolongadas repercusiones de desatender acciones estratégicas como las mencionadas.

De esta manera, la entrega de este año es también singular, pues modifica algunas tradiciones en el tratamiento de asuntos y perspectivas. Incorpora información más actual, incluso presenta los datos más recientes, posteriores al cierre de edición del Informe, por lo que no logran modificar el análisis que se presenta. También se detiene en caracterizar la crisis internacional.

Algunas bases fundamentales se habían fortalecido y arraigado en el período previo de notable expansión económica, lo que ha contribuido a mejorar las condiciones para enfrentar una crisis de la que Costa Rica no es responsable, pero que ciertamente la golpea. Así, en el ciclo expansivo de la

economía, la situación fiscal mejoró en forma significativa y permitió la reducción de la deuda; el empleo y los ingresos de la gente se incrementaron, aunque también lo hizo la desigualdad; la pobreza disminuyó, si bien de modo fugaz, como producto de acciones públicas y del crecimiento económico; se reactivó el gasto público social, aumentó el porcentaje de la población joven que estudia y la inversión en infraestructura se recuperó, aunque todavía está lejos de alcanzar sus máximos históricos. No obstante, dos factores han intensificado la vulnerabilidad de la economía. Por un lado, el nuevo régimen cambiario ha hecho necesario que el BCCR intervenga en el mercado, lo cual afecta la liquidez y las tasas de interés y, por ende, coloca a los agentes en condiciones de gasto y endeudamiento de mayor riesgo. Por otro lado, es previsible un deterioro de los ingresos reales, si se toma en cuenta que la canasta de bienes que consumen los hogares de menor ingreso se incrementó con mayor celeridad que el índice general de precios.

La economía costarricense ha fluctuado conforme al ciclo económico internacional, por su alto grado de vinculación con el comercio internacional. La tasa de crecimiento de las exportaciones fue de 1,8%, muy por debajo del 12,3% promedio de los cinco años anteriores. La llegada de turistas también experimentó una desaceleración importante, con un incremento de tan solo el 5,5% con respecto al año anterior, muy inferior al 12,3% promedio del último lustro. Por su parte, la inversión extranjera directa mostró una tasa de crecimiento del 6,3%, una notable reducción si se compara con las tasas de los cinco períodos previos, que rondaron el 26,7%. En los primeros meses del 2009 los tres elementos mencionados apuntaron hacia un deterioro mayor.

Durante el 2008 se inició una tendencia general de carácter contractivo. El PIB, luego de crecer durante los cinco años anteriores un promedio del 6,6%, en el 2008 creció un 2,6%, aunque en los últimos meses de ese año, según el IMAE, decreció aún más. Esta tendencia a la baja ha predominado en el 2009, si bien a un ritmo de caída inferior a partir del segundo trimestre.

No obstante, la contracción tuvo un comportamiento heterogéneo según los distintos sectores económicos. Algunos han sido impactados con más fuerza, como la industria, con una significativa contracción en su componente externo, y las actividades agrícolas. Los sectores medianamente afectados durante el 2008 fueron construcción y comercio, y los que corrieron mejor suerte, entre los sectores de mayor peso relativo por su participación en el PIB, fueron el financiero y el de transporte. Esta situación de deterioro generalizado se ha mantenido en el 2009.

La desaceleración económica frenó el ritmo

de crecimiento de los ingresos del Gobierno, más que el de los gastos, y aunque el Gobierno Central gozó durante los dos últimos años de un ligero superávit, pareciera inevitable una nueva contracción y un aumento del déficit fiscal. Por su parte, la inflación del 2008 alcanzó el 13,9% y sobrepasó las metas establecidas. La desaceleración en el sector externo impactó el comportamiento de la balanza de pagos y amplió el déficit comercial. Durante el 2009 ha cambiado de signo al otrora superávit fiscal, al desplomarse la recaudación; la inflación ha disminuido, lo mismo que el déficit de la balanza de pagos, ya que las importaciones resultaron más afectadas que las exportaciones.

Se sabe que la tormenta cambió de contenido, que arreció y que no ha terminado, al menos en sus consecuencias sociales y económicas, que seguirán manifestándose por largo tiempo. Muchos de los impactos para el país aún no han sido calculados, o divulgados. Poco a poco se irá descubriendo el contorno y detalle de los efectos sobre la pobreza, la inversión social pública, el empleo, el nivel y distribución del ingreso real, entre otros. Antes prevaleció un signo especulativo, pero en materia de precios del petróleo y los alimentos, que golpeó también a Costa Rica. Luego se produjo un giro rápido, originado en acontecimientos mundiales (crisis de las hipotecas llamadas *subprime* y del sistema financiero norteamericano con signo especulativo y regulación muy limitada), pero seguido de contagios hacia diversos mercados. Esto ha afectado la credibilidad del sistema financiero, en un entorno de comportamiento cíclico y de extraordinaria sincronización de los países en recesión y de intervenciones estatales a una escala sin precedentes.

La imprecisión, la incertidumbre y la corrección de pronósticos han sido características de las descripciones y proyecciones de la actual crisis internacional; la realidad sorprendió incluso a los principales actores y ejecutores de la teoría económica. No es para menos, pues de manera constante se mezclan acontecimientos y tendencias. En poco más de un año, coincidiendo con la publicación del Decimocuarto Informe, estalló la burbuja inmobiliaria, luego se desplegó la inestabilidad de los mercados especulativos para, poco después, generar una caída de la economía real en términos de producción y empleo. No solo han cambiado los números y hasta los signos, sino que se modificaron radicalmente las visiones sobre la economía y, por supuesto, las propuestas de solución, que hoy insisten, de manera congruente con el origen de la crisis, en la regulación y el mayor papel del Estado como parte de la solución, no como el problema.

VALORACIÓN DEL DECIMOCUARTO INFORME

El 2007, en sí mismo y como culminación de un ciclo de expansión, fue un año de positivo desempeño económico, aunque empezaron a mostrarse en la economía nacional importantes *shocks* asociados a factores internacionales, como la escalada de los precios de los hidrocarburos y los alimentos, y la desaceleración de la economía de los Estados Unidos.

Por tercer año consecutivo la economía creció con dinamismo y generó un número considerable de nuevos empleos, en su mayoría formales. El ingreso laboral de los ocupados se incrementó de manera notable, lo mismo que el ingreso promedio real de los hogares. La recaudación tributaria volvió a crecer y llegó al sector público un superávit que no se lograba desde hace más de cuarenta años, lo que facilitó la decisión política de aumentar significativamente la inversión, tanto social como en infraestructura. La pobreza salió de un *impasse* de catorce años y se redujo en más de tres puntos porcentuales. Pese a estos avances en materia social, la distribución del ingreso experimentó un retroceso en la tendencia hacia la mejora que venía mostrando en años anteriores.

Además, la mayor generación de oportunidades en el 2007 fue acompañada por un deterioro de la estabilidad, pues se incrementaron la inflación y el déficit en cuenta corriente, afectados por la mencionada coyuntura internacional y por el manejo de la política monetaria y cambiaria, que favoreció un importante aumento de la liquidez.

El capítulo se apartó de su marco temporal de análisis, e incluye algunas cifras sobre el desempeño macroeconómico del primer semestre del 2008, con el objetivo de profundizar y darle mayor perspectiva a la lectura de los principales acontecimientos del 2007, así como a sus alcances para el desarrollo humano. Esto llevó al planteamiento de una pregunta distinta: ¿constituyen los resultados del 2007 una base adecuada para enfrentar los *shocks* externos que se anunciaron a finales del 2007 y se manifestaron en toda su complejidad en el 2008? Solo la evolución de los acontecimientos y su documentación plena permitirán articular la investigación y responder esta interrogante en los próximos Informes.

ASPIRACIONES

» CRECIMIENTO ECONÓMICO SOSTENIDO

Crecimiento económico sostenido, con efectos favorables en el empleo, los ingresos y las oportunidades de los distintos grupos sociales, con base en la formación de recursos humanos, niveles crecientes de competitividad y el uso racional de los recursos naturales.

» INFLACIÓN REDUCIDA Y MENOR DE DOS DÍGITOS

Inflación reducida y menor de dos dígitos en el mediano plazo, fundamentada, en parte, en un déficit fiscal reducido y controlado.

» ESTABILIDAD EN EL SECTOR EXTERNO

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

» GENERACIÓN DE AHORRO NACIONAL SOSTENIDO

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

» NIVEL PRUDENTE DE DEUDA PÚBLICA DEL GOBIERNO

Nivel prudente de deuda pública del Gobierno, que no ponga en peligro las inversiones que deba realizar el Estado en infraestructura y servicios básicos para la población.

» DISTRIBUCIÓN EQUITATIVA DE LOS INGRESOS

Distribución equitativa de los ingresos, las remuneraciones y las oportunidades económicas y sociales entre los distintos sectores sociales y regiones del país, sin discriminaciones de raza, género, religión o edad.

CAPÍTULO
3Oportunidades, estabilidad
y solvencia económicas**Introducción**

La preparación y presentación de este capítulo ha sido mucho más compleja de lo usual. Se trata de informar y valorar el desempeño en desarrollo humano sostenible, en esferas de la vida de la sociedad particularmente sensibles a la evolución internacional, en tiempos volátiles, impredecibles, que han puesto en entredicho las estructuras de análisis y las bases mismas del conocimiento, en un campo que se preciaba, con cierta arrogancia, de tener avances y precisiones incomparables. La simultaneidad de la recesión en un número de países sin precedentes, así como las intervenciones públicas, han generado condiciones para desenlaces rápidos y sorprendentes, que han introducido la necesidad de cambiar los pronósticos con gran rapidez, para seguir el veloz e irregular (no sistematizable con los instrumentos y los modelos tradicionales) paso de los acontecimientos.

Estas condiciones para informar y valorar, lejos de subrayar la importancia y limitar únicamente a un análisis de coyuntura, resaltan la necesidad de considerar factores de largo plazo que inciden en las fortalezas de la sociedad, aspectos sobre los que año tras año este Informe da cuenta. Así por ejemplo, cobra particular relevancia el tema de la inversión física y en educación, que en tiempos de crisis tiende a posponerse o simplemente eliminarse, o el de la dependencia de los hidrocarburos, hoy con precios comprimidos y a la espera de una nueva expansión. Estos aspectos

serán abordados como temas especiales con el objetivo de enfatizar su importancia para las oportunidades, la estabilidad y la solvencia económicas.

En tiempos tan volátiles y cambiantes, el paso de un puñado de meses genera obsolescencia del análisis. De ahí que la entrega de este año modifique algunas tradiciones en el tratamiento de asuntos y perspectivas del capítulo, incluyendo en algunos casos cifras de los primeros meses del 2009 y mencionando proyecciones realizadas por los organismos internacionales y entidades nacionales como el BCCR. Para no dejar de lado información de último momento, se incluye en el cuadro 1.1 los indicadores más recientes publicados, aun cuando no se tuvo tiempo para actualizar o corregir, con esos datos, las valoraciones del Informe. Además se presenta un apartado inicial que reflexiona sobre la crisis actual y la compara con la de los años ochenta.

A lo largo de este capítulo se abordan los temas establecidos para el seguimiento económico desde la perspectiva del desarrollo humano sostenible, con el doble propósito de dar cuenta del desempeño nacional en este ámbito y, a la vez, identificar las fortalezas o vulnerabilidades adicionales que aporta ese desempeño, en un contexto mundial de mayores amenazas. Por ejemplo, las fases expansiva y recesiva del ciclo económico en Costa Rica son objeto central del capítulo como tal, lo mismo que los factores de contagio desde lo internacional. Pero además fue necesario

analizar brevemente algunos asuntos que indagan sobre la crisis mundial, las diferencias respecto a otras situaciones recesivas nacionales e internacionales, la preparación del país y las previsiones a futuro.

El trabajo de este año incluye un conjunto de temas que fueron tratados con profundidad, por su relevancia e impacto en las oportunidades, la estabilidad y la solvencia económicas: los ciclos expansivo y contractivo de la producción costarricense; el comportamiento de la inversión extranjera directa; la propuesta de reforma a la Ley de Zonas Francas; el sector externo; la evolución e importancia del turismo; tipo de cambio, tasas de interés e inflación; inversión física y en la fuerza de trabajo; importancia de los hidrocarburos en la economía e impacto de la crisis, y las finanzas públicas del Gobierno Central en el corto y el largo plazo. Además se contó con valiosos aportes del INEC, Procomer y Lanamme.

**Precisiones indispensables
sobre la crisis: incertidumbre
y perplejidad**

El período del que se ocupa este Decimoquinto Informe es una época de perplejidad, mezcla de sorpresa, duda y dificultad para decidir y actuar, ante una crisis económica internacional, global y sincrónica, que el país no generó, pero que lo golpea desde muchas perspectivas. No es posible dar cuenta del desempeño del desarrollo humano en materia de oportunidades, estabilidad

y solvencia económicas sin referirse a la crisis, aunque el 2008 no fuera el tiempo en que ésta se desplegó en su totalidad. Como excepción, en el capítulo 1 se sintetizan algunos indicadores publicados en agosto de 2009. A la fecha de cierre de este Informe era temprano para dar por concluida la crisis, aunque ciertamente se percibían los signos de una recuperación global, frágil y originada en intervenciones estatales masivas, junto con la evidencia de que los efectos negativos se seguirán viendo por algún tiempo, incluidos los asociados a una descomunal deuda de los países desarrollados, herencia de viejas y recientes decisiones.

La imprecisión, la incertidumbre y la corrección de pronósticos han sido características de las descripciones y proyecciones de la actual crisis internacional. No es para menos, pues de manera constante se mezclan acontecimientos y tendencias. En poco más de un año, se presentó la tendencia a la desaceleración, estalló la burbuja inmobiliaria y se desplegó la inestabilidad de los mercados especulativos para, poco después, generar una caída en la economía real, en términos de producción y empleo a nivel mundial. No solo han cambiado los números y hasta los signos,

sino que se modificaron significativamente las visiones sobre la economía y, por supuesto, sus recomendaciones para actuar.

La variabilidad de los análisis queda ilustrada en los gráficos 3.1, referidos uno a los pronósticos internacionales publicados por Stein (2009) y, otro a las estimaciones del BCCR. Globalmente, a partir de octubre de 2008 es muy frecuente que se corrijan los pronósticos hacia abajo. De un período de expansión se ha pasado a la recesión y a proyecciones cada vez más negativas, salvo en la última variación (julio de 2009) que mejoró la inmediata anterior, aunque mantuvo el escenario de recesión. Por su parte, los pronósticos nacionales se han venido agravando. En la última revisión de su programa macroeconómico (julio de 2009), el BCCR estimó un decrecimiento de 1,3% para el 2009 y una recuperación de 2,6% para el 2010.

Hay quienes manifiestan que esta crisis es la más seria de que se tenga memoria. Sin embargo, las referencias históricas muestran lo contrario, por ejemplo, en el caso de la profunda y prolongada crisis de los años treinta, en la que el PIB mundial decreció más de un 40%, y en el de la crisis de los años

ochenta en Costa Rica. La alarma se debe a que no se logra encontrar valores de caída que compitan con los actuales, sino hasta esos años. Al detenerse en las apreciaciones, en general, la literatura no muestra que sean situaciones idénticas, o que puedan equipararse a las actuales en su conjunto, como se verá más adelante en este capítulo.

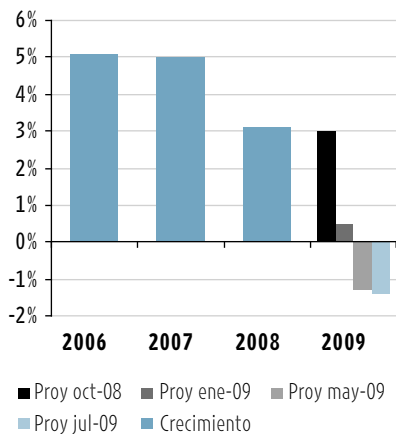
Lo que sí está claro es que el mercado financiero y el especulativo, al estar tan afectados, enviaron señales sobre la conveniencia de modificar su marco de operación y limitar libertades extremas. Más o menos se sabe dónde comenzó la crisis, pero no hay certeza de qué curso ha seguido, cuántos y cuáles mercados están involucrados, ni cuánto se prolongará en tiempo y espacio.

La actual recesión reviste un carácter global, de simultaneidad en un número muy alto de países, como lo ha hecho notar el FMI. Además se origina en una crisis financiera y de credibilidad. En este sentido, la mezcla de elementos la hace distinta y más grave. Tampoco nunca como ahora ha habido respuestas tan contundentes, tan amplias y tan globales, en los países desarrollados. Casi pareciera que se estaba esperando un banderazo de salida para desarrollarlas, frente al severo agotamiento de un esquema del Estado como problema, no como parte de la solución.

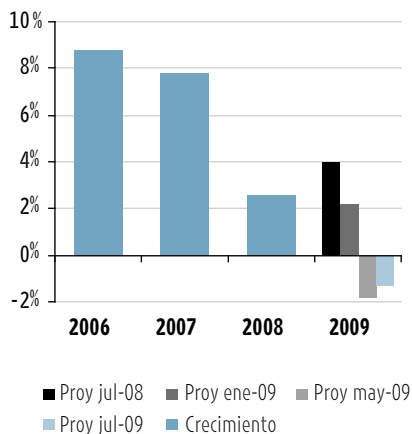
Pero hay un alto nivel de incertidumbre en cuanto a la magnitud de esas intervenciones, a los instrumentos empleados y a su eficacia. Stiglitz (2009) ha señalado, con respecto al asunto bancario, que no se deben limitar las intervenciones a mantener a flote a los bancos, sino que se les debe permitir que resuelven sus problemas de solvencia e incluso de rentabilidad. Krugman (2009) dirigió una carta al Presidente de Estado Unidos con recomendaciones para enfrentar la crisis. En ella menciona que no bastan grandes proyectos de infraestructura, sino que son necesarias obras en otros sectores que generen empleo masivo, así como desarrollar políticas sociales de manera robusta; por ejemplo, sugiere intervenciones muy fuertes y generales en materia de salud (seguridad social), o el fortalecimiento de los sindicatos como mecanismos que

GRAFICOS 3.1

Crecimiento y proyecciones de la economía mundial



Crecimiento y proyecciones de la economía costarricense



Nota: Las proyecciones son para el año 2009, las fechas indicadas corresponden al momento en que se realizó cada proyección.

Fuente: Stein, 2009 y BCCR, 2009b.

ayudan a mejorar los balances en la sociedad, al favorecer una mejor distribución de los ingresos y el poder.

De esta manera, para abordar una situación inédita -descrita por Krugman como un momento en el que algunas de las verdades establecidas han desaparecido y la sabiduría convencional demostró estar equivocada- es necesario prestar atención a la evolución detallada e independiente de muy variadas situaciones. Sería un error pensar que todo está supeditado a una contradicción fundamental, que determina a las demás contradicciones, o pensar que es posible seguir adelante, sin más instrumento que una capacidad de reacción muy rápida, al menos más rápida que la de cualquier otro competidor.

Para analizar la crisis es preciso valorar su magnitud, intensidad, profundidad, extensión y duración, pero también reseñar las intervenciones públicas en los países desarrollados y su posible eficacia. Adicionalmente, interesan los factores de contagio (vía remesas, exportaciones, inversión, términos de intercambio, etc.) y los impactos en las situaciones nacionales y regional, así como las políticas públicas y las acciones privadas que se han puesto en marcha para enfrentar el problema.

Carácter y perspectiva de la crisis global

¿Por qué el progreso económico y social no se da de manera equilibrada, regular, continua y uniforme? Ante esta interrogante, muchos economistas han encontrado explicaciones muy diversas, que han sintetizado en teorías sobre los ciclos económicos. Estos pueden darse por causas externas (guerras, cambios en el clima, impactos de fenómenos intensos, ya sean naturales o sociales, invenciones, descubrimientos-territorios, propiedades de materiales o de especies cambios en tecnologías, etc). También pueden deberse a causas internas o propias del funcionamiento del sistema económico. Como se dijo, la situación actual se originó en hechos (la crisis de las hipotecas llamadas *subprime*), pero seguidos de contagios hacia diversos mercados, que han afectado la credibilidad del sistema financiero, en un

entorno de comportamiento cíclico. No es el propósito de estas líneas ubicar la presente recesión dentro de una teoría del ciclo, o determinar con exactitud sus causas, pero sí ilustrar algunos elementos muy destacados de su interpretación. A continuación se presentan apreciaciones sobre las características de la situación actual y su relación con diversos factores económicos.

Según el FMI (2009a), la economía mundial ha caído en recesión y enfrenta perspectivas difíciles. Los problemas originados en los sectores financieros de Estados Unidos y de otras economías avanzadas desataron una crisis global en el último trimestre de 2008. Casi inmediatamente, una fuerte caída de la demanda y condiciones financieras restrictivas afectaron a todas las regiones del mundo. Las políticas adoptadas para manejar la crisis están surtiendo efecto, pero solo pueden ayudar a contener el daño. Por ello se espera que la economía mundial se contraiga casi un 1,4% en 2009. Para las economías desarrolladas se espera un desempleo aun peor. Un elemento clave para la recuperación mundial será, en particular, el conjunto de medidas que tomen esos países para recomponer los balances de sus sistemas financieros (FMI, 2009a).

Por su parte, Cepal (2009) caracteriza la situación en América Latina y el Caribe como de irrupción de la crisis financiera y económica internacional, la más grave de las últimas ocho décadas, que afecta de diversas formas a la subregión y deteriora ya la actividad económica, el empleo y los niveles de bienestar de la población. Un estudio reciente de esta entidad hace un breve recuento de los orígenes estructurales de la crisis internacional, que apuntan a los desequilibrios macroeconómicos acumulados durante décadas en las economías desarrolladas, marcadamente en la de Estados Unidos; asimismo, señala a la desregulación del sistema financiero como el otro pilar de una crisis que se gestaba desde hace varios años. El estudio también identifica los canales mediante los cuales la crisis se transfiere a las economías en desarrollo, en especial a las pequeñas y abiertas,

como las de la subregión. El más importante es el declive de la demanda externa, que ya se manifiesta en caídas o fuerte desaceleración de las exportaciones del istmo centroamericano y República Dominicana y, por lo tanto, en los niveles de actividad interna y el empleo. Asimismo, resalta el impacto en los flujos de remesas familiares de los trabajadores migrantes, en la inversión extranjera directa, el turismo y, del lado financiero, en el endurecimiento del financiamiento internacional y local (Cepal, 2009).

Ahora bien, hay que señalar también la existencia de tendencias financieras que operan en el largo plazo a escala global (French-Davis, 2009). Entre los muchos rasgos sobresalientes del actual proceso de globalización, destaca el gran auge de las corrientes financieras internacionales que se caracterizan por una marcada volatilidad. Pero no se trata de una volatilidad inocua, sino de oscilaciones que se traducen en intensos y prolongados ciclos económicos, los que a su vez afectan cualitativamente la asignación de los recursos y la equidad, sembrando crecientes desequilibrios hasta convertirse en costosas recesiones de la economía real. América Latina ha sido la víctima predilecta y recurrente de este tipo de perturbaciones. Sin embargo, el epicentro de la crisis de los mercados financieros se produjo esta vez en la principal economía mundial, promotora de la liberalización de los mercados. Hoy día, la mayor parte del mundo está inmersa en una situación que tuvo su origen en la globalización de la volatilidad financiera. Sus graves consecuencias deberían impulsar, por fin, una urgente corrección de la arquitectura financiera internacional (French-Davis, 2009).

Sala-i-Martin (2008) visualiza esta crisis como el resultado de siete factores que se conjugan o coinciden en el tiempo, a saber: crisis de las hipotecas *subprime*, caída en el valor de las viviendas y la construcción, amplio contagio del sector financiero, endurecimiento de las condiciones crediticias, elevados precios del petróleo y los granos básicos, debilitamiento del dólar e inestabilidad geopolítica. Esta apre-

ciación es consistente con el anuncio de reformas regulatorias en los países desarrollados.

En cuanto a la duración de la crisis y la velocidad en que podrá ser superada, el FMI señala que, habitualmente, las recesiones son breves y las recuperaciones fuertes. Una recesión típica persiste alrededor de un año, mientras que un proceso de expansión suele prolongarse por más de cinco. Las recuperaciones son vigorosas, lo que manifiesta un “efecto rebote”. Con el correr del tiempo, el comportamiento de las economías avanzadas ha cambiado: desde mediados de los años ochenta las recesiones se han tornado menos frecuentes y más suaves, mientras que las expansiones se han hecho más largas. Pero las recesiones vinculadas a crisis financieras a menudo son graves y la recuperación por lo general es lenta. En caso de ser recesiones sincronizadas a escala mundial, suelen durar aun más e ir seguidas de recuperaciones débiles (FMI, 2009b).

Además, el FMI plantea que las políticas anticíclicas pueden ser útiles para poner fin a las recesiones y fortalecer las recuperaciones. En este sentido, las políticas fiscales expansivas parecen ser de particular eficacia. La política monetaria puede ayudar a acortar este tipo de recesión, pero con menor eficacia de lo habitual. Estas conclusiones indican que es probable que la recesión actual sea excepcionalmente larga y profunda, y su recuperación, lenta. Sin embargo, la aplicación de fuertes medidas económicas anticíclicas, combinada con medidas para restablecer la confianza en el sector financiero, podría mejorar estas perspectivas (FMI, 2009b).

Recientes valoraciones de la OCDE (2009) apuntan a una débil o frágil recuperación de la crisis -lo peor para los países desarrollados, aparentemente, ya pasó- pero los daños económicos y sociales se proyectan en el largo plazo. Esa recuperación se comienza a dar desde el fondo de la peor caída en sesenta años, y ello gracias a la firme acción de los Estados para estimular las economías, aunque hay pronósticos que no son iguales para todos los países desarrollados.

Grado de preparación de Costa Rica ante la crisis

Ante la crisis actual, cabe preguntarse qué tan preparado está el país para enfrentarla. A lo largo de este capítulo se muestra que Costa Rica cuenta con varias condiciones positivas para lograr ese objetivo. Rosales y Brenes (2009) señalan las siguientes fortalezas:

- **Superávit financieros.** En los últimos dos años las finanzas del Gobierno Central han sido superavitarias, lo que permitió aumentar los niveles de inversión pública y de gasto social en casi un punto porcentual del PIB durante ese período. Esto da cierto grado de libertad para aplicar políticas fiscales anticíclicas, aunque ello dependería de cuánto dure la crisis.
- **Menor deuda pública y acceso a recursos externos.** La deuda total del sector público pasó de 60,5% a 39,4% del PIB entre 2003 y 2008, y la externa cayó casi diez puntos porcentuales, al pasar de 21,3% a 12,2% del PIB durante el mismo período. Por otra parte, Costa Rica cuenta con una calificación de riesgo-país favorable, y diferentes organismos le han ofrecido recursos para enfrentar la crisis, por montos que en conjunto superan los 3.000 millones de dólares. Estos dos factores evidencian que el país tiene más capacidad para endeudarse.
- **Buen nivel de reservas monetarias internacionales** en términos de meses de importación y base monetaria. Además, el Banco Central cuenta con empréstitos que le ayudan a estar mejor preparado para enfrentar *shocks* externos.
- **Diversificación de las exportaciones y los mercados,** pero con una alta concentración. Además, este Informe ha evidenciado la existencia de débiles encadenamientos productivos.
- **Crecimiento de 6,3% en la inversión extranjera directa,** que permite no solo el financiamiento del déficit en cuenta corriente, sino también una

acumulación de reservas monetarias internacionales.

- **Bajo nivel de desempleo,** factor que puede atenuar la desaceleración que pueda tener el mercado laboral.

Estos factores positivos, sin embargo, se contraponen a otros que limitan el proceso de recuperación. Varios estudios señalan áreas que afectan la competitividad del país. El más reciente de ellos es del Banco Mundial (2009a), y en él se recomienda mejorar la competitividad del sector exportador, mediante acciones en los ámbitos institucional, de tramitología y de investigación y desarrollo.

Además, tal como lo ha documentado este Informe, existen grandes rezagos en infraestructura e inversión social que aún no se han recuperado. Otro aspecto importante, que también ha señalado el Informe en diversas ocasiones, es la ausencia de políticas claras de promoción de la actividad productiva, lo cual constituye una de las deficiencias más severas de las políticas aplicadas en Costa Rica en las últimas décadas (Programa Estado de la Nación, 2004). A este respecto, Monge et al. (2009) estudiaron cinco políticas públicas, con énfasis en tres de ellas (Propyme, CR-Provee y zonas francas) y concluyeron que su efectividad está limitada por su débil integración institucional, por lo que recomiendan como prioridad la creación de un mecanismo de alto nivel para vincularlas. Esto se torna esencial en el contexto de una crisis que apunta a una recuperación lenta. Otro trabajo realizado por Monge (2009b) evidencia que las PYME siguen afrontando grandes obstáculos en materia de crédito y otros servicios bancarios dentro del sistema financiero formal (recuadro 3.1). Esto genera una creciente preocupación por facilitar su acceso a este tipo de servicios, en especial por su significativa participación en la economía, aspecto que también ha sido considerado por Parada et al. (2008).

Por otra parte, la política monetaria parece contar con poca libertad para actuar de manera contracíclica. Las tasas de interés más que se duplicaron en medio de la crisis, al pasar de 4,3%

RECUADRO 3.1

Acceso al crédito y PYME en Costa Rica

Las pequeñas y medianas empresas (PYME) representan cerca del 98% del parque empresarial costarricense. Sin embargo, y pese a la reforma financiera que se ha venido aplicando desde 1985, absorben menos del 16% del crédito total en el sistema financiero formal. Existe evidencia de que este último no es su principal fuente de financiamiento, sino que lo son el autofinanciamiento y los créditos de las empresas comerciales (Villalobos, 1996; Beck et al., 2002; Monge et al., 2007).

Ante tal situación, en años recientes las autoridades costarricenses han venido implementando una serie de políticas, entre las que destacan las mejoras introducidas a la regulación crediticia, la creación del programa BN-Desarrollo en el Banco Nacional de Costa Rica y la promulgación de la Ley de fortalecimiento de la pequeña y mediana empresa (nº 8262), mediante la cual se creó un fondo de garantías para las PYME, así como un fondo de financiamiento para investigación y desarrollo. Sin embargo, estos dos últimos no han tenido los resultados deseados, debido a problemas de diseño e implementación.

Ahora bien, cabe señalar que en los últimos años se ha observado un aumento del crédito de los intermediarios financieros formales en el caso del sector servicios, pero no así en los sectores agrícola y de manufactura. Una posible explicación de esto es la existencia de oportunidades de financiamiento fuera de Costa Rica para algunas PYME, en especial aquellas cuya producción se destina principalmente al mercado internacional. Sin embargo, conviene destacar que, al igual que en otros países, este dato no contempla el crédito que las PYME reciben de intermediarios formales por medio de sus carteras dirigidas al consumo, lo cual podría subestimar la cobertura crediticia del sector.

Por otro lado, en Costa Rica se identifican muy pocos proveedores formales de servicios financieros para las PYME, lo que sugiere la existencia de un mercado de crédito muy fragmentado para este sector. Esta fragmentación, a su vez, implica una menor productividad de los recursos que manejan estas empresas, pues no se logra una convergencia de las tasas marginales de rendimiento de las actividades emprendidas (González, 2003).

Sin embargo, para entender por qué el sistema financiero formal aún no es capaz de satisfacer la demanda por servicios financieros de las PYME, es importante conocer los factores que dificultan el acceso al crédito por parte de este sector. En primer lugar, la clara preferencia por las garantías que muestran los intermediarios financieros al aprobar un crédito, tiende a reducir la demanda de las PYME, que generalmente no son capaces de cumplir con ese requisito. De ahí, la importancia de enriquecer las regulaciones vigentes, para facilitar el uso de otro tipo de información disponible, como la viabilidad de los proyectos y su rentabilidad esperada, a la hora de evaluar las solicitudes de crédito. Además es importante mejorar el funcionamiento del fondo de garantías creado por medio de la Ley 8262.

En segundo lugar, el sistema financiero costarricense no es ajeno a las fricciones ocasionadas por la asimetría en la información que manejan las instituciones financieras y las PYME. Para mitigar este problema es necesario mejorar los sistemas de información, pues la central de deudores que existe en la actualidad, administrada por la Sugef, es incompleta, en virtud de que los datos allí consignados son provistos de manera voluntaria. En razón de ello, se concluye que aún falta una verdadera central de deudores en Costa Rica, con información y acceso inmediato para todos los intermediarios financieros formales. Ese instrumento, junto con un fondo de garantías que opere de manera apropiada, ayudaría a reducir la preferencia de los intermediarios por las garantías tradicionales, a la hora de evaluar y tramitar las solicitudes de crédito de las PYME.

Una de las experiencias en banca de desarrollo más exitosas del país, es el programa BN-Desarrollo del Banco Nacional, que muestra una cartera crediticia sana y en crecimiento, así como una baja morosidad, lo que habla bien de la sostenibilidad de este tipo de esfuerzos. En la medida en que otras instituciones financieras avancen en la curva de aprendizaje de los servicios destinados a las PYME, sería de esperar que algunos de los obstáculos que se identifican en la literatura de las microfinanzas vayan perdiendo importancia.

Fuente: Monge, 2009a.

en abril del 2008 a 11,5% un año después. Savastano (2009) señala que Costa Rica no tiene el espacio, como otros países, para aplicar una política monetaria expansiva, que implicaría una reducción en las tasas de interés. Al existir un “techo” en el tipo de cambio, si los agentes económicos demandan más divisas, el Banco Central tiene que suministrarlas reduciendo sus reservas.

Ciertamente, las fortalezas y debilidades aquí apuntadas se expresan en la capacidad de incidir y manejar la situación de recesión y crisis. Entonces, cabe preguntarse cuán válido es comparar la actual situación con la crisis de los años ochenta en Costa Rica, cuando se hablaba de “un proceso agudo, e importante de tensión y desequilibrio profundo, de conflicto e irrefrenables desajustes internos, el cual afecta a un determinado organismo o a una sociedad, y en el curso del cual y por su causa dicho organismo o sociedad sufre o puede sufrir transformaciones más o menos rotundas” (Gutiérrez et al., 1985). Esto se analiza en el siguiente apartado.

Diferencias entre la crisis actual y la crisis de los años ochenta en Costa Rica

En la crisis de inicios de la década de los ochenta confluyó un conjunto muy amplio de manifestaciones que tienen muy poco en común con la crisis actual. Además, conviene resaltar que cada caso se originó en factores distintos y que hoy el país está mejor preparado que en los ochenta. En los párrafos siguientes se analizan los principales indicadores que permiten caracterizar ambas crisis y evidenciar sus diferencias (cuadro 3.2).

Según Gutiérrez et al. (1985), la crisis de los ochenta fue resultado de varios fenómenos, no todos ellos económicos. “No fue una simple coincidencia que se haya experimentado al mismo tiempo una crisis económica mundial, una geopolítica centroamericana, la crisis económica costarricense, que fue la crisis de nuestra forma de vida y de nuestros valores tradicionales, de las instituciones públicas, del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo, la crisis en las relaciones internacionales, la crisis de

los partidos políticos, etc. Esto permite decir que la crisis fue profunda y denotaba que las estructuras fundamentales de la economía nacional y muchas de las instituciones y formas de ser y actuar en la vida económica, pública y social, ya no eran suficientes para enfrentar las situaciones que se planteaban, cada vez más difíciles, retos de un mundo hostil a la supervivencia y al desarrollo que enfrentaba la pequeña democracia empobrecida. Las formas de organización no eran ya adecuadas para satisfacer los profundos anhelos de dignidad, progreso y libertad característicos del modo de ser, pensar y querer de los costarricenses”.

En ambos casos ocurrió un fuerte *shock* externo proveniente de un alza vertiginosa en los precios internacionales del petróleo. Sin embargo, en los ochenta esto constituyó un elemento detonante, mientras que en la actualidad este es más un factor que refuerza la crisis (Rosales y Brenes, 2009).

Las causas que explican la crisis de los años ochenta son diversas; con el alza en los precios internacionales del petróleo se combinaron un sobreendeudamiento público externo, el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones y la aplicación de políticas económicas erróneas, que profundizaron la crisis (Lizano, 1999). En cambio, la fase económica contractiva que se presentó hacia finales de 2007 y principios de 2008 tuvo como detonante la crisis financiera internacional.

Por su parte, las condiciones económicas prevalecientes en el momento de suscitarse ambas crisis también fueron distintas. En los años previos a la crisis de los ochenta, el efecto de la bonanza cafetalera sobre los ingresos tributarios condujo a un fuerte aumento del gasto público, lo que a su vez llevó a un importante deterioro de las finanzas del Gobierno. Por el contrario, en los años previos a la presente crisis se lograron resultados positivos en las finanzas públicas, gracias al mayor crecimiento de la economía, la mejora en la recaudación, la reducción de las tasas de interés y la apreciación cambiaria (Rosales y Sánchez, 2009). Una situación similar se observa en lo

que concierne a las reservas monetarias internacionales (RMI) con respecto al PIB. Además se dieron realidades opuestas en cuanto el nivel de las tasas de interés internacionales y el acceso a recursos externos. Otro aspecto que marca una diferencia, especialmente en lo relativo a la capacidad de la economía costarricense para enfrentar y recuperarse de la crisis, es el grado de diversificación de la producción y de los mercados de destino.

Los efectos negativos generados por ambas crisis son igualmente disímiles. En aquella oportunidad se dio un fuerte impacto en el crecimiento, el desempleo, los salarios reales y la pobreza. En la crisis reciente se prevé una contracción de la economía para el 2009, así como un aumento en el desempleo y la pobreza, pero a una escala bastante menor. La tasa de inflación y los desequilibrios en la cuenta corriente, que fueron muy altos antes de la crisis, muestran una tendencia a la baja, mientras las presiones sobre el tipo de cambio se han reducido y las RMI se mantienen estables. En la crisis de la década de los ochenta es bien conocido que la tasa de inflación y la devaluación se dispararon. El sector externo enfrentó fuertes presiones debido a que el déficit de cuenta corriente contabilizó altos niveles como porcentaje del PIB, mientras que las RMI registraban valores negativos.

Finalmente cabe destacar las medidas tomadas para enfrentar la crisis. Si bien en ambos casos estas se relacionan con un aumento del gasto público, en los ochenta las autoridades buscaron evitar el empobrecimiento de la población aplicando una política monetaria y fiscal muy activa. Esto condujo al financiamiento inflacionario, el estrujamiento del crédito al sector privado y, especialmente, al sobreendeudamiento externo (Lizano, 1999). En esta oportunidad el Gobierno anunció, a inicios del 2009, el “Plan Escudo”, orientado a proteger a ciertos grupos de la población y a incrementar la inversión en infraestructura. A diferencia de la crisis de la década de los ochenta, en la presente situación el mayor gasto está focalizado (por ejemplo, en el programa

“Avancemos” y el régimen de pensiones no contributivas). Además, aprovechando la reducción que ha experimentado la deuda pública en los últimos años, se ha dispuesto dinamizar la inversión pública con empréstitos externos. Conviene anotar, sin embargo, que varias de las medidas incluidas en el “Plan Escudo” ya se venían implementando desde años previos. Por su parte, las autoridades monetarias han realizado algunas acciones para fortalecer el sistema financiero, como la ampliación de líneas de financiamiento para la banca estatal. Además han procurado mejorar la posición internacional del país, mediante el uso de empréstitos externos como blindajes.

Oportunidades

Los resultados del 2008 combinan efectos de la desaceleración inicial y posterior contracción económica, que al compensarse unos a otros permitieron mantener el crecimiento económico con un signo positivo, aunque a finales del año prevaleció una tendencia general de carácter contractivo. Este fue un período caracterizado por la desaceleración en la creación de oportunidades para el país, cuyas repercusiones no han sido uniformes y han tendido a afectar de manera distinta a diversos grupos de trabajadores y sectores económicos. En otras palabras, el grado de profundización se ha manifestado de modo muy heterogéneo a lo interno de la economía. Si bien se logró un ritmo de crecimiento positivo y generación de empleo (aunque ambos muy por debajo del promedio de los últimos años), los ingresos reales de los individuos se desaceleraron significativamente incluso en el primer semestre del 2008, cuando la economía apenas empezaba a mostrar la incidencia de la fase contractiva.

El deterioro en el dinamismo económico tuvo como principal canal de transmisión el sector exportador, cuyo ritmo de actividad se redujo considerablemente durante el 2008: su tasa de crecimiento del 1,8% estuvo muy por debajo del 12,3% que registró como promedio en los cinco años anteriores. La llegada de turistas también experimentó una desaceleración importante;

CUADRO 3.2

Características de la crisis de 1980 a 1982 y la actual 2008

Características	Crisis de los ochenta	Crisis actual
Principales causas	Shock petrolero. Sobreendeudamiento externo. Agotamiento del modelo económico. Políticas económicas erróneas.	Fuerte alza en los precios del petróleo y las materias primas, a la que se sumó la crisis financiera internacional.
Algunas diferencias		
Finanzas y deuda públicas	Fuerte aumento del gasto durante los años previos, inducido por el efecto de la bonanza cafetalera en los ingresos tributarios. La deuda externa aumentó más de once puntos porcentuales del PIB entre 1978 y 1980.	La deuda externa cayó más de cuatro puntos porcentuales del PIB entre 2005 y 2007, gracias a un alto crecimiento, bajas en las tasas de interés real y una mejora importante en el superávit primario.
Tasas de interés externas	Pasaron de 5% en 1977 a más de 16% en 1981.	Bajaron de 5% a casi 1% en los últimos dos años.
Acceso a recursos externos	El flujo de recursos externos cesó.	Expectativas de más de 3.000 millones de dólares en empréstitos.
Diversificación de la producción		
Exportaciones	Exportaciones tradicionales: 65% del total.	Exportaciones tradicionales: 10% del total.
IED	Menos del 1% del PIB.	Más del 6% del PIB.
Apertura	58% Elevados aranceles y MCCA.	75% sin zonas francas y 102,4% con ellas. Bajos aranceles, MCCA y siete TLC.
Reservas internacionales	4% del PIB.	15% del PIB.
Algunas similitudes		
Precio internacional de petróleo	Precio real alcanzó 93 dólares por barril.	Precio real superó los 100 dólares por barril.
Principales efectos		
Deuda externa	Promedio 1980-1982 = 82,3% del PIB.	12,2% del PIB en 2008.
Deuda interna	Promedio 1980-1982 = 33,2% del PIB.	27,2% del PIB en 2008.
Déficit del sector público	Alcanzó el 17,0% del PIB.	0,1% del PIB en 2008 y se proyecta 3,7% del PIB en 2009.
Crecimiento real del PIB	Promedio 1980-1982 = -1,7%.	Promedio 1,3% entre 2008 y 2010 ^{a/} .
Crecimiento real del consumo privado	Promedio 1980-1982 = -6,5%.	Creció 4,5% en 2008 y se proyecta 1,5% para 2009.
Crecimiento real de la formación bruta de capital	Promedio 1980-1982 = -20,7%.	Creció 11,9% en 2008 y se prevé una caída de -11,4% para 2009.
Crecimiento real de las exportaciones de bienes y servicios	Promedio 1980-1982 = 0,4%.	Cayeron un 1,8% en 2008 y se proyecta una reducción de 6,4% para 2009.
Crecimiento real de las importaciones de bienes y servicios	Promedio 1980-1982 = -16%.	Crecieron 4,3% en 2008 y se estima una caída de 5,1% para 2009.
Desempleo	Alcanzó el 9,4%.	4,9% para el 2008.
Crecimiento real de los salarios	Cayeron 23% entre 1980 y 1982.	Cayeron un 2% entre 2007 y 2008.
Pobreza	Alcanzó el 48,1% entre 1980 y 1982.	17,7% en el 2008.
Inflación	Llegó a 82% en 1982.	13,9% en 2008 y cerca de la mitad en 2009.
Devaluación	Promedio 1980-1982 = 77%.	10,3% en 2008; se prevé 9% en 2009.
Déficit en cuenta corriente	Promedio 1980-1982 = 13,6% del PIB.	9% del PIB en 2008; se prevé cerca de la mitad en 2009.
Reservas internacionales	Promedio 1980-1982 = -124 millones de dólares.	Alrededor de 4.000 millones de dólares.
Principales medidas anticrisis	Durante la crisis las autoridades buscaron evitar el empobrecimiento de la población aplicando una política monetaria y fiscal activa, que incluyó el financiamiento inflacionario, el estrujamiento del crédito al sector privado y, especialmente, el sobreendeudamiento externo.	A inicios de 2009 las autoridades anunciaron el "Plan Escudo", orientado a fortalecer el gasto de protección social y la inversión en infraestructura. Por su parte, el BCCR ha aplicado medidas para fortalecer el sistema financiero y la posición internacional del país, empleando empréstitos externos a manera de blindajes.

a/ Los valores de 2009 son estimaciones realizadas por el BCCR a julio del 2009.

Fuente: Rosales y Brenes, 2009.

pese a un incremento del 5,5% con respecto al 2007, estuvo lejos del 12,3% de crecimiento promedio del último lustro. La inversión extranjera directa, por su parte, logró un aumento del 6,3%, que implica una fuerte reducción con respecto al promedio de 26,7% de los cinco años previos.

El 2008 fue un año en el que se combinaron apreciaciones complejas, llenas de perplejidad, sorpresas y dificultades para decidir y acertar pronósticos, y a la vez un período en el que se acentuó la necesidad de replantear algunos elementos que ayudan a la creación de oportunidades para la población, en particular los relacionados con el fortalecimiento de la inversión social, especialmente en educación, así como la inversión en infraestructura y las políticas de desarrollo productivo.

Flujos de capital lideran la última fase expansiva del ciclo económico

La desaceleración económica observada durante el 2008 (2,6%) y parte del 2009 contrasta significativamente con el crecimiento sostenido que se registró en los últimos cinco años, lo que hace evidente la finalización de la fase expansiva y el comienzo de la fase contractiva. La economía costarricense, al igual que la economía mundial, se caracteriza por tener un desempeño cíclico, entendido como “un tipo de fluctuaciones encontrados en la actividad económica agregada de las naciones que organizan su trabajo por medio de empresas: un ciclo consiste en expansiones que se generan casi al mismo tiempo en muchas actividades económicas, seguidas por recesiones generales similares, contracciones y recuperaciones que se funden en la fase expansiva del siguiente ciclo” (Burns y Mitchell, 1946).

En momentos de crisis es útil analizar los factores que en alguna medida orientan el comportamiento del ciclo, para tener una mejor comprensión de los rasgos de una fase expansiva y su posterior fase contractiva. La utilidad se da en dos sentidos. Por un lado, ofrece una visión retrospectiva completa, que permite conocer cómo vivieron

cada momento los diferentes actores y sectores de la economía y, por otro, ayuda a identificar debilidades y fortalezas para enfrentar ciclos futuros de una mejor manera, teniendo claro que estos fenómenos tienen comportamientos particulares. En este Informe se utiliza el análisis de ciclos tanto en este apartado como en el capítulo 6. Aquí se pone mayor énfasis en las características de la última fase expansiva y la fase contractiva actual, mientras que en el capítulo 6 se profundiza en la manera en que los distintos actores y sectores económicos se han visto afectados o favorecidos en las fases expansivas y contractivas del ciclo de la economía costarricense en los últimos veinte años.

En las dos últimas décadas (gráfico 3.2), la economía nacional, medida a través del PIB, ha experimentado cuatro fases contractivas (incluyendo la actual) y tres fases expansivas. En promedio las primeras han durado un año y once meses, y las segundas dos años y tres meses (para más detalle sobre la metodología de cálculo del ciclo véase Capítulo 6 y Meneses, 2009).

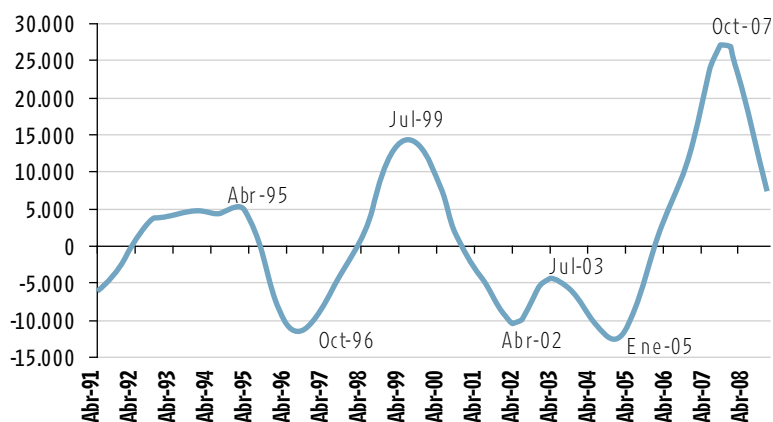
Las fluctuaciones de la actividad económica han estado fuertemente ligadas a la dinámica de la economía internacional y sus acontecimientos políticos. En esta dirección, Monge et al. (2000) estudiaron los efectos y mecanismos

de transmisión de un *shock* expansivo o contractivo en Estados Unidos sobre la economía costarricense. Sus hallazgos indican que existe una estrecha relación entre la economía local y la del resto del mundo a través del sector externo, en particular con respecto al ciclo económico estadounidense. Sin embargo, la intensidad de los *shocks* externos parece ser menor con el paso del tiempo. Es decir, la macroeconomía local parece tener hoy una mejor capacidad para absorber o soslayar los choques externos que la que tenían hace veinticinco, cincuenta o cien años. El mayor grado de diversificación de la economía local, junto con su mayor integración al comercio internacional, han jugado un papel importante en el desarrollo de esa capacidad.

La recesión que experimenta Estados Unidos se ha transmitido a la economía costarricense de manera rápida e intensa. Esto se explica por la estrecha relación que existe entre ambos países. Alrededor de la mitad de las exportaciones nacionales se dirigen a ese país y la situación es bastante similar en lo que concierne al turismo y la inversión extranjera directa. Roache (2007) encontró que la elasticidad¹ de crecimiento de Costa Rica respecto de los ciclos económicos de Estados Unidos es de 0,9%, una de las mayores de la región (gráfico 3.3).

GRAFICO 3.2

Identificación del ciclo económico costarricense y sus fases (millones de colones de 1991)



Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR y uso del filtro Hodrick-Prescott.

De igual forma, el BID ha estimado que la correlación de ambas economías es cercana al 65% (Stein, 2009). Si bien el factor determinante del último cambio de fase fue el contexto de crisis internacional, la profundización de la misma está teniendo impactos diferenciados, lo que impide realizar argumentaciones acerca de efectos generales y proyecciones de cuándo y cómo se saldrá de ella. Sin embargo, en momentos contractivos es importante rescatar las características que la antecedieron.

A partir del año 2005 Costa Rica experimentó una significativa expansión real de su producción, la cual se extendió casi hasta finales del 2007. A partir de 2008 su actividad económica se desaceleró, situación que acentuó en el

último trimestre, cuando el PIB trimestral se contrajo.

El dinamismo de la economía costarricense entre 2005 y 2007 coincide con un rápido crecimiento de las economías emergentes y en desarrollo (EED). En este período las economías de América Latina duplicaron su crecimiento (5,4%) con respecto al promedio los diez años previos (2,6%). El total de las EED creció en el mismo período a una tasa promedio que supera en un 60% su expansión promedio de largo plazo. Costa Rica tuvo un comportamiento similar: su producción entre 2005 y 2007 creció un 7,5% en promedio, tres puntos porcentuales por encima de lo registrado en el decenio precedente (cuadro 3.3).

Uno de los rasgos distintivos de la expansión que mostró la economía mundial en este período, es el fuerte dinamismo de los flujos privados de capitales netos en las EED². Entre 2005 y 2007 estos flujos alcanzaron un promedio anual de 660.000 millones de dólares, con lo que casi se triplicó el nivel registrado en los tres y diez años previos (225.000 y 215.000 millones de dólares, respectivamente). Buena parte de este incremento provino de capitales asociados a bancos comerciales, los cuales pasaron de un promedio anual de 21.000 millones de dólares en los diez años anteriores (o bien 22.000 millones de dólares promedio en el trienio precedente) a 268.000 millones de dólares durante el período de refe-

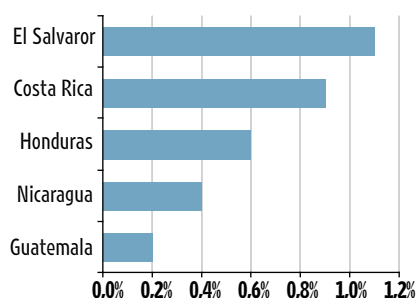
rencia. Los flujos de IED, por su parte, casi se duplicaron en los mismos lapsos analizados. Costa Rica ha seguido el mismo patrón: la cuenta financiera de la balanza de pagos registró flujos de capital de 1.096 millones de dólares promedio entre 2005 y 2007, casi el doble de lo registrado en el decenio previo (556 millones de dólares).

Son diversas las razones que explican esta extraordinaria afluencia de capitales privados, la cual inició su ascenso en el 2002 y alcanzó su nivel máximo en el 2007. Este resultado se asocia en buena parte a la amplia liquidez en la economía mundial (FMI, 2007). La aplicación de políticas monetarias laxas, sobre todo en los Estados Unidos, donde las tasas de interés llegaron a niveles históricamente bajos, propició el fuerte aumento que registraron los flujos de capitales privados, en especial los relacionados con los bancos comerciales. Asimismo, la abundancia de liquidez y las facilidades de crédito impulsaron las inversiones asociadas a proyectos inmobiliarios en varias EED. Por ejemplo, países como México, Panamá, República Dominicana y Costa Rica se volvieron muy atractivos para estadounidenses que buscaban una segunda casa³.

Las favorables condiciones económicas globales que se dieron durante el período también estimularon los flujos de capitales privados. Estimaciones del Instituto de Finanzas Internacionales (IFF, por sus siglas en inglés; 2009)

GRAFICO 3.3

Elasticidad del crecimiento de las economías centroamericanas con respecto al ciclo de los Estados Unidos. 2007



Fuente: Roache, 2007.

CUADRO 3.3

Crecimiento real de las economías mundiales y la costarricense. 1994-2008

Economías	Promedio 1994-2004	Promedio 2002-2004	Promedio 2005-2007	Diferencia entre promedios 2005-2007 y 1994-2004	Diferencia entre promedios 2005-2007 y 2002-2004
Economía mundial	3,5	3,8	4,9	1,4	1,2
Economías emergentes y en desarrollo	4,9	6,2	7,8	2,9	1,6
Economías de América Latina	2,6	2,9	5,4	2,7	2,4
Economía de Costa Rica	4,4	4,5	7,5	3,1	3,0

Fuente: Rosales y Brenes, 2009, con datos del Institute of International Finance (IIF).

muestran una fuerte correlación positiva entre el crecimiento de la producción mundial y los flujos de capitales hacia las EED. Un aumento de un punto porcentual en el crecimiento del PIB global se relaciona con un incremento de alrededor de 0,9 puntos porcentuales en los flujos de capitales netos con respecto al PIB de las EED.

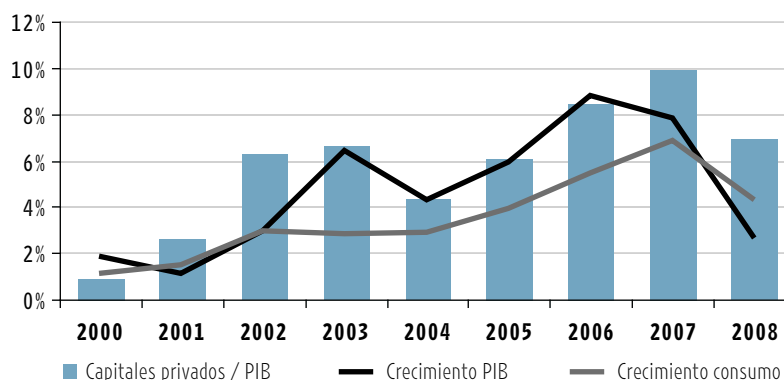
La afluencia de capitales también es reflejo del notable incremento que experimentaron los petrodólares, como resultado de los elevados precios que alcanzó el crudo durante estos años. Además los flujos de capitales, especialmente los relacionados con IED, se vieron favorecidos con la aplicación de políticas macroeconómicas más sólidas en muchos mercados emergentes y en desarrollo, así como por la implementación de reformas estructurales que propiciaron un mayor crecimiento (FMI, 2007).

Ahora bien, el movimiento de flujos de capital motivado por estas condiciones favorables fue a su vez el factor determinante del sobrecalentamiento de la economía y tuvo severas implicaciones en el aumento de la liquidez, los cuales son signos que anticipan una contracción económica. El masivo ingreso de capitales puede sobrecalentar las economías, generar pérdida de competitividad a través de la apreciación cambiaria, o bien incrementar las vulnerabilidades ante una eventual reversión. Debido a ello, los países de las EED aplicaron diversas políticas económicas para evitar esos posibles efectos. En muchos casos, las autoridades monetarias intervinieron intensamente en el mercado cambiario para resistir la apreciación de la moneda local. Además, para impedir una excesiva expansión de la demanda interna y de la inflación, procuraron neutralizar sus intervenciones mediante el mecanismo de la esterilización. Otros países introdujeron o endurecieron los controles sobre las entradas de capitales.

El contexto internacional propicio para los flujos de capital tuvo repercusiones en la economía costarricense. La afluencia de importantes flujos de capitales fue acompañada por una baja en las tasas de interés locales, con lo que se fomentó el crédito y el consumo

GRAFICO 3.4

Flujos de capitales privados, crecimiento del PIB y el consumo



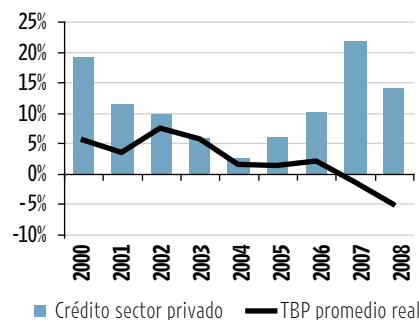
Fuente: Rosales y Brenes, 2009, con datos del BCCR.

privado. Estos flujos, junto con algunos factores internos, como una política monetaria de corte más pro-cíclico, generaron un gran dinamismo en la producción y en la demanda interna. Como se señaló anteriormente, entre 2005 y 2007 la producción creció tres puntos porcentuales por encima de la tasa promedio de mediano y largo plazo. Por su parte, la expansión real del consumo privado casi se duplicó, al alcanzar un promedio de crecimiento de 5,9% en el mismo período, mientras que en los tres años previos se había situado en 3,1% (gráfico 3.4).

Además de los flujos de capitales privados, internamente la política monetaria favoreció esta fase expansiva. El mayor crecimiento que mostraron los agregados monetarios durante esta etapa podría estar asociado a una esterilización parcial de los flujos de capitales. Entre tanto, las tasas de interés se redujeron de manera notable en estos años. La tasa básica pasiva se movió de 15,3% a 7,0% durante el período 2005-2007, e incluso en abril de 2008 alcanzó un mínimo histórico de 4,3%. Los bajos valores (incluso negativos) de las tasas de interés reales impulsaron el crédito, fomentando así el consumo privado (gráfico 3.5). Otro factor característico de esta fase es el mayor gasto público como determinante del dinamismo de la demanda agregada, pues aumentó dos puntos porcentuales del PIB en los últimos tres años (el comportamiento

GRAFICO 3.5

Tasa básica pasiva y crecimiento real del crédito al sector privado



Fuente: Rosales y Brenes, 2009, con datos del BCCR.

del gasto público se analiza en detalle en el apartado “Estabilidad y solvencia económicas” de este capítulo).

La fase expansiva de 2005-2007 fue generosa con las actividades más vinculadas a los flujos de capitales privados, especialmente con el sector de la construcción, como resultado del auge inmobiliario en las costas. Esto además impulsó el comercio, el cual también se vio favorecido por la caída en las tasas de interés y su consecuente efecto en el crédito y en las decisiones personales entre ahorrar o consumir a lo largo del tiempo. Asimismo, la apreciación del tipo de cambio real fomentó las importaciones, con el consecuente beneficio de la actividad comercial.

En la comparación relativa del crecimiento de los sectores durante el ciclo

expansivo y en los tres años previos, destacan los resultados en agricultura, construcción, industria local y comercio. En los primeros dos sectores el crecimiento promedio del período 2005-2007 más que cuadruplicó el observado entre 2002 y 2004, en tanto que en los dos últimos la tasa casi se triplicó entre ambos períodos.

La fuerte expansión que registró la agricultura en 2005-2007, en contraste con 2002-2004, estuvo en parte influenciada por condiciones climáticas y por las características propias de los mercados internacionales de bienes agrícolas. Sin embargo, el mayor dinamismo de la economía mundial favoreció la exportación de productos no tradicionales como la piña y el melón, entre otros. Las ventas agrícolas externas crecieron en promedio un 10,7% en la fase expansiva, en tanto en los tres años previos lo habían hecho a una tasa del 6,7%.

La industria local también se dinamizó notablemente durante esta fase. Buena parte de este resultado proviene de la industria alimentaria, tanto por una mayor demanda interna como por las mejores condiciones económicas de Centroamérica y el Caribe, mercados hacia donde se dirige un porcentaje importante de las ventas externas de este sector. Además, se debe contabilizar el efecto positivo del TLC entre Costa Rica y el Caricom, que entró en vigencia en noviembre del 2005. Las exportaciones totales de la industria local (excluyendo las zonas francas) crecieron a una tasa promedio del 16,8% entre 2005 y 2007, muy por encima del 3,5% del período 2002-2004.

Las actividades inmobiliarias y los servicios privados prestados a las empresas mostraron también un buen desempeño durante el período de expansión, impulsados por el auge inmobiliario, especialmente en las costas del Pacífico Central y Guanacaste, así como por el mayor crecimiento de la economía en general. Los demás sectores tuvieron desempeños similares al promedio de los tres años previos. En las zonas francas se observa una vigorosa expansión en ambos períodos, aunque en los últimos tres años el crecimiento registrado fue un tanto mayor, gracias al

dinamismo de los sectores de dispositivos médicos y servicios internacionales.

2008: marcado giro global y giro nacional inducido

Como resultado de la crisis financiera, mundialmente la producción, el comercio y los flujos de capitales se contrajeron, lo que condujo a un mayor desempleo y esto, a su vez, al deterioro en la confianza del consumidor. Los índices de las bolsas de valores cayeron a la mitad. Además, los precios de las materias primas se redujeron y empujaron la inflación a la baja. Algo similar sucedió con las tasas de interés (cuadro 3.4). Entre los diversos factores causantes de esta situación se señalan los siguientes (Rosales y Brenes, 2009):

- Tasas de interés reales negativas por un tiempo prolongado en Estados Unidos.

- Deficiencias o ausencia de regulación en algunos segmentos financieros, como el de la banca de inversión, por ejemplo.

- Incentivos inadecuados en el sistema financiero y alto riesgo moral.

- Prácticas crediticias de elevado riesgo: calificaciones erróneas e instrumentos de inversión poco transparentes.

- Intervención tardía de las agencias reguladoras para resolver deficiencias.

Este significativo deterioro que experimentaron en muy poco tiempo las economías desarrolladas se trasladó rápida e intensamente a las economías emergentes y en desarrollo, y la de Costa Rica no fue la excepción. Los principales canales de transmisión en el país fueron las exportaciones, el

CUADRO 3.4

Principales indicadores de la economía mundial. 2008-2009

Indicador	Marzo de 2008	Marzo de 2009
Índice de producción industrial (variación porcentual)		
Estados Unidos	0,9	-12,6
Europa	1,9	-18,5
Japón	-0,6	-11,9
Tasa de desempleo (%)		
Estados Unidos	5,1	8,5
Europa	6,7	8,3
Japón	3,8	4,8
Confianza del consumidor (índices)		
Estados Unidos	69,5	57,3
Europa	99,6	64,6
Japón	36,7	28,9
Bolsas de valores (índices)		
Estados Unidos (Dow Jones)	12.216	7.609
Europa (FTSE 100)	5.702	3.926
Japón (Nikkei 225)	14.339	8.110
Precios		
Petróleo (dólares por barril)	99,3	50,1
Commodities price index (variación porcentual)	48,0	-44,8
Inflación		
Estados Unidos	4,0	-0,4
Europa	3,5	0,6
Japón	1,2	-0,3
Tasas de interés (%)		
Libor 6 meses	2,6	1,7
Tesoro 6 meses	1,5	0,4

Fuente: Rosales y Brenes, 2009, con datos oficiales de cada país.

turismo, la disponibilidad de crédito y los flujos de capital privado.

A finales de 2007 y durante 2008 la economía empezó su fase contractiva: la tasa de crecimiento real del PIB durante el 2008 fue de 2,6%, muy por debajo del 7,8% del 2007, y del 6,6% promedio de los cinco años anteriores. Un comportamiento paralelo se observó en el ingreso nacional disponible, que tuvo un incremento promedio de 1,4%, en contraste con el 7,6% del año previo, y del 5,4% promedio de los últimos cinco años. En síntesis, durante el 2008 la economía costarricense experimentó una fuerte desaceleración, con una tasa de crecimiento promedio positiva, pero inferior a las observadas en los últimos años.

Además de la industria y la agricultura, que ya habían mostrado una contracción en el 2007, la desaceleración económica se manifestó en todos los demás sectores, aunque no de modo uniforme. Los casos más serios fueron los de la industria y la agricultura, cuyas tasas de crecimiento fueron negativas durante el período, lo que las hizo pasar de una desaceleración a una contracción. El sector industrial decreció en 4,2%, y el agrícola en 1,4%. En el primer caso, la tasa de contracción del 4,2% contrasta con el aumento del 7,0% del período anterior y el 8,2% prome-

dio de los cinco años previos. Como se verá más adelante, esta situación está estrechamente relacionada con el comportamiento observado en el sector exportador industrial, el cual mostró una considerable reducción en su nivel de actividad durante el 2008.

Los sectores de construcción y comercio fueron medianamente afectados por la desaceleración. Aun cuando sus tasas de crecimiento fueron positivas, 10,4% y 3,8% en cada caso, representaron una disminución significativa con respecto a períodos anteriores. Sin embargo, los efectos de la crisis se sintieron con mayor fuerza en los primeros meses del 2009. En el grupo menos perjudicado resaltan los sectores de servicios financieros y transportes, los cuales experimentaron una desaceleración muy leve en su nivel de actividad (cuadro 3.5).

Además de las consideraciones sobre crecimiento, cabe señalar que la contracción económica vivida en el 2008 no fue uniforme, ni en tiempo ni en profundidad. Ese año, la economía costarricense se caracterizó por una combinación entre una marcada desaceleración del ritmo de crecimiento económico, y una contracción en su nivel de producción. Si bien el componente de desaceleración dominó sobre la contracción económica y permitió cerrar el período con un crecimiento promedio positivo,

aunque inferior al período precedente, los datos de tendencia que se manifestaron hacia el final del año apuntan a una mayor contracción en el 2009. Si se considera, por ejemplo, el PIB real por trimestre registrado en el 2008, se puede comprobar que la tasa de desaceleración intertrimestral no fue constante y, en particular, tendió a decrecer pues pasó de 6,1% en el primer trimestre, a ser contractiva (-1,8%) en el cuarto. Por sectores se observa una tendencia a agudizar la desaceleración; por ejemplo, el sector industrial se contrajo un 13,3% en el último trimestre del 2008, tres veces más que en los dos anteriores. El sector financiero exhibió un crecimiento del 5,0% en el último trimestre, en comparación con más de 10% en los trimestres anteriores (cuadro 3.5).

Cuando se analiza el PIB según los componentes del gasto, se encuentra una tendencia similar en el gasto de consumo privado; éste mostró una desaceleración considerable, de 7,4% en 2007 a 4,5% en 2008. El comportamiento de las tasas de interés, el índice de precios, la reducción en el nivel de actividad económica y la incertidumbre agregada explican en parte esta situación. Por el contrario, el gasto de consumo del Gobierno revela una tendencia creciente, como resultado del

CUADRO 3.5

Crecimiento del PIB, por año y trimestre, según sector. 2003-2008 (porcentajes, variación anual y variación intertrimestral)

Sectores y gasto	Promedio 2003-2007	2007	2008				
			2008	Primer trimestre	Segundo trimestre	Tercer trimestre	Cuarto trimestre
PIB real	6,6	7,8	2,6	6,1	3,5	2,8	-1,8
Agricultura y pesca	6,0	5,1	-1,4	-3,5	-1,9	3,3	-2,5
Industria manufacturera	8,2	7,0	-4,2	4,3	-4,2	-3,8	-13,3
Construcción	10,1	21,6	10,4	16,9	11,8	6,9	6,5
Electricidad y agua	4,8	2,4	0,7	1,0	2,8	0,2	-1,1
Comercio, restaurantes y hoteles	4,6	6,8	3,8	7,7	6,4	3,8	-1,9
Transporte, almacenaje y comunicaciones	11,0	9,1	7,5	9,6	8,5	6,3	5,6
Servicios financieros y seguros	10,1	11,8	10,0	12,4	12,7	10,5	5,0
Actividades inmobiliarias	3,5	4,6	4,5	4,9	4,8	4,4	3,8

Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

aumento en la inversión social y en infraestructura.

Por su parte, el sector privado ha hecho uso de sus existencias para generar un pequeño incremento en la formación de capital, pero en términos generales el país ha perdido capacidad de ahorro interno. Este indicador se contrajo considerablemente en el 2008, hecho que se vincula de manera directa con el *shock* que experimentó el sector externo.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE EL CICLO ECONÓMICO DE LA PRODUCCIÓN

véase Rosales y Brenes, 2009, en
www.estadonacion.or.cr

Efecto rezagado en el empleo y menor crecimiento del ingreso de los hogares

La tasa de desempleo abierto aumentó de 4,6% en julio de 2007 a 4,9% en julio del 2008, con una generación de 32.056 nuevos puestos de trabajo, frente a los 90.591 empleos creados en el período de expansión previo. La desaceleración económica se profundizó hacia el final del año y, por tanto, a mediados de 2008 los efectos de la desaceleración todavía no eran tan marcados. Los datos de desempleo abierto a julio de 2008, en este sentido, no reflejaban aún la profundización de la crisis.

Pese a esta limitación, los datos permiten empezar a comprender el grado de heterogeneidad que se comenzó a manifestarse entre los distintos sectores económicos en términos de empleo, en particular la contracción que mostró este indicador en los sectores industrial y agrícola a julio del 2008, con una reducción del 4,8% y el 4%, respectivamente (cuadro 3.6). Es evidente que en estos sectores el empleo reaccionó más rápidamente a la contracción que el nivel de producción. De especial interés es el empleo en la construcción, que a julio del 2008 no presentó crecimiento alguno, en contraste con la producción del sector, que cerró con una expansión del 10,4%. Otros sectores con una drástica reducción en el nivel de ocupación

fueron el hotelero, con una contracción del 7,4% con respecto al crecimiento de 10,7% registrado en el 2007, y el financiero, con un aumento del 7,8% en contraste con el 29,5% del período anterior. Con estos datos de empleo, que no tienen una periodicidad similar a la de la producción, se puede al menos concluir que los ritmos de desaceleración entre producción y empleo no fueron del todo paralelos, ni tampoco uniformes entre los sectores. Además cabe resaltar que, al suscitarse la crisis internacional, el país tenía una tasa de desempleo relativamente baja, lo cual es un factor atenuante de la desaceleración que pueda tener el mercado laboral en el futuro.

Como ya se indicó, los resultados anuales de empleo (recolectados a julio de cada año) limitan el seguimiento en los meses en los que la crisis fue más profunda, por lo cual es importante complementar estos datos con fuentes existentes que registran información de empleo para períodos menores a un año, como la de la CCSS, aunque hay que resaltar que ésta cubre únicamente a un pequeño sector del mercado laboral (empleos formales asegurados).

En diciembre del 2008, la tasa de

crecimiento interanual de los empleos formales asegurados ante la CCSS se redujo significativamente en la mayoría de las actividades del sector privado, en relación con el promedio del período de expansión (2005-2007). La excepción fue el comercio, en buena parte por la estacionalidad de los empleos de fin de año y debido a que el efecto de la crisis sobre esta actividad se acentuó en los primeros meses del 2009. Por el contrario, el sector público mostró un repunte en la generación de empleo, al pasar de un promedio de crecimiento de 3,8% durante la fase de expansión, a 7,2% en diciembre de 2008 y 9,7% en abril de 2009. Para el 2009 la situación refleja un marcado deterioro en casi todos los sectores, en concordancia con el mayor impacto de la crisis sobre la economía costarricense en el cuarto trimestre del 2008 y los primeros cuatro meses del 2009 (cuadro 3.7).

Además de la profundización diferenciada según sector económico, se observa que durante los primeros meses del 2009, cuando el empleo empezó a dar señales de mayores impactos de la crisis, la categoría ocupacional que se vio más afectada fue la de la empresa privada, cuyo número de empleos for-

CUADRO 3.6

Crecimiento del empleo según sector económico. 2003-2008
(porcentajes a julio de cada año)

Sector	2003-2007	2007	2008
Ocupados	4,0	5,2	1,7
Agricultura y ganadería	0,3	-0,9	-4,0
Industrias manufactureras	2,2	3,1	-4,8
Electricidad, gas y agua	-0,5	-4,5	32,7
Construcción	7,6	19,8	0,4
Comercio y reparación	3,9	4,1	3,0
Hoteles y restaurantes	5,7	10,7	-7,4
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	7,0	6,1	13,8
Establecimientos financieros	9,6	29,5	7,8
Actividades inmobiliarias y empresariales	3,5	12,4	13,1
Administración pública	4,3	2,5	5,7
Desocupados	-2,4	-20,0	9,8
Inactivos	1,1	0,7	2,0
Menores de 12 años	-0,8	-1,8	0,1
De 12 años o más	2,2	2,3	3,2
Tasa de desempleo abierto	6,1	4,6	4,9

Fuente: Elaboración propia con datos de las EHPM, INEC.

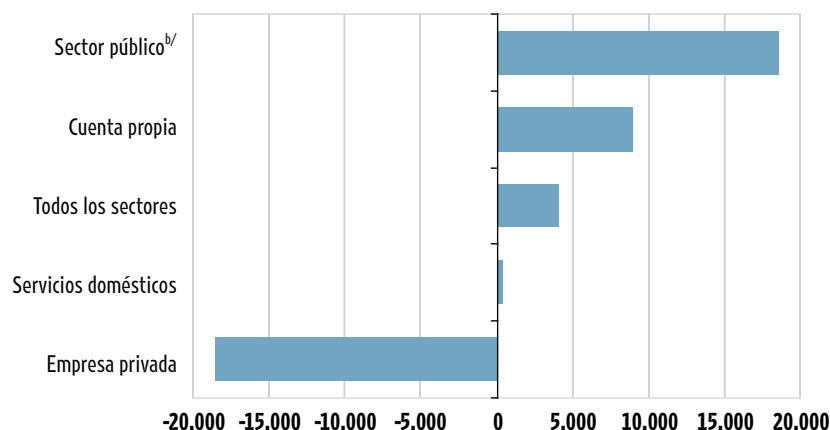
CUADRO 3.7

Crecimiento del empleo formal de los asegurados en la CCSS, según sector. 2008-2009

Sector	Variación interanual absoluta		Variación porcentual interanual	
	Diciembre 2008	Abril 2009	Diciembre 2008	Abril 2009
Agricultura	4.220	-2.993	2,6	-1,7
Industria	167	-9.792	0,1	-6,8
Electricidad y agua	48	-261	0,3	-1,7
Construcción	1.983	-12.344	2,7	-14,1
Comercio	18.268	9.470	10,9	5,4
Turismo	2.294	-1.051	4,7	-2,1
Transporte y comunicación	3.416	728	5,1	1,1
Sector financiero	1.049	-900	2,6	-2,1
Sector público	16.088	22.226	7,2	9,7
Resto	27.448	14.481	7,7	3,9
Total	74.981	19.564	5,8	1,4

Fuente: Rosales y Brenes, 2009, con datos de la CCSS.

GRAFICO 3.6

Evolución^{a/} del empleo, según categoría ocupacional. Enero a mayo de 2009 (número de trabajadores)

a/ Corresponde a la suma del cambio mensual en el empleo.

b/ Incluye instituciones autónomas y Gobierno.

Fuente: Elaboración propia con datos de los asegurados en el seguro de salud de la CCSS.

por la actual coyuntura económica, vale la pena rescatar algunas características de su comportamiento de más largo plazo. En ese contexto resaltan la mayor participación femenina y una tendencia creciente del empleo formal y calificado. Por ejemplo, en el 2008 la tasa de participación de las mujeres tuvo un pequeño incremento con respecto al año anterior y continuó la tendencia al aumento iniciada a partir de 1990, al punto que en el 2008 esta tasa (41,7%) fue la más elevada de todo el período 1990-2008. Además, el porcentaje de ocupados calificados dentro del total de ocupados ha seguido creciendo, y alcanzó un máximo de 39,3% en el 2008 (para más detalle sobre empleo véase el capítulo 2).

En lo que concierne a los ingresos de los trabajadores, en el 2008 se registró una desaceleración considerable en términos reales; la tasa de crecimiento del ingreso real fue de 2,1%, en contraste con el extraordinario incremento promedio de 9,3% obtenido en el 2007, y aún por debajo del 3,2% promedio del período 2005-2007.

Con excepción de las actividades agrícolas, los ingresos reales de los ocupados en los distintos sectores económicos mostraron considerables reducciones en sus ritmos de crecimiento, y en muchos casos cayeron en niveles de contracción. Por ejemplo, la industria pasó de una expansión del ingreso real de 9,9% en 2007, a una contracción del 4,7% en 2008. Situaciones similares se observaron en el comercio, la hotelería, la construcción y la intermediación financiera, con marcados descensos en los ingresos reales, a pesar de que fueron sectores que se vieron menos impactados por la crisis, en comparación con el agro y la industria. El sector agrícola contrasta con este comportamiento en tanto el ingreso real de sus trabajadores se expandió considerablemente durante el mismo período, al pasar de 5,9% en 2007 a 7,8% en 2008; esto llama la atención debido a la tendencia opuesta observada en el comportamiento contractivo de la producción (cuadro 3.8). En este sector los ingresos que más aumentaron fueron los de las actividades relacionadas

males registrados en la CCSS se redujo en 18.578. En cambio, el sector público generó en el mismo período un total de 18.556 puestos de trabajo. Si bien no se puede asegurar que los desempleados del primer grupo fueron absorbidos

por el segundo, sí es posible indicar que el efecto de la crisis en el empleo formal muestra un rezago importante y efectos diferenciados entre sectores (gráfico 3.6).

Si bien el empleo ha sido afectado

con el ganado, la extracción de madera y el cultivo de hortalizas, mientras que los grandes afectados fueron los asociados a la pesca, la cría de pollos y otras aves, la caña y el banano.

Si se considera la situación de la producción, el empleo y los ingresos en conjunto, se puede concluir que el 2008 se caracterizó por la desaceleración en la creación de oportunidades para la población. Los ritmos de desaceleración y contracción en esos tres ámbitos fueron elementos comunes del año. Estos efectos tampoco han sido uniformes y ha tendido a afectar distintamente a diversos grupos de trabajadores. Además, se puede ver que los ingresos reales de las personas se desaceleraron significativamente incluso en el primer semestre del 2008, cuando la economía apenas empezaba a reflejar la incidencia del ciclo económico.

Como se ha visto, la desaceleración promedio, que asumió signos negativos en algunos casos, no ha sido uniforme para toda la población. Como resultado de la crisis internacional, la contracción en las oportunidades impulsada por el sector exportador ha sido considerable y se ha extendido hacia otros sectores económicos. Esto resalta la importancia de la creciente inserción internacional como factor de transmisión de las ten-

dencias mundiales hacia el país, lo que se analiza en detalle en el siguiente apartado, sobre el sector externo.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE EMPLEO Y MENOR CRECIMIENTO

véase Sauma, 2009, en
www.estadonacion.or.cr

Aumenta la diversificación de las exportaciones, pero persiste la concentración

En diversas ocasiones este Informe ha señalado que la aplicación de la política comercial y el funcionamiento de los regímenes de fomento de las exportaciones condujeron a un incremento significativo de las exportaciones costarricenses. Estas pasaron de 4.205,6 millones de dólares en 1997, a 9.503,7 millones en el 2008, más de un 120% de incremento en ese período, con una tasa de crecimiento anual promedio del 8,8% entre 1997 y 2008. Destaca el dinamismo de las exportaciones no tradicionales dentro del total de las exportaciones de bienes; estos dos indicadores han mantenido un comportamiento muy similar (gráfico 3.7), mientras que los productos tradicionales han permanecido prácticamente constantes. Esto

se evidencia al analizar la participación relativa. En 1997 las exportaciones tradicionales equivalían al 24,9% del total de bienes exportados, pero en el 2008 solo representaron el 11,2%. Entre tanto, las exportaciones no tradicionales aumentaron su participación en catorce puntos porcentuales.

El incremento de las exportaciones ha sido acompañado por un incremento en la cantidad de productos exportados y una alta diversificación (Alonso, 2009). Según Procomer, entre 1996 y 2008 aumentó en 1.173 la cantidad de productos exportados. Mientras en 1997 tres productos (banano, café y textiles) representaban el 25,6% de las exportaciones de bienes, en 2008 veinticinco productos explicaron el 71%⁴. No obstante, sigue existiendo una alta concentración del valor exportado en relativamente pocos artículos. En 2008, el 80% de ese valor fue generado por el 2,8% de los productos (partidas) y tan solo catorce países absorbieron el 81,8% de las exportaciones; entre estos, los cinco primeros dieron cuenta del 55,8% del total (Matarrita, 2009). Por el lado de la participación de las empresas, el 6,5% de ellas realiza el 80% de las exportaciones.

CUADRO 3.8

Crecimiento de los ingresos reales, según sectores económicos. 2005-2008

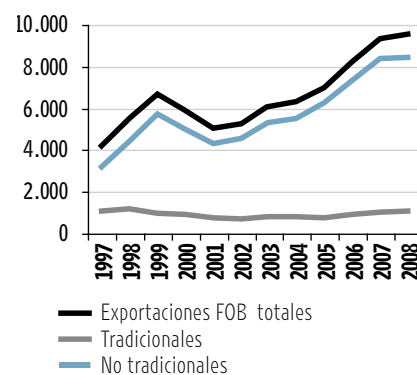
(porcentajes a julio de cada año)

Sector	Promedio 2005-2007	2007	2008
Total	3,2	9,3	2,1
Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	2,8	5,9	7,8
Industrias manufactureras	2,1	9,9	-4,7
Suministro de electricidad, gas y agua	6,0	26,7	-0,5
Construcción	2,8	15,3	-0,2
Comercio	6,4	18,0	-1,5
Hoteles y restaurantes	3,6	9,1	-0,6
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	6,5	7,2	0,6
Intermediación financiera	1,5	0,5	-8,3
Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler	7,7	18,5	2,4
Administración pública y defensa; planes de seguridad social	3,2	-4,8	0,9

Fuente: Elaboración propia con datos del INEC.

GRAFICO 3.7

Exportaciones totales, tradicionales y no tradicionales (millones de dólares)



Fuente: BCCR, 2008.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

SECTOR EXTERNO

véase Matarrita, 2009, en

www.estadonacion.or.cr

Por régimen de exportación, las ventas externas desde zonas francas continúan siendo las más importantes, con una participación relativa de 52,1%, seguidas por el régimen definitivo⁵ (44,2%) y el de perfeccionamiento activo (3,7%). Sin embargo, la participación relativa varía según los diferentes sectores productivos. La industria aporta el 67% de las exportaciones bajo el régimen de zonas francas, pero bajo el régimen definitivo representa tan solo un 27%. En cambio, las exportaciones del sector agrícola se realizan en un 98% bajo el régimen definitivo, en contraste con un exiguo 2% desde zonas francas. Ese resultado no es de extrañar, puesto que el de zonas francas es un régimen orientado a la producción industrial. Lo interesante es que el mayor incremento en las exportaciones se ha dado en zonas francas, y que este comportamiento está asociado a exportaciones de bienes industriales (Alonso, 2009). De ahí que resulte importante analizar la contribución de la inversión extranjera directa a las exportaciones. Eso es lo que se analiza en la siguiente sección.

A pesar de que los regímenes de exportación originalmente fueron concebidos para promover el comercio internacional de bienes, las exportaciones de servicios al amparo del régimen de zonas francas también se han fomentado e incrementado de manera significativa (Alonso, 2009). Ello se debe al dinamismo logrado en la atracción de inversión extranjera directa (IED) en *call centers* y servicios de *back office* (sistemas de contabilidad, diseño de productos y proveeduría global, entre otros), sectores en los que Costa Rica posee una importante ventaja comparativa. Las exportaciones de servicios desde zonas francas han tenido una tasa de crecimiento anual promedio del 40%⁶, mientras que los ingresos por turismo y la exportación de otros servicios mostraron una tasa de expansión promedio anual del 11% en los últimos cinco años.

Además, la IED ha contribuido de modo notable al incremento y la diversificación de las exportaciones. Las ventas externas desde zonas francas representan 52,1% de las exportaciones totales de bienes y servicios y se caracterizan por ser, en su mayoría, realizadas por empresas de capital extranjero, así como por concentrarse en bienes de media y alta tecnología, de mayor sofisticación tecnológica (Alonso, 2009). Costa Rica se ha destacado en Latinoamérica por exhibir una relación positiva entre la tasa de crecimiento del PIB por habitante y el incremento de la proporción de bienes de media y de alta tecnología en las exportaciones totales. La Unctad (2008) reporta al país como el cuarto exportador mundial de bienes de alta tecnología, y el Foro Económico Mundial (2009) como el primer exportador de productos de alta tecnología de América Latina. En el período 1985-2002, Costa Rica, Chile, República Dominicana y El Salvador registraron crecimientos del PIB por habitante superiores al 1,5%, pero solo Costa Rica mostró, al mismo tiempo, un crecimiento mayor al 10% en las exportaciones de bienes de media y alta tecnología en las exportaciones totales (Machinea y Vera, 2006).

A este punto, conviene hacer un recuento de la política de apertura e inserción internacional en materia de IED. En los primeros años, la atracción de estas inversiones se centró en la industria textil, con el propósito esencial de generar empleo y teniendo en cuenta la inexistencia de cuotas de exportación para los productos de este sector, según los acuerdos respectivos de la OMC⁷ (Alonso, 2009). Países como Honduras, Costa Rica y República Dominicana realizaron esfuerzos importantes y exitosos para atraer ese tipo de inversiones. No obstante, con el advenimiento de la paz y el retorno a la democracia en el resto de la región durante los años noventa, El Salvador, Guatemala y Nicaragua iniciaron también programas de atracción de IED en esa actividad. La mayor competencia por inversiones en la industria textil evidenció que Costa Rica no tenía competitividad en ese sector, en razón de sus costos de

producción relativamente mayores.

Ante esa situación, el país reenfocó sus esfuerzos hacia otras modalidades de inversión, más acordes con su realidad y con sus verdaderas ventajas comparativas. Basada en una mano de obra mejor capacitada, Costa Rica optó por atraer IED en servicios y en la denominada media y alta tecnología, en especial la industria electrónica y de dispositivos médicos, con la idea de desarrollar conglomerados o *clusters* en esos sectores (recuadro 3.2).

Este esfuerzo generó un incremento constante de la IED, que entre 1998 y 2008 representó, en promedio, un 4,5% del PIB. En los últimos tres años esa relación fue de 6,5%, 7,2% y 6,8%. Estas cifras resultan muy razonables si se comparan con otros países de la región en el 2007 (México 2,5%, Chile 8,8%, El Salvador 7,2% y Brasil 2,7%), y muy superior al promedio latinoamericano para el mismo año (2,9%).

La IED se ha expresado de diversas formas; algunas de ellas son la adquisición de empresas nacionales de los sectores industrial y financiero⁸, inversiones en el sector turístico, fundamentalmente en las provincias de Guanacaste y Puntarenas, e inversiones en el sector inmobiliario en esas mismas zonas, como parte del auge inmobiliario originado en los Estados Unidos en los últimos años (Alonso, 2009). Sin embargo, mientras la participación relativa de la IED en el sector financiero ha mostrado un comportamiento irregular, el sector inmobiliario, el de las empresas denominadas regulares las firmas costarricenses que han sido adquiridas por compañías extranjeras y las inversiones en turismo han cobrado mayor importancia relativa dentro del total de la IED en los últimos años, en detrimento de la contribución de la IED en zonas francas (gráfico 3.8).

Como se mencionó antes, las exportaciones de bienes desde zonas francas son las que han experimentado el mayor crecimiento en los últimos doce años. Hoy en día, de las 247 empresas acogidas al régimen, 149 son exportadoras de bienes y 98 se dedican a los servicios. De las empresas exportadoras de bienes, el 78% es de capital

RECUADRO 3.2

Dispositivos médicos y componentes electrónicos se posicionan en la economía nacional

En Costa Rica se identifican dos conglomerados empresariales en los que podrían haberse generado *clusters*, específicamente de manufactura de productos de alta tecnología: los dispositivos médicos y los componentes electrónicos. Estas empresas han venido al país por sus condiciones de estabilidad política y la calidad de sus recursos humanos. A continuación se reseñan tres de las razones que justifican el desarrollo de este proceso.

En primer lugar, se han aplicado políticas tendientes a fortalecer a estos grupos como entidades relevantes para la economía. A finales del 2008 se realizaron cambios reglamentarios importantes en la legislación de zonas francas, con el propósito de estimular el desarrollo de estas empresas y facilitar sus relaciones con la industria local. Además, con la reforma del régimen de zonas francas se espera profundizar los vínculos de estos *clusters* con las empresas nacionales y propiciar una transferencia tecnológica más intensa.

Un segundo aspecto por considerar es el nivel de especialización del recurso humano. La mano de obra y las competencias disponibles han alcanzado un alto grado de madurez en manufactura. Sin embargo, se debe incentivar la especialización tecnológica y la relación *cluster*-academia. Es necesario que el recurso humano se enfoque en el desarrollo de nuevos productos, ya que en Costa Rica la actividad de las empresas de dispositivos médicos y componentes electrónicos

está centrada en la manufactura de bienes diseñados en el exterior. Por ello, el *cluster* está orientado a cómo producir, más que a cómo crear. Si se aspira a un salto tecnológico de estos *clusters* y a que el conocimiento sea el mayor valor agregado que el país imprima en el producto final, es vital acercar a las universidades y los sectores productivos, por medio del aumento de la oferta de posgrados y doctorados técnicos según los requerimientos de la demanda y el fomento de alianzas entre las unidades de investigación universitarias y las empresas, para llevar adelante proyectos con una visión empresarial de categoría mundial. En la conformación de *clusters* tecnológicos la norma es que exista una relación directa entre las estrategias empresariales y las universidades, tanto en lo que concierne a la formación del recurso humano, como a la cadena de valor, en la que la innovación, el diseño y el desarrollo requieren su participación "proactiva".

Por último, paulatinamente los *clusters* están logrando incluir en su cadena de abastecimiento a la industria local en áreas de alta especialización, lo cual representa una ventaja competitiva sobre otras naciones. El nivel de interacción de las empresas de inversión extranjera con proveedores nacionales (encadenamientos productivos) es un factor determinante para conformar *clusters* y generar ventajas competitivas. Con el fin de visibilizar y facilitar esa vinculación, Procomer creó la Dirección "Costa Rica Provee"⁹. El proceso de convencimiento para trasladar eslabones del

proceso productivo hacia proveedores locales ha requerido la incorporación de profesionales de ramas técnicas de la Ingeniería y expertos en negocios internacionales y gestión de cadenas logísticas. Estos colaboran con las firmas multinacionales en el mapeo de oportunidades de desarrollo de proveedores locales que les benefician en reducción de costos, inventarios, tiempos de entrega y mejoras en calidad, y que a la vez promuevan negocios para pequeñas y medianas empresas nacionales.

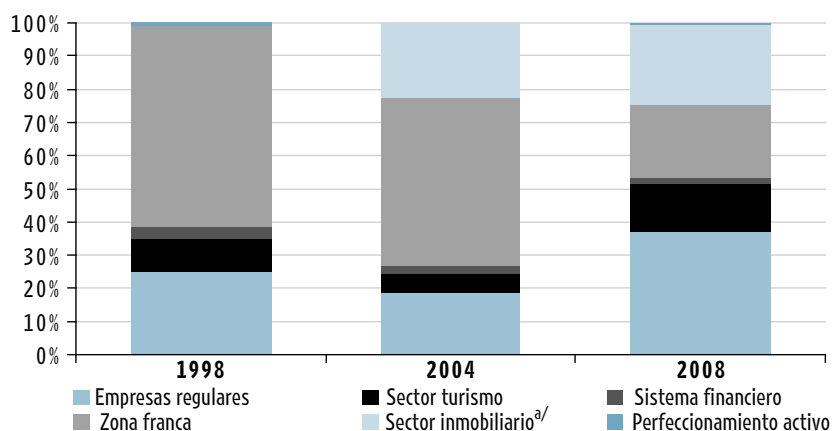
Según datos de Procomer, de los 720 negocios concretados en los últimos años el 59% se dio en los sectores médico y electrónico. Además, "Costa Rica Provee" ha generado encadenamientos por un monto de 25 millones de dólares, de los cuales el 67% correspondió a esos sectores¹⁰. De las 226 empresas multinacionales participantes en esta iniciativa, 187 han cerrado negocios y el 50% de ellas ha realizado al menos tres proyectos. Es importante recalcar que, de la lista de las diez compañías con mayor cantidad de negocios en "Costa Rica Provee", cinco son del área electrónica y cinco del sector médico. La empresa que ha logrado más encadenamientos tiene 32 negocios concretados. El monto promedio por operación ronda los 50.000 dólares en electrónica y 25.000 dólares en el sector médico.

Fuente: Sánchez, 2009.

extranjero y el 12% es de capital nacional¹¹. Bajo este régimen se exportan alrededor de 2.000 productos a cerca de cien mercados. Sin embargo, existe una fuerte concentración en circuitos integrados y microestructuras electrónicas, partes para computadora, equipos de infusión y transfusión de sueros y otros dispositivos de uso médico. Esos cuatro productos representaron aproximadamente el 60% de las exportaciones totales de bienes de zonas francas en 2007 y 2008, y son elaborados y exportados en su mayoría por empresas de capital extranjero. Los mercados de destino también están muy concentrados: 40,7% a Estados Unidos y 20,9% a China (Alonso, 2009).

En conclusión, las exportaciones de bienes de Costa Rica son lideradas en

GRAFICO 3.8

Estructura porcentual de la inversión extranjera directa, según régimen

a/ Este sector no se contabiliza de forma independiente antes del 2004.

Fuente: Alonso, 2009.

un 52% por el régimen de zonas francas; de ese porcentaje, el 93% corresponde a exportaciones realizadas por empresas de capital extranjero. No existen cifras de la participación de la IED en las exportaciones del denominado régimen definitivo; sin embargo, entre ellas se encuentran el banano, un rubro muy importante en las exportaciones totales (680,2 millones de dólares en 2008) y la piña, que en su mayoría son exportados por empresas transnacionales. Todo esto indica que la participación de empresas de capital extranjero en las exportaciones totales del país es hoy mucho mayor que hace doce años, además de ser una participación muy considerable. Si a lo anterior se agregan las exportaciones de servicios realizadas bajo el régimen de zonas francas por empresas extranjeras, el aporte de éstas a las exportaciones totales del país es aun mayor ¹².

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
**INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA
Y ZONAS FRANCA**

véase Alonso, 2009, en
www.estadonacion.or.cr

El sector externo fue el principal canal de contagio de la crisis

Por varios años el sector externo ha sido el más dinámico de la economía costarricense, especialmente en las actividades no tradicionales emergentes, y ha ayudado en parte a financiar las crecientes importaciones, en particular las exportaciones de servicios. Pero ha sido la IED la que ha permitido financiar el déficit de la cuenta corriente. Además, la inversión extranjera ha provisto al país de una plataforma exportadora que lo llevó a posicionarse en mercados sofisticados con productos y servicios muy especializados. No obstante, la IED se ha convertido también en un “talón de Aquiles”, en la medida en que la alta dependencia de sectores y mercados externos ha generado una mayor vulnerabilidad ante los cambios en el entorno internacional y, en la coyuntura actual, ha dado lugar a una contracción de la demanda como resultado de la crisis mundial. Estos hechos

han puesto en evidencia que si bien el sector externo mostró su mejor cara en los últimos años, la crisis externa está poniéndolo a prueba para enfrentar los malos tiempos (Matarrita, 2009).

Como se ha comentado en secciones anteriores, en el 2008 se dio una significativa desaceleración y hasta contracción en algunos sectores económicos, situación que se asocia en forma directa a la profunda contracción del sector externo. En particular, la fuerte contracción experimentada por el sector industrial exportador ha sido determinante para la desaceleración observada en los datos agregados del nivel de actividad económica doméstica.

La contracción de las economías desarrolladas ha reducido de manera significativa las importaciones de esos países, con el consecuente impacto negativo en las ventas de bienes y servicios de Costa Rica (gráfico 3.9). Las exportaciones nacionales de bienes pasaron de crecer un 13,9% en 2007 a 1,8% en 2008, y el acumulado al primer cuatrimestre del 2009 mostró una contracción importante, sobre todo en las ventas dirigidas a Estados Unidos, que cayeron un 9,6%, en concordancia con la contracción del 25,5% que registraron las importaciones del mismo período. En el turismo la situación es similar: el crecimiento interanual de las

divisas generadas por esta actividad en los dos últimos trimestres es recesivo (recuadro 3.3).

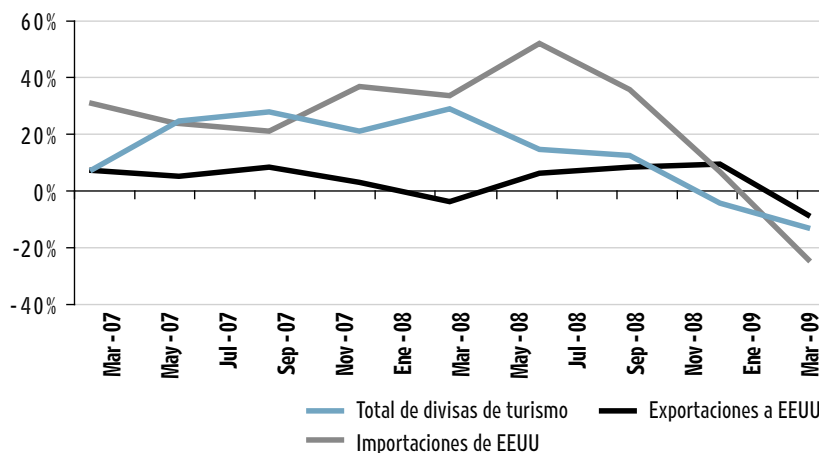
En el caso de las exportaciones, la desaceleración se puede atribuir directamente a la pérdida de dinamismo de la demanda internacional, en especial en los productos de alta participación en la oferta exportada. Es claro, entonces que la recuperación del sector externo dependerá, en buena medida del comportamiento futuro de los principales socios comerciales del país.

El efecto de la desaceleración observada en el ritmo de crecimiento del sector exportador se percibe también en el empleo que éste genera. Según estimaciones de Procomer, durante el 2008 el sector brindó cerca de 409.000 puestos de trabajo, con lo que superó los registros del 2007 por tan solo 2.000 empleos, es decir, el crecimiento fue inferior al 0,5%. Estos datos, dado el margen de error estadístico en la estimación, indican que el empleo directo asociado a las exportaciones simplemente se mantuvo constante entre 2007 y 2008, pero no creció (Matarrita, 2009).

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
TURISMO, véase Rojas, 2009, en
www.estadonacion.or.cr

GRAFICO 3.9

Evolución de las exportaciones e importaciones de bienes y las divisas de turismo
(variación interanual)



Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

Sector industrial y empresas grandes: los más afectados en el 2008

Como se mencionó anteriormente, las exportaciones que registraron el

impacto más negativo durante el 2008 fueron las del sector industrial. Esta actividad, presentó una contracción de 0,3%, que contrasta con el dinamismo mostrado en los cinco años anteriores,

con tasas de crecimiento superiores al 10%.

Dentro del sector industrial, el subsector más afectado fue el textil, el cual acentuó la tendencia negativa que lo caracterizó en el último quinquenio. Sin embargo, este comportamiento obedece también a factores estructurales, como los altos costos de producción (especialmente en comparación con países asiáticos), sumados a la alta dependencia del mercado de los Estados Unidos y la contracción de la demanda mundial por textiles y confección en general (Matarrita, 2009). La crisis ha sido un golpe más para una industria que experimenta un claro deterioro de su posición competitiva internacional.

Otro sector que se ha visto severamente afectado por la crisis es la industria eléctrica y electrónica. Sus exportaciones se redujeron un 10,5% en el 2008, como consecuencia de la disminución de la demanda internacional de microprocesadores. Estos últimos aportaron el 33% del total de exportaciones industriales de Costa Rica durante ese año. En los cinco años previos este sector mantuvo tasas de crecimiento superiores al 15% y su caída es un efecto directo de la crisis internacional.

En contraste, uno de los sectores exportadores menos perjudicados por la recesión ha sido el agrícola, que tuvo un crecimiento del 12,5%, durante el 2008. Esto contrasta con el desempeño del sector agrícola agregado, que mostró una contracción significativa, como se comentó en párrafos anteriores. El sector agrícola exportador se vio favorecido por los elevados precios internacionales de sus principales productos, como el café, la yuca y el banano, entre otros. Paralelamente se produjo un aumento en el volumen de las exportaciones de piña.

Dentro del sector agrícola, los productos alimenticios frescos registraron una tasa de crecimiento superior al 9% en el 2008. Por su naturaleza, esta actividad se encuentra entre las menos afectadas, gracias a los cambios en el estilo de vida de los consumidores que, preocupados por su salud, cada vez más demandan productos frescos, especialmente frutas y verduras (Tristán, 2006; Huelat, 2006).

RECUADRO 3.3

Desempeño reciente del sector turístico

En el 2008 el sector turístico mostró una desaceleración en la entrada de turistas: 5,5%, en contraste con 14,8% en 2007 y 12,3% promedio en los últimos cinco años. La menor tasa de crecimiento se explica por la reducción de visitantes a finales del año. Si se compara el número mensual de turistas que entró al país, se observa que la tendencia decreciente se consolida conforme avanza el tiempo y se profundiza la crisis económica. La cifra del 2008 supera la del 2007 en todos los meses de enero a setiembre. La diferencia es mayor en enero, febrero y marzo, cuando la llegada de turistas creció 13,3%, 18,6% y 24,6% respectivamente, en relación con el mismo mes del 2007. Sin embargo, a partir de setiembre del 2008 la cantidad de visitas descendió, y se mantuvo baja en el primer trimestre del 2009. Esta reducción se concentra sobre todo en los visitantes de América del Norte.

Es necesario prestar atención al comportamiento de este sector, dada su importancia para el país y el crecimiento que ha alcanzado en los últimos años. Tal como se documentó en el *Decimotercer Informe Estado de la Nación*, el turismo ha crecido en forma sostenida durante los últimos veinte años y ha llegado a convertirse en una actividad preponderante en la estrategia de crecimiento y desarrollo nacional. En efecto, mientras en 1986 arribaron al país 260.840 turistas, en el 2000 ese número se había cuadruplicado y para el 2008 era ocho veces la cantidad inicial (2.089.174 turistas). La tasa promedio de crecimiento en la llegada de visitantes extranjeros para este período fue de 10,3%.

Costa Rica ha sido relativamente exitosa en comparación con los demás países centroamericanos. Para el período 2005-2007, según datos de la Organización Mundial del Turismo, la llegada de turistas al país fue la mayor en toda Centroamérica y ocupó el lugar número diez en América Latina. El principal origen es América del Norte, que representó el 46,7% de las visitas en el

2008, en particular por el flujo de visitantes estadounidenses.

El crecimiento en la infraestructura turística ha sido paralelo. La cantidad de habitaciones, por ejemplo, mostró un crecimiento anual de alrededor del 3,5% en el período 1999-2008, y llegó a un máximo de 18.948 habitaciones en el 2008.

El comportamiento reciente de este sector coincide, en buena medida, con una situación internacional de crecimiento favorable. El turismo no solo se ha convertido en una vigorosa fuente de empleo y producción, sino que además ha alcanzado una posición muy relevante como generadora de divisas. Durante el año 2008 la actividad turística registró un ingreso de 2.144,2 millones de dólares, que representan el 22,6% de las divisas generadas por el sector exportador de bienes y servicios, y el 24,9% de los ingresos reportados por las exportaciones no tradicionales.

Rojas (2009) aporta evidencia de una relación muy estrecha entre las divisas generadas por el turismo y los factores externos, en particular, el ingreso de los países y los precios de Costa Rica como destino, *versus* los destinos alternativos. Con respecto al ingreso, este autor concluye que existe una relación entre la generación de divisas por turismo para el país y el PIB de los Estados Unidos. La relación entre estos indicadores es del orden de 1,5, es decir, si se da un incremento (o reducción) del 1% en el PIB estadounidense, en Costa Rica se incrementan (o reducen) los ingresos por turismo en 1,5%.

Es por ello que el desempeño del sector adquiere un carácter estratégico para el desarrollo del país y se ha convertido en una cuenta muy importante en la balanza de pagos; por ejemplo, representa el 80% del déficit de la cuenta corriente. Además, ha permitido disminuir la dependencia de las exportaciones. Sin embargo, su dinamismo se encuentra concentrado en divisas generadas por visitas de pocos países.

Fuente: Rojas, 2009.

En términos del tamaño de las empresas, las de mayor envergadura han sido las más afectadas por la crisis internacional. Las unidades productivas que en el 2007 exportaban más de cinco millones de dólares registraron una disminución de 1,7% en el 2008, mientras que los establecimientos de menor tamaño registraron un incremento de 27,2% en sus ventas al mercado externo.

Considerando los regímenes de exportación, durante el 2008, las empresas de zonas francas y perfeccionamiento activo fueron las más impactadas por la recesión mundial. El régimen de zonas francas, que representó el 52,1% de las exportaciones en el 2008, registró una contracción de 3,2% en sus ventas externas. Debe tenerse en cuenta que bajo este régimen se encuentran la industria de microprocesadores y la textil que, como se comentó anteriormente, han sufrido efectos directos de la crisis.

Sin embargo, no todo es negativo. Los datos totales ocultan el incremento en las exportaciones de segmentos dinámicos dentro del régimen de zonas francas. El sector médico, contrario a las tendencias, ha tenido un vertiginoso crecimiento, y en la producción de implantes se observan tasas de aumento superiores al 100%, que constituyen respuestas favorables a las inversiones realizadas en años anteriores.

Otras empresas impactadas fueron las del régimen de perfeccionamiento activo, especialmente las textileras y las del área de biocombustibles. En este último caso, los altos precios del petróleo durante el primer semestre del 2008 incentivaron la demanda mundial de combustibles alternativos, pero ya en el segundo semestre, al presentarse la reducción de los precios del crudo, la demanda cayó de manera drástica y la producción se ha visto afectada.

Las empresas que no gozan de ningún incentivo fiscal especial (régimen definitivo) fueron las menos perjudicadas durante el 2008. Se pueden señalar como principales razones que muchos de los productos exportados por este grupo (alimentos frescos y procesados) son productos que se suponen menos elásticos al ingreso externo.

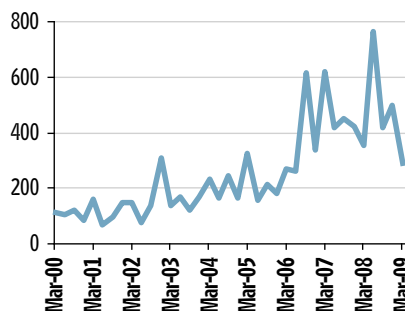
Adicionalmente, las características del sector exportador (alta concentración en mercados, sectores y productos) han generado una menor capacidad de respuesta a la crisis que, aunada a los efectos de “contagio”, hace menos probable reorientar las ventas a destinos alternativos (Matarrita, 2009).

Por el lado de la IED, la relacionada con proyectos inmobiliarios es la que está siendo más afectada (gráfico 3.10). El auge de esta actividad que venía registrando el país desde aproximadamente el año 2004, sobre todo en las costas, se ha detenido de manera abrupta, lo cual ha impactado con gran fuerza a los sectores de la construcción y el comercio.

Para el 2008 se temía una reducción importante de los flujos de IED hacia el país, como consecuencia de la crisis económica que se inició en la segunda mitad del 2007. Sin embargo, contrario a lo previsto, la IED se incrementó en 120 millones de dólares con respecto al 2007 (6,3%), un crecimiento menor al de años anteriores, pero mucho mayor que el esperado. En el mundo la IED bajó un 20%. Por sector, claramente se observa que las inversiones en el sector inmobiliario disminuyeron de modo sustancial, de 644,7 a 489,9 millones de dólares, lo mismo que las inversiones en el sector turismo, que decrecieron en 36 millones de dólares. Sin embargo, las inversiones en empresas de servicios en zonas francas se incrementaron casi en 100 millones de dólares, un crecimiento mayor al de antes de la crisis.

GRAFICO 3.10

Evolución de los flujos de IED (millones de dólares)



Fuente: Rosales y Brenes, 2009, con datos del BCCR.

Según el BCCR (2009a), para el 2009 se espera una caída del 33% en este indicador, sin considerar la posible entrada de nueva IED a raíz de la apertura de los mercados de telecomunicaciones y seguros, ni la capitalización que recibieron tres bancos de capital extranjero (BAC San José, Scotiabank y HSBC) en enero de 2009, por 141 millones de dólares. La reducción sería de un 42% en el sector inmobiliario y de un 30% en las industrias electrónica y automotriz. En sentido contrario, se estima que se dará un crecimiento de la IED en el sector servicios, así como en el de dispositivos médicos.

En cuanto a las cifras de exportación, a abril de 2009 se observa que, efectivamente, las ventas externas de partes para computadora, implantes médicos, textiles y circuitos integrados han sufrido una disminución considerable con respecto a abril del 2008, al igual que otros bienes exportables. Los diez principales productos de exportación del país también registran un decrecimiento, en algunos casos muy importante. En general, las exportaciones muestran una caída del 14,5% en los primeros cuatro meses del 2009, en relación con el primer cuatrimestre del año anterior (10,4%).

Como se analizó en páginas anteriores y se discutirá con más detalle en el apartado sobre estabilidad financiera, Costa Rica presenta un déficit en cuenta corriente, producto del déficit comercial -con excepción del año 1998- y del déficit en la cuenta de renta; las cuentas de servicios y de transferencias registran superávit desde los años noventa, como resultado de los ingresos por turismo y remesas familiares, respectivamente. Un aspecto importante de resaltar es que gracias a la IED -no a un superávit comercial o de la cuenta corriente-, el país se encuentra en una buena situación para enfrentar la crisis económica mundial. Sin embargo, esto también da lugar a una alta vulnerabilidad: una reducción de la IED en los próximos meses y años, como consecuencia de la crisis, no solo podría afectar la estabilidad económica interna, sino que además podría dilatar el proceso de recuperación en una economía muy dependiente del comercio

internacional, que en el caso de Costa Rica tiene un fuerte sustento en lo que las empresas extranjeras produzcan para la exportación (Alonso, 2009).

Dado el actual contexto de crisis internacional y su marcado impacto en la economía nacional, a continuación se presenta un aporte especial sobre la importancia y evolución de la formación de capital y mano de obra en el país, como dos aspectos esenciales que deben cuidarse y atenderse, no solo para mejorar la capacidad de reaccionar antes situaciones internacionales complejas, sino también para promover el desarrollo en el largo plazo.

Tema especial: Formación bruta de capital y mano de obra, factores determinantes de la producción, con notables debilidades

Si bien la desaceleración observada durante el 2008 y parte del 2009 es el tema que en la actualidad acapara el interés nacional y motiva a profundizar en el análisis de coyuntura, también resulta importante valorar el papel de los factores económicos que han impulsado el crecimiento costarricense en el largo plazo. Esto permite replantear, desde una perspectiva de desarrollo humano sostenible, cómo las decisiones de política pueden impulsar o rezagar aspectos determinantes para el crecimiento económico y su capacidad de generar oportunidades para la población.

Desde este punto de vista conviene repasar la evolución que ha tenido la inversión en infraestructura (formación de capital) y en el desarrollo de recursos humanos, como dos elementos básicos para el crecimiento de la actividad productiva. Esto se hace en las siguientes páginas. En cuanto a infraestructura, se analiza el comportamiento de la inversión y se comentan las limitaciones institucionales que la entorpecen. Por otra parte, se ilustra la pérdida de dinamismo en la formación de recursos humanos de los años ochenta, y se aporta evidencia para asociarla a los niveles persistentes de pobreza, a la creciente desigualdad en el país y al escaso aporte del capital humano al crecimiento económico. El abordaje de estas relaciones

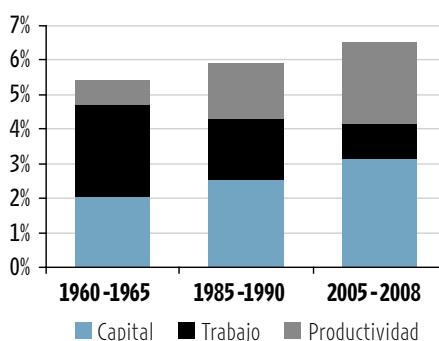
por medio de instrumentos estadísticos más precisos quedará, sin embargo, para próximos Informes.

En términos de contribución al crecimiento, un estudio reciente de Jiménez et al. (2009) determinó que la inversión en infraestructura es el principal componente. El trabajo ha mantenido una participación modesta, de alrededor de una tercera parte, en el crecimiento del PIB, y el aporte de la productividad ha sido menor y fluctuante (gráfico 3.11).

En el período 1960-2008 la tasa de crecimiento anual del PIB fue de 5,5%, como resultado de un aumento del 2,5% en la formación bruta de capital y un incremento del 1,4% en el trabajo. Estas conclusiones se obtuvieron al aplicar la metodología de crecimiento¹³, un instrumento muy útil en tanto permite determinar la participación del factor trabajo y el capital físico, así como la productividad total de los factores, o factor de cambio tecnológico implícito, en la tasa de crecimiento de la economía. Si bien esta metodología puede tener limitaciones para precisar la contribución de la productividad, es adecuada para conocer el aporte de la formación de capital y del trabajo, aspectos que se tratan con mayor detalle a continuación.

GRAFICO 3.11

Contribución de los factores de producción al crecimiento económico



Fuente: Elaboración propia, con datos de Jiménez et al., 2009.

Inversión en infraestructura: volátil y sujeta al comportamiento fiscal y los mandatos internacionales

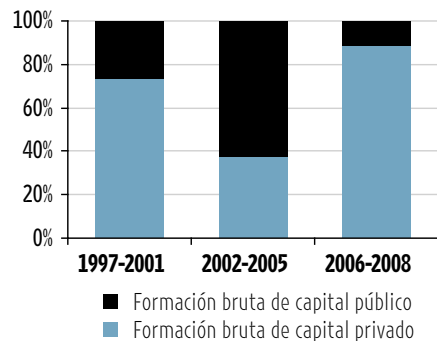
A pesar de que el capital físico, entendido como todos aquellos bienes duraderos indispensable para promover el crecimiento productivo y el desarrollo en general (infraestructura, maquinaria, equipo y adquisición de terrenos e inmuebles) se ha convertido en el factor de mayor contribución al crecimiento económico, no ha logrado mantener un comportamiento sostenido en el tiempo. Por el contrario, su evolución ha sido condicionada tanto por el estado de las finanzas públicas y la disponibilidad de recursos para infraestructura y capital físico, como por directrices de organismos internacionales que determinan las decisiones de inversión en este campo.

Una mirada retrospectiva de la formación de capital en los últimos diez años evidencia que la inversión privada ha tenido una participación predominante. Ésta ha rondado el 81% y explica el 65% del crecimiento total de la inversión en este campo en el período 1997-2008. En este sentido el sector público ha sido desplazado, pues tanto su participación como su aporte al crecimiento son menores. Entre 1997 y 2001, la inversión del sector público explicó el 36% del crecimiento de la formación bruta de capital. Esta cifra se redujo significativamente, al 12%, en 2006-2008 (gráfico 3.12).

En el último decenio se pueden distinguir tres etapas en la evolución de la formación de capital físico en el sector público, las cuales están relacionadas con las políticas económicas aplicadas. La primera etapa (1997-2001) corresponde a un período de relativo estancamiento de la inversión real (maquinaria, equipo y formación de capital físico) asociado al recurrente déficit fiscal del Gobierno Central (2,7%), situación que era considerada como un factor crítico para la estabilidad macroeconómica. En la segunda etapa (2002-2005) se registró una fuerte caída de la inversión real, que coincidió con el nivel más alto del déficit fiscal (3%) y con las preocupaciones en torno a la inestabilidad macroeconómica provocada

GRAFICO 3.12

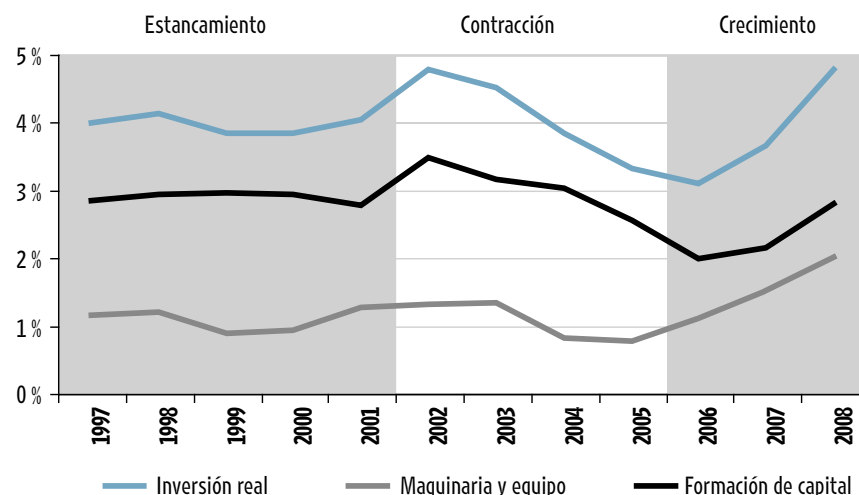
Contribución de los sectores público y privado al crecimiento de la formación bruta de capital



Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

GRAFICO 3.13

Inversión real del sector público total, como porcentaje del PIB



Fuente: Elaboración propia con datos de la STAP.

por ese desbalance. Esto llevó a un período de contención del gasto público que afectó directamente la inversión en infraestructura. En la tercera y última etapa, entre 2006 y 2008, se observa una importante recuperación, que concuerda con el nivel más bajo del déficit fiscal (0,1%), la fase expansiva del ciclo económico y la decisión de las autoridades políticas de redoblar esfuerzos para invertir en la formación de capital físico (gráfico 3.13).

La inversión en infraestructura ha sido señalada en numerosas ocasiones por este Informe como una de las áreas “grises” que limitan la competitividad del país, sobre todo por ser insuficiente e inadecuada para atender las necesidades, tanto del aparato productivo como del ritmo de vida de las y los costarricenses. Varios son los factores que han dificultado una expansión sostenida en este ámbito, y entre ellos se pueden citar:

- Restricciones presupuestarias internas, producto de decisiones orientadas a reducir el déficit fiscal, presentes en el enfoque de la política fiscal de los últimos veinte años.
- Restricciones presupuestarias externas, producto de lineamientos sugeridos por organismos internacionales

les como el FMI y el Banco Mundial, posición dominante durante el período 1980-2000.

- Debilidades en la gerencia pública, dadas las dificultades del Estado para diseñar, decidir y ejecutar políticas públicas acordes con los nuevos retos que enfrenta el país.

Sin embargo, como ya se mencionó, el reconocimiento de la importancia de la inversión en infraestructura y la orientación de la política fiscal hacia un mayor gasto en esta área han generado cambios en los últimos años. Esto ha sido influenciado principalmente por la flexibilización en la postura de los organismos internacionales, los cuales en décadas pasadas mantuvieron una gran rigidez en cuanto al control del gasto público como medida para asegurar la estabilidad macroeconómica. El ejemplo más claro es el nuevo “Manual de contabilidad de las finanzas públicas” del FMI (MEFP01), publicado en el 2001. Es un instrumento que se utiliza para estudiar comparativamente las finanzas públicas de los distintos países del mundo y sustituye al viejo manual elaborado en 1986 (MEFP86). Incorpora un nuevo marco conceptual y contable para el análisis de las finanzas públicas, y hace ajustes importantes

en cuanto a cobertura, momento de registro, definiciones, clasificaciones y partidas de resultado. Además, propone un registro contable más flexible para el uso del gasto cuando se trata de inversiones en capital físico (FMI, 2001).

A partir de la adopción del nuevo manual en el 2003, la Contabilidad Nacional del Ministerio de Hacienda está implementando su uso en todo el sector público, así como la aplicación de las normas internacionales de Contabilidad (NIC). Este es uno de los insumos para efectuar la migración hacia la nueva metodología de las finanzas públicas y recalcular los indicadores fiscales. Además, desde el 2009 la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria (STAP), la Contabilidad Nacional y la Dirección de Crédito Público forman parte del proyecto de armonización de estadísticas de las finanzas públicas de Centroamérica, Panamá y República Dominicana, iniciativa que tendrá una duración de dos años. De igual forma, algunos funcionarios del Ministerio de Hacienda fueron capacitados para el uso de “cuadros puente” entregados por el FMI, que les permiten familiarizarse con la nueva metodología; también se han establecido mecanismos de consulta con asesores del FMI.

Costa Rica ha logrado un avance

importante en la clasificación según grupo institucional y en los clasificadores de ingresos y gastos. Por otra parte, hay algunas áreas que requieren mayor trabajo:

- Mejorar la calidad de la información que se utiliza en el ejercicio de transición del registro de base caja a base devengada¹⁴, por parte de los órganos desconcentrados, las municipalidades y las instituciones descentralizadas no empresariales.
- Promover la participación de funcionarios de instancias fuera del Gobierno General en los procesos de capacitación y asesoría. (E¹⁵: Araya y Martínez, 2009)

La debilidad de las inversiones en infraestructura en Costa Rica ha sido un aspecto destacado de manera recurrente por los organismos internacionales. Por ejemplo, en los tres últimos reportes del índice de competitividad global, el país se ha ubicado en lugares bajos del *ranking* mundial, alrededor de la posición 95 entre un total promedio de 130 naciones, y en el décimo lugar en América Latina, por encima de Venezuela, Perú, Nicaragua, Ecuador, Bolivia y Paraguay. Entre las principales debilidades señaladas en estos informes destacan la baja calidad de la infraestructura en general: ferroviaria, portuaria y de transporte aéreo (Foro Económico Mundial, 2009).

Asimismo, un estudio de *benchmarking* elaborado por el Foro Económico Mundial, para analizar los incentivos a la inversión en infraestructura en América Latina, concluye que en las últimas décadas la región ha hecho progresos en la calidad y la ampliación de su red de infraestructura, especialmente en términos de mejora del acceso al agua y el saneamiento, la electricidad y la comunicación. Sin embargo, es necesario replantear el modelo de financiamiento de la infraestructura, considerando que estas inversiones repercuten sobre las expectativas de crecimiento de la competitividad regional en el mediano y largo plazos (Foro Económico Mundial, 2007).

Lento avance en la mejora de la calidad de la red vial

Además del poco dinamismo en la formación de capital, Costa Rica tiene un lento avance en la construcción de una red vial adecuada. Los prolongados recortes de la inversión en infraestructura provocaron que el país pasara de tener una de las redes viales más desarrolladas de América Latina en la década de los setenta, a una de las más deterioradas a mediados de los noventa (Proyecto Estado de la Nación, 2001). Si bien en los últimos años (particularmente en el bienio anterior) se ha retomado la inversión en este campo, un reciente estudio del Lanamme hace evidente que la red vial sigue presentando condiciones desfavorables.

Sobre el estado de la red vial de Costa Rica se han publicado varios informes de evaluación. A pesar de que sus resultados no son comparables, debido a las metodologías utilizadas, sí permiten identificar algunas características comunes, que evidencian la lentitud en el restablecimiento de una red vial adecuada y acorde a las necesidades del país. Por ejemplo, en un estudio realizado por el Área de Conservación Vial y la GTZ en 1993, se encontró que el 56% de la red vial estaba en mal estado (Barahona et al., 2001). Posteriormente el Lanamme ha efectuado diversas evaluaciones que han revelado el escaso o nulo avance en la mejora de la red vial; en 2004 el 64% de las carreteras estaba en mal estado, y un resultado similar arrojó el informe de 2006 (Lanamme-UCR, 2006).

Finalmente, en el estudio realizado en el 2008 Lanamme identificó cierto grado de progreso. Por ejemplo, encontró una mejora en la capacidad estructural de varias rutas y que se ha incrementado, aunque no lo suficiente, la regularidad superficial de las carreteras nacionales. Sin embargo, persisten problemas de calidad como pavimentos débiles, deficiente construcción de las rutas y deterioros severos. Además es muy lento el avance en el establecimiento de carreteras regulares, lo que tiene un efecto directo en los costos de mantenimiento de los vehículos. Sobre este último punto el estudio afirma que

“de mantenerse este ritmo de mejoramiento, tomaría unos veinticinco años llegar a un nivel adecuado de regularidad superficial (IRI) para la red de carreteras nacionales” (Lanamme-UCR, 2008). Los principales resultados de la evaluación comentada se resumen en el recuadro 3.4.

Fuerza de trabajo y su vinculación con la productividad y la producción

Como se mencionó anteriormente, el trabajo de Jiménez et al. (2009) identificó que, de manera consistente, la formación de capital físico ha sido el principal factor explicativo del crecimiento económico, mientras que el trabajo ha mantenido una participación modesta, de alrededor de una tercera parte en la expansión del PIB, y la contribución de la productividad ha sido menor y fluctuante.

El deterioro de la cobertura educativa y la escolaridad ocurrido en los años ochenta y parte de los noventa, surge como hipótesis para explicar este escaso aporte del trabajo al crecimiento. Para indagar en tal sentido, a continuación se describe ese deterioro, se presenta evidencia sobre el impacto que tiene la educación en la incidencia de la pobreza, se revisa la evolución más reciente del esfuerzo por ampliar la cobertura, en general y para algunos grupos, y se relaciona el nivel educativo con los ingresos de las personas. La consistencia del comportamiento de las variables sustenta una conclusión favorable a la hipótesis mencionada, pero será en próximos Informes que se podrá documentar con precisión estas relaciones, a partir de instrumentos y modelos estadísticos robustos.

Un largo período de deterioro de la escolaridad

Al decir del Undécimo Informe, la lentitud de los avances en el ámbito de la escolaridad, incluso su involución en los ochenta, se comprueba al examinar el nivel educativo promedio según cohortes de nacimiento, con base en la información censal. Si las oportunidades educativas de la población están mejorando, se esperaría que las

RECUADRO 3.4

Pequeños avances en la calidad de la red vial

En el año 2008, el Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales (Lanamme), de la Universidad de Costa Rica realizó una evaluación de la red vial nacional pavimentada, de conformidad con el mandato de la Ley 8114. Se usó la tecnología de medición de deflexiones FWD, el índice internacional de regularidad (IRI), el coeficiente de rozamiento de superficie (GRIP) y un examen visual del estado de la pintura vial. Este estudio cubrió la mayor parte de los cerca de 4.600 kilómetros que conforman la red vial nacional pavimentada. Además se incorporó una evaluación de vulnerabilidad ante amenazas naturales de las rutas 2, 10 y 32.

Este trabajo incluyó nuevos aspectos de medición, como la seguridad vial, y mantuvo factores de evaluación -capacidad del pavimento de resistir las cargas y vida útil (deflectometría FWD), confortabilidad de viaje y costo de operación de vehículos (IRI), que son comparables con el informe elaborado en el 2006.

El primer paso en el proceso de comparación fue definir la red vial cubierta en ambas campañas de evaluación¹⁶. Se encontró que los pavimentos con adecuada capacidad estructural aumentaron en los últimos dos años, mientras que los de baja capacidad disminuyeron (cuadro 3.9). Por lo tanto se concluye que, en el aspecto de deflectometría medida a través del FWD, la red vial ha experimentado mejora en su capacidad para soportar las cargas de los vehículos en aproximadamente un 7,3% de la red vial nacional pavimentada, lo que equivale a una longitud de 231 kilómetros¹⁷.

Con respecto a la confortabilidad de viaje y el costo de operación de vehículos (IRI), tal como se hizo con los resultados de las deflexiones, el primer paso fue definir la red vial común entre ambas campañas. Para la regularidad superficial IRI, en el 2008 se evaluaron 181,6 kilómetros más que en el 2006 (4.635,0 km frente a 4.453,4); obtenidas las secciones comparables, el total disminuyó a 4.447,2 kilómetros, apenas 6,2 kilómetros menos que en el 2006¹⁸. Los hallazgos indican que la longitud de las rutas

en los rangos de baja y moderada regularidad (0 a 1,0 m/km y 1,0 a 1,9 m/km) se mantuvo casi sin cambio, en tanto que se registró un incremento en la categoría de IRI moderado (1,9 a 3,6 m/km). Por otro lado, las rutas con IRI deficiente y muy deficiente mostraron una leve reducción. Por consiguiente, en los dos años que separan ambas evaluaciones se logró una mejora de la regularidad superficial en la red de carreteras nacionales¹⁹.

Para la evaluación de la seguridad vial se tomaron en cuenta tres parámetros: condición de la red vial según coeficiente de rozamiento de los pavimentos (GRIP), condición de la red vial según el estado de demarcación con pintura y vulnerabilidad de algunas rutas nacionales.

Los resultados del primer criterio evidencian que solo una cuarta parte de la longitud evaluada, 601,4 kilómetros, presenta un nivel de rozamiento superficial aceptable. Unos 700,2 kilómetros muestran una condición moderada, y poco menos de la mitad, 1.026 kilómetros, son rutas con niveles de rozamiento muy bajos y, por tanto, deslizantes y peligrosas desde el punto de vista de la seguridad vial para los conductores de vehículos.

La aplicación del segundo criterio reveló que casi la mitad de la red evaluada carece de demarcación; si a esto se le suma el porcentaje de la categoría "mala demarcación", se concluye que dos terceras partes de la red vial analizada no presentan demarcación adecuada, lo cual atenta contra la seguridad vial de los usuarios que por ellas transitan; esto afecta también su nivel de operación durante el día y aumenta los riesgos para la conducción nocturna.

Finalmente, para determinar la vulnerabilidad de algunas rutas nacionales, se evaluó un total de 215,8 kilómetros y en cada trayecto se analizaron las principales amenazas naturales, así como la vulnerabilidad de los componentes de las vías. Se trabajó en la ruta 2 (Taras-San Isidro de Pérez Zeledón), la ruta 10 (Turrialba-Siquirres) y la ruta 32 (Siquirres-Limón). Las dos primeras están ubicadas en zonas de montaña, donde los materiales geotécnicos (rocas y suelos residuales), las pendientes fuertes de

las laderas, la alta precipitación, así como la ocurrencia de tormentas, huracanes y sismos, son los factores determinantes de las amenazas, entre las que destacan los deslizamientos de tierra, los flujos de lodo y las inundaciones. Estas amenazas han afectado fundamentalmente las obras viales geotécnicas (taludes de corte y rellenos) e hidráulicas menores (alcantarillas), aunque también tienen el potencial de dañar los puentes. En muchos tramos estos componentes muestran vulnerabilidad por falta de protecciones y obras especiales.

El tramo evaluado de la ruta 32 se encuentra en una zona de planicie aluvial, donde los materiales geotécnicos (suelos depositados o sedimentos) son compresibles, susceptibles a la licuación en caso de sismo fuerte, y a la erosión y socavación en caso de inundaciones. Estas condiciones amenazan los terraplenes, puentes y alcantarillas. En las carreteras de zonas de planicie existen muy pocos taludes de corte, por lo que estos componentes no fueron identificados como fuentes de vulnerabilidad.

En conclusión, la evaluación de la red vial nacional realizada por el Lanamme-UCR en el año 2008, demuestra que hubo una lenta mejoría en la capacidad estructural y en la regularidad superficial de la red vial nacional entre 2006 y 2008. No obstante, debido al bajo porcentaje de avance, existe una buena oportunidad para que la Administración procure mejorar aún más las estrategias de intervención y la distribución de los recursos. Además, los resultados en materia de rozamiento de los pavimentos y demarcación vial reafirman la necesidad de prestar mayor atención a estos importantes elementos de seguridad e incorporar un enfoque más integral de los proyectos que requiere el país para recuperar su patrimonio vial, dar mayor seguridad y mejorar el servicio de transporte terrestre por la red de carreteras nacionales.

Fuente: Lanamme-UCR, 2008.

CUADRO 3.9

Comparación de resultados obtenidos en mediciones de FWD^{a/}. 2008 y 2006

Rango de deflexiones FWD	Campaña 2008		Campaña 2006		Diferencia
	Kilómetros	Porcentaje	Kilómetros	Porcentaje	Kilómetros
Bajas	3.159,7	71,5	2.928,5	66,7	231,2
Moderadas	433,6	9,8	429,4	9,8	4,2
Altas	484,1	10,9	563,9	12,9	-79,8
Muy altas	344,1	7,8	466,6	10,6	-122,5
Longitud total	4.421,5		4.388,4		33,1

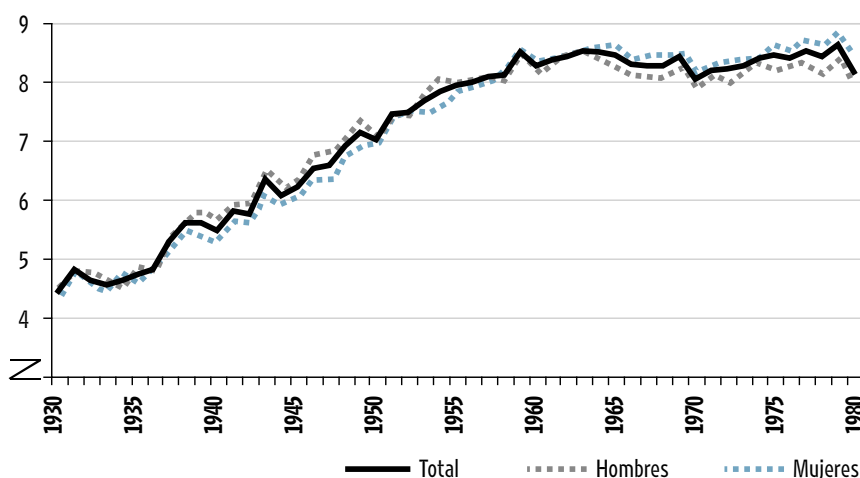
a/ Evaluación de la capacidad del pavimento para resistir las cargas y de su vida útil.

Fuente: Lanamme-UCR, 2008.

personas más jóvenes tuvieran en promedio mayor educación que las nacidas en años anteriores. Nótese en el gráfico 3.14 cómo la evolución de la escolaridad fue rápida por varias décadas. Como se observa, ello ocurrió así hasta 1959; por ejemplo, los nacidos en 1949 lograron en promedio 7,1 años de escolaridad, en tanto que la población que nació en la cohorte de 1959 alcanzó una escolaridad de 8,5 años. Pero las generaciones siguientes, en promedio, no consiguieron una escolaridad significativamente mayor, o la perdieron en algún grado. La exclusión de la enseñanza secundaria durante los años ochenta fue tan grave, que la cifra de la escolaridad media nacional se redujo en medio año. Esto sucedió, además, en el período de mayor crecimiento de la población en edad de cursar la secundaria, por lo que cerca de un millón de personas se quedó sin concluir ese nivel en aquellos años.

Los datos anteriores, unidos al hallazgo consignado en el Décimo Informe, en el sentido de que al país le tomó dos décadas recuperar la cobertura en secundaria de los años ochenta, es parte de un patrón inquietante de deterioros rápidos y recuperaciones lentas, el cual debe constituirse en una señal de alerta para la acción futura en materia educativa. Ese patrón expresa además el marco en que, en los años y lustros siguientes, la fuerza de trabajo se integró al proceso productivo, enfrentó la pobreza y generó su ingreso.

GRAFICO 3.14

Escolaridad promedio de la población, según cohorte de nacimiento. Censo 2000
 (años de escolaridad)


Fuente: Elaboración propia con datos del Censo de Población del año 2000, INEC.

Estrecha relación entre años de instrucción y la incidencia de al menos una NBI

En el Octavo Informe se aportó evidencia de la relación entre el nivel educativo de las personas y la pobreza, medida según necesidades básicas insatisfechas (NBI) y con información censal (Gutiérrez, 2002). Esa evidencia apunta a una relación inversa y robusta entre ambos indicadores, en este caso determinada por los años de escolaridad: a mayor nivel educativo, menor incidencia de la pobreza. Esto lleva a asociar

la capacidad de generar ingreso con la educación, tema que se analizará más adelante, con datos de las Encuestas de Hogares más recientes.

Al utilizar el indicador de NBI construido por el INEC con datos censales del 2000, y cruzar la información con la variable nivel educativo, se obtiene que el 67,6% de la población sin instrucción tiene al menos una carencia, mientras que entre aquellos que han logrado más de quince años de instrucción (nivel universitario) se registran carencias en proporciones inferiores al 5%.

Es notable que, para quienes concluyen la educación primaria, se presenta una fuerte reducción en la incidencia de carencias básicas, pues ésta descende de 54,5% a 39,8% con solo un año adicional de escolaridad, en el tiempo del Censo 2000. En cualquier condición de actividad (ocupados, desocupados, inactivos) se puede encontrar una relación inversa entre el nivel de instrucción y el de carencias: a menor instrucción, mayor incidencia; a mayor instrucción, menor incidencia. La diferencia de dos o más NBI entre los que no tienen instrucción y los que tienen diecinueve años de escolaridad es de 100 a 1.

Evidentemente, entre los desocupados la incidencia es mayor. En la zona rural, el incremento de un año de escolaridad, aun sin concluir la primaria, puede significar un alejamiento notable de la posibilidad de tener dos o más carencias. La condición de ocupados o desocupados en zona rural, para mayores de 18 años sin instrucción, es similar y determina un nivel de incidencia de dos o más NBI. A partir de tres años de educación la brecha se amplía en detrimento de los desocupados.

Si se desagrega la información por edades simples, se observa un estancamiento para la población entre 22 y 40

años, al momento del Censo en el 2000. La población mayor de 50 años tiene un perfil educativo inferior y la de 18 a 21 años uno ligeramente superior.

Mejora reciente en el perfil educativo

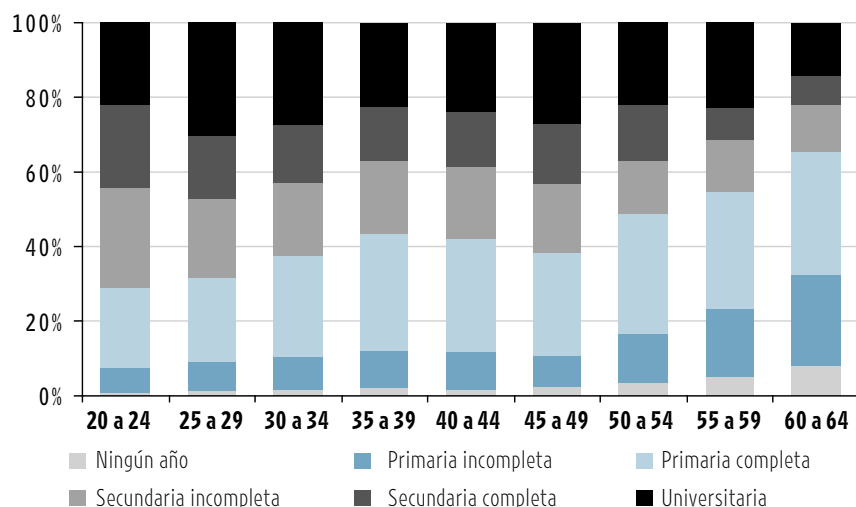
En las sucesivas entregas de este Informe se ha dado seguimiento detallado a los cambios en la educación del país; se ha documentado que a partir de mediados de los años noventa se ha dado una evolución favorable, tanto en el financiamiento como en las coberturas, especialmente en lo que se refiere a educación secundaria (la evidencia más reciente puede verse en el capítulo 2). En el gráfico 3.15 se muestra la estructura de los ocupados según nivel educativo y grupos de edad, de acuerdo con los datos de la Encuesta de Hogares del 2008. Allí se observa con claridad la mejoría en los perfiles educativos del país. Dado que se trabaja con una encuesta, no es posible desagregar la información por edad simple, sino que deben utilizarse grupos de edad, lo que es una aproximación menos precisa. Aun así, llama la atención cómo las categorías con menor grado educativo (sin estudios, con primaria incompleta o completa) son porcentualmente más pequeñas conforme la edad del grupo

es inferior: para la población de 60 a 64 estas categorías agrupan a más de dos tercios, en tanto que entre la población de 20 a 24 años apenas excede un tercio. Si se excluye el grupo de edad de 20 a 24 (personas con posibilidad de ingresar un poco tardíamente a las universidades, y que lo hacen con frecuencia), es notable también la ampliación consistente de las categorías con mayor educación (secundaria completa y universitaria).

Por otra parte, la aplicación reciente de nuevas metodologías y enfoques en el Programa Estado de la Nación está permitiendo profundizar en conclusiones sobre distintos sectores de la sociedad, y además revelar el rostro humano de las situaciones que se describen. En el recuadro 3.5 se presentan algunos de estos resultados, al detallar para el promedio nacional y para las dos clases sociales no residuales (medianos propietarios y expertos, y obreros agrícolas) el desempeño más avanzado y el comportamiento inferior en la variable inclusión educativa. Es notable y esperanzador que se haya reducido el porcentaje de personas de entre 12 y 18 años (jóvenes en edad de cursar secundaria) que no trabajan ni estudian, así como el de los que solo trabajan. Su complemento, los que estudian (trabajando o no), creció entre 1987 y 2000 de manera significativa y consistente, en promedio de 57% a 81%, aunque con grandes diferencias según clase social.

GRAFICO 3.15

Población ocupada de 20 a 64 años de edad, por grupos quinquenales de edad según nivel educativo. 2008



Fuente: Elaboración propia con datos de la EHPM, INEC.

A mayor educación, mayores ingresos

Con el fin de analizar la importancia de la educación para el bienestar económico de la población, se estimaron los perfiles de ingreso laboral promedio de los ocupados según niveles de educación y experiencia, aproximados por medio de las edades quinquenales. Los resultados indican que mientras la tendencia de los ingresos de los trabajadores semicalificados y no calificados es muy estable a lo largo de las edades activas, los ingresos de los ocupados con niveles de educación postsecundaria son crecientes, por lo que, a mayor grupo de edad, mayores son los ingresos percibidos. También sobresale la brecha de ingresos entre

RECUADRO 3.5

La exclusión educativa se recupera con cierta celeridad entre los jóvenes

Los resultados que aporta el reprocesamiento de las Encuestas de Hogares (1987-2008) para el análisis de clases sociales, que se presenta en el capítulo 6 de este Informe, detallan la mejoría en la incorporación de las personas de entre 12 y 18 años de edad a la educación secundaria. Esto se ilustra en dos gráficos, uno referido a las personas que no estudian ni trabajan (gráfico 3.16) y otro a las personas que solo trabajan (gráfico 3.17). En ambos casos se incluyen solo dos clases (no residuales), tanto para efectos de sencillez del gráfico como por tratarse de las que representan el mejor y el peor desempeño educativo.

En el primer grupo destaca el hecho de que se ha reducido, de manera significativa y consistente, el porcentaje promedio de per-

sonas de entre 12 y 18 años que no estudian ni trabajan. La clase de medianos propietarios, que tenía un escaso 10% de personas entre 12 y 18 años en esta situación en 1987, llegó a menos de la mitad de ese porcentaje en el 2008. Por su parte, los hogares de obreros agrícolas tenían en la categoría de "no estudian ni trabajan" a un 37% en 1987, y en 2008 registraron un inferior aunque muy nutrido 22%. En promedio, entre 1987 y 2008 se pasó de un 23% a un 11% de personas que no estudian ni trabajan.

En cuanto al segundo grupo, referido a las personas en edades de entre 12 y 18 años que solo trabajan, para las clases de medianos propietarios y expertos, y obreros agrícolas, los resultados son consistentes y alentadores, aunque expresan diferencias marcadas y, por

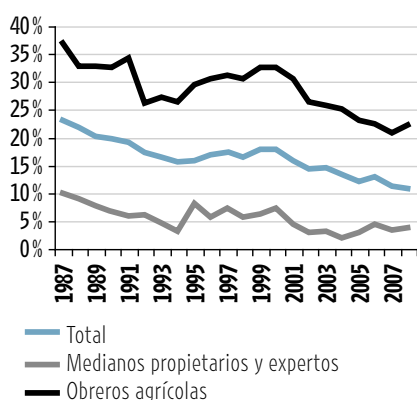
ende, desigualdades. En la clase de obreros agrícolas el porcentaje de 1987 fue de 34%, y evolucionó a 14% en el 2008. En la clase de medianos propietarios y expertos, el 7% observado en 1987 pasó a 3% en 2008. En promedio, la reducción fue igualmente importante: de un 20% a un 7% de personas que solo trabajan.

El complemento, esto es, el porcentaje de personas que estudian (ya sea que trabajen o solo estudien) tiene una evolución muy favorable, que habla de un importante crecimiento en la cobertura educativa del país, desde 1987 a la fecha. Según las Encuestas de Hogares, en el grupo etario analizados el porcentaje de personas que estudian ha pasado de 57% a 81%.

Fuente: Elaboración propia.

GRÁFICO 3.16

Porcentaje de personas de entre 12 y 18 años que no estudian ni trabajan (promedios)



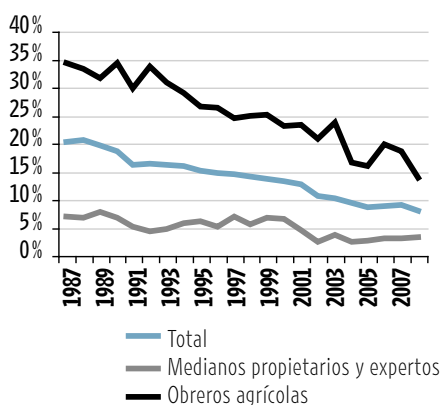
Fuente: Elaboración propia con datos del INEC.

los ocupados de un mismo grupo de edad pero con diferentes niveles educativos, distancia que aumenta conforme más experiencia acumula el trabajador (alcanza sus niveles máximos entre los 35 y los 45 años de edad).

El gráfico 3.18 muestra la evolución del ingreso promedio real de los

GRÁFICO 3.17

Porcentaje de personas de entre 12 y 18 años que solo trabajan (promedios)



Fuente: Elaboración propia con datos del INEC.

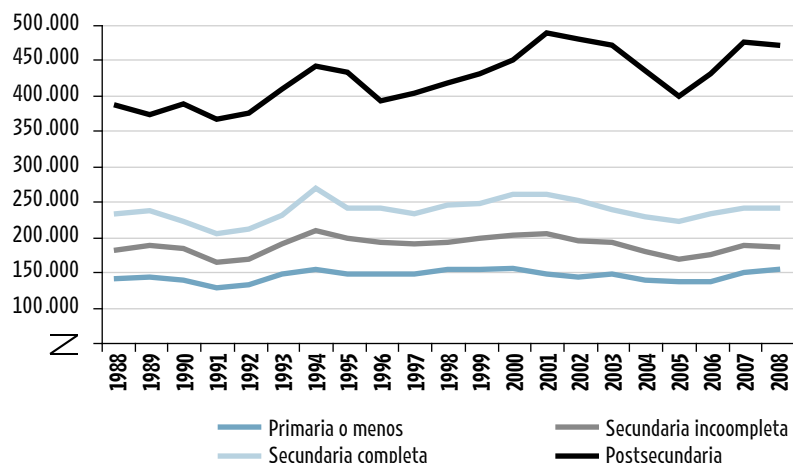
ocupados de 25 a 64 años según su nivel educativo y a partir de 1988. Es evidente la brecha salarial entre los más y los menos calificados. El comportamiento de los ingresos reales es muy similar en los niveles de primaria o menos, secundaria incompleta y secundaria completa, con una diferencia de cerca de 50.000

colones entre cada nivel y no se observa un crecimiento real importante en el período de estudio. En contraste, los ingresos de los ocupados con estudios post-secundarios (parauniversitarios y universitarios) presentan tasas de crecimiento mayores, con dos etapas de crecimiento sostenido (1991-1994 y 1996-2001) y una de decrecimiento (2002-2005). Aunque en el último trienio los ingresos de este grupo se recuperaron, no alcanzaron el máximo del 2001, y en la actualidad resultan apenas un 22,2% superiores a los ingresos de 1988. Hay que tomar en cuenta que solo uno de cada cuatro ocupados tiene educación postsecundaria y poco menos de un 60% tiene secundaria incompleta o menos (un 40% tiene primaria o menos).

En síntesis, Costa Rica llega a la actual crisis con importantes rezagos en materia de infraestructura y de formación de capacidades humanas. Superar estas debilidades demanda cuantiosos recursos frescos, y si bien en los últimos años se han hecho esfuerzos en ese sentido, el deterioro de décadas pasadas puede tener un costo en el escaso crecimiento de la productividad y, por esa vía, de la producción.

GRAFICO 3.18

Ingreso promedio real en la ocupación principal, de la población ocupada de 25 a 64 años de edad, según nivel de educación
(base julio 2006 = 100 colones)



Fuente: Elaboración propia con datos de las EHPM, INEC.

Estabilidad y solvencia económicas

La crisis financiera internacional también tuvo un impacto directo sobre la economía doméstica por medio de los mercados financieros y a través de los portafolios de las empresas y de los individuos. Ello complementa los efectos observados en el volumen de comercio de bienes y servicios.

Las fluctuaciones en la tasa de interés internacional provocaron una entrada de capitales que incidió en la dinámica de los mercados financieros locales. A esta situación se sumó la necesidad del Banco Central de mantener el tipo de cambio dentro de los rangos definidos en el sistema de bandas. Ambos factores presionaron hacia una marcada reducción en las tasas de interés domésticas, lo que generó, en primera instancia, un crecimiento considerable tanto en el consumo -interno e importado-, como en el grado de endeudamiento de la población. Este último se incrementó muy por encima de sus niveles óptimos de aceptación de riesgo, lo que hizo más vulnerable al país ante la situación de crisis en el mundo.

La consecuente reversión experimentada poco después en los tipos de interés por un lado contrajo el gasto de las familias y las empresas y, por otro,

incrementó el nivel de riesgo del sistema financiero nacional, al colocar a los consumidores nacionales en una situación de alto riesgo en sus posiciones financieras de endeudamiento. La presión de la demanda agregada, el comportamiento internacional de los precios de los hidrocarburos y los granos básicos, así como el cambio en las expectativas de inflación, provocaron que la tasa de inflación aumentara por encima de la meta anunciada: 13,9% en el 2008.

También el Gobierno Central sufrió el impacto de la desaceleración. Logicamente, la recaudación tributaria está ligada al desempeño económico, y los procesos de desaceleración y contracción en la actividad económica hicieron que la tasa de crecimiento de los ingresos fiscales se redujera al 3,5%, en contraste con el 15,9% del período anterior (crecimiento real en colones del 2008)²⁰. Por su parte, los egresos fiscales, más automáticos y menos sincronizados con el dinamismo económico, mostraron una mayor estabilidad e incluso crecieron a una tasa del 6,4%, por encima del 5,8% del 2007 (crecimiento real). Estas fluctuaciones llevaron a que el superávit gubernamental con respecto al PIB durante el 2008 fuera del 0,2%, menor que el 0,6% del año anterior. Además, la tendencia

apunta hacia una contracción mayor en el 2009, en concordancia con el desempeño de la actividad económica.

Esta dinámica de ajuste del sistema financiero, y sus consecuentes efectos reales sugieren que el 2008 fue un año de continuo reordenamiento en los portafolios privados de las empresas y las familias, en detrimento de la estabilidad económica deseada. Al mismo tiempo, la situación fiscal apunta a una desaceleración del gasto público, lo cual, asociado a la alta incertidumbre de los mercados financieros, ha contraído significativamente los niveles de inversión y, por ende, torna incierto el grado de solvencia que pueda mostrar la economía costarricense en el futuro próximo.

Tendencia creciente de la participación de los impuestos directos

Como se ha analizado en Informes anteriores, en los últimos veinte años el país ha impulsado una serie de reformas que han transformado la composición de los ingresos tributarios del Gobierno Central. Sin embargo, sigue pendiente una reforma fiscal que promueva un sistema más equitativo y capaz de incrementar los ingresos del Gobierno, de manera que éste pueda solventar las necesidades de inversión social y en infraestructura. Esta es una tarea que no se logró concretar en la fase expansiva del ciclo económico, y que puede tener mayor resistencia en la coyuntura actual, en la que la presión sobre los gastos es mayor y el crecimiento de los ingresos disminuirá considerablemente.

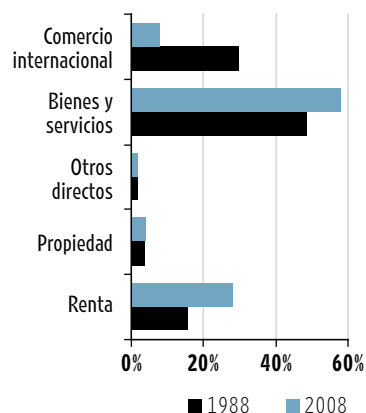
En ese contexto, la recaudación del Gobierno Central ha mostrado una tendencia creciente en la participación de los impuestos directos²¹. Hace dos décadas estos representaban el 21,6% de los ingresos fiscales, y hoy equivalen al 33,9% (gráfico 3.19).

La composición porcentual de la recaudación por categorías impositivas arroja luz sobre el comportamiento de los impuestos directos. El cambio experimentado por estos entre 1998 y 2008 proviene básicamente del impuesto sobre la renta, que aumentó su

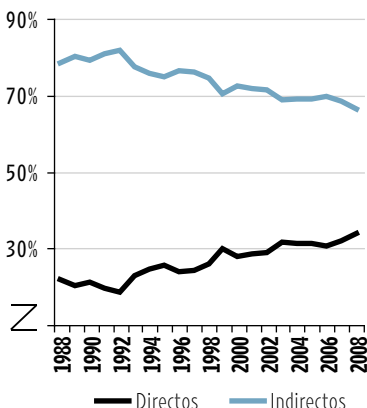
GRAFICO 3.19

Composición porcentual de la recaudación total del Gobierno Central

Estructura de los impuestos.
1988 y 2008



Estructura de la recaudación



Fuente: Rosales y Sánchez, 2009, con datos del Ministerio de Hacienda.

participación en la recaudación total en más de 11,9 puntos porcentuales (cifra que representa el 99% del incremento que registraron los impuestos directos). Cerca del 30% de ese aumento se ha dado en los últimos cinco años. En el período de estudio se llevaron a cabo varias reformas que han buscado ampliar y simplificar la base, revisar las tasas impositivas y reducir la evasión. Las autoridades tributarias cuentan ahora con mejores mecanismos de control cruzado de información y medios electrónicos más avanzados (Rosales y Sánchez, 2009). Pese a ello, el crecimiento de la recaudación en este rubro, si bien sostenido, continúa siendo modesto. La tendencia positiva es débil en términos cuantitativos, toda vez que la recaudación solo subió un 2,6 del PIB en veinte años (alrededor de 0,1 puntos en promedio por año).

Adicionalmente, conviene mencionar algunas tareas pendientes en el impuesto sobre la renta (Rosales y Sánchez, 2009). Primero, persiste el problema de evasión de los profesionales liberales. Segundo, el principio de territorialidad y la aplicación del impuesto por vía cédular, dos características de este tributo, son puntos que requieren acuerdo e implementación, tal como se ha mencionado en Informes anteriores.

El principio de territorialidad apunta a universalizar los ingresos, para incluir tanto los domésticos como los obtenidos fuera del país. La aplicación por vía cédular busca agregar los ingresos de las personas, en vez de tratarlos por separado. Tercero, aún se mantienen varias de las deficiencias señaladas a inicios de los noventa por Méndez (1991), tales como la existencia de tasas distintas para rentas de capital y trabajo, las diferencias en los sistemas de deducción y bases imponibles para los trabajadores dependientes y para las personas físicas con actividades lucrativas, y el incentivo a la división de las actividades de las empresas en varias sociedades, debido a la aplicación de una escala progresiva.

En la recaudación proveniente de los tributos a los bienes y servicios se observa una situación similar: su aporte a los ingresos fiscales del Gobierno Central se incrementó en casi diez puntos porcentuales entre 1988 y 2008. Destaca la participación del impuesto de ventas, que pasó de representar el 25,9% al 38,2% en el mismo período. Esto responde, en parte, a reformas específicas bajo las cuales el impuesto se elevó temporalmente. Los ingresos por este tributo también están correlacionados con el comportamiento del

gasto de la población, por lo que el ciclo económico explica en parte su desempeño. Además, recientemente la recaudación se ha visto favorecida por mejoras en la gestión de cobro, a saber, los controles cruzados de información por parte de las autoridades tributarias y los sistemas tecnológicos más modernos para el cobro del tributo; en particular, la implementación de la denominada tecnología de información para el control aduanero (TICA) ha tenido un efecto importante. Entre 1988 y 2008 este impuesto aumentó alrededor de tres puntos del PIB, a razón de 0,16 en promedio por año. Un 40% de este incremento se presentó en los últimos cinco años (Rosales y Sánchez, 2009).

Con algunas salvedades en los casos de los servicios, los bienes de la canasta básica y ciertos aspectos de eficiencia, una de las características más positivas de este tributo es en el uso de una tasa impositiva única. Al no existir diferenciación, es más fácil de administrar. Sobre este tema la principal discusión en los últimos años se centra en cambiar el actual impuesto de ventas por uno al valor agregado.

Por otra parte, la recaudación proveniente del comercio internacional ha experimentado una fuerte caída dentro de la estructura de impuestos, como resultado de la liberalización comercial, que llevó a una significativa reducción en los aranceles.

El recuadro 3.6 presenta un análisis de algunos de los principios fiscales que permiten valorar y caracterizar mejor el sistema tributario costarricense.

Los ingresos tributarios frente a la crisis

Los ingresos tributarios del Gobierno Central se desaceleraron durante el 2008. Su tasa de crecimiento real, de 3,5%, fue inferior al 15,9% registrado en el 2007 y a la tasa promedio de 6,3% de los últimos veinte años. Como se indicó en el Decimocuarto Informe, entre los principales factores que explican ese dinamismo están el alto crecimiento del PIB, la mejora en la recaudación, las bajas tasas de interés y el crecimiento de las importaciones.

RECUADRO 3.6

Caracterización del sistema tributario costarricense

A continuación se valora la presencia de seis principios en el sistema tributario costarricense. En primer lugar, se puede decir que el sistema no es **boyante**, es decir, muestra poca capacidad para incrementar la recaudación en períodos de crecimiento económico. Existe una baja correlación entre los ingresos tributarios como porcentaje del PIB y el crecimiento real de la producción (0,08), lo que evidencia un vínculo débil. En el caso del impuesto sobre la renta el coeficiente es de 0,05, en tanto que para las ventas totales alcanza un 0,09, y para las ventas internas un 0,02. Si la correlación se calcula con el PIB ajustado por las zonas francas, en virtud de que las empresas amparadas a este régimen están exentas de diversos impuestos, incluyendo el de la renta, los resultados son similares.

Estos datos son consistentes con un estudio de la CGR realizado por Rodríguez y Angulo (2002), el cual confirma que el sistema tributario costarricense no es boyante, toda vez que su elasticidad de largo plazo con respecto al crecimiento económico es menor a uno (0,96)²². Esto hace que sea difícil para las autoridades asegurar un incremento automático de sus ingresos cuando la producción crece.

La **suficiencia** es el segundo criterio que a menudo se emplea para evaluar un sistema tributario; se entiende como aquel nivel de recaudación que permite financiar el gasto público socialmente deseado, sin generar un desequilibrio macroeconómico a mediano y largo plazos. En este sentido varios elementos generan inquietudes en torno a la suficiencia del sistema tributario costarricense. Una comparación reciente del Banco Mundial, con datos de recaudación de diez años (1997-2006), encontró que la carga tributaria de Costa Rica está alrededor de tres puntos porcentuales del PIB por debajo del promedio que registran otros países con ingresos per cápita similares (Armijos, 2008)²³. Entre 2006 y 2008 la recaudación del país aumentó 1,8 puntos porcentuales del PIB. Si se asume que en las demás naciones analizadas ésta se mantuvo constante, aún queda una diferencia de cerca de un punto del PIB. No obstante, hay que señalar que el incremento de los últimos años no provino de una reforma tributaria integral, sino en buena parte de una combinación de factores coyunturales, que la crisis internacional ha comenzado a revertir (Rosales y Sánchez, 2009).

Otro elemento por considerar es que los gastos corrientes como porcentaje del PIB se han mantenido sin grandes cambios. Al comparar las cifras de 1988 con las de 2008 se observa un aumento de 1,6 puntos porcentuales del PIB (en promedio 0,08 por año), pero con variaciones importantes en la estructura del gasto, ya que se ha producido un desplazamiento de los gastos de capital y las transferencias sociales, tal como se ha documentado en ediciones anteriores de este Informe. Esto ha conducido por años a una baja inversión pública y a un rezago significativo en materia de infraestructura, lo cual demanda la generación de recursos frescos para hacer frente a esa situación (Von Klaudy y Schwartz, 2008).

El tercer principio analizado es la **neutralidad** tributaria, definida como el grado de interferencia que tiene el sistema sobre la asignación eficiente de los recursos productivos de un país. En Costa Rica este aspecto se ve afectado por las características del impuesto sobre la renta, que grava de manera diferente a las diversas fuentes de ingresos y a las distintas personas jurídicas. En el caso del impuesto sobre las ventas, la no cobertura de ciertos grupos económicos, como los profesionales liberales, genera también una distorsión. Un problema similar se presenta con las exoneraciones que discriminan por destino de la producción, como es el caso de las empresas amparadas al régimen de zonas francas.

Además, resulta evidente que el trato diferenciado con que se aplica el impuesto sobre la renta, el poco control que se ejerce sobre los profesionales y sobre sujetos que realizan actividades independientes, así como el privilegio del que gozan algunos servicios en cuanto al pago del impuesto, son todos elementos que afectan la **eficiencia**, es decir, el costo económico derivado del cobro de los tributos. Este es el cuarto criterio.

Ahora bien, si se valora el sistema desde la perspectiva de la administración tributaria, se utilizan los principios de **simplicidad** y **equidad**. En este sentido lo ideal es que existan pocos impuestos, bases amplias, tasas impositivas uniformes y un sistema con un reducido costo para la autoridad recaudadora y para las unidades contribuyentes. Un esquema sencillo es más fácil de aplicar y reduce notablemente la evasión. La Ley de simplificación y eficiencia tributaria, del 2001, fue un avance en esta dirección: eliminó varias exoneraciones e impuestos menores, así como la aplicación del

impuesto selectivo al consumo para alrededor de mil productos. Pero aún hay tareas pendientes en cuanto a tributos que generan una baja recaudación, tarifas diferenciadas y exoneraciones, pues todavía existe una cantidad importante de tributos que representan un alto costo de administración, dada su escasa contribución relativa (Rosales y Sánchez, 2009).

En lo referente al concepto de equidad, la valoración de un sistema tributario se centra en que los individuos que cuentan con más recursos paguen más (equidad vertical) y en proporcionar igual trato para individuos iguales (equidad horizontal). En Costa Rica estos criterios se ven afectados por el notable peso que tienen los impuestos directos (66%), lo cual favorece una estructura tributaria de tipo regresivo.

Hace casi veinte años, Tanzi et al., (1990) señalaba que el impuesto sobre la renta recaía en mayor medida sobre los asalariados, quienes ya contribuían significativamente al desarrollo de programas sociales como los seguros de enfermedad, maternidad, invalidez, vejez y muerte, entre otros, en tanto que las tasas aplicadas sobre los dividendos e intereses eran menores. Esta realidad de hace poco menos de dos décadas, aunque en menor grado, persiste hoy en día. Se han logrado avances, pero prevalece un trato diferenciado según fuentes de ingresos.

A manera de resumen, cabe reconocer que la compleja estructura que existía a inicios de los años noventa se ha reducido, y en la actualidad la administración tributaria cuenta con mejores procedimientos y recursos tecnológicos, así como con un marco legal que le proporciona mayor capacidad para ejercer su función fiscalizadora (Rosales y Sánchez, 2009).

Lo anterior se ha venido reflejando desde hace unos cinco años en una mejora creciente en la recaudación y en la lucha contra la evasión. Sin embargo, el sistema tributario costarricense aún está necesitado de reformas integrales que fortalezcan su desempeño en términos de "boyancia", suficiencia, neutralidad, eficiencia, simplicidad y equidad. Además, si bien se ha avanzado en el la tarea de reducir la dependencia de los impuestos indirectos, estos siguen constituyendo la principal fuente de ingresos del Gobierno Central y, como es sabido, este tipo de tributos tiende hacia la regresividad.

Fuente: Rosales y Sánchez, 2009.

Sin embargo, conforme ha avanzado el periodo de referencia (2008-primer trimestre de 2009), la desaceleración, lejos de permanecer constante, se ha ido incrementando hasta tornarse en una contracción en algunos componentes. Así, en el último trimestre de 2008 y el primer trimestre de 2009 se observan contracciones del 8,8% y el 15% en los ingresos reales (gráfico 3.20), las cuales han llevado a una reducción en la variación acumulada de los ingresos.

Ya en el Informe anterior se había planteado la inquietud acerca de la sostenibilidad de los ingresos, en el sentido de que la mejora observada respondía más a elementos de carácter

coyuntural que de tendencia. En ese momento, las tasas reales negativas, la elevada expansión del crédito al sector privado y la fuerte entrada de capitales privados, que impulsaba el tipo de cambio hacia la baja, no eran consistentes con los indicios de desaceleración que comenzaban a percibirse en la economía mundial. En efecto, en la segunda mitad del 2008 el impacto de la crisis financiera mundial se reflejó plenamente en los ingresos del Gobierno: la entrada de capitales se revirtió, las tasas de interés se duplicaron, el tipo de cambio experimentó una severa depreciación y la disponibilidad de crédito se redujo. Todo ello condujo a una contracción más aguda en los ingresos hacia finales del 2008 y en los primeros meses del 2009.

La mayor caída en los ingresos tributarios proviene de las aduanas. La recaudación por este concepto disminuyó en 19,5% en el último trimestre del 2008, y en 24,5 % en el primero del 2009 (cuadro 3.10)²⁴. Estas variaciones explican alrededor del 60% de la contracción que experimentaron los ingresos tributarios totales en esos dos trimestres.

La segunda mayor reducción la registra el impuesto sobre la renta. En este rubro la recaudación cayó un 3,8% y un 13,9 % durante el último trimestre del 2008 y el primero del 2009, respectivamente. Este resultado ilustra cómo la crisis internacional ha impactado la

actividad de las empresas exportadoras y del sector turismo. En el ámbito interno, la disminución de los flujos de capital y la desaceleración del crédito al sector privado han deteriorado la demanda interna, especialmente en el comercio y la construcción.

Adicionalmente, algunos factores de carácter monetario, como la reversión de las tasas de interés al alza, han provocado una contracción del consumo privado, lo cual a su vez se refleja en la caída que muestran la recaudación en el impuesto de ventas y el consumo interno.

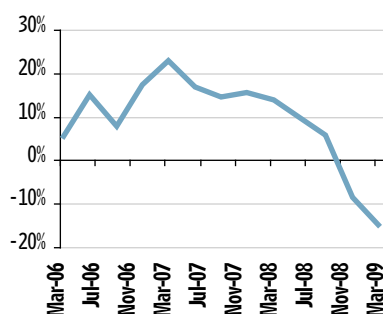
Disparadores del gasto público desplazan a las transferencias sociales y los gastos de capital

La estructura de gastos del Gobierno Central experimentó importantes cambios en los últimos veinte años: los sueldos y salarios han ganado participación porcentual dentro de los egresos corrientes, en detrimento de los gastos de capital y las transferencias relacionadas con programas sociales²⁵. En ese período estos dos rubros perdieron casi seis puntos porcentuales, y si se excluyen los últimos tres años, cuando registraron una notable recuperación, la caída llega a casi quince puntos porcentuales. Es decir, entre 2006 y 2008 aumentaron su participación en nueve puntos porcentuales. La situación es similar si se analiza la estructura de los gastos totales. En el caso del gasto por intereses se observa un descenso de un punto porcentual durante el lapso analizado, aunque este resultado está influido por la marcada disminución que sufrieron las tasas de interés en colones en la primera mitad del 2008. Excluyendo este efecto coyuntural, su participación porcentual aumenta 5,5 puntos porcentuales entre 1988 y 2007.

En los tres años previos al 2006, la participación porcentual, dentro de los gastos sin intereses, de los gastos de capital y aquellos relacionados con transferencias de tipo social cayó tres puntos, producto de las medidas de contención aplicadas en ese período. Por el contrario, en los últimos tres años estos egresos han recuperado importancia, debido principalmente al dinamismo de los gastos asociados a infraestructura y educación.

GRÁFICO 3.20

Crecimiento intertrimestral de los ingresos tributarios del Gobierno Central



Fuente: Rosales y Sánchez, 2009, con datos la STAP.

CUADRO 3.10

Crecimiento real de los ingresos tributarios según rubros. 2007-2009 (tasa de variación intertrimestral)

Ingreso	Cuarto trimestre 2007	Cuarto trimestre 2008	Primer trimestre 2008	Primer trimestre 2009
Aduanas	17,5	-19,5	7,2	-24,5
Renta	20,7	-3,8	27,2	-13,9
Ventas internas	18,4	-16,4	7,1	-7,8
Consumo interno	-2,9	-3,5	6,8	-8,9
Otros	0,5	14,4	14,4	-6,7
Total	15,4	-8,8	13,6	-15,0

Fuente: Rosales y Sánchez, 2009, con datos la STAP.

Como se mencionó, la tendencia de largo plazo de las erogaciones en sueldos, salarios y pensiones ha estado dominada por un efecto de desplazamiento de los gastos de capital y las transferencias de tipo social (gráfico 3.21). Por ejemplo, las medidas de contención del gasto aplicadas entre 2003 y 2005 explican cerca del 75% del aumento en el superávit primario de esos años, vía la contracción de los gastos de capital y las transferencias sociales.

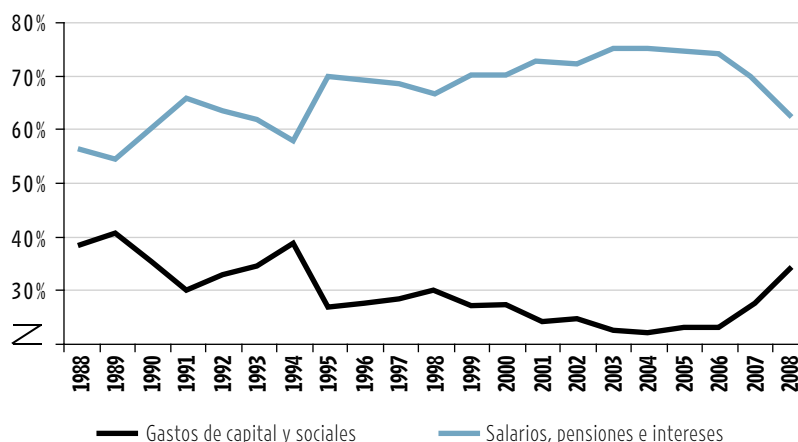
Varios factores permiten entender este comportamiento. Uno de ellos se relaciona con la poca “boyancia” y la falta de suficiencia del sistema tributario (véase recuadro 3.6). Esto se agrava con la existencia de múltiples destinos específicos y la rigidez de ciertos gastos. Una parte importante de los ingresos tributarios está comprometida por diferentes leyes. Las obligaciones de gasto que imponen estas leyes (en particular las que no crearon fuentes de recursos) frecuentemente son subejecutadas. Sin embargo, disposiciones recientes de la Sala Constitucional obligan a efectuar la erogación total. Esto no solo promueve los desequilibrios fiscales, sino que además impide que el Gobierno se ajuste a las necesidades y prioridades cambiantes del país (Rosales y Sánchez, 2009).

Otro problema se deriva de la rigidez o automaticidad con que crecen ciertos gastos públicos. Normalmente las erogaciones en sueldos y salarios se ajustan por la inflación, las anualidades y el aumento de la planilla estatal; las pensiones aumentan por la inflación y por una pirámide poblacional que se comienza a revertir cada vez más rápido, y el gasto por intereses se acrecienta con los déficit fiscales y el alza en las tasas de interés, así como por la estructura de la deuda.

Esta rigidez quedó manifiesta con las medidas de contención del gasto aplicadas entre 2003 y 2005, en respuesta a los altos desequilibrios fiscales del 2002. La formación bruta de capital fijo cayó en términos reales a una tasa promedio del 8,1% durante ese período, en tanto las transferencias sociales se redujeron un 3,5%, lo que afectó especialmente al Fodesaf. Por el contrario, los gastos en salarios y pensiones

GRAFICO 3.21

Composición porcentual de los gastos del Gobierno Central



Fuente: Rosales y Sánchez, 2009, con datos del Ministerio de Hacienda y el BCCR.

aumentaron en forma conjunta alrededor del 1,5% y los intereses un 2%. Estas tasas se ubicaron por encima del crecimiento real de los gastos totales (-0,1%) (Rosales, 2006).

Conviene concluir este apartado haciendo referencia al efecto que tienen los ciclos políticos sobre los componentes del gasto público. En general, cuando se acercan las elecciones presidenciales se registra un ajuste al alza en los gastos corrientes (gráfico 3.22). Además, buena parte de ese incremento proviene de los egresos en salarios y pensiones. Estos rubros tienden a ser políticamente atractivos, tanto para el Gobierno saliente como para el entrante, sobre todo en su primer año de gestión. Esta relación se observa también en las transferencias sociales, los gastos de capital y, por ende, en el comportamiento del déficit fiscal.

En el caso de las transferencias sociales la relación con los ciclos políticos es positiva, toda vez que estos gastos tienden a ser muy sensibles y atractivos desde el punto de vista político (gráfico 3.23). Por el contrario, los gastos de capital presentan en general una contracción o estancamiento en su tasa de crecimiento real durante los procesos electorales.

En razón de que los ingresos tributarios, han mostrado un débil crecimiento en el transcurso de los últimos veinte años, los ciclos políticos o procesos electorales generan presiones no solo sobre el superávit primario y el déficit financiero, sino también sobre la estructura de los gastos corrientes del Gobierno.

>> PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE SISTEMA TRIBUTARIO

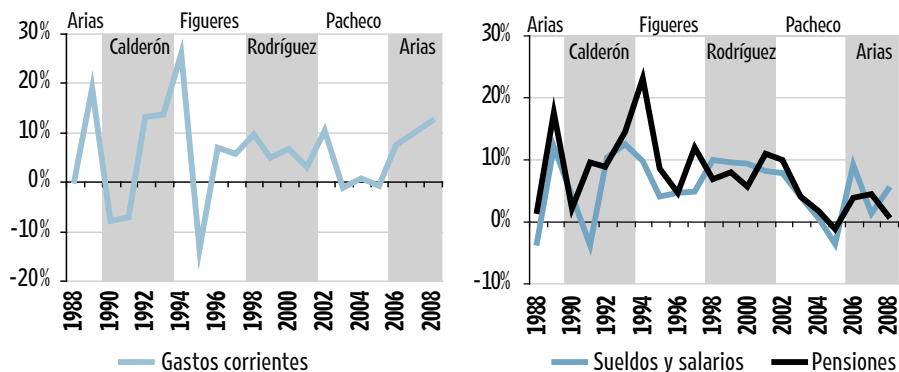
véase Rosales y Sánchez, 2009, en www.estadonacion.or.cr

Gasto público corriente e intereses en los años recientes

El comportamiento de los gastos del Gobierno Central, por su estructura, tiende a ser menos variable que el de los ingresos. Durante el 2008, los gastos totales crecieron un 6,4%, por encima del 5,8% de 2007²⁶. Tres factores explican este comportamiento. En primer lugar el interés por incrementar los gastos en infraestructura y en programas sociales como “Avancemos” y el régimen no contributivo de pensiones, se refleja en el dinamismo del rubro conocido como “otros gastos”²⁷. Entre 2006 y

GRAFICO 3.22

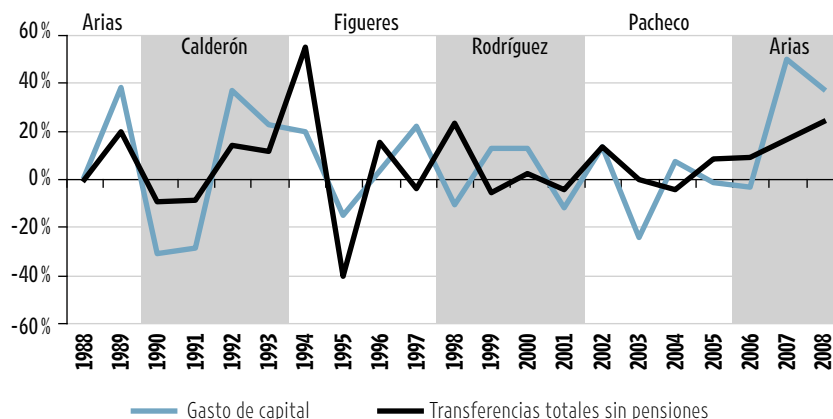
Ciclos políticos versus crecimiento real de los gastos corrientes, salarios y gastos en pensiones



Fuente: Rosales y Sánchez, 2009.

GRAFICO 3.23

Ciclos políticos versus crecimiento real de las transferencias sociales y los gastos de capital



Fuente: Elaboración propia con base en Rosales y Sánchez, 2009.

2008 estos crecieron a una tasa promedio real del 27%, lo que explica en buena parte la expansión de los gastos corrientes durante el mismo período (12,1% en promedio). Así, este rubro representa el 54% del crecimiento en los egresos sin intereses.

Dentro de esta categoría también deben mencionarse los gastos del “Plan Escudo”, elaborado para mitigar los efectos de la crisis económica y anunciado por las autoridades nacionales a inicios del 2009. Las medidas contenidas

en este plan buscan proteger a la familia y los trabajadores, así como apoyar a las empresas y el sistema financiero.

En segundo lugar, un elemento favorable para las finanzas públicas es el menor gasto por intereses, que resulta de las bajas tasas de interés internacionales y la reducción de las locales durante la primera mitad del 2008. Esta ventaja, sin embargo, tenderá a desaparecer en los próximos meses, debido al fuerte ajuste al alza que experimentaron estas últimas en la segunda mitad del

2008. En un escenario pasivo, se estima que el aumento de seis puntos porcentuales que registraron las tasas locales en ese semestre podría impactar el gasto por concepto de intereses a un año en 0,3 puntos del PIB. Así las cosas, las autoridades deberán escoger entre un mayor desequilibrio financiero, o un ajuste en la inversión pública y/o el gasto social, debido a que la actual estructura de sus gastos muestra una importante rigidez a la baja en el rubro de salarios y pensiones.

En tercer lugar, el dinamismo de los gastos corrientes ha sido acompañado por un aumento considerable del empleo público, según indicadores de la CCSS. En los últimos seis meses del 2008, la planilla del Gobierno se incrementó en casi 15.000 empleados.

El comportamiento de los gastos fue particularmente vigoroso a finales del 2008. Por ejemplo, los gastos corrientes crecieron un 24,4% en el cuarto trimestre de ese año, en comparación con el incremento de 7,8% en el mismo período del año anterior. En especial el rubro “otros gastos” (que contiene programas sociales como “Avancemos” y el régimen no contributivo de pensiones), creció un 53,9%, en contraste con el 27,8% de crecimiento experimentado en el cuarto trimestre de 2007. Este marcado dinamismo se mantuvo en el primer trimestre de 2009, cuando las manifestaciones de la crisis fueron más intensas (cuadro 3.11)

El fuerte deterioro de los ingresos y la tendencia al alza de los egresos, particularmente de aquellos relacionados con el rubro de “otros gastos”, hacen que las autoridades enfrenten la necesidad de captar más recursos frescos en los próximos meses, con el fin de cerrar la brecha creciente en las finanzas públicas (Rosales y Sánchez, 2009).

Las estimaciones oficiales y las de empresas privadas señalan que en el 2009 el déficit del Gobierno Central alcanzará alrededor del 3% del PIB, y una cifra similar se proyecta para el 2010. Esto contrasta con el superávit financiero de 0,6% del PIB registrado en 2007 y 2008²⁸(gráfico 3.24).

Evidentemente, estos resultados pondrán en riesgo la sostenibilidad de los

CUADRO 3.11

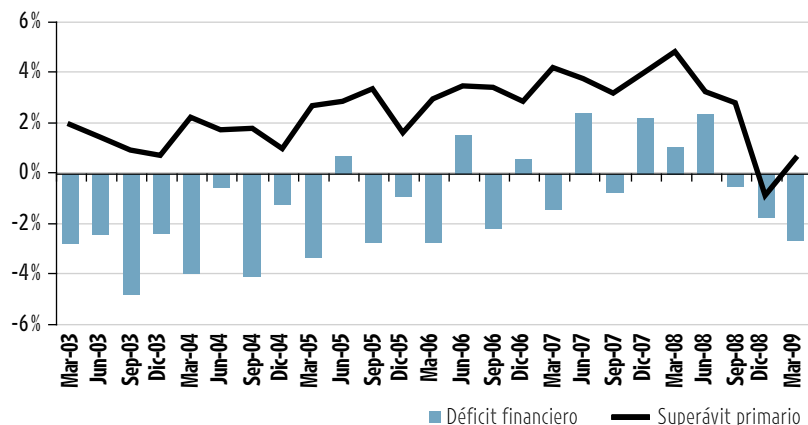
Crecimiento real de los gastos del Gobierno Central, por trimestre, según rubros. 2007-2009

(Tasa de variación real interanual)

Gastos	Cuarto trimestre 2007	Cuarto trimestre 2008	Primer trimestre 2008	Primer trimestre 2009
Gastos corrientes	7,8	24,4	9,8	17,6
Remuneraciones	1,2	13,4	4,4	18,4
Pensiones	2,4	0,9	3,0	6,7
FEES	-12,1	11,2	6,5	28,9
Otros	27,8	53,9	32,7	18,6
Intereses	-15,3	-52,6	-28,2	-20,0
Total	4,5	15,4	-3,3	7,9

Fuente: Rosales y Sánchez, 2009, con datos del Ministerio de Hacienda.

GRAFICO 3.24

Superávit primario y resultado financiero, como porcentajes del PIB

Fuente: Rosales y Sánchez, 2009, con datos del Ministerio de Hacienda.

niveles de gasto social e inversión pública que se han alcanzado en los últimos años. Por otra parte, el efecto de los desequilibrios fiscales sobre las tasas de interés locales y el crédito al sector privado, dependerá de la forma en que se obtengan los recursos para financiarlos. En este sentido, la política fiscal podría convertirse en un elemento que acentúe el ciclo económico contractivo, o bien afecte la recuperación, si presiona las tasas de interés al alza y genera un

efecto de estrujamiento en el crédito al sector privado.

Asimismo, el carácter de complemento de la política monetaria y cambiaria que ha venido mostrando la política fiscal podría desaparecer y, en su lugar, convertirse en un factor de presión. En los últimos años la política fiscal ha contribuido a la estabilidad macroeconómica del país. Ha facilitado la política monetaria al ejercer una menor presión sobre la inflación y las tasas de interés,

a diferencia del pasado, cuando se contraponía a los esfuerzos de estabilidad monetaria, toda vez que la transmisión de la política monetaria vía el uso de las tasas de interés era limitada por los recurrentes desequilibrios fiscales (Rosales, 2008). Hasta ahora los buenos resultados fiscales han facilitado el manejo de las bandas cambiarias; sin embargo, hacia adelante podría verse afectado el establecimiento del sistema cambiario más flexible implementado por el Banco Central.

Alternativas de financiamiento de los desequilibrios fiscales y elementos de política económica

Para atender los crecientes desequilibrios fiscales identificados se visualizan al menos cuatro posibles fuentes de financiamiento. La primera consiste en redoblar los esfuerzos de mejora recaudatoria, la segunda es aplicar una reforma tributaria, la tercera recurrir a un mayor endeudamiento interno, y la cuarta acceder a empréstitos externos.

Anteriormente se indicó que en los últimos años las autoridades han logrado importantes avances en la gestión recaudatoria. No obstante, también se señaló que aún quedan muchas tareas pendientes en materia de evasión, sobre todo en lo que concierne a los sectores más dinámicos de la economía y a ciertos grupos como los profesionales liberales²⁹.

En el actual contexto de crisis, seguir adelante en este empeño cobra mayor relevancia, pero se debe tener claro que sus efectos requieren tiempo y, por tanto, no resuelven el problema fiscal inmediato. Por otra parte, en el 2009 resulta políticamente difícil, ante la inminencia del proceso electoral, emprender una reforma tributaria integral; incluso en el marco de una economía deprimida, hasta una reforma parcial podría enfrentar obstáculos. Empero, esto no significa que se deban postergar las acciones requeridas para avanzar en esta materia y en el tema de la lucha contra la evasión.

Dado el estrecho margen que presentan las opciones anteriores, el endeudamiento público parece ser el escenario más probable. De hecho, las operaciones de captación del Gobierno en el

mercado interno se incrementaron notablemente en los últimos meses del 2008. Sin embargo, está claro que esta opción puede tener efectos contraproducentes sobre las tasas de interés y sobre la disponibilidad de crédito para el sector privado. Por ello las autoridades han estado recurriendo a las captaciones en moneda extranjera, pero este tipo de operaciones, por ley, tiene un límite: no pueden exceder el 20% de la deuda interna bonificada.

El Gobierno ha manifestado un creciente interés por usar recursos externos para enfrentar los desequilibrios fiscales y realizar inversiones públicas. Por ejemplo, el Ministerio de Hacienda pretende emplear como apoyo presupuestario un empréstito de quinientos millones de dólares, ofrecido por Banco Mundial³⁰.

Nuevo régimen cambiario a severa prueba

El nuevo esquema de bandas cambiarias entró a regir en octubre de 2006. El BCCR fija la banda, que está compuesta por un tipo de cambio máximo, denominado “techo”, y un tipo de cambio mínimo llamado “piso”; el tipo de cambio de mercado puede oscilar entre el techo y el piso de la banda. Para el funcionamiento de este modelo, el mercado cambiario fue dividido en dos: un mercado minorista y uno mayorista. En el segundo las divisas se intercambian entre las diferentes instituciones a través del Monex, que es la plataforma de negociación de divisas. Si las ofertas y demandas entre entidades financieras no calzan, el BCCR está dispuesto a comprar o vender todas las divisas necesarias a los precios de política, es decir, al tipo de cambio de intervención de compra y venta (piso y techo de la banda).

El comportamiento reciente del tipo de cambio promedio del Monex puede dividirse en tres etapas. En la primera, que va desde el establecimiento del nuevo esquema hasta abril del 2008, este mercado se mantuvo en el piso de la banda y generó una importante compra de reservas, que ascendió a alrededor de 244 millones de dólares. En ese momento el mercado estaba presionando para que la apreciación del

colón fuera aun mayor que la permitida por el piso de la banda preestablecida por el Banco Central. En la segunda etapa el Monex se incrementó, con una leve oscilación, hasta alcanzar el techo, y se mantuvo en este límite superior hasta noviembre del 2008. En la tercera etapa se “despegó” y mostró mayor fluctuación dentro de la banda hasta enero del 2009.

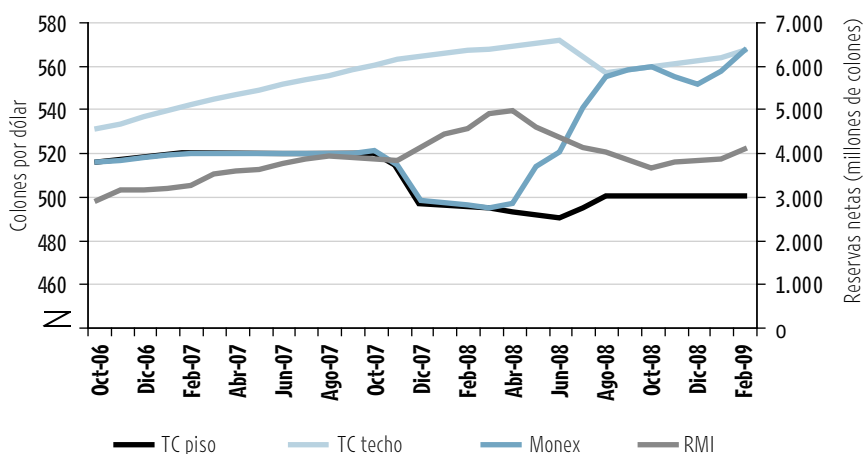
A lo largo de todos estos procesos la intervención fue recurrente. Por ejemplo, en noviembre del 2008 el Banco Central decidió bajar el piso de la banda, de 519,16 colones a 498,39, y disminuirlo en seis céntimos diarios, con el objetivo de que el tipo de cambio se “despegara” de la banda inferior y respondiera más a la estructura económica, y no tanto a las expectativas. Sin embargo sucedió todo lo contrario, el tipo de cambio se “pegó” de nuevo al piso de la banda, lo cual, unido a la apreciación, hizo que el Banco tuviera que defender este límite comprando el monto más elevado de reservas desde que inició el régimen de bandas cambiarias: 442 millones de dólares (gráfico 3.25). Es decir, la presión del mercado para que el tipo de cambio bajara aun más del nivel permitido fue muy fuerte durante este período.

Además, a partir de abril de 2008, cuando el movimiento del tipo de cambio mostraba una tendencia al alza, el BCCR intervino dentro de las bandas y lo sostuvo en alrededor de 520 colones por dólar, desde mayo hasta inicios de julio del 2008. Para el Banco Central esta situación se debió al incremento en el déficit externo y a las expectativas de los agentes sobre la devaluación esperada (BCCR, 2008). Con el fin de contener las presiones excesivas sobre el tipo de cambio, la autoridad monetaria decidió utilizar una parte de los excedentes de reservas monetarias internacionales acumulados en los meses previos, para satisfacer la cantidad demandada por el mercado. A partir de julio del 2008 el tipo de cambio promedio del Monex se acercó al techo de la banda. No obstante, a principios de diciembre del 2008 y hasta enero del 2009 nuevamente se “despegó” del techo y se apreció.

Este comportamiento coincidió con tres eventos domésticos importantes. El primero fue el cierre de la banca *offshore*³¹. Según Leitón (2009), este cambio en la normativa provocó que, de las seis entidades *offshore* que existían hasta diciembre del 2008 solo una continuara operando bajo las nuevas reglas, en tanto que tres de ellas trasladaron sus

GRAFICO 3.25

Evolución del tipo de cambio y las reservas monetarias internacionales entre las bandas cambiarias



Fuente: Ulate y Rojas, 2009, con datos del BCCR.

activos y pasivos a los bancos domésticos y dos cerraron sus operaciones de *offshore*. El segundo evento relevante fue que el Gobierno decidió capitalizar a los bancos estatales³². Y el tercero fue que algunos bancos privados también resolvieron aumentar su capital, lo cual se registra en las cuentas de la balanza de pagos como un incremento de la inversión extranjera directa en el país. Por ejemplo, Scotiabank recibió 42 millones de dólares de su casa matriz, el Bank of Nova Scotia, de modo que su capital social creció en un 50%, al pasar de 80 a 122 millones de dólares (Agüero, 2009).

En resumen, el desempeño del régimen cambiario en el período comprendido entre el inicio de las bandas y febrero del 2009 muestra cuatro características importantes:

- El tipo de cambio promedio del Monex tendió a mantenerse cercano a las bandas, inicialmente al piso y luego al techo. Es decir, el Banco Central aún no ha logrado el efecto de “luna de miel de la zona meta”, definido como un período largo en el que las expectativas estabilizan el tipo de cambio dentro de las bandas (Krugman, 1987).
- Sin intervención, el tipo de cambio habría estado la mayor parte del tiempo fuera de la banda, si no fuera por la recurrente intervención del Banco Central.
- El BCCR tuvo que dedicar un mayor esfuerzo a defender el piso de la banda, que el que tuvo que hacer cuando el tipo de cambio se acercó al techo.
- La variabilidad del tipo de cambio fue mayor en comparación con el antiguo régimen de minidevaluaciones, pero menor a la que se habría presentado con un régimen flexible.

Durante el período de bandas cambiarias se puede notar que los aumentos en las reservas monetarias internacionales (RMI) se relacionan con una presión a la baja sobre el tipo de cambio,

en tanto que las disminuciones se asocian a una presión hacia arriba, o devaluación de la moneda. Es decir, el BCCR defendió el piso de la banda con un incremento de las RMI y luego, en la etapa en que el tipo de cambio aumentó, defendió el techo de la banda con una reducción de esas reservas. Mantener el nuevo esquema cambiario hace inevitables estas intervenciones del Banco Central.

En el período 2006-2008 la cantidad de dinero en la economía tuvo una relación muy estrecha con el cambio en las reservas monetarias del Banco Central. Precisamente, el hecho de que el tipo de cambio haya estado cercano a las bandas, y que el BCCR haya tenido que intervenir para defenderlas, provoca, en la práctica, que el mecanismo de ajuste monetario se asemeje al de un régimen de tipo de cambio fijo. En otras palabras, mientras el tipo de cambio se “pegue” a la banda, sea esta inferior o superior, el Banco Central se ve obligado a defender esos límites ante cualquier presión sobre el tipo de cambio para superarlas. Esta intervención se refleja en las RMI y da lugar a un fuerte vínculo entre el tipo de cambio, las reservas monetarias y los agregados monetarios, como si se tratara de un tipo de cambio fijo.

La evidencia anterior permite concluir que, hasta el momento, la experiencia con el sistema de bandas cambiarias no le ha permitido al Banco Central ganar grados de libertad en el control de la cantidad de dinero. Con un tipo de cambio “pegado” a la banda, la liquidez se ve determinada por la fluctuación en las reservas monetarias internacionales, lo que disminuye el margen de acción de la autoridad monetaria.

Efectos sobre las tasas de interés

En la medida en que el Banco Central ha tenido que defender los límites de las bandas cambiarias para restringir la volatilidad del tipo de cambio, es de esperar que esa defensa se manifieste también en las tasas de interés. Tal como se señaló, la liquidez de la economía ha estado estrechamente relacionada con las reservas monetarias interna-

cionales, al menos durante el período de las bandas cambiarias. A su vez, las tasas de interés se asocian de manera directa con la liquidez de la economía. Así por ejemplo, entre octubre de 2006 y abril de 2008 (cuando el tipo de cambio estuvo cercano a la banda inferior) la liquidez creció a tasas de entre 25% y 38%; este mismo período coincide con una reducción en la tasa de interés básica pasiva, de 13,3% a 4,3% (gráfico 3.26). A partir de abril de 2008 la tasa de crecimiento de la liquidez tendió a disminuir hasta diciembre del 2008, y junto a esa desaceleración se dio un incremento en la tasa de interés básica pasiva. Más específicamente, en el período de abril de 2008 a febrero de 2009 la tasa básica pasiva aumentó de 4,3% a 11,5%, mientras que el crecimiento de la liquidez se redujo de 38% a 13%. Se puede observar que este comportamiento coincide con la evolución de las reservas monetarias (gráfico 3.26).

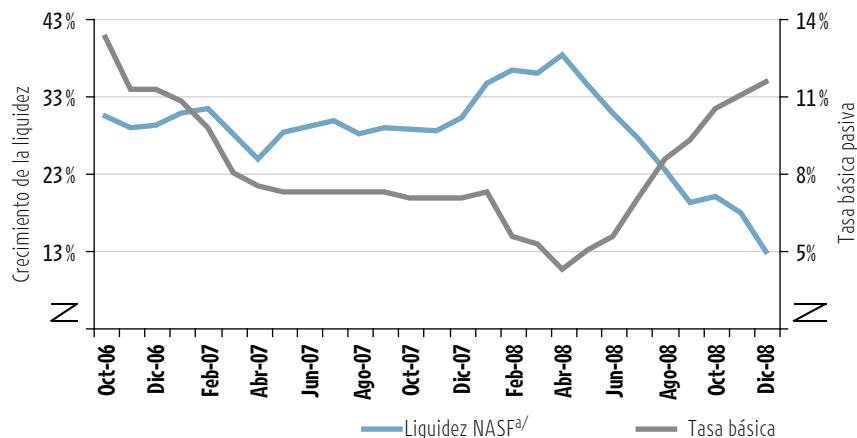
De esta manera, parte de la disminución en las tasas de interés fue el reflejo de una política aplicada por el Banco Central con la intención de desestimular la entrada de capitales de corto plazo, en el tanto “defendía” la banda inferior, y acumulaba reservas monetarias internacionales.

Así, en resumen, hay dos períodos claramente definidos en cuanto al comportamiento de los agregados monetarios y sus precios. El primero va de octubre de 2006 a abril de 2008. Durante ese lapso se dio un incremento en las reservas monetarias del BCCR, junto a una aceleración de la liquidez en la economía y una caída en las tasas de interés. Paralelamente se registró una disminución en el tipo de cambio, que se acercó a la banda inferior.

El segundo período va desde abril de 2008 hasta la fecha. En éste el tipo de cambio se ha despegado de la banda inferior y se ha aproximado a la banda superior, coincidiendo con una disminución en las reservas monetarias del BCCR, una desaceleración de la liquidez y un aumento en las tasas de interés.

Ahora bien, esta política reactiva tiene consecuencias internas, especialmente en una economía bimonetaria en la que

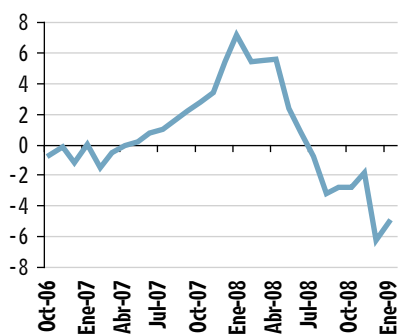
GRAFICO 3.26

Evolución de la liquidez y la tasa básica pasiva

a/ Liquidez NASF = liquidez en moneda nacional del sistema financiero, donde liquidez = medio circulante + cuasi-dinero.

Fuente: Ulate y Rojas, 2009, con datos del BCCR.

GRAFICO 3.27

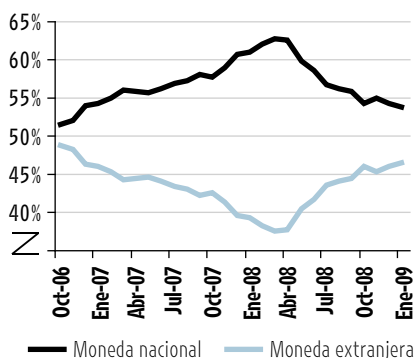
Diferencial^{a/} de tasas de interés en colones y dólares (puntos porcentuales)

a/ El diferencial se calcula de la siguiente manera: tasa en colones -(tasa dólares + devaluación).

Fuente: Ulate y Rojas, 2009, con datos del BCCR.

los agentes pueden hacer cambios en su portafolio de activos en respuesta a variaciones en los rendimientos relativos esperados entre distintas monedas, lo cual limita la efectividad de la política monetaria para cumplir su objetivo final de controlar la inflación. Por ejemplo, la reducción de la tasa

GRAFICO 3.28

Depósitos según moneda como porcentaje de los depósitos totales

Si los agentes tienen expectativas que finalmente concuerdan con el comportamiento de la tasas de interés, esa diferencia en el rendimiento relativo entre activos de distinta moneda se puede aproximar como muestra el gráfico 3.27. Allí se confirma que a partir de inicios del 2007 se esperaba una apreciación del colón, o un premio por mantener activos en esta moneda. Pero esa situación cambió a partir de abril del 2008, cuando más bien se esperaba una devaluación del colón y el premio por mantener activos en colones cayó hasta volverse negativo, es decir, aumentó el premio por mantener los activos en dólares. Este comportamiento tiene repercusiones inmediatas en la recomposición de la cartera (gráfico 3.28). Los cambios en el portafolio hacen más compleja la transmisión de la política monetaria hacia los precios. Un *shock* de reservas aumenta la liquidez, disminuye la tasa de interés en moneda local y, si se da una mayor apreciación esperada, se genera un cambio en el portafolio de los agentes económicos. Estos cambiarían dólares por colones, dificultando así el manejo de la política monetaria.

El comportamiento de las tasas de interés no solo responde a la política monetaria interna; también tiene una estrecha relación con las tasas de interés internacionales, las cuales, de manera consistente con el período de expansión y posterior contracción, se mantuvieron especialmente bajas, aunque con tendencias al alza a finales del 2007. En el recuadro 3.7 se sistematiza la evolución de las tasas de interés internacionales en el actual contexto de crisis.

Disminuye el crédito y aumenta la morosidad

Era de esperar que la reducción en las tasas de interés estimulara el crédito, sobre todo al sector privado, dado que el Gobierno Central presentaba menos necesidades de financiamiento que en el pasado. Efectivamente, entre octubre del 2006 y julio del 2008 la tasa de crecimiento del crédito mostró una tendencia creciente. En particular, el crédito al sector privado no financiero pasó de un ritmo de crecimiento de

de interés (básica pasiva) genera un acercamiento entre las tasas en colones y en dólares, situación que a su vez ocasiona cambios en las expectativas. Si la diferencia entre ambas tasas aumenta, revela una devaluación esperada, y si disminuye refleja una apreciación esperada.

RECUADRO 3.7

Crisis y comportamiento de las tasas de interés internacionales

En octubre de 2006 el Banco Central de Costa Rica sustituyó el régimen cambiario de minidevaluaciones por uno de bandas; es decir, esta variación se produjo un año antes de que se manifestara con dimensión internacional lo que a inicios de mayo del 2007 parecía ser solo una crisis en el mercado de bienes raíces de los Estados Unidos.

A continuación se sistematiza el comportamiento de las tasas de interés internacionales en el actual contexto de crisis, tomando como referencia el movimiento de la tasa Libor, la cual es definida por la Asociación Bancaria del Reino Unido (BBA), como "la tasa de interés a la cual los bancos se prestan fondos en el mercado interbancario londinense." Además, tal como lo expresa la misma BBA, este es "el principal punto de referencia utilizado por bancos, emisores de títulos valores e inversionistas para fijar el costo de pedir prestado en dinero, en derivados y en el mercado de capitales alrededor del mundo". De allí que la tasa Libor sea uno de los precios más importantes, no solo para reflejar las condiciones

de corto plazo de los mercados financieros internacionales, sino también para comprender su rol de transmisor de la crisis hacia las demás economías del mundo.

■ La tasa Libor a tres meses se mantuvo en alrededor de 5,36% entre diciembre del 2006 e inicios de agosto del 2007. En este último mes aumentó a 5,50%, reflejando por primera vez los problemas de liquidez que ya empezaban a percibir los bancos.

■ A partir de mediados de ese mismo mes, comenzó el proceso de intervención de los bancos centrales, con el objetivo de mejorar las condiciones crediticias (Brunnermeier, 2009).

■ En septiembre del 2007, la Reserva Federal de Estados Unidos redujo la tasa de los Fondos Federales (*Federal Funds rate*) en 50 puntos base a 4,8% y la tasa de descuento a 5,3%. En ese momento,

la tasa Libor a tres meses disminuyó de 5,59% el día anterior, a 5,24% y siguió cayendo hasta llegar a 2,5%, el nivel más bajo desde que iniciaron los problemas financieros.

■ Durante los siguientes meses la tasa se mantuvo en alrededor de 2,8%, hasta que se presentó la siguiente turbulencia, en septiembre de 2008, cuando el Gobierno Federal estadounidense puso en *federal conservatorship* a las empresas inmobiliarias Fannie Mae y Freddie Mac, acción que fue catalogada como la intervención gubernamental más amplia en el mercado financiero en la historia de ese país.

■ Como reacción a lo anterior, la tasa Libor pasó de 2,82% el 15 de septiembre, a 2,88% el día 16 y a 3,20% dos días después. En menos de un mes, el 10 de octubre, la Libor estaba en 4,82%.

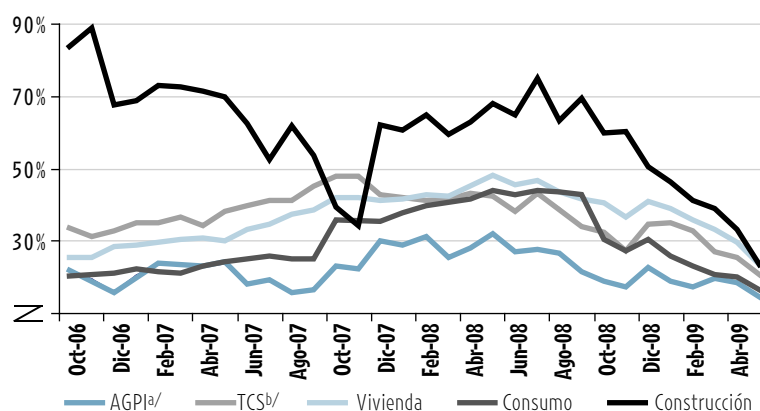
Fuente: Ulate y Rojas, 2009.

27,4% a 40,7% en ese período. A partir de julio de 2008 se empezó a observar una desaceleración en este indicador. Consistentes con los efectos de la crisis, los sectores que vieron una mayor caída en su financiamiento para la producción fueron el agro y la industria (gráfico 3.29).

De esta manera el crecimiento en la liquidez y la disminución en las tasas de interés se asociaron a una expansión del crédito, la cual se revirtió con el aumento en las tasas. Además cabe destacar que la estructura porcentual del crédito ha tendido a favorecer el crédito en vivienda y consumo *versus* el crédito para agricultura, ganadería, pesca e industria (AGPI). Este proceso data de finales de los años ochenta, cuando esos sectores comenzaron a perder importancia dentro del total del crédito conforme vivienda y consumo iban aumentando su participación relativa.

En efecto, en enero de 1987 el crédito destinado a AGPI representaba alrededor del 80% del total, mientras que el dirigido a vivienda y consumo era cercano al 10%. Aproximadamente desde el 2005 esta relación ha tendido

GRAFICO 3.29

Crecimiento del crédito al sector privado no financiero, según actividad económica

a/ AGPI incluye agricultura, ganadería, pesca e industria.

b/ TCS incluye turismo, comercio y servicios.

Fuente: Ulate y Rojas, 2009, con datos del BCCR

a estabilizarse, pero en un sentido inverso, en el cual el crédito para AGPI equivale al 10%, en tanto vivienda y consumo han pasado a absorber cerca del 50% del total.

En otro orden de ideas, y dado el fuerte cambio en las tasas de interés

domésticas, es importante analizar el comportamiento de la morosidad. Como era de esperar, la mora en el crédito siguió un patrón similar al de la tasa de interés³³. Al igual que esta última, desde octubre del 2006 la mora mostró una tendencia decreciente, y a

partir de abril de 2008, al elevarse las tasas, se incrementó. Así, el aumento en las tasas de interés se ha reflejado en una desaceleración del crédito y en una mayor morosidad (gráfico 3.30)

En el contexto internacional, el comportamiento del crédito fue bastante más complejo. Fue necesario realizar intervenciones públicas para sostener y atenuar en alguna medida los acontecimientos de una crisis caracterizada por la incertidumbre, que sorprendió incluso a los principales actores y ejecutores de la teoría económica (recuadro 3.8).

A este punto se pueden identificar lecciones derivadas del desempeño de los mercados financieros. En primer lugar, la vinculación de la economía costarricense va más allá de los bienes y servicios que exporta. Los agentes económicos también comercian con activos y, de esa manera, son sensibles a los rendimientos relativos y a las condiciones de los mercados internacionales de dinero y de capitales. En el mercado de dinero la contracción del crédito afectó la disponibilidad de financiamiento privado. Esto tuvo como consecuencia una desaceleración del comercio, y es una de las razones por la cuales se desaceleraron tanto las importaciones como las exportaciones costarricenses. Además, la misma banca privada redujo su endeudamiento en el exterior.

En segundo lugar, la banca doméstica no parece haber participado con inversiones en los activos que perdieron valor en esta crisis. Esta es una condición que detiene el contagio de la crisis en el sector financiero local. Pero el riesgo de quiebra de algunos bancos externos sí genera incertidumbre en la banca del país.

Además, la configuración actual de la banca costarricense, a saber, entidades privadas y públicas con garantía estatal, brinda condiciones favorables para hacer frente a la desconfianza que ha generado la crisis financiera.

Finalmente, desde antes de la crisis el déficit en la cuenta corriente se estaba financiando principalmente con inversión extranjera directa, y en menor medida con otros pasivos volátiles. Esto le da mayor estabilidad al endeudamiento externo, cuyo rendimiento

RECUADRO 3.8

Fuerte intervención internacional en un contexto de crisis

Uno de los grandes problemas que generó la crisis financiera fue la reducción generalizada de la disponibilidad de crédito. La contracción de crédito se define como una situación en la que la oferta de dinero no es suficiente para satisfacer la demanda, lo que provoca un aumento en la tasa de interés.

Tal como lo explica Brunnermeier (2008), los intermediarios financieros pueden restringir el crédito por dos razones: por riesgo moral en el monitoreo del crédito y por atesoramiento para precaución. Para este autor la incertidumbre de los bancos sobre su propia situación y la posibilidad de acceder al mercado interbancario sin saber la situación de los otros bancos, explica el atesoramiento por motivos de precaución, lo cual, siempre según Brunnermeier, generó los aumentos en la tasa Libor con respecto a la tasa de interés de los bonos del Tesoro estadounidense.

En el período anterior a la crisis, el *TED spread* (indicador de confianza) oscilaba entre 0,2% y 0,5%, pero en los períodos críticos, como el 10 de octubre del 2008, alcanzó un 4,6%, como un claro reflejo de la percepción del riesgo de que fallaran los préstamos interbancarios. Sin embargo, a inicios de abril del 2009 ya este indicador había descendido a 0,95%.

Otro índice para medir el riesgo y la liquidez en el mercado monetario es el margen entre la tasa del *overnight index swap rate* (OIS)³⁴ y la tasa Libor. Un margen alto se interpreta como una menor disposición de

prestar por parte de los principales bancos. También puede utilizarse como un indicador de qué tan buenos sujetos de crédito son las instituciones financieras, así como de la disponibilidad en general de fondos para préstamos. Este margen, cuyo nivel histórico había estado por debajo de 0,1%, alcanzó un 3,6% el 10 de octubre de 2008.

Las acciones de la Reserva Federal y de los bancos centrales, así como las garantías que otorgaron los gobiernos, contribuyeron a calmar el mercado interbancario y a disminuir el margen entre la tasa Libor y el OIS. Las intervenciones se hicieron presentes. A finales del 2007 tanto el sector privado como los gobiernos inyectaron 925 billones de dólares al sector bancario internacional; en enero de 2009 el banco Commerzbank recibió del Gobierno alemán un paquete de apoyo para detener las pérdidas del recién adquirido Dresdner Bank, a cambio de un 25% de la propiedad de la combinación de ambas entidades. En ese mismo mes, las autoridades irlandesas asumieron el control del Anglo-Irish Bank. El Gobierno de Estados Unidos invirtió 20 billones de dólares en acciones preferenciales del Bank of America y otorgó garantías a un conjunto de activos del banco por 118 billones de dólares. Finalmente, las autoridades británicas anunciaron el incremento de su participación en el Royal Bank of Scotland a un 70%.

Fuente: Ulate y Rojas, 2009.

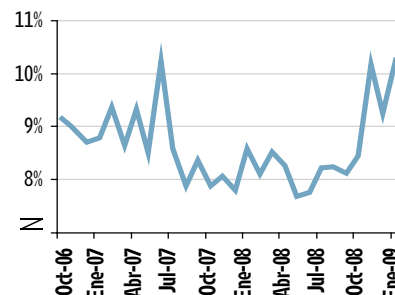
fluctúa con el ritmo de la actividad internacional, mientras que otros tipos de activos se ven afectados por la devaluación y el riesgo del país.

Balanza de pagos, en un contexto de crisis internacional

Las transacciones en bienes, servicios y activos que realizan los residentes costarricenses con el resto del mundo se contabilizan en la balanza de pagos, que está compuesta por la cuenta corriente, la cuenta de capital y financiera, y los errores y omisiones. Si por alguna razón la cuenta corriente es deficitaria, habrá una entrada de capitales. Los residentes costarricenses se endeudan para financiar el déficit y, dependiendo del régimen cambiario que tenga el país, el tipo de cambio³⁵

GRAFICO 3.30

Morosidad^{a/} como porcentaje de los créditos totales



a/ La morosidad incluye desde créditos con un día de atraso, hasta aquellos que están en cobro judicial.

Fuente: Ulate y Rojas, 2009, con datos de la Sugef.

aumenta para cerrar la diferencia, o bien disminuyen las reservas, o una combinación de ambos. Los aumentos en las reservas monetarias internacionales (RMI) se relacionan con una presión a la baja sobre el tipo de cambio, mientras que las disminuciones se relacionan con una presión hacia arriba o devaluación de la moneda.

¿Qué hechos o acontecimientos están relacionados con el comportamiento del tipo de cambio y el aumento (o disminución) de las RMI? Para responder esta pregunta a continuación se analizan los cambios en las principales cuentas de la balanza de pagos. Específicamente se presentan con los resultados de la cuenta corriente, la cuenta de capital y financiera, los errores y omisiones, y el cambio en las reservas monetarias internacionales, por trimestres, del cuarto trimestre del 2006 al tercero del 2008.

En primer lugar, durante el período de estudio se observa que el déficit en la cuenta corriente se redujo en el primer trimestre de 2007 y se mantuvo en un nivel parecido en el segundo, pero a partir de entonces aumentó hasta alcanzar su mayor registro en el segundo semestre de 2008. Este indicador cerró el 2008 con un 9% del PIB, superior al 6,8% de 2007.

Dado que en todo el período se mantuvo un déficit de cuenta corriente y las reservas monetarias solo disminuyeron en los dos últimos trimestres del 2008, los ingresos de capital (antes del segundo trimestre de 2008) fueron lo suficientemente altos como para financiar ese déficit y, además, aumentar las reservas monetarias internacionales. En el segundo y el tercer trimestres del mismo año, si bien se contó con un superávit en la cuenta de capital y financiera, éste no logró cubrir el déficit de cuenta corriente, por lo que fue necesario recurrir a una reducción de las RMI.

En segundo lugar, el análisis revela que el superávit de la cuenta de capital y financiera se incrementó a lo largo del 2007 y, consecuentemente, también lo hicieron las RMI. Pero luego, en el 2008, ese superávit disminuyó y terminó reflejándose (en los dos últimos trimestres del año) en un descenso

de las RMI. Es decir, se produjo un cambio en el comportamiento de las transacciones financieras con el resto del mundo.

En tercer lugar sobresale un deterioro en la cuenta corriente en el segundo trimestre del 2008, que fue precisamente cuando aumentaron los precios de los alimentos y el petróleo, es decir, la economía enfrentó una perturbación temporal en los términos de intercambio.

¿Qué transacciones financieras han financiado este déficit en la cuenta corriente? El principal componente del superávit en la cuenta financiera es la inversión extranjera directa (IED). Sin embargo, entre el último trimestre del 2006 y el primero del 2008 el flujo de IED fue alto pero muy constante, por lo que no explica en su totalidad el creciente superávit de la cuenta financiera durante ese período. Ese superávit también ha estado relacionado con el comportamiento de las otras dos cuentas (inversión en cartera y otra inversión). Entre los dos primeros trimestres del 2007 aumentó el flujo de inversión en cartera, mientras que la IED casi no varió y el flujo de otra inversión más bien fue menor. Al revisar las subcuentas de la inversión en cartera se nota que el incremento se debe a cambios en los títulos de deuda, cuyo volumen pasó de -120,42 millones de dólares a 124,6.

Las cuentas de inversión en cartera y otra inversión también cayeron en el 2008. La disminución entre el primero y el segundo trimestres fue “amortiguada” por un aumento en la IED, pero ésta se redujo entre el segundo y el tercer trimestre del mismo año.

La disminución en la cuenta de inversión en cartera se explica por una caída en la cuenta de títulos de deuda (particularmente en los activos), mientras que en el rubro de otra inversión el descenso obedeció a reducciones en distintas cuentas. Entre el primero y el segundo trimestres del 2008 la disminución fue producto de una caída en los depósitos, en tanto que entre el segundo y el tercer trimestres el motivo fue una reducción de las cuentas de créditos comerciales y otros activos y pasivos.

Además de la contribución de algunas cuentas para financiar el déficit en cuenta corriente, es importante considerar los factores de riesgo que más bien lo aumentan, principalmente en el balance comercial, y que están relacionados de manera directa con las importaciones de materias primas, sobre todo de hidrocarburos. Dada la relevancia que tiene este bien para el dinamismo económico, a continuación se presenta un apartado especial sobre el impacto de la importación y el consumo de hidrocarburos en la balanza de pagos y la economía costarricense en general.

Tema especial: El consumo y el gasto en hidrocarburos

Durante el año 2008 se dieron los aumentos de precios del petróleo más altos desde que se utiliza este *commodity* a nivel mundial. En efecto, en abril de ese año el WTI³⁶ llegó a cotizarse en 113 dólares el barril, cifra que ascendió a 147 dólares en el mes de julio. Como consecuencia de esa fluctuación, la economía costarricense estuvo sometida a una considerable perturbación, no solo en la estructura de costos de las empresas, sino también en los presupuestos familiares de consumo energético, además de la fuerte presión que ejerció sobre la balanza de pagos la necesidad de recursos para pagar la factura petrolera. Siendo Costa Rica un país altamente dependiente de los hidrocarburos, la experiencia reciente puso a prueba la capacidad del sistema económico nacional para idear respuestas alternativas a la crisis generada por los precios del petróleo.

El comportamiento internacional del precio del crudo, después del 2005, se explica por la combinación de varios factores: la falta de refinación de los productos pesados, el exceso de demanda de productos livianos, la limitada capacidad ociosa en las plantas refinadoras y el abandono de la banda de precios de la canasta de crudo que tenía la OPEP hasta el año 2000, y que se instituyó como respuesta a la crisis política de Medio Oriente. Se mantiene el argumento de que existe petróleo, pero la oferta está muy relacionada con la actividad de refinación, la cual ha estado

sujeta al ciclo de negocios y sus incentivos vía precio y grados de refinación. Estos incentivos han favorecido reducciones en la refinación, que a su vez han agudizado la volatilidad del precio.

De esta forma, a partir del 2005 los precios del petróleo mostraron un rápido crecimiento por las siguientes razones:

- La demanda de energía creció como mínimo al ritmo del crecimiento mundial, alrededor del 4% anual.
- La producción mundial creció alrededor de 1,1% promedio anual en la última década, como resultado de los incentivos para la explotación de nuevos pozos, pero en especial para el proceso de refinación.
- La formación de una burbuja especulativa provocada por inversionistas con excesos de liquidez.
- La debilidad del dólar como moneda de intercambio mundial durante el 2008 y su correspondiente depreciación frente a otras monedas.

Incidencia de los hidrocarburos en la economía: consumo, producción e inflación

Como es sabido, Costa Rica es una economía dependiente del petróleo y sus derivados. El 66,8% del consumo total de energía en el país corresponde a estos productos, incluyendo un 8% de generación eléctrica con combustibles fósiles. Este consumo se satisface a través de importaciones.

Los destinos principales de las importaciones de petróleo son el transporte y la industria. En efecto, del total de la oferta interna de derivados del petróleo del 2007, que ascendió a 97.143 terajulios (unidades de energía), 85.315 terajulios (87,8%) fueron para consumo energético, un 9,0% para plantas eléctricas y el restante 3,2% para otros usos. De los combustibles utilizados para consumo energético, el 78,2% correspondió a transporte, el 13,7% a la industria y el 8,1% a los sectores residencial, agropecuario y otros.

La expansión de la demanda del sector transporte se asocia al crecimiento

del parque automotor. Por ejemplo, en 1963 existían en el país aproximadamente 11.863 vehículos, lo que equivalía a uno por cada 112 habitantes. En 1973 había 59.760 vehículos, para una tasa de uno por cada 31 personas. En el año 2000 se calculó el parque automotor en 677.883 unidades, lo que correspondía a una por cada 6 habitantes y, finalmente, para el 2007 la flota estimada fue de 1.109.570 automotores, equivalentes a un vehículo por cada cuatro habitantes.

Según estudios de demanda efectuados por Recope, la respuesta en la cantidad de gasolina demandada por el consumidor nacional ante cambios en los precios, es decir, la elasticidad-precio del consumo, es muy pequeña, del orden de -0,13 para la gasolina regular (Recope, 2009). Esto significa, por ejemplo, que una variación del 10% en el precio de la gasolina genera una reducción muy limitada, del 1,3%, en la cantidad consumida de gasolina regular. Algo similar sucede con el *diesel* y el gas licuado de petróleo: por efecto del precio el consumo no variaría significativamente en el corto plazo. Sin embargo, la cantidad demandada de gasolina es muy sensible a variaciones en el ingreso: la elasticidad es de 1,07. Un cambio porcentual en la renta de la economía se traduce en una disminución casi proporcional en la cantidad demandada.

Lo anterior explica por qué la cantidad consumida de combustibles no disminuyó de manera significativa en el 2008, en respuesta al considerable aumento en los precios de los hidrocarburos. Por un lado, la demanda es poco sensible a cambios en el precio en el corto plazo y, por otro, durante el 2008 el ingreso aún no se había reducido como consecuencia de la crisis financiera internacional.

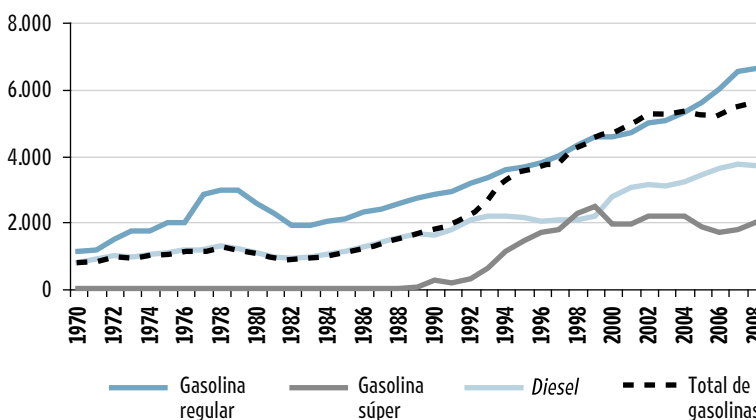
Esta insensibilidad de la cantidad demandada a las variaciones en los precios tuvo varios efectos. En el gráfico 3.31 se ilustra cómo el consumo de gasolina regular (DGR), súper (DGS), *diesel* (DDI) y LPG (DGT) siguió una tendencia al alza durante el 2008, pero a inicios del 2009 la demanda de gasolina regular disminuyó su tasa de crecimiento, como consecuencia de la profundización de la crisis económica.

En primer lugar, en vista de la poca reacción en la cantidad, el efecto de ajuste se da básicamente en el precio, y en este caso, dado que el consumo de combustibles es esencial para la producción, provoca un incremento sostenido en los costos de ésta, lo que a su vez se traduce en mayores precios.

En segundo lugar, la escasa sensibilidad del consumo ante el precio hizo que el Gobierno, para regular la cantidad, tuviera que recurrir a otro tipo de medidas, que no siempre

GRAFICO 3.31

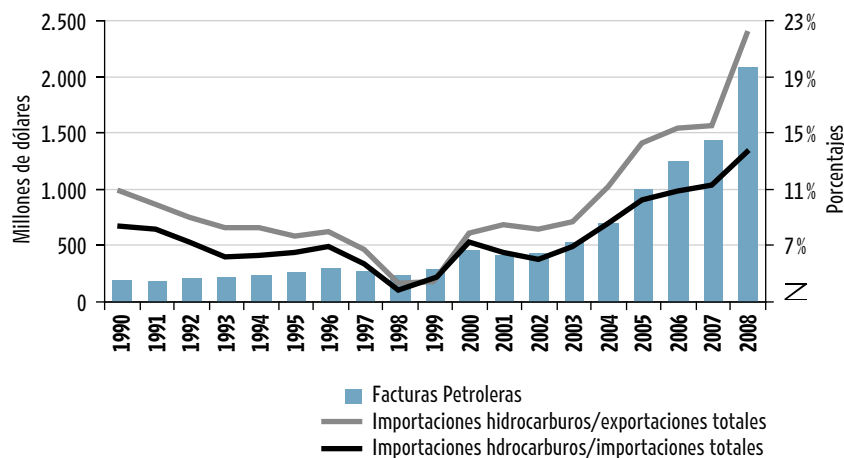
Demanda de los principales hidrocarburos (miles de barriles)



Fuente: Departamento de Planificación, Recope.

GRAFICO 3.32

Factura petrolera y relación con importaciones y exportaciones (millones de dólares y porcentajes)



Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

fueron efectivas. Dos de ellas fueron la restricción de circulación vehicular y el aumento en el octanaje de la gasolina regular, de 88% a 91%, con el objetivo de provocar en el consumidor un efecto de sustitución (de gasolina súper -que tiene un octanaje mínimo de 93- hacia gasolina plus 91).

En tercer lugar, la exigua reducción en la cantidad demanda generó presiones muy fuertes sobre las reservas monetarias internacionales, pues era necesario cubrir las facturas de importación de combustibles en dólares, que se incrementaron en la medida en que aumentó el precio internacional del petróleo.

El valor de estas importaciones ha ido en ascenso en los últimos años, sobre todo por el efecto-precio, la expansión de la flotilla vehicular y el crecimiento del ingreso. La factura petrolera, que en 1985 ascendía a 259 millones de dólares, pasó a 998 millones en el 2005, y a 1.444 millones en el 2007. En 2008 fue de aproximadamente 2.089 millones de dólares, es decir, casi se duplicó con respecto al año anterior.

Para tener una idea de la presión que estos incrementos ejercen sobre las necesidades de dólares, considérese que en 1990 las importaciones en este rubro representaron un 8,3% del total de importaciones, y en el 2007 esa proporción subió al 11,1%. Dicho de otro modo,

en el 2007 se requirió un 15,5% del esfuerzo exportador para pagar la factura petrolera, valor que se incrementó a 22% en el 2008 (gráfico 3.32). La factura petrolera pasó de representar un 3% del PIB en 1990 a un 7% en el 2008.

Considerando que en el 2008 la factura petrolera fue cercana a 2.089 millones de dólares, que las importaciones de hidrocarburos representaron el 22% de las exportaciones y que las reservas monetarias internacionales fueron de aproximadamente 4.000 millones de dólares en enero del 2009, se puede tener una idea preliminar del factor de riesgo cambiario que implica el comportamiento del precio y el consumo de los combustibles, dada la escasa sensibilidad de la cantidad demanda a los cambios de precio en el corto plazo.

» PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

HIDROCARBUROS

véase Yong, 2009, en

www.estadonacion.or.cr

Inflación: relación con los precios internacionales y los agregados monetarios

En una economía pequeña y abierta las metas de inflación son difíciles de alcanzar. Por un lado, los mercados son

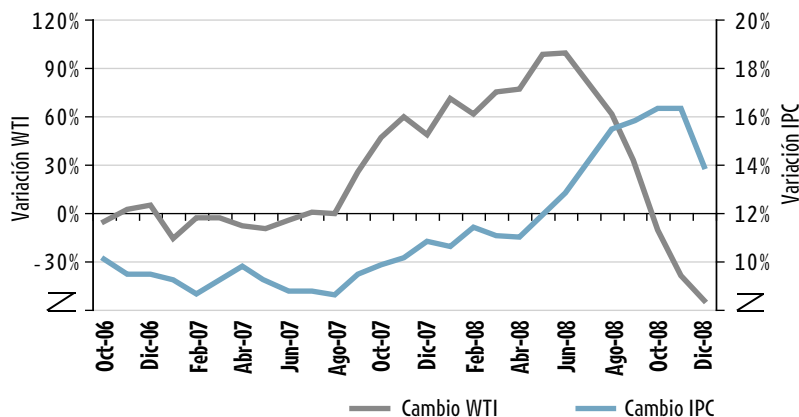
muy sensibles a los *shocks* en los términos de intercambio y, por otro, a menos que se acepte una gran variabilidad del tipo de cambio, no se logrará independencia en la política monetaria. En el 2008 la inflación en Costa Rica fue de 13,9%, una cifra superior al 10,8% del año anterior y mayor que la meta propuesta, del 8%. Este resultado se explica por las presiones de la demanda interna, el aumento en los costos de las materias primas, el componente inercial del ajuste en las tarifas de servicios regulados, el menor efecto del tipo de cambio y factores climáticos (BCCR, 2009a).

A partir del segundo trimestre del 2008 se aceleró la tasa de variación (interanual) del IPC. Esto puede deberse a varias razones, pues el índice de precios al consumidor fue afectado por cambios en los precios relativos, a saber, un *shock* en los términos de intercambio como el provocado por el alza en el precio del petróleo y el aumento del precio internacional de los alimentos y otros bienes importados, los cuales forman parte de la canasta básica que se utiliza para calcular el índice. Precisamente existe una relación cercana entre la variación del IPC y el cambio en los precios del petróleo, medido a través del WTI (West Texas Intermediate). El fuerte incremento de los precios del petróleo que se dio entre agosto de 2007 y junio de 2008, coincidió con una aceleración en el aumento de los precios internos (gráfico 3.33), presión que se redujo a finales del 2008.

Según niveles, el precio de los bienes transables fue el que menos creció, debido principalmente a la reducción del precio del petróleo y los alimentos experimentado a finales del 2008 (gráfico 3.34). El grupo que más creció fue el de los bienes no transables, lo que se explica por el comportamiento de la demanda interna y las expectativas inflacionarias (mayor crédito y desestímulo al ahorro).

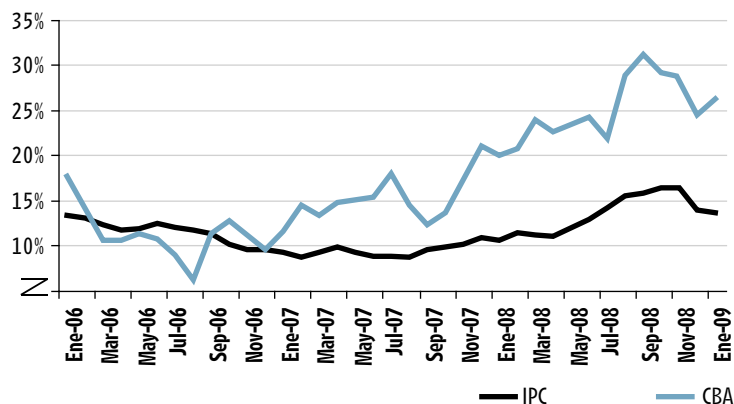
En general, los precios internos reaccionaron más lentamente a la reducción de los precios internacionales que en otros países de América Latina. Según el BCCR, este comportamiento puede reflejar la incorporación de la inflación

GRAFICO 3.33

Variación del IPC y precio del petróleo WTI

Fuente: Ulate y Rojas, 2009, con datos del BCCR y la Reserva Federal de los Estados Unidos.

GRAFICO 3.35

Evolución del IPC y el costo de la canasta básica alimentaria

Fuente: Elaboración propia con datos del INEC.

de períodos previos en la determinación de algunos precios (por ejemplo, alquileres y educación), la existencia de mercados poco competitivos y el uso de mecanismos de fijación que deben cumplir con un conjunto de trámites administrativos antes de su publicación (servicios regulados). Todos estos elementos introducen un notable grado de persistencia inflacionaria en la economía doméstica, que no permite registrar un proceso de deflación más rápido, incluso en presencia de reducciones importantes en el precio de materias primas importadas y de una menor presión por la vía de la demanda interna (BCCR, 2009a).

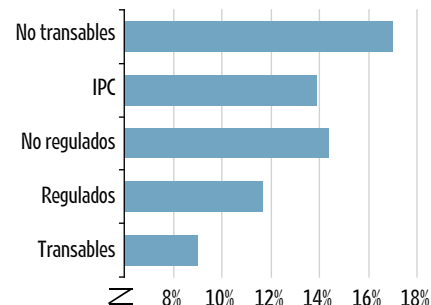
» PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE TIPO DE CAMBIO, TASAS DE INTERÉS E INFLACIÓN,

véase Ulate y Rojas, 2009, en www.estadonacion.or.cr

El incremento en la canasta básica afecta más a los hogares de ingresos bajos

El nivel de precios, medido por su indicador general (IPC), tuvo un comportamiento creciente a lo largo del último período de expansión; en contraste, el precio de los bienes y servicios incluidos en la canasta básica alimentaria

GRAFICO 3.34

Inflación según niveles. 2008

Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR.

(CBA) se incrementó a un ritmo mucho mayor en el 2008. El aumento de la CBA casi duplicó el del IPC durante todos los meses de ese año (gráfico 3.35).

La variación en los precios es un factor determinante del consumo de la población. Sin embargo, el cambio en los precios no afecta a todos por igual, ya que los patrones de consumo difieren según el nivel de ingreso de las personas. Esta situación motivó al INEC a realizar un estudio que tuvo como objetivo determinar las variaciones de los precios de las canastas de consumo de bienes y servicios para los hogares, según diversos niveles de ingreso, es decir, medir cómo las variaciones promedio de los precios impactan las estructuras de consumo de los distintos grupos de hogares (INEC, 2009). Además se compararon las ponderaciones de los diferentes grupos de bienes y servicios, y los artículos de estas canastas de consumo con respecto a la canasta de consumo del IPC oficial. Para determinar estas canastas y asignarles sus respectivos ponderadores se siguió la misma metodología que se aplica para definir el IPC oficial³⁷ (recuadro 3.9).

De acuerdo con los resultados de ese estudio, el principal aspecto que explica las diferencias observadas en las variaciones promedio de precios según las canastas de consumo, son las ponderaciones de los grupos y los artículos, ya

RECUADRO 3.9

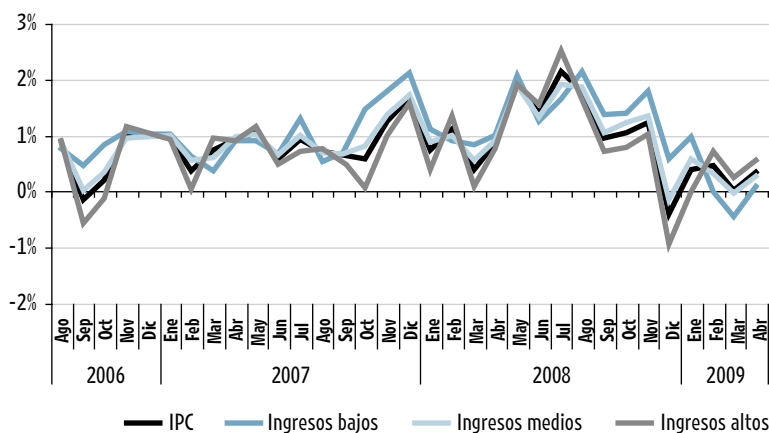
Metodología para calcular el impacto del aumento de los precios según nivel de ingreso

Los hogares comprendidos en el área de cobertura del IPC se reagruparon en tres grandes grupos según su nivel de ingreso, y para cada uno de ellos se determinó la canasta representativa de su consumo de bienes y servicios. Los hogares que residen en la zona de referencia se ordenaron según su ingreso per cápita³⁸, de menor a mayor, y se dividieron en diez grupos de hogares de igual tamaño (deciles); además se agregaron a la canasta algunos bienes y servicios que no están contemplados en el IPC. En el cuadro 3.12 se presentan las principales características de las canastas según grupo de hogar; allí se observa que los alimentos, el transporte y los alquileres concentran aproximadamente el 50% del consumo de los hogares de ingresos bajos y medios, mientras que en los hogares de ingresos altos se mantiene la importancia del transporte y los alimentos, pero se incluye el rubro de artículos y servicios domésticos; estos tres rubros concentran cerca del 45% de su consumo. Evidentemente la canasta de estos hogares es más diversificada que la de los otros dos grupos.

Fuente: INEC, 2009.

que las variaciones porcentuales de los precios que se utilizan para todos los bienes y servicios son iguales para las tres canastas. Sin embargo, se encontró que la canasta de los hogares de ingresos medios es la más parecida a la estructura de ponderación de la canasta del IPC.

GRAFICO 3.36

Variación porcentual mensual del IPC y las canastas de consumo, según nivel de ingreso

Fuente: INEC, 2009.

Además, en los meses de setiembre de 2006, diciembre de 2008, febrero y marzo de 2009 la variación porcentual de alguna de las canastas presentó una tendencia diferente a la del IPC. En los primeros dos meses se produjo una fuerte disminución en el grupo “transporte”, que afecta en mayor escala a los hogares de ingresos altos, en los que este grupo tiene una ponderación más alta; en los meses de febrero y marzo de 2009 se dio una notable reducción del grupo “alimentos y bebidas no alcohólicas”, por lo que los hogares de ingresos bajos se vieron más afectados (gráfico 3.36).

Si se analiza la variación acumulada para este período, los hogares de ingresos altos y los de ingresos bajos (27,6% y 38,8%, en cada caso) fueron los que tuvieron mayores diferencias con respecto a la variación acumulada del

IPC (31,5%). Los hogares de ingresos medios tuvieron una variación acumulada de 33,3%, la más cercana a la del IPC, ya que su estructura de consumo, y por ende las ponderaciones respectivas, son similares a éste. En síntesis, los hogares de ingresos bajos fueron los más afectados por el incremento de precios durante el período de agosto del 2006 a abril del 2009.

A manera de conclusión puede decirse que la variabilidad de los precios presente en la última fase expansiva del ciclo económico e inicios de su fase contractiva (agosto de 2006 a abril de 2009), no impactó a todos los grupos de la población por igual, y que el de ingresos bajos fue el que sufrió con más severidad el alza en los precios de los bienes y servicios (38,9%); por el contrario, el menor impacto lo recibieron los hogares de ingresos altos (27,6%).

CUADRO 3.12

Características generales de las canastas de consumo, según grupos de ingreso. 2008

Grupo	Características	Tipo de canasta	Rubros de mayor representatividad de la canasta
Ingresos bajos (deciles 1, 2 y 3)	• Representa un 13% del gasto total del área de cobertura geográfica del IPC. • Concentra un 30% de los hogares.	• 261 bienes y servicios. • Incluye 5 bienes y servicios que no están en la canasta del IPC. • Excluye 31 bienes y servicios.	• Alimentos y bebidas no alcohólicas (33,5%). • Alquiler y servicios de vivienda (14,9%). • Transporte (10,3%).
Ingresos medios (deciles 4 a 8)	• Representa un 43% del gasto total del área de cobertura geográfica del IPC. • Concentra un 50% de los hogares.	• 288 bienes y servicios. • Incluye 6 bienes y servicios que no están en la canasta del IPC. • Excluye 10 bienes y servicios.	• Alimentos y bebidas no alcohólicas (22,2%). • Transporte (15,4%). • Alquiler y servicios de vivienda (11,3%).
Ingresos altos (deciles 9 y 10)	• Representa un 44% del gasto total del área de cobertura geográfica del IPC. • Concentra un 20% de los hogares.	• 277 bienes y servicios. • Incluye 19 bienes y servicios que no están en la canasta del IPC. • Excluye 34 bienes y servicios.	• Transporte (23,3%). • Alimentos y bebidas no alcohólicas (10,9%). • Artículos para la vivienda y servicios domésticos (10,3%).

Fuente: Elaboración propia con datos del INEC.

La coordinación del capítulo estuvo a cargo de Luis Hall, quien redactó la primera versión del documento. **El texto final y la edición técnica** fueron preparados por Miguel Gutiérrez, Karla Meneses y Susan Rodríguez.

Se elaboraron los siguientes insumos: “Análisis sobre el comportamiento e importancia de la inversión extranjera directa en Costa Rica”, de Eduardo Alonso; “Sector externo: clima adverso y pocas previsiones”, de Ricardo Matarrita; “Evolución e importancia del turismo en Costa Rica”, de Luis Diego Rojas; “Las finanzas públicas del Gobierno Central en el corto y largo plazo: tareas pendientes y lecciones aprendidas”, de Julio Rosales y Natalia Sánchez; “Principales rasgos del ciclo expansivo y contractivo de la producción costarricense: 2005-2009”, de Julio Rosales y María de la Cruz Brenes; “Tipo de cambio, tasas de interés e inflación en Costa Rica: 2006-2008”, de Anabel Ulate y Luis Diego Rojas; “Hidrocarburos”, de Marlon Young.

Un agradecimiento especial a Albán Sánchez, Ricardo Monge, Marcos Rodríguez (Lanamme-UCR) y el INEC, por la prepara-

ción de los recuadros “Dispositivos médicos y componentes electrónicos se posicionan en la economía nacional”, “Acceso al crédito y PYME en Costa Rica”, “Pequeños avances en la calidad de la red vial” y “Metodología para calcular el impacto del aumento de los precios según nivel de ingreso”, respectivamente.

La revisión de cifras la efectuaron Karla Meneses, José Antonio Rodríguez y Elisa Sánchez.

Los talleres de consulta se realizaron los días 1º de junio y 10 de agosto de 2009, con la asistencia de Eduardo Alonso, Ana Miriam Araya, Gilberto Arce, Adrián Brenes, Wilson Campos, Carlos Carrillo, Jorge Cornick, Rafael Díaz, José León Desanti, Francisco Gamboa, Arlina Gómez, Miguel Gómez, Milena Grillo, Miguel Gutiérrez, Damaris Jirón, Carola Medina, Karla Meneses, George Miley, Guido Miranda, Natalia Morales, Leda Muñoz, Eduardo Prado, Luis Diego Rojas, Susan Rodríguez, Julio Rosales, Olegario Sáenz, Albán Sánchez, Natalia Sánchez, José Sandoval, Mario Solano, Max Soto, Allan Ugalde, Anabel Ulate, Leiner Vargas, Saúl Weisleder y Marlon Yong.

NOTAS

- 1 Por elasticidad se entiende el cambio de una variable ante las variaciones de otra.
- 2 Los flujos de capitales privados netos recibidos en ese período, como porcentaje del PIB, son los más altos registrados en los últimos treinta años. En el 2007 representaron un 6,6% del PIB, en tanto que el máximo alcanzado con anterioridad fue un monto equivalente al 5,7% del PIB, en 1996.
- 3 Normalmente la segunda casa está asociada a propósitos vacacionales, aunque también se utiliza como residencia.
- 4 Circuitos electrónicos y partes de computadoras explican el 22% de las exportaciones totales.
- 5 Las exportaciones bajo el régimen definitivo son las que no se realizan bajo ningún régimen especial de exportación.
- 6 No existe un desglose detallado de las exportaciones de servicios desde zonas francas.
- 7 En los años ochenta el comercio mundial de productos textiles se regía por el Acuerdo Multifibras, que posteriormente fue reemplazado por el Acuerdo sobre Textiles y Vestido (ATV). Ambos instrumentos contemplaban cuotas de exportación de esos productos de los países en desarrollo hacia los desarrollados.
- 8 Entre estas adquisiciones destacan la compra parcial de la Cervecería Costa Rica por parte de la firma Heineken, y la de la empresa Durman Esquivel por la compañía Aliaxis. En el sector financiero pueden citarse la venta del banco Banex a Banco del Istmo, de Panamá y la posterior compra de esa entidad por parte del banco HSBC; el banco Interfín fue adquirido por Scotiabank y el banco BFA por el Cuscatlán, de El Salvador, que luego lo vendió al banco CITI.
- 9 De 2000 a 2004 "Costa Rica Provee" fue un proyecto del BID. Luego la iniciativa fue asumida por Procomer.
- 10 Los negocios reportados por Procomer representan solo la primera orden de compra entre el suplidor y la compañía transnacional. No refleja el crecimiento del negocio en años posteriores.
- 11 Para el 9% restante no se ha podido determinar el origen de su capital.
- 12 Como se mencionó, no existe un desglose de la participación de las empresas nacionales y extranjeras en las exportaciones de servicios desde zonas francas, ni tampoco un desglose del tipo de servicios que esas empresas exportan.
- 13 Esta metodología consiste en descomponer la tasa de crecimiento de acuerdo con la participación de los factores económicos en la producción. En particular se determinan la participación del trabajo y el capital físico, y al residuo se le denomina productividad total de los factores. Véase Jiménez et al. (2009) para más detalles del cálculo y su implementación.
- 14 La contabilización base caja tiene el inconveniente de que el momento del registro puede ser significativamente distinto al momento de las transacciones y actividades económicas a las que está vinculado. La contabilidad base devengada permite que el registro y el flujo de efectivo coincidan en el tiempo, lo que facilita una mejor estimación del impacto macroeconómico de la política fiscal (Programa Estado de la Nación, 2005).
- 15 Las referencias que aparecen anteceditas por la letra "E" corresponden a entrevistas realizadas durante el proceso de elaboración del Informe. La información respectiva se presenta en la sección "Entrevistas" de la bibliografía de este capítulo.
- 16 Esto porque en 2006 fueron evaluados 4.388,4 kilómetros, mientras que en la evaluación de 2008 el total ascendió a 4.635,0, es decir, 246,6 kilómetros más de rutas. Se eligieron por tanto, de los datos obtenidos en 2008, las secciones comparables, las cuales sumaron al final 4.421,5 kilómetros, 33,1 más que la longitud evaluada en el 2006. La diferencia aún existente se debe a pequeñas variaciones en las coordenadas de los puntos de inicio y final, que no resultaron significativas para el análisis comparativo.
- 17 En el análisis de los datos de 2006 y 2008 se usaron nuevos rangos de clasificación para los estados de deflexiones bajas, moderadas, altas y muy altas, relacionados con el nivel de tránsito de cada ruta, lo cual mejoró el análisis de los datos, pero no permite la comparación con las clasificaciones anteriores aplicadas en la evaluación del año 2004.
- 18 Esta diferencia se explica nuevamente con los puntos de inicio y, principalmente, de final de muchas secciones; sobre todo en zonas rurales, los finales de sección se encontraron más deteriorados, lo que hizo imposible evaluar la regularidad superficial.
- 19 Para clasificar el IRI en esta evaluación se utilizaron nuevos rangos de clasificación, que mejoraron el análisis de los datos pero que impiden la comparación con las clasificaciones hechas para la evaluación del año 2004. No obstante, la comparación 2006-2008 sí permite conocer la evolución de este parámetro.
- 20 Tomado del flujo de caja del Ministerio de Hacienda.
- 21 El grupo de impuestos directos abarca tributos como el de la renta de personas físicas y jurídicas, intereses, dividendos, remesas al exterior, planillas propiedad, activos. Los indirectos incluyen los impuestos sobre las ventas, el consumo y el comercio exterior, entre otros.
- 22 Los autores también estimaron la "boyancia" con un PIB ajustado por Intel. El resultado fue similar: una elasticidad de largo plazo de 0,97. Cabe señalar que en estos cálculos no se consideraron los impuestos a la nómina ni las contribuciones a la seguridad social.
- 23 El citado estudio de la CGR arrojó un resultado semejante. Bajo el enfoque de países similares en cuanto al ingreso per cápita, el índice de desarrollo humano y el coeficiente de Gini, Costa Rica requeriría aumentar su carga tributaria, en promedio, en un 2,6 del PIB.
- 24 En las aduanas se cobran principalmente cuatro impuestos: los aranceles, un tributo del 1% sobre casi todos los bienes y los impuestos internos de ventas y selectivo de consumo sobre bienes importados, cuando corresponde.
- 25 Incluyen las transferencias al Fodesaf, el FEES, el régimen no contributivo de pensiones de la CCSS, el programa "Avancemos" y otros.
- 26 Cifras calculadas a partir del flujo de caja del Ministerio de Hacienda, convertidas a colones reales de diciembre del 2008.
- 27 Este rubro incluye las transferencias del Gobierno Central a Conavi, el Fodesaf, el régimen no contributivo de pensiones y el programa "Avancemos", así como las compras de bienes y servicios y otras transferencias diversas.
- 28 La proyección del déficit consolidado es similar. El resto del sector público no financiero muestra un deterioro importante en sus finanzas, por menores ingresos y mayores gastos, en tanto el BCCR ha visto reducido sus ingresos asociados a las reservas monetarias internacionales, debido a las bajas tasas de interés externas.
- 29 Durante 2007 y 2008 la recaudación en este grupo aumentó en términos reales a una tasa promedio del 13,0%. En el mismo período la recaudación en el rubro total de rentas aumentó un 16,7%.
- 30 En el 2002 la deuda pública total equivalía un 59,3% del PIB; para el 2008 esta proporción se redujo a un 39,3% del PIB.
- 31 La resolución Sugef 8-08, que entró en vigencia el 18 de diciembre de 2008, varió los requisitos de aceptación de plazas bancarias en el extranjero (artículo 44) y, en particular el tipo de licencia con la cual los bancos domésticos pueden funcionar en el extranjero, que pasó de ser una licencia internacional a una general (artículo 44, inciso d) lo cual implica que el banco tendría que tener operaciones en el país donde está domiciliado. Lo anterior no era requerido en una licencia internacional.
- 32 De acuerdo con la Ley 8703, publicada en el Alcance 55 a *La Gaceta* 248, del 23 de diciembre, el Ministerio de Hacienda entregó un paquete de cuatro títulos valores a cada banco. "Dichos títulos están denominados en unidades de desarrollo (UDES) por el equivalente a 64.904.650.000 colones. Para efectuar el cálculo del valor nominal de los títulos, se tomó este monto y se convirtió a UDES, según el valor de la unidad de desarrollo al día de hoy (655,02 colones)" (Ministerio de Hacienda, 2008).
- 33 La morosidad se calculó como la suma de los montos atrasados y en cobro judicial como porcentaje del total, agregando los datos de bancos y entidades autorizadas, así como el Sistema Financiero Nacional de Vivienda.
- 34 El OIS es un swap de interés en el que la tasa periódica flotante del swap es el promedio geométrico de las tasas diarias

de los fondos de la Reserva Federal. El *swaps* es un contrato por el cual dos partes se comprometen a intercambiar una serie de cantidades de dinero en fechas futuras.

35 La cotización del tipo de cambio es directa, a saber, moneda doméstica por moneda externa, en este caso colones por dólar. Por consiguiente, un aumento del tipo de cambio es una depreciación del colón o apreciación del dólar, y viceversa.

36 West Texas Intermediate. Precio del crudo para cotización en bolsa.

37 Ver metodología de cálculo del IPC base julio de 2006, en la página oficial del INEC.

38 El ingreso per cápita del hogar corresponde al ingreso total del hogar de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos 2004, dividido entre el número de miembros que lo componen.