

Costa Rica

Impactos y lecciones de la crisis internacional 2008 - 2009



Al servicio
de las personas
y las naciones

Costa Rica

Impactos y lecciones de la crisis internacional 2008 - 2009



*Al servicio
de las personas
y las naciones*

303.44

P738a Costa Rica: Impactos y lecciones de la crisis internacional 2008-2009 / Ed. Anabelle Ulate, Max Soto. – 1 ed. – San José, C.R. : PNUD ; Universidad de Costa Rica, 2013. 282 p. : gráfs., cuadros. ; 22 X 28 cm.

ISBN: 978-9968-794-61-9

1. Crisis Económica Internacional. 2. Crisis Económica – América Latina. 3. Crisis Económica – Costa Rica. 4. Economía Política – Costa Rica. I. Ulate, Anabelle. II. Soto, Max Alberto. III. Título.

Costa Rica. Impactos y lecciones de la crisis internacional 2008 - 2009

Universidad de Costa Rica
San Pedro de Montes de Oca, San José. Costa Rica

Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas (IICE)

Teléfono: (506) 2511-4166

<http://www.iice.ucr.ac.cr/>

E-mail: iice@ucr.ac.cr

Observatorio del Desarrollo (OdD)

Teléfono: (506) 2511-4878

<http://www.odd.ucr.ac.cr/>

E-mail: odd@ucr.ac.cr

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Costa Rica
Oficentro la Virgen 2, de la Embajada Americana 300 m sur y 200 m sureste.

Pavas, San José, Costa Rica

Teléfono: (506) 2296-1544

<http://www.pnud.or.cr>

E-mail: registry.cr@undp.org

Editores: Anabelle Ulate y Max Soto

Producción editorial: Clara Inés Angarita

Revisión filológica: Rodrigo Soto

Está autorizada la reproducción total o parcial de esta publicación con propósitos educativos y sin fines de lucro, sin ningún permiso especial del titular de los derechos, con la condición de que se indique la fuente. UCR y PNUD agradecerán que se les remita un ejemplar de cualquier texto elaborado con base en la presente publicación.

El contenido de este volumen no refleja, necesariamente, las opiniones o políticas de UCR/PNUD, o de sus organizaciones contribuyentes. Las representaciones empleadas no denotan, en modo alguno, la opinión de UCR/PNUD, o de las organizaciones contribuyentes, con respecto a la situación jurídica de un país, territorio, ciudad o área, o de sus autoridades, o con respecto a la delimitación de sus fronteras o límites.

Comité Directivo

Universidad de Costa Rica

Henning Jensen

Rector

Max Alberto Soto

Director. Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas

Anabelle Ulate

Directora. Observatorio del Desarrollo

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

Yoriko Yasukawa

Representante Residente

Kryssia Brade

Coordinadora de Programas

Representante Residente Auxiliar

Gabriela Mata Marín

Oficial de Programas

Gerald Mora Muñoz

Oficial de Programas

Agradecimiento

Agradecemos las contribuciones realizadas por la anterior Representante Residente del PNUD la señora Luiza Carvalho, la anterior Representante Residente Auxiliar del PNUD la señora Lara Blanco y los aportes del señor Manuel Barahona durante el desarrollo de este proyecto.

Lista de autores

participantes en las investigaciones (Ordenada alfabéticamente)

- Agustín Fallas, Ph.D.
Investigador del Observatorio del Desarrollo de la Universidad de Costa Rica y Profesor catedrático de la Universidad Nacional.
- Alberto Vindas, candidato a maestría.
Egresado de la Escuela de Economía e investigador del Observatorio del Desarrollo. Actualmente realiza estudios de posgrado en la London School of Economics.
- Allan Hernández, M.Sc.
Profesor de la Escuela de Economía e investigador del Observatorio del Desarrollo y del Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica. Actualmente realiza estudios de doctorado en economía en la Universidad de Arizona.
- Anabelle Ulate, M.Sc.
Profesora catedrática de la Escuela de Economía y Directora del Observatorio del Desarrollo de la Universidad de Costa Rica.
- Esteban Jiménez, Bch.
Egresado de la Escuela de Economía y asistente de investigación en el Observatorio del Desarrollo de la Universidad de Costa Rica. Actualmente labora en Amba Research-Costa Rica.
- José Antonio Cordero, Ph.D.
Profesor catedrático de la Escuela de Economía e investigador del Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica.
- Juan Diego Trejos, Lic.
Profesor asociado de la Escuela de Economía y Subdirector del Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica. Profesor de la Escuela de Economía de la Universidad Nacional.
- Leonardo Sánchez, Lic.
Investigador del Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica.
- Luis Diego Rojas, M.Sc.
Investigador del Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica.
- Marlon Yong, M.Sc.
Profesor de la Escuela de Economía e investigador del Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica.
- Max Alberto Soto, M.Sc.
Profesor catedrático de la Escuela de Economía y Director del Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica.
- Nelson Arroyo, MGA.
Investigador del Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica.
- Pablo Sauma, Dr.
Profesor catedrático de la Escuela de Economía e investigador del Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica.

- Paola Zúñiga, Ph.D.
Profesora de la Escuela de Economía e investigadora del Observatorio del Desarrollo de la Universidad de Costa Rica. Actualmente labora en el Banco Interamericano de Desarrollo en Panamá.
- Rafael Arias, Ph.D.
Investigador del Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica.
- Rudolf Lücke, candidato a maestría.
Profesor de la Escuela de Economía e investigador del Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica.
- Silvia Benavides, candidata a maestría.
Egresada de la Escuela de Economía y asistente de investigación del Observatorio del Desarrollo de la Universidad de Costa Rica. Actualmente realiza estudios de posgrado en la Sloan School of Management en MIT.
- Víctor Miranda, Bch.
Egresado de la Escuela de Economía de la Universidad de Costa Rica y asistente de investigación del Observatorio del Desarrollo de la Universidad de Costa Rica. Actualmente labora en Amba Research-Costa Rica.

Índice

Introducción	9
TEMA 1: LA DINÁMICA ECONÓMICA RECIENTE Y EL ESTALLIDO DE LA CRISIS	13
1.1 Respuesta a la crisis: Costa Rica en el contexto regional	
Capítulo 1. Costa Rica frente a la Gran Contracción	14
Capítulo 2. Respuesta de Política ante la Gran Contracción	31
1.2 Lo macro	
Capítulo 3. Política macroeconómica en Costa Rica durante la Gran Recesión: estímulo fiscal y control monetario	52
Capítulo 4. Solvencia del Gobierno Central en tiempos de la crisis 2008-2009	63
1.3 Lo sectorial	
Capítulo 5. La reciente Crisis Económica y su efecto en el Sector Turismo	83
Capítulo 6. Análisis de la crisis mundial de precios de los alimentos, causas y medidas de mitigación adoptadas	101
Capítulo 7. Estimación de los Apoyos a la Agricultura en Costa Rica para el periodo 2008-2009	113
TEMA 2: MERCADO LABORAL	125
Capítulo 8. Empleo informal, crisis y políticas de apoyo productivo	126
Capítulo 9. La dinámica del empleo en Costa Rica y la crisis económica internacional	136
Capítulo 10. Crisis económica y seguro de desempleo	150
Capítulo 11. La política de salarios mínimos frente a la crisis y al crecimiento	160

TEMA 3: EL SISTEMA FINANCIERO	173
Capítulo 12. Comportamiento de la mora bancaria en el reciente ciclo de crisis	174
Capítulo 13. Análisis del desempeño del mercado de fondos prestables bancarios antes durante y después de la crisis del bienio 2008/2009	193
TEMA 4: DESARROLLO HUMANO, EXPRESIONES Y ASIMETRÍAS REGIONALES	215
Capítulo 14. Disparidad geográfica del desarrollo y crisis	216
Capítulo 15. Efecto de la crisis económica internacional sobre la región Chorotega	239
TEMA 5: GOBERNANZA E INSTITUCIONALIDAD DEMOCRÁTICA	261
Capítulo 16. Costa Rica: Desarrollo institucional y respuesta a la crisis financiera global de 2008	262
LECCIONES APRENDIDAS Y RECOMENDACIONES	277
Capítulo 17. Lecciones aprendidas y recomendaciones	278

Introducción

MAX ALBERTO SOTO Y ANABELLE ULATE

Mucho se ha escrito sobre la crisis económica internacional que sumió al mundo en lo que Reinhart y Rogoff (2009) denominaron “la Gran Contracción”, de la cual muchos países, sobre todo desarrollados, aún no logran recuperarse. Los artículos que se reúnen en este libro fueron escritos durante el 2010 y principios del 2011 como una iniciativa conjunta de la Universidad de Costa Rica y la oficina del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en Costa Rica. De allí que el propósito de esta publicación no es analizar las causas de esta crisis sino, más bien, examinar el comportamiento de Costa Rica frente al contagio de la crisis internacional, con el objetivo de derivar lecciones y formular recomendaciones de política pública que permitan administrar mejor los riesgos ante el prolongamiento de la actual crisis internacional o el advenimiento de otras en el futuro.

Los y las autoras de este libro son investigadores del Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas y del Observatorio del Desarrollo, ambos de la Universidad de Costa Rica, quienes elaboraron un conjunto de trabajos de investigación organizados alrededor de cinco áreas temáticas que, si bien no son exhaustivas, ofrecen una visión amplia de la forma en que la crisis se transmitió a Costa Rica, de sus efectos

y de la capacidad de reacción del país. Las investigaciones también reflejan las discusiones y recomendaciones que surgieron en los talleres académicos que, para tales efectos, se realizaron entre los y las autoras y funcionarias del PNUD. Queremos expresar nuestro agradecimiento a esta institución por la confianza y el apoyo financiero brindados, sin los cuales no habría sido posible la realización de este proyecto.

El libro consta de diecisiete capítulos agrupados en cinco áreas temáticas. La primera de ellas se titula La Dinámica Económica Reciente y el Estallido de la Crisis y se divide en tres secciones. La primera sección consta de dos capítulos, el primero de los cuales examina los mecanismos de transmisión de la crisis y cuantifica sus consecuencias macroeconómicas en el contexto de América Latina. El segundo analiza el desempeño costarricense – siempre dentro del marco regional– desde la perspectiva de los conceptos de vulnerabilidad y resiliencia, es decir, distingue entre las características estructurales de los países y su capacidad para enfrentar choques externos severos y reaccionar ante ellos. La segunda sección contiene dos capítulos, capítulos 3 y 4, que se concentran en el análisis detallado de las políticas macroeconómicas adoptadas por Costa Rica antes y durante

la crisis con el propósito de determinar su carácter pro cíclico o contra cíclico, su congruencia y sus limitaciones. Ahí se ofrece un lúcido examen de la política monetaria y la fiscal, incluyendo un análisis de la sostenibilidad fiscal a mediano plazo. La tercera sección comprende tres capítulos que abordan temas sectoriales y revelan los impactos y las políticas en actividades específicas. En la actividad turística en particular (*Capítulo 5*), se estima el efecto de la caída en el ingreso de los países desde los cuales se origina el turismo hacia Costa Rica, así como el efecto imputable a cambios en los precios de nuestros servicios turísticos relativos a países competidores; también se estima el impacto de la contracción de esa actividad en el PIB. En el *Capítulo 6* se hace un análisis de las medidas adoptadas por Costa Rica para enfrentar la crisis alimentaria que se gestó antes de la financiera pero fue opacada por esta, y en el *Capítulo 7* se realiza una estimación de los apoyos que el país otorgó a la actividad agrícola antes y durante la crisis. Dichos apoyos toman la forma de: a) subsidios en los precios a los productores o a los consumidores; o b) inversiones en infraestructura o transferencias para investigación, promoción y mercadeo u otros servicios.

La segunda área temática del libro es el *mercado laboral* y se desarrolla en cuatro capítulos. El primero (*Capítulo 8*) examina el rol que desempeñó el empleo informal durante la crisis. A diferencia de otros episodios de contracción, en esta oportunidad no fue un colchón para quienes perdieron su empleo, haciendo que el ajuste se diera primero por el lado de la oferta de trabajo y luego con un fuerte incremento en el desempleo y también en la pobreza. En el *Capítulo 9* se realiza un análisis novedoso del mercado laboral desde la perspectiva de la estimación de probabilidades de transición, utilizando técnicas de panel; así, se estimó la probabilidad de que personas de distintas categorías ocupacionales, género, edad, distribución geográfica y sector económico, pasaran a estar o se mantuvieran desempleadas en los años en que la crisis afectó al país, información que será de mucha utilidad en el diseño de políticas que busquen reducir el impacto de *shocks* externos sobre el desempleo. En el *Capítulo 10* se argumenta, sustentado con datos del comportamiento de los trabajadores durante la crisis y en experiencias internacionales, la transformación del Fondo de Capitalización Laboral (FCL) en un verdadero seguro de desempleo que

proteja efectivamente al trabajador en épocas de crisis. Se concluye en el *Capítulo 11* con un análisis del papel de la política de salarios mínimos en épocas de crisis y más allá, como un instrumento de mejoramiento del ingreso y protección de los salarios reales de los trabajadores, sugiriendo acciones para combatir el estancamiento y el incumplimiento de los salarios mínimos en Costa Rica.

La tercera área temática se dedica al *sistema financiero*. No debe olvidarse que la Gran Contracción comenzó precisamente como una crisis financiera en Estados Unidos, que luego se trasladó a la economía real y se propagó prácticamente al resto de las economías del mundo. ¿Cómo se afectó el sistema financiero costarricense? ¿Hubo problemas de iliquidez y solvencia? Las anteriores preguntas son el objeto de los dos capítulos que conforman esta sección. En el primero de ellos (*Capítulo 12*) se analiza la relación entre el ciclo económico y la mora bancaria, es decir, ¿cómo afectan las recesiones y los períodos de auge el comportamiento de pago de los deudores de los bancos estatales y de los privados? El segundo (*Capítulo 13*) presenta una perspectiva sectorial, que complementa la anterior. ¿Cuáles fueron las estrategias de crédito por actividad económica de los bancos antes de la crisis y cómo se modificaron con su advenimiento? ¿Qué lecciones deja la crisis en cuanto a la orientación sectorial del crédito?

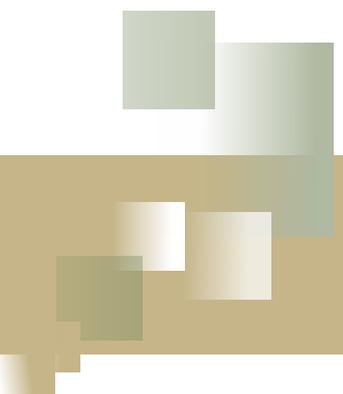
La cuarta área temática se adentra en un aspecto que, desafortunadamente, ha estado ausente en las políticas de desarrollo de Costa Rica en las últimas dos décadas: las *asimetrías regionales*. El *Capítulo 14* estudia los patrones de desarrollo cantonal en los períodos 1992-2007 y 2007-2009 con el propósito no solo de mostrar que los promedios nacionales distan de reflejar la situación de áreas específicas del territorio nacional, en virtud de las condiciones endógenas, de factores externos y de las políticas públicas, sino también de estimar el efecto geográfico de la reciente crisis. Como complemento, en el *Capítulo 15* se ofrece un análisis de una región que fue objeto de fuertes inversiones inmobiliarias y flujos de turismo en los años previos a la crisis: la Región Chorotega. ¿Cómo se transmitió la crisis a esta región? ¿Cuál fue el impacto económico y social?

El quinto tema lo hemos denominado *Gobernanza e Institucionalidad Democrática*; en el *Capítulo 16* se exploran interrogantes de gran complejidad y

relevancia: ¿Cómo se compara la respuesta de política pública de Costa Rica a la contracción generalizada del 2008 con la que se dio a la crisis económica de inicios de los años ochenta? ¿Por qué es importante esta comparación? ¿Qué papel jugaron las reformas económicas e institucionales de las últimas décadas en la capacidad actual del Estado costarricense de reducir la incidencia de la crisis económica global en el país, proteger a los actores económicos más vulnerables y reanudar el crecimiento económico?

Finalmente, el *Capítulo 17* procura, con base en los capítulos anteriores, una síntesis de las lecciones que podemos aprender como país del contagio de la crisis internacional y esboza un conjunto de recomendaciones que pueden mejorar la capacidad de la nación para enfrentar, anticipar y responder a una prolongación de la crisis actual en los países desarrollados o ante el acaecimiento de shocks externos severos.

No queremos cerrar esta introducción sin antes reiterar que los estudios que forman parte de este volumen fueron hechos entre el año 2010 e inicios del 2011 con el objetivo de analizar los efectos de la crisis y la respuesta inmediata del país para enfrentarla. Aunque existen datos posteriores, consideramos que los análisis, lecciones y recomendaciones que aquí se presentan mantienen su validez y pertinencia. Esperamos que este esfuerzo de investigación constituya un aporte al proceso de análisis y reflexión de la capacidad de Costa Rica para enfrentar eventos externos, pero también para fortalecer y mejorar su capacidad de alcanzar tasas de crecimiento de largo plazo que le permitan, no sólo mejorar significativamente su desarrollo humano, sino también reducir sus disparidades regionales.



Tema 1

La Dinámica Económica Reciente y el Estallido de la Crisis

1.1 RESPUESTA A LA CRISIS: COSTA RICA EN EL CONTEXTO REGIONAL

CAPÍTULO 1. COSTA RICA FRENTE A LA GRAN CONTRACCIÓN
POLÍTICAS MACROECONÓMICAS Y SECTORIALES

CAPÍTULO 2. RESPUESTA DE POLÍTICA ANTE LA GRAN CONTRACCIÓN

1.2 LO MACRO

CAPÍTULO 3. POLÍTICA MACROECONÓMICA EN COSTA RICA DURANTE LA GRAN RECESIÓN:
ESTÍMULO FISCAL Y CONTROL MONETARIO

CAPÍTULO 4. SOLVENCIA DEL GOBIERNO CENTRAL EN TIEMPOS DE LA CRISIS 2008-2009

1.3 LO SECTORIAL

CAPÍTULO 5. LA RECIENTE CRISIS ECONÓMICA Y SU EFECTO EN EL SECTOR TURISMO

CAPÍTULO 6. ANÁLISIS DE LA CRISIS MUNDIAL DE PRECIOS DE LOS ALIMENTOS, CAUSAS
Y MEDIDAS DE MITIGACIÓN ADOPTADAS

CAPÍTULO 7. ESTIMACIÓN DE LOS APOYOS A LA AGRICULTURA EN COSTA RICA PARA
EL PERIODO 2008-2009

Capítulo 1

ANABELLE ULATE, MAX SOTO,
ESTEBAN JIMÉNEZ, VÍCTOR MIRANDA

Costa Rica frente a la Gran Contracción

“La única sorpresa sobre la crisis económica del 2008 es que fuera una sorpresa para tantos.”

Joseph Stiglitz (2010:1)

Entre el año 2008 y 2009 las economías del mundo experimentaron una contracción generalizada del crédito global, el comercio y el crecimiento económico, de tal magnitud, que llevaron a Kenneth Rogoff y Carmen Reinhart (2009:199) a denominar esta crisis como la *Segunda Gran Contracción*. Este capítulo busca determinar cuáles fueron los mecanismos de contagio de ese fenómeno, cuáles fueron sus efectos y cuáles son las lecciones aprendidas.

Las primeras manifestaciones de la crisis global iniciaron a principios del año 2007 cuando Freddie Mac, la Corporación

Federal de Préstamos Hipotecarios de Vivienda¹ anunció el 27 de febrero que no compraría más hipotecas riesgosas² ni títulos respaldados con hipotecas. Prácticamente un mes después, la *New Century Financial Corporation*, líder en el financiamiento de hipotecas riesgosas, se acogió al Capítulo XI del Código de Quiebras de Estados Unidos.³ A pesar de lo anterior, el Presidente de la Reserva Federal de Estados Unidos, Ben Bernanke, manifestó ante el Congreso de ese país que “hasta este momento, sin embargo, el impacto de los problemas en el mercado *subprime* en la economía como un todo y en los mercados

1 Federal Home Loan Mortgage Corporation

2 Estas son hipotecas denominadas *sub-prime* porque el crédito está calificado por debajo de la evaluación de aquellos que reciben una tasa de interés más baja. Estos créditos se dirigen a personas con ingresos bajos y tienen un riesgo más alto de no ser pagadas.

3 Federal Reserve Bank of ST. Louis. The Financial Crisis: A Timeline of Events and Policy actions <http://timeline.stlouisfed.org>. Este capítulo XI permite que los acreedores o deudores soliciten a una Corte el establecimiento de un plan para reorganizar la empresa y de forma ordenada ir haciéndole frente a las deudas.

financieros parece estar contenido.”⁴ Durante el año 2007 estos problemas fueron percibidos como una crisis financiera estadounidense referida a las hipotecas riesgosas. En Costa Rica, el periódico La Nación del 22 de setiembre del 2007 tituló que la ‘Crisis hipotecaria en EE.UU. no debería alarmarnos demasiado’ basado en la opinión de Alberto Trejos, ex-ministro de Comercio Exterior, quien afirmó que “Lo positivo es que la reducción de tasas, (en EEUU) unido a que el mercado va saliendo del problema, genera una reactivación de una economía que compra la mitad de nuestras exportaciones.”⁵

Pero a principios del 2008 la situación internacional empezó a cambiar. El Ministerio del Tesoro del Reino Unido se vio obligado, en febrero de ese mismo año, a asumir temporalmente la propiedad del banco Northern Rock con el propósito de proteger a los ahorrantes y evitar un mayor contagio en el sistema financiero inglés.⁶ Se puso en evidencia entonces un proceso de contagio internacional, definido por Kaminsky, Reinhart y Vegh (2003:3) como “un episodio en el cual hay importantes efectos inmediatos en varios países después de un evento, es decir, cuando las consecuencias son rápidas y furiosas (*fast and furious*) y se desarrollan en horas o días.” Un mes después, el 24 de marzo del 2008, el Banco de la Reserva Federal de Nueva York anunció la aprobación de financiamiento para facilitar la adquisición de *Bear Stearns Companies Inc.* por parte de *JPMorgan Chase & Co.*⁷ Este evento puso en evidencia que el contagio hacia el resto del sector financiero estadounidense era inminente. En ese momento “...estaba claro que el estallido de la burbuja había causado más de una arruga en la economía” Stiglitz (2010:29)

Hasta ese momento los países en desarrollo, como Costa Rica, no consideraban que sus economías pudieran ser parte de ese contagio *rápido y furioso* porque sus sistemas financieros no tenían vínculos financieros asociados a la tenencia de “activos

tóxicos”, es decir, desde el punto de vista financiero estaban lejos del epicentro de la crisis financiera. Sin embargo la percepción del contagio empezó a cambiar cuando en el mercado internacional se incrementó el precio de los bienes primarios o materias primas, denominados *commodities*, sin que lo justificara ningún cambio en la estructura de estos mercados, sino más bien como consecuencia de la corrida de los inversionistas que dejaron los activos financieros en ese momento riesgosos y se movieron hacia los bienes primarios.⁸ Inició así el segundo proceso de contagio, definido por Kaminsky, Reinhart y Vegh (2003:3) como una externalidad, y por Rogoff y Reinhart (2009: 241) como una “externalidad a fuego lento”, la cual incluye el surgimiento de efectos graduales pero prolongados en la demanda externa, el producto y el empleo.

El 15 de septiembre del 2008 se declaró en quiebra Lehman Brothers, uno de los bancos de inversión más importantes de Estados Unidos que, a diferencia de Bear Stearns no fue rescatado. Este evento es considerado el inicio de la crisis internacional. (The Economist Sept. 10 2009). “En octubre del 2008 la economía americana estaba en caída libre a punto de traerse abajo la economía mundial” (Stiglitz 2010:27), aunque para este mismo autor la quiebra de Lehman Brothers fue “la consecuencia del desvanecimiento económico, no su causa; aceleró un proceso que ya iba en camino.” Stiglitz (2010:29)

En este capítulo analizamos cuáles fueron los mecanismos de transmisión de la crisis, cuáles los efectos sobre el sector externo, la producción, el empleo y la pobreza en Costa Rica, en comparación con los otros países latinoamericanos. En el siguiente capítulo se analiza la respuesta de las autoridades económicas costarricenses ante esta *Gran Contracción*, para derivar lecciones y comprender mejor nuestra capacidad de respuesta ante un *impacto* externo que no es frecuente, pero sí de gran magnitud.

4 Testimonio ante el Congreso de los Estados Unidos, marzo del 2007, traducción libre.

5 La Nación, Sábado 22 de setiembre del 2007. ‘Crisis hipotecaria en EE.UU. no debería alarmarnos demasiado’ Entrevista al Dr. Alberto Trejos. Sección Noticias Economía. http://www.nacion.com/In_ee/2007/septiembre/22/economia1249566.html

6 http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+/http://www.hm-treasury.gov.uk/press_16_08.htm

7 Federal Reserve Bank of ST. Louis. The Financial Crisis: A Timeline of Events and Policy actions <http://timeline.stlouisfed.org>

8 Este proceso se denomina *Flight to Quality*.

Costa Rica y América Latina: lejos del epicentro financiero pero cerca del contagio a fuego lento

Para analizar los efectos de la crisis en Costa Rica, interesa conocer cómo se comportaron los dos principales canales por donde se transmitió la crisis internacional, a saber, el canal financiero compuesto por el crédito internacional y la inversión extranjera directa, y el canal de la demanda externa compuesto por las exportaciones, los socios comerciales y los

términos de intercambio. Estos canales no son igualmente importantes para todas las economías ni se comportaron de manera homogénea. Por eso interesa establecer las diferencias que se dieron entre Costa Rica y América Latina. Como bien lo expresan Prasad y Kose (2010:4) “la crisis ha sido un recordatorio amargo de que, por todos sus beneficios, la profundización de los vínculos comerciales y financieros puede servir como un mecanismo para magnificar las perturbaciones e intensificar sus efectos en el sector real de la economía de una nación”.

Cuadro 1.1

Importancia relativa de crédito internacional como porcentaje del PIB

	2006	2007	2008	2009
Bolivia	3,39%	3,42%	1,95%	3,83%
Ecuador	4,97%	6,24%	4,09%	3,45%
Uruguay	8,44%	9,57%	7,35%	9,81%
Brasil	6,00%	6,95%	6,41%	5,85%
Nicaragua	11,16%	10,20%	10,30%	9,09%
Perú	6,00%	9,40%	10,59%	10,22%
Chile	14,90%	17,40%	19,80%	25,64%
Panamá	285,81%	318,62%	340,05%	333,55%
Guatemala	9,74%	10,84%	10,77%	8,88%
Paraguay	9,11%	7,66%	5,37%	5,25%
Argentina	5,00%	5,69%	4,73%	3,99%
El Salvador	11,56%	10,23%	10,19%	7,82%
República Dominicana	6,96%	8,42%	7,33%	6,89%
Honduras	9,90%	10,83%	9,87%	7,63%
Colombia	4,87%	5,62%	4,26%	3,21%
México	5,31%	6,42%	6,80%	7,71%
Costa Rica	17,60%	19,83%	20,42%	15,79%
Venezuela	4,50%	3,56%	1,98%	1,63%

Fuente: Elaboración propia a partir de la información del Fondo Monetario Internacional y el *Bank of International Settlements (BIS)*

Los vínculos financieros

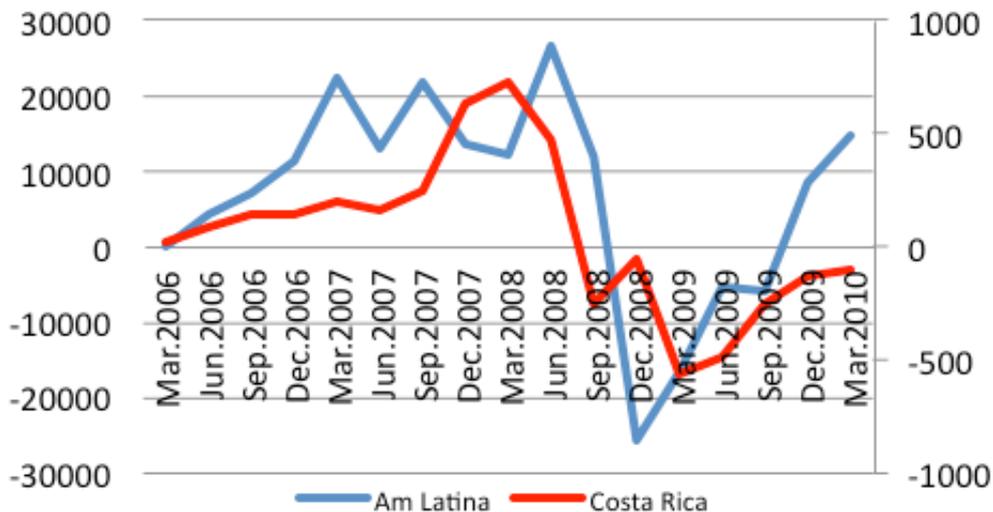
Uno de los canales de contagio de la crisis internacional fue a través de la cuenta financiera, la cual recoge las transacciones internacionales con activos y pasivos de los residentes con el resto del mundo. Costa Rica muestra un nivel muy alto de vinculación financiera con los mercados internacionales, tanto en lo que se refiere al crédito internacional como a los flujos de inversión extranjera directa. El Cuadro 1.1 muestra la importancia relativa del crédito internacional para diferentes países de América Latina, medida por la relación entre los saldos de crédito internacional del cuarto trimestre de cada año con respecto al PIB de cada país. Para la mayoría de los países de América Latina el crédito internacional no sobrepasa el 12% del PIB en el período comprendido entre el año 2006 y el 2009. Sin embargo, para Costa Rica y Chile esta proporción superó el 15% en todo ese período, proporción que es prácticamente el doble de la observada en países con importantes centros financieros como Brasil (6,95%) y México (6,42%). Pero Panamá es, de lejos, la excepción, pues alcanza una proporción del 285% (2006) e incluso llega al 340% del PIB en 2008. Estos resultados confirman

que Panamá es un caso diferente por ser un centro financiero internacional.

Esta vinculación financiera resultó ser un canal claro de transmisión de la crisis financiera global y Costa Rica no fue la excepción. La quiebra del banco de inversión Lehman Brothers el 15 de septiembre del 2008 es considerada el evento que generaliza y profundiza la crisis financiera porque provocó pánico en los mercados financieros, un colapso en los flujos de capital y de comercio (The Economist Sept 10 2009). El Gráfico 1.1 muestra el “credit crunch” o la caída súbita del crédito internacional que experimentó América Latina a partir de diciembre del 2008, pero para Costa Rica esta caída inicia un trimestre antes que en el resto de la región latinoamericana. El mismo gráfico muestra que la recuperación de los flujos de crédito internacional ha sido más rápida para el resto de los países latinoamericanos que para Costa Rica. Asimismo, revela una reversión en la salida neta de crédito internacional que coincide exactamente con el período en que los bancos locales cerraron su banca *offshore* por exigencias de la supervisión financiera costarricense (diciembre del 2008); pero debe aclararse que dicha reversión se trata de un efecto contable.

Gráfico 1.1

Crédito internacional hacia América Latina y Costa Rica
(flujo trimestral ajustado por variación cambiaria) millones de US\$
Costa Rica eje derecho



Fuente: Elaboración propia con datos de BIS.

Banca mixta: efecto amortiguamiento

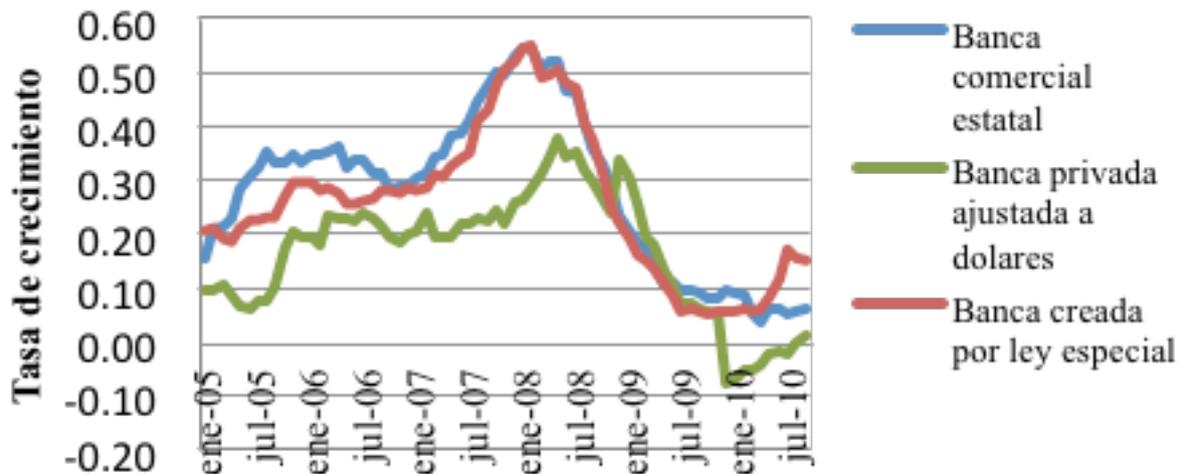
Si el crédito internacional es tan importante para la economía costarricense, entonces cabe preguntarse de qué forma se transmitió la contracción del crédito internacional al mercado crediticio nacional?

El crédito local de los bancos latinoamericanos no sufrió una contracción tan dramática dado que, en

promedio, no es tan dependiente del capital internacional como Europa Oriental, y depende en mayor medida de los depósitos locales. (Canales, Coulibal y, Kamil, 2010). Costa Rica tiene un comportamiento similar al latinoamericano, aunque en este caso el sistema bancario privado tiene mayor dependencia de capital externo que en otros países de América Latina.

Gráfico 1.2

Tasa de crecimiento interanual del acervo (stock) de crédito del Sistema Financiero Costarricense por tipo de banca



Fuente: Balances de situación de SUGEF

Las colocaciones de crédito del sistema financiero costarricense no se contrajeron sino que se estancaron, tal como lo muestra el Gráfico 1.2. Este efecto más sutil en la transmisión del impacto en Costa Rica, se explica por la función de amortiguamiento que cumplió la banca estatal costarricense. Esta es una diferencia marcada con el resto de América Latina porque Costa Rica no privatizó la banca pero sí abrió el mercado a la participación de la banca privada generando un sistema financiero mixto. En esta crisis financiera la banca estatal no amplió, sino más bien amortiguó, sus efectos recesivos, por dos razones. Primera, porque su dependencia del financiamiento externo es menor que el de la banca privada, y son

las captaciones a la vista del público la porción más importante de sus pasivos. Segunda, porque el Gobierno de Costa Rica decidió, a finales del 2008, capitalizar la banca estatal mediante la aprobación, el 19 de diciembre de ese año en la Asamblea Legislativa, de un presupuesto extraordinario por \$117 millones para apoyar su suficiencia patrimonial y así permitirles mayor margen para la colocación de créditos, que se habían visto limitados durante el segundo semestre del 2008 precisamente por haber llegado al límite que les permitía la normativa⁹. Sin duda alguna esta fue una medida anti-cíclica y compensatoria de la contracción crediticia internacional o *credit crunch*, que buscaba contrarrestar y no amplificar los efectos en la caída de

9 Edgar Delgado Montoya, El Financiero http://www.elfinancierocr.com/ef_archivo/2009/septiembre/06/finanzas2068636.html

la producción local. El Gráfico 1.2 muestra cómo se detuvo la desaceleración del crédito doméstico de los bancos estatales a partir del primer trimestre del 2009.

Por el contrario, al comparar el comportamiento de la banca privada y estatal se observa que, para la primera, sus colocaciones crediticias sí se contrajeron, lo cual tiene un efecto amplificador de la crisis global en la economía costarricense. Una posible explicación de este comportamiento diferenciado es que la banca privada costarricense tiene una mayor dependencia del financiamiento externo en moneda extranjera (US\$). Esto es una ventaja en períodos de crecimiento, pero una desventaja en la reciente contracción crediticia

internacional, pues se convirtió en un canal directo de transmisión de los problemas de liquidez internacional y en un medio para amplificar los efectos recesivos del contagio. Para el año 2009 este resultado desfavorable llevó a la banca privada a reducir sus obligaciones con el resto del mundo¹⁰. Este resultado tiene un efecto pro-cíclico porque la reducción del crédito acompaña, no contrarresta, la reducción del crecimiento de la producción local. Adicionalmente, desde el 18 de diciembre del 2008 la SUGEF impuso limitaciones a las operaciones con la banca *offshore*¹¹ forzando que activos, pasivos y patrimonio fueran trasladados hacia la banca con domicilio en Costa Rica.

Cuadro 1.2
Flujos de inversión extranjera directa
Porcentaje del PIB

	2005	2006	2007	2008
Bolivia	-3,01%	2,45%	2,79%	2,95%
Ecuador	1,33%	0,65%	0,44%	1,91%
Uruguay	5,10%	7,73%	5,58%	7,20%
Brasil	1,71%	1,76%	2,63%	2,90%
Nicaragua	4,97%	5,41%	6,73%	9,89%
Perú	3,25%	3,75%	5,07%	3,74%
Chile	5,91%	4,98%	7,67%	9,90%
Panamá	6,22%	14,58%	9,66%	10,27%
Guatemala	1,87%	1,96%	2,23%	2,19%
Paraguay	0,72%	1,87%	1,54%	2,04%
Argentina	2,87%	2,58%	2,47%	2,68%
El Salvador	2,99%	1,29%	7,40%	3,55%
República Dominicana	3,35%	4,29%	3,85%	6,28%
Honduras	6,15%	6,18%	6,62%	6,23%
Colombia	8,34%	4,89%	5,37%	5,35%
México	2,86%	2,30%	3,05%	2,31%
Costa Rica	4,31%	6,61%	7,32%	6,87%
Venezuela	1,78%	-0,32%	0,27%	0,52%

Fuente: UNCTAD

10 BCCR julio 2010

11 Rudolf Lucke ,Actualidad económica http://www.actualidad-e.com/main.php?action=&artid=2008&catid=120&template=art_list.tpl

De esta manera, se concluye que la banca mixta fue un factor importante para amortiguar la transmisión de la *crisis crediticia*, como también lo fue la capitalización de la banca estatal y el cierre de la banca *offshore*.¹²

Inversión extranjera directa: efecto rezagado y caída leve

A pesar de la turbulencia financiera y la desaceleración de la economía norteamericana, aún en 2008 se reportó un crecimiento de la inversión extranjera directa, y no fue sino hasta 2009 que las cifras preliminares mostraron una importante contracción.¹³ El Cuadro 1.2 pone en evidencia la importancia relativa de los flujos de inversión extranjera directa para la economía costarricense.

En promedio, en 2007 estos flujos de inversión representaron el 7% del PIB costarricense, lo cual es prácticamente el doble del promedio de Suramérica y 1.5 veces el de Centroamérica. Este vínculo de financiamiento de largo plazo ha estado orientado, en el caso de la economía costarricense, hacia las exportaciones de alta tecnología, pero también hacia el desarrollo inmobiliario relacionado con la actividad turística. De acuerdo con el Informe sobre flujos de inversión extranjera directa del Banco Central de Costa Rica (2008), el sector inmobiliario recibió el 34% y el turístico el 17,4% de los flujos de inversión extranjera directa que ingresaron en el año 2007. Adicionalmente, Estados Unidos es el principal país de origen de las inversiones inmobiliarias (55%) como también del flujo de inversión extranjera directa (54%). Si bien no se trata exactamente del mismo sector inmobiliario estadounidense, sí hay evidentemente un vínculo por medio del financiamiento y de los corredores que buscaban vender a las familias extranjeras una segunda casa en Costa Rica.

Parte del incremento de la IED en el período 2006-2007 se explica por la entrada de los mega bancos extranjeros en el mercado financiero doméstico, que hasta entonces no habían tenido una participación importante en el país. De acuerdo con el Informe del Banco Central (2008:9), “hubo operaciones financieras

que incrementaron los flujos de IED e introdujeron cambios en la composición del sector financiero. Entre otros, las adquisiciones del Banco Interfin, BANEX, y los bancos Uno y Cuscatlán por parte del Scotiabank, HSBC y el Citibank, respectivamente. Adicionalmente, GE Money adquirió la Corporación Financiera Miravalles y compró acciones del BAC San José.”

Vínculos reales

La desaceleración de la economía estadounidense, en 2007, generó dudas sobre la vinculación del resto de las economías a los ciclos económicos de los Estados Unidos, porque hasta ese momento no había repercutido sobre las tasas de crecimiento del resto de los países, específicamente las de las economías emergentes (FMI, 2007:121). Dos de las razones que se esgrimieron para explicar esta aparente desvinculación fueron, en primer lugar, que la desaceleración “*estaba relacionada con eventos sectoriales específicos en EEUU-corrección en los sectores de vivienda y manufactura- en lugar de factores comunes como el precio del petróleo o eventos del mercado accionario que usualmente estuvieron detrás de las caídas anteriores.*” Y, en segundo lugar, que “*los vínculos comerciales con Estados Unidos se han vuelto progresivamente menos importantes para muchos países*” (FMI, 2007:121). Está claro que la percepción de muchos actores, incluyendo la del Fondo Monetario Internacional, sobre la profundidad de la crisis y sus consecuencias globales, aún no era clara en 2007. Actualmente sabemos que el contagio hacia las economías emergentes sí se dio, aunque este fuera *a fuego lento*.

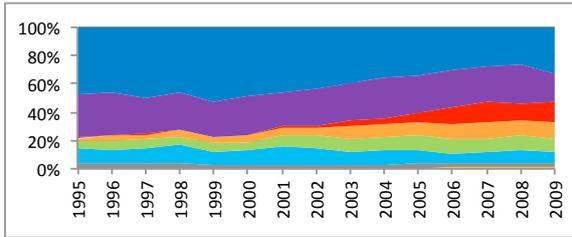
Sin embargo, el segundo punto sigue siendo un argumento válido. Prasad y Kose (2010) encuentran que la participación relativa de las economías emergentes, particularmente Brasil, India y China, ha crecido mucho, tanto en el producto y el comercio mundial como en las reservas internacionales. Sus estimaciones sugieren que, efectivamente, los ciclos económicos entre las economías emergentes son más fuertes y que se han debilitado con respecto a las economías desarrolladas. Es decir, aquellas economías con vínculos con Brasil, China y la India probablemente lograron sortear mejor la caída en la demanda externa de los países desarrollados.

12 Sobre el tema de la regulación de las *offshore* véase también el capítulo de Yong y Soto, Tema 3.

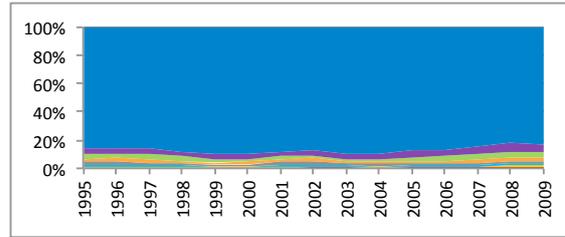
13 CEPAL. Informe para América Latina y el Caribe sobre Inversión extranjera directa 2009

Gráfico 1.3
Porcentaje de las exportaciones según destino

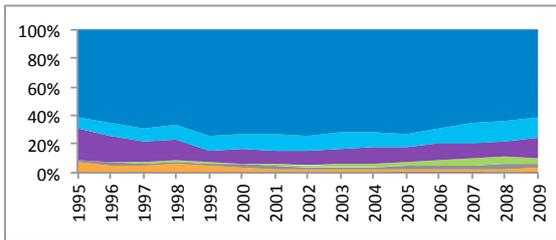
Costa Rica



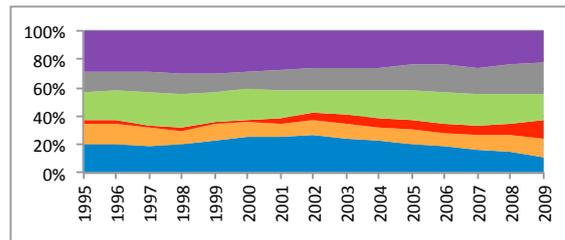
México



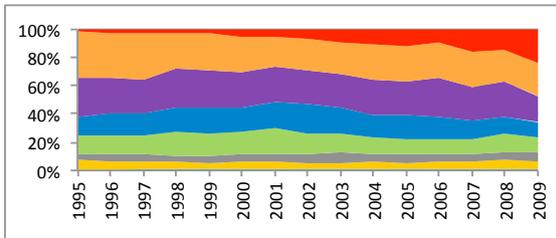
Honduras



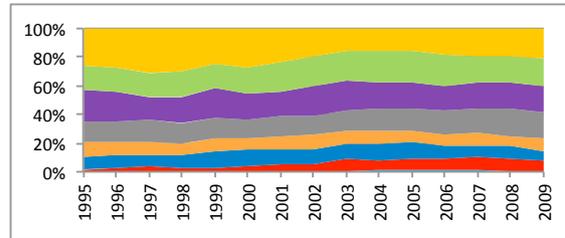
Brasil



Chile



Argentina



Destinos:



Fuente: Elaboración propia con datos de UNCTAD: Merchandise trade matrix, exports, annual, 1995-2009

La diversificación de los socios comerciales permite sortear mejor la crisis

De acuerdo con el gráfico 1.3, el mercado de Estados Unidos sigue siendo el principal destino de las exportaciones tanto costarricenses como de otros países latinoamericanos; sin embargo, en los últimos años se ha incrementado la participación de China y otros países asiáticos como destino de las exportaciones costarricenses. Lo mismo ha sucedido en otros países latinoamericanos como Brasil y Chile. Como se señaló anteriormente, en esta crisis es una ventaja tener mayores vínculos con economías emergentes como China, Brasil y la India; sin embargo, Brasil y la India aún no son destinos importantes para las exportaciones costarricenses.

Si se compara con otros países de América Latina, encontramos que hay mucha diferencia en la importancia relativa de los socios comerciales. Por ejemplo, aunque Costa Rica tiene una mayor diversificación que México y Honduras, para los que EEUU representa más del 85% del destino de las exportaciones, presenta menor diversificación que varios países de Suramérica; estos tres países se encuentran entre los que sufrieron una mayor desaceleración. Por consiguiente, la intensidad con que se recibió la caída de la demanda externa dependió de la diversidad de vínculos de cada economía con el resto del mundo.

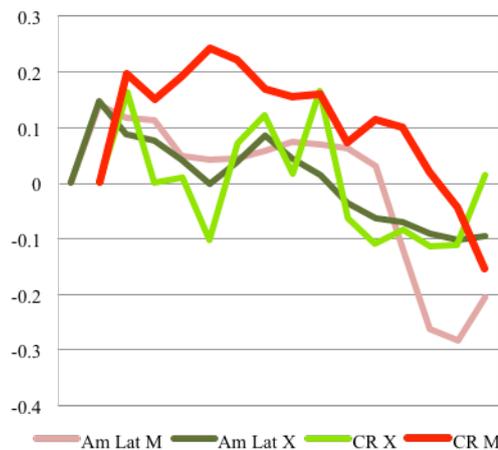
Brasil forma parte del grupo de países que sufrieron la menor desaceleración en el crecimiento del PIB real, Chile y Argentina del grupo intermedio; por su lado Costa Rica, México y Honduras, pertenecen al grupo que sufrió la mayor desaceleración. Una alta diversificación del destino de las exportaciones, así como de la variedad de productos, suaviza el contagio de la crisis internacional, ya que reduce la vulnerabilidad ante caídas en la demanda de los socios comerciales.

Demanda externa: más de un año de contracción

El gráfico 1.4 muestra que, antes de la crisis, la tasa de crecimiento de las exportaciones de Costa Rica superaba el promedio de América Latina. También muestra que, tanto para América Latina como para Costa Rica, la caída en las exportaciones inició en el segundo semestre de 2008, y no fue hasta el cuarto trimestre de 2009 que empezaron a crecer las exportaciones de Costa Rica y de América Latina. A inicios de 2010 la tasa de crecimiento anualizada de las exportaciones de Costa Rica dejó de ser negativa, mientras que la de América Latina continuó siéndolo. Con respecto a las importaciones costarricenses, el comportamiento es muy similar al promedio de América Latina, aunque la caída es un poco mayor, llegando casi al 30% en el segundo trimestre del 2009.

Gráfico 1.4

Evolución de las exportaciones e importaciones. Costa Rica versus América Latina



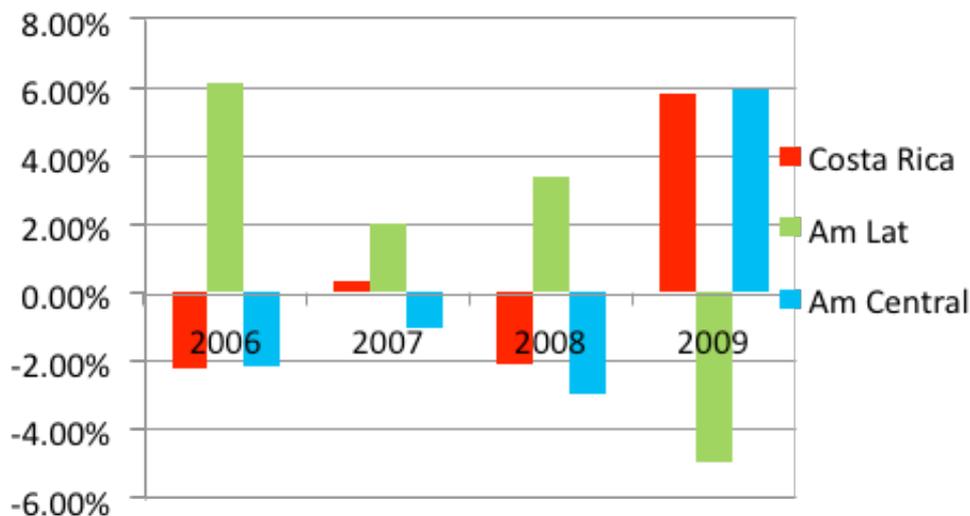
Impacto en los términos de intercambio: al inverso de América Latina

Los períodos de bajo crecimiento económico en los países en desarrollo están asociados a una caída de los precios de los productos primarios (Rogoff y Reinhart, 2009:32). El Gráfico 1.5 muestra que, previo a la crisis, hay un impacto positivo de términos de intercambio para América Latina y que, precisamente en el año 2009, con la Gran Contracción, se da una caída de los precios relativos en la región. Es decir, no solo se reducen las exportaciones por la caída en la demanda externa sino que, además, el valor relativo de las exportaciones de América Latina inicialmente creció en 2008 pero luego cayó en 2009. Este es un impacto muy fuerte sobre los ingresos externos de los países que son exportadores netos de productos

primarios. Pero Costa Rica y América Central enfrentan un comportamiento de los términos de intercambio diferente al promedio latinoamericano. Durante el período previo a la crisis, estos países enfrentaron un crecimiento relativo del precio de sus importaciones mayor que el de sus exportaciones, y en el año 2008 América Central experimentó una caída. Tanto Costa Rica como el resto de los países de América Central son importadores de *materias primas* como el petróleo y el trigo, lo que explica la preocupación de estos países y, específicamente, de Costa Rica, de retomar la política agrícola para extender el cultivo de alimentos. Este impacto de los términos de intercambio en América Central tuvo un efecto negativo sobre el comercio previo a la crisis; sin embargo, en el año 2009 este efecto fue positivo.

Gráfico 1.5

Impacto en Términos de Intercambio



Fuente: CEPAL

Los efectos de la crisis

La intensidad del contagio de la *Gran Contracción* depende de la estructura de cada economía, de cómo está vinculada con las economías desarrolladas que han sufrido la contracción y de los instrumentos de ajuste con que cuenta cada una de ellas.

La recesión tardó en llegar y duró poco

El efecto de la crisis internacional sobre el sector real de las economías latinoamericanas tuvo un rezago considerable con respecto a lo que se considera fue el inicio de la recesión en Estados Unidos, lo que es llamado por Rogoff y Reinhart como *slow burn* o contagio a fuego lento.

Los primeros países de la región en los que el PIB trimestral cayó respecto al año anterior fueron Colombia, Costa Rica y México, durante el cuarto trimestre del año 2008; seguidamente, durante el primer trimestre de 2009, se les unieron Brasil, Argentina, Chile, Paraguay, Nicaragua y El Salvador; Perú y Venezuela empezaron su caída en el segundo trimestre de 2009, mientras que Bolivia, República Dominicana y Panamá no experimentaron caídas en el PIB durante la recesión internacional. La caída más fuerte la experimentó México, con una contracción del PIB de 9,97% en el segundo trimestre de 2009 respecto al segundo trimestre del año anterior.

Durante la recesión, el tiempo de contracción varió entre los países de la región. Las contracciones más largas entre el primer trimestre de 2007 y el primer trimestre de 2010 las experimentaron México (5 trimestres consecutivos) y El Salvador (5 trimestres consecutivos hasta el primer trimestre de 2010); le siguen con 4 trimestres consecutivos de contracción

del PIB Costa Rica, Paraguay y Venezuela (hasta el primer trimestre de 2010, único país en la región con pronósticos de crecimiento negativo en 2010 --ver Cuadro 1.1--, pronóstico que se confirmó, según datos del FMI publicados en setiembre del 2011); Chile y Brasil experimentaron caídas en el PIB durante 3 trimestres consecutivos, mientras que Argentina, Colombia y Nicaragua solo cayeron durante 2 trimestres consecutivos.

¿Cuáles países desaceleraron más su crecimiento?

Para responder esta pregunta se clasificaron los países de América Latina de acuerdo con el crecimiento del PIB real entre los años 2008, 2009 y el estimado por el FMI para el año 2010. Los países aparecen ordenados en el Cuadro 1.3 según la magnitud de la desaceleración del crecimiento del PIB, medida como la diferencia entre la tasa de crecimiento promedio del período 2008-2009 y el período 2006-2007 en ese orden. Los países se clasificaron en tres categorías, a saber, los seis menos afectados por la crisis financiera, es decir, con un porcentaje de desaceleración entre 0% y -3,4%, una categoría intermedia que agrupa a los países con porcentajes de desaceleración entre 3,5% y 5%, y una tercera categoría que comprende los países más afectados, con una tasa de desaceleración que supera el 5%.

En la última columna del Cuadro 1.3 aparece también una medida del rebote en el crecimiento de los países latinoamericanos, definido este como la diferencia entre la tasa de crecimiento del año 2010 y el promedio del período 2006-2007, en ese orden. Esta medida permite responder a la pregunta ¿cuáles países han logrado regresar a las tasas de crecimiento del PIB real previas a la *Gran Contracción*?

Cuadro 1.3
Clasificación de los países de acuerdo con el crecimiento del PIB real

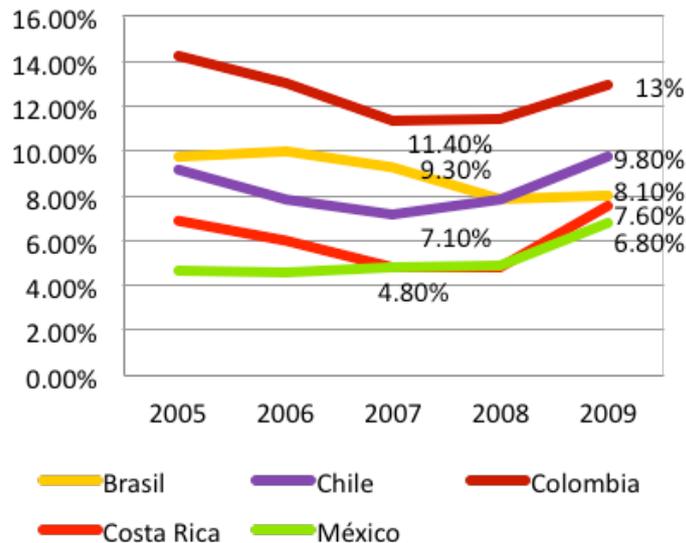
Países	2006-2007	2008-2009	Desaceleración	2010	Rebote
Bolivia	4,68%	4,74%	0,06%	4,04%	-0,64%
Ecuador	3,39%	3,39%	0,01%	2,90%	-0,49%
Uruguay	5,88%	5,66%	-0,22%	8,50%	2,62%
Brasil	5,02%	2,44%	-2,58%	7,54%	2,52%
Nicaragua	3,65%	0,63%	-3,02%	3,05%	-0,60%
Perú	8,32%	5,24%	-3,08%	8,27%	-0,05%
Chile	4,59%	1,06%	-3,53%	5,03%	0,44%
Panamá	10,31%	6,50%	-3,80%	6,20%	-4,10%
Guatemala	5,84%	1,88%	-3,96%	2,41%	-3,43%
Paraguay	5,54%	0,87%	-4,67%	8,96%	3,41%
Argentina	8,56%	3,77%	-4,79%	7,47%	-1,09%
El Salvador	4,27%	-0,60%	-4,87%	0,96%	-3,31%
República Dominicana	9,57%	4,35%	-5,22%	5,50%	-4,07%
Honduras	6,42%	0,99%	-5,44%	2,44%	-3,98%
Colombia	7,24%	1,78%	-5,47%	4,69%	-2,56%
México	4,13%	-2,61%	-6,74%	4,98%	0,85%
Costa Rica	8,36%	0,86%	-7,51%	3,80%	-4,56%
Venezuela	9,01%	0,67%	-8,34%	-1,30%	-10,31%

Fuente: Elaboración propia con datos de FMI, *World Economic Outlook Database*, (2010). Datos estimados desde 2009, excepto República Dominicana a partir de 2008.

Lo primero que destaca del cuadro es la sincronía en la desaceleración del crecimiento de los dieciocho países latinoamericanos considerados en el análisis. Lo segundo que resalta es que en el rebote no hay sincronía, pues algunos países lograron alcanzar y hasta superar las tasas de crecimiento promedio y hasta superar las tasas de crecimiento promedio de los dos años previos a la crisis. Lo tercero es que Costa Rica está en la categoría de los más afectados y de aquellos países con un efecto rebote bajo, ya que si bien en 2010 ya experimentó un crecimiento positivo, este es apenas la mitad del promedio observado en los dos años previos a la crisis internacional. México, que también se encuentra en la categoría de los países más afectados, sí logra un efecto rebote positivo en el 2010, cuando alcanza las tasas de crecimiento promedio previas a la crisis internacional. Los países que crecían a tasas

promedio superiores al 6% en los dos años previos a la crisis (2006 y 2007) no se vieron afectados de igual forma. Perú, Panamá y Argentina tuvieron una menor desaceleración que República Dominicana, Honduras, Colombia, Costa Rica y Venezuela. De estos países, Perú y Argentina prácticamente retomaron la tasa de crecimiento previa a la crisis, es decir muestran un mayor efecto rebote en 2010, mientras que Costa Rica y República Dominicana solo logran alcanzar la mitad del desempeño previo a la crisis y Venezuela se aleja de todos los casos anteriores, al seguir decreciendo su economía en 2010. En el segundo capítulo de este libro se analiza la habilidad de un país, y particularmente la de Costa Rica, para enfrentar esta perturbación económica no prevista y con efectos adversos a escala mundial.

Gráfico 1.6
Tasa de Desempleo



Fuente: Banco Mundial

El desempleo es mayor que en el 2005

EL Banco Mundial, en su publicación *From Global Collapse to Recovery* (2010: 22) menciona que, según estimaciones de la OIT, en América Latina el desempleo subió de 7% a 8,2% de 2008 a 2009 como resultado de la recesión, mientras que en los países desarrollados y en Europa Oriental subió 2,4 y 2 puntos porcentuales respectivamente. Además, el número de desempleados en la región creció en 3,5 millones, hasta alcanzar 22,5 millones en dicho período; la cifra empezó a aumentar a partir del cuarto trimestre de 2008 en la mayoría de países de la región.

El gráfico 1.6 muestra que, con la excepción de Brasil, el año 2007 presenta la menor tasa de desempleo entre 2005 y 2009. El desempleo seguía una tendencia a la baja en el período expansivo previo a 2007, excepto en México, y después, con el contagio de la recesión internacional, subió incluso a niveles mayores a los de 2005 en Chile y Costa Rica.

Por otro lado, el Banco Mundial destaca que en la región aumentó poco el empleo informal, aunque sí disminuyó el empleo formal. Trejos, en este libro, encuentra que en Costa Rica tampoco aumentó la informalidad.

Sector externo

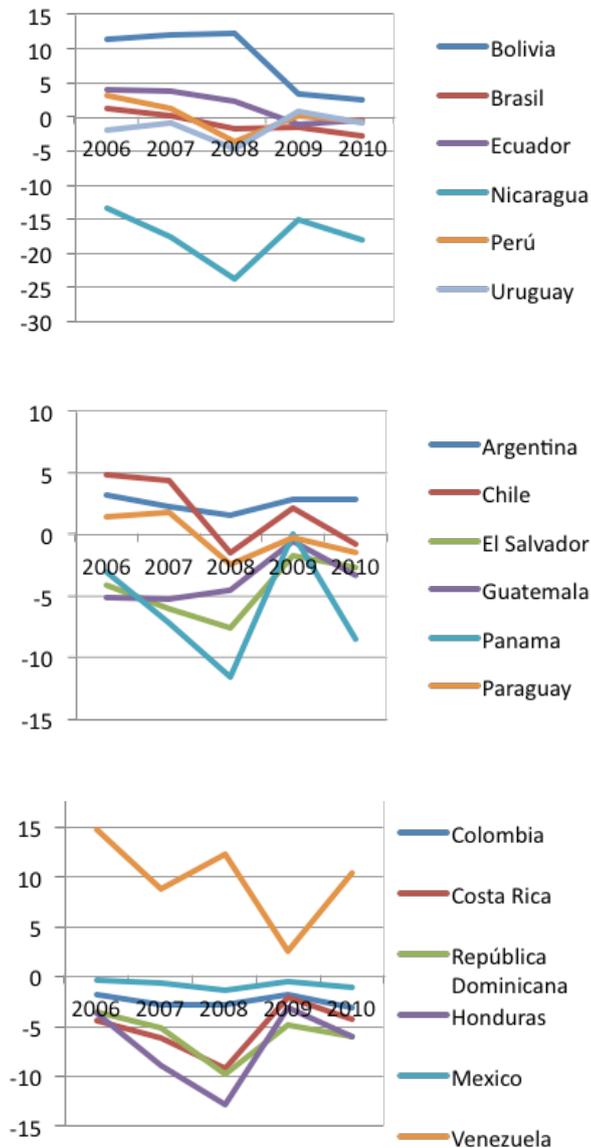
Durante la recesión de 2008 América Latina experimentó síntomas que había tenido en el pasado, solo que de una manera distinta; se verificó un contagio de una crisis externa, la cuenta corriente no originó crisis cambiarias como en las crisis de México, Brasil y Argentina y, en general, toda la región (con claras excepciones) ha avanzado hacia regímenes monetarios que permiten una política monetaria más activa y efectiva que en el pasado en cuanto al control de la inflación.

Vuelven los déficit de Cuenta Corriente

En el período previo a la recesión o fase expansiva del ciclo, los países latinoamericanos fueron partícipes del ensanchamiento de los desequilibrios en la cuenta corriente alrededor del globo, particularmente hasta el año 2008. Gracias al aumento de sus exportaciones y al alza en precios de productos primarios, países exportadores de estos productos como Venezuela, Ecuador, Chile, Argentina y Bolivia tuvieron un amplio superávit en la cuenta corriente de la balanza de pagos; mientras que otros países como los centroamericanos y en específico Costa Rica, importadores netos de *materias primas*, experimentaron un aumento en sus déficit de cuenta corriente.

Gráfico 1.7

Balance en Cuenta Corriente (Porcentaje del PIB)



Fuente: FMI

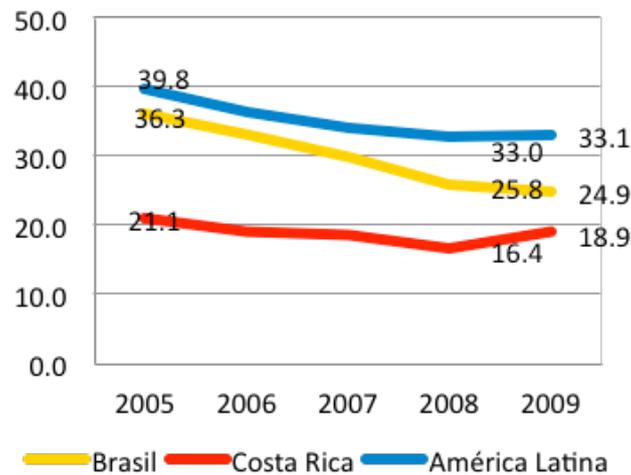
Durante el año 2009, sin embargo, como resultado de la incertidumbre a nivel global y de la contracción en el comercio internacional, los impactos en términos de intercambio fueron desfavorables para los exportadores netos de *materias primas* y condujeron a una reducción de los superávits en cuenta corriente o, incluso, a la aparición de un déficit, al contrario, los países importadores netos de *materias primas* experimentaron un impacto favorable en los

términos de intercambio que les permitió mejorar sus posiciones deficitarias en cuenta corriente.

No se observan diferencias en la composición de los grupos de países más afectados, intermedios y menos afectados en cuanto al balance en cuenta corriente, ya que en cada grupo están presentes tanto países que previo a la recesión tenían amplio superávite, como países que se mantuvieron como deficitarios durante todo el período.

Gráfico 1.8

Porcentaje de la Población bajo la Línea de Pobreza



Fuente: CEPAL

La pobreza aumentó durante la crisis

Según el Banco Mundial, en su reporte *From Global Collapse to Recovery* (2010:7), entre los años 2002 y 2008 unos 60 millones de latinoamericanos salieron de la pobreza y, aunque entre 9 y 10 millones cayeron en ella en 2009, esta cifra pudo haber sido mucho mayor de no haber existido los programas actuales de transferencias condicionadas.

Esto se refleja en el gráfico 1.8, que muestra la reducción en el porcentaje de la población que vive bajo la línea de pobreza según datos de CEPAL. Entre 2005 y 2009 se observa una reducción de 6.7 puntos porcentuales en la pobreza de América Latina considerada en su conjunto. Este indicador cae 11.4 puntos porcentuales en el caso de Brasil, que muestra una tendencia sostenida de reducción de la pobreza incluso para el año 2009. Costa Rica, país que logró reducir a un 16,4% el porcentaje de su población que vive bajo la línea de la pobreza en 2008, experimentó un incremento de 2.5 puntos porcentuales, lo que equivale a retroceder a la situación del año 2006.

Lecciones aprendidas

La crisis internacional no es un evento frecuente ni fácil de anticipar. Hubo varios economistas, como Paul Krugman, Maurice Obstfeld y Kenneth Rogoff, que llamaron la atención sobre la insostenibilidad del

endeudamiento de Estados Unidos; otros, como Robert Shiller, lo hicieron sobre la burbuja inmobiliaria, en tanto Nouriel Roubini advirtió sobre la inminencia de la crisis (Roubini y Mihm, 2011:3). Pero la gran mayoría no alertó sobre los problemas, por lo que era muy difícil para un país pequeño como Costa Rica anticipar la crisis internacional. No obstante lo anterior, una vez que se dieron los eventos de principios del 2008, ya era posible anticipar un contagio a fuego lento en el resto de las economías. La desaceleración de la economía norteamericana y la disminución en la tasa de interés internacional fueron dos indicadores importantes que alertaron sobre el contagio de la crisis financiera. Es importante entender y dar seguimiento a estas y otras variables como indicadores de un posible contagio a fuego lento.

Es poco probable que se cierren los canales por donde se podrían transmitir una eventual y futura recesión global. Precisamente, en la cumbre del G20 de noviembre de 2010, los países miembros ratificaron su compromiso de mantener una economía global abierta, orientada al libre comercio y a la apertura financiera, (G20, 2010:6). Sin embargo, las características de estos canales de transmisión sí podrían cambiar en el futuro. Por ejemplo en América Latina, y en particular en Costa Rica, existe una tendencia a aumentar la participación de las exportaciones hacia países en desarrollo como China. Esta diversificación podría ayudar a mantener

la recuperación del crecimiento de los países latinoamericanos y, a la vez, reducir la dependencia del ciclo económico estadounidense, y así tener un menor riesgo de contagio ante una eventual recesión o recaída de la economía estadounidense. Este último aspecto fue clave en la magnitud de la desaceleración que vivieron las economías latinoamericanas ya que, entre los países que sufrieron una mayor desaceleración del crecimiento, se encuentran también países cuyo principal destino de exportaciones son los EEUU.

Otra lección aprendida es que una economía pequeña como la costarricense debe buscar la ampliación del destino de sus exportaciones no solo hacia China, sino también hacia otras economías emergentes como India y Brasil, países que, en esta crisis, lograron reactivar sus economías con rapidez.

Con respecto al canal financiero, la caída repentina del crédito internacional durante la crisis financiera puso en evidencia la alta dependencia de financiamiento externo de la banca privada costarricense. La banca privada fue la que más contrajo las colocaciones de crédito, precisamente cuando la economía también se estaba desacelerando. Este resultado nos lleva a plantear la importancia de que el sector bancario costarricense, en particular el privado, busque balancear mejor el origen de su financiamiento entre fondos externos y fondos domésticos. Hay dos posibles medidas que podrían contribuir a que la banca privada reduzca el financiamiento en moneda extranjera. Una de ellas consistiría en hacer que el financiamiento interno fuera relativamente más barato; sin embargo, dado el respaldo estatal que tienen los bancos estatales, sería aún más importante mejorar las condiciones de financiamiento en colones mediante la implementación de un seguro de depósitos bancarios. La otra medida sería establecer requisitos de encaje para los créditos internacionales, lo cual encarecería relativamente el financiamiento externo.

Esta crisis también puso de manifiesto que la vulnerabilidad frente al contagio se acrecentó por la reducción del crédito internacional y no por la tenencia de los denominados activos peligrosos o tóxicos. Las fuentes de financiamiento en América Latina provienen en gran medida del sistema bancario, por eso la vulnerabilidad financiera en esta crisis se explica por la reducción de esos flujos y no por la tenencia de los denominados activos tóxicos. La lección aprendida es que si bien Panamá, Chile

y Costa Rica son los países de América Latina con el vínculo financiero internacional más fuerte, Chile es el país que aumenta la participación del crédito internacional, mientras que Costa Rica sufrió una fuerte reducción. Además, Panamá logró compensar la contracción con ahorro doméstico mientras que Costa Rica lo hizo solo parcialmente (CEPAL, 2010).

Durante la desaceleración económica, la banca estatal costarricense cumplió un papel contra-cíclico, mientras que el comportamiento de la banca privada fue más bien pro-cíclico. En el Capítulo 2 se analiza la coordinación entre el Gobierno y los bancos estatales para aminorar los efectos de la crisis, al contribuir con la capitalización de los bancos estatales y aplicar una reducción de la tasa de interés a los créditos de vivienda de las familias de clase media.

Con respecto a la inversión extranjera directa, destacan tres lecciones aprendidas: en primer lugar, disminuyó el ingreso de IED debido a la caída en la actividad económica internacional. En segundo lugar, en el caso costarricense, parte de la inversión extranjera que ingresó al país en los años anteriores a la crisis fue realizada por cadenas bancarias internacionales que se fusionaron o adquirieron instituciones financieras locales. La estrategia de estas cadenas internacionales dependió en gran medida del financiamiento externo y en menor medida de la captación doméstica, lo que aumentó la vulnerabilidad del sistema financiero costarricense. En tercer lugar, otra parte de la IED que ingresó a Costa Rica en el período previo a la crisis se destinó a proyectos inmobiliarios, particularmente ligados al desarrollo turístico, los cuales quedaron paralizados con la crisis, de modo que se convirtió en una fuente adicional de vulnerabilidad del sistema financiero, con efectos en el sector real.

Los efectos de la crisis financiera internacional se sintieron en el empleo y en la pobreza, interrumpiendo la tendencia decreciente del porcentaje de familias bajo la línea de pobreza. El aumento en la pobreza en Costa Rica durante 2009 muestra cómo la pobreza pareciera estar correlacionada con el ciclo económico. Lo anterior amerita una revisión de los programas de apoyo a las familias más pobres, ya que la pobreza tiene un comportamiento cíclico, disminuye en el período de bonanza y aumenta con la desaceleración económica, lo cual genera dudas sobre la efectividad de los programas de reducción de pobreza.

Bibliografía

Banco Central de Costa Rica. (2008) *Inversión Extranjera Directa en Costa Rica 2007 – 2008* preliminar. Departamento de Estadística Macroeconómica. DEM-048. 22 de febrero

Banco Central de Costa Rica. (2010). División Económica. *Programa Macroeconómico 2010-2011*. San José. Enero.

Banco Central de Costa Rica. (2010). División Económica. Revisión Programa Macroeconómico 2010-2011. San José. Julio.

Bank for International Settlements. *Locational Banking Statistics*. Table 7A: External Loans and Deposits of reporting banks vis-a-vis individual countries vis-a-vis all sectors.

Briguglio, L; Cordina, G; Farrugia, N; Vella, S. (2009) *Economic Vulnerability and Resilience: Concepts and Measurements*. Oxford Development Studies 37.3: 229-247

Canales, J; Coulibaly, B; Kamil, H. (2010) “*A Tale of Two Regions: Foreign-bank lending to emerging markets differed from continent to continent*”. Finance & Development 47.1: 35-36.

Cartas, J.(2010) “*Dollarization Declines in Latin America: Latin Americans are placing more value in their own currencies*”. Finance & Development 47.1: 57.

G1 O Portal de Notícias da Globo. Economia e Negócios. Mantega anuncia nova alta do IOF para estrangeiros na renda fixa. 18 de outubro 2010.

<http://g1.globo.com/economia-e-negocios/noticia/2010/10/mantega-anuncia-nova-alta-do-iof-para-estrangeiros-na-renda-fixa.html>

G20. (2010) The G20 Seoul Summit Leaders’ Declaration November 11 – 12, http://www.g20.org/Documents2010/11/seoul-summit_declaration.pdf

International Monetary Fund. Table 1a. Indices of Primary Commodity Prices, 1999-2010.

International Monetary Fund. World Economic Outlook Database

International Monetary Fund. (2007) *World Economic and Financial Surveys*. World Economic Outlook: Spillovers and Cycles in the Global Economy. Washington DC. April.

International Monetary Fund. (2010) *Classification of Exchange Rate Arrangements and Monetary Policy Frameworks*. Datos al 30 de junio del 2004. Consultado el 13 de agosto de 2010.

<http://www.imf.org/external/np/mfd/er/2004/eng/0604.htm>

International Monetary Fund. (2010) *World Economic and Financial Surveys*. World Economic Outlook: Rebalancing Growth. Washington DC. April.

International Monetary Fund. (2010) *World Economic and Financial Surveys*. World Economic Outlook: Recovery, Risk and Rebalancing. Washington DC. October.

Kaminsky Graciela, Reinhart Carmen y Vegh Carlos .2003. *The*

Unholy Trinity of Financial Contagion. NBER Working Paper 1006. National Bureau of Economic Research. October

National Bureau of Economic Research. *Business Cycle Dating Committee*. Business Cycle Announcement. September 10th 2010.

Prasad Eswar and M.Ayhan Kose. (2010). *Emerging Markets Resilience and Growth Amid Global Turmoil*. Brookings Institution Press.

Reinhart Carmen y Rogoff Kenneth. 2009. *This Time is Different: Eight Centuries of Financial Folly*. Princeton University Press. Princeton, New Jersey.

Roubini Nouriel y Mihm Stephen.2011. *Crisis Economics*. Penguin Books. New York.

Stiglitz Joseph (2010) *Free Fall*. W.W. Norton & Company, Inc. New York

The Economist.(2009) *Economics Focus*. What if? September 10th

World Bank.(2010) *Office of the Chief Economist Latin America and the Caribbean*. From Global Collapse to Recovery: Economic Adjustment and Prospects in Latin America and the Caribbean. August.

World Bank.(2010). *Global Economic Prospects: Fiscal Headwinds and Recovery, Regional Appendix: Latin America and the Caribbean*. Washington DC. Summer.

Respuesta de Política ante la Gran Contracción

La crisis financiera contagió al unísono a las economías de América Latina, pero la intensidad de su impacto dista de ser simétrica. Además, las repercusiones de esta crisis son muy diferentes a las enfrentadas por los países latinoamericanos durante los años ochenta y noventa. Para empezar, el epicentro se ubicó en los países desarrollados y no en los países en desarrollo o emergentes. De acuerdo con Cowan, et al. (1999) los malos desempeños de los gobiernos latinoamericanos durante la década de los noventa se asocian con una ejecución pro cíclica de la política fiscal y con una alta dependencia de una reducida cantidad de bienes primarios de exportación. Si bien muchos países latinoamericanos aún mantienen esa vulnerabilidad externa, también es cierto que han diversificado la estructura de la demanda de esas materias primas y combustibles hacia mercados de rápido crecimiento en los países denominados emergentes. Este cambio permitió que varios de los países latinoamericanos redujeran su exposición a la crisis internacional. Este cambio tan importante, junto con la mejora en los equilibrios macroeconómicos resultado de las políticas de ajuste aplicadas durante las últimas dos décadas, son dos de las razones

que se han esgrimido para explicar por qué los países latinoamericanos han tenido un margen de acción más amplio frente a la Gran Contracción de las economías desarrolladas.

Si bien la magnitud del contagio dependió en gran medida en la vulnerabilidad económica de cada nación, también existen factores, como la respuesta de la política pública, que explican las diferencias observadas en el desempeño latinoamericano en esta crisis. De allí que en este capítulo se analicen las diferencias en la vulnerabilidad de Costa Rica frente a las economías latinoamericanas y en la habilidad de los gobiernos para sortear la adversidad de esta Gran Contracción.

La vulnerabilidad de una economía ante perturbaciones externas depende de la naturaleza de los vínculos que haya generado con el resto del mundo. Autores como Briguglio et al. (2009:230) la definen como “las condiciones inherentes que afectan la exposición de un país a las perturbaciones externas”. En el capítulo anterior quedó claro que Costa Rica es un país vulnerable a las perturbaciones externas no solo por sus vínculos comerciales sino también

por los financieros. Precisamente el índice de vulnerabilidad económica construido por Briguglio et al (2009:230) ubica a Costa Rica entre los países vulnerables. El Cuadro 2.1 muestra los valores del índice de vulnerabilidad económica de un grupo amplio de países calculado por Briguglio et al junto con el porcentaje de desaceleración que sufrieron las economías latinoamericanas en esta crisis internacional. El índice de vulnerabilidad incluye el grado de apertura de la economía, el grado de concentración de las exportaciones y de dependencia de importaciones estratégicas, entre las cuales se incluye la importación de energía, alimentos y materias primas industriales (Briguglio et al., 2009:232-33). La desaceleración se calculó restándole al crecimiento promedio del periodo 2009-2008 el crecimiento promedio de los años 2007-2006.

Teóricamente, es de esperar que aquellos países con un índice de vulnerabilidad bajo experimentarían

una menor desaceleración que aquellos con un índice alto. Precisamente la correlación entre ambas variables es negativa, pero débil, (-0,12). Este resultado muestra que la severidad del contagio de esta crisis internacional no solo dependió de las condiciones intrínsecas referidas a la estructura y grado de apertura del país sino también a otras características de las interrelaciones internacionales no contempladas en este índice, como son los vínculos financieros y la diversificación geográfica del comercio exterior. En efecto, la correlación entre la concentración de las exportaciones a los Estados Unidos y la desaceleración es de -0.57, lo que refleja el hecho ya comentado de que esta recesión se inició en este país, que mantiene vínculos comerciales con todos los países latinoamericanos que experimentaron mayor desaceleración.

Cuadro 2.1

Países Latinoamericanos según el índice de vulnerabilidad y tasa de desaceleración

Países	Índice de Vulnerabilidad	Desaceleración
Brasil	0,001	-2,58%
México	0,046	-6,74%
Argentina	0,100	-4,79%
Perú	0,242	-3,08%
Colombia	0,254	-5,47%
Uruguay	0,288	-0,22%
Paraguay	0,297	-4,67%
Bolivia	0,299	0,06%
El Salvador	0,362	-4,87%
Chile	0,379	-3,53%
Costa Rica	0,436	-7,51%
Venezuela	0,465	-8,34%
Honduras	0,534	-5,44%
Nicaragua	0,578	-3,02%
República Dominicana	0,768	-5,22%
Panamá	0,837	-3,80%

Se excluyeron Ecuador y Guatemala por no tener estimaciones del índice de vulnerabilidad de Briguglio.

Fuente: Datos de "Economic Vulnerability and Resilience: Concepts and Measurements" de Briguglio et al. y el cuadro 2-2.

El caso de México es muy elocuente, pues el índice de Briguglio et al. muestra que su vulnerabilidad a las perturbaciones o *shocks* externos es relativamente baja. Sin embargo, la desaceleración que experimentó su economía fue muy fuerte porque el principal destino de sus exportaciones es el mercado de Estados Unidos¹, según se analizó en el capítulo anterior. El índice de vulnerabilidad de Costa Rica es menor al de cinco países de Centroamérica y el Caribe, sin embargo, la desaceleración de su economía fue mucho mayor a la de toda la región latinoamericana, con excepción de Venezuela. Una explicación posible se encuentra en el canal de transmisión financiero. Los tres países con una participación del crédito internacional fuerte son Panamá, Chile y Costa Rica. De acuerdo con lo analizado en el capítulo anterior, en Panamá el valor del crédito internacional supera tres veces su PIB, mientras que en Chile y Costa Rica representaba el 20% de su respectivo PIB. Con la crisis esta participación aumentó en Chile a un 25%, mientras que en Costa Rica disminuyó a un 15,8%. Es decir, el vínculo financiero es un canal adicional de contagio de la crisis que también hace vulnerables a las economías, particularmente cuando estas enfrentan una reducción del crédito internacional como el experimentado en esta crisis internacional.

Habilidad para enfrentar la crisis: Costa Rica muestra una recuperación débil

El hecho de que un país sea más vulnerable a las perturbaciones externas no significa necesariamente que su recuperación económica será más lenta. De acuerdo con Briguglio et al., la habilidad de un país para enfrentar una crisis y recuperarse de ella se construye a partir de políticas domésticas. Esta habilidad se denomina resiliencia económica, y se refiere a las “acciones que toman las autoridades políticas y los agentes privados que le permiten a un país enfrentar o recuperarse de los efectos adversos de una perturbación.” (Briguglio et al., 2009:230).

El Cuadro 2.2 clasifica a los países de acuerdo con la magnitud de la recuperación de la economía observada en el año 2010 y comparada con

el promedio de crecimiento previo a la crisis internacional. A este indicador se le denomina aquí *magnitud del rebote*. Esta medida permite responder la siguiente pregunta, ¿en qué medida los países lograron alcanzar o superar las tasas de crecimiento del PIB real previas a la Gran Recesión? La magnitud del rebote es un reflejo de la resiliencia económica que efectivamente ejercieron las autoridades de cada país frente a la crisis internacional, es decir, es reflejo de la respuesta de política anti cíclica de los gobiernos. No obstante, algunas economías que previo a la crisis tuvieron tasas de crecimiento muy por encima de su crecimiento potencial, por tratarse de un período de bonanza, encontraron más difícil retomar o superar este crecimiento.

Lo primero que destaca de los resultados del Cuadro 2.2 es que todos los países, salvo Venezuela, lograron alcanzar un crecimiento positivo un año después del contagio de la crisis internacional. Este cuadro también muestra que Paraguay, Uruguay, Brasil, México, Chile y Perú lograron recuperar la tasa de crecimiento económico previo a la crisis. Salvo el caso de México, estas economías experimentaron una desaceleración leve o relativamente moderada. La economía mexicana se vio afectada por la gripe AH1N1 declarada pandemia en curso por la OMS en junio de 2009, y la chilena por el terremoto de magnitud 8,8 en la escala de Richter que sufrió este país en febrero de 2010.

Hay un segundo grupo de países, compuesto por Ecuador, Nicaragua, Bolivia y Argentina, que estuvieron muy cerca de alcanzar las tasas de crecimiento económico previas a la crisis internacional. Por eso se les agrupa con una intensidad media en el rebote.

Costa Rica, a diferencia de los países anteriores, se ubica en el grupo de economías que experimentaron, en el año 2010, una recuperación débil. Las tasas de crecimiento alcanzadas por las economías clasificadas en este grupo no solo no retoman las observadas en el período previo a la crisis internacional, sino que son la mitad o menos del ritmo de crecimiento pre-crisis, con la excepción de Panamá.

1 México es el país latinoamericano con una mayor dependencia del mercado de Estados Unidos, al cual destina el 80% de sus exportaciones. El promedio de la región latinoamericana fue el 40.7% en el 2009 (CEPAL, 2010:38)

Cuadro 2.2

**Desempeño de los países latinoamericanos según desaceleración
y magnitud del rebote económico (% de cambio)**

Grupos por magnitud del Rebote	Países	2006-2007	2008-2009	Desaceleración	2010	Magnitud de rebote
		1	2	3 = (2-1)	4	5 = (4-1)
Fuerte	Paraguay	5.54%	0.87%	-4.67%	8.96%	3.41%
	Uruguay	5.88%	5.66%	-0.22%	8.50%	2.62%
	Brasil	5.02%	2.44%	-2.58%	7.54%	2.52%
	México	4.13%	-2.61%	-6.74%	4.98%	0.85%
	Chile	4.59%	1.06%	-3.53%	5.03%	0.44%
	Perú	8.32%	5.24%	-3.08%	8.27%	-0.05%
Media	Ecuador	3.39%	3.39%	0.01%	2.90%	-0.49%
	Nicaragua	3.65%	0.63%	-3.02%	3.05%	-0.60%
	Bolivia	4.68%	4.74%	0.06%	4.04%	-0.64%
	Argentina	8.56%	3.77%	-4.79%	7.47%	-1.09%
Débil	Colombia	7.24%	1.78%	-5.47%	4.69%	-2.56%
	El Salvador	4.27%	-0.60%	-4.87%	0.96%	-3.31%
	Guatemala	5.84%	1.88%	-3.96%	2.41%	-3.43%
	Honduras	6.42%	0.99%	-5.44%	2.44%	-3.98%
	República Dominicana	9.57%	4.35%	-5.22%	5.50%	-4.07%
	Panamá	10.31%	6.50%	-3.80%	6.20%	-4.10%
	Costa Rica	8.36%	0.86%	-7.51%	3.80%	-4.56%
Sin Rebote	Venezuela	9.01%	0.67%	-8.34%	-1.30%	-10.31%

Nota: Las columnas 1 y 2 se refieren a los promedios de los dos años mencionados en cada una de ellas

Fuente: Elaboración propia con datos de FMI, World Economic Outlook Database, 2010. Datos estimados desde 2009, excepto República Dominicana a partir de 2008.

Estos resultados revelan diferencias en la habilidad para enfrentar los efectos de la crisis internacional. No es suficiente argumentar que las condiciones intrínsecas de las economías bastan para explicar esas diferencias, porque eso sería válido para la intensidad de la desaceleración pero no explica la fuerza del rebote o recuperación de la actividad económica.

Es de esperar que las autoridades económicas y políticas de los diferentes países hayan reaccionado aplicando diversas medidas con el objetivo de enfrentar el contagio. Además, como se mencionó al inicio, se supone que los países latinoamericanos estaban mejor preparados para enfrentar esta crisis por haber introducido reformas económicas para mejorar la estabilidad macroeconómica, la eficiencia con que operan sus mercados y la institucionalidad democrática.

¿Qué explica entonces, este comportamiento diferenciado en la recuperación de las economías latinoamericanas? Para responder esta pregunta se utiliza el índice de resiliencia construido por Briguglio et al (2009). Este índice se compone de variables referidas a la estabilidad macroeconómica, eficiencia del mercado, gobernanza y desarrollo social. Los valores calculados por los autores para los países latinoamericanos en cada uno de estos ámbitos, se presentan en el Cuadro 2.3. La presunción es que esos factores reflejan adecuadamente la capacidad de reacción de un país ante perturbaciones o *shocks* externos severos y, además, que estas son condiciones que se construyen en períodos relativamente largos, por lo que no se espera que sufran modificaciones significativas en el corto plazo.

El concepto de resiliencia ha sido poco explorado en el estudio de la economía. Trabajos como el de Briguglio et al, se han enfocado principalmente en analizar las economías de países muy pequeños y en vías de desarrollo. No obstante, las economías emergentes han logrado recuperarse de mejor manera que las desarrolladas durante la crisis financiera de 2008, y esto ha despertado mayor interés académico por el tema de resiliencia económica.

En ese sentido, Prasad y Kose (2010) indican que, en las dos últimas décadas, ha habido convergencia del ciclo económico entre economías emergentes y una divergencia gradual entre el ciclo de las economías emergentes y el de las economías desarrolladas; además, las fluctuaciones en los mercados financieros se han vuelto más correlacionadas entre estos grupos, pero esto no se ha convertido en mayores fluctuaciones en la actividad económica real. Didier, Heiva y Schmuckler (2011) identifican un cambio estructural en la manera en que las economías emergentes dirigen su política económica, este cambio radica en la capacidad de realizar política económica anti cíclica antes y durante la crisis del 2008, la cual se relaciona con un mejor contexto macroeconómico y con posiciones financieras internas y externas más seguras. Los autores concluyen que de esta manera se explica que las economías emergentes hayan logrado contar con mayor margen de maniobra en el tema fiscal y monetario, y que sus sistemas financieros hayan tenido balances más saludables.

La clasificación de Briguglio et al (2009) tiene deficiencias, tales como no tomar en cuenta indicadores de vulnerabilidad del sector financiero o la capacidad institucional para enfrentarla; sin embargo, es una herramienta que permite separar las características estructurales de una economía (índice de vulnerabilidad) de la capacidad de respuesta del sector público ante una crisis (índice de resiliencia), con lo cual es posible identificar cuáles economías son más resilientes, por la interacción de las características estructurales de la economía con la capacidad de realizar política económica anti cíclica.

En el cuadro 2.3 se compara este índice de resiliencia con la magnitud del rebote económico que lograron generar las economías latinoamericanas. La baja correspondencia con la respuesta observada puede atribuirse al hecho de que la resiliencia representa una *capacidad potencial de respuesta*, ya que el aprovechamiento de los factores que la componen depende de las políticas concretas que el gobierno del momento adopte.

Cuadro 2.3

América Latina: Índice de resiliencia y magnitud del rebote económico

País	Estabilidad Macroeconómica	Eficiencia de Mercado	Buena Gobernanza	Desarrollo Social	Índice de Resiliencia	Rebote
Paraguay	0,578	0,164	0,106	0,73	0,395	3,41%
Uruguay	0,523	0,376	0,537	0,874	0,577	2,62%
Brasil	0,388	0,21	0,423	0,721	0,436	2,52%
México	0,607	0,281	0,294	0,777	0,490	0,85%
Chile	0,636	0,562	0,611	0,859	0,667	0,44%
Perú	0,568	0,401	0,316	0,739	0,506	-0,05%
Nicaragua	0,024	0,486	0,187	0,566	0,316	-0,60%
Bolivia	0,468	0,36	0,174	0,619	0,405	-0,64%
Argentina	0,534	0,259	0,227	0,868	0,472	-1,09%
Colombia	0,417	0,273	0,22	0,754	0,416	-2,56%
El Salvador	0,655	0,485	0,351	0,645	0,534	-3,31%
Honduras	0,425	0,388	0,157	0,584	0,389	-3,98%
República Dominicana	0,657	0,47	0,305	0,654	0,521	-4,07%
Panamá	0,582	0,536	0,384	0,806	0,577	-4,10%
Costa Rica	0,609	0,47	0,623	0,853	0,639	-4,56%
Venezuela, RB	0,511	0,091	0	0,777	0,345	-10,31%

Fuente: Datos de "Economic Vulnerability and Resilience: Concepts and Measurements" de Briguglio et al y cuadro 2-2.

Junto con Chile, Costa Rica es el único país que obtiene calificaciones altas en todas las variables del indicador de resiliencia de Briguglio. Sin embargo, la respuesta observada la coloca entre los países con menor grado de rebote, medido por el éxito en retomar la tasa de crecimiento pre crisis.

¿Por qué Costa Rica –entre otros países– no logró aprovechar el potencial que sugiere el índice de resiliencia de Briguglio? Si el grado de rebote dependió en buena medida de las políticas específicas adoptadas por los gobiernos, procede entonces analizar cuáles fueron esas medidas concretas que Costa Rica adoptó frente a la Gran Contracción.

Lo monetario: tres metas inalcanzables simultáneamente

Costa Rica tuvo que enfrentar los efectos de la crisis global con un sistema monetario cuyo compromiso es mantener las oscilaciones del tipo de cambio entre

las bandas previamente anunciadas. Sin embargo, el Banco Central también se comprometió a controlar la inflación y a mantener la cuenta de capitales abierta sin impuestos o restricción alguna. Estos tres compromisos son imposibles de cumplir simultáneamente.

Los países de América Latina enfrentaron la recesión del 2008 con diferentes regímenes monetarios que, a efectos de contrarrestar la crisis, se traducen en distintos grados de independencia para aplicar política monetaria anti-cíclica. El sistema monetario que utiliza el tipo de cambio como un ancla nominal no permite a las autoridades monetarias ejercer una política monetaria independiente porque el Banco Central debe responder activamente comprando o vendiendo reservas para mantener un valor o rango predeterminado del tipo de cambio. En esta categoría se encuentran los países que asumieron el dólar como moneda legal, a saber, Panamá, Ecuador, El Salvador, o un tipo de cambio fijo, como Honduras, o minidevaluaciones como Nicaragua y Bolivia, o bandas cambiarias como Costa Rica.

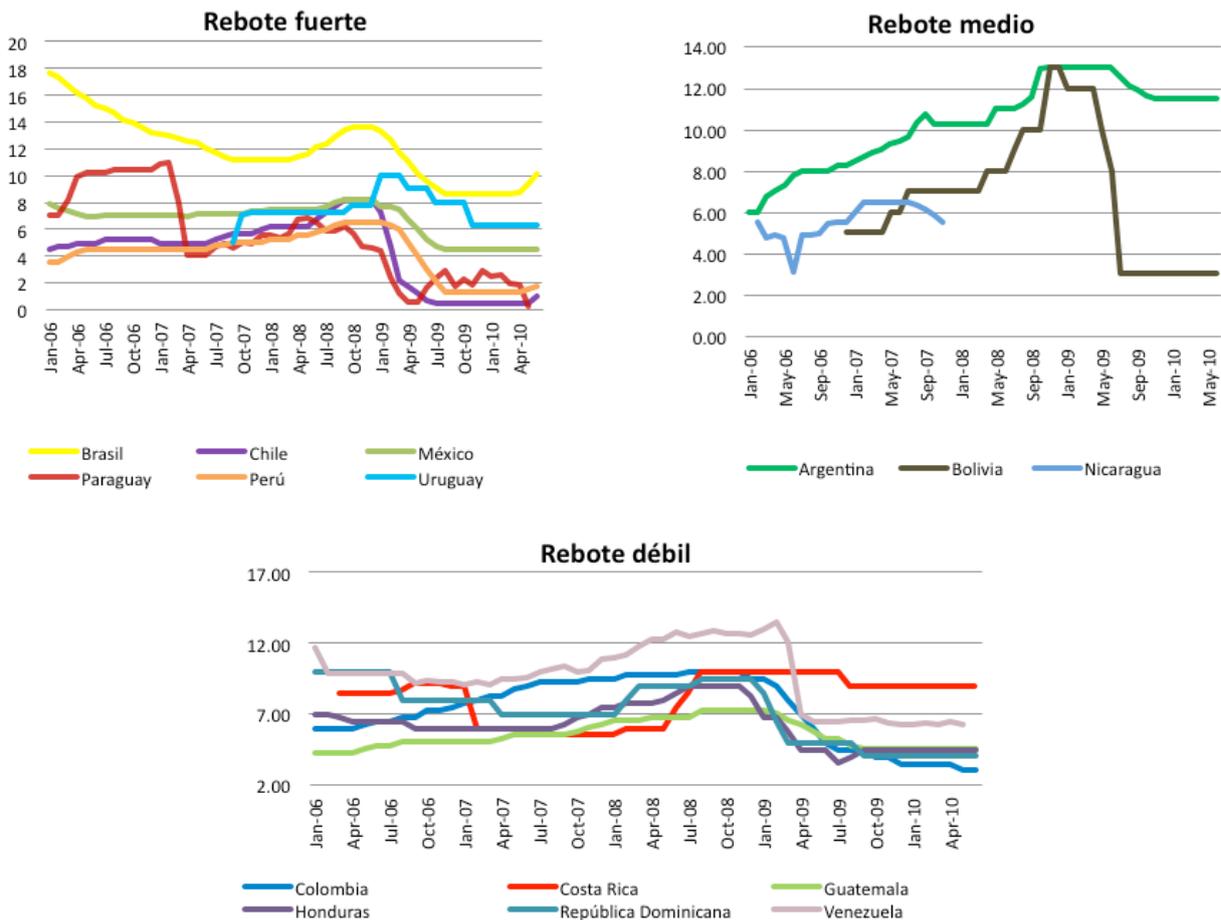
Por otro lado están los países que asumieron un sistema monetario de metas inflacionarias acompañado de un régimen cambiario que puede estar administrado o fluctuar libremente. En el primer grupo están Colombia, Guatemala, Perú y Uruguay, y en el segundo Brasil, Chile y México. Finalmente, República Dominicana y Paraguay mantenían un régimen cambiario administrado sin metas monetarias específicas,

mientras que Argentina tenía un régimen de paridad con metas en los agregados monetarios.²

En general, los países que experimentaron un efecto rebote fuerte mantenían metas de inflación y un régimen cambiario libre o parcialmente administrado. Las excepciones son Guatemala, que no logró un rebote fuerte, y Paraguay, que habiéndolo logrado no tenía metas de inflación.

Panel 2.1

América Latina. Tasas de interés de política monetaria de los países según magnitud de rebote. Enero-2006 a mayo-2010



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

2 Esta es la clasificación del Fondo Monetario Internacional para el año 2008 y consultada el 18 de marzo del 2011 en <http://www.imf.org/external/np/mfd/er/2008/eng/0408.htm>

El Panel 2.1 muestra que todos los países -con excepción de Costa Rica y Argentina- empezaron a bajar sus tasas de interés de política monetaria antes de que finalizara el año 2008, período en el cual la tasa de interés objetivo de la política monetaria de la Reserva Federal, la *Fed Funds Rate*, disminuyó a 1% después de haber estado en 5,25% en agosto de 2007, cuando iniciaron los problemas en el mercado financiero estadounidense. Sin duda alguna la reacción de la Reserva Federal de disminuir su tasa de interés era un indicador de la severidad de la crisis financiera estadounidense.

Adicional a lo anterior, el PIB en la región empezó a caer en el cuarto trimestre. Específicamente en Costa Rica, en el segundo y tercer trimestre del 2008 el crecimiento interanual del PIB se redujo a la mitad y, en los siguientes tres trimestres, experimentó tasas negativas de -1,8%, -4,5% y -2,5%, respectivamente. ¿Por qué entonces las autoridades monetarias costarricenses no actuaron de igual forma que sus homólogos latinoamericanos?

Casi la totalidad de los países adoptó políticas monetarias expansivas. Los países que aplicaron un mayor estímulo monetario fueron Chile, Paraguay, Perú y Bolivia. Sin embargo en Costa Rica, por el contrario, el Banco Central inició en mayo de 2008

un proceso de alza en su tasa de política monetaria de 6% a 10%, que sólo redujo a 9% en agosto, cuando los demás países mostraban tasas inferiores al 5%. Es decir, en ese momento el objetivo del Banco Central estaba centrado en la inflación y no en la Gran Contracción y contagio al resto de la economía mundial e inminente desaceleración de la economía costarricense.

Precisamente, la crisis internacional sorprendió al Banco Central de Costa Rica en el proceso de migración de un sistema cambiario de minidevaluaciones y control de agregados monetarios, hacia un régimen de metas de inflación, cuyas etapas no han sido aún claramente definidas por el BCCR.

Después de un extenso período durante el cual el Banco Central manejó su política monetaria mediante el control de agregados monetarios, en 2004 definió de manera formal la tasa de política monetaria como instrumento para ejecutar la política monetaria bajo el contexto de migración al esquema de metas de inflación. Sin embargo, el Banco Central ha tenido cuatro metodologías para determinar esta Tasa de Política Monetaria TPM. El Cuadro 2.4 muestra los cambios y los períodos dentro de los cuales regía cada una de estas tasas.

Cuadro 2.4

Definición de la Tasa de Política Monetaria del Banco Central

11/02/04 a 15/04/06	Tasa de interés de inversiones a 30 días plazo del Sistema de Inversiones a Corto Plazo (SICP)
15/04/06 a 3/09/07	Tasa de interés para inversiones a 1 día del SICP
3/09/07 a 29/05/08	Tasa de inversiones overnight de central Directo (DON)
29/05/08 a 2/06/11	Tasa activa del BCCR en el Mercado Interbancario de Dinero (MIB) a un día plazo

Fuente: Tenorio (2008).

Las primeras tres tasas corresponden a tasas pasivas para el Banco Central, es decir, son tasas de captación, mientras que la última modificación corresponde a una tasa activa para el BCCR, o sea, es una tasa a la cual el Banco Central otorga préstamos a los bancos comerciales.

En el período en que el Banco Central mantuvo la TPM como una tasa pasiva, la correlación con la tasa

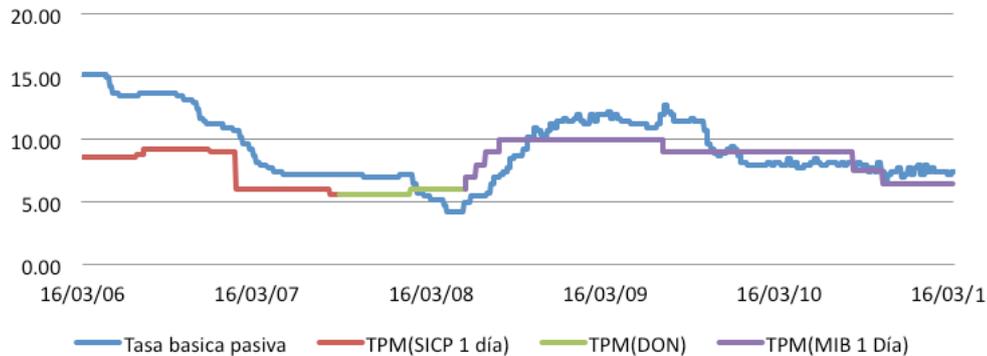
Básica Pasiva fue de 0,89, es decir, la transmisión de la política monetaria del Banco Central aparentemente era efectiva. Durán y Esquivel (2008) estiman que el traspaso de variaciones de la TPM hacia la tasa pasiva de los bancos comerciales se aceleró después de la introducción de las bandas cambiarias en octubre del 2006. En mayo de 2008 el Banco Central de Costa Rica cambió la definición de la tasa de política

monetaria como aquella que fija la Junta Directiva del Banco para préstamos en el Mercado Integrado de Liquidez a un día plazo. Esta decisión pretendía dotar de herramientas monetarias al Banco Central, sin embargo, se introdujo en medio del contagio de la crisis internacional. La brecha entre ambas tasas de

interés, según se observa en el Gráfico 2.2, muestra que aún el Banco Central no estaba listo para hacerlo con efectividad. Precisamente la correlación entre la nueva Tasa de Política Monetaria y la Tasa Básica Pasiva se redujo a un 0,67.³

Gráfico 2.2

Tasa Básica Pasiva y Tasa de Política monetaria



Fuente: Banco Central de Costa Rica.

A mediados de 2008 se dio una depreciación generalizada en las monedas latinoamericanas como respuesta a la disminución en los flujos de comercio exterior y los flujos de capital hacia América Latina. Costa Rica no fue la excepción. Entre julio del 2008 y agosto del 2009 el BCCR se vio obligado a defender la banda cambiaria superior vendiendo dólares para cubrir el exceso de demanda de dólares que provocaba el tipo de cambio pegado a la banda superior. Esta intervención del BCCR para defender el tipo de cambio nominal provocó una disminución de la oferta monetaria precisamente cuando la economía se estaba contrayendo. Es decir, el sistema monetario anclado en las bandas cambiarias tuvo un carácter pro cíclico, tanto en la fase expansiva, previo al estallido de la crisis, como en la fase recesiva del ciclo económico, aspecto que será explicado con más detalle por Cordero en el Capítulo 3.

Se acotó la flexibilidad cambiaria

Al iniciar la Gran Contracción, Costa Rica era el único país de América Latina que mantenía un régimen de bandas cambiarias. La crisis tomó a Costa

Rica en el proceso de transición hacia un régimen cambiario flexible con metas de inflación, según lo anunciaron las autoridades del Banco Central. El régimen de bandas cambiarias permite al tipo de cambio oscilar entre un límite inferior y otro superior previamente anunciados por el Banco Central. Esta flexibilidad, aunque acotada, significa que los agentes económicos tienen que enfrentar un nuevo riesgo: el cambiario.

La variabilidad en el tipo de cambio ha sido objeto de discusión en Costa Rica, no solo por los cambios repentinos --como el observado en marzo del 2008--, sino también por la apreciación con respecto al dólar y su prolongada permanencia en el límite inferior. Sin embargo, si Costa Rica hubiese alcanzado un régimen cambiario más flexible con metas de inflación, como el de Chile, México o Brasil, la volatilidad del tipo de cambio habría sido mucho mayor durante esta crisis internacional. Como veremos a continuación, la volatilidad pudo haber sido el doble de la experimentada, aumentando el riesgo cambiario, lo cual habría sido aún más difícil de enfrentar para los costarricenses.

3 Esto ha sido señalado por el BCCR como un factor que aún impide migrar hacia un esquema cambiario de "flotación administrada".

El Panel 2.2 muestra el comportamiento del tipo de cambio en los países de América Latina, entre enero del 2005 y febrero del 2010, ordenados por la clasificación según magnitud de rebote. Los países que tuvieron un rebote fuerte, como Brasil, Chile, México y Perú, experimentaron también mayor volatilidad del tipo de cambio. El porcentaje de variación con respecto al promedio del tipo de cambio, o coeficiente de variación, fue de un 13,4%, 7,6%, 9,6% y 6,3%, respectivamente, para estos países, los tres primeros con un régimen cambiario flexible y metas inflacionarias. Colombia, si bien no logró un rebote fuerte, también mantiene un régimen administrado con metas inflacionarias. El coeficiente de variación del peso colombiano fue de 11,0%. Durante ese mismo período el colón costarricense osciló menos que las monedas anteriores, pues su coeficiente de variación fue un 5%.

Un rasgo importante a destacar de esta crisis son los movimientos conjuntos de estas monedas. Desde mediados del año 2006 hasta mediados de 2008, se observa una apreciación nominal conjunta de las monedas latinoamericanas, principalmente del real brasileño, el peso colombiano y el guaraní, que sufrieron apreciaciones de hasta un 40% con respecto al nivel de inicios de 2005. Incluso el colón costarricense se movió en conjunto con las demás monedas latinoamericanas, a pesar de estar acotado por el sistema de bandas cambiarias.

Desde la entrada en vigencia del sistema de bandas, el tipo de cambio colón/dólar estuvo pegado a la banda inferior. Cuando en noviembre del 2007 el BCCR decidió bajar la banda inferior o piso, el tipo de cambio se ubicó nuevamente sobre ella, obligando al BCCR a acumular reservas y a defender la banda hasta abril del 2008. En ese lapso el colón se apreció

5,4% con respecto al dólar, que es lo que permitía el piso cambiario, el resto del ajuste lo hizo el Banco Central acumulando reservas.

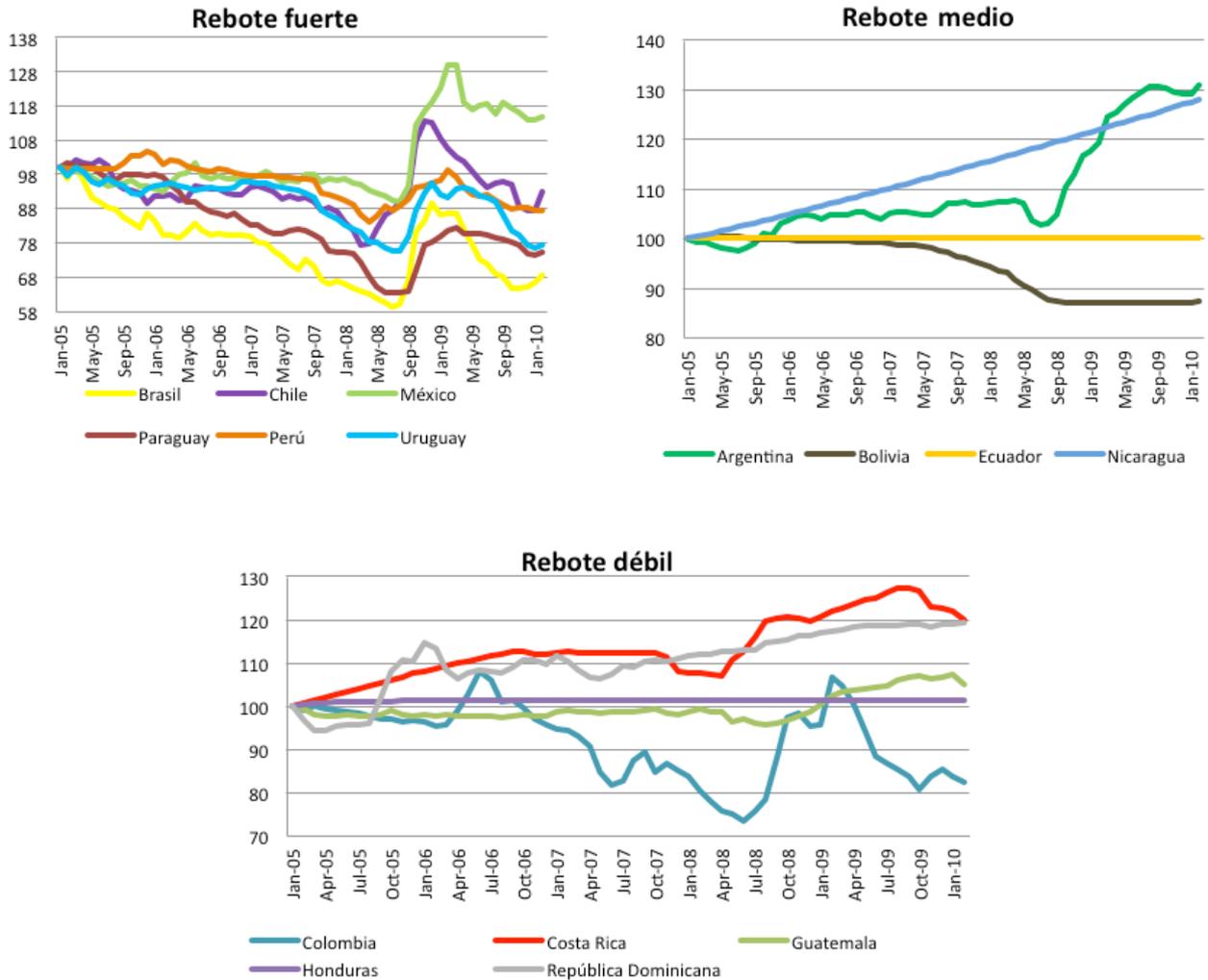
A partir de abril de 2008 se da una depreciación nominal de prácticamente todas las monedas salvo las de paridad fija. De nuevo el colón costarricense no es la excepción. De marzo a agosto de 2008 la depreciación nominal fue de un 11,6%, y habría sido mayor si no se hubiera dado la intervención del Banco Central para defender la banda superior del tipo de cambio.

El proceso de depreciación empezó a revertirse en 2009 ante el rebote que experimentaron la mayoría de las economías de la región. Esta nueva apreciación se explica fundamentalmente por la entrada de capitales a países con tasas de interés relativamente altas como Brasil, Uruguay y Costa Rica. Adicional a lo anterior, en Costa Rica se dio un proceso de desdolarización del crédito y de la riqueza financiera que ejerció presión hacia la apreciación del colón.

Sin embargo, el factor más importante que alimenta la apreciación de las monedas es la abundante liquidez internacional producto de las políticas monetarias expansivas de los países desarrollados y, en particular, de los Estados Unidos. Lo anterior ha generado diferenciales importantes de rentabilidad que favorecen los flujos de capital hacia los países emergentes. Este es un tema que preocupa a los gobiernos de la región por el efecto negativo que tiene sobre la competitividad de sus productos. No obstante, la existencia de un límite inferior para el tipo de cambio en Costa Rica acota el riesgo de apreciación nominal durante el presente período de recuperación. Aun así, entre setiembre de 2009 y el mismo mes de 2010 el colón se apreció 13% en términos reales y la cuenta comercial se deterioró.

Panel 2.2

**América Latina, tipos de cambio nominal de los países, según magnitud del rebote económico
Enero 2006 a Febrero 2010**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

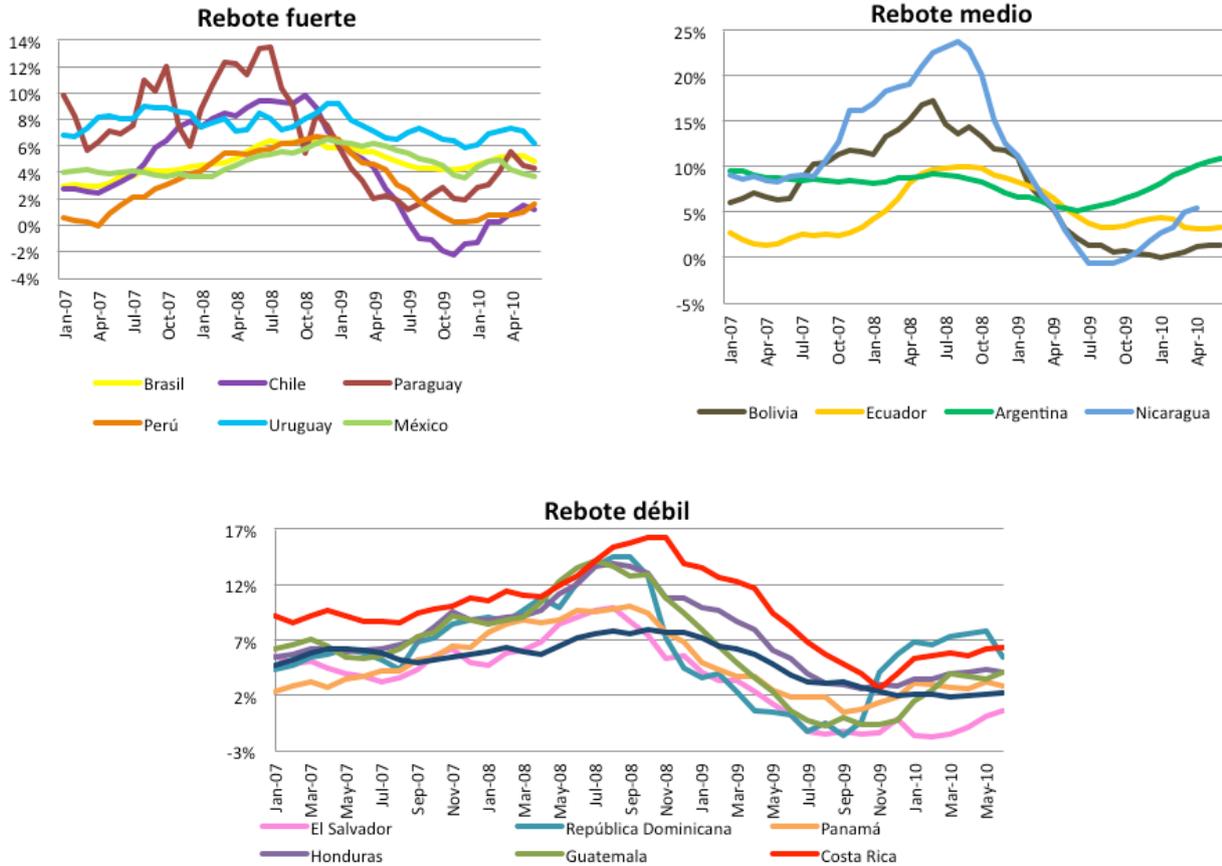
La crisis permitió reducir la tasa de inflación

En general, hubo presiones inflacionarias durante la fase expansiva del ciclo y hasta finales del 2008. A partir de ese momento se experimentó una reducción

drástica que llegó incluso a tasas negativas en cinco países durante parte del 2009 e inicios del 2010. El proceso se revirtió a finales del 2009, con el inicio de la reactivación. Tal como se aprecia en el Panel 2.3, el patrón de la evolución de precios fue similar en los tres grupos, pero a niveles distintos. El promedio de inflación más bajo lo alcanzaron los países de rebote fuerte.

Panel 2.3

América Latina, tasas de inflación interanual de los países, según magnitud del rebote económico Enero 2006 a Mayo 2010



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

La única excepción dentro de la región es Venezuela (no incluida en los gráficos), donde la inflación interanual llegó a un máximo de 36% entre setiembre del 2007 y setiembre de 2008 y, tras el impacto de la recesión, solo bajó hasta 25% en enero del 2010, para volver a superar el 31% en mayo de ese año.

En el caso de Costa Rica, factores como la contracción del sector real, la disminución en el precio internacional de los alimentos y las materias primas, la intervención en la banda superior del tipo de cambio y la política monetaria del BCCR confluyeron para que la inflación interanual bajara desde 16,3% en octubre de 2008 hasta 4% a finales de 2010. Pero la inflación en Costa Rica se mantuvo, generalmente, por encima de la de los demás países de la región, excepto Venezuela.

Costa Rica está entre los países de América Latina que no sufrieron una deflación, mientras que Chile, Guatemala, República Dominicana y El Salvador sí la padecieron. Panamá y El Salvador son países que utilizan el dólar como moneda de curso legal. Ambos sufrieron una deflación, pero la de este último país fue la más prolongada. El reto actual de las autoridades económicas del Banco Central de Costa Rica es mantener la tasa de inflación alrededor del 5% anual.

Política Fiscal

Una política fiscal orientada a contrarrestar la desaceleración de la actividad económica puede apoyarse en una reducción temporal de las tasas impositivas, en un aumento del gasto público o una

combinación de estas herramientas. Con respecto a la primera opción, la caída en los ingresos fiscales fue uno de los efectos secundarios que sufrieron las economías latinoamericanas en esta crisis internacional. Este efecto comprometió el margen de maniobra de los gobiernos para aplicar medidas que contrarrestaran la desaceleración y la caída de la actividad económica, particularmente en lo que a reducción de tasas impositivas se refiere.

Gavin et al (1996), resaltan que, en pasadas crisis, Latinoamérica dependía en una alta proporción de los impuestos indirectos e ingresos no tributarios, los cuales presentan mayor volatilidad que los impuestos directos. Esta condición básicamente se mantiene al día de hoy, pues en 2008 los impuestos directos representaron para América Latina el 5,6% del PIB y los indirectos el 9,5% del PIB, lo cual contrasta con el 15,3% y 11,3%, respectivamente, de los países de la OCDE. Por otra parte, la volatilidad de los ingresos fiscales es tres veces mayor en América Latina que en los países desarrollados. (CEPAL, 2010: 53).

Bolivia, Chile, Ecuador, México y Venezuela, son países que registran un componente muy significativo

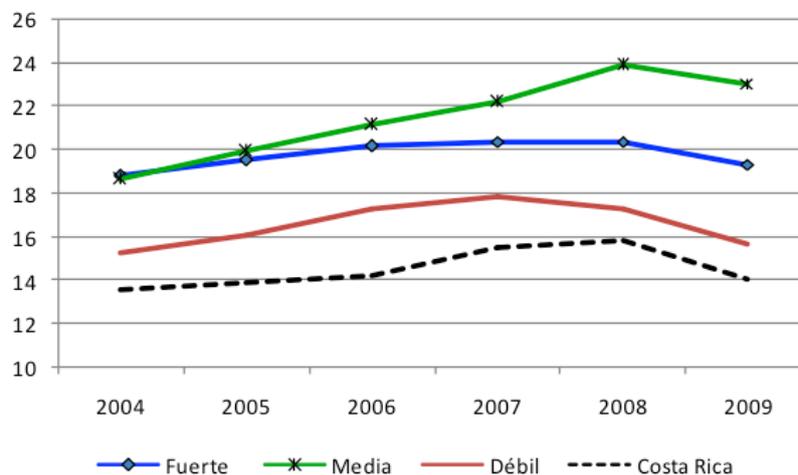
de ingresos de carácter no tributario asociados a la exportación de materias primas básicas. La importancia relativa de esos ingresos varía entre 7% y 13% del PIB de esos países. Panamá recibe también aproximadamente un 7% anual del PIB por el servicio del Canal. Es decir, los ingresos fiscales de esos países dependen en buena medida del comportamiento del precio de esos bienes primarios, de los fletes o del volumen de comercio mundial, en el caso del Canal de Panamá.

Aunque en Costa Rica no existe ese componente de ingresos no tributarios relacionados con la explotación de recursos estratégicos, la estructura de los ingresos tributarios es similar al promedio latinoamericano. Los impuestos directos representaron en 2008 el 5% y los indirectos el 10,3% del PIB. Sin embargo, la carga tributaria costarricense en 2008 era de 15,5%, monto que está por debajo del promedio latinoamericano de 17,8%, y una de las cargas tributarias más bajas de la región.

El Gráfico 2.5 muestra los datos correspondientes a los niveles promedio⁴ de ingresos totales del gobierno central con respecto al PIB de los países clasificados en cada uno de los tres grupos definidos según la intensidad del rebote, así como el nivel de Costa Rica.

Gráfico 2.5

Promedio de ingresos del gobierno central con respecto al PIB de los países latinoamericanos, según magnitud del rebote (% del PIB)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

4 Se utilizan promedios simples, para evitar que el promedio de un grupo refleje la situación de los países grandes. El dato de Bolivia para 2009 se estimó aplicando el cambio en los ingresos del gobierno general al valor del 2008 para el gobierno central; Bolivia se clasifica en el grupo de rebote medio. Lo mismo se hizo con el gasto.

El Gráfico 2.5 permite constatar el aumento generalizado que experimentaron los ingresos de los gobiernos latinoamericanos como porcentaje del PIB durante la fase expansiva del ciclo, hasta 2007. Todavía en 2008 algunos países, sobre todo de Centroamérica y del grupo de rebote medio, lograron incrementar la carga tributaria, pero ya en 2009 el contagio de la crisis internacional afectó los ingresos fiscales de todos los países, con las únicas excepciones de Paraguay y Argentina⁵. Por consiguiente, Costa Rica enfrenta la crisis internacional con una carga tributaria creciente, pero baja si se compara con el promedio de los otros países de América Latina.

Dadas las características anteriores, es de esperar que el margen de maniobra de los países para enfrentar la crisis con una reducción de las tasas impositivas fuera muy reducida. Efectivamente, de acuerdo con CEPAL (2010:35) únicamente Brasil, Chile, Argentina y, en menor grado, Perú, adoptaron medidas de disminuciones temporales de impuestos⁶. Todos los países anteriores, salvo Argentina, están en el grupo que experimentaron un rebote fuerte.

Según CEPAL (2010), Costa Rica autorizó la aplicación de una depreciación acelerada para el impuesto de renta, sin embargo, según esta misma

fente, su impacto no había sido evaluado. Pero, como se analiza a continuación, las medidas fiscales para contrarrestar el contagio se centraron en un aumento permanente del gasto público.

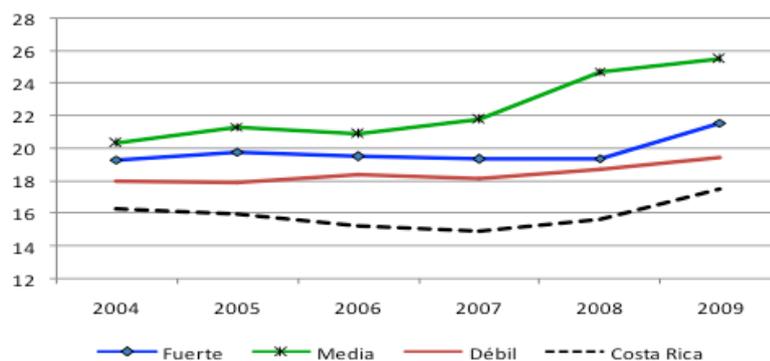
Aumenta el gasto público pero se concentra en gasto corriente

El gasto público fue la herramienta más utilizada por los gobiernos latinoamericanos para enfrentar los efectos de la crisis internacional. Fue allí donde encontraron un mayor margen de maniobra para contrarrestar los efectos adversos del contagio de la crisis internacional. El Gráfico 2.6 muestra que, independientemente de la intensidad del rebote económico, los países de los tres grupos aumentaron en forma importante el gasto total de los gobiernos centrales.

En el gráfico destaca el grupo de países de rebote medio, cuyo nivel de gasto con respecto al PIB no solo es mayor que el de los otros dos grupos, sino también aumentó un año antes, en 2008. El incremento en los dos últimos años estuvo muy influido por Argentina y Ecuador.

Gráfico 2.6

América Latina, gasto total y préstamo neto del gobierno central, según magnitud de rebote (En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

5 México y Uruguay también lograron al menos mantener la relación de ingresos a PIB en 2009. En el caso de Argentina contribuyó un préstamo de US\$10.000 millones del FMI y US\$7.700 millones en rentas de activos financieros de la Administración Nacional de la Seguridad Social, que se relaciona con el traslado del sistema de pensiones de capitalización individual al Estado. (CEPAL, Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2009-10:97).

6 En el caso de Chile, la disponibilidad de los recursos del Fondo de Estabilización Económica y Social (FEES), acumulados gracias a los precios favorables del cobre durante el período previo a la crisis, fue un factor importante en esta coyuntura.

Precisamente en octubre de 2009, Ecuador implementó un programa de estímulo equivalente a 4,9% del PIB, con recursos provenientes de utilidades del Banco Central que se canalizaron principalmente al sector privado por medio de la banca pública. (CEPAL, 2010:127).

Los países del grupo de rebote débil, donde se ubica Costa Rica, también habían incrementado el gasto público aún antes de recibir los efectos del contagio de la crisis internacional, mientras que los países del grupo de rebote fuerte claramente incrementaron el gasto público en 2009.

Composición del aumento del gasto público

No obstante lo anterior, la forma en que los diferentes gobiernos latinoamericanos aumentaron el gasto público, difirió. El rasgo más sobresaliente es la concentración del incremento en los gastos corrientes. Salvo República Dominicana, Panamá y Bolivia, cuyo gasto corriente más bien disminuyó, el resto de los países latinoamericanos incrementaron su gasto corriente en 2009. Costa Rica, al igual que Brasil, lo aumentó en poco más de 2% del PIB, mientras que en Paraguay, Chile y Argentina, el incremento rozó el 3% del PIB.

En contraste con lo ocurrido con el gasto corriente, en la mayoría de los países de la región, entre ellos Costa Rica, los gastos de capital mostraron una contracción en 2009. Aunque en nueve países hubo aumento en el gasto de inversión pública, únicamente en cuatro (Paraguay, Perú, Chile y Panamá) el incremento fue significativo, equivalente al 1% o más del PIB (ver Cuadro A.1)

¿Cuáles fueron las medidas específicas que introdujo el gobierno de Costa Rica?

La respuesta del gobierno de Costa Rica estuvo basada en un conjunto de medidas presentadas en enero del 2009 por el Presidente de la República, Oscar Arias Sánchez, denominado “El Plan Escudo: protección social y estímulo económico frente a la crisis internacional”. Las medidas de protección social reforzaron los mecanismos ya existentes en Costa Rica. Como dijo el propio Presidente “No hemos

tenido que correr a crear mecanismos de asistencia social para las familias más humildes de Costa Rica. Esos mecanismos operan desde hace muchos meses” (Arias Sánchez 2009:1). Si bien este tema será analizado con mayor amplitud en capítulos posteriores, en el Recuadro 2.1 se resumen las principales medidas contenidas en el Plan Escudo. Los destinatarios de las medidas, definidos expresamente en el Plan Escudo, eran las familias, los trabajadores, las empresas y el sector financiero.

Con respecto a las medidas dirigidas a las familias, estas explican parte del incremento de 13,4% en el rubro de transferencias y subsidios. Varias de estas medidas serán analizadas en capítulos posteriores. Sin embargo, lo que no se mencionó en el Plan Escudo fue el incremento salarial del gobierno central de un 26,7% (cuadro A.1).

Asimismo, el Plan Escudo no menciona ninguna medida o subsidio a la persona desempleada. Por el contrario sí propone la introducción de diferentes modalidades de trabajo, así como la promulgación de una nueva legislación laboral con la intención de proteger el empleo en momentos de crisis y la revisión del Código Laboral para incluir nuevas formas de jornada laboral. El incremento en el desempleo con la crisis y el seguro de desempleo son temas que serán objeto de análisis en capítulos posteriores (Vindas et al, Trejos y Sauma). Sin embargo, el Plan Escudo pone en evidencia que los mecanismos existentes no eran suficientes para enfrentar con celeridad los efectos en el desempleo de la contracción económica. Esta es una tarea pendiente.

Si bien el Plan Escudo menciona la intención de aumentar la inversión pública, los gastos del gobierno en inversión más bien se redujeron (cuadro A.1). Este es el Talón de Aquiles de la política pública costarricense. Los mecanismos administrativos y legislativos existentes no tienen la agilidad requerida para aumentar el gasto en inversión pública como sí lo hicieron ocho de los países latinoamericanos. También afecta, en el caso de Costa Rica, la falta de un programa de inversiones públicas de largo plazo. En Costa Rica, la formación bruta de capital cayó un 30% en el 2009, lo cual duplica la contracción sufrida por la mayoría de los países de América Latina. Ni siquiera en Chile y México, que sufrieron shocks adicionales adversos, fue tan fuerte la disminución en la inversión, pues esta disminuyó un 26,1% y un 10,1% respectivamente⁷.

7 Las cifras de los países provienen de CEPAL(2010)

Recuadro 2.1

Plan Escudo: protección social y estímulo económico frente a la crisis internacional**Resumen de medidas****Medidas destinadas a las familias:**

1. Un incremento del 15% de las pensiones no contributivas, a las cuales el Gobierno ya le había aplicado tres incrementos previos.
2. Alimentación para los fines de semana a los niños y niñas de los CEN-CINAI en los 37 cantones de menor desarrollo humano.
3. Ampliación del Programa Avancemos de 132 000 a 150 000 jóvenes.
4. Condonación de deudas atrasadas por préstamos a vivienda a 2100 familias de escasos recursos e incremento del monto del Bono de Vivienda.
5. Solicitud a los bancos estatales y al Banco Popular de aplicar una reducción del 2% en las tasas de interés de todos los préstamos de vivienda menores de €50 millones de colones (alrededor de \$ 100 000), por un período de dos años hasta finales de 2010.

Medidas destinadas a los trabajadores:

1. Implementar nuevas modalidades de trabajo.
2. Programa de becas del INA para capacitar a 5000 trabajadores de empresas afectadas por la crisis. El INA les dará una beca de €200 000 colones siempre y cuando el patrono continúe pagando las cargas sociales y ofrezca la infraestructura para la capacitación.
3. Programa para Jóvenes Empresarios del Ministerio de Trabajo, con la colaboración del INFOCOOP, la UNED y el Banco Popular.
4. Ampliación de la cobertura del seguro de salud de los desempleados de tres a seis meses por parte del CCSS.
5. Reforzar la función empleadora destinando el 5% del PIB a inversión pública

Medidas destinadas a las empresas

1. Prioridad a las micro, pequeñas y medianas empresas destinando €222.700 millones de colones por medio de la Banca para el Desarrollo.
2. Solicitud a los bancos estatales y al Banco Popular para que apliquen readecuaciones de deudas y reducción en un 2% de las tasas de interés a los préstamos de las MIPYMES.
3. Permitir temporalmente la apreciación acelerada de activos, durante el 2009 y prorrogable al 2010.
4. Reducción a 30 días hábiles el pago a proveedores del sector público.

Medidas destinadas al sector financiero

1. Capitalización de los bancos estatales por \$117,5 millones de dólares
2. Impulso en la Asamblea Legislativa de la ley sobre deuda subordinada
3. Trámite de un préstamo por \$500 millones de dólares con el Banco Interamericano de Desarrollo, BID, para fortalecer la capacidad del Banco Central para respaldar la banca nacional

Fuente: A partir de la presentación del Presidente de la República de enero de 2009.

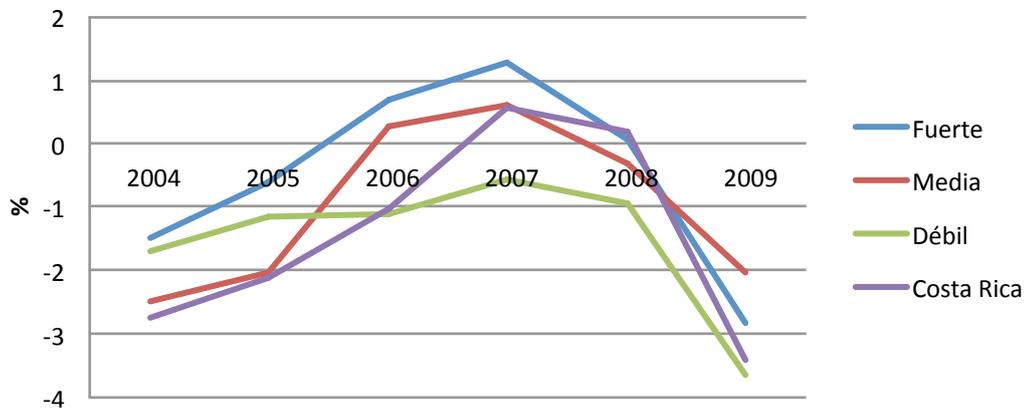
Finalmente, es importante destacar nuevamente el rol de la banca estatal en esta crisis internacional. En el Capítulo 1 se señaló el comportamiento contra-cíclico del crédito de los bancos estatales frente al de la banca privada, que fue pro-cíclico. Las medidas reseñadas en el Recuadro 2.1 reflejan una coordinación entre el gobierno y los bancos estatales para aminorar los efectos de la crisis. No solo se capitalizaron los bancos estatales sino también se aplicó una reducción de la tasa de interés a los créditos de vivienda de familias de clase media. En este sentido, el propio Presidente de la República, reconoció la importancia que tuvo la banca estatal en esta crisis, al afirmar en su presentación del Plan Escudo que, “Los costarricenses somos afortunados en tener una banca del Estado cuya meta principal no es maximizar utilidades, sino servirle al pueblo de Costa Rica. Aprovecho esta oportunidad para instar a los bancos privados a estudiar las posibilidades de aplicar políticas similares, como una muestra de solidaridad”. (Arias Sánchez 2009:3).

De superávit a déficit fiscal

Los gobiernos de la región se movieron de resultados superavitarios a deficitarios entre 2008 y 2009, como se observa en el Gráfico 2.7. Lo anterior es el resultado de la contracción de ingresos debida a la crisis y del aumento en los gastos por las políticas anti cíclicas. Aunque los promedios muestran diferencias de nivel entre grupos, en la realidad en cada grupo hay países que nunca experimentaron superávit durante el período analizado (como Perú, Uruguay y Brasil en el grupo de rebote fuerte) y otros que mantuvieron superávit en todo el período o en todos excepto 2009, como Argentina, en el grupo medio, y Panamá, en el de rebote débil. De manera que el incremento del déficit fiscal de Costa Rica no fue un desempeño atípico. En general, las políticas seguidas durante las dos décadas anteriores y la fase expansiva del ciclo colocaron a estos países en una posición macroeconómica más favorable para enfrentar la crisis, con niveles de deuda relativamente bajos y situaciones fiscales también mejores que en crisis anteriores.

Gráfico 2.7

América Latina, resultado global del gobierno central, según magnitud del rebote económico (En porcentajes del PIB)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Lecciones aprendidas

Del análisis de la capacidad de respuesta de los países ante la Gran Contracción es posible extraer algunas lecciones. La región latinoamericana se favoreció en su conjunto de condiciones macroeconómicas más estables que en crisis anteriores, lo que facilitó la adopción de políticas contra-cíclicas. Si bien todas las economías latinoamericanas, salvo Venezuela, lograron tasas de crecimiento positivas un año después de sufrir el contagio, no todas lograron retomar el ritmo de crecimiento previo a la crisis internacional. Desafortunadamente, Costa Rica está entre las economías que lograron un rebote débil a pesar de contar con las condiciones para lograr una recuperación mayor, pues está entre los países con un índice de resiliencia alto.

La segunda lección es que la crisis puso de manifiesto que, en muchos de los países de la región, todavía subsisten condiciones que los tornan vulnerables ante choques recesivos externos. Entre estas condiciones, la más importante es la estructura tributaria dependiente de impuestos indirectos e ingresos de recursos naturales. Ante una desaceleración de la economía mundial, esta condición provoca una mayor volatilidad en los ingresos fiscales. Costa Rica está en ese grupo de países y el reto que enfrenta es balancear los beneficios que recibe de la apertura comercial y financiera con una estructura tributaria que le permita contrarrestar mejor los efectos adversos de una contracción de las economías desarrolladas.

En tercer lugar, el estímulo fiscal fue una respuesta extendida entre los países de la región latinoamericana; sin embargo, la composición de ese estímulo fue diferente entre ellos. Si bien aquellos estímulos basados en gasto corriente contribuyen a compensar la caída en la demanda agregada, generan problemas posteriores de sostenibilidad fiscal, en el tanto el estímulo sea de carácter permanente. Esta es la situación que enfrentan varios países de la región, incluido Costa Rica. Durante la Administración Chinchilla el gobierno debió financiar gasto corriente con endeudamiento interno, lo que en principio no le está permitido hacer. El desequilibrio fiscal continúa gravitando sobre la estabilidad macroeconómica y

se cuestiona la sostenibilidad del déficit fiscal, tema que será analizado con más detalle en el capítulo de Rojas y Lücke.

En cuarto lugar, las dificultades que enfrenta el gobierno de Costa Rica para construir infraestructura se pusieron en evidencia en esta crisis internacional. En Costa Rica la inversión con respecto al PIB sufrió una de las caídas más fuertes en América Latina. Desafortunadamente esa caída no se vio compensada por un aumento oportuno de la inversión pública. Como lo mencionó Fernando Herrero, Ministro de Hacienda en la administración de Laura Chinchilla, “[d]adas las restricciones de tiempo y la inexistencia de proyectos de inversión listos para ser ejecutados, la Administración Arias tuvo que sostener la demanda agregada principalmente mediante la expansión del gasto corriente”⁸. Esta habría sido una medida efectiva para contrarrestar la caída en la inversión privada y mejorar la infraestructura. Sin embargo, la capacidad de respuesta del gobierno no fue oportuna. Este tema sigue siendo uno de los retos más importantes de la política pública costarricense.

En quinto lugar, la habilidad de un país para enfrentar una crisis y recuperarse de ella se construye a partir de políticas domésticas. En Costa Rica, esa resiliencia económica dependió de la coordinación entre el Ministerio de Hacienda y el Banco Central. No hubo congruencia entre el carácter anti-cíclico de la política fiscal y la política monetaria, lo que restó efectividad al estímulo fiscal. La política monetaria en Costa Rica tuvo un carácter pro-cíclico, tanto durante la fase expansiva del ciclo como en la recesiva. Lo anterior se explica por el sistema monetario vigente, el cual se orienta a sostener el régimen de bandas cambiarias que adoptó Costa Rica en octubre de 2006. Este sistema permite a las autoridades del Banco Central reducir la volatilidad del tipo de cambio, pero la defensa de los límites de las bandas les limitó el espacio para contrarrestar los efectos adversos del contagio. La defensa de la banda superior contribuyó a reforzar la desaceleración de la actividad económica en momentos en que las restantes economías aplicaban una política monetaria expansiva. La defensa de la banda inferior amplió la oferta monetaria en momentos en que se

8 Fernando Herrero. “Política Fiscal en Costa Rica”. Opinión. La Nación. 16 de setiembre del 2011.

buscaba consolidar la tasa de inflación alrededor del 5%. Con este sistema monetario, el dilema que enfrentan las autoridades monetarias está entre la volatilidad del tipo de cambio y la consolidación de una inflación baja.

En sexto lugar, la severidad del contagio de esta crisis internacional no solo dependió de las condiciones intrínsecas referidas a la estructura y grado de apertura del país, sino también de los vínculos financieros y de la diversificación geográfica del comercio exterior. Por ejemplo, entre los países menos afectados y que lograron recuperar el nivel de crecimiento pre crisis, se encuentran aquellos cuyas exportaciones a Estados Unidos representaban menos del 20% del total. En algunos de ellos, como Bolivia y Paraguay, el comercio intrarregional es muy elevado, mientras que en otros, como Chile, Perú y Brasil, tienen un peso importante las ventas al mercado de China o a otros mercados del mundo. En ese sentido, la estrategia seguida por Costa Rica de diversificar tanto los productos como los mercados de destino contribuyó a reducir su vulnerabilidad, pero los vínculos financieros asociados al desarrollo inmobiliario turístico la aumentaron. Evidencia de lo anterior es la fuerte caída de la inversión con respecto

al PIB que sufrió Costa Rica. Este efecto podría explicar, en parte, por qué el rebote o recuperación de la economía costarricense es mediocre frente a la de otros países de América Latina.

Finalmente, una crisis que inicia en el sector financiero de Estados Unidos llega a afectar el empleo y el nivel de pobreza de los países alejados de ese epicentro. El reto de una economía pequeña y abierta como la costarricense es alcanzar un equilibrio entre los beneficios y amenazas de la apertura económica. La experiencia vivida en esta Gran Contracción puso en evidencia que el contagio, aunque a fuego lento, termina por afectar a los más pobres. En este sentido, el gasto social cumple una función muy importante como amortiguador de ese efecto. Algunas de las medidas adoptadas por Costa Rica dentro del Plan Escudo coinciden con las implementadas por otros países. El gobierno de Costa Rica utilizó los mecanismos existentes para compensar a las familias más pobres de los efectos de la crisis. La efectividad de estas medidas será analizada con más detalle en otros capítulos de este libro (Trejos, Sauma y Fallas).

Anexo

Cuadro A.1

América Latina, Composición del gasto del gobierno central con respecto al PIB de los países, según magnitud de rebote. 2008-2009

Grupos por Magnitud de rebote	Países	Gasto total ¹	Gasto Corrientes							Gasto de capital	
			Sueldos y salarios		Subsidios y transferencias			Resto de Gasto Corriente		2008	2009
		2008	2009	2008	2009	2008	2009	2008	2009		
Fuerte	Paraguay	14.83	19.57	3.67	3.86	5.66	5.09	2.84	6.05	2.7	4.6
	Uruguay	21.09	21.85	4.22	4.72	8.8	9.43	6.3	6.12	1.77	1.58
	Brasil	25	27.04	4.35	4.83	12.32	12.71	3.61	4.86	4.72	4.64
	México	18.55	19.19	7.48	8.14	6.65	7.53	0.9	0.85	3.52	2.67
	Chile	20.97	24.39	3.97	4.6	10.61	11.99	2.59	3.12	3.8	4.68
	Perú	15.92	17.36	3.73	4.08	7.07	5.53	2.77	3.99	2.35	3.76
Media	Ecuador	26.59	27.33	4.4	5.07	3.53	4.29	7.72	7.81	10.94	10.16
	Nicaragua	23.53	23.82	4.74	4.85	4.22	4.05	11.72	12.02	2.85	2.91
	Bolivia	30.1	...	7.21	...	16.75	...	3.38	...	2.67	...
	Argentina	18.69	21.97	1.91	2.36	11.71	13.7	2.82	3.2	2.25	2.7
Débil	Colombia	18.06	19.39	2.03	2.15	9.74	11.15	4	3.77	2.25	2.29
	El Salvador	15.27	17.2	3.13	3.66	2.88	3.24	6.56	7.47	2.73	2.86
	Guatemala	13.64	14.35	9.28	11.07	4.9	4.13	-5.01	-4.97	4.47	4.12
	Honduras	22.23	23.53	1.5	1.74	11.17	11.75	4.73	5.49	4.78	5.23
	República Dominicana	19.55	16.88	7.25	9.05	3.47	3.77	3.7	0.49	5.13	3.58
	Panamá	19.39	19.81	7.15	8.6	3.41	4.19	3.25	0.72	5.58	6.3
	Costa Rica	15.66	17.48	5.24	6.64	5.53	6.27	2.73	2.77	2.17	1.79
Sin Rebote	Venezuela	26.07	26.73	4.2	4.94	12.98	13.02	2.86	2.89	5.81	5.45

¹ Las columnas Gastos corrientes y gastos de capital no suma necesariamente el gasto total por que se excluyó la categoría: Concesión de préstamos menos recuperaciones.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Bibliografía

Arias Sánchez Óscar. *Plan Escudo: Protección social y estímulo económico frente a la crisis internacional*. Presentación Plan de Medidas contra la Crisis del Presidente de la República. Auditorio de la Fundación Omar Dengo, San José. 29 de enero de 2009.

Banco Central de Costa Rica. 2010. División Económica. *Programa Macroeconómico 2010-2011*. San José. Enero.

Banco Central de Costa Rica. 2010. División Económica. *Revisión Programa Macroeconómico 2010-2011*. San José. Julio.

Briguglio Lino, Cordina Gordon, Farrugia Nadia y Vella Stephanie. 2009. "Economic Vulnerability and Resilience: Concepts and Measurements". Oxford Development Studies, Vol. 37, No. 3, September.

CEPAL. 2010. *Estudio Económico de América Latina y el Caribe: Impacto distributivo de las políticas públicas*.

Cowan, Kevin; Cristina Betancour y Guillermo Larraín. 1999. "Volatilidad y prociclicidad de la política fiscal en Latinoamérica: una interpretación".

En La política fiscal en América Latina. Serie seminarios y conferencias N° 3, CEPAL. Enero 1999. <http://www.cepal.cl/>

Didier, T. Heiva, C. Schmuckler, S. 2011. "How Resilient Were Emerging Economies to the Global Economic Crisis?" World Bank Policy Research Working Paper 5637. World Bank.

Durán Viquez Rodolfo y Esquivel Monge Manfred. 2008. *Policy Rate Pass-Through: Evidence from The Costa Rican Economy*. Research Paper DIE-05-2008-DI Central Bank of Costa Rica. June.

Gavin, M. y R. Hausmann. 1996. *Sources of Macroeconomic Volatility in Developing Economies*. Washington, D.C., BID. 1996

Herrero Fernando. 2001. "Política Fiscal en Costa Rica". Opinión. La Nación. 16 de setiembre.

International Monetary Fund. "Classification of Exchange Rate Arrangements and Monetary Policy Frameworks." Datos al 30 de junio del 2004. Accesado el 13 de agosto de 2010. <http://www.imf.org/exter->

[nal/np/mfd/er/2004/eng/0604.htm](http://www.imf.org/external/np/mfd/er/2004/eng/0604.htm)

International Monetary Fund. *World Economic and Financial Surveys. 2010*. World Economic Outlook: Rebalancing Growth. Washington DC. April.

International Monetary Fund. *World Economic and Financial Surveys. World Economic Outlook: Recovery, Risk and Rebalancing*. Washington DC. October 2010.

International Monetary Fund. *World Economic Outlook Database*.

National Bureau of Economic Research. 2010. *Business Cycle Dating Committee. Business Cycle Announcement*. September 10.

Prasad Eswar and M. Ayhan Kose. 2010. *Emerging Markets Resilience and Growth Amid Global Turmoil*. Brookings Institution Press.

Reinhart Carmen y Rogoff Kenneth. 2009. *This Time is Different: Eight Centuries of Financial Folly*. Princeton University Press. Princeton, New Jersey.

Política macroeconómica en Costa Rica durante la Gran Contracción: estímulo fiscal y control monetario

Introducción: política macroeconómica

Durante los años anteriores a la recesión de 2008-2009, la política macroeconómica en muchos países descansó mayoritariamente en el uso de la tasa de interés como el principal instrumento para la estabilización. Las operaciones de mercado abierto se constituyeron en el mecanismo principal y más frecuentemente utilizado para lograr ajustes en la tasa de interés de corto plazo. Esta tasa, también denominada tasa de política, se incrementa durante el auge económico y se reduce durante las recesiones.

Desde hace ya varios años las autoridades económicas de muchos países decidieron abandonar sus pretensiones

de conducir sus decisiones de política con base en el control de los agregados monetarios. Esta decisión estuvo basada en las dificultades asociadas al control de dichos agregados, y en la evidente efectividad de la tasa de interés como instrumento para controlar el nivel de actividad económica.

En modelos analíticos y econométricos se adoptó la noción de que el Banco Central controla la tasa de interés de política, y permite que la oferta monetaria se ajuste en forma endógena a la demanda de dinero y a otras variables macroeconómicas. Este enfoque fue promovido junto con un gran énfasis en la independencia del Banco Central y en una inflación reducida como objetivo principal de las autoridades monetarias.¹ En el caso de Costa Rica este nuevo consenso macro toma

1 Algunos autores heterodoxos han denominado a este enfoque “nuevo consenso macroeconómico” (Arestis and Sawyer, 2003a; Epstein and Yeldan, 2008). Sin embargo, varios autores de pensamiento más ortodoxo han escrito sobre este “nuevo” consenso o síntesis por varios años (Clarida, Gali y Gertler, 1999; Romer, 2000; McCallum, 2001).

mayor fuerza cuando se resuelve modificar el régimen cambiario en el segundo semestre de 2006, momento en que también se inicia la transición hacia un sistema de metas inflacionarias.

En los países desarrollados el nuevo enfoque envió al olvido la relevancia y utilidad de la política fiscal (Arestis y Sawyer, 2003b). Sin embargo, cuando la crisis económica explotó en el mundo desarrollado durante el tercer trimestre de 2008, fue necesario desempolvar viejos conceptos y echar mano de la política fiscal con el fin de prevenir una depresión. En ese momento, el Fondo Monetario Internacional (FMI) empezó a promover el uso de esquemas de estímulo fiscal para reanimar la economía mundial², aunque solamente en economías con sólidos fundamentos macroeconómicos³.

Conforme el efecto recesivo de la crisis se fue extendiendo, el FMI permitió a algunos países relajar las metas fiscales en sus acuerdos “Standby”. Sin embargo, en muchos países el efecto de este estímulo no fue sentido en toda su magnitud debido a la aplicación de una política monetaria restrictiva. Así, junto a una más clara conciencia a nivel internacional sobre la importancia de estimular la demanda agregada, el control de la inflación y la preocupación por posibles dificultades de balanza de pagos mantuvieron su sitio de privilegio en la agenda de las principales instituciones financieras internacionales.

En el caso de Costa Rica, como se verá, el control de la inflación se mantuvo a la cabeza de las prioridades del Banco Central, lo que debilitó la fuerza del estímulo fiscal aplicado. Lo anterior a pesar de que, como Krugman (2009) lo ha indicado, la inflación no debe ser una preocupación fundamental en momentos en que la recesión continúa agravándose.

Costa Rica

Costa Rica es uno de los países en que, debido al temor a una inflación mayor o a una crisis de balanza de pagos, un estímulo fiscal significativo fue implementado en combinación con una política fiscal

restrictiva. Resulta interesante que, como se verá más adelante, en sus evaluaciones de la economía nacional, el FMI alabó los esfuerzos fiscales del país al tiempo que emitía fuertes advertencias contra un manejo más laxo del frente monetario.

También veremos cómo el país fue víctima de las complicaciones que surgen cuando las autoridades intentan controlar el tipo de cambio nominal y la oferta monetaria (o la tasa de interés), dentro del contexto de una cuenta de capitales abierta.⁴ Ante la disyuntiva de mantener un tipo de cambio real competitivo y, simultáneamente, controlar la inflación, el Banco Central se vio atrapado entre una economía doméstica que recalentaba y un entorno externo en recesión. Las políticas aplicadas para aplacar el exceso de actividad interno generaron una escasez de crédito bancario que se agravó seriamente cuando la situación financiera internacional condujo al cierre de las fuentes de crédito externo.

La restricción monetaria, los requerimientos de suficiencia patrimonial y la escasez de financiamiento internacional se combinaron para causar una caída de la demanda doméstica en un momento en que la reducción de la demanda externa era inminente. El Banco Central estuvo más interesado en lograr su objetivo de inflación que en proteger a la economía del impacto de una recesión que estaba creciendo en profundidad y en complejidad. Las autoridades económicas no reaccionaron ante el hecho de que el índice mensual de actividad económica (IMAE) mostraba menores niveles de crecimiento anual desde noviembre de 2007. Como se verá luego, esta tendencia decreciente se mantuvo hasta marzo de 2009.

Cuando, en enero de 2009, el gobierno anunció el denominado Plan Escudo, que incluía un paquete de estímulo fiscal, el IMAE había visto ya cuatro meses consecutivos de crecimiento negativo (con respecto al mismo período del año previo). De esta manera, además de la tardía reacción en materia fiscal, el Banco Central continuó con una política de control monetario que limitó la posibilidad de que los productores se beneficiaran del estímulo fiscal.

2 Ver Strauss-Kahn (2009).

3 Strauss-Kahn (2009) advierte que: “Obviamente, no cualquier país puede aplicar estímulo fiscal. (...) Algunos necesitarán reducir su presupuesto, en vez de expandirlo.”

4 Esta situación surge debido al denominado problema del “trilema” o de la “trinidad imposible”.

En abril de 2009 el FMI anunció la aprobación de un acuerdo “Standby” con Costa Rica por US\$735 millones. De acuerdo con el boletín de prensa del propio FMI, el programa propuesto por las autoridades nacionales planeaba conservar la estabilidad y mitigar el impacto de la crisis sobre el crecimiento y los ingresos de los hogares por medio de “una mayor flexibilidad cambiaria y de un firme control sobre la política monetaria con el fin de reducir el déficit de la cuenta corriente y la inflación” (IMF, 2009a). El boletín agregaba que el plan también contemplaba un mayor gasto público para proteger a la población más vulnerable, pero en otro documento, el mismo organismo advertía: “Sin embargo, las autoridades deberían estar preparadas para demorar o incluso retener parte del estímulo si el déficit de la cuenta corriente no converge a un nivel manejable, se reducen los ingresos fiscales o las presiones inflacionarias no se reducen” (IMF, 2009b: 17).

El paquete de estímulo no fue demorado o retenido, pero lo cierto es que su aplicación, en conjunto con una política monetaria restrictiva, redujo su efectividad. La sección siguiente explica los antecedentes y examina algunas de las dificultades que surgen de combinar política fiscal anticíclica y política monetaria procíclica.

Antecedentes

En 2006 y 2007 el PIB de Costa Rica creció a un promedio anual de aproximadamente 8.3%, lo que permitió alcanzar niveles de desempleo reducidos (4.6% en 2007) y mayores ingresos fiscales. También esto contribuyó a reducir la brecha fiscal a -1.4% del PIB en 2006 y alcanzar un superávit de cerca de 0.3% del PIB en 2007 (ver Cuadro No. 3.1).

Las exportaciones y el turismo mantuvieron su fortaleza durante esos dos años, y el capital extranjero continuó fluyendo al país. A pesar de altas facturas de importación (debido en parte a los altos precios del combustible y las materias primas), el saldo de la

cuenta de capital y financiera superó el déficit de la cuenta corriente, dando origen a una acumulación de reservas internacionales en 2006 y 2007.

En los Estados Unidos, en respuesta a la clara desaceleración económica, la Reserva Federal recortó la tasa interbancaria en 50 puntos base⁵, con lo que creció la brecha entre las tasas de interés de Costa Rica y las de ese país. Entre el último trimestre de 2007 y el primero de 2008, las reservas monetarias internacionales aumentaron en US\$ 1.149 millones (3.85% del PIB)⁶. Con el fin de mantener el piso de las bandas de fluctuación para el tipo de cambio nominal, el Banco Central absorbió el exceso de dólares y la oferta monetaria se incrementó.

El aumento resultante en la liquidez impulsó la inflación en 2007 por encima del 10%. Con el rápido crecimiento del precio de los productos primarios, la inflación alcanzó 14% el año siguiente. Los flujos de capital conservaron su vigor a lo largo de las primeras semanas de 2008, continuando así el alza de la oferta monetaria y haciendo difícil para el Banco Central el logro del objetivo de inflación propuesto. En enero de 2008 el Banco Central redujo la tasa de interés de política en 275 puntos base, bajo la percepción de que esta medida contribuiría a reducir los flujos de capital y la acumulación de reservas internacionales. El resultado final, según se esperaba, sería una reducción de las presiones inflacionarias y de la presión a la baja del tipo de cambio. Pero los flujos de capital continuaron y las reservas internacionales se acumularon hasta alcanzar, en abril de 2008, un récord histórico de US\$ 4.937 millones (16.5% del PIB).⁷

Sin embargo, las condiciones en el sector externo se deterioraron rápidamente. Los flujos de capital se agotaron en el segundo y tercer trimestres de 2008 y las reservas internacionales se redujeron en más de US\$ 500 millones. Las exportaciones habían estado desacelerándose desde la segunda mitad de 2007, creciendo a lo largo de 2008 solamente 1.8% (comparado con 16.7% en 2006 y 13.9% en 2007) y cayendo 7.6% en 2009 (ver Cuadro No. 3.1).

5 De acuerdo con Board of Governors of the Federal Reserve (2007), el 18 de Setiembre de 2007, el Federal Open Market Committee, decidió reducir la tasa interbancaria 50 puntos base a 3.75%. Esta acción inició una tendencia a la baja que terminó en diciembre 16, 2008, con la decisión de llevar la tasa interbancaria hasta su rango actual de 0-0.25 %.

6 Banco Central de Costa Rica (2008).

7 Banco Central de Costa Rica (2008).

El colón se depreció casi un 11% de noviembre de 2007 a noviembre de 2008, y el Banco Central incrementó la tasa de política desde 5.52% a inicios de enero de 2008 a 10% en agosto del mismo año, en donde se mantuvo hasta el primer trimestre de

2009. El objetivo de este movimiento fue claramente evitar la fuga de capitales ante el creciente déficit de la cuenta corriente, el cual alcanzó 8.9% del PIB en 2008, y ante la incertidumbre existente sobre la situación internacional.

Cuadro 3.1
Costa Rica: Indicadores Económicos

Indicadores económicos	AÑO				
	2006	2007	2008	2009	2010 ¹
PIB REAL (crecimiento anual %)	8.8	7.9	2.8	-1.5	3.8
Consumo privado	5.7	7.5	3.9	1.6	3.6
Formación bruta de capital	10.8	18.2	11.0	-9.8	2.6
Exportaciones de mercancías (FOB)	16.7	13.9	1.8	-7.6	6.3
Importaciones de mercancías (CIF)	16.0	23.2	24.4	-26.8	18.4
Cuenta corriente (porcentaje del PIB)	-4.5	-6.3	-9.2	-2.2	-4.2
Indicadores Monetarios (crecimiento anual %)					
Dinero en sentido amplio	22.8	20.4	20.0	5.7	1.8
Crecimiento real, dinero en sentido amplio	13.4	9.6	6.1	1.7	-4.0
Base monetaria	26.9	33.0	11.9	5.1	7.2
Crecimiento real, base monetaria	17.5	22.2	-1.2	1.1	1.4
Tasa de interés activa	20.7	16.3	20.7	20.2	18.3
Crédito al sector privado (moneda local)	34.0	45.2	27.1	8.3	9.1
Crecimiento real, crédito al sector privado	24.6	34.4	11.6	1.7	3.8
Crédito al sector privado (moneda extranjera)	22.3	30.0	38.2	-0.3	4.2
Gobierno (porcentaje del PIB)					
Resultado global, gobierno central	-1.4	0.3	-0.3	-3.6	-4.0
Deuda sector público consolidado	47.8	43.2	35.7	37.9	37.9
Deuda externa pública	13.2	7.8	5.5	4.9	5.3
Balanza de pagos (millones U.S.\$)					
Cuenta corriente	-1023	-1646	-2754	-634	-1468
Cuenta de capital y financiera	1909	2315	2416	523	1688
Inversión directa	1371	1634	2015	1316	1430
Flujos de capital	390	660	393	-826	238
Capital privado neto a bancos comerciales	-66	830	159	-825	-144
Capital privado neto a sector no financiero	738	-170	223	-303	66
Errores y omisiones	148	171	23	174	0
Crecimiento en reservas netas (aumento -)	-1034	-839	315	-62	-200
Otra información					
Reservas internacionales netas (millones U.S.\$)	3115.0	4114.0	3799.0	4066.0	4266.0
Exportaciones (% del PIB)	36.0	35.3	32.0	30.2	26.7
Importaciones (% del PIB)	48.1	46.7	48.8	37.1	35.4
Índice de precios al consumidor (crecimiento %)	9.4	10.8	14.0	4.1	5.8
Desempleo (%)	6.0	4.6	4.9	7.8	nd

¹ Información para 2010 basada en proyección del Fondo Monetario Internacional.

Fuente: IMF (2009c), IMF (2010), Consejo Monetario Centroamericano, Banco Central de Costa Rica, e INEC.

Las condiciones menos favorables en el sector externo se explican por la caída de las exportaciones y de los flujos de inversión extranjera directa. Algunos de estos flujos habían sido dirigidos hacia el desarrollo de nuevas plantas de producción para propósitos de exportación, pero una porción importante se utilizó para desarrollos en el sector inmobiliario, especialmente en el sector turístico. En 2007, se invirtieron U.S.\$325 millones en nuevas instalaciones hoteleras o en la expansión de las que ya existían.^{8,9}

El financiamiento para estas instalaciones procedía de bancos norteamericanos, pero la crisis internacional restringió los flujos de crédito a estos desarrollos. Un proyecto de US\$800 millones (liderado por el fundador de AOL), el cual se esperaba iniciaría en 2009, fue pospuesto hasta el final de 2010. La construcción de un hotel de la cadena St. Regis fue también suspendida hasta nuevo aviso después del colapso de Lehman Brothers, institución que estaba aportando recursos crediticios para el proyecto.¹⁰ Estos y otros proyectos en el ámbito turístico enfrentaron serias dudas en cuanto al posible flujo de visitantes extranjeros en los meses siguientes.

El Banco Central redujo su pronóstico de crecimiento para 2009, desde 0.5% a -1.8% (aunque al final el crecimiento de la producción se ubicó en -1.5% en ese año). El movimiento estuvo sustentado en los niveles de crecimiento negativo que el IMAE

mostraba desde octubre de 2008. Con la caída ya mencionada en las exportaciones y de la formación bruta de capital de 9.8% en 2009, era necesaria una inyección significativa de gasto con el fin de evitar una profundización del proceso recesivo.

La respuesta fiscal a la crisis internacional

En febrero de 2009, el gobierno de Costa Rica lanzó el “Plan Escudo”, un paquete de rescate diseñado para servir como protección contra la crisis global. Aunque algunos criticaron el programa por su falta de precisión en términos del impacto esperado en la economía, el plan sí parecía aportar suficiente estímulo a una deprimida demanda agregada.

Según la solicitud de acuerdo “Standby” con el FMI, el paquete de estímulo alcanzaría aproximadamente un 2.8% del PIB según se muestra en el Cuadro 3.2 (IMF, 2009b).¹¹ En un estudio sobre la situación de América Latina durante la primera parte de 2009 (IMF, 2009c: 31) se ubicó a Costa Rica en segundo lugar (después de Chile) en términos de expansión fiscal durante el año 2009. Según funcionarios del FMI, se esperaba que esta expansión contribuiría a mitigar la caída en la demanda agregada y a promover la recuperación (La Nación, 2009a).

Cuadro 3.2

Costa Rica: Efecto Estimado del paquete de estímulo fiscal

Concepto de gasto	Porcentaje del PIB
Aumento salarios del gobierno y transferencias del gobierno central	2.00
Aumento en inversión pública	0.80
EFFECTO TOTAL PAQUETE ESTÍMULO:	2.80

Fuente: IMF (2009b).

8 BCCR (2008).

9 La inversión total en el sector inmobiliario alcanzó US\$638.8 millones en 2007, de los que US\$131.9 millones estuvieron relacionados con el sector turismo. En 2006 la inversión en el sector inmobiliario fue de US\$373.5 millones (BCCR, 2008).

10 Ver Property Wire (2008), y Nuwire Investor (2009).

11 El gobierno también recapitalizó a los bancos comerciales estatales, una contribución de cerca de 0.4% del PIB Y se esperaba un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) por cerca de mil millones de dólares (IMF, 2009b; p.11).

Potencialmente el programa tendría gran impacto en el nivel de actividad económica local, aunque es claro que no todas las inversiones se realizarían simultáneamente, por lo que este componente del gasto ejercería su efecto en forma gradual. De acuerdo con un reporte del FMI, Costa Rica se ubicó en segundo lugar en América Latina en el uso de política fiscal anticíclica para enfrentar la crisis global.¹²

Sin embargo, meses después de la implementación del paquete de gasto fiscal, la evolución del IMAE apuntaba a una profundización del proceso recesivo. Es claro que parte del impacto de la política gubernamental expansiva pudo haber sido demorado por retrasos en la aplicación de varios componentes del paquete. Pero una mirada más cercana al comportamiento de variables crediticias y monetarias sugiere que los

efectos del paquete pudieron haber sido limitados por el uso de política monetaria restrictiva.

Restricción crediticia

Como se señaló anteriormente, hacia el final de 2007 e inicios de 2008 el país recibió una considerable cantidad de flujos de capital del resto del mundo. Con el fin de evitar una apreciación drástica del colón, el Banco Central absorbió el exceso de oferta en el mercado cambiario, con lo que las reservas monetarias internacionales crecieron hasta alcanzar niveles récord. Con el fin de mitigar la acumulación de moneda extranjera (y reducir potenciales efectos inflacionarios) el banco decidió reducir la tasa de interés de política.

Cuadro 3.3

Costa Rica: Tasa Básica Pasiva (niveles a final de mes)

Mes	2006	2007	2008	2009
Enero	15.25	10.75	7.25	11.25
Febrero	15.25	9.75	5.50	12.00
Marzo	15.25	8.00	5.25	11.75
Abril	15.25	7.50	4.25	11.50
Mayo	13.75	7.25	5.00	
Junio	13.50	7.25	5.50	
Julio	13.75	7.25	7.00	
Agosto	13.75	7.25	8.50	
Setiembre	13.50	7.25	9.25	
Octubre	13.25	7.00	10.50	
Noviembre	11.25	7.00	11.00	
Diciembre	11.25	7.00	11.50	

Fuente: Banco Central de Costa Rica

El Cuadro 3.3 muestra la caída de la tasa básica pasiva desde un 8% en marzo de 2007 hasta 4.25% en abril de 2008.¹³ El movimiento no fue muy efectivo en reducir los flujos de capital o la acumulación de reservas internacionales, pero sí resultó tener un efecto considerable en el crédito al sector privado y en

el déficit de la cuenta corriente de balanza de pagos. Según se observa en el Cuadro 3.1, el crédito al sector privado en moneda local creció más de un 34.4% en 2007, y continuó su marcha ascendente a lo largo de la primera mitad de 2008. El déficit de cuenta corriente se incrementó de 6.3% del PIB a casi 9% en 2008.

12 La Nación (2009a).

13 Con tasas de inflación cercanas al 11% y 14% en 2007 y 2008, respectivamente, las tasas de interés reales se tomaron negativas a lo largo de parte de 2007 y 2008.

El menor nivel de la tasa de interés intentaba desestimular el ingreso de capitales extranjeros y evitar las presiones inflacionarias resultantes. Pero esta decisión, vía su efecto sobre la demanda de crédito, también condujo al recalentamiento de la economía local.¹⁴ Ya en abril de 2008 los bancos estatales habían otorgado todo el crédito que les permitía su indicador de suficiencia patrimonial, mientras que el sector bancario privado enfrentaba una situación similar.¹⁵ Según se observa en el Cuadro 3.3, en un lapso de solamente cuatro meses la tasa básica pasiva se duplicó, y ya en febrero de 2009 la tasa era casi tres veces la prevaleciente en abril de 2008. A mediados de 2008 las entidades bancarias y financieras habían otorgado todo el crédito posible y el sector productivo se vio sin opciones de financiamiento para sus operaciones corrientes.¹⁶

En ciclos económicos previos el sistema bancario nacional había enfrentado las restricciones crediticias locales por medio de financiamiento externo, pero en esta ocasión esa opción no estaba disponible debido a la crisis financiera internacional: los bancos en el exterior no estaban dispuestos a otorgar crédito a los bancos locales y, en los casos en los que algún financiamiento estaba disponible, solamente se otorgaba en condiciones muy onerosas.¹⁷

Ante la situación imperante, funcionarios de los bancos estatales y privados, así como varias organizaciones y asociaciones de productores, sugirieron la posibilidad de reducir el encaje legal con el fin de mejorar los niveles de liquidez el país.¹⁸ El Banco Central respondió concediendo alguna flexibilidad en la forma en que los bancos comerciales manejan sus reservas,¹⁹ pero el movimiento resultó insuficiente y la economía continuó desacelerándose.

La política monetaria mantuvo su tono restrictivo a pesar de la situación recesiva internacional.²⁰ El paquete de estímulo ayudó a capitalizar los bancos estatales, pero las tasas de interés se mantuvieron altas. Al final, el estímulo fiscal pudo haber sido de gran tamaño, pero las condiciones restrictivas en el mercado de crédito definitivamente limitaron el impacto potencial de la política fiscal anticíclica. El FMI, por su parte, alabó el esfuerzo fiscal del país, pero mantuvo su insistencia en la necesidad del control monetario debido a la falta de flexibilidad en el régimen cambiario.²¹ El argumento en esta institución fue que una mayor flexibilidad monetaria habría causado un incremento en el déficit comercial, lo que habría ocasionado una pérdida de reservas internacionales y el riesgo de una posible crisis de balanza de pagos. Esto, sin embargo, pudo haberse mitigado con un mayor apoyo por parte del FMI.

Consideraciones en relación con el largo plazo

Ante la situación que enfrentó la economía de Costa Rica durante la crisis internacional conviene plantear algunas consideraciones en relación con el futuro de la economía. En particular nos referiremos a los regímenes cambiario y monetario, al crecimiento económico y al tema fiscal.

Empezamos entonces por el tema monetario. El Banco Central, como ya se ha comentado, ha realizado ajustes en su organización y en la forma en que formula la política monetaria especialmente en preparación para la implementación de un régimen basado en las metas inflacionarias. Aunque se sabe que existen diferentes grados de rigidez en el

14 Esta es una típica ilustración de las dificultades que surgen por el "trilema" de la política monetaria.

15 La Nación (2008a).

16 Ver por ejemplo La Nación (2008b).

17 La Nación (2008a).

18 La Nación (2009b).

19 Ver Banco Central (2009b), y La Nación (2009c).

20 La contención monetaria se observa en el Cuadro 3.1. Sin embargo, debe mencionarse que las metas establecidas por el convenio con el Fondo Monetario Internacional en cuanto al crecimiento de la base monetaria y del dinero en sentido amplio (también llamado M3) fueron más restrictivas de lo que se muestra en el cuadro mencionado. Ver por ejemplo IMF (2009c) y Cordero (2010).

21 La Nación (2009d).

sistema de metas de inflación, en general el control de la inflación recibe prioridad en relación con otros objetivos de política económica. El punto de partida en este sistema es precisamente la meta de crecimiento de los precios; por medio del modelo económico subyacente se determina la tasa de interés de política, y las restantes variables económicas se ajustan y tienden hasta su nivel de equilibrio. Entre estas variables que se ajustan encontramos los niveles de empleo y producción y, obviamente, el tipo de cambio nominal. Entonces, el esquema de metas de inflación debe combinarse con un sistema cambiario flexible, de lo contrario entraríamos en el mencionado problema del “trilema” ya comentado anteriormente.

Un punto de gran importancia a considerar se relaciona con la forma en que se manejaría la “meta” de inflación. Estos sistemas están basados en la percepción de que la inflación es causada por un exceso de gasto agregado y es también alimentada fuertemente por las expectativas. Pero es ya bien conocido que los precios, especialmente en una economía pequeña como la del país, también responden a cambios en los costos de producción y de los insumos utilizados. Ante un eventual crecimiento de los precios de las materias primas, y el consiguiente aumento de los precios internos, el sistema de metas de inflación puede provocar una excesiva desaceleración del nivel de actividad económica sin necesariamente corregir el problema de la inflación.²²

Nuestro segundo tema en esta sección es el régimen cambiario. En octubre de 2006 el Banco Central resolvió eliminar el sistema de “minidevaluaciones”, en uso desde 1992, y reemplazarlo por un sistema de bandas. Aunque desde octubre de 2006 se conocía que no se daría un salto abrupto a las metas de inflación, era claro que sería necesario lograr mayor flexibilidad en el mercado cambiario. Esta flexibilidad, como ya se comentó evitaría (o al menos mitigaría) las dificultades asociadas con el problema del “trilema”.

La aplicación del sistema de bandas ha tenido un éxito relativo en el sentido de que pudo haber incrementado la expectativa de riesgo cambiario (con lo que se reduciría la tendencia a contratar deudas en moneda extranjera por parte de los costarricenses), ha reducido la necesidad del instituto emisor de adquirir

el exceso de dólares y, por consiguiente, ha facilitado en alguna medida el control de la inflación.

Pero también es cierto que el esquema de bandas ha tendido a generar una apreciación de la moneda. Representantes de diversos grupos relacionados con la exportación y el turismo han reaccionado en forma negativa a la mencionada apreciación. Algunas empresas de capital extranjero también han experimentado situaciones difíciles como resultado de dicha situación, en parte debido a que, al caer el tipo de cambio, crece el valor en dólares de los salarios.

Pero tal vez lo más delicado es el efecto que, en el largo plazo, puede tener la apreciación monetaria sobre el proceso de crecimiento. Obviamente el sistema de metas inflacionarias no necesariamente conduce a una caída del tipo de cambio, pero sí es cierto que en este esquema el tipo de cambio deja de ser una variable de política. El problema es que, para varios autores, el tipo de cambio real es una variable de gran importancia para el crecimiento económico. Frenkel y Ros (2006) y Frenkel y Repetti (2010), por ejemplo, indican que, en varios países de América del Sur y en México, el comportamiento del tipo de cambio real ha estado íntimamente ligado al empleo; Rodrik (1998) por otra parte menciona que en los países con desarrollo económico exitoso, dicha variable ha sido de enorme importancia.

Entonces surge la pregunta: ¿será necesario regresar al sistema de minidevaluaciones? La respuesta es que el tipo de cambio no sería una variable tan crucial en Costa Rica si se vislumbrara la posibilidad de promover la competitividad internacional por algún otro medio alternativo. Por ejemplo, muchos países (aunque mucho más desarrollados que Costa Rica) mantienen altos niveles de viabilidad macroeconómica y de competitividad sin necesidad de recurrir a sistemas como el de minidevaluaciones. Por lo tanto, lo que corresponde en este caso es promover el desarrollo de inversiones en todos aquellos elementos que permitan mejorar la productividad, la eficiencia y la competitividad de la producción nacional. Desafortunadamente en esta área tiene el país gran cantidad de tareas pendientes, por lo que algún control sobre el tipo de cambio seguirá siendo necesario durante varios años.

22 Este argumento ha sido también planteado por Stiglitz (2008).

Un comentario final sobre este tema: en ocasiones en que bonanzas de flujos de capital (como la experimentada por el país en 2008 y en 2010, por ejemplo) presionan hacia la apreciación de la moneda, siempre es posible volver los ojos hacia los controles de capitales. Países como Chile, Brasil y, más recientemente, Colombia, han aplicado mecanismos para el control del ingreso capitales con algún éxito. Y para quienes temen sobre la reacción de la comunidad internacional ante un posible control al ingreso de flujos de capital externo, Ostry et al (2010), funcionarios del Fondo Monetario Internacional, han señalado las posibles ventajas de la aplicación de los controles en condiciones de “capital flow bonanzas.”

En cuanto a las finanzas del gobierno, es claro que el superávit logrado antes de la crisis resultó de gran ayuda para financiar el aumento del gasto público aplicado como medida anticíclica (aunque, como mencionamos antes, la restricción monetaria obstaculizó el logro de un efecto pleno en la política fiscal). De haber tenido el gobierno las cuentas “en rojo”, estaríamos en este momento preocupados por el nivel del déficit fiscal que posiblemente sería mucho mayor que el actual.

Esto nos indica que algún grado de prudencia en el manejo fiscal es necesario, con el fin de recurrir a los logros de los años buenos cuando el país enfrenta períodos más difíciles. Sin embargo, el exceso de prudencia fiscal puede ser un arma de doble filo: la posposición de inversiones en lo social y en infraestructura puede causar dificultades en el sector productivo y puede generar consecuencias graves para la estabilidad social. Obviamente en este tema se requiere transitar por una línea muy delgada que combine la prudencia con la urgencia de crear oportunidades para el sector productivo.

Conclusiones

Se ha analizado en este capítulo la actuación de las autoridades económicas del país para enfrentar la Gran Contracción de 2009 y 2010. La conclusión general es que se procuró aplicar una política fiscal anticíclica (aumento del gasto público ante la recesión), pero dicha iniciativa fue limitada en su efecto por la aplicación de una política monetaria restrictiva. El efecto de la expansión fiscal no pudo sentirse en toda su magnitud debido al control monetario.

En la etapa previa al surgimiento de la crisis internacional, el Banco Central pudo haber optado por aplicar controles de capitales con el fin de reducir los flujos de capital hacia el país. Al resolver en 2008 disminuir la tasa de interés (para desincentivar la llegada de capitales extranjeros), se causó un recalentamiento de la economía que llevó a los bancos comerciales (públicos y privados) hacia el límite de su suficiencia patrimonial. Cuando se presentaron las repercusiones de la recesión internacional, la escasez de fondos internacionales se combinó con problemas de liquidez interna, lo que agravó el efecto contractivo sobre el sector productivo. Esta situación se habría podido evitar (o al menos mitigar) por medio del uso de alguna forma de control de capitales.

Se plantearon también algunas consideraciones en relación con el largo plazo, resultando de gran importancia el tema del régimen cambiario, en especial por el impacto que el tipo de cambio real ejerce sobre el empleo y el crecimiento económico. En ausencia de elementos alternativos para promover la competitividad (como, por ejemplo, mejoras en infraestructura), el valor de la moneda extranjera requerirá de algún control por parte del Banco Central.

Bibliografía

Arestis, P. and M. Sawyer (2003a). “*New consensus, new Keynesianism, and the economics of the Third Way*”, Working Paper No. 364, The Levy Economics Institute of Bard College.

Arestis, P. and M. Sawyer (2003b). “Reinventing fiscal policy”, *Journal of Post Keynesian Economics*, 26, 3-25.

Banco Central de Costa Rica (2008). “*Inversión Extranjera en Costa Rica 2007-2008 Preliminar*”, Grupo Interinstitucional de Inversión Extranjera Directa, San José, Costa Rica.

Banco Central de Costa Rica (2009a). “Memoria Anual 2008”, San José, Costa Rica.

Banco Central de Costa Rica (2009b). “Junta Directiva del Banco Central, sesión 5412-2009, 28 de enero, 2009.” http://www.bccr.fi.cr/flat/bccr_flat.htm

Board of Governors of the Federal Reserve System (2007). “*Monetary policy releases*”. September 18. <http://www.federalreserve.gov/newsevents/press/monetary/20070918a.htm>

Clarida, R., J. Gali and M. Gertler (1999). “The science of monetary policy: a new Keynesian perspective”, *Journal of Economic Literature*, 37(4), 1661-1707.

Cordero, J. A. (2009). “*Costa Rica during the global recession: fiscal stimulus*

with tight monetary policy”. Working Paper, Center for Economic and Policy Research, Washington, D.C.

Epstein, G. and E. Yeldan (2008). “Inflation targeting, employment creation and economic development: assessing the impacts and policy alternatives”, in *International Review of Applied Economics*, 22(2), 129-30.

Frenkel, Roberto y Repetti, M. (2010). “*A concise history of exchange rate regimes in Latin America*.” Center for Economic and Policy Research (CEPR), Abril.

Frenkel, Roberto y Ros, Jaime (2006). “Unemployment and the real exchange rate in Latin America.” *World Development*, 34(4), Abril.

IMF (2009a). “IMF Executive Board Approves US\$735 Million Precautionary Stand-By Arrangement for Costa Rica.” Press Release No. 09/124, April 13, 2009; <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2009/pr09124.htm>

IMF (2009b). “Costa Rica: Request for Stand-By Arrangement-Staff Report; Staff Supplement and Statement, Press Release on the Executive Board Discussion; and Statement by the Executive Director for Costa Rica.” *IMF Country Report* No. 09/134, April.

IMF (2009c). “*Perspectivas Económicas: Las Américas. Los Fundamentos más Sólidos dan Dividendos*.” Washington, DC, Mayo. <http://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/reo/2009/whd/wreo0509s.pdf>

org/external/spanish/pubs/ft/reo/2009/whd/wreo0509s.pdf

IMF (2010). “Costa Rica: Third and Final Review under the Stand-By Arrangement –Staff Report; Press Release on the Executive Board Discussion; and Statement by the Executive Director for Costa Rica”. *IMF Country Report* No. 10/162, June. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2010/cr10162.pdf>

Krugman, P. (2009). “The big inflation scare”. *The New York Times*, May 28.

La Nación (2008a). “Bancos comerciales cautelosos en otorgamiento de préstamos”. *Periódico La Nación*, San José, Costa Rica, Julio 10.

La Nación (2008b). “Banco Nacional ‘dosifica’ los préstamos nuevos”. *Periódico La Nación*, San José, Costa Rica, Julio 24.

La Nación (2009a). “FMI: País destaca en alza de gasto público para paliar la crisis”. *Periódico La Nación*, San José, Costa Rica, May 19.

La Nación (2009b). “Central afronta fuerte presión para bajar encaje a bancos.” *Periódico La Nación*, San José, Costa Rica, February 26.

La Nación (2009c). “Central pospuso la aplicación de la nueva metodología del encaje legal”. *Periódico La Nación*, San José, Costa Rica, March 12.

Mc Callum (2001). “Monetary policy analysis in models without money”, *Federal Reserve Bank of St. Louis Review*, July/August, 145-60.

Nuwire investor (2008). “*Credit Crisis Crunches Costa Rica Construction*,” October 29. <http://www.nuwireinvestor.com/articles/costa-rica-real-estate-investment-51514.aspx>.

Ostry, J. D.; Gosh, A. R.; Habermeier, K.; Chamon, M.; Qureshi, M. S.; Reinhardt, D. B. S. (2010).

“Capital inflows: the role of controls.” IMF Staff Position Note

SPN/10/04. International Monetary Fund, February 19.

Property Wire (2008). “Major property projects in Costa Rica put on hold as credit crunch bites,” October 23, 2008. <http://www.propertywire.com/news/south-america/property-costa-rica-hold-credit-crunch-200810231904.html>.

Romer, D. (2000). “Keynesian macroeconomics without the LM curve”, *Journal of Economic Perspectives*, 14(2), 149-69.

Stiglitz, Joseph (2008). “The failure of inflation targeting.” Project Syndicate, May 6. <http://www.projectsyndicate.org/commentary/stiglitz99/English>

Strauss-Kahn, D. (2009). “Speech by Dominique Strauss-Kahn, Managing Director of the International Monetary Fund, at the 44th SEACEN Governors’ Conference; Kuala Lumpur, Malaysia, February 7. <http://www.imf.org/external/np/speeches/2009/020709.htm>

Solvencia del gobierno central en tiempos de la crisis 2008-2009

Introducción

Ante la crisis financiera internacional del período 2008-2009, el gobierno de Costa Rica tomó una serie de medidas para paliar sus posibles efectos sobre la economía costarricense. Estas medidas tomaron, principalmente, la forma de un alza en el gasto del sector público y, en particular, del gobierno central. Más aún, a pesar de esperarse que los efectos de la crisis fueran transitorios, los nuevos gastos realizados fueron de carácter permanente. Así, ante la disminución en las tasas de crecimiento de la producción y el aumento en el gasto, el superávit primario que se obtuvo en el pasado se transformó en un déficit a partir de 2009.

Los gastos totales que representaban alrededor de un 15% del Producto Interno Bruto (PIB) en 2007, aumentan hasta aproximadamente 20% en 2010. Seguido de dicho aumento, el superávit primario del gobierno central pasó de un 3.7% del PIB en 2007, a un déficit de 3.1% en 2010. Dado que este cambio en el gasto se presume permanente, se comienza a discutir la necesidad de

realizar una reforma fiscal que eleve los ingresos del gobierno central, con el fin de cubrir dicho faltante primario.

Ante dicho escenario, en este trabajo se realizan diversas estimaciones para dar luces sobre el riesgo en la solvencia del Gobierno. Con este fin, las dos secciones siguientes tratan sobre el comportamiento de los ingresos y los gastos del gobierno en años recientes, así como algunas causas de su comportamiento.

En la sección siguiente, se estima un modelo econométrico, el cual será utilizado para calcular probabilidades de que la deuda esté por debajo de cierto valor a finales del 2015. Para ello seguimos esencialmente la metodología propuesta, entre otros, por Blanchard y Perotti (2002), Celasun *et al* (2006, 2010), di Giovanni *et al* (2008), Hajdenberg *et al* (2010), FMI (2002, 2003, 2005), Kwakami *et al* (2011). Esta metodología consiste en estimar un modelo de ecuaciones simultáneas en las cuales se tome en cuenta los efectos de cambios en los ingresos y gastos del gobierno sobre las demás variables macroeconómicas

relevantes y, de forma inversa, de dichas variables sobre los ingresos y gastos. A partir de este modelo se realizan simulaciones o escenarios que incluyen la incertidumbre que se da tanto en los parámetros estimados como en los errores de las ecuaciones.

Esta metodología tiene como ventaja que los escenarios derivados del modelo son consistentes con la historia de la economía analizada y los movimientos entre las diferentes variables son tomados en cuenta. Además, los escenarios consideran la incertidumbre que se da sobre las variables utilizadas y son elegidos a partir de la distribución de dichas variables.

De las estimaciones realizadas, se concluye que los aumentos en el gasto registrados a partir de 2006 y especialmente en 2008 y 2009, al ser permanentes, debilitaron la solvencia del gobierno central. En particular, de haberse mantenido el nivel de gasto de 2005 o de haber sido transitorios los aumentos del gasto ante la crisis, la solvencia del gobierno no estaría en riesgo. Dado que el aumento del gasto puede catalogarse como permanente, se hace relevante una discusión sobre medidas a tomar para corregir el desbalance fiscal.

Como un primer aporte a dicha discusión, se realizan estimaciones sobre el nivel de deuda, variando el nivel de ingresos y de gastos (como porcentaje del PIB). Se encontró que la solvencia del gobierno central aumentaría de forma significativa si se presentaran aumentos de los ingresos en dos puntos del PIB, así como una disminución del gasto de dos puntos del PIB o una combinación de un aumento de los ingresos de un punto y una disminución de un punto en el gasto.

Además, las estimaciones señalan que, marginalmente, aumentos de un punto en los ingresos muestran un menor efecto sobre la solvencia del gobierno que disminuciones marginales de un punto en el gasto. Esto se explica por el efecto negativo que tiene el

aumento de los ingresos del gobierno sobre la producción.

Ingresos y Gastos del Gobierno Central: Algunas hipótesis a partir de los datos observados

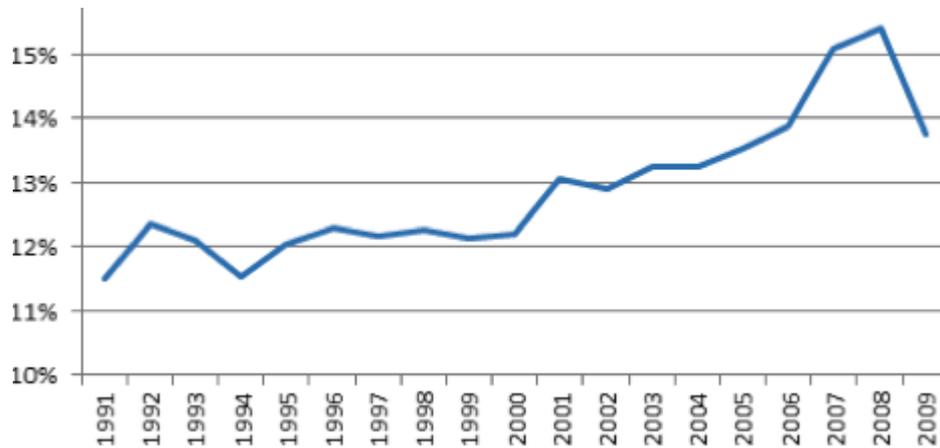
En esta sección se hace una revisión resumida de un conjunto de hechos relativos a los ingresos, gastos y superávit del gobierno central, que nos guiarán en las estimaciones posteriores de la deuda y el posible riesgo sobre la solvencia del gobierno central. Destacamos dos observaciones: los ingresos se mueven de forma más cercana a la producción después del año 2002, y se da un aumento importante del gasto desde 2006 y no solamente en los años de la crisis, 2008-2009, aunque la tendencia se pronunció en este período. Se plantea como hipótesis que la respuesta de los ingresos y los gastos difiere en estos períodos de la respuesta histórica, en particular la respuesta de los ingresos al PIB desde el 2002 y, a la inversa, del PIB ante los ingresos. De forma similar, se nota una respuesta diferente de la producción ante la variación de los gastos a partir de 2006. Estas hipótesis son puestas a prueba en las siguientes secciones.

Ingresos del gobierno central: mayor cercanía al PIB a partir de 2002

Al observar la serie de los ingresos del gobierno central como porcentaje del PIB, se identifica un conjunto de patrones importantes: primero, los ingresos son relativamente constantes (alrededor del 12% del PIB) desde 1991 hasta el año 2000; segundo, de ese año en adelante se nota una tendencia al aumento hasta 2008; tercero, los años 2007 y 2008 presentan ingresos atípicamente altos; por último, con la crisis, en 2009 se produce una reducción significativa en los ingresos del gobierno.

Gráfico 4.1

Ingresos Gobierno Central como porcentaje del PIB



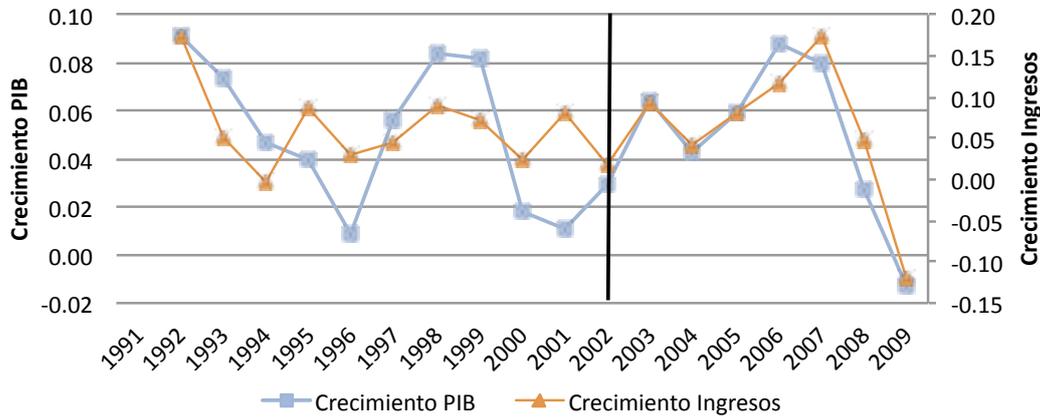
Fuente: Banco Central de Costa Rica y Ministerio de Hacienda.

Respecto a la cercanía entre la producción y los ingresos, se evidencia que, históricamente, más de la mitad de los ingresos se derivan de aduanas, ventas y consumo. En general, aduanas es el rubro que mayor representación ha tenido en los ingresos, seguido de renta. Dada esta distribución de los ingresos, se esperaría que fueran explicados por la actividad económica y las importaciones. Por otra parte, se puede argumentar que, principalmente en la última década, existen esfuerzos por parte del Gobierno para mejorar la recaudación, los cuales se reflejan, por ejemplo, en la Ley de Contingencia Fiscal, la Ley 7900 y la implementación del sistema informático denominado Tecnología de la Información para el Control Aduanero (TICA). Así, el Ministerio de Hacienda (2003) concluye que “[d]espués de algunos años cuando la evasión estuvo en aumento, en 2001 y 2002 se quiebra esa tendencia y la evasión desciende. Se presume la entrada en operación del sistema de información con fines de fiscalización, más posibles resultados de la ley 7900 que amplió las facultades

de sanción de la administración tributaria”. De forma similar el Ministerio de Planificación Nacional (2008) recalca que, para 2001, “se empieza a mostrar una mejor recaudación en casi todas las categorías de rentas y los ingresos tributarios”.

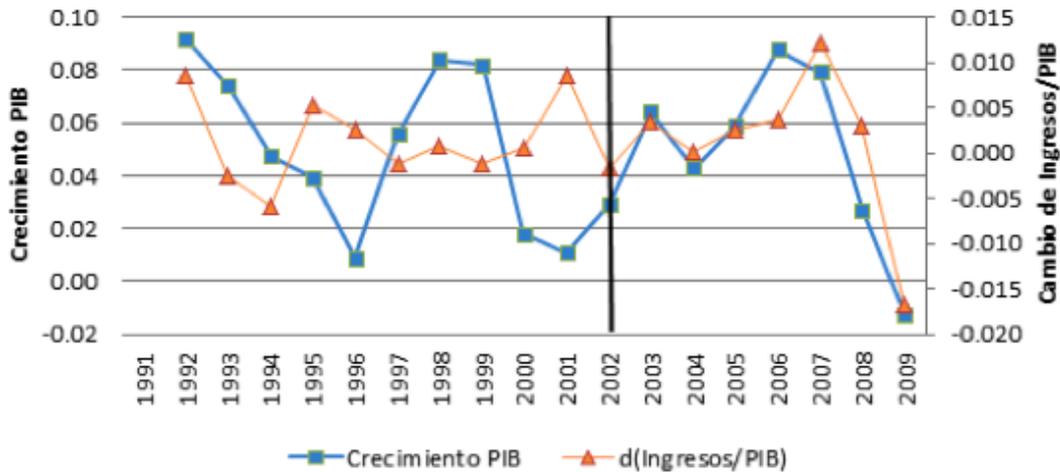
Estas mejoras podrían verse reflejadas en un movimiento más cercano entre la producción y los ingresos, lo cual se evidencia en los gráficos 4.2 y 4.3. En ellos se observa que los ingresos se han movido de forma cercana al cambio en la producción para el período posterior a 2002. Particularmente, se percibe como tanto los aumentos como las caídas en la producción se reflejan de forma más intensa en los ingresos del gobierno. Por ejemplo, la aceleración de la economía en el período 1996-1998 fue similar o mayor a la aceleración que se da en la economía en el período 2004-2006, pero la respuesta de los ingresos del Gobierno fue menor en el primer caso. Más aún, parece darse una relación inversa entre estas dos variables en los años 2000-2002.

Gráfico 4.2
Crecimiento del PIB y de los ingresos reales del Gobierno Central



Fuente: Banco Central de Costa Rica y Ministerio de Hacienda.

Gráfico 4.3
Crecimiento del PIB y cambios en relación ingresos/PIB



Fuente: Banco Central de Costa Rica y Ministerio de Hacienda.

Para evaluar la hipótesis de que los ingresos se mueven de forma más estrecha con la producción después de 2002, se estimó un conjunto de regresiones con el objetivo de explicar los ingresos del gobierno con base en la actividad económica (medida por el PIB) y, dada la importancia de los ingresos de aduanas, por las importaciones. Para cada una de estas regresiones se hizo énfasis en el grado de ajuste y la significancia del coeficiente del

PIB antes y después de 2002, con lo cual se pretende observar si existe algún cambio en la respuesta de los ingresos, principalmente ante cambios en la actividad económica, antes y después de 2002. De existir un mayor co-movimiento entre los ingresos del gobierno central y la actividad económica, podríamos atribuirlo a otros factores exógenos como, por ejemplo, los esfuerzos del gobierno por mejorar la recaudación.

El Cuadro 4.1 presenta el resultado de una serie de regresiones en las cuales la variable explicada es el crecimiento interanual de los ingresos reales del gobierno central¹. El primer conjunto de regresiones (de la 1.1 a la 4.1) muestra la relación entre crecimiento de los ingresos y el crecimiento del PIB real. Las dos últimas filas del cuadro muestran el ajuste para dos casos: 1) cuando la muestra utilizada va desde el cuarto trimestre de 1992 hasta el cuarto trimestre

de 2010 (la cual corresponde a los parámetros que se muestran); y 2) el caso en el cual la muestra comprende desde el primer trimestre de 2002 al cuarto trimestre de 2010 (para la cual no se muestran los parámetros estimados). Puede notarse que el ajuste es bastante mayor en el segundo caso y, aunque estos resultados no se muestran, en general, la respuesta de los ingresos ante el cambio en el PIB es mayor.

Cuadro 4.1

Crecimiento del ingreso real del Gobierno Central para el período IV 1992- IV 2010

	1.1	2.1	3.1	4.1	1.2	2.2	3.2	4.2
Constante	-0.006465 (0.010955)	-0.002122 (0.011381)	-0.008897 (0.010223)	-0.039155* (0.022314)	-0.007565 (0.01064)	-0.001238 (0.010867)	-0.007512 (0.010091)	-0.054701** (0.021061)
Crecimiento PIB	1.394865*** (0.192697)	1.160389*** (0.261087)	1.082049*** (0.232563)	1.2897*** (0.264965)	1.203027*** (0.204371)	0.807206*** (0.279243)	0.874197*** (0.256373)	0.903971*** (0.267308)
Crecimiento Importaciones		0.108213 (0.081809)	0.143316* (0.07309)	0.061821 (0.083857)		0.163544** (0.080536)	0.173047** (0.073806)	0.110496 (0.078635)
Variación Precios del Petróleo (-2)			0.065599*** (0.014767)				0.057462*** (0.01522)	
Variación IPC (-2)				0.273884* (0.14286)				0.39707*** (0.136348)
Crecimiento PIB*d2002					0.460829** (0.198174)	0.56041*** (0.200000)	0.345227* (0.191843)	0.70434*** (0.196291)
R-cuadrado Ajust IV 1992- IV 2010	0.416523	0.422262	0.54452	0.467047	0.450626	0.474094	0.558831	0.525535
R-cuadrado Ajust I 2002-IV 2010	0.743792	0.773140	0.767530	0.766484				

Error estándar en paréntesis *p<0.1, **p<0.05, ***p<0.001

Fuente: Elaboración propia.

Para observar como el grado de correlación es mayor a partir de 2002, el segundo conjunto de regresiones (de la 1.2 a la 4.2) muestra las mismas estimaciones anteriores pero se incluye la interacción entre el crecimiento del producto y una variable dicótoma que toma el valor de 1 después de 2002. Como se puede apreciar, el coeficiente de la interacción es positivo y significativo, indicando que el grado de respuesta de

los ingresos ante cambios en el producto es mayor para dicho período. En este sentido, se encuentra evidencia empírica a favor de un aumento en la respuesta de los ingresos del gobierno central ante cambios en la producción a partir de 2002. Es decir, a partir de 2002 se evidencia un aumento en la sensibilidad de los ingresos ante los vaivenes de la producción.

1 En dichas regresiones se incluyen las importaciones por la importancia de los ingresos de aduanas, y a su vez se incluye el índice de precios al consumidor y los precios del petróleo por su relación con el impuesto a los combustibles.

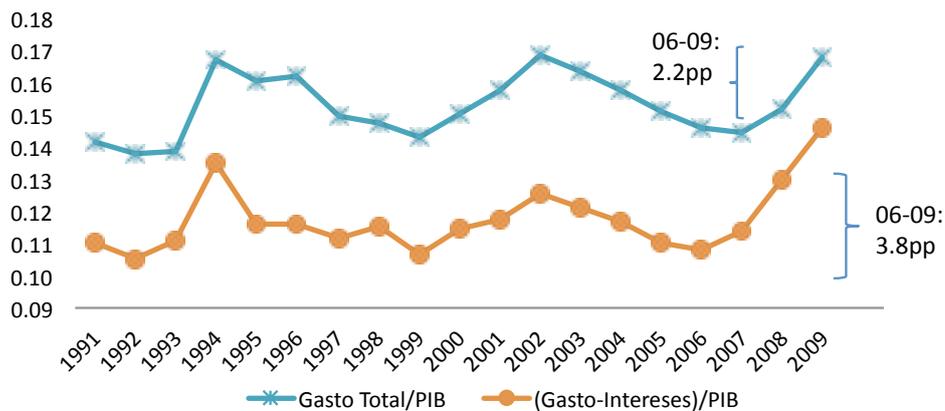
En el cuadro Anexo 4.1 se presenta un conjunto similar de regresiones para la razón entre los ingresos del gobierno y el PIB. Cabe destacar que el coeficiente correspondiente al crecimiento del PIB es negativo, mientras que el coeficiente de la interacción entre el crecimiento del PIB y la variable dicótoma para el año 2002 en adelante, es positivo y mayor (en valor absoluto) al coeficiente del crecimiento sin interacción. Esto quiere decir que, antes de 2002, un aumento en el crecimiento de un punto se reflejaba en aumentos de los ingresos menores a un punto del PIB, mientras que para el período posterior al año 2002, un aumento de un punto en el crecimiento aumenta los ingresos del gobierno en poco más de ese punto, es decir, los ingresos se han vuelto más sensibles a las variaciones en la producción desde inicios de la década anterior.

Gastos: Un aumento permanente de los gastos corrientes desde 2006

El gasto del gobierno central, sin contar el pago de intereses, se mantuvo entre un 11% y 13% del PIB desde 1991 hasta 2006. A partir de 2006 comienza a crecer para pasar de un 10.8% a un 14.6% en 2009. Junto con este aumento en el gasto (sin intereses) se da una disminución en el pago de intereses. De 2002 a 2005 los intereses rondaban los 4 puntos del PIB, pero ese rubro desciende a partir del 2006 hasta llegar a representar alrededor de 2 puntos en 2009. Debemos recordar que, en buena parte de este período, las tasas de interés fueron bajas, y la deuda del gobierno central disminuía. Así, entre 2006 y 2009 se da un incremento del gasto (sin intereses) de alrededor de 4 puntos del PIB y una disminución del pago de intereses de alrededor de 2 puntos.

Gráfico 4.4

Relación del Gasto del Gobierno central PIB



Fuente: Banco Central de Costa Rica y Ministerio de Hacienda.

Este aumento en el gasto se presenta en el gráfico 4.4. De este gráfico queda claro que el aumento en el gasto (sin intereses) se inicia a partir del año 2006.

Durante el periodo 2008-2009 el gasto total del gobierno central se incrementó alrededor de dos puntos porcentuales del Producto Interno Bruto, impulsado por el incremento en el gasto corriente, que registró un aumento de alrededor de esos mismos dos

puntos porcentuales (pp) del PIB. En este sentido, es claro que, en el periodo mencionado, el crecimiento del gasto de capital como porcentaje del PIB fue casi nulo. Para el período 2009-2010, el gasto de capital sí registró un incremento como porcentaje del PIB, sin embargo este es considerablemente inferior al registrado por el gasto corriente, pues creció cerca de 0,6 pp, mientras que el aumento registrado en el gasto corriente fue de alrededor de 1.7 pp del PIB.

Sumado a esto, el gasto de capital representa solamente el 10% del total de los gastos. En resumen, el gasto corriente no solamente representa la gran mayoría del gasto total, si no que, además, fue el que presentó el mayor aumento porcentual en el período de crisis. Por esto pasamos a analizar la evolución de los principales componentes del gasto corriente.

A continuación se presenta un desglose de los principales rubros del gasto corriente del gobierno

central: seguridad pública, salud, educación y protección social²⁻³.

El gasto realizado por el gobierno central en seguridad se incrementó en más de un 20% desde el año 2007 hasta el 2010, llegando a aumentar hasta un 27% en el año 2009 con respecto al año 2008. Si se analizan los componentes de este gasto, se percibe que el rubro de sueldos y salarios abarca más del 70% del total del gasto en este sector, y no se observa un

Cuadro 4.2

Composición del gasto efectivo consolidado del Gobierno Central (2008 - 2009)

Datos como % del Gasto Corriente	2008	2009	var 08-09
Seguridad			
Sueldos y salarios	1.31	8.55	27.6
Adquisición de bienes y servicios	1.39	1.52	36.3
Transferencias	0.21	0.21	26.2
Cargas Sociales	1.31	1.31	25.2
Salud			
Sueldos y salarios	1.11	1.10	23.9
Adquisición de bienes y servicios	0.14	0.12	0.2
Transferencias	2.02	1.77	8.9
Cargas Sociales	0.19	0.19	22.5
Educación			
Sueldos y salarios	19.65	21.20	34.3
Adquisición de bienes y servicios	0.63	0.51	0.6
Transferencias	12.58	13.24	31.0
Cargas Sociales	3.42	3.79	38.1
Protección Social			
Sueldos y salarios	0.07	0.07	26.2
Adquisición de bienes y servicios	0.01	0.01	21.0
Transferencias	21.61	20.58	18.5
Cargas Sociales	0.56	0.56	24.2
Total del Gasto Corriente	73.23	74.73	27.02
Total del Gasto Corriente incluyendo servicios públicos Generales	95.19	94.96	24.16

Fuente: Memorias de la Contraloría General de la República

- Si a estos cuatro rubros se les suma el de Servicios Públicos Generales, se estaría contando el 95% de los gastos corrientes. Dado que este rubro no registra variaciones importantes en los años en estudio se excluyó del análisis.
- El rubro de Protección Social está compuesto por el pago de pensiones, ayudas a familiares, investigación en Protección Social y otros tipos de protección social.

cambio drástico en la composición del mismo. Cabe resaltar que el componente de adquisición de bienes y servicios en el año 2009 aumentó en más del doble que en años previos y posteriores. En otras palabras, existió un incremento en la adquisición de bienes y servicios destinados al orden y la seguridad pública.

En relación con el gasto en salud, el gobierno central mantiene una proporción de gasto distinta que en la seguridad pública, pues en el primer caso el componente de sueldos y salarios corresponde a menos del 50% y el rubro de transferencias llega a ser de hasta un 50% para los últimos años (2008, 2009 y 2010), mientras que en el caso de la seguridad el rubro de transferencias únicamente corresponde a un 3% del gasto total. Sin embargo, en términos relativos el gobierno central gasta en salud una tercera parte de lo que gasta en la seguridad pública.

Con respecto al rubro de educación, el gobierno central reporta un crecimiento promedio del 20% en los años previos a la crisis del bienio 2008-2009, mientras que en el año 2009 alcanzó el 32% , para luego retomar la tasa de crecimiento del 20% en el año 2010. Al analizar la composición del rubro de educación, el menor monto corresponde a la adquisición de bienes y servicios, que representa menos del 2%. Las transferencias y pago de salarios corresponden al 80% del total. Cabe resaltar que el gasto en educación por parte del gobierno central es 2.5 veces mayor a la totalidad del gasto en seguridad pública y salud juntos.

Otro rubro importante en el gasto corriente del gobierno central corresponde al de Protección Social, pues representa poco más del 25% de este. Dentro de este rubro son las transferencias las de mayor importancia, en particular, las pensiones. Estas representan alrededor del 97% del total de gastos en protección social, los cuales crecieron en el año 2008 y 2009 un 21.5% y 18.5% respectivamente. Para el año 2010 el crecimiento registrado en las transferencias por concepto de protección social fue de un 43%, cifra considerablemente superior a la de períodos anteriores.

De los datos de gasto del gobierno central se deduce que la educación es uno de los rubros que posee mayor peso y, además, que fue el que registró mayor crecimiento en el año 2009. Dentro de este, el

rubro de salarios y cargas sociales registró el mayor crecimiento. Por su parte, el rubro adquisición de bienes y servicios se mantuvo prácticamente igual entre 2008 y 2009. De esta manera, podríamos clasificar este aumento como permanente.

Situación similar sucedió en el gasto en el sector salud, pues dentro de este, el incremento en sueldos y salarios fue el mayor. Por su parte, el gasto en adquisición de bienes y servicios se mantuvo constante. Como en los casos anteriores, el mayor aumento dentro del gasto en protección social se da en sueldos y salarios, aunque para este caso la adquisición de bienes y servicios sí presentó un aumento significativo en 2009. Además, para 2010 se registró un aumento importante en el rubro de transferencias. Debe observarse que, aunque aumentaron los gastos en sueldos y salarios, tanto en el sector salud como en el de protección social, representan una menor proporción del gasto corriente de lo que representan los mismos rubros en el sector educación.

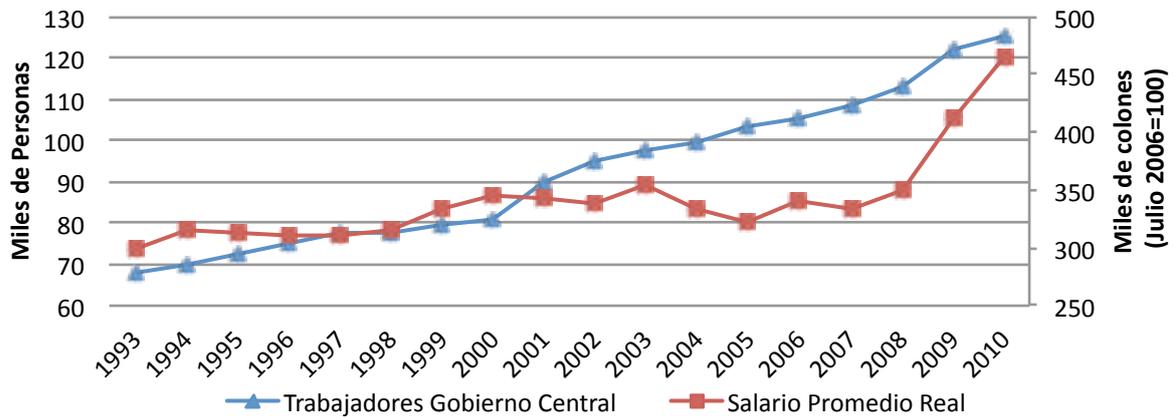
En resumen, se observa un aumento del gasto (sin intereses) desde el año 2006, el cual se dio principalmente en el gasto corriente. Dentro del gasto corriente, se observa un importante incremento en sueldos y salarios junto con las cargas sociales. Al ser el gasto corriente, y en particular los sueldos y salarios, los que presentan un aumento, las posteriores simulaciones supondrán que dicho aumento es permanente.

A continuación se realiza un análisis del aumento, tanto en la contratación como en salario promedio, del gobierno central. Respecto a este cambio, se percibe la evolución tanto del número de empleados como del salario promedio en el gobierno central a partir de datos de la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS). Entre 2005 y 2009 se dio un incremento en el número de empleados de 18,381 (21,490 para 2010). El mayor aumento en la planilla se dio en el año 2009, cuando el número de empleados aumentó en 8,740.

Esta tendencia al crecimiento se presentó también en el salario promedio. En miles de colones de julio de 2006, el salario promedio en el gobierno central era de 323.4 en 2005. Este salario promedio se incrementó, para 2009, a 413.0 miles de colones (y a 465.2 miles de colones para 2010). Es decir, se dio un aumento en el salario real del 27.7% entre 2005 y 2009 (y del 43.9% entre 2005 y 2010).

Gráfico 4.5

Número de empleados en el Gobierno Central y salario promedio



Fuente: Caja Costarricense del Seguro Social.

Por otra parte, se podría argumentar que el aumento en el gasto obedece a una política contracíclica debido a la crisis que estalló a finales de 2008. No obstante, se debe considerar que el aumento en el gasto inició desde antes de la crisis y, en su mayoría, fue un aumento permanente, en lugar de uno transitorio como se podía esperar de una política orientada a estimular la economía, ante una crisis que era a su vez transitoria. Según el Ministerio de Hacienda (2011), entre los principales gastos que aumentaron entre 2008 y 2011 se encuentran: la contratación de 2,900 docentes, la contratación de 3,200 policías, la creación de 2,700 plazas en la administración de la justicia, un aumento del salario base promedio de los maestros (de 391,336 colones a 571,772), un ajuste de los salarios base de los profesionales del Servicio Civil (de 342,200 colones a 574,700 colones), así como la expansión de programas sociales como AVANCEMOS y el aumento de los recursos asignados a las universidades.

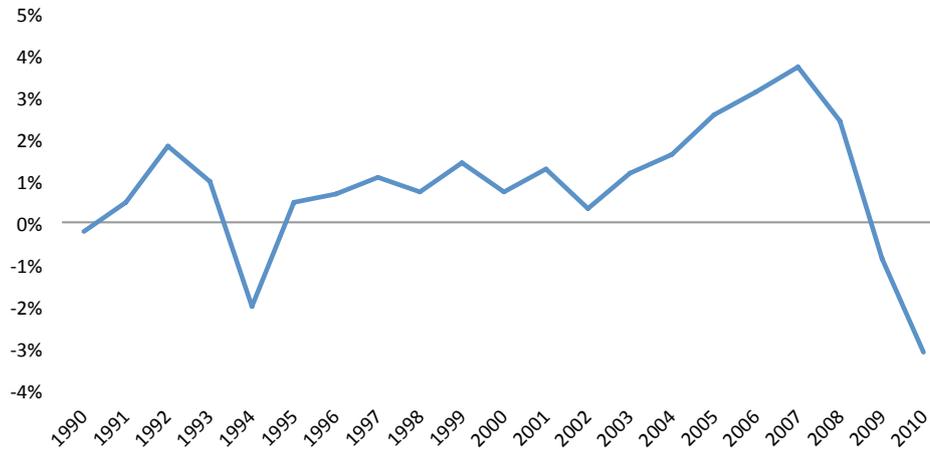
Así, observando las cifras y el tipo de gasto realizado, vamos a considerar el aumento en los gastos como permanente y, por los datos presentados en el gráfico 4.4, lo fecharemos a partir de 2006.

De un superávit primario del 3.7% a un déficit del 3%

El aumento en la recaudación entre el año 2002 y el 2008, aunado a la contención del gasto público que se mantuvo entre un 11% y un 12% del PIB, lograron aumentar el superávit primario del gobierno central hasta ubicarlo en un 3.7% del PIB, la cifra más alta observada en las últimas dos décadas. Como se indicó en la sección anterior, el gasto aumentó a partir de 2006, pero el aumento en la recaudación fue lo suficientemente importante como para que se mantuviera el superávit primario e, incluso, para que aumentara. A partir de 2009, con la caída en los ingresos y con un mayor gasto, se revierte dicha tendencia creciente y desaparece el superávit.

Gráfico 4.6

Superávit primario del Gobierno Central como porcentaje del PIB



Fuente: Banco Central de Costa Rica y Ministerio de Hacienda.

Este efecto conjunto de ingresos y gastos impactó directamente el superávit primario, disminuyéndolo hasta llegar a cero en el año 2009 para, posteriormente, afectarse de forma importante durante 010 y terminar en un déficit primario de 3.1%.

El resultado que tuvo esta reducción del superávit y posterior incremento en el déficit sobre la deuda interna y, en especial, sobre la emisión de bonos por parte del gobierno central para financiarlo, fue significativo. La deuda del gobierno central como

porcentaje del PIB se incrementó en cerca de 5pp entre la segunda mitad del año 2009 y finales de 2010.

Estimación de la Deuda: Un crecimiento sostenido de mantenerse los gastos e ingresos

Siguiendo a Kawakami y Romeu (2011), se analiza más adelante la evolución de la deuda total del gobierno central como proporción del Producto Interno Bruto (PIB), utilizando la restricción intertemporal del gobierno de la siguiente forma:

$$B_t = \frac{1}{(1 + g_t)} \{ (1 + r_t) B_{t-1}^L + (1 + r_t^*) (1 + dxr_t) B_{t-1}^S \} - sp_t$$

En donde B_t representa la deuda total como proporción del producto en el momento t , g representa el crecimiento del PIB, r la tasa de interés real, dXR el cambio en el tipo de cambio real, sp el superávit primario del gobierno central (como proporción del PIB), r^* se refiere a la tasa de interés real externa, B^L a la deuda denominada en moneda local y B^S a la deuda denominada en moneda extranjera.

Bajo esta restricción, se dice que la deuda es sostenible si su valor no sobrepasa el valor descontado de los superávits primarios en un horizonte amplio.

Como el conjunto de superávits primarios a generarse en el futuro es incierto, esta definición no puede evaluarse de forma certera. Así, dada la incertidumbre sobre las variables futuras, se procederá a seguir una metodología que nos ayude a estimar si la solvencia del gobierno central puede estar comprometida. Para un horizonte dado, diremos que si la deuda (como razón del PIB) está creciendo, la solvencia del gobierno central estará en riesgo. Si, por otra parte, dicha relación entre deuda y PIB se mantiene constante o disminuye, diremos que la posición fiscal no atenta contra la solvencia.

De este modo, la primera tarea es estimar el comportamiento de la deuda para un horizonte de tiempo dado. Para lograr dicho cometido, se empleará la metodología propuesta en Blanchard y Perotti(2002), Celasun et al (2006, 2010), di Giovanni et al (2008), Hajdenberg et al (2010), FMI (2002,2003,2005), Kwakami et al (2011), entre otros. Como se afirma en Celasun et al (2006), esta metodología no debe interpretarse como una medida absoluta sobre la sostenibilidad de la deuda, sino como si ciertas políticas llevarán a tendencias en la razón deuda-PIB que sugieren correcciones de los resultados fiscales.

En términos generales, el planteamiento consiste en resolver un modelo de ecuaciones simultáneas entre las variables que determinan la restricción intertemporal del Gobierno (1). Con dicho modelo se estima una cantidad de (5000) escenarios, tomando en cuenta la incertidumbre presente tanto en los parámetros estimados como en el error de las ecuaciones del modelo. Con esto se obtiene una distribución de po-

sibles sendas de la razón deuda-PIB, consistentes con los datos históricos, con la cual se puede determinar cuán probable es que la deuda siga una senda tal que comprometa la solvencia del gobierno.

Celasun et al (2006) identifican varias ventajas de esta metodología. Los escenarios planteados son consistentes con la historia de la economía analizada y los co-movimientos entre las diferentes variables son tomados en cuenta. Además los escenarios consideran la incertidumbre que se da sobre las variables utilizadas y son elegidos a partir de la distribución de dichas variables.

Entonces, el primer paso consiste en estimar un modelo que tome en cuenta los co-movimientos entre las variables utilizadas para calcular la razón deuda-PIB. A partir de la significancia de los diferentes coeficientes y las observaciones hechas anteriormente sobre los ingresos y gastos del gobierno, se escogió el siguiente modelo simplificado, como base para el análisis:

$$g_t = \alpha_0 + \alpha_1 rdom_{t-4} + \alpha_2 ingreso_{t-2} + \alpha_3 d2002 * ingreso_{t-2} + \alpha_4 d2006 * gasto_{t-1} + \varepsilon_{g,t}$$

$$dxr_t = \beta_0 + \beta_1 dxr_{t-1} + \beta_2 rdom_{t-1} + \varepsilon_{dxr,t}$$

$$ingreso_t = \gamma_0 + \gamma_1 g_{t-1} + \gamma_2 d2002 * g_{t-1} + \gamma_3 ingreso_{t-2} + \varepsilon_{ingreso,t}$$

$$rext_t = \delta_0 + \delta_1 rext_{t-1} + \varepsilon_{rext,t}$$

$$rdom_t = \theta_0 + \theta_1 ingreso_{t-4} + \theta_2 gasto_{t-2} + \theta_3 rext_{t-1} + \theta_4 d94 + \theta_5 d991 + \theta_6 d2007 + \varepsilon_{rdom,t}$$

Para estimar dicho modelo se utilizaron datos trimestrales que van desde el primer trimestre de 1991 hasta el cuarto trimestre de 2009, y se usaron series desestacionalizadas. La serie del PIB real agrega la producción en el trimestre t y los tres trimestres anteriores. Igual transformación fue aplicada a los ingresos y gastos del gobierno central, antes de calcular su razón respecto al PIB. Además, los gastos no incluyen los intereses, de manera tal que la diferencia entre ingresos y gastos se refiere al superávit primario (como proporción del PIB). La variable g se refiere a la tasa de crecimiento del PIB real, mientras que la variable dxr se refiere al cambio (porcentual) del tipo de cambio real. Como medida del tipo de cambio real se utilizó el promedio trimestral del índice de tipo de cambio efectivo real (ITCER).

La tasa de interés real se define como $(1+i)/(1+dp_{t+4})$, en donde i se refiere a la tasa de interés nominal y dp al cambio porcentual en los precios. Para calcular la tasa real doméstica ($rdom$), se utilizó un

promedio trimestral de la tasa básica pasiva, mientras que para el caso externo ($rext$) se utilizó un promedio trimestral de la tasa Libor. El cambio en los precios se refiere al cambio porcentual en el deflactor del PIB de Costa Rica y el de Estados Unidos.

La variable $d991$ es una variable dicótoma que toma el valor 1 en el primer trimestre de 1999, mientras que la variable $d2007$ toma en valor de 1 en los cuatro trimestres del 2007 y 0 en otro caso, y la variable dicótoma $d94$ toma el valor de 1 en 1994. En el año 1994 se da la crisis en México, mientras que alrededor de 1999 el gobierno le exige a sus bancos aumentar sus provisiones. En 2007 se da una caída inusual en las tasas reales, que llegaron a ser negativas, lo cual no se experimentaba en mucho tiempo.

El modelo fue tratado como un modelo de ecuaciones aparentemente no relacionadas. Los resultados de la estimación se presentan en el Cuadro 4.3.

Cuadro 4.3
Modelo Base

	Coefficiente	Error Estándar	Prob.
Crecimiento PIB (g)			
Constante	0.488	0.098	0.000
rdom(-4)	-0.255	0.090	0.005
ingreso(-2)	-3.471	0.790	0.000
ingreso(-2)*d2002	0.220	0.082	0.008
gasto(-1)*d2006	0.275	0.113	0.016
R-cuadrado ajustado	0.196		
Tasa de interés real doméstica (rdom)			
Constante	0.165	0.060	0.007
ingreso(-4)	-2.207	0.361	0.000
gasto(-2)	1.411	0.468	0.003
rext(-1)	0.493	0.174	0.005
d991	0.099	0.025	0.000
d94	-0.047	0.013	0.000
d2007	-0.074	0.014	0.000
R-cuadrado ajustado	0.666		
Tasa de interés real externa (rext)			
Constante	0.001	0.001	0.547
rext(-1)	0.940	0.036	0.000
R-cuadrado ajustado	0.895		
Variación tipo de cambio real (dxr)			
Constante	-0.007	0.005	0.131
dxr(-1)	0.772	0.074	0.000
rdom(-1)	0.132	0.067	0.050
R-cuadrado ajustado	0.625		
Ingresos Gobierno Central/PIB (ingresos)			
Constante	0.028	0.006	0.000
g(-1)	0.000	0.016	0.980
g(-1)*d2002	0.088	0.018	0.000
ingreso(-2)	0.773	0.049	0.000
R-cuadrado ajustado	0.904		

Fuente: Elaboración propia.

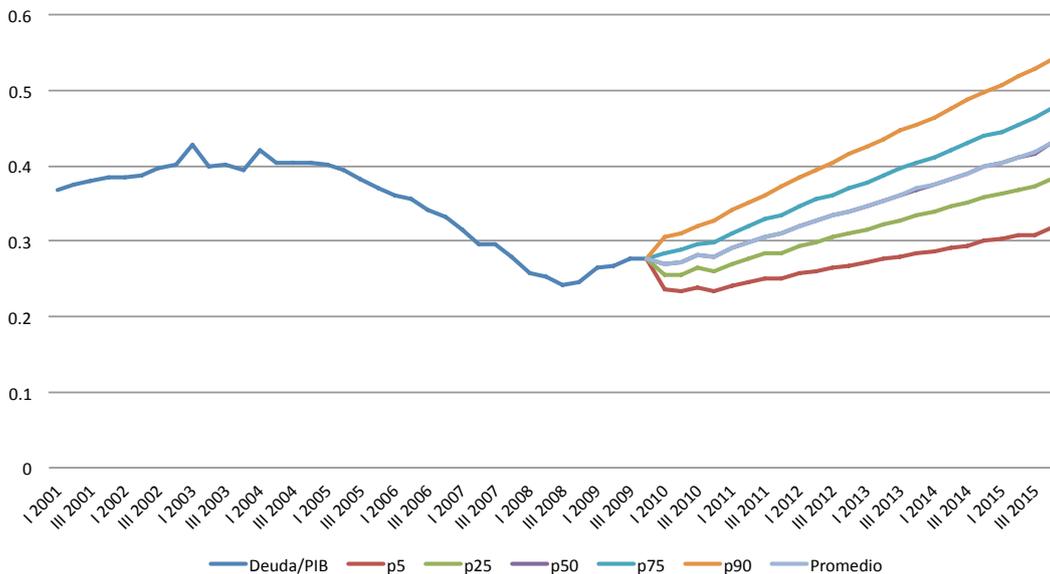
Para interpretar los resultados es necesario resaltar algunas características de este modelo. Primero, debe notarse que la tasa de interés real doméstica depende de forma inversa del ingreso del gobierno central y de forma directa del gasto. Esto supone que la tasa de interés está en función de las necesidades de captación por parte del gobierno. Así, aumentos en el gasto o disminuciones en los ingresos del gobierno central llevan, en el modelo, a aumentos en la tasa de interés.

Por su parte, la tasa de crecimiento del PIB depende de forma inversa tanto de la tasa de interés real como de los ingresos del gobierno, y de forma directa del gasto. De esta manera, un aumento en el déficit del gobierno provocado por aumentos en el gasto, eleva la tasa de interés real y este aumento desalienta el crecimiento, mientras que el aumento en el gasto por sí mismo trabaja de forma contraria, alentando el crecimiento. Si, por otra parte, se da un aumento de los ingresos del gobierno, se hará menos

presión sobre la tasa de interés y sobre el crecimiento por esta vía, pero el aumento de los ingresos tiene un efecto directo sobre el crecimiento, tendiente a disminuirlo. Otra característica interesante del modelo es que los ingresos dependen del crecimiento de la economía, pero dicha dependencia difiere entre el período anterior y posterior a 2002.

El modelo fue resuelto incluyendo (1) como una restricción y (en el caso base) se supone que el gasto como proporción del PIB se mantiene constante después de la última observación. Para resolver el modelo se toman valores o innovaciones, tanto para los parámetros como para el error de cada ecuación, a partir de su distribución. Para esto se supone que los errores se distribuyen de forma normal. Se resolvió el modelo para 24 trimestres (6 años) y se realizaron 5,000 repeticiones. El gráfico 4.7 muestra la evolución de la deuda como porcentaje del PIB, para diferentes percentiles de dichas repeticiones.

Gráfico 4.7
Percentiles de Sendas Estimadas para Deuda/PIB



Fuente: Elaboración propia.

Puede apreciarse en el gráfico 4.7 como las sendas estimadas de la deuda presentan una tendencia al alza en el período proyectado. Este resultado sugiere que, si no se toman medidas para disminuir el déficit, la solvencia del gobierno central puede verse comprometida. Es decir, no se proyecta una cantidad importante de sendas para las cuales la deuda disminuya o se mantenga constante como porcentaje del PIB. De seguir aumentando la deuda sin generar superávits primarios, esta sería insostenible. A pesar de este comportamiento proyectado, debe tomarse en cuenta que el nivel inicial de deuda es relativamente bajo, lo cual es una ventaja.

En los resultados anteriores se supone que la proporción de la deuda mantenida en colones es constante, y que la tasa de interés internacional solamente depende de sus valores pasados. Como un ejercicio adicional se repitieron las estimaciones anteriores, pero utilizando diferentes combinaciones para la proporción de la deuda que se mantiene en colones, así como para diferentes tasas de interés externas (que se mantienen constantes en el período de proyección). El Cuadro 4.4 muestra la probabilidad de que la deuda sea inferior al 30% y 40% del PIB a finales del 2015, para diferentes combinaciones de tasa externa y proporción de la deuda en moneda local.

Cuadro 4.4

Proporción de escenarios con deuda menor al nivel indicadote ante diferentes tasas de interés externa y proporción de la deuda en colones

Deuda Menor a 30 % en el último trimestre del 2015												
Proporción de la Deuda en Colones												
		0.0	0.1	0.2	0.3	0.4	0.5	0.6	0.7	0.8	0.9	1.0
Tasa de Interés Externa	-0.020	0.448	0.374	0.320	0.280	0.245	0.194	0.167	0.144	0.115	0.109	0.089
	-0.015	0.369	0.323	0.285	0.250	0.204	0.172	0.148	0.126	0.109	0.090	0.090
	-0.010	0.322	0.287	0.243	0.198	0.178	0.154	0.129	0.110	0.092	0.085	0.073
	-0.005	0.270	0.236	0.212	0.172	0.150	0.130	0.112	0.095	0.086	0.078	0.076
	0.000	0.244	0.209	0.163	0.150	0.129	0.112	0.093	0.087	0.075	0.077	0.056
	0.005	0.200	0.160	0.149	0.121	0.107	0.092	0.081	0.076	0.075	0.065	0.055
	0.010	0.163	0.137	0.124	0.109	0.092	0.075	0.070	0.063	0.060	0.055	0.052
	0.015	0.138	0.111	0.094	0.079	0.078	0.065	0.063	0.058	0.053	0.049	0.050
	0.020	0.105	0.091	0.085	0.071	0.061	0.057	0.053	0.046	0.050	0.039	0.043
	0.025	0.088	0.073	0.067	0.060	0.051	0.050	0.045	0.038	0.040	0.038	0.039
	0.030	0.065	0.055	0.043	0.045	0.038	0.038	0.039	0.037	0.035	0.037	0.038
	0.035	0.040	0.043	0.033	0.035	0.031	0.034	0.027	0.029	0.032	0.030	0.031
	0.040	0.040	0.033	0.030	0.027	0.030	0.025	0.029	0.022	0.025	0.024	0.026
	0.045	0.030	0.021	0.025	0.021	0.022	0.017	0.021	0.022	0.024	0.025	0.025
	0.050	0.018	0.021	0.018	0.015	0.020	0.020	0.020	0.015	0.021	0.020	0.025

Deuda Menor a 40 % en el último trimestre del 2015												
Proporción de la Deuda en Colones												
Tasa de Interés Externa		0.0	0.1	0.2	0.3	0.4	0.5	0.6	0.7	0.8	0.9	1.0
	-0.020	0.871	0.374	0.813	0.773	0.723	0.673	0.609	0.555	0.491	0.445	0.402
	-0.015	0.821	0.323	0.785	0.739	0.685	0.638	0.566	0.510	0.474	0.428	0.381
	-0.010	0.786	0.287	0.750	0.705	0.641	0.596	0.545	0.493	0.442	0.391	0.363
	-0.005	0.750	0.236	0.698	0.670	0.608	0.552	0.505	0.466	0.436	0.366	0.342
	0.000	0.687	0.209	0.658	0.610	0.560	0.515	0.469	0.426	0.386	0.352	0.328
	0.005	0.649	0.160	0.597	0.568	0.508	0.462	0.438	0.402	0.348	0.314	0.297
	0.010	0.601	0.137	0.543	0.524	0.464	0.444	0.394	0.359	0.340	0.307	0.290
	0.015	0.546	0.111	0.502	0.471	0.426	0.393	0.373	0.332	0.308	0.291	0.270
	0.020	0.499	0.091	0.452	0.416	0.392	0.345	0.326	0.306	0.283	0.261	0.242
	0.025	0.433	0.073	0.397	0.377	0.343	0.311	0.295	0.281	0.253	0.251	0.233
	0.030	0.382	0.055	0.353	0.327	0.305	0.271	0.261	0.249	0.228	0.220	0.215
	0.035	0.324	0.043	0.311	0.279	0.271	0.253	0.237	0.225	0.211	0.203	0.207
	0.040	0.276	0.033	0.260	0.237	0.222	0.224	0.198	0.201	0.196	0.195	0.185
	0.045	0.227	0.021	0.222	0.217	0.194	0.196	0.170	0.174	0.176	0.182	0.178
0.050	0.195	0.021	0.186	0.185	0.166	0.164	0.157	0.151	0.157	0.155	0.165	

Fuente: Elaboración propia.

Se puede apreciar que, ante diferentes escenarios, la probabilidad de que la deuda disminuya respecto al último valor observado (30%) es baja, en el mejor de los casos la probabilidad es cercana al 45%, aunque la probabilidad de que se encuentre por debajo del 40% del PIB es relativamente más alta. Simulaciones similares nos muestran que la deuda, bajo el modelo propuesto, puede llegar a oscilar entre el 40% y el 50% del PIB para finales del 2015. Estos niveles todavía son aceptables a niveles internacionales, aunque llaman a correcciones de la política fiscal.

Así, estos ejercicios parecen generar en principio dos ideas. La primera es que, aunque ha aumentado la fragilidad, la deuda ha crecido de forma no muy acelerada y desde un nivel relativamente bajo, lo cual ha provocado que no sea tan alta comparada con niveles históricos e internacionales. La segunda observación se refiere a la solvencia a futuro del

gobierno central. Aparentemente, el aumento en el gasto realizado a partir de 2006 y el consecuente aumento del déficit, han vuelto frágil la solvencia del gobierno central, por lo que se impone una discusión sobre medidas a tomar para asegurar dicha solvencia.

Ante este escenario ¿en cuánto deberían variarse los ingresos y/o gastos del gobierno central? Como un primer aporte a dicha discusión, en el siguiente apartado se realizan varios ejercicios similares a los anteriores, pero cambiando de forma exógena el nivel de gasto y el de los ingresos de forma permanente, para examinar el comportamiento de la deuda ante diferentes medidas de política. Se trata de dar una idea del incremento necesario en los ingresos, disminución de los gastos o combinaciones de ambas, para obtener sendas de deuda que no comprometan la solvencia del gobierno central.

Variaciones en los gastos y/o ingresos: dos puntos de ingreso, dos de gasto, uno de cada uno, y de otras combinaciones

Utilizando el modelo desarrollado en la sección anterior, se realizará ahora el ejercicio de simular la probabilidad de que la deuda esté por debajo de cierto umbral a finales de 2015, para diferentes combinaciones de aumentos permanentes en el ingreso y disminuciones permanentes del gasto sin incluir intereses (ambos como proporción del PIB).

El Cuadro 4.5 muestra los principales resultados. En dicho cuadro las columnas indican diferentes niveles de gasto (sin intereses) como proporción del PIB (que se suponen constantes en las simulaciones), mientras que las filas indican incrementos (exógenos y) permanentes de los ingresos. Los valores del cuadro

indican la probabilidad de que a finales de 2015 la deuda esté por debajo del umbral del 30% y del 40%. Se observa que, manteniendo el nivel de gasto al 17.5% del PIB, un aumento exógeno y permanente de los ingresos en 2 puntos eleva la probabilidad de “solvencia” al 65%. Un resultado similar se encuentra al disminuir el gasto en 2 puntos del PIB (manteniendo los ingresos), o al aumentar los ingresos en un punto y disminuir el gasto en un punto.

A pesar de esta simetría debe notarse que, marginalmente, al aumentarse los puntos de ingresos el aporte a la probabilidad de sostenibilidad es menor comparado con disminuciones marginales de puntos adicionales en el gasto. Más aún: si los ingresos aumentan “mucho” (alrededor de 4 puntos dependiendo del nivel de gasto), más bien podría darse una disminución en la probabilidad

Cuadro 4.5

Proporción de sendas con niveles de deuda menores a 30% y 40% ante diferentes escenarios de ingresos y gastos

Deuda menor a 40% en el último trimestre del 2015										
Nivel de Gasto/PIB										
Aumento del ingreso (puntos del PIB)	0	0.175	0.165	0.155	0.145	0.135	0.125	0.115	0.105	
	1	0.043	0.246	0.657	0.932	0.993	1.000	1.000	1.000	1.000
	2	0.452	0.672	0.833	0.936	0.976	0.993	0.998	1.000	1.000
	3	0.647	0.769	0.857	0.912	0.951	0.975	0.985	0.991	0.991
	4	0.709	0.790	0.851	0.893	0.927	0.947	0.959	0.980	0.980
		0.695	0.770	0.830	0.851	0.893	0.912	0.924	0.941	0.941
Deuda menor a 30% en el último trimestre del 2015										
Nivel de Gasto/PIB										
Aumento del ingreso (puntos del PIB)	0	0.175	0.165	0.155	0.145	0.135	0.125	0.115	0.105	
	1	0.388	0.796	0.974	0.999	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
	2	0.731	0.890	0.961	0.987	0.998	1.000	1.000	1.000	1.000
	3	0.798	0.892	0.940	0.970	0.985	0.994	0.997	0.999	0.999
	4	0.813	0.878	0.917	0.951	0.963	0.976	0.990	0.988	0.988
		0.779	0.840	0.879	0.915	0.929	0.945	0.953	0.960	0.960

Fuente: Elaboración propia.

de sostenibilidad. Este resultado se explica por el efecto que poseen estas variables sobre el producto. Aumentos del ingreso parecen tener un efecto más desalentador sobre la producción que disminuciones del gasto. Aumentos fuertes en los ingresos tienen el costo de un menor crecimiento, el cual disminuye la capacidad de hacer sostenible la deuda del gobierno.

Otro resultado relevante es que si el nivel de gasto (sin intereses) fuera similar al de 2005 (alrededor del 11% del PIB) no se estimaría ningún problema de solvencia de la deuda. De forma similar, si se revirtiera el aumento que se dio en el gasto en los años de la crisis (es decir, de haber sido temporal), tampoco se estimarían problemas de solvencia.

Los resultados anteriores pueden ser sensibles al modelo utilizado. Por esto identificamos 12 modelos, los cuales presentan todas las variables significativas. Estos modelos muestran diferentes combinaciones de rezagos para las variables de ingreso y gasto. El ejercicio de simulación fue repetido para cada uno de estos modelos y el promedio de los resultados se presenta en un anexo Cuadro A4.2). Se aprecia que los resultados son similares a los anteriores, por lo que los resultados tienden a ser robustos a los rezagos utilizados para las variables de ingresos y gastos.

Conclusiones

Se indicaba al inicio de este capítulo que los ingresos del gobierno tienden a moverse con el PIB, particularmente después de 2002. La tasa de crecimiento de la producción en los años 2006 y 2007 fue considerable y, como resultado de ello, se incrementaron los ingresos del gobierno. Junto con este incremento se presentó una disminución del pago de intereses de la deuda, lo que dio al gobierno

un margen para incrementar sus gastos y, aun así, generar un superávit primario que llegó a ser de hasta el 3.7% del PIB.

El incremento de los gastos se da desde 2006, pero se acentúa en 2008 y 2009, años de crisis. Al ser período de crisis, las tasas de crecimiento del producto se redujeron de forma importante y con ello los ingresos del gobierno. De esta forma el escenario cambió radicalmente hacia niveles más altos de gasto (4 puntos del PIB más altos) y menores ingresos, pasándose de un superávit primario mayor al 3% del PIB a un déficit cercano a esa misma cifra.

Podría pensarse en este déficit como una respuesta anti cíclica de la política fiscal ante la crisis. Sin duda, actuó en dicha dirección, pero debe recalcarse que el aumento en el gasto fue permanente, a diferencia de lo que podría esperarse de una política exclusivamente diseñada ante la crisis, que es un evento transitorio. En nuestra opinión, más parece ser que se aprovechó la coyuntura para aprobar una serie de gastos que se consideraban importantes y que tenían carácter permanente. Por ejemplo, contrataciones en el sector seguridad, de administración de la justicia y el aumento de salarios en el gobierno central, en particular el de los maestros.

Nuestras estimaciones señalan que si el aumento de los gastos hubiese sido transitorio, la solvencia del gobierno central probablemente no estaría en riesgo. Al ser el aumento permanente, el resultado es distinto y la solvencia del gobierno parece comprometida.

Además, nuestras estimaciones dan evidencia de que con un aumento de los ingresos de dos puntos del PIB, con una disminución de los gastos de la misma magnitud o con un cambio de un punto de cada uno, la solvencia del gobierno central no estaría en riesgo.

Bibliografía

Blanchard Olivier and R Perotti. 2002. "An Empirical Characterization of the Dynamic Effects of Changes in Government Spending and Taxes on Output", *Quarterly Journal of Economics*, Vol 117, No 4, November.

Celasun Oya, Xavier Debrun and Jonathan D. Ostry. 2006. "Primary Surplus Behavior and Risks to Fiscal Sustainability in Emerging Market Countries: A 'Fan Chart' Approach", *IMF Working Paper WP/06/67*.

Celasun Oya and Geoffrey Keim. 2010. "The U.S. Federal Debt Outlook: Reading the Tea Leaves", *IMF Working Paper WP/10/62*.

Di Giovanni Julian and Edward Gardner. 2008. "A Simple Stochastic Approach to Debt Sustainability Applied to Lebanon", *IMF Working Paper WP/08/97*.

Favero Carlo and Francesco Giavazzi. 2007. "Debt and the Effects of Fiscal Policy", *NBER Working Paper 12822*.

Hajdenberg Alejandro and Rafael Romeu. 2010. "Parameter Estimate Uncertainty in Probabilistic Debt Sustainability Analysis", *IMF Staff Papers*, Vol 57, No 1.

IMF. 2002. "Assessing Sustainability", May 28.

IMF. 2003. "Sustainability Assessments-Review of Application and Methodological Refinements", June 10.

IMF. 2005. "Information Note on Modifications to the Fund's Debt Sustainability Assessment Framework for Market Access Countries", July 1.

Kawakami, Kei and Rafael Romeu. 2011. "Identifying Fiscal

Policy Transmission in Stochastic Debt Forecasts", *IMF Working Paper WP/11/07*.

MIDEPLAN.2008. "Realidad Nacional" *Boletín del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica*, Vol 2, No 2, Abril.

Ministerio de Hacienda.2003. "Estudio sobre el impuesto sobre las ventas. Estimación de la evasión total y en el régimen interno", División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Área de Ingresos Públicos, *Informe DFOE-IP-20/20003*, Diciembre.

Ministerio de Hacienda.2011. "Finanzas Públicas y Competitividad", presentación realizada en el Colegio de Profesionales en Ciencias Económicas de Costa Rica el Jueves 12 de Mayo.

Anexos

Cuadro A 4.1

Razón ingreso real del gobierno central PIB para el periodo IV 1992- IV 2010

	1	2	3	4
Constante	0.130459*** (0.001733)	0.103546*** (0.01271)	0.103726*** (0.012828)	0.100159*** (0.01626)
Crecimiento PIB	-0.139917*** (0.032868)	-0.148625*** (0.032274)	-0.147492*** (0.032887)	-0.149571*** (0.032616)
Importaciones/PIB		0.056105** (0.026261)	0.055567** (0.026559)	0.060648** (0.029669)
Variación Precios del Petróleo (-2)			0.000635 (0.002776)	
Variación IPC (-3)				0.008696 (0.025759)
Crecimiento PIB*d2002	0.259528*** (0.031668)	0.220003*** (0.035969)	0.218103*** (0.037174)	0.220817*** (0.036297)
R-cuadrado Ajust IV 1992- IV 2010	0.492819	0.518806	0.511687	0.512156

Error estándar en paréntesis

*p<0.1,**p<0.05,***p<0.01

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro A2

**Proporción de sendas con niveles de deuda menores a 30% y 40%
ante diferentes escenarios de ingresos y gastos
Promedio 12 modelos seleccionados según significancia de los coeficientes**

Deuda menor a 30% en el último trimestre del 2015										
Nivel de Gasto/PIB										
Aumento del ingreso (puntos del PIB)		0.175	0.165	0.155	0.145	0.135	0.125	0.115	0.105	
	0	0.022	0.206	0.653	0.945	0.998	1.000	1.000	1.000	1.000
	1	0.302	0.622	0.871	0.968	0.993	0.998	0.999	1.000	1.000
	2	0.553	0.764	0.892	0.953	0.979	0.989	0.993	0.996	0.996
	3	0.656	0.790	0.873	0.922	0.948	0.964	0.970	0.977	0.977
	4	0.684	0.770	0.831	0.878	0.904	0.923	0.931	0.942	0.942
Deuda menor a 40% en el último trimestre del 2015										
Nivel de Gasto/PIB										
Aumento del ingreso (puntos del PIB)		0.175	0.165	0.155	0.145	0.135	0.125	0.115	0.105	
	0	0.342	0.781	0.976	0.999	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
	1	0.678	0.897	0.979	0.996	0.999	1.000	1.000	1.000	1.000
	2	0.765	0.899	0.959	0.985	0.993	0.997	0.998	0.998	0.998
	3	0.782	0.873	0.927	0.954	0.970	0.977	0.980	0.983	0.983
	4	0.765	0.830	0.877	0.909	0.928	0.942	0.949	0.951	0.951

Fuente: Elaboración propia.

La reciente crisis económica y su efecto en el sector turismo

En las páginas que siguen se describe y analizan los efectos de la reciente crisis financiera mundial en el sector turismo en Costa Rica. Se presentan las estadísticas de la disminución en la demanda de los bienes turísticos del país y, consecuentemente, el menor ingreso de divisas. Asimismo, se examinan los datos acerca de la caída en las inversiones hoteleras, las cuales tienen un efecto expansivo en la disminución de la infraestructura y el empleo. El ensayo inicia con un breve recuento de la importancia de la actividad en países cuya participación del turismo es importante en el crecimiento económico. Posteriormente se indica cómo la actividad disminuyó en el mercado mundial como consecuencia de la crisis financiera, la cual tuvo efectos directos en el ingreso, la riqueza y el sector real de la economía mundial. El efecto directo de la disminución de la demanda de los bienes turísticos de Costa Rica es analizado en una tercera

sección, tomando en cuenta el escenario de la crisis en 2009 y 2010, años previos y estadísticas disponibles del año 2011. Previo a las recomendaciones, se analiza qué hubiese ocurrido si la caída en la actividad del turismo del año 2009 hubiese continuado de la misma manera en el año 2010.

Turismo y crecimiento y desarrollo económico: un breve resumen de lo que indica la teoría y la evidencia empírica

En la literatura económica se han desarrollado modelos que analizan la relación entre crecimiento y turismo para economías en las cuales dicho sector representa una importante proporción de generación de riqueza y bienestar. Cómo generar crecimiento (endógeno y exógeno) mediante el

¹ Se agradece al IICE y al Señor Rudolf Lücke el uso dado al modelo macroeconómico para efectos de calcular “un efecto riqueza” presentado en este ensayo. El autor es el único responsable de los contenidos del capítulo.

desarrollo del sector es también ejemplificado con el diseño y sugerencias de políticas económicas, sean estas de incentivos o subsidios temporales a la actividad, de promoción de la oferta del país por medios institucionales del gobierno, o bien mediante la creación de conglomerados (clusters) turísticos ligados a otras actividades, como la médica, la científica, la del desarrollo rural comunitario.

Utilizando un modelo de convergencia en el crecimiento económico investigadores como Barro y Sala-i-Martin (1992) encontraron una alta correlación entre este y el turismo, es decir, hay evidencia de países con tasas de crecimiento en el largo plazo comunes en su producción y en su actividad turística. Correlaciones positivas entre ambos indicadores han sido sustentadas en los trabajos de Cuñado y García (2006) para África; Guduz and Hatemi (2005) para Turquía; Balaguer y Cantavella-Jorda (2002) para España; Tosun (1999) y Oh (2005) para Corea; Dritsakís (2004) para Grecia; Proenca y Soukiazis (2005) para Portugal y Risso y Brida (2008) para el caso de Chile.²

De manera similar y en otro contexto, Sinclair (1998) y Dieke (2004) indicaron que, en los países subdesarrollados, dicha actividad constituye una estrategia de desarrollo. No obstante lo anterior, Chen y Devereux (1999) argumentan que dicha actividad puede reducir el bienestar en regímenes dominados por impuestos a las exportaciones o subsidios a las importaciones.

Autores como Fayissa B., Nsiha C. y Badassa T. (2007) encontraron que, en el caso de un grupo de países de África, el crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) está en función de los ingresos per cápita de los turistas, del porcentaje de formación bruta de capital en relación con el PIB, del capital humano, de los términos de intercambio, de la inversión extranjera directa y de una medida de la libertad económica. Es decir, en su trabajo encontraron que esas son variables significativas que hacen que la relación entre crecimiento y turismo sea más complementaria. Así, encontraron que un incremento de un 10% en los gastos de los turistas (que visitaban los países)

hizo aumentar en un 0.4 % el PIB per cápita de esos países estudiados. Ya en 1984, Emanuel Kadt había mostrado en una investigación para el Banco Mundial y la UNESCO que el turismo era un pasaporte al desarrollo para los países subdesarrollados, sirviéndose de varios estudios de caso de países y de estadísticas de los años setenta y ochenta. La relación directa entre turismo y desarrollo económico en la India fue abordada en Ghosh R., Muhammed A. y Siddique R (2003).

Vale la pena indicar que, de acuerdo con Tiago Neves T y Campos (2005), el turismo per se no es generador del desarrollo, sino que lo son el sector mismo junto a una serie de elementos como el capital físico y humano. Así, podemos asumir que, en países donde la actividad turística es importante en la generación de riqueza, existe una relación directa con el crecimiento y desarrollo económico, no obstante, dicha relación se da en conjunto con un grupo de actividades complementarias.

Evolución del sector turismo en la reciente crisis financiera mundial

Los efectos de la crisis financiera mundial en la economía fueron abordados en los primeros capítulos de este libro, indicando dos elementos de transmisión de la crisis: por un lado, el efecto financiero o monetario y sus consecuencias en el precio y oferta de fondos prestables y de acciones y activos bursátiles, el cual se transmite mediante el costo de oportunidad del dinero y del quantum prestable, al sector real de la economía. Por otro lado, el efecto directo en la disminución de la riqueza real hace que el ingreso disponible disminuya y, con ello, hay una disminución generalizada en los bienes y servicios (“normales”) que demandan los agentes económicos, pero también, por un efecto de sustitución, para algunos bienes su caída en la demanda es más fuerte que para otros.

A modo de ejemplo: “El consumidor promedio estadounidense tiene 41 años. Una pareja tiene ingresos conjuntos por 67,300 dólares anuales y tienen dos

2 En este último caso, usando datos trimestrales para el período 1986-2007 y el método de cointegración de Johansen y el uno de causalidad modificada a la Granger, encuentran una dirección de causalidad directa entre el crecimiento económico y la expansión del turismo internacional.

ahorros: su casa y sus cuentas de ahorro para el retiro (401K). Sus activos son la suma del valor de la casa y de sus ahorros para el retiro. Esto porque el resto de activos como el carro y los electrodomésticos, no es suyo. Lo debe en su tarjeta de crédito. Al reventar la burbuja inmobiliaria, ¿qué le pasó al valor de su casa y de su cuenta de ahorro para el retiro? Ahora, su casa vale en promedio un 30% menos que en el 2006 y su cuenta de ahorro para el retiro, que está en su mayor parte invertida en acciones, vale un 35% menos que al inicio de 2008 derivado de la caída en el mercado de valores. El consumidor promedio perdió 33% de su capital y se quedó con la misma deuda. Está sobreendeudado. Además, los consumidores estadounidenses dejaron de ahorrar y gastaban todo su ingreso corriente, creyendo que sus dos activos eran su fuente de ahorro y que nunca perderían valor. Si además la economía entra en recesión, aumentando el desempleo y la incertidumbre, el consumidor buscará reducir su deuda antes de que pueda volver a gastar. Para no endeudarse lo único que puede hacer es gastar menos, sobre todo en su consumo discrecional (gasto no básico)...”³

En el sector turismo, la crisis tuvo consecuencias inmediatas. En efecto, de acuerdo con el Consejo Mundial de Viajes y Turismo (CMVT)⁴, podemos observar en el Cuadro 5.1 que, en el año 2009, disminuyó el crecimiento de la actividad turística así como su valor agregado y la demanda de los turistas⁵. El PIB mundial de turismo pasó de 5880 billones de dólares estadounidenses en 2008 a 5433 en 2009, para una disminución de 4.7%. Una fuerte desaceleración

se dio en la inversión en capital fijo, la cual continuó durante 2010. En efecto, luego de crecer el capital fijo en turismo en un 7.4% en 2007, apenas lo hizo un 0.7% en 2008 y para 2009 el sector decreció en un 12% y un 1.6% en 2010. Dichas inversiones pasaron de 900.4 mil millones de dólares en 2007 a 784.2 en 2010. A pesar de lo anterior, la actividad de viajes y turismo mantuvo una participación del 9.4% y 3.2% de contribución al PIB y al valor agregado mundial, respectivamente.

Un aspecto a destacar de dichas estadísticas es que, desde el año 2005 y hasta el 2011, se observa un estancamiento en el empleo total y directo en la actividad. Sin embargo, se mantuvo la relación en el mediano plazo de tres empleos totales por cada empleo directo, así como la razón de veinte visitas por empleo directo se ha mantenido casi invariable. En el año 2009, el empleo cayó en cinco millones de personas y la productividad total y directa disminuyó de 1377 a 1279 dólares, respectivamente, entre 2008 y 2009. También disminuyó la relación capital/trabajo al pasar de 17208 dólares en el 2008 a 14940 en el 2009.

Concordante con los efectos de esta recesión en el lado de la oferta fue la disminución en el lado de la demanda: los gastos de los turistas en bienes y servicios pasaron de 726 mil millones de dólares en 2008 a 604.2 en 2009, mientras que las compras lo hicieron de 606.4 a 507.3, decreciendo un 16.3%. Las llegadas de visitas internacionales disminuyeron en un 5%, de 1.7 mil millones a 1.6 mil millones, disminuyendo paralelamente la relación del gasto del turismo por el lado de la demanda en relación con el empleo total.

3 Ver: <http://www.monografias.com/trabajos74/crisis-eeuu-efectos-economia-costarriquense/crisis-eeuu-efectos-economia-costarriquense2.shtml>

4 El Consejo (<http://www.wttc.org>) está formado por los gerentes de más de 100 firmas de prestigiosa reputación de los negocios de viajes y turismo. Las estadísticas son elaboradas por Oxford Economics con base en datos de la Organización Mundial de Turismo, el Fondo Monetario Internacional y la Organización Económica para la Cooperación y el Desarrollo.

5 El PIB de Turismo y Viajes incluye la actividad de los viajes, transporte, las inversiones, el gasto público en turismo y la exportación de bienes turísticos. Es decir, incluye los efectos directos e indirectos del gasto en turismo en la cadena del valor. El valor agregado excluye los gastos directos e indirectos en la cadena del valor de inversiones y gasto público. Las inversiones en capital son las inversiones fijas del sector privado, los gastos en facilidades por parte del gobierno y el equipo e infraestructura para los visitantes. Los gastos del turista en bienes y servicios en la economía interna son los indicados en la balanza de pagos para los no residentes. Otros gastos (exportaciones) incluyen bienes de consumo y capital para la venta a los visitantes. Los gastos de demanda de viajes y turismo son el agregado de los gastos del turista en la economía, como por ejemplo los gastos personales, de negocios, del gobierno, las inversiones, los gastos del turista –y exportaciones–. Los visitantes internacionales son las visitas de los no residentes de un país, sean visitas de un día (overnight) o no. Las tasas de crecimiento son reales en términos de dólares del año 2000 de los EEUU.

Cuadro 5.1
Indicadores de turismo en el mundo:
producción, valor agregado, inversiones, demanda, viajes (1990-2011)

Indicadores/*	1990	1995	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
PIB en Viajes y Turismo										
Millones dólares EEUU	2,218.2	2,952.8	3,481.6	4,520.6	4,849.6	5,387.2	5,880.1	5,433.7	5,750.9	5,991.9
Millones dólares EEUU del año 2000	2,474.8	2,755.8	3,481.9	3,673.1	3,809.5	3,923.5	3,964.2	3,775.0	3,794.0	3,917.1
Tasa crecimiento real %	2.5	1.6	3.9	3.9	3.7	2.9	1.0	(4.7)	0.5	3.2
Participación % respecto al PIB Mundial	10.0	9.9	10.7	9.9	9.8	9.7	9.6	9.4	9.1	9.1
Valor Agregado en Viajes y Turismo										
Millones dólares EEUU	819.8	1,102.8	1,293.3	1,571.4	1,656.8	1,809.4	1,963.5	1,877.3	1,985.5	2,050.8
Millones dólares EEUU del año 2000	913.2	1,029.3	1,293.4	1,281.7	1,309.2	1,326.4	1,344.0	1,318.2	1,327.4	1,364.3
Tasa crecimiento real %	2.4	1.9	3.1	1.6	2.1	1.3	1.3	(1.9)	0.6	2.7
Participación % respecto al PIB Mundial	3.7	3.7	3.9	3.4	3.3	3.2	3.2	3.2	3.1	3.1
Inversiones de Capital Fijo										
Millones dólares EEUU	417.5	537.6	636.0	980.0	1,085.9	1,268.4	1,397.7	1,188.1	1,240.5	1,320.3
Millones dólares EEUU del año 2000	466.8	500.2	636.0	786.7	837.7	900.4	907.5	797.7	784.2	820.4
Tasa crecimiento real %	0.7	0.3	1.3	8.9	6.4	7.4	0.7	(12.0)	(1.6)	4.6
Participación % respecto a Inversión en Capital Fijo Mundial	8.6	8.2	8.9	9.8	9.8	10.0	9.9	9.4	9.2	9.1
Gastos del Turista en Bienes y Servicios en Economía Interna										
Millones dólares EEUU	321.6	492.6	571.4	834.2	908.3	1,048.5	1,159.0	1,014.0	1,085.8	1,153.4
Millones dólares EEUU del año 2000	348.8	453.0	571.5	642.1	669.4	706.9	726.0	664.2	670.1	707.0
Tasa crecimiento real %	7.7	5.8	7.0	3.5	4.2	5.5	2.6	(8.5)	0.8	5.5
Otros Gastos del Turista (exportaciones)										
Millones dólares EEUU	254.1	327.6	451.3	639.2	731.3	846.0	954.6	758.6	850.3	924.5
Millones dólares EEUU del año 2000	274.5	300.7	451.3	502.4	552.8	592.2	606.4	507.3	537.2	581.7
Tasa crecimiento real %	10.5	2.8	16.5	6.6	10.0	7.1	2.3	(16.3)	5.8	8.2
Gastos Demanda de Viajes y Turismo										
Millones dólares EEUU	2,787.1	3,739.0	4,468.0	5,934.2	6,406.1	7,180.4	7,877.6	7,072.0	7,542.9	7,918.1
Millones dólares EEUU del año 2000	3,087.2	3,463.1	4,468.4	4,780.0	4,976.2	5,149.9	5,231.1	4,863.2	4,915.9	5,116.2
Tasa crecimiento real %	3.7	2.1	5.4	4.1	4.1	3.4	1.5	(7.0)	1.0	4.0
Participación % en relación con el PIB más importaciones	10.5	10.3	11.0	10.1	10.0	9.9	9.7	9.6	9.4	9.3
Llegadas visitantes internacionales (en miles)	851,082	1,124,150	1,415,650	1,578,510	1,644,480	1,710,260	1,721,410	1,630,260	1,673,450	1,751,860
Empleo Total del sector (miles)	162,674	188,221	216,044	234,323	239,923	241,567	241,449	236,490	235,758	238,490
Tasa crecimiento %	2.6	1.7	5.1	4.9	2.4%	0.7%	0.0%	-2.1%	-0.3%	1.2%

Indicadores/*	1990	1995	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Gastos Demanda de Viajes y Turismo										
Participación % en empleo total (miles)	7.5	8.1	8.6	8.6	8.6	8.5	8.4	8.2	8.1	8.1
Empleo Directo del sector (miles)	58,491	67,940	78,917	80,702	82,511	83,270	81,223	81,993	81,913	82,925
Tasa crecimiento %	2.7	2.9	3.1	2.9	2.2%	0.9%	-2.5%	0.9%	-0.1%	1.2%
Relación visitas por empleo directo	15	17	18	20	20	21	21	20	20	21
Relación empleo total a empleo directo	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
Valor \$ productividad total (PIB corriente/empleo total)	13,636	15,688	16,115	19,292	20,213	22,301	24,353	22,976	24,393	25,124
Valor \$ productividad directa (valor agregado/empleo directo)	14,016	16,231	16,388	19,472	20,080	21,729	24,174	22,896	24,239	24,730
Valor \$ relación capital/trabajo (empleo directo)	7,138	7,914	8,059	12,144	13,161	15,232	17,208	14,490	15,145	15,922
Valor \$ relación demanda por empleo total	17,133	19,865	20,681	25,325	26,701	29,724	32,626	29,904	31,994	33,201

/* La tasa de crecimiento real es con base en los dólares de Estados Unidos del año 2000 y las participaciones son con respecto a rubros específicos, mencionados.

Fuente: Elaboración propia con base en el Consejo Mundial de Turismo y Viajes (<http://www.wttc.org>).

De conformidad con lo anterior, podemos observar que las inversiones en capital físico del sector cayeron más que la demanda de los turistas, su gasto y viajes realizados. Como corolario, es posible intuir que el empleo total, la productividad y la relación capital/trabajo también disminuyeron por efecto de la caída en las inversiones.

Los efectos de la crisis en el sector Turismo en Costa Rica

En Costa Rica, el sector turismo se ha desarrollado como consecuencia de las políticas de crecimiento⁶ iniciadas en los años ochenta, complementarias a las de crecimiento exógeno. La importancia creciente de dicha actividad se refleja en que la participación del ingreso de divisas por concepto de turismo, desde el año 2000 hasta el 2008, fue en promedio un 7.3% en relación con el Producto Interno Bruto –PIB–. En el año 2009 el PIB fue de unos 29.2 mil millones de dólares y las divisas generadas por turismo fueron de 1.9 mil

millones, resultando en una participación del 6.8%⁷. En promedio, desde el año 2000 hasta el 2009, las divisas por concepto de turismo fueron un 22% del total de las exportaciones, triplicaron los ingresos por concepto de exportaciones de banano y casi quintuplicaron las de café. Adicionalmente, existe un balance positivo entre las entradas y salidas de divisas por turismo del orden de tres a uno.

El efecto directo en la generación de divisas (lado de la demanda) y el empleo

Utilizando los datos del CMVT (ver Cuadro 5.2), se puede observar que el PIB en turismo disminuyó en 4.3% en términos reales y nominalmente en la cuantía de 226 millones de dólares entre 2008 y 2009. Aún más, los gastos de los turistas en la economía disminuyeron en un 10.5% en términos reales, mientras que nominalmente la caída fue de 288 millones de dólares, al pasar de 2527 a 2239 millones.

6 En un trabajo realizado en el Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas (IICE) para el Instituto Costarricense de Turismo (ICT), utilizando un modelo econométrico, Yong, Hernández, Rojas y Maroto (2009) encontraron que el impacto de la Ley No. 6990 del año 1985 relacionada con los incentivos turísticos, tuvo un beneficio neto positivo (costos en términos de exoneraciones fiscales y otros costos, menor que los beneficios por ingresos de divisas y otros ingresos) en términos de su contribución a la Producción Interna Bruta.

7 Refiérase al Anuario Estadístico del Instituto Costarricense de Turismo del año 2009. A menos de que se indique lo contrario, los dólares son los de los Estados Unidos de América (EEUU).

Cuadro 5.2
Costa Rica, indicadores de turismo:
producción, valor agregado, inversiones, demanda, viajes (1990-2011)

Indicadores/*	1990	1995	2000	2005	2006	2007	2008	2,009	2010	2011
PIB en Viajes y Turismo										
Millones dólares EEUU	0.728	1.374	2.385	3.083	3.286	3.825	4.403	4.177	4.154	4.307
Millones dólares EEUU del año 2000	1.227	1.469	2.385	3.006	3.089	3.325	3.477	3.328	3.3	3.362
Tasa crecimiento real %	9.4	-0.6	14.5	10.8	2.7	7.6	4.5	-4.3	-0.8	1.8
Participación % respecto al PIB	12.7	11.7	14.9	15.4	14.5	14.5	14.8	14.4	14	13.5
Valor Agregado en Viajes y Turismo										
Millones dólares EEUU	0.287	0.523	1.001	1.32	1.375	1.602	1.824	1.695	1.697	1.757
Millones dólares EEUU del año 2000	0.483	0.559	1.001	1.287	1.293	1.392	1.44	1.351	1.348	1.371
Tasa crecimiento real %	12.9	0.4	19.5	16.4	0.4	7.6	3.4	-6.2	-0.2	1.7
Participación % respecto al PIB	5	4.4	6.2	6.6	6.1	6	6.1	5.8	5.7	5.5
Inversiones de Capital Fijo										
Millones dólares EEUU	0.186	0.39	0.465	0.581	0.684	0.816	0.995	0.95	0.916	0.945
Millones dólares EEUU del año 2000	0.313	0.417	0.465	0.567	0.643	0.71	0.786	0.757	0.728	0.738
Tasa crecimiento real %	3.4	-10.8	-2.2	-10.9	13.4	10.3	10.7	-3.6	-3.8	1.3
Participación % respecto a Inversión en Capital Fijo	14.5	17.5	16.3	15.5	15.2	14.2	13.8	13.5	13	12.8
Gastos del Turista en Bienes y Servicios en Economía Interna										
Millones dólares EEUU	0.32	0.763	1.477	1.809	1.865	2.221	2.527	2.239	2.304	2.428
Millones dólares EEUU del año 2000	0.539	0.816	1.477	1.764	1.753	1.931	1.995	1.784	1.83	1.896
Tasa crecimiento real %	22.8	0	18.6	12.5	-0.6	10.1	3.3	-10.5	2.5	3.5
Otros Gastos del Turista (exportaciones)										
Millones dólares EEUU	0.03	0.08	0.153	0.125	0.139	0.153	0.163	0.149	0.155	0.171
Millones dólares EEUU del año 2000	0.06	0.09	0.153	0.122	0.131	0.133	0.129	0.119	0.124	0.133
Tasa crecimiento real %	-1.7	48.2	7.4	12.4	6.6	1.6	-2.7	-8.1	4.2	8
Gastos Demanda de Viajes y Turismo										
Millones dólares EEUU	0.981	1.98	3.266	3.914	4.214	5.025	5.661	5.221	5.177	5.394
Millones dólares EEUU del año 2000	1.652	2.118	3.266	3.817	3.962	4.368	4.471	4.159	4.112	4.211
Tasa crecimiento real %	11.8	-0.6	12.3	8.7	3.8	10.2	2.3	-6.9	-1.1	2.4
Participación % en relación con PIB más importaciones	12.1	12	14	12.7	12	12.4	12.2	12.5	11.9	11.5
Llegadas visitantes internacionales (miles)	512	924	1278	1959	2071	2302	2409	2228	2300	2400
Empleo Total del sector (miles)	126	133	193	269	261	274	285	277	272	272

Indicadores/*	1990	1995	2000	2005	2006	2007	2008	2,009	2010	2011
Gastos Demanda de Viajes y Turismo										
Tasa crecimiento %	9.0	-1.3	14.8	13.3	-3.1%	5.0%	4.1%	-2.7%	-1.9%	0.1%
Participación % en empleo total (miles)	12.3	11.2	14.6	15.1	14.2	14.2	14.4	14	13.6	13.2
Empleo Directo del sector (miles)	52	54	85	121	115	121	124	119	117	117
Tasa crecimiento %	5.1	4.5	6.4	6.7	-4.9%	5.1%	3.2%	-4.4%	-1.4%	0.1%
Relación visitas por empleo directo	10	17	15	16	18	19	19	19	20	20
Relación empleo total a empleo directo	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Valor \$ productividad total (PIB corriente/empleo total)	9,777	11,087	12,390	11,187	11,858	12,153	12,213	12,019	12,146	12,360
Valor \$ productividad directa (valor agregado/empleo directo)	9,218	10,390	11,776	10,663	11,263	11,542	11,576	11,362	11,502	11,688
Valor \$ relación capital/trabajo (empleo directo)	5,973	7,751	5,471	4,698	5,601	5,887	6,318	6,367	6,212	6,292
Valor \$ relación demanda por empleo total	7,817	14,943	16,966	14,566	16,177	18,366	19,884	18,855	19,054	19,831

/* La tasa de crecimiento real es con base en los dólares de Estados Unidos del año 2000 y las participaciones son con respecto a rubros específicos, mencionados.

Fuente: Elaboración propia con base en el Consejo Mundial de Turismo y Viajes (<http://www.wttc.org>).

Entre 2008 y 2009 los gastos del turista por el lado de la demanda bajaron en 44 millones de dólares pues pasaron de 5661 a 5221 millones. Adicionalmente, las llegadas de visitas internacionales disminuyeron en 181 mil turistas, de 2409 a 2228 millones. De acuerdo con las cifras de esta organización, el empleo total y directo cayó seguidamente en 2009 y 2010 en ocho mil y cinco mil, y en seis mil y dos mil empleados, respectivamente.

Si el desempeño económico de la actividad está altamente correlacionado con los ingresos y la riqueza de los países de origen de los turistas, cabe pensar que la creación y destrucción de empresas y el empleo también estén relacionados con el ciclo económico mundial, sin menoscabo de que existan algunas relaciones de negocios y segmentos particulares no directamente relacionadas con la volatilidad económica. Debido a que dentro del turismo los

bienes que se demandan son no transables, su consumo se debe dar dentro de las fronteras, y su demanda puede ser más volátil o inestable debido a que éste es considerado un bien de lujo. Es por ello que el turismo induce condiciones exógenas en la economía doméstica, ya que muchas de las personas que demandan los servicios de la actividad turística son extranjeros, por lo que variaciones en la renta y en los precios relativos de nuestro país con respecto al resto del mundo, afectan directamente la demanda turística y, por ende, los ingresos que el país recibe por este particular.

De acuerdo con Yong et al (2009), los precios relativos de Costa Rica, tanto con respecto a los países con los cuales compite en la actividad turística como con aquellos de donde provienen los turistas,⁸ influyen inversamente en la captación de divisas. De igual forma, la renta de los turistas es un factor

8 Desde el punto de vista del turista extranjero, el análisis de precios relativos se compone de dos factores: el precio relativo con respecto a las ofertas locales (atracciones del país de origen del turista), y el precio relativo con respecto a la oferta turística internacional (con los demás países de similares condiciones geográficas, climatológicas y de belleza escénica con los que Costa Rica compite). Los precios relativos de Costa Rica respecto a los países de origen de los turistas se construyeron utilizando los ocho países con la mayor participación relativa en la afluencia de turistas a Costa Rica, (excluyendo el caso de Nicaragua), a saber: Estados Unidos, Panamá, Guatemala, México, España, Alemania, Honduras y El Salvador. Una vez obtenidos los índices de precios relativos se corrigieron por sus respectivos tipos de cambio y se ponderaron por su importancia relativa dentro del turismo costarricense. Por otra parte, los precios relativos de Costa Rica respecto a los países competidores tomaron en cuenta siete países competidores, los cuales tienen condiciones geográficas, climatológicas y de belleza escénica, similares a las que puede ofrecer Costa Rica, a saber: México, Panamá, República Dominicana, Guatemala, El Salvador, Honduras y Venezuela. Se corrigieron los índices de precios por el tipo de cambio correspondiente para obtener una medida estandarizada.

significativo y positivo en el flujo de divisas reflejado en la Balanza de Pagos. La evidencia mostró que una variación de un 1% en el índice de precios relativos con respecto a los países fuente de turismo contrae la captación de divisas en un 1.13 %, mientras que un aumento de un 1% en la renta ponderada aumenta el ingreso de divisas en un 1.09% (casi una relación de uno a uno). Por lo tanto, si la media mundial de la renta disminuyó en un 4% para esos países en la crisis del año 2009, era de esperar que la captación de divisas cayera en una proporción mayor. Aún más, Rojas (2009) indica que dicha relación es importante respecto al PIB de los Estados Unidos, donde se estima que los cambios porcentuales en dicha variable se reflejan en cambios porcentuales similares en las divisas generadas por turismo en Costa Rica.

La caída en la cantidad demandada como evento transitorio versus la hipótesis de caída en la demanda como evento permanente

Costa Rica, con un ingreso per cápita mayor a los 11 mil dólares estadounidenses en el año 2009⁹, recibe la mayoría de turistas de países que tienen ingresos en promedio cuatro veces superiores, los cuales pudieron inducir una disminución de la cantidad demandada de servicios turísticos por dos eventos¹⁰. El primero fue el *shock* de los precios del petróleo en 2008, que alzó la base inferior del precio en más de un 100% como un hecho permanente, haciendo que los precios llegaran al pico de 147 dólares/barril. Consecuentemente, las aerolíneas vieron aumentar sus costos operativos en un promedio de 18% entre 2000 y 2007 y en 36% en 2008, y ajustaron sus precios relativos afectando

la cantidad demandada de servicios turísticos (Foro Económico Mundial, 2010). El segundo efecto fue la disminución en el ingreso por la crisis. En Costa Rica parece dominar fuertemente el segundo efecto (ingreso) más que el precio y, en general más que el precio relativo de los servicios turísticos en el país en relación con sus competidores.

Durante el período 2006-2007 los vuelos al país aumentaron un 7.8% y durante 2007-2008 lo hicieron en un 3.5%, pero durante el período 2008-2009 cayeron un 5.1%. En otras palabras, el “efecto tiquete” puede no ser una variable para la toma de decisiones de viajar al país, como tampoco el hecho de que Costa Rica sea un destino relativamente caro. En efecto, en Yong et al (2009) y en Rojas (2009) se presenta evidencia de que, a pesar del aumento en el precio relativo de Costa Rica versus sus competidores, dicho precio parece no ser significativo para explicar la cantidad de divisas. Este resultado podría sugerir que Costa Rica se diferencia de sus competidores más por cuestiones idiosincráticas (atractivo turístico del país, ocio, recreo) que por cuestión de precios. Sin embargo, si los consumidores perciben que la oferta disponible es de baja calidad debido a los servicios relacionados (infraestructura y seguridad), la demanda del bien turismo caería por cuestiones de gustos y preferencias.

Aún más, si, como consecuencia de la crisis la disminución de la riqueza mundial es un evento permanente, entonces este factor puede explicar el hecho de un desplazamiento de la curva de demanda por los bienes y servicios turísticos de Costa Rica.¹¹ Este factor puede explicar que el gasto medio de los turistas por persona (que ingresaron por vía aérea) haya disminuido en un 11.6% entre 2008 y 2009, pues

9 Medido en términos del poder de paridad de compra según cifras del Banco Mundial.

10 En el Anuario Estadístico del ICT del año 2009 (ICT, 2010) se detalla por país, por tipo de vía y por mes, la llegada de turistas al país, así como también la salida de residentes y la oferta turística disponible.

11 Inclusive, esta percepción de la caída en la cantidad demandada como evento transitorio y no en la demanda como evento permanente pudo haber sido sustentada, con palabras diferentes, por los representantes de alto nivel del sector en Costa Rica, cuando no estuvieron de acuerdo en declarar “como emergencia a dicha actividad en el meollo de la crisis”. En efecto: “Canatur, la Cámara Nacional de Turismo; CCH, la Cámara Costarricense de Hoteles; Cacore, la Cámara Nacional de Restaurantes; Acoprot, la Asociación Costarricense de Profesionales en Turismo; Acot, la Asociación Costarricense de Operadores en Turismo; Acav, la Asociación Costarricense de Agencias de Viaje y la Red Nacional de Pequeños Hoteles. Todas estas entidades consideran que la actividad turística no se encuentra en dicho estado...” Ver: http://forumnatura.eu/index.php?option=com_flexicontent&view=items&cid=4:noticias&id=184:declaracion-de-estado-de-emergencia-en-costa-rica&Itemid=3

pasó de 1407,9 a 1244 dólares para una estadía de 11.1 noches en 2008 y de 11.9 noches en 2009. (ICT, 2010). Este factor puede estar ligado a que la mayoría de los turistas que visitan el país provienen de EEUU (un 40%, en promedio) y de Europa un 13%, los cuales fueron severamente afectados por la crisis. En definitiva, es un hecho que la generación de divisas está concentrada en pocos segmentos de consumidores.

Efectos de la crisis en la oferta, la infraestructura y las inversiones

De acuerdo con las cifras del Cuadro 5.2, la crisis también afectó el valor agregado de la actividad, pues este decreció en 6.2%, en tanto las inversiones en capital fijo disminuyeron dos años continuos, 2009 y 2010, a una tasa de 3.6% y 3.8%, respectivamente. Quizás por el efecto de la mayor disminución en el capital físico en este período en relación con el empleo, es que disminuyó la productividad directa, que pasó de 11576 dólares en 2008 a 11362 en 2009, al igual que la relación del gasto del turismo por el lado de la demanda en relación con el empleo total.¹² No obstante lo anterior, Costa Rica mantuvo una tasa de dos empleos por cada empleo directo y de diecinueve visitas en relación con el empleo directo.

Así, el efecto de la disminución de la riqueza mundial, consecuencia de la crisis económica iniciada hace tres años, mostró que el sector turismo en Costa Rica es frágil, lo que a la vez afectó directamente la creación de capital fijo (como la inversión inmobiliaria y de la construcción y equipos), la productividad laboral y la generación de empleo y riqueza en

zonas particulares en que el turismo ha impactado positivamente el desarrollo económico local. Justamente, en el Gráfico 5.1¹³ se puede observar el decrecimiento de la actividad económica de los hoteles durante todo el año 2009, siendo esta actividad la que más decreció en toda la industria. En el ciclo de la crisis se llegó a un pico de descenso cercano al -15% entre abril y junio del 2009, cuando en enero de ese mismo año había descendido a -10%, luego de una evidente recesión que inició en 2008. Una leve recuperación de la actividad se observó durante 2010, pero con una alta volatilidad: la actividad creció en febrero un 0.95% hasta llegar a un 3.5 en julio y luego descendió al 2.8% en noviembre de 2010.

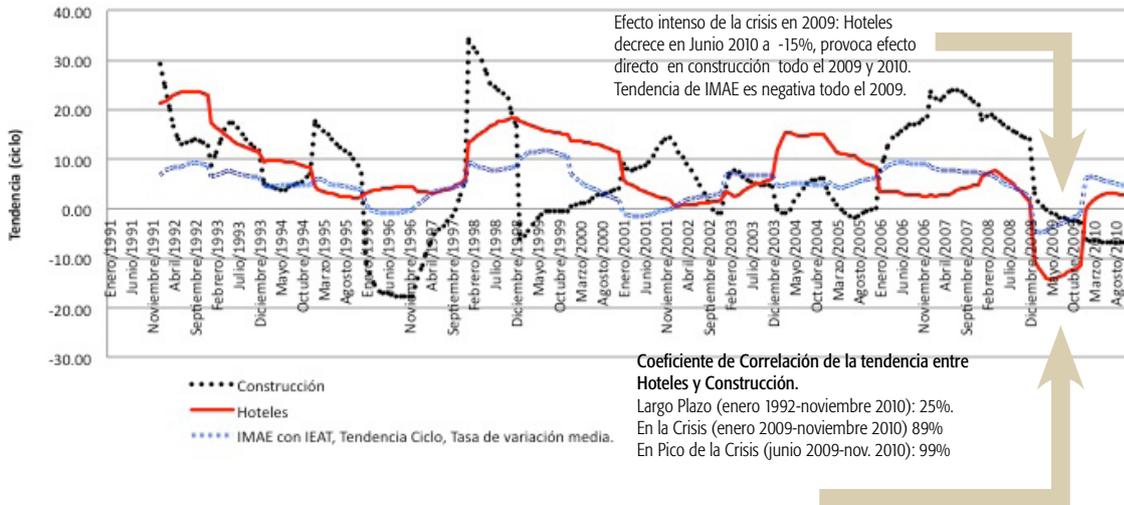
De acuerdo con Honey, Vargas y Durham (2010: 98): “Para septiembre de 2008, varios proyectos de hotel importantes financiados por bancos estadounidenses anunciaron que “sus inversiones serían suspendidas por un periodo indefinido”. Estos proyectos se localizan todos en la costa Pacífica, incluyendo Mandarin Oriental (Manzanillo y Papagayo), Hyatt (Brasilito, Guanacaste), Saint Regis (Pacífico Central), Regent (Península de Papagayo) y Punta Cacique (Guanacaste) y representan más de \$1.2 billones en inversiones. Alguna actividad de construcción continuó dándose en Guanacaste y firmas de manejo, incluyendo Intercontinental y Barcelo Hotels & Resorts, anunciaron planes de asumir la construcción de varios nuevos resorts de cinco estrellas... En Guanacaste específicamente, el desempleo casi se duplicó al pasar del 5.5% en el 2008 al 10.1% en el 2009, situación considerablemente mayor que el promedio nacional”.

12 Interesante es destacar que la productividad total y directa de turismo de Costa Rica durante el período 1990, 1995, 2000 y 2005-2010 es menor que el promedio mundial en cifras que van de los diez mil a los trece mil dólares. En 1990, la razón de productividad total y directa a nivel mundial era 1.2 y 1.5 veces mayor que la de Costa Rica, mientras que para el año 2010, dicha proporción aumentó a 2 y 2.1, respectivamente. La razón capital/trabajo del mundo fue 1.1 veces mayor que la de Costa Rica en 1990, y ya para el año 2010, la superaba en 2.5 veces.

13 El indicador utilizado es la variación del nivel medio (tendencia o ciclo) del período que termina en el mes, respecto al nivel medio del mismo período del año anterior. En particular el IMAE es un índice de quantum (Laspeyres) que mide la evolución de la actividad económica mediante el comportamiento mensual del valor agregado de las actividades incluidas en el PIB. Por otra parte, el Índice Mensual de la Actividad Hotelera indica el nivel de la actividad productiva de los establecimientos de alojamiento, que se obtiene con base en la información suministrada en la declaratoria del impuesto del 3% sobre hospedajes que las empresas presentan al ICT.

Gráfico 5.1

Tasa de Variación Media del Índice Mensual de la Actividad Económica (IMAE) en Hoteles y Construcción durante 1991-2010



Fuente: Elaboración con base de datos del Banco Central de Costa Rica.

De esta manera, el efecto correlacionado se da en la actividad de la construcción. Luego de una relación entre las series de largo plazo (enero 1992-noviembre 2010) de un 25% en su coeficiente de correlación, es notorio que ambas actividades estuvieron estrechamente ligadas en esta crisis reciente. El coeficiente de correlación de la variación del nivel medio de actividad para ambas actividades en el período enero 2009 a noviembre 2010 fue de un 89%, mientras que en el pico de la crisis de junio 2009-noviembre 2010 fue de un 99%. Elementos adicionales del impacto de la crisis pudieron acentuar los problemas de “competitividad país”, al igual que la tasa de ocupación hotelera y la demanda.

En Costa Rica, la cantidad de habitaciones con declaratoria turística tuvo un crecimiento anual superior al 4% entre 1995 y 2008, llegando a un máximo de 41759 en el 2008, sin embargo, apenas crecieron 0.7 en 2009, llegando a una disponibilidad de 42058. Estas están concentradas en el Valle Central (34.8%), Guanacaste Norte (18.7%), Pacífico Medio (10.7%), Llanuras del norte (9.1%), Puntarenas (6.5%) Golfo Papagayo (5.5%), entre otras.

Es decir, muchas de ellas están en zonas de desarrollo económico local, en las cuales hay una correlación positiva entre el índice de bienestar material y los atractivos turísticos (Yong et al. 2009), con lo cual el decrecimiento del turismo en dichas zonas afecta su polo de desarrollo y también la pobreza (Rojas, 2009). Esto se hace evidente con el hecho de que la crisis no solo afectó la construcción sino la creación misma de empresas. En efecto, de acuerdo con ICT (2010), las inversiones aprobadas en empresas declaradas turísticas pasaron de 696.7 millones en 2008 a 102.2 en 2009. Bajaron en la cuantía de 594 millones, es decir, en un 85%, siendo la inversión en hospedajes la que más se afectó, pues pasó de 349 millones a 49 millones, es decir 300 millones de dólares (un 86%) de un año a otro. Al final, la cantidad de hoteles en Costa Rica bajó de 2599 a 2505 entre 2008 y 2009, es decir, se destruyeron 91 empresas directas.

Dados los gustos y preferencias del consumidor turístico, caracterizado no por ser un turismo de masas ni cultural, sino por los atractivos naturales y escénicos de la nación, cualquier elemento que afecte la oferta de calidad y variedad se podría traducir en una riqueza potencial menor para el país.

La “fragilidad de la competitividad del sector” se agudizó durante la crisis

En los años noventa, Costa Rica había sido declarada como el destino número uno en Ecoturismo a nivel mundial (Honey et. al., 2010). En 2010 Costa Rica ocupó el lugar 56 entre 139 países en la clasificación de competitividad mundial; en la clasificación de competitividad turística ocupó el lugar 42 en 2009 y el cuarto puesto en América, de un total de 133 países, de acuerdo con el Foro Económico Mundial (2010).¹⁴

Si bien es cierto que como destino está entre los más atractivos a nivel mundial¹⁵ y ha sido clasificado de número seis por sus recursos naturales (según World Heritage) y de número 27 en términos de sostenibilidad ambiental, aspectos como la seguridad y protección merecen una atención inmediata pues se encuentra entre el 50% de los peores clasificados. Concluye Honey et. al (2010, pág. 104), de acuerdo con estudios y entrevistas realizadas, que se observa “una pequeña pero perceptible disminución en la imagen verde internacional de Costa Rica, que se ha empañado por el crecimiento incontrolable de turismo costero de gran escala y de todo-incluido. Adicionalmente, muchas de las playas del país no son de clase mundial, en contraste con otros destinos de la región...”

Más preocupante aún es el hecho de que se encuentra entre el 25% de los países peor clasificados en términos de infraestructura vial y en puertos, aspectos que en nada fueron favorecidos por la crisis. Elementos que son muy favorables en el país son que el turismo sea un prioridad gubernamental y que exista afinidad entre la población, así como que haya permanencia de inversión extranjera en el

sector; a pesar de ser uno de los peores países en términos de trámites para abrir un negocio (lugar 115 de 133) y en suscripciones de teléfonos móviles (posición 104 de 133). Ambas son caras de la moneda que no cambiaron en la crisis ni en la recuperación, y constituyen oportunidades y amenazas para el desarrollo de la actividad y, consecuentemente, para la generación de riqueza por el lado de la oferta.

Si bien no hay evidencia del efecto de la crisis en subsectores turísticos como el rural comunitario, el de servicios médicos, el científico, de aves, entre otros, la Cámara Nacional de Turismo indicaba que, en los primeros tres meses de 2009, cada empresa (encuestada) había despedido en promedio a cinco colaboradores, siendo los sectores que reportaron mayores recortes de personal las agencias de viajes y la hotelería, donde se despidieron en promedio 6.5, y 5.4 empleados, respectivamente. Inclusive, las empresas operadoras de turismo y las de hotelería y agencias de viajes habían disminuido en un 33% su actividad (de ocupación) en relación con el año precedente.

Destrucción estimada de riqueza

De acuerdo con lo anterior, no cabe duda de que cualquier cambio significativo en la riqueza generada por este sector se transmite directamente a la riqueza nacional, medida en primera instancia por el Producto Interno Bruto. Toda la economía se mueve hacia una nueva situación o estado y las variables que describen la oferta (como por ejemplo la formación bruta de capital y/o inversión) y la demanda agregada (como el consumo, las exportaciones netas, el gasto del gobierno) variarán simultáneamente.

14 En 2008 había ocupado el lugar 44 entre un total de 130 países. El Índice de Competitividad Turístico abarca 14 ítems de evaluación –que se subdividen en otros–, entre los que se incluye el medio ambiente, la seguridad y protección, la salud e higiene, la priorización y afinidad en turismo y viajes, la infraestructura, los recursos humanos y culturales, los precios, entre otros. El reporte de dicho año se puede obtener directamente en: http://www3.weforum.org/docs/WEF_GCR_TravelTourism_Report_2009.pdf Países como Suiza, Austria, Alemania, Francia, Canadá, Suecia, Estados Unidos, ocuparon los primeros lugares en dicha clasificación.

15 Véase: http://www.tripadvisor.es/InfoCenter-a_ctr.spadestinationsLA; <http://www.dailymail.co.uk/travel/article-1341888/Costa-Rica-holidays-The-perfect-destination-adventure-seekers-wildlife-fans.html#ixzz1AN091U8Q>; <http://www.visitcostarica.com/ict/paginas/comunicadosPrensa.asp>; <http://www.tripadvisor.com/TravelersChoice-g1-cTop2-World.html>

Con el propósito de conocer cuál sería el efecto de una disminución continua y sostenida en un determinado período (dos trimestres) de los ingresos de divisas por concepto de la entrada de turistas al país, se utilizó un modelo¹⁶ que transcribe las relaciones macroeconómicas de los agentes económicos (en el agregado) en Costa Rica, y que permite simular los efectos de un cambio (sea este transitorio o permanente) de una actividad productiva en el agregado de la producción nacional (o PIB). Lo anterior permitirá a las autoridades rectoras del sector, entre otras, prevenir o minimizar los efectos adversos de una crisis mediante estrategias que mantengan la participación de mercado del turismo nacional en los gastos de entretenimiento y diversión de los demandantes de estos servicios (contratos de largo plazo), por una parte, y por la otra, buscar ofrecer bienes diferenciados que permitan crecer. En tercer lugar, permite inducir versatilidad en la oferta y en la disposición del capital fijo en este sector y en sus encadenamientos sectoriales.

Para llevar a cabo el ejercicio, se asume que los agentes económicos que perciben cualquier cambio en sus ingresos disponibles, ajustan sus expectativas y realidades inmediatamente en sus decisiones de consumo e inversión, sin embargo, lo hacen en una proporción diferente (de conformidad con su sensibilidad o propensión marginal a consumir e invertir por cada colón percibido) y los ajustes tienen un horizonte temporal también distinto (efecto

rezago).¹⁷ De la misma manera, como el ingreso disponible depende de estos ingresos de turismo, en la economía nacional también va a cambiar (pero con un efecto menor), el nivel de las importaciones, las exportaciones, de la masa monetaria, así como indicadores como los precios y las tasas de interés. El resultado final que se espera en la riqueza nacional (en términos reales) es el resultado de una simulación que representa el caso hipotético de una disminución continua y sostenida de dos trimestres en el año 2010 de la caída en los ingresos por concepto de divisas, en comparación con la evolución de dichos trimestres en el año 2009. El Diagrama 5.1 sintetiza lo señalado, es decir, se refleja lo que ocurriría si todas las relaciones funcionales económicas permanecieran sin variar y durante el año 2010 el ingreso por concepto de divisas hubiese continuado cayendo trimestralmente en el orden de hasta un veinte por ciento (debido a que trimestralmente, esa fue la tasa a la que cayeron durante el año 2009 en términos reales.) Esta caída haría disminuir la inversión (capital fijo infraestructura, bienes de capital duraderos) y el consumo, consecuentemente afectaría la oferta y demanda agregada y, finalmente, la producción nacional.

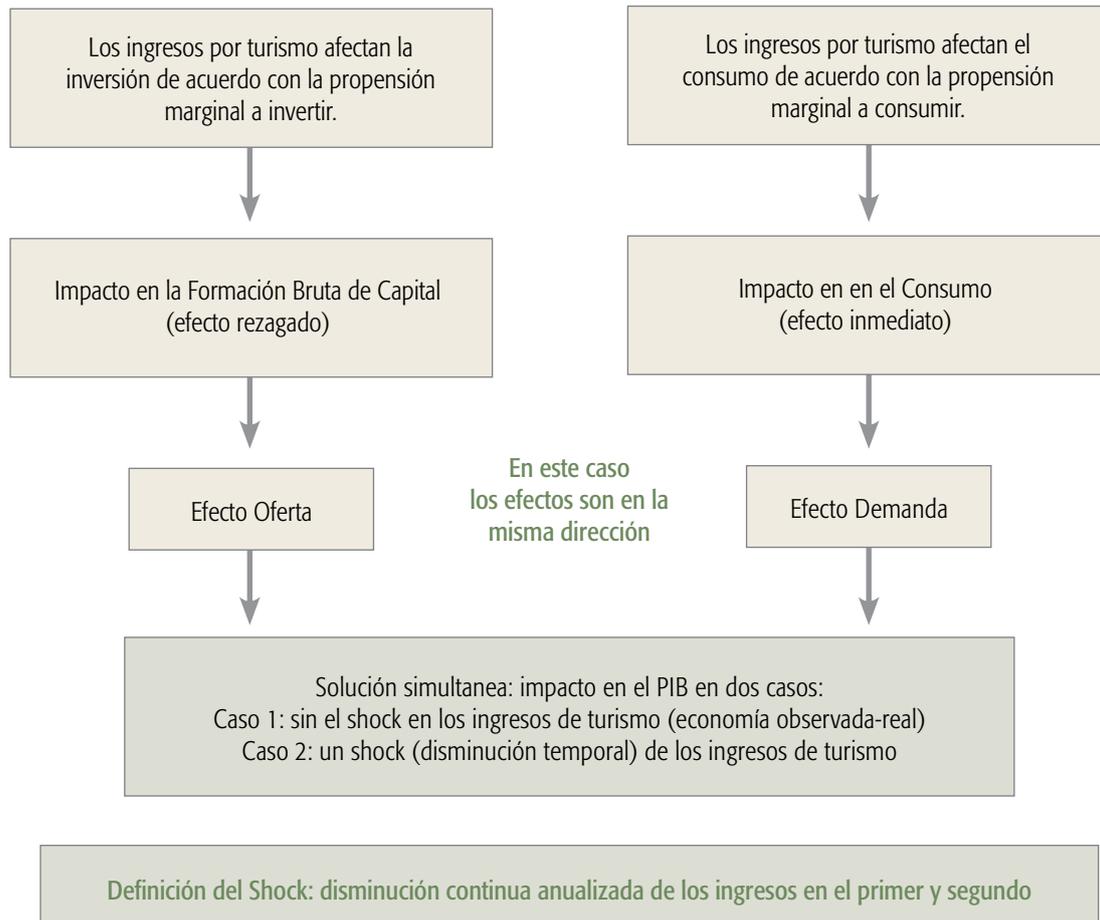
Debido a limitaciones de espacio, no se incluyen los detalles de las ecuaciones y los pasos intermedios en los resultados del modelo. Los Gráficos 5.2 y 5.3 ilustran los resultados finales en el Producto Interno Bruto y en los Ingresos de Turismo.

16 El modelo utilizado para estos efectos fue desarrollado por el Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica (Rojas, 2007) el cual se actualiza trimestre a trimestre. Tomando en consideración ciertas premisas y supuestos económicos, el modelo permite no sólo pronosticar las magnitudes y tasas de crecimiento de las variables macroeconómicas del país (como el producto interno bruto, la inflación, las tasas de interés, entre otras); sino que también permite conocer cómo cambiarían estas variables cuando suceden eventos de significativa magnitud en la economía. Aún más, permite observar la evolución de las variables mencionadas en un determinado período como respuesta al efecto que tendrían los eventos transitorios y permanentes. Técnicamente, el modelo es uno del tipo macroeconómico de equilibrio general estocástico.

17 De acuerdo con las estimaciones realizadas para la presente investigación utilizando el mencionado modelo, en el estado inicial de equilibrio la elasticidad del consumo con respecto al ingreso disponible del período corriente es de 0.412, mientras que es de un 0.217 con respecto al ingreso disponible del trimestre anterior. Es decir que una disminución de un colón –en términos reales- del ingreso hace variar el consumo del período en 0.4 céntimos, mientras que haría variar el consumo del trimestre siguiente en 0.2 céntimos. Por otra parte, la elasticidad de la demanda con respecto al ingreso del período anterior (un año) de la formación bruta de capital es de 0.233, es decir que un aumento (disminución) de un colón en términos reales del PIB del año anterior hace variar la inversión del año actual en 0.2 céntimos.

Diagrama 5.1

Relaciones funcionales propuestas para estimar la continuación de un shock temporal en los ingresos de turismo en la economía



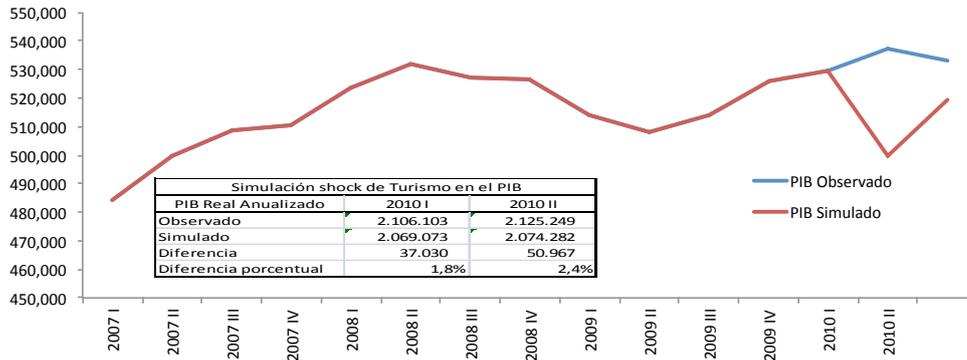
Fuente: Elaboración propia.

Este resultado es el efecto de comparar la evolución del PIB en términos reales en dos situaciones; una es el caso normal (observado en la evolución de la economía), y la otra es la que incluye el supuesto

sobre la disminución (interanual del primer y segundo trimestre de 2010 versus sus homólogos en 2009) en el ingreso por concepto de turismo. En el modelo se resuelven de manera simultánea ocho ecuaciones.

Gráfico 5.2

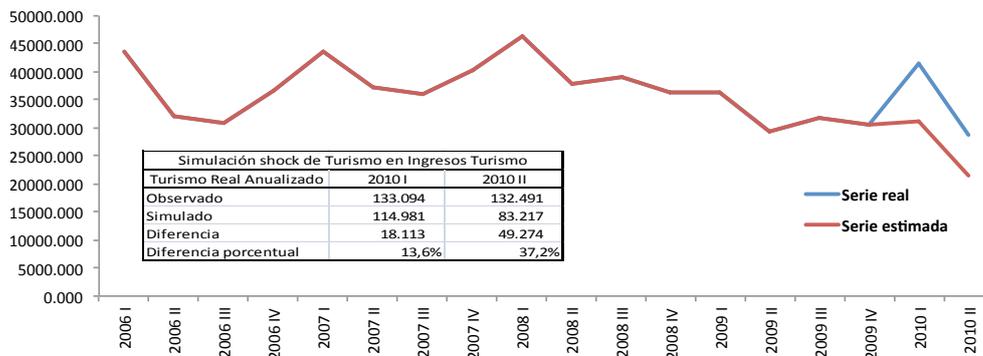
Producto Interno Bruto en términos reales (millones de colones de 1991), por trimestre durante el período 2007 I - 2010 II



Fuente: Elaboración con base de datos del Banco Central de Costa Rica.

Gráfico 5.3

Ingresos por turismo en términos reales (millones de colones de 1991), por trimestre durante el período 2006 I - 2010 II



Fuente: Elaboración con base de datos del Banco Central de Costa Rica.

En el evento de que los ingresos de turismo continuaran disminuyendo en los dos primeros trimestres del año 2010 a la tasa (anualizada) en que disminuyeron durante los cuatro trimestres del año 2009 en relación con el año 2008, la caída anualizada en el primer y segundo trimestre del año 2010, en términos reales en dichos ingresos, hubiese sido del orden del 13.6% y del 37.2%, respectivamente. Es

decir que, en vez de los 30 mil millones de colones (reales con base en el año 1991) que se reportaron de ingresos en el segundo trimestre del 2010, estos hubiesen sido del orden de los 25 mil millones. Las cifras anualizadas para ese período hubiese sido de 83.2 mil millones en vez de los 132.4 mil millones de colones en términos reales.

Como consecuencia de lo anterior y de acuerdo con las estimaciones llevadas a cabo, el PIB en el segundo trimestre de 2010 hubiese sido de 520 mil millones y no de 530 mil millones de colones en términos reales. En términos anualizados, la consecuencia de este evento hubiese sido una pérdida de riqueza nacional del orden de los 50 mil millones de colones constantes del año 1991, por cuanto el PIB anualizado en el segundo trimestre de 2010 hubiese sido de 2074.2 millones en vez de los 2125.2 millones en términos reales, efectivamente observados. Es decir, el PIB hubiese disminuido en 2.4%.

Finalmente, otro elemento de la crisis (en turismo) que provocó destrucción de riqueza fue el aumento de la pobreza. De acuerdo con Rojas (2009), a pesar que el ingreso promedio en la ocupación principal para los ocupados en el sector turismo es menor al ingreso promedio en otras actividades, el sector turismo tiende a acumular un porcentaje menor de ocupados con ingresos bajos (es decir, menores a los 168 000 colones) de acuerdo con una estimación basada en datos de la Encuesta de Hogares de 2008. Según dicha encuesta, la incidencia de la pobreza para el total del país fue de 17.69%. Si todos los ingresos provenientes del turismo (hoteles y restaurantes, actividades de agencias de viajes y organizadores de viajes, actividades de asistencia a turistas, actividades de museos y preservación de lugares y edificios históricos, jardines botánicos, zoológicos y parques nacionales y los que declaran tener ocupaciones como agentes de viajes y guías) fueran anulados, la tasa de incidencia de la pobreza subiría a 19.06%, es decir, la pobreza medida a través de los ingresos por el trabajo principal aumentaría en alrededor de 1.4 p.p. Es decir, el turismo es también una actividad que beneficia a los sectores pobres.

Conclusiones: lecciones y oportunidades

Primero: el turismo contribuye con el crecimiento y el desarrollo económico, a la vez que genera efectos derrame positivos (spillovers) en el desarrollo económico local y disminuye la pobreza. El capital humano se vuelve más especializado (en términos de idiomas y relaciones culturales y servicios de alimentación) y adaptable (versátil) a servicios relacionados (turismo hospitalario, científico, ecológico).

Segundo: Costa Rica es un destino internacional que recibe visitantes de ingresos altos, que tiene una

la demanda nacional insuficiente (ingresos y número) para equilibrar la oferta disponible en todas las épocas del año, lo que colaboraría en la minimización del ciclo estacional de baja demanda internacional. El país tiene una oferta de bienes diferenciados con un precio relativamente alto en relación con sus competidores inmediatos y, además, una productividad laboral de casi la mitad que la norma mundial en este sector. La oferta está concentrada en varios segmentos de mercado internacional (Estados Unidos y Canadá), en los que la sensibilidad de la demanda es más fuerte en la variable ingreso que en la del precio (más elástica en términos absolutos), con la consecuente probabilidad de que la actividad esté correlacionada con el ciclo y la volatilidad económica mundial.

Dado lo anterior, encontramos el primer efecto adverso de la disminución en la riqueza mundial, a saber, la pérdida ingresos, inversiones, empleo y productividad. En efecto, las divisas generadas por el turismo en el año de auge 2008 fueron de 2283 millones de dólares versus el año 2009, de crisis, con 1815 millones, es decir, una caída de 468 millones o de un 20,5% de un año al otro. En colones corrientes, dichos ingresos pasaron de 1195 mil millones a 1039 mil millones, es decir, una caída de un año a otro de 155 mil millones (un 13%). En colones del año 1991, esto implicó que dichos ingresos pasaran de 159 mil millones a 128 mil millones, para una pérdida estimada de ingreso de 31 mil millones, es decir, un 19.6% en términos reales. El PIB en turismo bajó un 4.3% y un 0.8 en el 2009 y 2010. Inclusive, bajo el escenario establecido de una disminución continua del ingreso de divisas en el año 2010 tal y como sucedió en el predecesor, se hubiese dado una mayor destrucción de riqueza, a saber, a mitad de año el PIB hubiese sido un 2.4% menor que el efectivamente registrado, en términos reales.

Tercero: he aquí la primera lección: dado el tipo de oferta turística de Costa Rica, esta es vulnerable al ciclo económico mundial. Por ello, la recuperación en el año 2011 es consecuencia de la leve recuperación en la economía mundial. Sin embargo, dicha recuperación puede deberse a la ejecución de una estrategia de posicionamiento de marca en otros segmentos de mercado (como Europa), y a la venta de bienes diferenciados (como el ofrecimiento de servicios médicos y turísticos a la vez).

Cuarto: de esta manera, las estrategias ante la crisis en el corto plazo constituyen el meollo del asunto:

i) la de mantener el mercado (market share) a través del establecimiento de contratos de largo plazo con clientes (vía diferenciación de precios, productos y calidad,¹⁸ mercadeo y promociones—trade marketing-); ii) la de aumentar la oferta de bienes diferenciados mediante relaciones de negocios del tipo horizontal y vertical (alianzas con cadenas selectas, vuelos charter e intensidad de vuelos, cadenas de hospitales y servicios turísticos por grupos de edad y estacionalidad); iii) la de minimizar el ciclo estacional mediante precios diferenciados para los residentes.

En relación con este último elemento, el turismo rural comunitario y conglomerados de micro y pequeñas empresas son llamadas a establecer contratos de largo plazo con gremios particulares productivos y cámaras empresariales, con estratos de población que van desde los niños en la primaria hasta la tercera edad. Alianzas con los municipios pueden hacer sostenible y rentable el mercado y la venta del servicio, dada una tecnología básica sustentada en la naturaleza. Aún más, el turismo como estrategia “pro-pobre” contribuye al desarrollo económico local.¹⁹

Quinto: consecuentemente con la disminución en los ingresos, las inversiones (capital fijo, infraestructura) cayeron dos años seguidos, al igual que el empleo directo e indirecto disminuyó en 2009 y 2010. En el mundo, las inversiones en el sector cayeron un 12% en 2009 y en Costa Rica lo hicieron en un 3.6 y 3.8 en 2009 y 2010, respectivamente. Sin embargo, un punto interesante para anotar es que en el mediano plazo se observó que la productividad del país (medida como valor agregado en relación con el empleo directo o como el PIB de turismo al empleo directo e indirecto), pasó de un 70% en el año 1990 a un 50% en promedio en los últimos años, en relación con la media mundial. Aquí conjugamos un factor de mediano plazo con uno de coyuntura que en nada favorece cualquier estrategia de crecimiento.

Sexto: esta segunda lección genera una serie de hipótesis acerca de la causalidad de este hecho, pero también hace notar que un elemento esencial en dicha actividad es el capital humano y el físico. No es la venta de un bien de consumo inmediato el turismo en sí, sino un conglomerado de servicios que el cliente prefiere por su calidad, porque relativamente tiene una disposición al pago para visitar un país que es relativamente caro en relación con sus competidores próximos.

El mejoramiento de la reputación y el servicio (en la relación mercado-producto) se convierten entonces en el siguiente conjunto de oportunidades, a saber, la estrategia de la mejora de la capacidad competitiva. Es una estrategia de crecimiento endógeno por el lado de la oferta, no solo para el sector, sino para el país. Cómo diseñarla y financiarla es un tema de diseño de incentivos que queda planteado y no se aborda aquí por razones de espacio.

Sétimo: los elementos a tomar en cuenta de cara a una oferta permanente del turismo de Costa Rica serían: un producto de calidad (variedad y diferenciado); una buena propuesta hotelera (de playa y resorts) y de albergues ecoturísticos (de acuerdo a su precio); una propuesta de restauración de los elementos de infraestructura turística, señalización, información, guías, capital humano, seguridad; eventos estacionales y culturales por tipos de zonas (veleros, regatas, competencias ecoturísticas); incremento de la oferta de turismo médico y científico; impulso a circuitos turísticos para el desarrollo rural comunitario e impulso de un “turismo premium según tipos de oferta turística del país”; trabajo coordinado y regulado entre los distintos actores. Por supuesto, una explotación óptima (sostenible intertemporalmente) del recurso natural turístico es imprescindible como elemento de marca-país y de mantenimiento y mejora de la reputación.

18 Tipos de productos en turismo pueden clasificarse bajo los elementos de aventurismo (trekking, birdwaching, rutas de aventura), estética y salud (anti-stress, clubes vacacionales familiares, hospitales), conservadurismo (paisajismo, cruceros, playa, agroturismo), educativos-culturales-académicos, entre muchos.

19 En el caso particular de la costa pacífica de Guanacaste, Honey et. al. (2010) hicieron 10 recomendaciones relacionadas con el turismo, no necesariamente en términos de los efectos de la crisis económica. Entre sus recomendaciones está la de no promover el turismo de cruceros en dicha costa, promover el ordenamiento territorial, una nueva legislación de la zona marítimo terrestre, polo turístico de Papagayo como vitrina al turismo, mejorar los servicios de agua potable, a las municipalidades en su gestión y promover el turismo de base natural.

Bibliografía

Balaguer, J. and M. Cantavell-Jorda, 2002, "Tourism as a Long-run Growth Factor: The Spanish Case," *Applied Economics*, 34, No. 7 (May 2002): 877-884.

Barro, R. J. and X. Sala-i-Martin, (1992), "Convergence," *Journal of Political Economy*, 110: 223-251.

Brau, R., A. Lanza, y F. Pigliaru, (2003), "How fast are the Tourism Countries Growing? The Cross-Country Evidence," CRENoS Centro Ricerche Economiche Nord Sud, working Paper, N003-09, <http://www.crenos.it/working/pdf/03-09.pdf>

Chen, L. L. y J. Devereux, (1999), "Tourism and welfare in Sub-Saharan Africa: a Theoretical Analysis," *Journal of African Economies*, 8:209-227.

Choe, J. I., (2003), "Do Foreign Direct Investment and Gross Domestic Investment Promote Economic Growth?" *Review of Development Economics*, 7 (1):44-57.

Cunado, J. y F. Perez de Garcia, (2006), "Real Convergence in Africa in the second-half of the 20th century," *Journal of Economics and Business*, 58 (2006): 153-167. 15

de Kadt, Emanuel, (1984). *Tourism - passport to development?* Perspectives on the social and cultural effects of tourism on developing countries. A joint World Bank & UNESCO study. External Affairs, Communications & UN Affairs

Dieke, Peter U.C., (2004), "Tourism in Africa's Economic Development: Policy Implication," *Management Decision*, 41 (3):287-295.

Dritsakis, Nikolas, (2004), "Tourism as a Long-run Economic Growth Factor: An Empirical Investigation for Greece," *Tourism Economics*, 10 (3), (September 2004):305-316.

Eugenio-Martin, Juan Luis, Noelia Martin Morales, and Riccardo Scarpa, (2004), "Tourism and Economic Growth in Latin American Countries: A Panel Data Approach," FEEM Working Paper No. 26.2004.

Fayissa, B.; Nsiah, C. y Badassa Tadasse (2007). The Impact of Tourism on Economic Growth and Development in Africa. Department of Economics and Finance Working Paper series. August 2007. *Tennessee State University*. <http://www.atheuk.com/Resources/PDTM/Resources/TourismAfricawp.pdf>

Foro Económico Mundial (2010). The Travel & Tourism Competitiveness Report: *Managing in a Time of Turbulence*. World Economic Forum. Suiza, 2009.

Gunduz, Lokman y Abdunasser Hatemi, (2005), "Is the tourism-led growth hypothesis valid for Turkey?" *Applied Economics*, (12): 499-504.

Honey M., Vargas E. y Durham W. (2010). *Impacto del Turismo relacionado con el desarrollo en la Costa Pacífica*.

Informe ejecutivo. Center for Responsible Travel. Universidad de Stanford y Washington D.C. CREST. Abril. www.responsibletravel.org

ICT (2010). *Anuario Estadístico*. Instituto Costarricense de Turismo. San José, Costa Rica. 2009. Dicho documento se puede obtener mediante la siguiente dirección: http://www.visitcostarica.com/ict/paginas/modEst/estudios_demanda_turistica.asp?ididioma=1#

Oh, C., (2005), "The Contribution of Tourism Development to Economic Growth in the Korean Economy," *Tourism Management*, 26 (1):39-44. Owen Edgar, 1987, *The Future of Freedom in the Developing World*, Pergamon Press

Proenca, Sara y Elias Soukiazis, (2005), "Tourism as an Alternative Source of Regional Growth in Portugal," Centro de Estudos da Uniao Europeia Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, Discussion paper No 34 http://www4.fe.uc.pt/ceue/working_papers/ieliassara34.pdf.

R. N. Ghosh, Muhammed Abu B. Siddique, Rony Gabbay - (2003) - *Tourism and economic development: case studies from the Indian Business & Economics*

Rabah Arezki, Reda Cherif, y John Piotrowski (2009). *Tourism Specialization and Economic Development: Evidence from the UNESCO*

World Heritage Lis. IMF Working Paper 09/176; July 1, 2009. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2009/wp09176.pdf> -

Risso Wiston Adrián y Brida, Juan Gabriel, (2008). *The Contribution of Tourism to Economic Growth: An Empirical Analysis for the Case of Chile* (November, 09 2008). Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=129840>

Rojas, Luis (2009). *Evolución e importancia del Turismo en Costa Rica*. XV Informe del estado de la Nación. San José, Costa Rica.

Rojas, Luis (2007). "Re-Estimación del Modelo Macroeconómico". *Informe Final, Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, UCR*.

Sinclair, M.T., (1998), "Tourism and Economic Development: A Survey," *Journal of Development Studies*, 34 (5): 1-51

Tiago Neves Sequeira y Carla Campos, (2005). "International Tourism and Economic Growth: a Panel Data Approach," Working Papers 2005.141, Fondazione Eni Enrico Mattei.

Tosun, C., (1999), "An Analysis of Contributions International Inbound tourism to the Turkish Economy," *Tourism Economics*, 5:217-250.

Yong Marlon, Rojas Luis Diego, Hernández Allan y Maroto Mauricio. (2009). "Medición del Impacto de la Ley 6990". Proyecto ICT-IICE, San José, Costa Rica.

Sitios web más importantes visitados:

Banco Central de Costa Rica: <http://www.bccr.fi.cr>

Banco Mundial: <http://www.bancomundial.org/>

Consejo Mundial de Viajes y Turismo: <http://www.wttc.org/>

Fondo Monetario Internacional: <http://www.imf.org/external/index.htm>

Foro Económico Mundial: <http://www.weforum.org/>

Instituto Costarricense de Turismo: <http://www.visitcostarica.com/ict/paginas/home.asp?ididioma=2>

Organización Mundial de Turismo: <http://unwto.org/en>

Análisis de la crisis mundial de precios de los alimentos, causas y medidas de mitigación adoptadas

Durante 2007 y gran parte de 2008 los precios de las materias primas tales como combustibles, metales y, primordialmente, alimentos, aceleraron drásticamente su ritmo de crecimiento. Los precios mundiales de los granos, aceites vegetales, carnes y azúcar, se incrementaron en más del 60% durante 2007 y 2008, y los precios que crecieron con mayor rapidez fueron los de la soya, el trigo, el maíz amarillo y el arroz. El incremento en el precio de estos productos se vio reflejando en el crecimiento que registraron los índices de precios de alimentos que calcula la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).

Este incremento en los precios de los alimentos afectó de manera más intensa a los grupos de menores ingresos, ya que estos destinan un monto significativo de su ingreso a la alimentación, situación que generó alarma a nivel mundial, pues los problemas de desnutrición y hambre se intensificaron. Para mitigar los efectos

del incremento en los precios, los gobiernos de diferentes países tomaron una serie de medidas para asegurar el abastecimiento y Costa Rica no fue la excepción, habiendo propuesto el gobierno el Plan Nacional de Alimentos el 8 de mayo de 2008.

A finales de 2008 la crisis alimentaria pasó a un segundo plano y fue opacada por la crisis financiera internacional; como consecuencia de la contracción en el consumo, se presentó una dramática reducción en los precios del petróleo, en algunos insumos agropecuarios y en los precios de algunas materias primas.

Este artículo pretende analizar la crisis mundial de alimentos a partir de las siguientes preguntas: ¿Cuáles fueron las causas que provocaron el incremento en los precios de los alimentos? ¿Qué medidas de mitigación adoptaron otros países para reducir el impacto de ese incremento? ¿Qué medidas de mitigación adoptó el país para enfrentar el incremento en los

precios de los alimentos? ¿Cuál es el avance de las medidas de mitigación propuestas por el Estado? y ¿Fueron realmente oportunas y efectivas las medidas adoptadas?

Causas del incremento en el precio de los alimentos

Como se mencionó anteriormente, el incremento en los precios de los alimentos inició a mediados de 2007 y se extendió hasta el primer semestre de 2008, producto de una serie de causas coyunturales y estructurales que se amalgamaron en un mismo momento y que se mencionan a continuación:

- Cambios en los mercados de alimentos y suministros consecuencia del cambio climático, sequías e inundaciones, cuya ocurrencia es impredecible.
- Mayor demanda de cereales impulsada por la recomposición del consumo en países como India y China. En estos países se concentra cerca del 50% de la población mundial y se ha presentado una mejora en el poder adquisitivo, lo cual ha generado mayor demanda de carne y productos lácteos (BID, 2008).
- Las distorsiones que provocan los subsidios que otorgan los países desarrollados a los productores agrícolas, y las restricciones al comercio a las que recurren países en desarrollo afectan los precios internacionales y locales.
- El aumento de la demanda de granos y semillas oleaginosas, especialmente maíz y soya, para la producción de biocombustibles. Durante 2007, una cuarta parte del cultivo de maíz en Estados Unidos (11% del cultivo mundial) se destinó a la producción de biocombustibles y se estima que durante 2008 el 30% de la producción de maíz de este país se destinó a la producción de etanol.
- La reducción en el volumen de existencias, debido a que la oferta crece a un menor ritmo que la demanda. El volumen de existencias de cereales y aceites vegetales llegó a niveles históricamente bajos. Aunado a esto, muchos países que eran autosuficientes, ahora dependen de las importaciones de cereales.
- Crisis financiera de Estados Unidos. Las bajas tasas de interés y la elevada inflación provocaron que inversionistas se desplazaran a los mercados de futuros para comprar materias primas como el oro, los cereales, granos y aceites, con el objetivo de protegerse.
- Los incrementos en el precio del barril de petróleo incidieron de forma directa en los costos de mecanización de los cultivos, además esto incidió en los costos de producción de los fertilizantes y los costos de transporte. Durante los últimos cinco años, el precio de los fertilizantes se incrementó en 150%. Esto es muy importante pues los fertilizantes representan entre el 25% y 30% del costo total de producción de los cereales en Estados Unidos, país que se encarga de abastecer el 40% de las exportaciones mundiales de cereales (Banco Mundial, 2008).
- Restricción de las exportaciones, fijación de cuotas y control de precios por parte de los principales productores de cereales¹ para garantizar el abastecimiento interno y evitar los altos precios internacionales. Estas medidas desincentivaron una respuesta rápida de la oferta a los incrementos en la demanda y limitaron los ingresos de los productores, mientras que los consumidores sufrieron incrementos en los precios y escasez.
- Incremento en los costos de transporte marítimo por escasez de barcos y contenedores para el transporte de alimentos, debido a una alta demanda (Aragón, 2008).
- Crecimiento poblacional. La población mundial crece a razón de un cuarto de millón de personas al día.
- Depreciación del dólar frente a otras monedas fuertes como el euro y la libra esterlina durante 2007 y 2008, lo que provocó que materias primas como el petróleo, metales industriales y los granos que se cotizan en dólares, fueran menos costosas para los consumidores que no pertenecen a la zona

1 Argentina, Pakistán, China, Brasil, India, Vietnam, Egipto, Rusia, Kazajistán y Ucrania.

del dólar, motivando un aumento en la demanda de estos productos. Además, la disminución del dólar redujo los rendimientos de los activos financieros denominados en moneda extranjera, lo que contribuyó a que las materias primas se convirtieran en un activo más atractivo para los inversionistas extranjeros.

- Problemas en la infraestructura portuaria del país. El atraso en el dragado, la infraestructura y las huelgas, incrementan los costos de importación de granos, debido a que los barcos deben esperar en la bahía para ser descargados (Cambroner, 2008).
- Cambio en la política agrícola del Estado, la cual se dedicó a fomentar la producción de bienes no tradicionales para la exportación. Aunque de esta forma se generaron empleos y divisas, se dejó la producción de granos básicos sin programas de investigación y transferencia de tecnología que permitieran aumentar la productividad y competitividad.
- La idea de que el libre mercado aportaría mayor eficiencia en producción y distribución de los alimentos provocó que los países más pobres abandonaran la investigación y la producción interna, recurriendo a la importación de granos subsidiados en países desarrollados; sin embargo, durante la crisis de los alimentos los países subdesarrollados se vieron expuestos a una situación de vulnerabilidad y debieron de pujar contra especuladores y comerciantes, quienes incrementaron sus ganancias.

Una causa que se debe analizar con mayor profundidad es la producción de biocombustibles; a nivel mundial, varios países (Estados Unidos, India, miembros de la Unión Europea, solo por mencionar algunos) han lanzado programas en los que se fijan metas para incrementar la producción de biocombustibles y, de esta forma, disminuir la dependencia del petróleo y mitigar los altos precios que se presentaron en años recientes. En la mayoría de los casos, los programas de incremento en la producción de biocombustibles son respaldados por

subsidios que, según cifras de la Organización de Naciones Unidas y FAO, rondan los \$6.000 millones, con lo cual se sacrifica grano para consumo humano y se aumenta la competencia por tierra, agua y capital. Esto puso en riesgo el acceso a los alimentos para las poblaciones más pobres (Consejo Nacional de Producción, 2008: 1). Al efecto de los subsidios para incentivar la producción de biocombustibles se debe sumar la existencia de una correlación positiva entre los precios de los biocombustibles y el precio del petróleo: si el petróleo se mantiene por encima de los \$60/barril, los productos agrícolas destinados para la producción de biocombustibles se vuelven rentables y se incrementa su demanda, lo cual presiona sus precios al alza (Vivero y Porras, 2008: 37-38).

El recuento de causas permite afirmar que el incremento en el precio de los alimentos fue provocado por una serie de causas coyunturales y estructurales que se originaron en el mercado internacional e impactaron el mercado local. Se dificulta aislar el efecto que tuvo cada una de las causas dentro del incremento en el precio de los alimentos.

Medidas de mitigación adoptadas por otros países para reducir el impacto del incremento en los precios de los alimentos

Debido al incremento en los precios de los alimentos que se presentó desde 2007 y durante el primer semestre de 2008, los gobiernos tomaron una serie de medidas para contrarrestar sus efectos. La información contenida en los Boletines Técnicos del Sistema de Información e Inteligencia de Mercados del Consejo Nacional de Producción² permite determinar que las medidas adoptadas fueron muy diversas y se enfocaron en tres áreas: producción, comercio y apoyo al consumidor.

Entre las medidas enfocadas al área productiva se destacan diferentes programas para reactivar el sector agrícola mediante el incremento en el área sembrada y la productividad de cultivos estratégicos en la dieta de cada uno de los países, entrega de insumos (semillas

2 Para clasificar las medidas adoptadas en los diferentes países se utilizó información de: Boletín Técnico N° 4, 23 de abril del 2008, Boletín Técnico N° 7, 16 de mayo del 2008, Boletín Técnico N° 10, 20 de junio del 2008, Boletín Técnico N° 11, 04 de julio del 2008, Boletín N° 3, Año 2. 10 de marzo 2009 elaborados por el Sistema de Información e Inteligencia de Mercados del Consejo Nacional de Producción

y fertilizantes), programas de financiamiento para promover la mecanización de la producción, líneas de crédito y reducción en las tasas de interés para créditos, programas de asistencia técnica, incremento y mejora en la infraestructura para el almacenamiento de granos, introducción de nuevas variedades, incremento en la producción de semilla certificada, subsidios a la producción de cereales y granos básicos, ganaderos y productores de leche y autorización para cultivar productos transgénicos.

En el campo comercial sobresalen medidas como la reducción a los aranceles de importación, impuestos a la exportación, restricción y prohibición de las exportaciones para garantizar el abastecimiento interno, regulación, fijación o congelamiento de precios, mejoras en la infraestructura de comercialización y las cadenas de valor, exenciones fiscales para afrontar fenómenos climáticos como la sequía y creación de reservas alimentarias.

Entre los apoyos dirigidos al consumidor se mencionan las transferencias de dinero o entrega de alimentos (como el programa Alimentos por Trabajo impulsado en El Salvador), subsidios a los productos de mayor consumo y a las tarifas eléctricas, así como reducción de los impuestos a los combustibles (Chile).

Medidas de mitigación adoptadas por Costa Rica para enfrentar el incremento en los precios de los alimentos

Ante el incremento en los precios de los alimentos y el crecimiento de la pobreza, los organismos internacionales recomendaron que los gobiernos enfocaran su ayuda en dos ejes:

- Promover la producción de alimentos a corto y largo plazo
- La creación de redes de seguridad y transferencias directas que permitieran mitigar el impacto de los altos precios de los alimentos y los combustibles sobre los grupos más débiles de la población, esto con el objetivo de evitar la reducción del poder

adquisitivo y el incremento de los niveles de pobreza.

Considerando estas recomendaciones, el gobierno emitió el 8 de mayo de 2008 el Plan Nacional de Alimentos, el cual se considera un viraje en la política agrícola del país, ya que vino a impulsar la producción nacional de granos básicos mediante el incremento del área sembrada, a pesar de los bajos rendimientos que tienen estos cultivos³. El Plan Nacional de Alimentos se vinculó con el Plan Nacional de Desarrollo y, posteriormente, fue incorporado como un componente más dentro del Plan Escudo.

El Plan Nacional de Alimentos estableció una serie de acciones de corto plazo que se orientaron a incrementar el abastecimiento nacional de granos básicos y a reducir la dependencia de las importaciones, así como a mitigar los efectos de las fluctuaciones en los precios de los mercados internacionales.

En su etapa inicial, el Plan Nacional de Alimentos pretendía incrementar la oferta de productos básicos como arroz, maíz y frijoles mediante incrementos en el área sembrada, de este modo se estaría atendiendo el primer campo de acción que recomendaron los organismos internacionales. Pero, además, se incorporó un componente social importante que tenía como objetivo garantizar a los sectores más vulnerables de la población el acceso a los alimentos y, de esta forma, disminuir los niveles de pobreza. El componente social demandó el 58% del presupuesto total del programa y, con su inclusión, se cubrió el segundo campo de acción que recomendaron los organismos internacionales. La inclusión de estos ejes de acción en el Plan Nacional de Alimentos permite identificar tres objetivos: asegurar la disponibilidad de alimentos (especialmente granos básicos mediante el aumento del área sembrada), garantizar a los grupos vulnerables el acceso a los alimentos y evitar el incremento en los niveles de pobreza por medio del componente social.

El Plan Nacional de Alimentos es un documento amplio; seguidamente se ofrece un extracto de sus principales propuestas:

3 Al momento de lanzarse el Plan Nacional de Alimentos el rendimiento de arroz era de 4,02 ton/ha.; maíz blanco 1,98 ton/ha. y 0,69 ton/ha. para frijol. Estos rendimientos son bajos si los comparamos con los que reportaron a FAOSTAT en el 2009 los países de los cuales Costa Rica importa estos granos. En el caso de arroz y maíz blanco Estados Unidos reportó rendimientos de 7,9 ton/ha. y 10,3 ton/ha., respectivamente; mientras que China obtuvo un rendimiento de 1,6ton/ha. de frijol. Es decir que Estados Unidos casi que duplica el rendimiento nacional de arroz, mientras que el de maíz blanco es cinco veces superior; por su parte China duplica los rendimientos costarricenses de frijol.

- Arroz: aumentar el área sembrada de 47.252 a 68.797 ha., para cubrir el 80% del consumo nacional, en un plazo de dos años (al momento del lanzamiento del plan se producía el 50% del consumo nacional). El incremento propuesto en el área sembrada de arroz fue de 21.545 ha. en dos años.
- Maíz blanco: aumentar el área sembrada de 7.874 ha. a 16.575 ha. para cubrir el 70% del consumo nacional en un plazo de tres años (actualmente se produce el 22% del consumo nacional). El incremento propuesto en el área sembrada de maíz blanco fue de 8.701 ha. en tres años.
- Frijoles: aumentar el área sembrada de 14.979 ha. a 37.561 ha. para cubrir el 70% del consumo nacional, en un plazo de tres años (actualmente se produce el 23% del consumo nacional). El incremento propuesto en el área sembrada de frijol fue de 22.582 ha. en tres años.

Otros elementos que se propusieron para apoyar el sector productivo fueron:

- Reactivación de los programas de producción de semilla, investigación y transferencia en tecnología agropecuaria, capacitación y asistencias técnica.
 - Construcción de mercados mayoristas regionales en la región Chorotega y Brunca.
 - Modernización de las ferias del agricultor.
 - Revisión de márgenes de comercialización de los insumos agropecuarios.
 - Inversión en infraestructura de almacenamiento y secado de granos (compra de silos pequeños y reactivación de las plantas del Consejo Nacional de Producción).
 - Construcción de infraestructura de riego para habilitar 7.200 ha para el cultivo.
 - Servicios extra sectoriales como crédito y seguro de cosecha.
 - Aumento de la producción y productividad de otros bienes como la papa y raíces tropicales.
 - Investigación en pasturas, forrajes de corte y nuevas alternativas de nutrición para hacer una sustitución parcial de los concentrados utilizados en la alimentación animal.
- Desarrollar una estrategia de producción en los asentamientos del Instituto de Desarrollo Agrario (IDA), inicialmente enfocada hacia el auto consumo y posteriormente hacia la producción comercial de granos básicos. El IDA se encargaría de suministrar la infraestructura y los servicios necesarios para el desgranado, pilado, secado y almacenamiento de granos.

Para combatir la pobreza, el Plan Nacional de Alimentos incluyó las siguientes metas en el campo social:

- Apoyo financiero a familias en extrema pobreza, con niños menores de 12 años y mujeres cabeza de hogar. Se entregaría de forma temporal un subsidio mensual de ₡50.000 por hogar a 16.000 hogares, para la compra de alimentos y útiles escolares. Esta intervención se realizaría mediante el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) y su costo sería de ₡4.800 millones.
- Un subsidio durante el segundo semestre de 2008 de ₡11.000 a 42.292 alumnos de escuelas unidocentes. El Fondo Nacional de Becas (FONABE) realizaría esta intervención, la cual y tendría un costo de ₡2.832 millones.
- Aumento del presupuesto del “Programa Avance-mos” en ₡5.202 millones para que adolescentes de entre 13 y 21 años de hogares en condición de pobreza y que cursen primaria o secundaria, continúen con sus estudios o los que tengan interés en reintegrarse a ellos, lo hagan.
- Fortalecimiento del presupuesto para los Centros de Educación y Nutrición (CEN) y los Centros Infantiles de Atención Integral (CINAI), con ₡5.000 millones.
- Incremento en las pensiones del régimen no contributivo, adulto mayor en condiciones de pobreza (en abril de 2008 se incrementó un 15%).

Para cumplir con estos objetivos, el Plan Nacional de Alimentos concentraría esfuerzos en las siguientes áreas:

- Insumos y semillas: el Ministerio de Economía Industria y Comercio (MEIC) haría los estudios necesarios para analizar los márgenes de intermediación en el proceso de comercialización de los insumos y, en caso de que se determinen prácticas monopolísticas, se aplicaría lo establecido en la Ley de Promoción de la Competencia. Debido a

Para facilitar la accesibilidad de los alimentos a los sectores más pobres, el plan se propuso como meta:

la importancia de la semilla para el sector productivo, se coordinaría su producción con el sector privado y el sector público.

- Investigación y transferencia de tecnología: se trabajaría en la transferencia de tecnología para aumentar la productividad, monitoreo de la calidad e inocuidad de los alimentos, producción de semilla genética y de fundación.
- Capacitación y asistencia técnica: mediante los extensionistas del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) se propuso desarrollar cursos, talleres y charlas con prácticas de campo, visitas de asistencia técnica y apoyo a las organizaciones.
- Servicios de apoyo extrasectoriales (crédito y seguro): el Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD), dispondría créditos, fondos para avales y garantías. El Instituto Nacional de Seguros (INS) revisaría el costo y la cobertura del seguro de cosecha; además, otorgaría una subvención con sus utilidades a la prima del seguro para cubrir 5.000 ha. de maíz blanco, 10.000 ha. de frijol y 30.000 ha. de arroz.
- Infraestructura: reacondicionar la infraestructura de secado y almacenamiento de granos del Consejo Nacional de Producción. La capacidad de secado y almacenamiento de granos se reforzaría con la construcción de los Centros de Procesamiento y Mercadeo Agropecuario (CEPROMAS) los cuales se ubicarían en asentamientos campesinos estratégicos. El Servicio Nacional de Aguas Subterráneas Riego y Avenamiento (SENARA) mejoraría las condiciones de riego y drenaje con una inversión de €5.000 millones.
- Comercialización: mejorar el proceso de comercialización interna reduciendo los costos de intermediación y los costos de producción. Se modernizarían diez ferias del agricultor y se construirían dos mercados mayoristas, uno en la zona Sur y otro en la Región Chorotega. El Sistema de Vigilancia de Mercados, apoyaría y daría seguimiento a las negociaciones entre productores y comercializadores. Los programas de control de calidad e inocuidad de los granos básicos serían fortalecidos mediante la compra de equipos; en caso de presentarse un desabastecimiento, el comercio in-

ternacional (importaciones) se utilizaría como un complemento a la producción nacional.

El Ministro de Agricultura sería el responsable ante el Consejo de Gobierno por el Plan Nacional de Alimentos, una Coordinación General le daría seguimiento al cumplimiento de las acciones y, semestralmente, la Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria (SEPSA) realizaría una evaluación del impacto en la producción, acceso y reducción de vulnerabilidad de la población en condiciones de pobreza.

Avance de las medidas de mitigación propuestas por el Estado

Para medir los avances del Plan Nacional de Alimentos se revisaron los informes de monitoreo que se realizaron en diciembre de 2008, abril de 2009 y junio de 2009, así como los documentos “Plan Nacional de Alimentos, Informe de Avance 2009” y “Sector Agropecuario, Informe de Gestión 2006-2010”, que entregó el Ministro de agricultura al finalizar su gestión en 2010; posterior a esta fecha no se han vuelto a realizar informes de seguimiento y monitoreo del Plan Nacional de Alimentos y, a inicios de 2011, se trabajaba en un nuevo informe de avance.

Para el año 2009, el Plan Nacional de Alimentos recibió €24.766,4 millones, de los cuales, al 31 de diciembre de 2009, se lograron ejecutar €16.996,5 millones. De ellos un 8,3% corresponde al aporte del IMAS al sector agropecuario, con el programa de ideas productivas individuales y grupales.

El análisis de los principales logros, se detallará de acuerdo con los diferentes campos de acción, tales como: el área sembrada, infraestructura y equipo, crédito, mercadeo y comercialización, producción de semilla, seguro de cosecha, investigación, capacitación y asistencia técnica, y ayuda social

Área sembrada

Para el período⁴ 2009-2010 se estimó un área a cosechar de 63.670 ha., para obtener una producción esperada de 155.872 toneladas de arroz que alcanzarían para cubrir el 70% del consumo nacional. En el caso del frijol, para el año 2009 se lograron cosechar

4 El periodo agrícola del arroz que va del 30 de julio de 2009 al 30 de junio de 2010.

Cuadro 6.1

Área programada y cosechada, producción, consumo y porcentaje de cobertura con producción nacional período 2009-2010

Cultivo	Área programada (ha)	Área cosechada (ha)	Producción esperada (ton)	Importaciones (ton)	Exportaciones (ton)	Consumo (ton)	Existencias (ton)	% del consumo cubierto
Arroz 1/	68.797	63.670	155.872	85.456	10.796	231.854	85.259	70%
Frijol 2/	27.525	19.630	11.910	22.698		45.600	7.000	26%
Maíz	12.708	9.414	16.890		12.000	55.200	7.406	31%

1/ Considera el periodo agrícola del arroz que va del 30 de julio del 2009 al 30 de julio del 2010, datos equivalentes a pilado.

2/ Datos de maíz y frijol actualizados al 20 de enero del 2010.

Fuente: Consejo Nacional de la Producción (maíz y frijol) y CONARROZ.

19.630 ha. que permitieron obtener una producción de 11.910 toneladas, las cuales cubrieron el 26% del consumo. El área cosechada de maíz en 2009 fue de 9.414 ha., con una producción de 16.890 toneladas que cubrieron el 31% del consumo nacional.

Infraestructura y equipo

Para el año 2009 se asignó un presupuesto de €3.569,3 millones, de los cuales, al 31 de diciembre, se habían ejecutado €2.483 millones en la modernización de las plantas de granos de Barranca, Liberia, La China, Térraba y La Rita. Se invirtió en equipo, herramientas, maquinaria, materiales eléctricos y de construcción; además, se contrataron los estudios de ingeniería para realizar la remodelación y acondicionamiento de las plantas. El personal del CNP reconoce que la ejecución de los recursos ha sido lenta.

La capacidad de almacenamiento y procesamiento de granos se vio reforzada por parte del IDA con la construcción de 16 Centros de Procesamiento y Mercadeo de Alimentos (CEPRO-MA)⁵. La inversión, a diciembre del 2009, ascendió a €2.550 millones, de los cuales €1.220 millones se utilizaron para la construcción y acondicionamiento de la infraestructura física, €1.250 millones para el equipamiento y €80 millones para la capacitación de las organizaciones de pequeños productores de los asentamientos campesinos que operaran los CEPROMA (SEPSA, 2010: 41). Para fortalecer la

infraestructura de riego, el SENARA realizó inversiones por €178,1 millones en proyectos de rehabilitación de riego en la Región Oriental, el río Corobici y la Región Central Occidental.

Crédito

Con recursos del Sistema de Banca para el Desarrollo se están impulsando cuatro programas especiales: la renovación de cafetales en la zona de Los Santos y el Valle Occidental por €6.600 millones; renovación de cañales en la Zona Sur por €2.700 millones, €3.000 millones para atención en la zona de Cinchona, €4.100 millones para el mejoramiento de la productividad de los pequeños arroceros, €241,7 millones para proyectos de seguridad alimentaria, desarrollo rural y apoyo a la mujer rural y €3.284 millones para el Programa de Mejoramiento en la producción de fresas.

A pesar de que los informes de seguimiento y monitoreo y el documento “Sector agropecuario, Informe de Gestión 2006-2010” mencionan, como avance en el rubro de crédito, la renovación de cafetales, cañales, atención a las zonas afectadas por el terremoto de Cinchona y el mejoramiento de la productividad de los pequeños arroceros y la producción de fresas, estos programas no estaban contemplados en el documento Plan Nacional de Alimentos.

5 La meta era construir 22 centros.

Mercadeo y comercialización

Durante 2008 y 2009 el CNP mejoró la plataforma tecnológica para la vigilancia de mercados y divulgó boletines semanales que monitoreaban la existencia de grano, semillas, así como los precios nacionales e internacionales de granos e insumos. A partir del 1° de octubre de 2008, mediante el Decreto Ejecutivo 34773, el MEIC empezó a regular el precio del arroz de calidades superiores a la 80/20⁶, regulación que se mantuvo hasta abril de 2009, cuando fueron nuevamente liberados. Posteriormente, en octubre de ese año, funcionarios del MEIC visitaron plantas productoras de agroquímicos (fungicidas, herbicidas e insecticidas) y fertilizantes para solicitar información de costos, lo cual permitió reducir los precios de los principales insumos agrícolas. La calidad e inocuidad de los alimentos se verificaron mediante el cumplimiento de los reglamentos técnicos de las cosechas e importaciones de arroz, frijol, maíz blanco y amarillo, papa, cebolla y tomate.

Para garantizar a los frijoleros y a los maiceros la compra de la producción nacional, el 23 de setiembre de 2009 se aprobó la Ley N° 8763 sobre requisitos de desempeño para la importación de maíz blanco y frijol. Esta ley establece la cláusula de desempeño para las importaciones de estos granos, con arancel preferencial en casos de desabastecimiento, y su objetivo es obligar a las empresas comercializadoras de estos granos a adquirir la producción nacional para poder acceder a las importaciones por desabasto, en una proporción similar a las compras nacionales realizadas.

A junio de 2009 la modernización de las ferias del agricultor contaba con un presupuesto de €975 millones, de los cuales se habían invertido €50 millones en las ferias de Cañas y Barranca, se había realizado un diagnóstico y capacitado a los participantes en temas como calidad, inocuidad, manipulación de alimentos y administración de ferias.

Para el desarrollo del mercado de Liberia, en 2008 se presupuestaron €200 millones. En 2009 se realizaron los estudios de suelos, factibilidad técnica y financiera, permisos de uso de suelo ante la Municipalidad y el SENARA, así como el traspaso del terreno del Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) al Programa Integral de Mercadeo Agropecuario (PIMA).

El mercado de la Región Brunca contó con un presupuesto aprobado de €100 millones en 2008. Durante 2009 se realizó el estudio de factibilidad técnica y financiera, un convenio para concluir los estudios de preinversión y la localización de un terreno en Río Claro.

Producción de semilla

El programa de reproducción de semilla se ha dedicado a la producción de semilla certificada de arroz, frijol y maíz blanco, lo que permitió a los productores aumentar sus rendimientos, reducir sus costos y mejorar la calidad del producto. En el siguiente cuadro se presentan los logros alcanzados en la producción de semilla.

Además, el MAG, el IDA y el IMAS distribuyeron a productores en condición de pobreza, para que

Cuadro 6.2

Producción de semilla certificada 2008-2009 (Toneladas)

Semilla certificada	2008	2009
Arroz	11.843,7	10.531,0
Frijol	151,0	454,0
Maíz blanco	10,0	111,9
Total	12.004,7	111.096,9

Fuente: Consejo Nacional de la Producción (maíz y frijol) y CONARROZ.

6 Calidad 80/20 se refiere a la cantidad de granos enteros (80%) y grano quebrado (20%), presente en la bolsa de arroz.

se pudieran alimentar, un total de 435,3 toneladas de semilla de arroz, frijol, maíz, papa, hortalizas, plátano, fresa y semilla de pastos, con una inversión aproximada de €478 millones.

Seguros

En abril de 2009 el Ministerio de Hacienda aprobó una transferencia del MAG al INS por €1.000 millones para subsidiar las primas de los seguros de cosecha. El subsidio al seguro de cosecha se empezó a otorgar a partir del segundo semestre de 2009. El porcentaje a subsidiar variaría entre el 30% y 60%, de acuerdo con el tipo de cultivo y área a asegurar.

El subsidio de seguros de cosecha había cubierto a setiembre del 2009 16.384,8 hectáreas, de las cuales 15.369,7 ha. corresponden a arroz, y contaron con una subvención de entre el 50 y 30% de la prima, 993 ha. de maíz y 17 de plátano, con una subvención del 50% y 5 ha. de papa con 40% de subvención sobre la prima. El monto total del subsidio otorgado hasta el 31 de diciembre de 2009 fue por €235,7 millones (SEPSA, 2010: 37). El escaso avance obtenido con la cobertura de seguro se debió al atraso en el programa, pues este inició en el mes de junio y no se asoció a una campaña de divulgación de este beneficio, que incrementaría su uso durante el segundo semestre de 2009.

Investigación y transferencia de tecnología

En el área de investigación y transferencia de tecnología se ha dado un fortalecimiento al Instituto Nacional de Innovación y Transferencia en Tecnología Agropecuaria (INTA), mediante los programas institucionales de desarrollo tecnológico, compra de equipos de transporte, cómputo, construcción de laboratorios de producción de tejidos, calidad, procesamiento y almacenamiento de semillas y construcción de invernaderos. A mayo de 2010 las estaciones experimentales Enrique Jiménez Núñez en Cañas, Carlos Durán en Tierra Blanca de Cartago y los Diamantes en Guápiles, habían sido acondicionadas a las necesidades de la investigación, con una inversión de €1.101,8 millones (SEPSA, 2010: 38).

A mayo de 2010 las investigaciones realizadas habían permitido la liberalización de una variedad de frijol rojo, “Diquis”, una variedad de frijol blanco, “Suru”, y de una variedad de maíz blanco,

“PROTEINTA”. Aparte de estas liberaciones de variedades, se identificaron cinco líneas promisorias para el cultivo del arroz bajo riego y mecanización, y tres variedades para el cultivo bajo espeque y mínima labranza.

Capacitación y asistencia técnica

En el área de capacitación y asistencia técnica se continuó con el programa de fortalecimiento de los programas de actualización de los técnicos, productores y organizaciones, con el objetivo de incrementar los márgenes de utilidad, la diversificación de las fincas y la producción sostenible. Durante 2009 se llevaron a cabo 740 eventos de capacitación, en los cuales participaron 11.095 técnicos y productores. Además, se realizaron 62 días demostrativos con participación de 4.426 productores, especialmente de granos básicos; se dio asesoría a 69 fincas integrales y se hicieron 27.707 visitas de asistencia técnica a fincas (SEPSA, 2010: 40).

Componente social

El IMAS ha aportado recursos a las familias en vulnerabilidad para que produzcan alimentos para su consumo y generen algunos ingresos. A mayo de 2010 el IMAS había girado recursos por €1.409,7 millones para apoyo de proyectos productivos individuales y grupales del sector agropecuario. El programa de seguridad y nutrición a familias en condición de pobreza benefició a 26.558 familias mediante la transferencia de fondos por €7.853,8 millones (SEPSA, 2010: 44).

El Programa Avancemos, que tiene como objetivo promover la permanencia y la reinserción en el sistema de educación formal de adolescentes que pertenecen a familias de escasos recursos, invirtió durante 2009 €44.888,3 millones.

La Dirección General de Nutrición y Desarrollo del Ministerio de Salud, mediante los centros de educación y nutrición y centros infantiles de atención integral (CEN-CINAI) brindó atención a niños entre los uno y tres años en condición de vulnerabilidad social, mediante la entrega de alimentos que, al mes de agosto del 2009, representaron una inversión de €7.252,1 millones (SEPSA, 2010: 44).

Oportunidad y efectividad de las medidas adoptadas

El Plan Nacional de Alimentos significó un viraje en la política agrícola del país, que se había enfocado en la producción de bienes no tradicionales para la exportación y en el abandono de la producción nacional de granos básicos. El Plan Nacional de Alimentos agrupó labores habituales que realizaban algunas instituciones del Estado y las combinó con algunas nuevas iniciativas como entrega de semilla e insumos a los productores, construcción de los CEPROMAS y mercados regionales (Guanacaste y Zona Sur), monitoreo de los márgenes de intermediación de insumos agrícolas, regulación del precio del arroz de calidades superiores y medidas de combate a la pobreza (componente social: Programa Avancemos y el incremento en el régimen de pensiones no contributivo). A pesar de las buenas intenciones del Plan, al de revisar los informes de seguimiento y monitoreo se destacan una serie de limitaciones tales como: altos costos de los insumos de producción y de la póliza de seguro de cosecha del INS, problemas con la disponibilidad de la semilla mejorada, condiciones climáticas adversas y problemas de comercialización, ingreso de recursos de forma tardía, trámites administrativos burocráticos de la administración pública y dificultades para acceder al crédito.

En los informes de seguimiento y monitoreo se aprecia que son muchas las instituciones y las áreas que abarca el Plan, razón por la cual se dificulta disponer de información suficiente que permita realizar evaluaciones semestrales del impacto en la producción de alimentos, acceso y reducción de la vulnerabilidad de la población en condiciones de pobreza.

En los informes de seguimiento y monitoreo a los que se tuvo acceso se destacan algunos elementos que afectaron su operatividad y revelan improvisación y falta de planeación:

1. El incremento propuesto en el área sembrada para 2010 debía alcanzar 52.282 hectáreas adicionales; esto se debe ver con precaución, ya que el XIV Informe del Estado de la Nación indica que las posibilidades de expandir las áreas de siembra y

pastoreo son limitadas pues la frontera agrícola se encuentra prácticamente agotada (Celis, 2008: 13). Para incrementar la producción se debió de haber apostado por un incremento en la productividad; no obstante, los programas de investigación en granos básicos carecían de presupuesto y los resultados de su reactivación se estarían viendo en el mediano-largo plazo.

2. Para atender el plan de expansión en el área sembrada el país no disponía de la reserva suficiente de semilla de calidad. El Plan indica en la página 44: “el uso de semilla certificada debe planificarse con una anticipación de 1 ½ a 2 años de tiempo, en las condiciones actuales, una respuesta inmediata implica una estrategia de emergencia”. Esta falta de planificación hizo que se retomaran variedades de arroz que se utilizaron en el pasado (Nira, Bluebonnet y CR-5272), las cuales se dejaron de cultivar por problemas de susceptibilidad a enfermedades.
3. Falta de coordinación entre leyes e instituciones. El 8 de mayo de 2008 el Plan anunció €4.000 millones para subsidiar las primas del seguro de cosechas, pero en ausencia de una ley, los directivos del INS no pudieron tomar el patrimonio de esa entidad y destinarlo a este fin. Como resultado, hasta en 2009 se logró implementar el subsidio, con una transferencia del MAG de €1.000 millones; no obstante, a inicios de 2010 se tenía un bajo nivel de cobertura.
4. El Plan reconoce la necesidad de crear un clima de negocios óptimo; sin embargo, no se lograron establecer mecanismos de compra por contrato entre los productores y los agroindustriales. Más bien, con el incremento en el área sembrada se presentaron problemas en la comercialización de frijol y el recibo del arroz que sobrepasó la capacidad de secado de la industria.
5. El Plan Nacional de Alimentos estableció un programa de seguimiento y monitoreo; sin embargo, no se han realizado con la periodicidad establecida (semestralmente) y, en los informes presentados, la disponibilidad de la información es repetitiva y, en algunos casos, muy escueta, lo que dificulta determinar el nivel de avance⁷. Por su parte, la Contraloría General de la República, en su

7 El último documento al cual se tuvo acceso sobre el avance y monitoreo del Plan Nacional de Alimentos fue publicado en mayo de 2010, al finalizar la administración Arias “Sector Agropecuario, Informe de Gestión 2006-2010”

Informe Evaluativo Sobre el Sector Agropecuario, señala que no existen indicadores de impacto ya que las mediciones corresponden a la cantidad de área sembrada, rendimientos de producción y cantidad de productores, pero estos datos no miden los resultados que se han generado en la parte socio económica del productor y sus familias, pues se carece de “una línea base socioeconómica” del estado del productor que permita evaluar si se ha registrado alguna mejoría. (Contraloría General de la República, 2010: 46-48).

A pesar de estas debilidades, se debe resaltar como acertada la inclusión de un componente social en el Plan Nacional de Alimentos. El Programa Avancemos y el incremento en el régimen de pensiones no contributivo ayudaron a mitigar el incremento en la pobreza en tres puntos porcentuales (Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible, 2009: 27).

Estrategias de mediano y largo plazo que debería fortalecer el país

El componente social que se incluyó en el Plan Nacional de Alimentos fue una medida acertada, ya que permitió a las familias pobres disponer de recursos para adquirir los alimentos básicos; de esta forma, se incentiva la producción nacional, ya que los productores se ven atraídos por los precios. Sin embargo, se debe considerar la sostenibilidad de este tipo de transferencias, las cuales dependen de la disponibilidad y la sanidad de las finanzas del Estado, por lo que se recomienda hacer una adecuada selección de los beneficiarios.

En el largo plazo, el componente social se debe acompañar con una estrategia que fomente el incremento de la productividad agrícola mediante programas de investigación, desarrollo y transferencia de tecnología que permitan la introducción y el desarrollo de nuevas variedades de granos básicos; nuevas técnicas de producción que aumenten los rendimientos por hectárea, que permitan incrementar la producción a pesar del agotamiento de la frontera

agrícola. La estrategia de fomento a la productividad se debe acompañar del desarrollo de infraestructura que facilite los procesos de comercialización y reduzca los costos de producción. Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), este tipo de apoyos introducen menos distorsiones en el mercado, por lo que a nivel internacional se promueve un redireccionamiento hacia apoyos a la agricultura de esa naturaleza.

En materia de precios, se debe continuar con el seguimiento y monitoreo, pero evitando la intervención o regulación de precios, pues este tipo de medidas son altamente distorsionantes, y crean una brecha entre los precios internos e internacionales.

El Plan Nacional de Alimentos surgió como una medida de emergencia para mitigar la escalada en los precios internacionales de los granos básicos que se inició a mediados de 2007. Este Plan reunió acciones que algunas instituciones del Estado realizaban y las combinó con algunas nuevas iniciativas; sin embargo, durante su implementación enfrentaron una serie de limitaciones que se mencionaron anteriormente y dificultaron alcanzar las metas propuestas. La evolución del entorno económico internacional que se vivió a partir del segundo semestre de 2008 y hasta el primer semestre de 2010, en el cual los precios de los granos descendieron, condujeron a que la crisis de alimentos perdiera importancia y a que el Plan Nacional de Alimentos pasara a un segundo plano hasta el punto de que las evaluaciones semestrales dejaron de hacerse. No obstante, el Banco Mundial ha vuelto a calificar la situación de los precios de los alimentos como peligrosa pues, entre octubre de 2010 y enero de 2011, se incrementaron en un 15%, ubicándose un 3% por debajo de la cifra record alcanzada en 2008. Entre los alimentos que han mostrado un incremento especial se encuentra el trigo, que se ha duplicado en los últimos seis meses, el maíz, que se ha disparado un 73% y el azúcar, que ha registrado un aumento de más del 20%. Debido a este riesgo latente, el Banco Mundial aconsejó continuar con los programas de seguridad alimentaria, la supresión de restricciones a la exportación y la reducción del uso de tecnologías de biocombustibles.

Bibliografía

Aragón Israel. *Aumento en combustibles infla costo de fletes*. Periódico La Republica. 20 de Junio 2008. Disponible en: http://www.larepublica.net/app/cms/www/index.php?pk_articulo=12217

Banco Mundial (2008). *Los elevados precios de los alimentos. Una nueva y difícil realidad Banco Mundial*. Disponible en: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/NEWSSPANISH/0,,contentMDK:21667364~pagePK:64257043~piPK:437376~theSitePK:1074568,00.html>

BID (2008). *Países necesitan invertir más para prevenir que la crisis alimentaria profundice la pobreza*. Washington. Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en: <http://www.iadb.org/NEWS/detail.cfm?artid=4718&language=Sp&id=4718&CFID=3422876&CFTOKEN=38202047>

Cambronero Natasha, 2008. *Navieras evitan muelles de Limón*. Periódico La Republica. 26 de junio 2008. Disponible en: http://www.larepublica.net/app/cms/www/index.php?pk_articulo=12452

Celis, Rafael. Programa Estado de la Nación. *Informe Final La Agricultura costarricense de cara al futuro: una apuesta a la modernidad*. Ponencia elaborada para XIV Informe Estado de la Nación en desarrollo humano sostenible, 2008.

Consejo Nacional de Producción (2008). *Sistema de Información e Inteligencia de Mercados Boletín Técnico N° 4, 23 de abril del 2008*. Consejo Nacional de Producción (CNP).

Consejo Nacional de Producción (2008). *Sistema de Información e Inteligencia de Mercados Boletín Técnico N° 7, 16 de mayo del 2008*. Consejo Nacional de Producción (CNP).

Consejo Nacional de Producción (2008). *Sistema de Información e Inteligencia de Mercados Boletín Técnico N° 10, 20 de junio del 2008*. Consejo Nacional de Producción (CNP).

Consejo Nacional de Producción (2008). *Sistema de Información e Inteligencia de Mercados Boletín Técnico N° 11, 04 de julio del 2008*. Consejo Nacional de Producción (CNP).

Consejo Nacional de Producción (2009). *Sistema de Información e Inteligencia de Mercados. Boletín N°3. Año 2, Marzo 2009*. Consejo Nacional de Producción (CNP).

Contraloría General de la República. División de Fiscalización Operativa y Evaluativa. *Informe Evaluativo sobre el sector agropecuario N° DFOE-PGAA-IF-22-2010*, 2010. San José. Contraloría General de la República 2010

Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria. *Plan Nacional de Alimentos Costa Rica: oportu-*

unidad para la agricultura nacional. San José. SEPSA, 2008.

Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria. *Sector Agropecuario, informe de gestión 2006-2010*. San José. SEPSA, 2010.

Secretaría Técnica Plan Nacional de Alimentos. *Plan Nacional de Alimentos. Logros relevantes mayor 2008-mayo 2009*. San José. Secretaría Técnica Plan Nacional de Alimentos, 2009.

Secretaría Técnica Plan Nacional de Alimentos. *Plan Nacional de Alimentos. Primer informe trimestral 2009*. San José. Secretaría Técnica Plan Nacional de Alimentos, 2009.

Secretaría Técnica Plan Nacional de Alimentos. *Plan Nacional de Alimentos. Segundo informe trimestral 2009*. Secretaría Técnica Plan Nacional de Alimentos, 2009.

Programa Estado de La Nación. *Décimoquinto Informe Estado de La Nación en Desarrollo Humano Sostenible. Resumen*. San José. Programa Estado de La Nación, 2009

Vivero y Porras. *La crisis mundial de alimentos: alternativas para la toma de decisiones. Los biocombustibles y su impacto en la crisis alimentaria*. Madrid. Exilibris Ediciones S.L. y Fundación Alternativas, 2008.

Estimación de los Apoyos a la Agricultura utilizando la metodología de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) para el período 2008-2009

Como fue expuesto en el capítulo anterior, desde mediados de 2007 y durante el primer semestre de 2008 los precios de los alimentos se incrementaron de forma drástica. Los precios mundiales de los granos, aceites vegetales, carnes y azúcar, se incrementaron en más del 60% en ese período; los productos que crecieron con mayor rapidez fueron la soya, el trigo, el maíz amarillo y el arroz. Para mitigar los efectos del incremento en los precios de los alimentos sobre los sectores más pobres de la población, que son lo que destinan un mayor porcentaje de sus ingresos al consumo de alimentos, el gobierno de Costa Rica brindó diversos apoyos al sector agropecuario, entre los cuales se incluyen una serie de incentivos enfocados a incrementar la producción nacional de granos básicos con el objetivo de reducir la dependencia

de las importaciones y mitigar los efectos de los altos precios de los alimentos (especialmente granos básicos).

En vista de la ampliación de los apoyos a la agricultura que da el gobierno como respuesta al incremento del precio de los alimentos y la crisis financiera internacional, así como al hecho de que en 2008 el Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica trabajó en conjunto con la Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria (SEPSA), la Unidad Regional de Asistencia Técnica (RUTA) y consultores internacionales para estimar los apoyos a la agricultura durante el periodo 2004-2007, utilizando la metodología de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), se decidió actualizar estas

estimaciones para los años 2008 y 2009, con el objetivo de conocer si el impulso que se dio al sector agropecuario en el período de crisis modificó la estructura de apoyos al sector.

La metodología que utiliza la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) para estimar los apoyos al consumidor tiene tres componentes: 1) Estimado de Apoyo al Productor (EAP), el cual se subdivide en dos categorías: el Estimado de Apoyo a Precios de Mercado (EAPM) y Otras transferencias, 2) Estimado de Apoyo al Consumidor (EAC) y 3) Estimado de Apoyo a Servicios Generales (EASG). Debido a las características de estos apoyos la OCDE promueve que la subdivisión de Estimado de Apoyo a Precios de Mercado (EAPM) se reduzca, pues generan alta distorsión del comercio y amplían el diferencial entre los precios internos y los precios internacionales de referencia; asimismo, OCDE promueve el incremento de los apoyos del tercer grupo, los cuales son menos distorsionantes del comercio y no benefician a un producto específico. Seguidamente se presenta una explicación de los principales componentes de la metodología de la OCDE para estimar los apoyos a la agricultura en Costa Rica, luego se muestran los resultados de las estimaciones durante el período de la crisis y se hace una breve explicación de su comportamiento. Finalmente, y considerando los resultados de las estimaciones, se hacen recomendaciones sobre el enfoque que se debe dar a los apoyos al sector agropecuario.

I. Metodología de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) para estimar los apoyos a la agricultura

Componentes de la metodología

La OCDE clasifica el Estimado de Apoyo Total (EAT) al sector agrícola en tres categorías principales: las transferencias a los productores individuales, conocidas como Estimado de Apoyo al Productor (EAP); las transferencias a consumidores individualmente conocidas como Estimado de

Apoyo al Consumidor (EAC); y las transferencias a servicios generales a la agricultura de forma colectiva o Estimado de Apoyo a Servicios Generales (EASG).

1. Estimado de Apoyo al Productor (EAP): es un indicador del valor monetario de las transferencias brutas de los consumidores y contribuyentes a los productores agrícolas, medido a nivel de finca, como producto de las medidas de política diseñadas para apoyar la agricultura, independientemente de su naturaleza, impactos en la producción o en el ingreso de la finca. Este tipo de apoyos permiten observar la participación de estas transferencias en el ingreso bruto de los productores.

Los apoyos que conforman el EAP se subdividen en dos categorías, las cuales permiten diferenciar los apoyos tomando en cuenta su eficiencia y nivel de distorsión en la producción y el comercio a través de:

- a. Estimado de Apoyo a Precios de Mercado (EAPM): es un indicador del valor monetario anual de las transferencias brutas de los consumidores y los contribuyentes a los productores agrícolas proveniente de medidas de política que crean una brecha entre los precios domésticos del mercado (precio nacional) y los precios de frontera de un producto (precio internacional tomado de un mercado de referencia más los costos de transporte).
- b. Otras transferencias del contribuyente, tales como pagos basados en:
 - la producción,
 - el área o número de animales,
 - derechos históricos,
 - uso de insumos,
 - en la restricción del uso de insumos,
 - el ingreso global de la actividad agrícola y
 - misceláneos.

En el caso de Costa Rica, el componente más importante del EAP es el Estimado de Apoyo a Precios de Mercado pues, a pesar de que la metodología contempla otras transferencias del contribuyente,

para este ejercicio no se lograron contabilizar debido a problemas en la desagregación de información¹.

2. Estimado de Apoyo al Consumidor (EAC):

consiste en la medición de las transferencias monetarias de los productores a los consumidores. Este indicador incorpora el valor de las transferencias monetarias que los contribuyentes realizan a los consumidores mediante de programas que subsidian el consumo. Las estimaciones del EAC son idénticas al EAP pero con signo inverso, siempre y cuando no existan programas públicos de subsidios en los cuales el beneficiado único sea el consumidor.

3. Estimado de Apoyo a Servicios Generales (EASG):

es un indicador de las transferencias monetarias para el financiamiento de los servicios generales del sector agropecuario. A diferencia del EAP y del EAC, estas transferencias son recibidas por el sector agropecuario de forma colectiva y no individualmente por los agricultores. Este tipo de apoyos no tienen un impacto directo en el ingreso del productor o en el gasto de los consumidores, pero sí podrían eventualmente tener un impacto en la producción y el consumo de los productos agropecuarios.

El Estimado de Apoyo a Servicios Generales incluye rubros como:

- Investigación y desarrollo para el mejoramiento de la productividad del sector agropecuario.
- Escuelas agrícolas (universidades y centros de aprendizaje encargados de formar profesionales y técnicos para el sector agropecuario).
- Servicios de inspección sanitaria y zoonosanitaria.

- Promoción y mercadeo de productos agropecuarios (gasto de promoción y mercadeo de productos agropecuarios).
- Almacenamiento público, depreciación, mantenimiento e inversiones en infraestructura de almacenamiento público.
- Misceláneos, algunos servicios generales que no se pueden asignar en ninguna de las otras categorías.

Para ver con más detalle los componentes de la metodología, puede consultarse: <http://www.oecd.org/dataoecd/36/47/1937457.pdf>

Selección de la canasta de productos agropecuarios para aplicar la metodología

El consenso internacional para utilizar la metodología de la OCDE recomienda seleccionar una canasta de productos que representen al menos el 70% del Valor Bruto de la Producción Agropecuaria del país, esto con el fin de que las estimaciones sean representativas del sector agropecuario. Algunos de los productos que se incluyeron en la canasta tienen una baja participación (frijol y maíz blanco); sin embargo, se tomó la decisión de incluirlos en el estudio 2004-2007 por ser productos de importancia en los otros países de Centroamérica. La canasta de productos seleccionada para realizar las estimaciones está compuesta por 14 productos: banano, piña, leche, café, pollo, carne de res, caña de azúcar, cerdo, arroz, huevos, papa, cebolla, frijol y maíz blanco. El aporte porcentual agregado de la canasta de productos durante 2008 y 2009 supera el 70% del Valor Bruto de la Producción Agropecuaria, tal y como se aprecia en el Cuadro 7.1.

1 Para futuros estudios se podría tratar de desagregar la información de los subsidios a las primas de seguros de cosecha por cultivo, que impulsó el Plan Nacional de Alimentos para asignárselas a cada uno de los productos que se vieron beneficiados, así como programas de crédito que, mediante medidas de política, impulsen algún beneficio a un cultivo en particular, como los programas de crédito para impulsar la renovación de cafetales y cañales y el proyecto para mejorar la productividad de los pequeños arroceros.

Cuadro N° 7.1

Valor Bruto de la producción de las principales actividades del sector agropecuario
Datos en millones de colones corrientes. 2008-2009

Actividades	2008	%	2009	%
Banano	355,412	16.43	361,491	15.92
Piña	318,194	14.71	365,103	16.07
Leche	227,435	10.51	252,200	11.10
Café	125,418	5.80	122,249	5.38
Pollo	155,809	7.20	155,467	6.85
Carne de res	92,991	4.30	91,677	4.04
Caña de azúcar	49,512	2.29	54,487	2.40
Cerdo	74,561	3.45	77,151	3.40
Arroz	70,550	3.26	79,755	3.51
Huevos	50,540	2.34	55,133	2.43
Papa	35,142	1.62	42,702	1.88
Cebolla	7,704	0.36	10,121	0.45
Frijol	4,726	0.22	5,322	0.23
Maíz blanco	4,239	0.20	6,643	0.29
Total agropecuario	2,163,749	72.66	2,271,248	73.95

Fuente: SEPSA, con información del BCCR.

II. Estimación de los apoyos a la agricultura 2008-2009

Estimado de Apoyo a Precios de Mercado (EAPM)

Debido a que la categoría Estimado de Apoyo a Precios de Mercado (EAPM) es una de las más distorsionantes del comercio por crear un diferencial entre los precios internos y los del mercado internacional de referencia, seguidamente se presentan los resultados y se exponen las causas que motivaron sus variaciones durante el período de crisis. Los resultados y el análisis se ofrecen de forma separada para los productos de origen agrícola y luego para los de origen pecuario.

Estimado de Apoyo a Precios de Mercado (EAPM) para los productos agrícolas

Los productos agrícolas representan en promedio el 45% del Valor Bruto de la Producción Agropecuaria. El análisis del Estimado de Apoyo a Precios de Mercado (EAPM), revela que los productos agrícolas analizados percibieron apoyos del orden de los \$45 y \$79 millones en los años 2008 y 2009, como se aprecia en el cuadro 7.2.

Durante el año 2008 el producto agrícola que registró el mayor aporte fue la papa, con \$35 millones, esto después de haber reportado \$10 millones durante el 2007. El incremento en el EAPM entre 2007 y 2008 fue provocado por variaciones en los diferenciales de precios, pues el precio nacional de la papa en 2008 se duplicó, pasando de ¢200.000/ton. a más de ¢400.000/ton., por su parte el precio internacional se mantuvo estable en el orden de los ¢117.523/ton. En 2009 la

papa representó el segundo mayor Estimado de Apoyo a Precios de Mercado, con \$25 millones, producto del diferencial de precios, pero menor al observado en el año 2008; aquí, a pesar de existir un estimado de apoyo importante, entre 2008 y 2009 se presentó un efecto cambiario² que afectó la estimación. El precio nacional descendió (24%), al pasar de €407.000/ton. en promedio durante el año 2008 a €307.000/ton. en 2009; situación similar, pero con menor intensidad, ocurrió con el precio internacional, que pasó de €117.523/ton. a €101.110/ton., reportando una caída del 14%. Esta situación provocó que el diferencial se redujera, pues la disminución en el precio nacional en términos absolutos fue mayor a la observada a nivel internacional.

Durante 2009 el arroz fue el producto que recibió el mayor Estimado de Apoyo a Precios de Mercado, con \$39 millones, luego de no haber reportado EAPM durante 2008. El incremento registrado en 2009 fue provocado por un aumento en el precio nacional de más del 30%, al pasar este de €252.000/ton. a €330.000/ton., frente a una disminución de 25% en el precio internacional, que pasó de €275.573/ton. a €223.573/ton., lo que generó un aumento en el diferencial de precios entre el precio nacional e internacional que llegó a superar los €106.427/ton.

Otro producto con un volumen de EAPM importante es la cebolla, con un EAPM de entre \$12 millones y \$10 millones para cada uno de los últimos tres años analizados. Este EAPM se debe, principalmente, al importante aumento que viene registrando el precio de la cebolla desde 2007. Para 2008 la cebolla registró un precio interno de €293.000/ton., el cual se incrementó hasta llegar a los €333.000/ton. en 2009, lo que significa un aumento de más del 13%.

El maíz muestra una disminución en su EAPM para el año 2008 en comparación con el 2007 del 50%. Dicha disminución está ligada a dos factores: un aumento en el precio internacional del maíz, pues pasó de €91.168/ton. durante 2007 a un promedio de €109.984/ton. durante 2008. El segundo factor consiste en una caída en el nivel de producción nacional, que disminuyó de 20 a 12 mil toneladas, por lo que el EAPM calculado sobre un nivel de producción inferior y a un precio más cercano al internacional, se redujo. Para el año 2009 el EAPM aumentó a niveles superiores a los del año 2007, como consecuencia de una disminución del precio internacional del 26%, un aumento del precio pagado al producto nacional del 15% y un aumento importante en la producción nacional de más de 11 mil toneladas.

Cuadro N° 7.2

**Estimado de Apoyo a Precios de Mercado para productos agrícolas y por producto
(Datos en millones de dólares)**

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Arroz		5.98	4.28			39.77
Papa	17.31	4.83	13.92	10.16	35.08	25.50
Cebolla	8.11	3.49	2.66	12.15	10.02	9.77
Frijol		0.16				
Maíz	0.87	1.62	1.17	3.22	1.62	4.83
Caña de azúcar	18.80			10.89		
Banano						
Piña						
Café						
Total	45.10	16.09	22.03	36.42	46.72	79.86

2 Durante todo el período de análisis (2004-2009) se presentó un efecto cambiario importante, pues se utiliza el tipo de cambio promedio anual colones por dólar, el cual pasó de €438,48 en 2004 a €573,29 en 2009, registrando así una devaluación del colón del 30,7%, provocando que el valor de todos los apoyos y los precios internacionales en dólares, al valorizarse en moneda nacional, tiendan a ser sobrevalorados.

Para el banano, café, piña, azúcar y frijol no se reporta EAPM debido a que el diferencial de precios de mercado es negativo, es decir; al comparar el precio nacional con el precio internacional de referencia más los costos de internamiento se obtiene que los precios nacionales son inferiores.

Estimado de Apoyo a Precios de Mercado (EAPM) para los productos pecuarios

Por su parte, los productos pecuarios representan en promedio el 28% del Valor Bruto de la producción agropecuaria; no obstante, el análisis del Estimado de Apoyo a Precios de Mercado (EAPM) muestra que los productos de origen pecuario recibieron \$260 y \$324 millones en los años 2008 y 2009, lo que representa en promedio el 82,5% del EAPM que se estimó entre el 2008-2009 para el sector agropecuario. Los resultados aparecen en el Cuadro 7. 3.

Durante 2008 el producto pecuario que recibió el mayor aporte fue la leche, con \$111,54 millones, después de no haber reportado Estimado de Apoyo a Precios de Mercado durante 2007. El incremento en el EAPM entre 2007 y 2008 fue provocado por variaciones en los diferenciales de precios, ya que mientras el precio nacional de la leche en 2008 se incrementó un 27,4%, pasando de ¢181.429/ton. a ¢231.190/ton., el precio internacional se redujo en (7,6%), de ¢168.730/ton. a ¢155.935/ton. En 2009 la leche reportó un Estimado de Apoyo a Precios de Mercado de \$160,58 millones, producto de un incremento en el diferencial de precios. El precio nacional descendió 3,1% (de ¢231.190/ton. a ¢224.110/ton.), pero el precio internacional se redujo un 26,8% (de ¢155.935/ton. a ¢114.178/ton.).

El segundo producto pecuario con mayor importancia dentro del Estimado de Apoyo a Precios de Mercado son los huevos, para los cuales se estimó un EAPM para 2008 de \$69,50 millones, luego de no haber reportado EAPM durante 2007. El incremento registrado en 2008, fue provocado por un fuerte incremento en el precio nacional de 71,4% (de ¢852.500/ton. a ¢1.461.538/ton.), mientras que el

precio internacional más bien descendió 12,6%, hasta ubicarse en ¢718.485/ton. Para el año 2009 el EAPM se incrementó a \$71,37 millones pues el diferencial de precios se mantuvo, al descender nuevamente el precio internacional más que el nacional (-14,2% y -0,4%, respectivamente).

Durante 2008 el pollo fue el tercer producto de origen pecuario en importancia dentro del EAPM, con un monto de \$41,62 millones, lo cual representa un crecimiento de 133% con respecto a 2007. La principal causa de este aumento fue una ampliación en el diferencial de precios, pues el precio nacional se incrementó en mayor proporción que el precio internacional. En efecto, mientras que el precio nacional se incrementó en 31,5%, pasando de ¢897.800/ton. a ¢1.180.997/ton., el precio internacional subió 22,9%, de ¢748.044/ton. a ¢919.515/ton. Para el año 2009 el pollo reportó otro incremento en el EAPM, para ubicarse en \$55,69 millones, aunque esta vez en el contexto de una disminución del precio internacional y devaluación del colón. Así, en tanto en el país el precio nacional se incrementó en 16,5% para ubicarse en ¢1.376.022/ton., el precio internacional en dólares se redujo en 2,4%; sin embargo, al revaluarse en colones por efecto tipo de cambio, el precio de referencia se incrementó en 6,3%, pasando de ¢919.151/ton. a ¢977.638/ton. Este efecto se debió a que la devaluación del colón fue mayor a la reducción del precio internacional.

Para 2008 la carne de cerdo presenta un incremento en el EAPM de 166%, pasando de \$14,18 millones en 2007 a \$37,34 millones en 2008. Este incremento en el EAPM, al igual que los otros casos examinados, fue provocado por una ampliación en el diferencial entre el precio nacional y el internacional. El precio nacional se incrementó en un 24% (de ¢1.048.655/ton. a ¢1.299.977/ton.), mientras que el aumento en el precio internacional fue de solo 3,2% (de ¢694.494/ton. a ¢716.739/ton.). Para el año 2009 el EAPM para el cerdo presentó una leve reducción, al ubicarse en \$36,73 millones. Esta fue causada exclusivamente por un efecto cambiario (devaluación del colón con respecto al dólar).

Cuadro N° 7.3

Estimado de Apoyo a Precios de Mercado para productos pecuarios y por producto 2004-2009 (Datos en millones de dólares)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Leche	75.08	62.41	83.78		111.54	160.58
Huevos	8.02	23.66	9.93		69.50	71.37
Pollos			13.07	17.87	41.62	55.69
Cerdo			0.93	14.18	37.34	36.73
Res						
Total	83.10	86.07	107.71	32.05	260.00	324.36

El incremento en los precios de los productos pecuarios (leche, huevos, pollo y cerdo) fue impulsado por el crecimiento en los precios de materias primas como maíz amarillo, soya y sorgo, utilizadas en la elaboración de alimentos balanceados para la alimentación animal. El precio de estos insumos inició una escalada a mediados de 2007 y continuó con este comportamiento hasta finales de 2008, cuando empezaron a descender. Para el año 2009 los precios de estos insumos eran superiores a los de 2007, pero estaban relativamente estables; sin embargo, los precios nacionales de los productos pecuarios continuaron con una tendencia alcista, lo que acrecentó el efecto de los diferenciales de precios sobre el cálculo del EAPM.

Para la carne de res no se reporta EAPM debido a que el diferencial de precios de mercado es negativo, es decir, al comparar el precio nacional con el precio internacional más los costos de internamiento se obtiene que los precios nacionales son inferiores. El incremento en los precios internacionales de los insumos (maíz amarillo, soya y sorgo) no provocó un crecimiento acelerado de los precios nacionales de este bien, debido a que gran parte de la producción de carne de res del país se desarrolla mediante pastoreo, pues debido a su alto costo el uso de alimentos balanceados en esta actividad es reducido.

En el Cuadro 7.4 se muestra el comportamiento de la distribución porcentual del EAPM para la canasta de productos del período 2004-2009.

Cuadro N° 7.4

Participación porcentual por producto en el EAPM para el periodo 2004-2009³

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Leche	58.57	61.09	64.58	-	36.37	39.73
Pollos	-	-	10.07	26.10	13.57	13.78
Caña de azúcar	14.67	-	-	15.90	-	-
Cerdo	-	-	0.72	20.71	12.17	9.09
Arroz	-	5.85	3.30	-	-	9.84
Huevos	6.26	23.16	7.66	-	22.66	17.66
Papa	13.50	4.73	10.73	14.84	11.44	6.31
Cebolla	6.33	3.42	2.05	17.74	3.27	2.42
Frijol	-	0.15	-	-	-	-
Maíz	0.68	1.59	0.91	4.70	0.53	1.19

3 En el Cuadro 7.4 sobre participación porcentual por producto del EAPM no se muestran el banano, el café, la piña y la carne de res, pues no se reporta EAPM para estos productos, debido a que, como se explicó en su momento, su diferencial de precios de mercado es negativo, es decir, al comparar el precio nacional con el precio internacional más los costos de internamiento, se obtiene que los precios nacionales son inferiores.

Estimado de apoyos vía servicios generales a los productores agropecuarios en general durante el periodo 2008-2009

Los apoyos a la agricultura que se contabilizan en el rubro de servicios generales ascienden, para los años 2008 y 2009, a \$197 y \$262 millones, respectivamente, superando los valores registrados para cada uno de los años del período 2004-2007, como se aprecia en el cuadro 7.5.

Si analizamos el año 2008 con respecto al 2007 veremos que el aumento en el rubro de servicios generales es de apenas un 11%, mientras que durante el período 2008-2009 el aumento en los apoyos vía servicios generales fue de un 32%. Los rubros de mercadeo y promoción, y fondos invertidos en

escuelas agrícolas, fueron los de mayor crecimiento porcentual.

En la categoría de apoyos vía servicios generales, el mayor aporte corresponde a la categoría de infraestructura, que recibe actualmente el 66% del total de recursos. La categoría ha crecido de manera significativa en los últimos años, pues el aporte al rubro de servicios generales durante el período 2004-2006 se mantuvo en el orden del 50%. En este sentido, para el año 2008, de los más de \$197 millones que se estima corresponden a la categoría de apoyos vía servicios generales, \$130 millones se asocian con la infraestructura; dicha situación se acentuó para el año 2009, aumentando la cifra de apoyos vía servicios generales hasta los \$262 millones, de los que poco más de \$175 millones correspondieron a infraestructura.

Cuadro N° 7.5

Estimado de Apoyo Vía Servicios Generales (Datos en millones de dólares)

Servicios Generales	2004	2005	2006	2007	2008	2009
I. Investigación y desarrollo	5.9	5.7	6.5	7.6	11.8	14.0
J. Escuelas Agrícolas	13.9	16.3	17.1	17.8	16.6	22.8
K. Servicios de Inspección	10.2	10.0	15.7	17.6	23.9	26.6
L. Infraestructura	65.7	59.4	62.5	116.4	130.6	175.3
M. Mercadeo y Promoción	9.8	13.3	17.5	12.9	15.0	22.4
O. Misceláneos 1/	10.3	10.7	9.6	5.5	0.1	1.7
Total	115.80	115.32	128.99	177.87	197.96	262.68

Nota: 1/ Para la estimación de los misceláneos del 2008 no se logró obtener la información de subsidios por la asignación de tierras a tasas de interés subsidiadas por parte del IDA, esto influyó en la baja que se presentó. Para el 2009 el incremento presentado en este rubro se debe principalmente a transferencias del Ministerio de Agricultura y Ganadería a los Centros Agrícolas Cantonales de diferentes comunidades.

III. Conclusiones y recomendaciones

La crisis internacional que se presentó en el bienio 2008-2009 generó cambios importantes a nivel mundial y nacional. En el caso de Costa Rica, además de los cambios que se dieron a nivel de actividad económica, desempleo, tipo de cambio e inflación, el gobierno asumió un rol mayor en el funcionamiento de los mercados, en especial por medio de la asignación de recursos; esto impulsó el gasto del gobierno central hasta niveles del 14% (excluyendo intereses) como porcentaje del Producto Interno Bruto a finales de 2009, siendo de menos del 11% en los años anteriores.⁴ Parte de este gasto afectó aspectos relevantes dentro de la estimación de los apoyos al sector agropecuario, por ejemplo, las inversiones que se realizaron en investigación y desarrollo en el campo agropecuario, escuelas agrícolas, servicios de inspección, infraestructura, mercadeo y promoción de la producción agropecuaria nacional.

Se logró determinar que aquellas medidas de política que generan menor distorsión en el comportamiento de los precios, llamadas Estimado de Apoyo a Servicios Generales, se han venido impulsando en los últimos años y se intensificaron durante el período de crisis 2008-2009. Lo anterior como consecuencia de la ampliación y fortalecimiento de las medidas de política económica que se venían implementado a nivel nacional y que fueron incorporadas al Plan Nacional de Alimentos, el cual a su vez pasó a formar parte del Plan Escudo, impulsado por el Poder Ejecutivo como medida para mitigar los efectos de la crisis internacional en el país.⁵

Otro aspecto relevante es el impacto que tuvo el crecimiento de los precios de los insumos utilizados en la alimentación animal sobre los precios nacionales de los productos de origen pecuario. El aumento que se registró durante la segunda mitad del año 2007 y el primer semestre de 2008, impulsó un aumento en el precio de los bienes pecuarios; sin embargo, en el segundo semestre de 2008 los precios de estos

insumos en el mercado internacional empezaron a descender, no así los precios nacionales de los bienes pecuarios, mostrando una rigidez frente al descenso en el precio de los insumos, pues la transferencia de la reducción de costos sobre los precios de los bienes finales es bastante lenta o no se dio. Este crecimiento en los precios nacionales provocó que en la mayoría de productos pecuarios el diferencial de precios se incrementara, aumentando de forma significativa el EAPM.

En conjunto, los apoyos vía precios de mercado para los productos agrícolas son inferiores a los percibidos por los productos pecuarios. Si analizamos la evolución desde 2004 hasta 2009, esto se presenta todos los años; no obstante, existen períodos en los que esta diferencia es mayor y otros cuando disminuye, estos períodos destacan por la alta volatilidad de los precios internacionales de la papa, cebolla y azúcar; sin embargo, los mayores componentes de apoyos hacia los productos pecuarios (en 2008 y 2009) los registraron la leche y los huevos. En el caso de la leche, se registró un descenso importante en el precio internacional en comparación con el precio interno, mientras que en el caso de los huevos, estos registraron un aumento importante del precio interno durante 2008.

Cabe resaltar que el estimado de apoyo vía precios de mercado para los productos pecuarios que poseen un precio doméstico superior al precio internacional, es mayor al de los productos agrícolas en esa misma condición, es decir, que poseen un precio doméstico superior al internacional. Por lo tanto, en términos efectivos existe una mayor transferencia del consumidor costarricense hacia los productos pecuarios que hacia los productos agrícolas, en el período analizado.⁶ Esta transferencia corresponde a que los productos agrícolas que aportan más al valor de la producción agrícola se destinan a los mercados de exportación, pues su precio interno es inferior al internacional (banano, piña y café); por su parte, los productos de origen pecuario que aportan más

4 Véase el Capítulo 4 de este libro.

5 Véanse los capítulos 6 y 16 de este libro.

6 Aunque este trabajo se refiere a los años 2008 y 2009, a partir de este último se da una notable discrepancia entre el precio interno del arroz (que aumenta) y el internacional (que disminuye), lo que aumenta considerablemente la transferencia del consumidor costarricense al productor de arroz.

al valor de la producción pecuaria (tales como la leche, el pollo y el cerdo), se destinan en su mayoría al consumo interno y presentan precios internos superiores a los internacionales.

Respecto a los resultados obtenidos para los bienes y servicios generales, vemos un futuro prometedor, pues el país ha venido enfocando sus apoyos en este tipo de actividades (infraestructura, educación pública especializada, como son las escuelas agrícolas y centros de investigación de las universidades), que son medidas de apoyo menos distorsionantes que la protección arancelaria y los subsidios.

Al analizar los resultados de los apoyos a la agricultura estimados para el periodo 2004-2007 y compararlos con los obtenidos para el periodo 2008-2009, se aprecia un incremento mayor de los apoyos vía servicios generales y un estancamiento de aquellos apoyos distorsionantes como Otras transferencias de los contribuyentes y Estimado de Apoyo a Precios de Mercado, que crean brechas entre los precios internacionales y los precios nacionales de los productos.

Es recomendable dar seguimiento a las medidas de apoyo implementadas durante la crisis con el fin de analizar su impacto de corto y mediano plazo sobre

el sector agropecuario, en términos de producción, precios y productividad.

También es recomendable continuar incrementando los apoyos vía servicios generales y, en la medida de lo posible, disminuir progresivamente aquellos apoyos que son distorsionantes del comercio y provocan una ampliación del diferencial de precios, entre los precios nacionales y los internacionales.

Es importante analizar y entender los factores que limitan la transmisión de reducciones en el precio internacional de algunos insumos pecuarios al mercado nacional, ya que demostró que en el periodo 2007 y durante el primer semestre de 2008 se dio un incremento en los precios de los insumos que se trasladó de forma inmediata al consumidor; no obstante, durante el segundo semestre de 2008 y gran parte del año 2009 se presentó una baja en los precios internacionales de estos insumos, pero los precios internos continuaron incrementándose durante el año 2009, aumentando así el diferencial de precios.

Por último, se recomienda estimar y darle seguimiento al impacto que tienen los gastos en el rubro de Servicios Generales sobre la productividad y precios de los bienes producidos internamente.

Bibliografía

Ministerio de Agricultura y Ganadería. *Memoria 2004*. San José, Costa Rica (2004).

http://www.mag.go.cr/bibliotecavirtual/memoria_2004.pdf

Ministerio de Agricultura y Ganadería. *Memoria 2005*. San José, Costa Rica 2005

<http://www.mag.go.cr/bibliotecavirtual/memoria-2005.pdf>

Ministerio de Agricultura y Ganadería. *Memoria 2006*. San José, Costa Rica (2006).

<http://www.mag.go.cr/bibliotecavirtual/memoria-2006.pdf>

Ministerio de Agricultura y Ganadería. *Memoria 2007*. San José, Costa Rica (2008).

<http://www.mag.go.cr/bibliotecavirtual/a00130.pdf>

Ministerio de Agricultura y Ganadería. *Memoria 2008*. San José, Costa Rica (2009).

<http://www.mag.go.cr/bibliotecavirtual/a00154.pdf>

Ministerio de Agricultura y Ganadería. *Memoria 2009*. San José, Costa Rica (2010).

<http://www.mag.go.cr/bibliotecavirtual/a00181.pdf>

Organization for Economic Co-operation and Development. *Methodology for the measurement of support and use in policy evaluation*, (1999). Disponible en:

<http://www.oecd.org/dataoecd/36/47/1937457.pdf>

Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica: *Estadísticas de exportación 2004*. Marzo (2005).

http://www.procomer.com/Espanol/docs/PDF/estadisticas/Libro_2004.pdf

Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica: *Estadísticas de exportación 2005*. Marzo (2006).

http://www.procomer.com/Espanol/docs/PDF/estadisticas/Libro_2005.pdf

Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica: *Estadísticas de exportación 2006*. Abril (2007).

http://www.procomer.com/Espanol/docs/PDF/estadisticas/Libro_2006.pdf

Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica. Direc-

ción de Estudios Económicos. *Análisis de las Estadísticas de Exportación de Costa Rica, 2007*. Marzo, (2008).

http://www.procomer.com/Espanol/docs/PDF/estadisticas/Libro_2007.pdf

Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica. Dirección de Estudios Económicos. *Análisis de las Estadísticas de Exportación de Costa Rica, 2008*. Mayo, (2009).

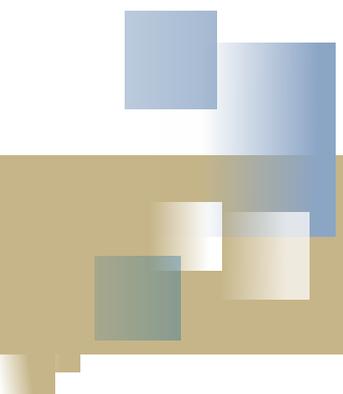
http://www.procomer.com/Espanol/docs/PDF/estadisticas/estadisticas_export_2008.pdf

Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica. Dirección de Estudios Económicos. *Análisis de las Estadísticas de Exportación de Costa Rica, 2009*. Mayo, (2010).

http://www.procomer.com/Espanol/docs/PDF/estadisticas/estadisticas_export_20098.pdf

Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria. Área de Estudios Económicos. *Boletín Estadístico Agropecuario N° 19*. San José, Costa Rica 2008.

<http://www.infoagro.go.cr/boletines/019.pdf>



Tema 2

Mercado Laboral

CAPÍTULO 8. EMPLEO INFORMAL, CRISIS Y POLÍTICAS DE APOYO PRODUCTIVO

CAPÍTULO 9. LA DINÁMICA DEL EMPLEO EN COSTA RICA Y LA CRISIS ECONÓMICA INTERNACIONAL

CAPÍTULO 10. CRISIS ECONÓMICA Y SEGURO DE DESEMPLEO

CAPÍTULO 11. LA POLÍTICA DE SALARIOS MÍNIMOS FRENTE A LA CRISIS Y AL CRECIMIENTO

Capítulo 8 JUAN DIEGO TREJOS SOLÓRZANO

Empleo informal, crisis y políticas de apoyo productivo

El sector informal, junto con el sector agrícola tradicional, han sido reservorios de pobreza (Trejos, 2010) y fuentes de desigualdad entre las familias vinculadas al mercado de trabajo (Gindling y Trejos, 2005). Se argumenta además que las reformas económicas emprendidas a partir de los años ochenta, en las que sobresalen la apertura comercial y la promoción de las exportaciones, junto al fenómeno de la globalización, han propiciado una creciente informalización de las relaciones laborales en detrimento de la calidad de los empleos y de las condiciones de vida de los trabajadores (Bacchetta, et. al., 2009). También existe abundante evidencia de que el sector informal funciona como un “colchón” en los períodos de contracción económica, haciendo que el ajuste en el mercado de trabajo se de más por la vía de la reducción de los ingresos laborales reales que por el aumento en el desempleo (Tokman, 1999). Ello es así pues, al no existir sistemas adecuados de protección contra la reducción de los ingresos producto del desempleo, como sería un seguro de desempleo, este se transforma en un “lujo” que los trabajadores no pueden darse, particularmente si son los

proveedores del hogar (fuerza de trabajo primaria). Si ellos pierden el empleo en el sector formal buscan autoemplearse en el sector informal, donde llegan a competir por una demanda relativamente fija. Durante un período de crisis como el vivido en 2009, es entonces de esperar que este sector se expanda y ayude a explicar el aumento de la pobreza.

El objetivo de este capítulo es, por una parte, determinar si efectivamente las reformas económicas fueron acompañadas de un aumento relativo en el empleo informal y, por ende, de un deterioro de las condiciones laborales. Por otra parte se busca profundizar en la evolución del empleo informal durante la crisis de los últimos años, para corroborar si cumplió su papel de “colchón”. A partir de esta constatación empírica, se intentará delimitar un conjunto de acciones de política. Para cumplir con estos objetivos se repasa a continuación la evolución del empleo informal en el mediano plazo, una vez delimitado adecuadamente. Seguidamente, la atención se centra en la evolución del mercado de trabajo durante la crisis de los últimos años, con miras a determinar cómo se ajustó el

mercado de trabajo y sus consecuencias. Se concluye con una serie de recomendaciones de política sobre el empleo informal.

El empleo informal durante las reformas económicas

El concepto de empleo informal, así como sus determinantes, ha evolucionado. Nace a inicios de los años setenta sustituyendo al de marginalidad y referido al ámbito urbano. Se denomina entonces como sector informal urbano (SIU) en referencia a establecimientos productivos de los hogares que siguen una lógica de consumo más que de acumulación, donde los escasos activos del hogar y del negocio no se llegan a diferenciar, la tecnología es rudimentaria y, por ende, la productividad y los ingresos muy limitados y el tamaño de operación reducido. A este sector productivo informal se agregan otras actividades tradicionales, también de baja productividad y limitadas condiciones laborales, como son el servicio doméstico y la agricultura tradicional, principalmente del campesinado.

Con posterioridad, la constatación de la existencia de un número significativo de trabajadores en establecimientos de pequeña escala y baja productividad en las zonas rurales, pero dedicados a actividades no agrícolas, expandió el ámbito del sector informal al sector informal no agrícola (SINA), conservando la agregación de las actividades tradicionales. Finalmente, se ha llamado la atención sobre el hecho de que la informalidad no responde solo a las características de los establecimientos productivos, sino que puede encontrarse también en las características de los puestos de trabajo. De esta forma, empleos donde no se cumple con la legislación laboral relativa a jornadas, contratos, salarios mínimos, vacaciones, etc. y fuera de la protección de la seguridad social, calificarían como empleos informales. Así, el empleo doméstico no protegido pasa a convertirse en empleo informal, y a él se agrega todo el empleo

asalariado de empresas formales que no cuentan con la protección de las leyes laborales, incluyendo el trabajo familiar no remunerado en esas empresas. Los trabajadores de los establecimientos informales se mantienen como parte del empleo informal sin distinguir si corresponden o no a actividades agrícolas (Hussmanns, 2004).

La medición del empleo informal en Costa Rica presenta limitaciones, ya que no es sino hasta 2010 cuando el INEC introduce las nuevas encuestas nacionales de hogares (ENAHO) en las que se podrá precisar mejor el sector informal. Con la encuestas de hogares de propósitos múltiples (EHPM) solo es posible una medición aproximativa. La actual medición implica una mejor aproximación del sector informal no agrícola (SINA), considerando no solo el tamaño (número de trabajadores) y el capital humano, sino distinguiendo actividades formales e identificando producción formal en pequeña escala, esto es, micronegocios que generan excedentes suficientes para pagar salarios superiores a los mínimos y contribuir con la seguridad social.¹ Al SINA se agrega la agricultura tradicional que incluye el campesinado (autoempleo agrícola), así como los micronegocios agrícolas. El servicio doméstico asalariado es identificado directamente por la EHPM y, para llegar al empleo informal, se agrega lo que se ha denominado como “empleo precario”, que corresponde al empleo formal no protegido. Siguiendo la práctica de otros países, este empleo precario incluye los empleos asalariados de empresas formales no cubiertos por la seguridad social. La no protección de la seguridad social implica no poder acceder directamente a ella mediante el propio empleo (no asegurado directo asalariado), lo cual implica además no contar con contrato explícito y un alto riesgo de no recibir, al menos, el salario mínimo. También se incluye el trabajo familiar no remunerado.

Las estimaciones realizadas cubren las últimas dos décadas y se presentan, desagregadas por tipo de empleo informal, en el Gráfico 8.1. Estas cubren un

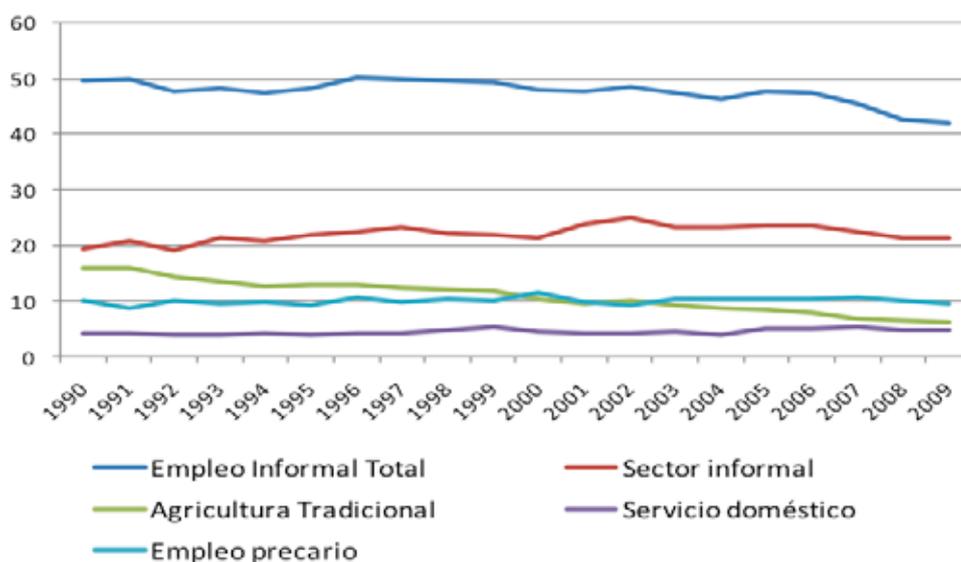
1 Esta aproximación del SINA es desarrollada por Trejos (1999) para precisar mejor el sector informal y analizar su heterogeneidad interna. Ella es aplicada en el resto de los países del istmo centroamericano y sus resultados se resumen en Trejos (2002). Aplicaciones similares se han realizado para Ecuador, Perú y República Dominicana. En Trejos (2008) se presenta un análisis del empleo informal (EI) para México.

período en el que las principales reformas económicas ya están consolidadas, aunque metodológicamente lo único que se puede concluir es sobre lo que ocurrió durante este período, pues no es posible asociarlo

estrictamente con las reformas. Corresponde a un período en que, si bien la economía creció a una tasa media cercana al 5% anual, se presentan amplios altibajos o ciclos.

Gráfico 8.1

Costa Rica: evolución del empleo informal por tipo de informalidad. 1990 – 2009 (Porcentajes del empleo total del país)



Fuente: Estimaciones del autor con base en la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples del Instituto Nacional de Estadística y Censos.

Los dos componentes del empleo informal, vinculados con las características de los puestos “servicio doméstico” y “empleo precario”, muestran gran estabilidad pese a los ciclos vividos. El servicio doméstico se mantiene en torno al 5% del empleo total, mientras que el empleo precario de las empresas formales se ubica en torno al 10% del empleo total. Esta estabilidad indica que se mueven al mismo ritmo del empleo total, que también muestra fluctuaciones. Como estas fluctuaciones en el empleo total se correlacionan positivamente con las variaciones en la producción, esto sugiere que estos empleos informales se estarían moviendo en relación directa con la actividad económica. En el caso del servicio doméstico es explicable, pues mejoras en la actividad económica pueden implicar mayores ingresos reales y ello puede motivar a nuevos hogares a contratar los servicios domésticos. No obstante, en el caso del empleo precario formal, el que este aumente cuando

aumenta la actividad económica y el empleo, sugiere que su origen es más activo (evadir para aumentar ganancias) que pasivo (evadir pues no se puede pagar), de modo que parecería que el sector formal está trabajando con una especie de cuota relativa de trabajadores al margen de la seguridad social.

Por el contrario, los empleos informales asociados con establecimientos informales muestran un comportamiento más diferenciado. Por una parte, el empleo asociado con la agricultura tradicional registra una contracción relativa y absoluta sistemática, de modo que pasa de representar el 16% del empleo nacional a inicios de los años noventa, a solo el 6% del empleo total al final de la década del dos mil. El empleo asociado con el sector informal no agrícola es el que muestra mayores fluctuaciones, con una tendencia alcista hasta 2003, cuando llega a representar el 25% del empleo nacional, para luego empezar a descender hasta cerca del 21% en 2009,

similar al peso que mostró en 1991 pero ligeramente mayor al que alcanzó en 1990 (20%). Esta categoría muestra mayor correspondencia inversa con la actividad económica, aunque la respuesta no es siempre inmediata. El coeficiente de correlación entre las tasas de variación de la producción y el empleo del SINA es negativo pero pequeño (-0.19), y solo se observan contracciones absolutas en el empleo del sector informal cuando la economía crece por encima del 6,4% anual y no siempre.² Cuando se agrega el empleo de la agricultura tradicional, la correlación negativa con la actividad económica se mantiene y el coeficiente de correlación sube ligeramente en valor absoluto (-0.21). Por tanto no basta con crecer para reducir el empleo informal, ello depende de la magnitud y la composición del crecimiento económico.

Cuando se agregan todas las formas de empleo informal, se observa que este se mantuvo alrededor del 49% del empleo nacional en la década de los noventa, pero empezó a reducirse en la década siguiente hasta alcanzar el 42% en 2009.³ Dentro del empleo informal, el vinculado a los establecimientos informales es el mayoritario, aunque pierde un poco de participación y experimenta un cambio en su composición interna. Dos conclusiones parecen importantes. Primera, pese a que el empleo informal no alcanza las magnitudes relativas de otros países, su tamaño no es despreciable y requiere de políticas de apoyo. Segunda, no se encuentran evidencias que corroboren un aumento de la informalidad en el mercado de trabajo costarricense durante las dos últimas décadas caracterizadas por la consolidación de la apertura comercial y las reformas económicas. En un contexto más amplio (Bacchetta, et al., 2009), tampoco se ha hallado evidencia conclusiva sobre la evolución del empleo informal en los países en desarrollo durante la apertura comercial, aunque sí es

claro que un empleo informal muy extendido es un obstáculo para aprovechar las ventajas del comercio.

El mercado de trabajo durante la crisis reciente

Al no encontrarse evidencia sobre un proceso de informalización en el mercado de trabajo durante las reformas económicas, el siguiente tema es determinar su comportamiento durante la crisis reciente. Como se adelantó en el gráfico 8.1, sorpresivamente el empleo informal no aumentó durante 2009 y, más bien, muestra cierto estancamiento. Conviene por lo tanto examinar con más detalle el ajuste en el mercado de trabajo. El Cuadro 8.1 incorpora un conjunto de indicadores que encuadran el ajuste experimentado. Ahí se recoge la información de la última década, especificando los últimos tres años.

2007 fue el último año de un quinquenio de fuerte expansión económica, donde el Producto Interno Bruto creció a una tasa media anual del orden del 6,6%, siendo particularmente alto en los dos últimos años. Su separación obedece al hecho de que las mejoras en el mercado de trabajo se reflejan principalmente en los datos de ese año. En 2007 el número absoluto y relativo de desocupados se redujo, aumentaron claramente el empleo y los ingresos del trabajo y ello potenció el aumento del ingreso familiar y la reducción de la pobreza. En los seis años previos a 2007, el desempleo se mantuvo por encima del 6%, los ingresos laborales estuvieron estancados y la pobreza continuó afectando a una quinta parte de los hogares.

Lo anterior sugiere que el mercado de trabajo responde más lentamente al crecimiento económico y que esta expansión debe ser sostenida para apreciar su impacto en el mercado de trabajo y en la pobreza.

2 Una estimación de la elasticidad producción – empleo sector informal no agrícola, controlando por los cambios en la oferta (fuerza de trabajo) y los desequilibrios en el mercado de trabajo (desempleo), arriba a un valor de -0.52, aunque el valor no es estadísticamente significativo. Solo el coeficiente de la variación de la fuerza de trabajo resulta significativo y positivo, apoyando la hipótesis de la OIT sobre el excedente estructural de mano de obra como causa explicativa de su presencia y magnitud.

3 La Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2009 y 2010), estima que, en las zonas urbanas de los cinco países con que se cuenta con este tipo de estimaciones de empleo informal (Colombia, Ecuador, México, Panamá y Perú), este representó el 54% del empleo urbano. En Costa Rica, el empleo informal de las zonas urbanas se sitúa alrededor del 34% en 2009 (Trejos, 2010). En México, para el año 2008, la estimación del empleo informal, a nivel nacional, se situó en torno al 61% (Trejos, 2008).

Para 2008 se observa ya una clara desaceleración económica con un repunte inflacionario. Lo primero, producto de la política crediticia que afectó directamente al sector construcción, principal motor de crecimiento en los dos años previos, y lo segundo, originado por el crecimiento de los precios internacionales de los alimentos y ciertas materias primas. El mercado de trabajo parece reaccionar más rápidamente a las malas noticias y se da una disminución de la participación laboral, sugiriendo un predominio del efecto del trabajador desalentado, lo que permitió que el desempleo no aumentara significativamente (pasó de 4,6% a 4,9%), pese al bajo crecimiento del empleo. También se redujo el subempleo, mientras que los ingresos del trabajo y de los hogares mantuvieron una

expansión real, pero menor a la de 2007 e insuficiente para que los hogares de menores recursos lograran compensar el aumento de los umbrales de pobreza (línea de pobreza) generado por el incremento de los precios de los alimentos. La incidencia de la pobreza aumentó un punto porcentual, pero se mantuvo por debajo del promedio de los últimos 15 años. La expansión de las transferencias estatales en dinero (pensiones, becas y transferencias monetarias condicionadas conocida como Avancemos) ayudó también a explicar este resultado.

El año 2009 muestra ya los embates de la contracción económica que originó la crisis financiera externa, pero esta se acompaña de una desaceleración inflacionaria, también de origen fundamentalmente externo,

Cuadro 8.1

Costa Rica: indicadores de la evolución económica y social reciente

	2001/2006	2007	2008	2009
Indicadores macroeconómicos¹				
Producto interno bruto real por habitante	3.2	6.4	1.3	-2.6
Ingreso nacional disponible bruto real por habitante	2.7	6.1	0.8	-0.7
Gasto de consumo final real de los hogares per cápita	1.8	6.0	1.8	0.2
Índice de precios al consumidor (varic. en el año)	11.2	10.8	13.9	4.0
Indicadores del mercado de trabajo¹				
Fuerza de trabajo	4.1	3.7	2.0	3.0
Ocupados	3.9	5.2	1.7	-0.1
Desocupados	8.3	-20.0	9.8	62.8
Indicadores de la inserción laboral²				
Tasa neta de participación	55.8	57.0	56.7	56.5
Tasa de ocupación	52.2	54.4	53.9	52.1
Tasa de desempleo abierto	6.4	4.6	4.9	7.8
Tasa desempleo equivalente de subempleo	8.2	7.4	6.8	7.8
Indicadores de ingreso real¹				
Salario en la ocupación principal	-0.4	3.8	2.8	10.4
Empleado del Estado	0.6	0.9	4.9	9.0
Asalariado empresa privada	-0.8	6.9	1.1	8.6
Ingreso Laboral no asalariados	-1.3	22.8	3.0	-2.5
Ingreso Familiar total	-0.2	13.0	0.4	7.7
20% más pobre	-0.3	19.6	7.3	-2.5
Ingreso Familiar por miembro	1.3	13.3	2.4	8.2
20% más pobre	1.3	18.9	5.9	-1.2

Costa Rica: indicadores de la evolución económica y social reciente

	2001/2006	2007	2008	2009
Indicadores de pobreza (Hogares)²				
Incidencia (FGT0)				
Pobreza total	20.4	16.7	17.7	18.5
Pobreza extrema	5.5	3.3	3.5	4.2
Intensidad (FGT1)	7.4	5.4	5.6	6.3
Profundidad (FGT2)	3.9	2.6	2.6	3.2

1/ Tasas de variación anual. Para el período 2001 a 2006 es el promedio geométrico anual.

2/ Porcentajes anuales. Para el período 2001 a 2006 es el promedio de los promedios anuales.

Fuente: elaboración propia con base en información del Banco Central y del Instituto Nacional de Estadística y Censos.

que permitió fuertes aumentos en los ingresos reales, apoyados en la política de ajustes salariales con base en la inflación pasada. El efecto del trabajador desalentado parece desaparecer y ser sustituido en parte por el efecto del trabajador añadido, de modo que se retoma la incorporación al mercado de trabajo en un contexto donde el empleo se estanca. Una expansión de la fuerza de trabajo sin creación de empleo produce un fuerte aumento del desempleo.

En términos netos (entradas menos salidas), cerca de 62 mil personas ingresaron al mercado de trabajo en 2009 contra una media histórica (2001-2008) de 67 mil. Por su lado, el empleo se contrajo en dos mil personas cuando en los ocho años previos aumentó a un ritmo anual neto de 63 mil personas. Esto significa que, si bien el desempleo crecía a algo menos de tres mil personas por año durante el decenio del dos mil, solo en 2009 se expandió en 64 mil personas para alcanzar una tasa de desempleo abierto del 7,8%, la más alta después de la de la crisis de la deuda de inicios de los años ochenta.

Si bien el desempleo siguió afectando en 2009 más a las mujeres y a los jóvenes, el aumento relativo no fue más fuerte entre ellos. Tampoco se observan diferencias entre las zonas urbanas y rurales en cuanto al aumento relativo, aunque afecta más claramente a las regiones periféricas. El desempleo se incrementó relativamente más entre la fuerza de trabajo primaria, particularmente entre los hombres, aunque este continuó siendo el grupo con las menores tasas de desempleo. Simultáneamente, el subempleo como forma alternativa de subutilización de la mano de obra, muestra una reducción de la incidencia del subempleo invisible (por mejoras en los ingresos reales), al igual que en 2008, pero aumenta ligeramente el visible, al contrario de 2008, para un incremento global de un punto porcentual. Pese a ello, la jornada media muestra una limitada reducción (cerca de una hora). Ello sugiere que el ajuste del mercado de trabajo parece concentrarse casi exclusivamente en el desempleo, pues no hay reduc-

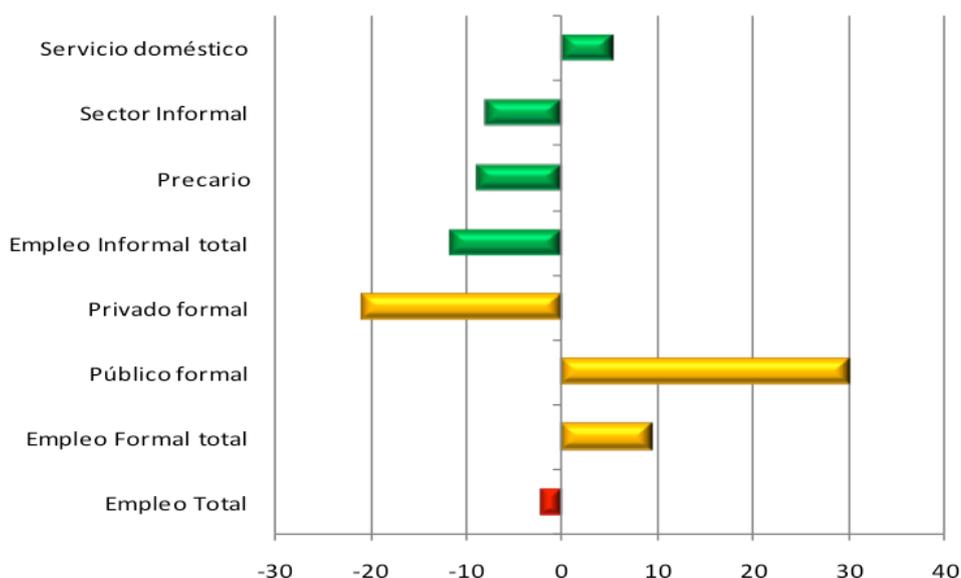
ción significativa de las horas trabajadas ni aumentos fuertes del subempleo visible, sugiriendo ausencia de flexibilidad para ajustar las jornadas ante caídas de la demanda. El no aumento del subempleo invisible y la limitada expansión del visible sugieren además que no hay un aumento de la informalidad.

Para constatar esto último, se pone la atención en el empleo. Como se ha señalado, este se contrajo en cerca de dos mil personas (-0,1%), pero con especificidades en su interior. Este limitado cambio en el empleo global se debe a que las pérdidas de empleos en el sector privado (35 mil personas), particularmente entre asalariados de empresas privadas, se vieron compensadas por la expansión del empleo público (29 mil personas) y del empleo creado por los hogares para el trabajo doméstico (4 mil personas). Ello explica que los sectores vinculados con el empleo público, como administración pública, servicios de salud y educación, sean los que expandieron su ámbito en 29 mil empleos. Ello también ayuda a explicar la expansión del empleo en las ocupaciones de cuello blanco o de mayor calificación (gerencial, profesional, técnica y administrativa), que muestran un aumento de 17 mil trabajadores. Por el contrario, los sectores de actividad típicamente privada como agricultura, industria, construcción y actividades inmobiliarias, muestran contracciones en el nivel de 42 mil empleos. Sobresalen, sin embargo, las actividades privadas vinculadas al comercio y al turismo (comercio, restaurantes, hoteles y transportes), que mantienen una expansión en el nivel de empleo (24 mil personas). Acorde con ello, aumenta el empleo en ocupaciones de ventas y servicios y se reduce en ocupaciones vinculadas con la producción o menor calificación (trabajadores de cuello azul).

La contracción media del empleo en el sector privado no permite inferir una reducción del empleo informal, pues pudo haber aumentado y compensarse con caídas en el empleo formal. El Gráfico 8.2 presenta los cambios netos en la ocupación por tipo de empleo; en él se observa que este no es el caso.

Gráfico 8.2

**Costa Rica: cambios absolutos en la ocupación neta por tipo de empleo.
2008 – 2009 (Miles de personas)**



Fuente: estimaciones del autor con base en la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples del Instituto Nacional de Estadística y Censos.

El empleo privado se contrajo, tanto el formal como el informal y, en el caso de este último, tanto el precario como el originado por establecimientos informales. La contracción del empleo precario era de esperar y se observa en otros países (OIT, 2009, 2010), pues las empresas formales, si tienen que reducir la nómina, empiezan por los que están en situación irregular. No obstante la reducción del empleo en el sector informal (agrícola y no agrícola), sugiere que los que perdieron sus empleos formales no buscaron refugiarse en esas actividades. Ello puede explicarse, en parte, porque el aumento de los ingresos laborales dio un espacio para buscar nuevos empleos formales, pero si este fuera el caso y si el empleo formal no se recuperara rápidamente, sería de esperar una expansión del empleo del sector informal en el futuro.

Este aumento de los ingresos laborales reales se concentra entre los asalariados, principalmente con empleos formales y con mayor calificación (ver Cuadro 8.1). Es por ello que, junto al aumento general de los ingresos familiares reales, se observa también una contracción del ingreso familiar en el estrato de menores ingresos, que explica la expansión de la pobreza en 2009. Esta expansión no llega al punto porcentual, de modo que la incidencia, al igual que la intensidad de la pobreza, se mantienen por debajo de los promedios históricos.⁴

Cuando la atención se centra en los ocupados, se observa que la incidencia de la pobreza no aumentó entre ellos como promedio, afectando a cerca del 12% de los ocupados en ambos años, aunque sí entre los trabajadores con empleo informal (ver Cuadro 8.2).

4 Esto es ayudado por una baja inflación que hace que los umbrales de pobreza, determinados por los precios de los alimentos, aumenten por debajo de la inflación en 2009, al contrario de lo que sucedió el año previo.

Cuadro 8.2

Costa Rica: condición de actividad de la población en edad de trabajar y ocupados por tipo de empleo y condición de pobreza. 2008 - 2009 (Cifras relativas)

Condición de actividad y tipo de empleo	Incidencia		Distribución pobres		Distribución del cambio
	2008	2009	2008	2009	
Condición de actividad 1	18.0	19.0	100.0	100.0	100.0
Ocupados	11.6	11.6	34.4	31.8	15.6
Desocupados	38.1	38.5	5.8	8.7	26.6
Inactivos	24.6	25.9	59.8	59.5	57.8
Total ocupados	11.6	11.6	100.0	100.0	100.0
Empleo formal	6.9	6.3	35.9	33.0	-7.7
Empleo informal	18.9	20.1	64.1	67.0	107.7
Empleo precario	11.8	14.0	10.3	11.7	30.7
Sector informal	20.6	21.8	45.3	47.0	71.4
Doméstico informal	25.9	23.9	8.5	8.3	5.7
Mujeres	19.6	19.2	27.5	26.1	6.1
Jóvenes	15.0	16.5	12.2	12.2	12.2
Mayores	16.5	16.4	12.8	13.5	24.3
Rurales	17.9	19.4	28.6	29.7	45.0

1/ De la población en edad de trabajar (de 12 o más años).

Fuente: estimaciones del autor con base en la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples del Instituto Nacional de Estadística y Censos.

Si la incidencia de la pobreza no aumentó entre los hogares con ocupados y si el peso de los ocupados informales no se modificó, ello sugiere que parte de la expansión de la pobreza se concentró en los hogares sin ocupados, es decir, entre los hogares que enfrentaron situaciones de desempleo de sus proveedores. Así, el desempleo más que la informalidad se torna en una de las principales causas del aumento de la pobreza durante 2009.

Implicaciones futuras

Del análisis previo se derivan una serie de conclusiones. Primera, no hay evidencia de un proceso de informalización del mercado de trabajo, más bien se observan reducciones en la última década. Segunda, aunque el grado de informalidad no alcanza la extensión de otras economías, tampoco es despreciable e involucra a cerca de dos quintas partes de los trabajadores. Tercera, la informalidad responde

al crecimiento económico pero de manera más lenta y solo con tasas elevadas y sostenidas de crecimiento económico son de esperar reducciones absolutas en el número de trabajadores con empleo informal. Cuarta, la crisis mostró una combinación de contracción económica con desaceleración inflacionaria y aumento de los ingresos reales, que permitió un ajuste del mercado de trabajo por la vía del desempleo y no de la informalidad. Finalmente, estas características de la crisis, junto a la política estatal de transferencias, impidieron aumentos mayores de la pobreza, aunque estos se concentraron en los hogares con trabajadores que perdieron sus fuentes de trabajo.

Estas conclusiones permiten prever que, en el futuro cercano, a menos que la economía retome su senda de expansión a tasas elevadas, no son de esperar mejoras significativas en el mercado de trabajo ni en la reducción de la pobreza. Si la recuperación económica es débil, es de prever entonces una reversión de la tendencia a la baja del empleo informal. Los primeros

resultados ofrecidos por el INEC (2010) sobre la ENAHO de ese año, corroboran estos pronósticos, al señalar mejoras limitadas en el mercado de trabajo, pese a que la economía creció alrededor del 4%. El empleo creció solo un 1,2%, contra una media histórica que supera el 3% anual, lo que se traduce en reducciones de las tasas de participación y de ocupación. Si bien el desempleo se reduce, se mantiene a niveles por encima del 7%. No se dispone aún de estimaciones sobre el empleo informal. Las estimaciones revelan también reducciones limitadas en la incidencia de la pobreza, aunque estas son menos robustas.⁵ Ello conduce a una serie de recomendaciones de política.

En primer lugar, la crisis de 2009 mostró de nuevo cómo el desempleo torna muy vulnerables a los hogares a caer bajo los umbrales de la pobreza. La protección de los trabajadores debe entonces ser un área de acción. Ello supone, por una parte, avanzar en la transformación del Fondo de Capitalización Laboral en un efectivo seguro de desempleo y, por otra parte, disponer programas de generación de empleo de emergencia con capacidad de responder oportuna y pertinentemente ante las crisis económicas. En el país solo se cuenta con un programa limitado en capacidad y cobertura e insensible a la coyuntura económica (Trejos, 2009), el Programa Nacional de Empleo (PRONAE), programa que no contó con un papel protagónico dentro del plan diseñado para enfrentar la crisis (Plan Escudo). Su centralización en el Ministerio de Trabajo es una de sus limitaciones, junto al financiamiento pro cíclico que dispone, y su desarrollo pasa por avanzar hacia su municipalización.

En segundo lugar, el tamaño relativo del empleo informal, con crisis o sin ella, señala la necesidad de avanzar en políticas de apoyo. Como el empleo informal tiene distinta composición y origen, las políticas también deben ser diferenciadas. En relación con el empleo generado por los hogares (empleo doméstico), su informalidad responde a la ausencia de cobertura por la seguridad social, ausencia que responde a evasión directa por parte de los hogares empleadores pero también a la modalidad de trabajo muy extendida de jornadas parciales con uno o varios empleadores. En estos casos, el aseguramiento no es posible a menos que el trabajador doméstico lo haga por su cuenta asumiendo la contribución

completa (obrero y patronal). Aquí se debe avanzar para que sea posible el aseguramiento con jornadas parciales, sin generar evasión, o bien crear formas de aseguramiento colectivo, donde un trabajador doméstico que trabaja la jornada completa, pero con dos o más empleadores pueda establecer una afiliación conjunta y cada empleador aporte la cuota patronal que le corresponde.

En cuanto al empleo precario dentro de establecimientos formales es claro que, en su mayor parte, responde a prácticas activas que buscan aumentar la rentabilidad del negocio. En estos casos, un mayor control por parte de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) es el camino a seguir. En esta dirección, la CCSS ha desarrollado desde la segunda mitad de los años noventa una estrategia de control e inspección que le ha permitido aumentar la cobertura contributiva. Como aún cerca de un décimo de los trabajadores asalariados se encuentran en esta situación, resulta necesario que la Caja mejore la efectividad de esta estrategia.

Finalmente, el empleo asociado con los establecimientos informales solo puede mejorar su calidad si mejora la rentabilidad de los establecimientos. Ello pasa por políticas de apoyo productivo como crédito, servicios empresariales y asistencia técnica (Arroyo y Nebelung, 2002). Como señalan los autores y se documenta en Trejos (2002), dentro de los establecimientos informales se pueden identificar dos grupos. El primero sigue una lógica de consumo, son reservorios de pobreza y las políticas de apoyo orientadas a él son aquellas contempladas dentro de los programas de lucha contra la pobreza, como las ideas productivas del Instituto Mixto de Ayuda Social o el Programa Nacional de Apoyo a la Micro y Pequeña Empresa (PRONAMYPE). Ambos padecen de un raquitismo congénito y solo fortaleciendo su escala se podría esperar resultados cuantitativamente significativos. El otro grupo de establecimientos informales muestra cierta capacidad de acumulación y son potencialmente viables con ayudas crediticias y apoyo técnico. Hacia ellos se dirigen los esfuerzos de la Ley de la Promoción de la Micro y Pequeña Empresa y la Banca de Desarrollo, aunque hasta la fecha sus resultados no son todo lo deseables y se requiere de reformas para potenciar su impacto.

5 Estas estimaciones de la ENAHO no son directamente comparables con las que surgen de la EHPM y en las estimaciones de pobreza hay cambios en los parámetros y en la forma de medir y ajustar los ingresos familiares.

Bibliografía

Arroyo, Jorge y Michael Nebelung. 2002. *La micro y pequeña empresa en América Central. Realidad, mitos y retos*. San José, Costa Rica: GTZ – PROMOVAP y PROMICRO – OIT.

Bacchetta, Marc; Ekkehard Ernst y Juana P. Bustamante. 2009. *La globalización y el empleo informal en los países en desarrollo*. Estudio conjunto de la Oficina Internacional del Trabajo y la Secretaría de la Organización Mundial del Comercio. Ginebra, Suiza: Secretaría de la OMC.

Gindling, H. T. y Juan D. Trejos. (2005). “Accounting for Changing Earnings Inequality in Costa Rica, 1980 – 99”. *The Journal of Development Studies*, Vol. 41, No. 5, July 2005, pp. 898 – 926.

Husmanns, Ralf. 2004. *Measuring the informal economy: From employment in the informal sector to informal employment*. Working Paper No. 53. Policy Integration Department, Bureau of Statistics, International Labour Office. Geneva.

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). 2010. *Nueva encuesta nacional de hogares. Cifras básicas sobre fuerza de trabajo, pobreza e*

ingresos. Julio 2010. San José, Costa Rica: Instituto Nacional de Estadística y Censos.

Organización Internacional del Trabajo (OIT). 2009. *Panorama Laboral 2009. América Latina y el Caribe*. Lima, Perú: OIT- Oficina Regional para América Latina y el Caribe.

Organización Internacional del Trabajo (OIT). 2010. *Panorama Laboral 2010. América Latina y el Caribe*. Lima, Perú: OIT- Oficina Regional para América Latina y el Caribe.

Perry, G. E.; Maloney, W. F.; Arias, O. S., Fajnzylber, P.; Mason, A. D., Saavedra-Chanduvil, J. 2007. *Informality, exit and exclusion*. Washington, D. C.; USA: World Bank.

Tokman, Víctor. 1999. “La informalidad en los años noventa: situación actual y perspectivas”. En Jorge Carpio e Irene Novacovsky (compiladores). *De Igual a Igual: el desafío del Estado ante los nuevos cambios sociales*. Buenos Aires, Argentina: Fondo de Cultura Económica, SIEMPRO y FLACSO

Juan Diego Trejos. 2010. “Caso de Costa Rica”. En Emilio Klein (coordinador): *Políticas de mercado*

de trabajo y pobreza rural en América Latina. Santiago, Chile: FAO, OIT, CEPAL.

Trejos, Juan Diego. 2009. “Políticas activas del mercado de trabajo y esquemas de protección a trabajadores y desempleados en Costa Rica: evolución, situación actual, propuestas y desafíos”. En Jürgen Weller (Compilador): *Políticas para el perfeccionamiento de la institucionalidad laboral en Costa Rica*. CEPAL – Colección Documentos de Proyecto. Santiago, Chile: Naciones Unidas.

Trejos, Juan Diego. 2008. *La economía informal en México: una mirada desde el mercado de trabajo*. Informe no publicado preparado para la Oficina de la OIT para México y Cuba.

Trejos, Juan Diego. 2002. *El trabajo decente y el trabajo informal en los países del Istmo Centroamericano*. Documentos de Trabajo No. 198. San José, Costa Rica: OIT, Oficina para Centroamérica, Panamá y República Dominicana.

Juan Diego Trejos. 1999. *La Microempresa de los noventa en Costa Rica*. Cuadernos de Trabajo No. 2. San José, Costa Rica: PRONAMYPE/ PROMICRO-OIT.

La dinámica del empleo en Costa Rica y la crisis económica internacional¹

Un análisis innovador

Estudiar la dinámica del empleo en cualquier región es un ejercicio valioso para entender las distintas dimensiones en que los fenómenos del empleo y el desempleo impactan sobre el bienestar de la población objeto de estudio. Específicamente, un análisis dinámico permite explorar la evolución del desempleo en el tiempo para diferentes sectores de la economía y para diferentes subgrupos de la población, por ello hace posible determinar las categorías ocupacionales en donde hay una mayor propensión al desempleo. A la vez, permite identificar los factores socioeconómicos que afectan las probabilidades de transición² para pasar de una categoría ocupacional a otra.

En este capítulo nos proponemos, precisamente, hacer un análisis de la dinámica del empleo en Costa Rica utilizando datos de panel construidos a partir de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC). Esta es la primera vez que se hace un análisis de este tipo en el país, puesto que antes de este estudio no existían las bases de datos necesarias para llevarlos a cabo. Al analizar la dinámica del empleo, es posible responder una serie de preguntas importantes sobre cuáles son los sectores más vulnerables y cuáles han sido mayormente afectados por la reciente crisis internacional. Este esfuerzo constituye un insumo importante para el diseño de políticas públicas tendientes a

- 1 Los autores agradecen al Instituto Nacional de Estadística y Censos de Costa Rica por su amable colaboración al permitirnos acceder a las bases de datos que permitieron llevar a cabo esta investigación.
- 2 Como el lector notará, el capítulo se basa fuertemente sobre el concepto de probabilidades y matrices de transición entre categorías ocupacionales, las cuales se definen básicamente como la probabilidad de que un individuo en una categoría específica se traslade a otra categoría disponible. En este sentido denota la probabilidad de que un individuo en la categoría se traslade a la categoría en el siguiente período. Consecuentemente, es la probabilidad de que el individuo permanezca en dicha categoría. Para un mayor análisis sobre matrices y probabilidades de transición, véase Hoel et al. (1987).

minimizar el impacto social que produce el desempleo sobre los grupos más vulnerables, y para identificar los sectores clave en donde se puede implementar programas de ayuda con miras a la recuperación.

Para realizar este análisis se optó por un enfoque basado en matrices de transición, con la finalidad de dibujar una relación simple en términos del empleo, considerando únicamente el cambio de la categoría final de ocupación con respecto a la categoría inicial. Para complementar el análisis, se recurrió también un modelo probabilístico para identificar los factores determinantes en las probabilidades de transición entre tales categorías ocupacionales. De esta forma, se pretende establecer la magnitud y dirección de tales factores sobre la probabilidad de ocuparse en alguna de las categorías seleccionadas.

Con respecto a la información utilizada, los datos se dividen en dos momentos en el tiempo para realizar análisis comparado. El primer período abarca los años 2005 y 2006, mientras que el segundo considera 2008 y 2009. Esto posibilita analizar las diferencias entre un período previo a la crisis y otro en el que los efectos de esta habían permeado la sociedad costarricense.

La dinámica del empleo en Costa Rica: dos escenarios

Sobre la dinámica del empleo en Costa Rica es posible plantearse dos preguntas interesantes: ¿cómo ha sido esta dinámica? y, ¿cómo cambió a raíz de la crisis internacional? Para proceder a responderlas, se consideran inicialmente matrices de transición hechas con las categorías ocupacionales distinguidas en la EHPM. La población muestreada corresponde a las personas mayores de 16 años que trabajan como patronos o socios activos; aquellos que trabajan por cuenta propia; quienes trabajan por un salario, quienes buscan empleo y no lo tienen y, finalmente, las personas que deciden no trabajar. Este enfoque de matrices de transición resume los cambios entre categorías y resulta de considerar la categoría ocupacional en la que se encuentran las personas. Es decir, por medio de este análisis es posible determinar de dónde proceden las personas que en 2006 y 2009 estaban desempleadas o que son asalariadas, por ejemplo.

Diagrama 9.1

Transición entre categorías ocupacionales, 2005-2006



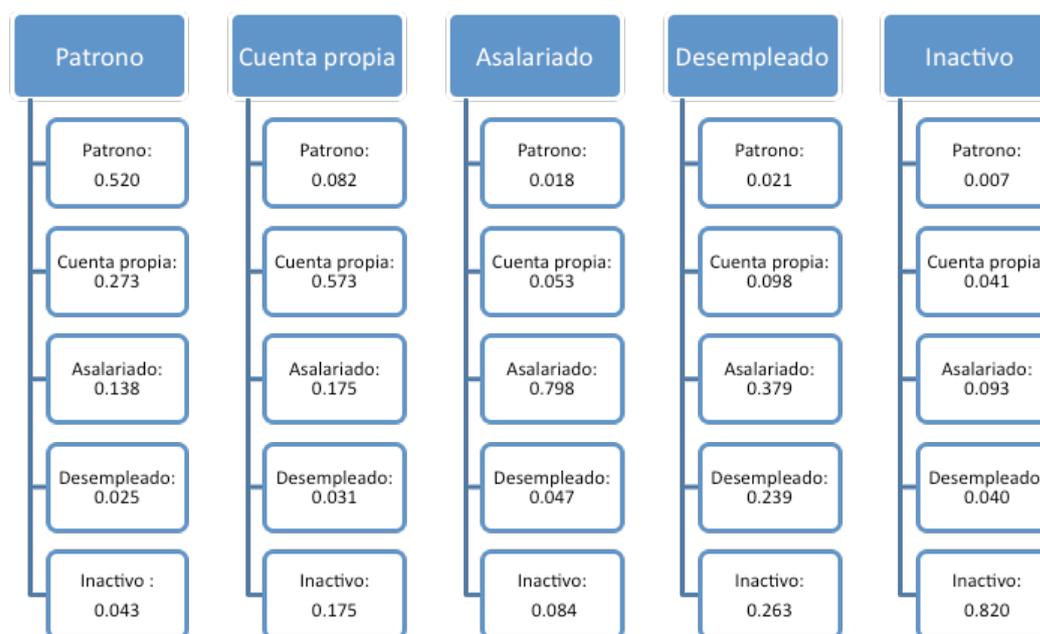
Fuente: Elaboración propia con datos de Panel EHPM 2005-2006.

Las matrices de transición descomponen el proceso de transición entre categorías ocupacionales. Nótese que esta es una matriz cuadrada y simétrica en donde las categorías ocupacionales aparecen en las columnas y en las filas. De esta forma, al considerar cada columna como una categoría ocupacional, las cifras que figuran bajo cada categoría representan las probabilidades de transición hacia las restantes categorías. Así, por ejemplo, la primera columna se refiere a los patronos, por lo que el 0.511 que aparece

en la primera fila de la primera columna, se interpreta como que la probabilidad de que una persona que era patrono en el año 2005 continúe siéndolo en 2006 es de 51%. Igualmente, el 0.258 de la segunda fila (primera columna) se refiere al hecho de que existe aproximadamente un 26% de probabilidad de que una persona que era patrono en 2005, trabajaría por cuenta propia en 2006. Por tanto, todas las columnas deben sumar 100%, ya que lo que se muestra es una descomposición por categoría.

Diagrama 9.2

Transición entre categorías ocupacionales, 2008-2009



Fuente: Elaboración propia con datos de Panel EHPM 2008-2009.

El Diagrama 9.2, es análogo al Diagrama 9.1 para el período 2008-2009. Un primer resultado que llama la atención es que todas las categorías aumentan su probabilidad de mutar hacia la categoría de desempleado, con respecto al período anterior, como se observa al comparar la cuarta fila de la matriz (“desempleado”) en ambos diagramas, lo cual explica el aumento en la tasa de desempleo para este segundo sub-período de estudio.

Adicionalmente, al analizar las probabilidades de la diagonal para ambas matrices (que corresponden a las probabilidades de mantenerse en la misma categoría ocupacional), se observa que en todos los casos la probabilidad de mantenerse en la misma categoría aumentó para el segundo período de estudio, excepto para los asalariados. Esto demuestra, en primera instancia, que en períodos de turbulencia y volatilidad (como la crisis financiera internacional),

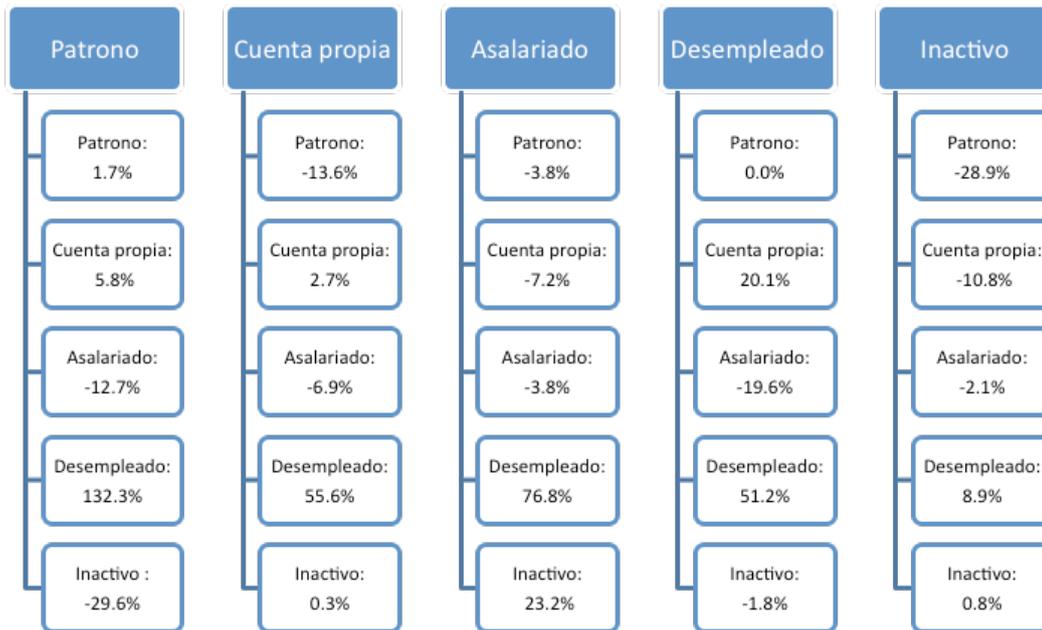
los agentes son menos propensos a cambiar su *status quo*, incluso aunque los ingresos por sus actividades se reduzcan. Así, por ejemplo, los patronos tienen mayor probabilidad de seguir siendo patronos (52% *versus* 51%), y los trabajadores por cuenta propia tienen mayor probabilidad de mantenerse en su categoría (57% *versus* 52%). Esta tendencia se invierte para los asalariados (la probabilidad de mantenerse como asalariado cae de 83% a 79% para los dos períodos analizados), lo cual parece ser un efecto de la política de reducción de planillas llevada a cabo por las empresas del sector privado para disminuir costos y mantenerse operando en el mercado local³. No obstante, esta categoría sigue siendo la más estable de todas, debido en gran parte a los costos que impone la legislación laboral costarricense para despedir empleados. Es decir, dependiendo de las expectativas

sobre la crisis, podría ser óptimo sostener la planilla (aunque existiese capacidad ociosa), antes que incurrir en los costos de liquidar a parte del personal.

Finalmente, para el caso de las personas desempleadas hay un patrón distinto. Tanto para 2005 como para 2008, la mayoría de personas que buscaban trabajo lo encontraron, ya fuera como asalariados (que tienen las probabilidades más altas), como trabajadores independientes o como dueños de su propia empresa. Un poco más de un cuarto de las personas desempleadas se desanimaron y dejaron de buscar trabajo, volviéndose inactivas.

Además de caracterizar estas matrices de transición, podemos ver cómo se modificaron estas probabilidades de cambio, lo cual se resume en el Diagrama 9.3.

Diagrama 9.3
Cambio porcentual en probabilidades de transición, 2005-2006 y 2008-2009



Fuente: Elaboración propia con datos de Panel EHPM 2005-2006 y Panel EHPM 2008-2009.

3 Un comparativo del comportamiento de los asalariados entre los sectores público y privado permitiría analizar si el sector público se convirtió en un refugio para las personas desplazadas de su empleo en el sector privado, es decir, se podría analizar si la tasa de absorción del sector público se mantuvo estable o si aumentó como política de paliación ante la reducción de la contratación producida por la contracción de la economía.

Tal como se comentaba más arriba, puede observarse cómo las probabilidades de mantenerse en la misma categoría ocupacional aumentaron para cada una de las categorías en los dos sub-períodos de estudio, exceptuando la de los asalariados. Esta es la única categoría para la cual la probabilidad de conservar el estado actual disminuye, ya que la probabilidad cae 3,8 puntos porcentuales. Las probabilidades para cambiar de categoría y convertirse en patrono no son nada alentadoras, pues se mantienen inalteradas para las personas desempleadas -habiendo estado en un nivel bajo- y disminuyen para las restantes categorías ocupacionales. La peor parte de esta transición recae sobre los asalariados: las probabilidades de pasar a desempleados o inactivos aumentan considerablemente, mientras que disminuyen para las otras tres categorías. Algo parecido sucede con los inactivos, pues las únicas probabilidades que aumentan son las de pasar a buscar trabajo para no encontrarlo (desempleado), o mantenerse en la inactividad. Podría decirse que hay un aumento en la persistencia de los desempleados, una caída en la probabilidad de caer en la inactividad y un aumento en la de seguir desempleado. Formalmente se observa que, independientemente de la categoría ocupacional en la que se esté, la probabilidad de pasar a ser asalariado disminuye, mientras que la de quedar desempleado aumenta. Estos cambios son particularmente notorios en el caso de los desempleados, cuya probabilidad de pasar a ser asalariado cae casi en un 20%, y en el de la población que no es inactiva, pues la probabilidad de pasar al desempleo aumenta en más del 50%.

Más allá de una transición: una mirada al desempleo

Además de describir cómo han cambiado las probabilidades de transición, es posible ahondar en los determinantes de estos cambios. Para ello se analiza un modelo *logit multinomial*⁴. Ello permite sumar al análisis aspectos adicionales que se detallan a continuación. Se considera primero la categoría ocupacional en el primer período, los grupos etarios de 16 a 24, 25 a 35, 36 a 50, 51 a 65 y más de 65 años; el sexo de las personas; la región de residencia; los años de estudio de la persona y, adicionalmente, los del jefe de familia; si el trabajo que la persona tiene pertenece a la rama de agricultura, de alta o mediana tecnología, industria, construcción o turismo y, finalmente, un índice de resiliencia que a nivel de hogar considera la razón de perceptores a miembros, junto con los años de educación de los perceptores. En esta sección el análisis se centra en los factores determinantes del desempleo. Ello permite desagregar algunos de los resultados de la sección pasada, pero tomando en cuenta qué es lo que sucede en los diferentes grupos que se formaron.

La utilidad del modelo *logit multinomial*, en este caso, es que permite explorar las probabilidades de caer o mantenerse en alguna de las categorías ocupacionales tomando en cuenta las características de las personas. Sin embargo, al haber tantas personas con distintas características, los resultados del modelo se resumen analizando los efectos marginales promedio en cada una de las categorías ocupacionales. Estos efectos marginales se resumen en los cuadros 9.1 y 9.2, donde se presentan las estimaciones para los paneles 2005-2006 y 2008-2009.

4 Un modelo logit multinomial, es un modelo econométrico donde la variable dependiente es discreta, y sus valores corresponden a categorías no ordenadas (como es el caso que nos ocupa). Al igual que los otros modelos econométricos, como mínimos cuadrados ordinarios (MCO), las variables explicativas (covariantes) pueden ser discretas o continuas, y los coeficientes estimados indican la magnitud y la dirección de los efectos de dichos covariantes sobre la variable dependiente. Para mayor detalle de estos modelos, véase Cameron y Trivedi (2006).

Cuadro 9.1

**Estimación de efectos marginales logit multinomial
en puntos porcentuales, Panel 2005-2006**

Variable	Patrono	Cta. Propia	Asalariado	Desempleado	Inactivo
Años de educación	0.06	-0.27	1.06	0.06	-0.92
Años de educación del jefe de familia	0.07	-0.03	-0.42	-0.14	0.51
Edad: entre 25 y 35 años	3.63	4.89	-1.41	-2.69	-4.43
Edad: entre 36 y 50 años	5.44	6.47	-4.31	-3.12	-4.47
Edad: entre 51 y 65 años	4.97	7.10	-11.07	-3.52	2.52
Edad: 66 años o más	4.54	5.85	-26.68	-7.23	23.52
Patrono en 2005	9.97	12.66	-26.16	-1.37	4.91
Cta. propia en 2005	3.52	15.95	-28.23	0.01	8.75
Desempleado en 2005	1.23	0.38	-17.72	3.43	12.68
Inactivo en 2005	1.92	0.79	-34.81	0.69	31.41
Rama agropecuaria	0.84	1.64	-1.77	-1.09	0.38
Rama construcción	2.41	4.18	-0.29	4.14	-10.44
Rama industria	1.10	-0.16	-0.80	1.53	-1.67
Rama alta tecnología	15.93	-106.72	54.08	4.71	32.00
Rama mediana tecnología	-46.26	28.02	25.72	6.30	-13.78
Rama turismo	-0.45	3.11	1.37	-1.13	-2.90
Región Brunca	-0.75	0.94	-1.93	-0.05	1.80
Región Chorotega	-0.28	-0.70	-2.88	-0.30	4.16
Región Huet. Atlántica	0.58	-3.98	3.05	0.28	0.08
Región Huet. Norte	2.13	2.69	-1.33	-6.80	3.31
Reg. Pacífico Cent.	-0.95	-0.08	-0.46	-0.42	1.91
Índice de resiliencia	0.16	-0.25	0.14	-0.02	-0.03
Género femenino	-2.66	-2.90	-8.71	0.35	13.92

Fuente: Elaboración propia con datos de Panel EHPM 2005-2006.

Cuadro 9.2
Estimación de efectos marginales logit multinomial
en puntos porcentuales, Panel 2008-2009

Variable	Patrono	Cta. Propia	Asalariado	Desempleado	Inactivo
Años de educación	0.02	0.02	0.92	-0.06	-0.89
Años de educación del jefe de familia	0.23	-0.26	0.02	-0.15	0.16
Edad: entre 25 y 35 años	2.49	4.17	5.38	-3.12	-8.92
Edad: entre 36 y 50 años	3.13	6.70	0.30	-4.58	-5.54
Edad: entre 51 y 65 años	3.11	6.80	-4.17	-8.16	2.41
Edad: 66 años o más	2.91	7.28	-17.50	-15.65	22.95
Patrono en 2008	9.16	14.66	-25.49	1.85	-0.18
Cta. propia en 2008	3.16	17.14	-28.87	0.45	8.13
Desempleado en 2008	1.48	2.31	-18.94	4.33	10.83
Inactivo en 2008	0.57	0.14	-33.57	0.44	32.42
Rama agropecuaria	-0.89	-0.65	-0.31	1.29	0.57
Rama construcción	-2.05	2.35	-2.91	4.88	-2.27
Rama industria	0.15	-0.43	-0.42	0.98	-0.27
Rama alta tecnología	16.70	-100.08	41.80	7.52	34.07
Rama mediana tecnología	2.45	-0.32	-3.35	1.51	-0.29
Rama turismo	-2.21	2.46	5.71	-0.94	-5.02
Región Brunca	1.18	-1.60	-0.87	0.06	1.22
Región Chorotega	0.61	3.62	-4.99	0.08	0.68
Región Huet. Atlántica	-0.58	-0.10	0.43	-0.88	1.13
Región Huet. Norte	0.20	2.60	-2.12	-2.00	1.32
Reg. Pacífico Cent.	0.02	-0.25	0.23	-1.12	1.12
Índice de resiliencia	0.03	-0.33	-0.08	0.05	0.33
Género femenino	-3.67	-1.92	-6.50	0.01	12.08

Fuente: Elaboración propia con datos de Panel EHPM 2008-2009.

Los cuadros muestran cómo las variables explicativas afectan –en promedio– las probabilidades de llegar a las distintas categorías ocupacionales. Por ejemplo, la primera fila en ambos cuadros nos indica cómo los años de educación afectan las probabilidades de pertenecer a las distintas categorías ocupacionales.

Observando estos datos para el Cuadro 9.2 se puede ver que, en promedio, los años de educación tienen un pequeño efecto sobre la probabilidad de ser patrono o trabajador por cuenta propia de 0,2 puntos porcentuales por año concluido (es decir, si una persona con educación primaria concluida tiene 15%

de probabilidad, en promedio, de ser patrono o de trabajar por cuenta propia, las personas con colegio concluido o con cinco años más de educación tienen 16% de probabilidad de ser parte de estas categorías). Este mismo efecto es más grande para la categoría de asalariados, llegando a 0,92 puntos porcentuales por año concluido (siguiendo con el mismo ejemplo, si una persona con primaria concluida tiene una probabilidad de 50% de ser asalariado, en promedio las personas con colegio concluido aumentan su probabilidad a 54,6%). Finalmente, esta misma variable tiene un efecto negativo sobre las probabilidades de ser desempleado o inactivo, siendo mucho más grande para este último. Otro detalle que se debe aclarar es que si se considera la suma de cada una de las filas, su total será de cero. Ello obedece al hecho de que se miden probabilidades, por ello si una variable tiene un efecto positivo en la probabilidad de caer en alguna categoría, necesariamente reducirá la de caer en alguna otra. En las siguientes sub-secciones se hará un análisis detallado sobre los efectos marginales de interés sobre el desempleo.

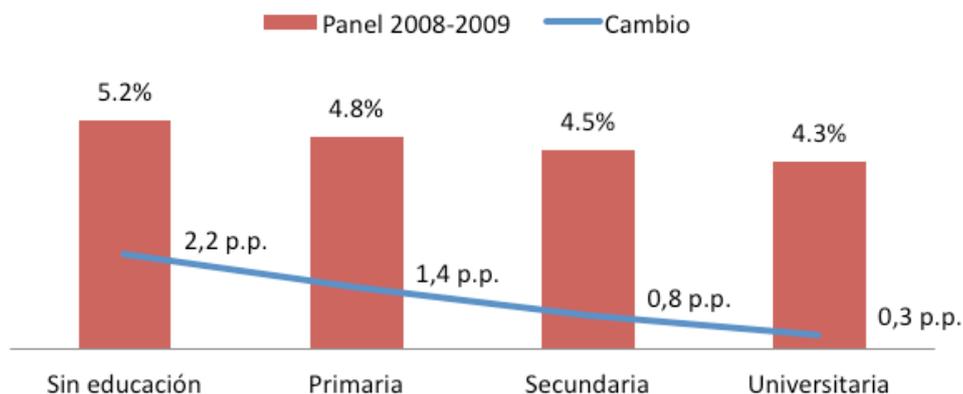
La educación, escudo contra el desempleo

Este análisis probabilístico nos permite saber qué sucede al considerar los niveles educativos de las personas.

Como lo muestra el Gráfico 9.1, al llegar la crisis las probabilidades de caer en el desempleo tienen una relación negativa con los años de educación de las personas. La educación constituye un importante seguro contra el desempleo por dos razones. La primera, tiene que ver con la probabilidad de caer en desempleo durante la crisis: vemos que las personas con mayor nivel educativo son menos propensas a perder su empleo. La segunda razón se desprende de observar cómo cambió esta probabilidad al llegar la crisis internacional. El efecto sobre la probabilidad en las personas con educación universitaria es casi nulo; la probabilidad aumenta únicamente 0,3 puntos porcentuales. La peor parte la llevan las personas que no tienen estudios primarios, pues la probabilidad de caer en el desempleo aumenta en 2,2 puntos porcentuales, lo cual representa un aumento del 71,3% en esta probabilidad.

Gráfico 9.1

Efecto de la educación sobre la probabilidad de desempleo



Fuente: Elaboración propia con datos de Panel EHPM 2005-2006 y Panel EHPM 2008-2009.

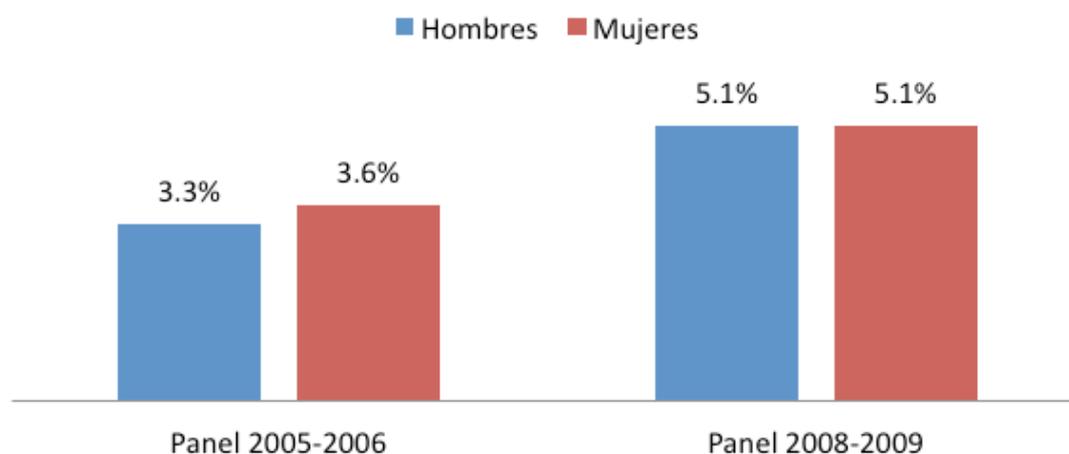
Diferencias entre hombres y mujeres

Se suele argumentar con la “teoría del techo de cristal” para explicar la desventaja que sufren las mujeres y otros grupos minoritarios que, siguiendo esta

teoría, no puede ser explicada por otras características relevantes relacionadas con las calificaciones y habilidades para el trabajo. Al aplicar dicha lógica a las probabilidades de caer en desempleo, esto se traduce en el resultado mostrado en el Gráfico 9.2.

Gráfico 9.2

Efecto de las diferencias de género sobre la probabilidad de desempleo



Fuente: Elaboración propia con datos de Panel EHPM 2005-2006 y Panel EHPM 2008-2009.

De acuerdo con los datos del panel 2005-2006, la probabilidad de ser una mujer desempleada es 8,3% mayor que la probabilidad de ser desempleado siendo hombre. Es decir, se confirma la “teoría del techo de cristal” pues se trata de un porcentaje para nada despreciable. Sin embargo podemos ver que, para las probabilidades calculadas para el período de crisis, esa diferencia se esfuma al punto de que las probabilidades son las mismas sin importar el género de la persona. En otras palabras, el “techo de cristal”, en términos de probabilidad de desempleo, se ha debilitado, o al menos no existe evidencia estadística para decir que ha aumentado. En contra de este hallazgo podría argumentarse la posibilidad de que muchas mujeres se hubiesen trasladado a la economía informal, algo

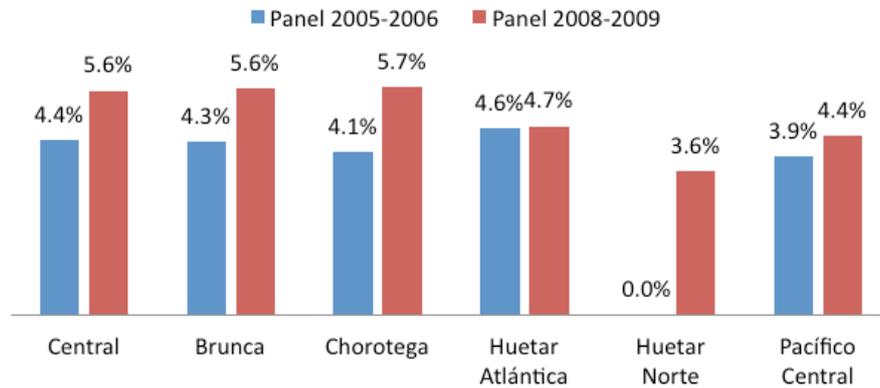
que no parece factible a la luz de los hallazgos de Trejos expuestos en el Capítulo 8 del presente libro, donde se demuestra claramente que la informalidad no aumentó durante la crisis.

¿Dónde se concentra el desempleo?

En todo este proceso dinámico las consideraciones geográficas son importantes, y cuando se analiza el desempleo este no es la excepción. Es evidente el hecho que entre las diversas regiones de planificación en que se divide el país, hay considerables diferencias, por lo que se pretende tomar estas en consideración para brindar no solo una perspectiva a nivel de nación, sino también una a nivel de región.

Gráfico 9.3

Probabilidades de desempleo por región de planificación



Fuente: Elaboración propia con datos de Panel EHPM 2005-2006 y Panel EHPM 2008-2009.

El aumento en las probabilidades de caer en desempleo, según muestra el Gráfico 9.3, se distribuye de manera bastante homogénea en las distintas regiones de planificación. En la Región Huetar Atlántica hay un aumento muy bajo, mientras en la Huetar Norte hubo un golpe más drástico. Esto indica que las actividades que se llevan a cabo en esa región se vieron severamente afectadas por esta crisis, mientras que lo contrario sucede en la Región Huetar Atlántica. Los mayores aumentos, registrados en las regiones Chorotega y Huetar Norte, podrían dar pistas de lo acontecido en el sector turismo (en ambos casos) y de la construcción (principalmente

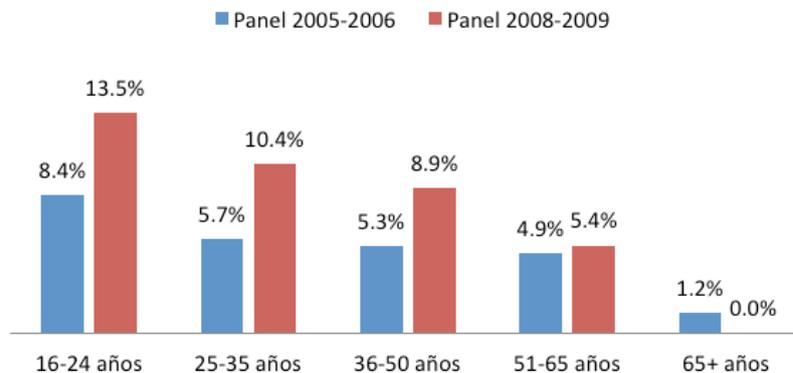
en la Chorotega), que por varios años impulsaron la economía local.

Importancia de la experiencia laboral: los grupos etarios

La experiencia laboral es un componente de suma importancia al buscar trabajo, y en este caso, también para mantenerlo. Si bien es cierto que a partir de los datos obtenidos de la EHPM no se puede medir con precisión la experiencia laboral, sí es factible aproximarse a ella por la edad de las personas.

Gráfico 9.4

Probabilidades de desempleo por grupo etario



Fuente: Elaboración propia con datos de Panel EHPM 2005-2006 y Panel EHPM 2008-2009.

El Gráfico 9.4 revela que, entre más jóvenes las personas, mayores probabilidades tienen de ser desempleadas. Las probabilidades promedio decrecen a lo largo de los restantes grupos etarios. Adicionalmente se observa que, cuando se comparan estas probabilidades para ambos años, en prácticamente todos los grupos hay un aumento en la probabilidad de desempleo. No obstante, llama la atención que el aumento en las probabilidades de caer en desempleo decrece progresivamente en los diferentes grupos etarios, y también el que las personas mayores de 65 años que desean trabajar, lo hacen, un hecho cuya probabilidad ya se manifestaba con claridad antes de la crisis.

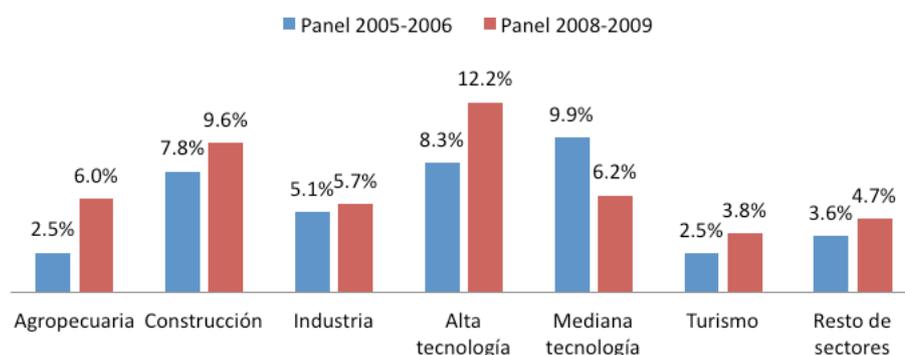
De la misma forma que cuando se analiza el nivel educativo, la experiencia opera también como escudo

contra el desempleo. Más aún, ambas se comportan de la misma manera: reduciendo las probabilidades de desempleo conforme se avanza en los diferentes grupos etarios, pero mostrando a la vez el incremento en tales probabilidades cuando se comparan ambos sub-períodos.

Sectores clave

Un tema que vale la pena examinar se refiere al comportamiento del desempleo en las distintas ramas de actividad económica. De esta forma, es necesario considerar cómo se distinguen las probabilidades de caer en desempleo en algunas ramas de actividad, en comparación con el resto de la economía.

Gráfico 9.5
Probabilidad de desempleo en algunas ramas de actividad



Fuente: Elaboración propia con datos de Panel EHPM 2005-2006 y Panel EHPM 2008-2009.

El Gráfico 9.5 muestra que las probabilidades de caer en el desempleo en las ramas de la construcción y el turismo tuvieron un aumento moderado, en comparación al resto de los sectores. Sin embargo, se tiene que el incremento de estas probabilidades es considerablemente más alto para los trabajadores agropecuarios y los del sector de alta tecnología. Esto podría dar pistas sobre la clase de trabajadores que son más propensos al desempleo, como por ejemplo los agropecuarios, quienes dependen de la demanda internacional por bienes relativamente homogéneos (*commodities*), para los que nuestro país actúa como un tomador de precios, o los de alta tecnología, que probablemente experimentaron la merma en

las exportaciones de estos productos hacia los Estados Unidos y Europa, como consecuencia de la desaceleración de esas economías.

Inicios de una agenda investigativa, principales hallazgos y recomendaciones de política

Este trabajo constituye un primer esfuerzo de lo que podría ser un análisis más exhaustivo de los efectos de la crisis económica en el empleo costarricense. Como primer esbozo se estudió la dinámica del empleo de acuerdo con variables de género, edad, distribución geográfica, y sector económico, con

el objetivo de brindar una perspectiva amplia que permita a los hacedores de política diseñar efectivas políticas globales y focalizadas para paliar los efectos adversos del desempleo sobre el bienestar.

Al analizar las transiciones entre las categorías ocupacionales utilizadas por la EMPH, se observó que el paso hacia el desempleo desde todas las categorías aumentó para el período de crisis, constituyendo los patronos y los asalariados los casos más llamativos. Precisamente, aunque esta última es la categoría más estable de todas, su estabilidad disminuyó considerablemente para este período. En este punto, sería importante distinguir entre la dinámica del sector público y la del sector privado, para analizar si la tasa de absorción del primero se mantuvo, o incluso si aumentó levemente, como una forma de paliar los efectos de la crisis (más aún, de ser así, sería interesante investigar si tal comportamiento obedece a una política planificada o a un fenómeno espontáneo).

Paralelamente, se observa que la probabilidad de mantenerse en cada categoría ocupacional aumentó para el período de crisis, un efecto de la aversión por innovar de los agentes económicos en períodos de alta vulnerabilidad. Esta reticencia reafirma la importancia del trabajo asalariado para las personas y las limitadas oportunidades de trasladarse hacia categorías de remuneración independiente como patronos y trabajadores por cuenta propia. A la luz de estos resultados, se recomienda analizar la implementación de medidas de contratación parcial (recorte de la jornada laboral o ajuste de horarios), como medida alternativa a la reducción de la planilla. Es decir, permitir a las firmas reducir el número de horas laborales al día para el trabajador (y, consecuentemente, su salario), cuando la firma enfrente una merma en su demanda, como alternativa al despido definitivo. Esta medida estaba propuesta en el Plan Escudo pero no llegó a concretarse⁵. De igual forma, se propone crear más y mejores programas para el fomento de la micro, pequeña y mediana empresa, con el objeto de disminuir la dependencia absoluta de los agentes con respecto a los salarios, y así diversificar las potenciales fuentes de ingreso. Un

aspecto relevante sería mejorar la asignación de los recursos de la Banca de Desarrollo, que coloca muy pocos recursos de los que por ley administra.

Con respecto al análisis del desempleo por grupo etario, se observa que los jóvenes constituyen el grupo más vulnerable, efecto que se magnifica cuando el nivel de educación es bajo. La combinación de estos dos efectos sugiere que una medida paliativa en tiempos de crisis para esta población, podría ser el aumento de los programas estatales de becas para la educación superior y para la educación técnica. Esto tiene la ventaja de que los jóvenes, que estarían desempleados, se mantendrían ocupados y aumentando su productividad en las aulas, para tomar parte de la economía (en trabajos de mayor valor agregado), cuando esta retorne a su nivel anterior.

A pesar de que hablar de la relación entre educación y empleo (o educación y bienestar material) puede resultar trillado, pues ya varios estudios han determinado su importancia como herramienta de movilidad social, en el presente capítulo se resalta su papel como seguro ante el desempleo. Asimismo, se pone de relieve cómo la educación sirve de soporte no solo en tiempos de bonanza, sino más aún en tiempos de crisis. Tal como lo demostró Hernández (2007), utilizando datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de 2004, la educación es un factor determinante para pasar de los deciles bajos a los deciles medios de la distribución de consumo, más que para pasar de los deciles medios a los altos.

No obstante, las medidas que se adopten en relación con los programas de educación, deben complementarse con programas de emprendedurismo empresarial, que permitan el surgimiento de ideas innovadoras capaces de explorar mercados menos deprimidos, y disminuir la dependencia del trabajo asalariado como fuente de ingreso. De nuevo, los programas de asistencia técnica y financiamiento impulsados por el gobierno son fundamentales para cumplir con este objetivo.

Ahora bien, disponer de una radiografía a nivel de país no basta, y considerar las regiones de planificación es un buen ejercicio para saber dónde se

5 Véase la contribución de Fallas-Santana, en este misma publicación sobre el "Plan Escudo" contra la crisis.

localizan las áreas más afectadas por la crisis. Conocer la economía regional de las zonas afectadas es de vital importancia para ofrecer soluciones efectivas de empleo. Para ello se deben analizar los sectores más dinámicos de las economías locales y las perspectivas de crecimiento en el corto plazo, para aplicar políticas focalizadas. A manera de ejemplo considérese la Región Chorotega, que basa su absorción de empleo en el turismo y, como efecto colateral, en el sector de la construcción. Si la perspectiva de recuperación del turismo es en el corto plazo, (tres años por ejemplo), un seguro de desempleo para los trabajadores de la construcción sería más útil que un programa de reconversión productiva y capacitación en otros campos. Lo anterior, por cuanto los trabajadores de la construcción trabajaban en proyectos que tenían financiamiento antes de entrar la crisis, y tal financiamiento seguía disponible, por lo que el efecto sobre el empleo fue rezagado. Además, tan pronto

como se recuperen las *expectativas* de los agentes, más que el nivel de las variables *per se*, la contratación tenderá a recuperarse. Contrariamente, una región como la Huetar Norte, que basa su absorción en el sector agrícola, podría haberse visto afectada de modo más permanente y, por lo tanto, podría requerir programas de reconversión productiva.

Finalmente, la reducción de la brecha de género en relación con las probabilidades de caer en el desempleo, ofrece alguna señal en términos de equidad. Específicamente para el período de la crisis, en promedio un 5,1% de las personas que buscaban trabajo no lo encontraron, independientemente de su género. Claramente hay más aspectos a tomar en cuenta, como por ejemplo la remuneración que obtienen y la clase de trabajos que desempeñan ambos géneros, pero este indicador es señal de que, al parecer, no existió un sesgo de género en los efectos de la crisis.

Bibliografía

Cameron, C., y P. Trivedi. (2005). *Microeconometrics: Methods & Application*. Cambridge University Press, New York.

David A. et al. (2001). The glass ceiling effect. *Social Forces*, 80(2), 655-681.

Fallas, A. (2011). *Desarrollo global y respuesta a la crisis financiera global de 2008*. Mimeo, Observatorio del Desarrollo, Universidad de Costa Rica.

Hernández, A. (2007). *Determinantes del Consumo en los estratos más altos de Costa Rica*. *Revista de Ciencias Económicas*, 25(1), 153-166.

Hoel, P. et al. (1987). *Introduction to Stochastic Processes*. Waveland Press, Long Grove, Illinois.

Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2000). *Creación de variables en la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples*. San José, Costa Rica.

Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2000). *Clasificación de ocupaciones de Costa Rica*. San José, Costa Rica.

Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2000). *Clasificación industrial internacional uniforme de todas las actividades económicas*. Tercera revisión. San José, Costa Rica.

Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2000). *Clasificación industrial internacional uniforme de todas las actividades económicas*. Tercera revisión. San José, Costa Rica.

Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2001). Documento metodológico: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. San José, Costa Rica.

Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2005). Factores que incidieron en los resultados de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. San José, Costa Rica.

Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2006). Conceptos y definiciones de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. San José, Costa Rica.

Jiménez, R., E. Robles y G. Arce. (2009). Educación y crecimiento en Costa Rica. *Obstáculos al crecimiento económico de Costa Rica*. L. Mesalles y O. Céspedes (editores). Serie Estudio Anual. San José: Academia de Centroamérica.

Organización de Naciones Unidas (2005). *Clasificación industrial, internacional uniforme de todas las actividades económicas* (CIU). Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. Revisión 3.1. Serie M, No. 4.

Quah, D. (1992). *International patterns of growth II: Persistence, path, dependence and sustained take off in growth tradition*. Working Paper, London School of Economics.

Quah, D. (1993). *Empirical cross-section dynamics of economic growth*. Working Paper, London School of Economics.

Trejos, J. (2011). *La política de salarios mínimos frente a la crisis y el crecimiento*. Mimeo, Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, Universidad de Costa Rica.

Crisis económica y seguro de desempleo

La crisis económica mundial que se hizo evidente a partir del segundo semestre de 2008 ha tenido un importante impacto en la economía costarricense, que se refleja -entre otras dimensiones- en una caída en la producción y un aumento en el desempleo. Luego de tres años consecutivos con tasas de crecimiento del PIB superiores a 6% anual, en 2008 se registró una desaceleración en ellas, a 2,7%, y en 2009 una contracción de -1,3%. Por su parte, la tasa de desempleo abierto, cuyo promedio para 1990-2008 fue de 5,5% (con un mínimo de 4,1% y un máximo de 6,7%), ascendió en 2009 hasta 8,4%. Esto significa un aumento de casi 65.000 personas en el número de desempleados en julio 2009 respecto a julio 2008.

La recuperación económica, tanto en Costa Rica como en los países desarrollados, ha sido lenta. En 2010 el PIB nacional creció 4,2%, y, para 2011 y 2012, el Banco Central no prevé tasas significativamente mayores. Se debe esperar entonces una igualmente lenta recuperación del empleo, especialmente el formal, como está sucediendo también en la mayor parte de los países. De hecho, en 2010 la tasa de desempleo abierto

apenas se redujo a 7,3%. Esta última tasa es mayor que la observada en cada uno de los años previos a la crisis, y pone de manifiesto que parte de la población que quedó desempleada como resultado de la crisis ha tenido dificultades para ocuparse nuevamente, con un impacto negativo sobre sus condiciones de vida y la de sus familias.

Costa Rica cuenta con un sistema de seguridad social que ubica al país en una situación de privilegio en el contexto latinoamericano en materia de salud y pensiones (Mesa-Lago, 1985 y 2008); por otro lado, la Ley de Protección al Trabajador (Ley No. 7983, vigente desde febrero del 2000) creó el denominado Fondo de Capitalización Laboral (FCL), consistente en un ahorro laboral que puede ser retirado por el trabajador en caso de quedar desempleado. Sin embargo, el mismo no cumple con las principales características deseables de un seguro de desempleo, por lo que podría ser reformado, con miras a ampliar la protección de los trabajadores y sus familias, especialmente cuando se trata de fenómenos de gran magnitud, como la crisis económica reciente.

Se desarrolla a continuación una propuesta para consolidar el FCL como un seguro que brinde una mayor protección a los trabajadores y sus familias ante la problemática del desempleo, especialmente en períodos de crisis económica.

El pilar incompleto de la seguridad social

Idealmente, los sistemas de seguridad social deberían tener tres componentes o pilares principales. Uno de ellos para proteger al trabajador y su familia ante la enfermedad y la maternidad, así como los accidentes laborales que pueda enfrentar el primero. Además de los servicios de salud, otorga a los trabajadores el pago de incapacidades para que hagan frente a su manutención y la de sus familias durante la convalecencia. En Costa Rica, este componente está a cargo del régimen de enfermedad y maternidad de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) y del seguro de riesgos del trabajo del Instituto Nacional de Seguros (INS).

El segundo componente otorga a los trabajadores una pensión para que puedan hacer frente a su vejez sin tener que trabajar y protege a los trabajadores que, por diversos motivos, enfrentan situaciones de invalidez que les impiden laborar. La pensión debe ayudar también a los dependientes de los trabajadores si este llegare a fallecer. En nuestro país, esta función recae principalmente sobre el régimen de invalidez, vejez y muerte de la CCSS, pero también sobre otros regímenes específicos para determinados grupos de trabajadores (Magisterio, Poder Judicial, etc.) y, más recientemente, el régimen obligatorio de pensiones complementarias (ROPC). Para aquellas personas adultas mayores en situación de pobreza que no tienen derecho a una pensión contributiva, se ha fortalecido el Régimen no Contributivo de Pensiones, a cargo de la CCSS.

El tercer componente es el seguro de desempleo, que busca proteger a los trabajadores y sus familias ante la eventualidad de la pérdida del empleo. Como se ha mencionado, la Ley de Protección al Trabajador del año 2000 (LPT) creó el denominado Fondo de Capitalización Laboral (FCL). Este “ahorro laboral” puede ser retirado por el trabajador ante la ocurrencia de cualquiera de las tres siguientes situaciones (artículo 6 de la ley): a) al extinguirse la relación laboral -por cualquier causa-; b) en caso de fallecimiento del

trabajador; o c) transcurrido un plazo de cinco años sin haber realizado retiro del ahorro -aún cuando la relación laboral exista-.

En las condiciones actuales, un trabajador que cumpla con cinco años de relación laboral ininterrumpida con un mismo patrono, habrá acumulado en su ahorro laboral poco más de un mes de salario, lo cual parece insuficiente para hacer frente a su manutención y la de su familia ante una situación de desempleo que puede prolongarse por varios meses -inclusive en caso de recibir el pago de prestaciones laborales por concepto de despido-. La situación se agrava por el hecho de que ese ahorro laboral puede retirarse cada cinco años, aunque el trabajador no quede desempleado.

La importancia del FCL para apoyar a los trabajadores desempleados se hizo evidente durante la contracción del año 2009, pues el 88% de los trabajadores que retiraron los recursos del FCL lo hicieron por razones de desempleo, cuando lo típico es que la mayor parte de los trabajadores retiren los recursos al completar los cinco años (DST-AL, 2010). Por ello, se considera que el FCL debe ser fortalecido, para que se constituya en un seguro de desempleo que brinde al trabajador y su familia mayor protección mientras el primero consigue un nuevo empleo.

Funcionamiento actual del FCL

En la actualidad, este ahorro laboral se nutre con el aporte mensual del 1,5% de salario bruto de los trabajadores, proveniente del auxilio de cesantía a cargo de los patronos. Otro aporte del 1,5% mensual ingresa temporalmente al FCL, pero en marzo de cada año es trasladado al ROPC. El ahorro laboral gana mensualmente rendimientos sobre el saldo acumulado, pero también se le deduce mensualmente la comisión que cobran, por concepto de administración, las Operadoras de Pensiones Complementarias (OPC).

Puesto que se trata de un sistema de cuentas individuales, el monto de ahorro laboral que reúne cada trabajador dependerá del número de meses de aporte, del salario bruto en cada uno de ellos, de la rentabilidad obtenida por la OPC a la que pertenece para el FCL y de la comisión cobrada por esta última.

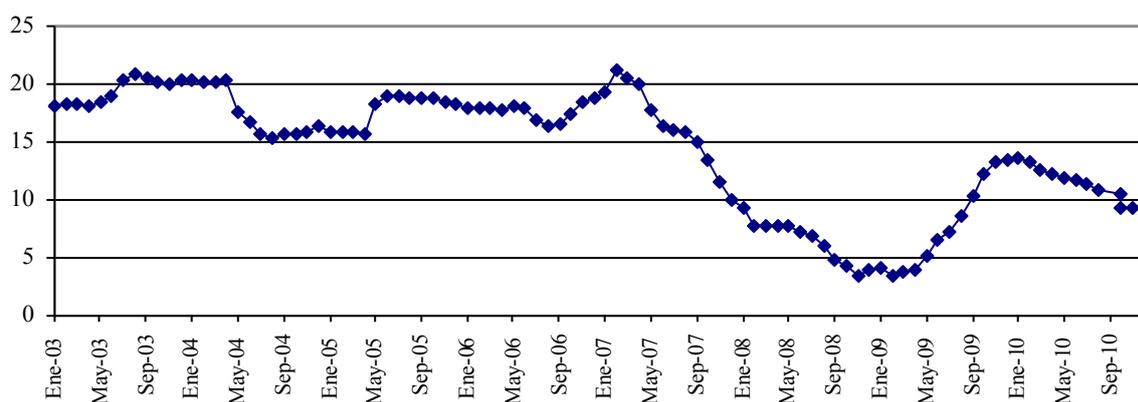
En el Gráfico 10.1 se muestra la tasa de rentabilidad nominal anualizada del FCL para el

período enero 2003 a diciembre 2010 observada en la industria de OPC en su conjunto. Como se aprecia ahí, luego de fluctuar durante varios años entre 15% y 20% anual, a partir de mayo de 2007 la rentabilidad comenzó a caer hasta alcanzar sus valores mínimos en noviembre del 2008 y febrero del 2009 (3,5%). Luego se recupera y, aunque en 2010 cae nuevamente,

debe tomarse en cuenta que la inflación también fue baja en 2009 y 2010 (4,1% y 5,8% respectivamente). La tasa promedio para todo el período considerado es de 14,5%, aunque si se toman en cuenta únicamente los últimos 5 años (enero 2006 a diciembre 2010), el promedio se reduce a 11,9%.

Gráfico 10.1

FCL: tasa de rentabilidad nominal anualizada enero 2003 a diciembre 2010



Fuente: SUPEN.

En lo que respecta a la comisión que cobran las OPC, en los últimos años esta ha sido del 2% anual sobre saldos (es decir, 0,167% sobre el saldo mensual), con algunas excepciones (más alta en la OPC de la CCSS y en algún período más baja en la OPC del Banco de Costa Rica).

El resultado final del ahorro individual depende del plazo considerado y de la forma como se comporte cada una de esas variables. Un ejercicio de simulación múltiple considerando valores observados de incremento salarial, rentabilidad nominal y comisión, arroja en la mayoría de los casos valores cercanos de ahorro equivalente a un salario bruto para un período de 5 años de aporte continuo.

Como referencia para dicho ejercicio se utilizaron los siguientes parámetros, que se pueden considerar conservadores: incrementos salariales de 2% semestral (enero y julio), una tasa de rentabilidad nominal anualizada de 8% (que es relativamente baja

respecto a los valores observados en los últimos años -Gráfico 10.1-) y una comisión anual de 2% sobre saldos. Los períodos anuales van de marzo de un año a abril del año siguiente. Con estos parámetros, luego de cinco años de aporte continuo con un mismo patrono, el monto del ahorro individual será igual a un salario bruto.

La experiencia internacional

Los seguros contra el desempleo surgen en la primera mitad del siglo XX en los países desarrollados y buscan proteger la capacidad de consumo de los trabajadores que pierden su trabajo -y la de sus familias-, facilitar la búsqueda de un nuevo empleo acorde con sus calificaciones y reducir la resistencia de los trabajadores a reestructuraciones de las empresas. También permiten suavizar los ciclos económicos. Las críticas a estos seguros se han centrado

fundamentalmente en la distorsión de los esquemas de incentivos que pueden provocar, en el sentido de que pueden inducir comportamientos conocidos como de “riesgo moral”, esto es, conductas abusivas de los trabajadores y de los empleadores que provocan resultados no buscados. Estos comportamientos no deseados se intentan limitar mediante un conjunto de características asociadas con su diseño. Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), los temas a considerar en el diseño de un programa de seguro contra el desempleo son los siguientes (Wu, 2000): el financiamiento, la cobertura, los requisitos de acceso al beneficio, los requisitos para mantener el beneficio, el nivel y duración del beneficio, la administración, y la afiliación. A continuación se examinan todos ellos.

i Financiamiento: lo recomendado por la OIT es el financiamiento de un fondo colectivo con aportes tripartitos proporcionales a los salarios, aunque existe una amplia variedad (Medina y Buchelli, 2002). Algunos solo consideran aportes de los empleadores, otros solo de los trabajadores, otros más excluyen al Estado o su aporte no es proporcional a la masa salarial. En algunos países europeos, este aporte va a un fondo colectivo que financia otros beneficios como pensiones o asignaciones familiares. Entre los sistemas de financiamiento sobresale el de los Estados Unidos, que sigue un esquema similar al seguro de riesgos de trabajo, esto es, solo utiliza aportes de los empleadores y la prima sube con el grado de siniestralidad (desempleo). Las empresas con mayor rotación de trabajadores, contribuyen más al fondo.

El otro caso a destacar es el chileno, que utiliza cuentas individuales como el FCL, lo que lo hace más afín a las posibilidades de reforma en Costa Rica, como se ha señalado en otras oportunidades (Trejos, 2009), y por ello se ahondará un poco más en él. El financiamiento es tripartito, un 3% -como lo que recibe inicialmente el FCL- lo aportan entre trabajadores (0,6%) y empleadores (2,4%). El aporte de los trabajadores, más el 1,6% de los empleadores, va a la cuenta individual de los trabajadores, y el 0,8% adicional de los empleado-

res va a un Fondo Solidario. Este Fondo Solidario se complementa con aportes del gobierno, definidos no como proporción de la masa salarial sino como un monto equivalente a 225.792 unidades tributarias mensuales.¹ Si el trabajador no cuenta con contrato a tiempo indefinido, todo el financiamiento recae sobre el empleador, repartido en un 2,8% para la cuenta individual y el 0,2% para el Fondo Solidario.

Este financiamiento en dos componentes -ahorro obligatorio en cuenta individual y Fondo Solidario-, busca, con el ahorro obligatorio, corresponsabilidad en el financiamiento y reducir presiones sobre Fondo Solidario. Con el Fondo Solidario se pretende el financiamiento complementario para el pago de beneficios mientras el trabajador se encuentra cesante, especialmente a los de más bajos salarios (García-Huidobro, 2004).

ii Cobertura: la OIT recomienda delimitar adecuadamente a la población beneficiaria acorde con los objetivos del programa. En esa dirección, permite excluir eventualmente a los empleados públicos permanentes (probabilidades de desempleo cercanas a cero), al servicio doméstico (empleo informal), a los trabajadores por cuenta propia (dificultad de afiliación y probar desempleo), a los trabajadores temporeros de la agricultura (desempleo estacional conocido y subsidio a empleo estacional), a los de salarios más altos (propias formas de protección) y a los muy jóvenes (disponibilidad de tiempo y de demanda) o de mayor edad (retiro anticipado).

En el sistema de Chile, el seguro se dirige a los asalariados de empresas privadas que firmen contrato según código de trabajo. No cubre, entonces, a los empleados públicos, a las fuerzas armadas, a los trabajadores por cuenta propia, a los empleados domésticos, a los menores de 18 años ni a los pensionados. Sí incluye a los trabajadores con contrato a plazo fijo o por obra pero cargando el financiamiento en el empleador y diferenciando los beneficios. En Costa Rica, el FCL cubre a los empleados públicos, cuyo acceso al seguro de desempleo podría hacerse

1 La Unidad Tributaria Mensual (UTM) es una unidad de cuenta usada en Chile para efectos tributarios y de multas, actualizada según la inflación.

voluntario, así como al servicio doméstico formal, y no contempla diferencias en términos del tipo de contrato, montos de los salarios recibidos ni la edad de los trabajadores. La exclusión de empleados públicos y asalariados privados de altos salarios, en un contexto donde exista un Fondo Solidario, le restaría recursos a ese fondo y a su componente solidario.

iii Requisitos de acceso al beneficio: para acceder al subsidio por desempleo, en general se requiere un número de cotizaciones al fondo. La OIT recomienda que se haya cotizado al menos 26 semanas de las últimas 52 y pueden existir restricciones sobre el número de veces que se puede disfrutar del subsidio durante cierto período. Con ello se busca que los trabajadores hayan contribuido efectivamente al fondo y evitar cierta conducta oportunista de combinar períodos de trabajo con lapsos de ocio. En el caso de cuentas individuales estos problemas son menores, existe un autoseguro, y la antigüedad tiende a determinar los montos ahorrados y, en esa dirección, si estos montos se entregan de una sola vez o diferidos en varios meses. En el sistema de Chile se tiene acceso al beneficio después de 12 cotizaciones.

Obviamente, el principal requisito es quedar desempleado. En los sistemas más antiguos de fondos comunes no se tiene derecho al subsidio o se penaliza el subsidio en casos de que el desempleo se deba a renuncia voluntaria, a despido por conducta inapropiada o por disputa laboral. En el sistema de cuentas individuales chileno, estas causales de despido solo excluyen del acceso al Fondo Solidario, pues los trabajadores son dueños de los ahorros. También acceden a los ahorros en casos de jubilación o, sus familiares, en caso de fallecimiento del trabajador, como se contempla en el FCL.

iv Requisitos para mantener el beneficio: los sistemas tradicionales plantean requisitos en cuanto a disponibilidad para trabajar, la búsqueda efectiva de trabajo y la aceptación de empleos adecuados. Estos sistemas están normalmente asociados con oficinas de empleo oficiales y, en algunos casos, con centros de capacitación (Alemania por ejemplo). La renuencia a buscar trabajo o la no aceptación de empleos adecuados se traduce en reducción de los beneficios e incluso en su pérdida. La OIT recomienda la supresión del beneficio si el beneficiario no cumple con

buscar trabajo o aceptar una oportunidad razonable. En el caso de las cuentas individuales, estos requisitos se tornan menos necesarios por la corresponsabilidad incorporada (se está comiendo los ahorros), aunque en el seguro de cesantía de Chile, los beneficiarios del Fondo Solidario deben asistir mensualmente a la Oficina Municipal de Intermediación Laboral (OMIL) más cercana, durante los meses que reciba las prestaciones (AFC, 2010). El limitado desarrollo de oficinas estatales de intermediación laboral en Costa Rica, hacen difícil o poco práctico incorporar estos requisitos en el diseño del seguro de desempleo.

v Nivel y duración del beneficio: el nivel del beneficio tiende a calcularse como una proporción del salario recibido antes de la pérdida de trabajo. La OIT recomienda que no sea inferior al 45% del salario previo o del salario mínimo, o a un nivel que provea un mínimo esencial para los gastos básicos. El nivel de los beneficios también depende de su duración, en general la OIT recomienda que no sea mayor de seis meses y el monto recibido debe decrecer en el tiempo para aumentar el incentivo a buscar trabajo y reducir la duración del desempleo. Aconseja, además, que exista un período deducible de siete días, a fin de reducir los gastos administrativos del desempleo de corta duración.

En el caso de las cuentas individuales, el nivel y la duración del beneficio dependen del monto ahorrado. En el seguro de cesantía de Chile, la duración máxima es de cinco meses, uno por cada año de cotización, con un beneficio decreciente hasta agotar lo ahorrado al quinto mes. Si el desempleo es por causas involuntarias y lo ahorrado no alcanza para cubrir los montos mínimos establecidos por mes, se puede acceder al Fondo Solidario. Con este Fondo se financia el faltante hasta un tope definido por mes, ya que se busca garantizar ingresos mínimos a los trabajadores con salarios y ahorros más limitados. A estos recursos se puede acceder solo dos veces cada quinquenio. El acceso a estos beneficios, que se suspenden al momento de conseguir trabajo, no excluye a los trabajadores del disfrute de otros beneficios establecidos por la legislación laboral en particular o la política social en general, incluyendo el acceso al auxilio de cesantía, como también es el caso en Costa Rica.

vi Administración: los sistemas tradicionales son administrados por las instituciones de seguridad social. Los sistemas de cuentas de ahorro individual sigue el modelo de las operadoras de pensiones, que en el país administran ambos fondos, como se ha indicado. En el caso chileno, como el seguro de cesantía se estableció en 2002, bastantes años después de que se realizara la reforma al sistema previsional, la administración del seguro se sacó a licitación y fue adjudicada a un consorcio conformado por cinco Administradores de Fondos de Pensiones: Provida, Habitat, Cuprum, Capital y Planvital. Este consorcio se denomina Sociedad Administradora de Fondos de Cesantía (AFC Chile). La administración del seguro de cesantía se otorgó en el año 2002 al consorcio de empresas por un lapso de 10 años, en una licitación pública realizada por el gobierno.

vii Afiliación: una reforma al FCL para transformarlo en un seguro contra el desempleo enfrenta la dificultad de los derechos adquiridos. Por ello, al igual que la reforma de Chile, lo que conviene es establecer su afiliación obligatoria para los nuevos trabajadores y dejar optativa o voluntaria la afiliación para los trabajadores que ya se encuentran cotizando al FCL. Es importante que la afiliación sea obligatoria para los trabajadores nuevos, pues los trabajadores enfrentan distintos riesgos de sufrir desempleo, lo que puede llevar a una situación de selección adversa.

Fortalecimiento del FCL como seguro de desempleo

La recesión económica reciente se caracteriza por rápidas caídas en la producción y el empleo y lentas recuperaciones en las mismas dimensiones. Los trabajadores que quedan desempleados generalmente tardan varios meses en conseguir un nuevo empleo. Por ello, un seguro de desempleo debe contemplar que los trabajadores desempleados y sus familias

puedan enfrentar la situación por varios meses. En el caso costarricense, es necesario entonces realizar algunas modificaciones a la operación actual del FCL, tendientes a aumentar el monto del ahorro individual.

Si un trabajador era despedido, la legislación laboral costarricense establecía el pago de cesantía por el equivalente a un mes de salario por cada año laborado con el mismo patrón, con un tope de ocho salarios.² Con la LPT se dio una modificación al monto que le corresponde pagar al patrono en caso de cese laboral del trabajador sin causa justa, pues en lugar de un sueldo mensual por año laborado, debe pagar ahora un 64% del mismo -ya que el 36% restante constituye su aporte acumulado al FCL de 3% mensual sobre el salario bruto del trabajador-³. De esta forma, el trabajador recibirá del patrono, como pago de cesantía, un 64% del salario por cada año laborado, con un máximo de ocho años. Si el trabajador tiene ocho años o más de relación laboral continua con ese patrono, recibirá por ese concepto (cesantía) un poco más de 5 salarios. Este pago es considerado explícitamente en el análisis a continuación, para dar una visión más completa de la situación que enfrentan los trabajadores.

Un aspecto relevante es que algunos empleados públicos, por medio de convenciones colectivas de trabajo, han logrado aumentar el número de años a ser considerados en el caso del pago de cesantía -hasta un máximo de 20 años, según resolución de la Sala Constitucional-, e inclusive que se considere el salario mensual completo aunque el patrono realice el aporte del 3% mensual al FCL. Esto se traduce en una mayor protección para estos empleados, sin embargo son un porcentaje reducido dentro del empleo total, por lo que el análisis que sigue considera las condiciones para la gran mayoría de trabajadores que no gozan de esos privilegios.

En el Gráfico 10.2 se muestra el número de salarios mensuales con los que dispondría un trabajador para hacer frente a una situación de desempleo, según el número de años laborados de forma continua para

2 Artículo 29 del Código de Trabajo. Esto corresponde mensualmente a un 8,33% del salario bruto.

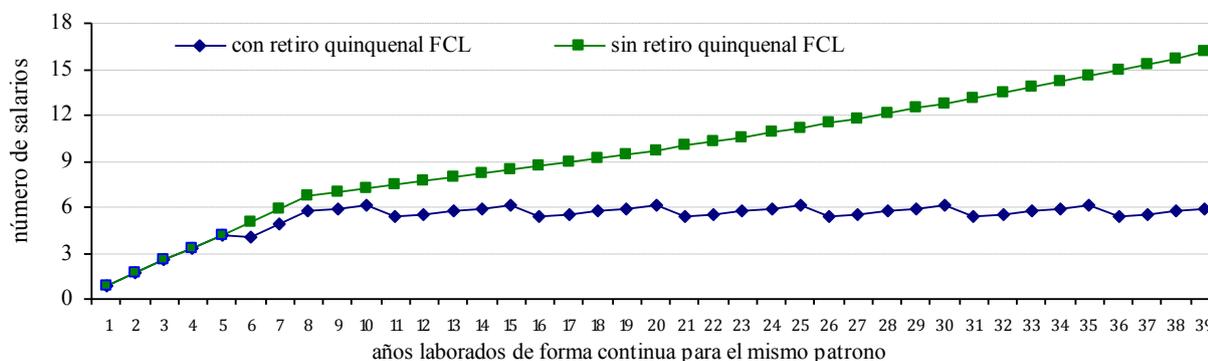
3 Es decir, del 8,33% mensual de la cesantía, un 3% pasa a ser un derecho permanente del trabajador, mientras que el 5,33% restante sigue rigiéndose por el artículo 29 del Código de Trabajo. Para efectos del presente, las cifras se presentan anualizadas (esto es, los porcentajes mensuales multiplicados por 12).

el mismo patrono, dependiendo de si realizó o no el retiro quinquenal del FCL. Se suman aquí los montos correspondientes al pago de cesantía -esto es, 0,64 salarios por año con un máximo de 8 salarios-

más el ahorro laboral en el FCL -estimado con los parámetros arriba mencionados sobre rendimiento anual nominal, comisión anual y aumentos salariales semestrales-.

Gráfico 10.2

Número de salarios mensuales con los que dispondrá el trabajador para afrontar el desempleo (cesantía* + FCL) según número de años de relación laboral continua con el mismo patrono en el momento del despido, con y sin retiro quinquenal FCL**



* Máximo 8 años.

** Tasa rentabilidad nominal anual 8%, comisión anual 2% y aumentos salariales semestrales de 2%.

Como se aprecia en el gráfico, cuando el trabajador realiza el retiro quinquenal del FCL, lo máximo que llegará a acumular por concepto de ahorro laboral será un salario por cada 5 años trabajados. Transcurridos los ocho años que le dan derecho al pago máximo de cesantía (5,12 salarios mensuales), el monto máximo que tendrá para su protección en caso de desempleo serán 6,12 salarios mensuales. En cambio, cuando no se realiza el retiro quinquenal del FCL, el monto del que dispondrán los trabajadores para hacer frente a una situación de desempleo es creciente. En el caso extremo aquí considerado de 39 años de relación laboral continua (poco más de las 462 contribuciones mensuales que establece el régimen de IVM para la pensión de los hombres -además de tener 62 años de edad-), con los parámetros establecidos el ahorro laboral del trabajador será de 11 salarios brutos.

La mayor protección que tendrían los trabajadores que no hacen su retiro quinquenal respecto a aquellos que sí lo hacen, justifica la importancia de eliminar el retiro quinquenal voluntario del ahorro laboral en

el caso de las personas que mantienen su relación laboral.

Pero, además de eliminar el retiro quinquenal en caso de que no se rompa la relación laboral, son necesarias algunas modificaciones para aumentar el aporte mensual. En términos generales -dados los parámetros propuestos en el presente estudio-, por cada 0,25% del salario bruto mensual que se aporte al FCL, el ahorro laboral crecerá en 0,16 salarios cada 5 años de relación laboral ininterrumpida con el mismo patrono -1,8 salarios brutos adicionales en 39 años-. Por ello, parece recomendable aumentar el aporte mensual al FCL en un 1%, lo que representa prácticamente dos tercios de un salario bruto por cada 5 años de relación laboral ininterrumpida con el mismo patrono -7 salarios brutos adicionales en 39 años-.

Para lograr ese aumento se propone lo siguiente. En primer lugar, mantener un 0,5% de aporte patronal en el FCL en lugar de trasladarlo al ROPC cada año, como se hace actualmente (el 1% restante sí se seguiría

trasladando). Esto no debe entenderse como un debilitamiento de la pensión complementaria cuando el trabajador se pensione, pues el monto acumulado en el ahorro laboral que quede al trabajador al concluir su vida laboral y pensionarse, se trasladaría al ROPC. Más bien se trata de una decisión intertemporal que busca mejorar la protección al trabajador conforme se presentan los riesgos (primero el de desempleo y luego el de vejez).

Otro 0,25% debería de obtenerse del traslado del ahorro obligatorio que realiza el Banco Popular y de Desarrollo Comunal (BPDC), de lo que ahora va al ROPC. La argumentación detrás de esta propuesta es la misma que la arriba indicada, aunque va más allá, pues se sugiere modificar la ley para que los recursos pasen directamente a las OPC, esto es, sin el paso previo por el BPDC, pues la rentabilidad que obtendrían aquellas sería mayor a la que otorga el BPDC, en beneficio de los fondos individuales de los trabajadores para protección contra el desempleo y la vejez.

Finalmente, otro 0,25% debería provenir de un aporte directo de los trabajadores sobre su salario bruto, contribución que se considera factible aún para los salarios más bajos, especialmente por la protección directa que brinda a los trabajadores, al tratarse de cuentas individuales. Además de fortalecer el fondo, este aporte es importante porque se espera que mejore la valoración que los trabajadores hacen del FCL, al utilizar sus propios recursos y no solamente los patronales.

Además del cambio en el monto del ahorro, se sugiere una modificación en la operación de ese seguro de desempleo. En caso que el trabajador quede desempleado, una vez realizados los trámites de comprobación de la situación según las disposiciones actualmente vigentes, la OPC le girará mensualmente el equivalente a un 60% de su salario promedio según los 12 últimos aportes, hasta agotar el monto de su ahorro individual (el último mes podría corresponder a una fracción aún menor según el saldo disponible). A partir del segundo desembolso mensual, el trabajador deberá presentar una declaración jurada de que se mantiene desempleado. Entregar un porcentaje del salario promedio tiene como objetivo incentivar al trabajador a que busque empleo.

Un elemento adicional que posteriormente podría discutirse con mayor amplitud, es la creación de un aporte solidario del Estado, como en el caso

de Chile, que permita asegurar el pago del seguro de desempleo por un mínimo de seis meses a aquellos trabajadores que queden desempleados involuntariamente y cuyo ahorro no sea suficiente para cubrir ese mínimo de meses.

Como se ha señalado, al final de su vida laboral el monto del ahorro individual no utilizado por el trabajador se trasladaría al ROPC, para conformar su pensión complementaria.

Proyectos de ley presentados en la Asamblea Legislativa

Desde la promulgación de la Ley de Protección al Trabajador No. 7983, han sido presentados a la Asamblea Legislativa varios proyectos de ley para modificar sus disposiciones. Escapa a las posibilidades del presente estudio analizar todos y cada uno de esos proyectos de ley, pero sí conviene hacer referencia a algunas de las propuestas incluidas en ellos.

Los proyectos de ley No. 16.250, No. 16.491 y otros, proponen modificar la LPT para permitir la utilización de los fondos de pensiones complementarias para invertir en obra pública. En el proyecto No. 17.303 se abre esa misma posibilidad de inversión, pero establece un límite del 50% de los fondos.

El proyecto No. 17.597 propone, entre otras cosas, modificar el retiro quinquenal en el caso de que no haya ruptura de la relación laboral con el patrono, limitándolo al 50% del ahorro laboral una vez transcurridos cinco años. Mediante reglamento se establecen una serie de condiciones para que sea posible realizar ese retiro, entre las que se incluye el pago de gastos médicos, el pago de prima para la compra primera vivienda de uso familiar o en caso de desastres naturales o siniestro que afecten gravemente la vivienda.

Nuevos proyectos de ley proponen que el 1,5% de aporte de los patronos, que ahora permanece por un año en el FCL antes de ser trasladado al ROPC, pase directamente a este último. Es importante destacar que esta propuesta no tiene un impacto importante sobre el ahorro laboral. Con los parámetros definidos para la situación sin reformas, el ahorro laboral se reduciría en 0,04 salarios brutos mensuales por cada quinquenio de relación laboral ininterrumpida -esto es, un ahorro laboral de 0,96 salarios en lugar de un salario estimado previamente-.

Consideraciones finales

Los mercados de trabajo desarrollados, como el costarricense, reaccionan de forma inmediata a la situación económica en general, ya sea incrementando o destruyendo empleos formales según se atraviese por fases expansivas o recesivas del ciclo económico. La reciente crisis económica afectó a muchas familias, que por la vía del desempleo vieron reducidos sus ingresos familiares y su capacidad de consumo. Los países más desarrollados cuentan con sistemas de seguridad social que incluyen el seguro de desempleo, que permite a los trabajadores que pierden su empleo hacer frente a las necesidades de sus familias mientras consiguen un nuevo empleo. Costa Rica cuenta con un sistema de seguridad social bastante desarrollado en sus pilares fundamentales, excepto -precisamente- el referente al seguro de desempleo. Los hechos recientes, y sobre todo la posibilidad de una nueva crisis económica global, justifican ampliamente la importancia y urgencia de transformar el Fondo de Capitalización Laboral vigente en un seguro de desempleo que brinde una mayor protección a los trabajadores y sus familias.

Como se ha expuesto previamente, la transformación propuesta del FCL tiene dos elementos principales. En primer lugar, el fortalecimiento del ahorro, que se lograría por dos vías: i) eliminando la posibilidad del retiro quinquenal en caso de que los trabajadores mantengan la relación laboral con el mismo patrono; y ii) aumentando los aportes mensuales al FCL en un 1% del salario, que se obtendrían de la siguiente forma: manteniendo un 0,5% de aporte patronal en el FCL en lugar de trasladarlo al ROPC cada año como se hace actualmente (el 1% restante sí se seguiría trasladando); canalizando hacia el FCL el 0,25% correspondiente al ahorro obligatorio en el Banco Popular y de Desarrollo Comunal (BPDC) que ahora va al ROPC; y creando un aporte directo de los trabajadores de 0,25% de su salario bruto.

En segundo lugar, la propuesta supone la modificación de la forma de entrega del monto ahorrado

en el FCL en caso de desempleo, pues en caso de que el trabajador quede desempleado, una vez realizados los trámites de comprobación de la situación según las disposiciones actualmente vigentes, en lugar de la totalidad del ahorro, la OPC le giraría mensualmente al trabajador el equivalente a un 60% de su salario promedio según los 12 últimos aportes, hasta agotar el monto de su ahorro individual (el último mes podría corresponder a una fracción aún menor, según el saldo disponible). A partir del segundo desembolso mensual, el trabajador deberá presentar una declaración jurada de que se mantiene desempleado.

Un elemento adicional a los dos anteriores, que debería ser ampliamente discutido en un contexto de finanzas públicas sanas, es la creación de un aporte solidario del Estado, como en el caso de Chile, que permita asegurar el pago del seguro de desempleo por un mínimo de seis meses a aquellos trabajadores que queden desempleados involuntariamente y cuyo ahorro no sea suficiente para cubrir ese mínimo de meses.

Las demás condiciones de operación serían básicamente las mismas seguidas hasta ahora por el FCL. Al concluir la vida activa de los trabajadores, los fondos que mantengan en su cuenta del FCL serían trasladados al ROPC, es decir, pasarían a fortalecer la pensión complementaria.

Los fondos individuales, tanto del FCL como del ROPC, seguirían siendo administrados por las Operadoras de Pensiones Complementarias, como hasta ahora lo han hecho, bajo la supervisión de la SUPEN.

Lógicamente, la presente propuesta para avanzar en la consolidación del FCL y su conversión en un seguro de desempleo más desarrollado, debe ser ampliamente debatida y enriquecida. No obstante, si esa discusión se da en un momento en que el país avanza en la superación de la crisis económica reciente, no debe olvidarse el impacto que tuvo esta sobre los trabajadores, y que constituye la principal justificación de los cambios propuestos.

Bibliografía

Administradora de Fondos de Cesantía de Chile (AFC). (2010). Seguro de Cesantía. Santiago, Chile: recuperado el 05/10/2010, de www.afcchile.cl

Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa (DST-AL). (2010). *Informe integrado jurídico-económico del proyecto de ley: Ley para el Fortalecimiento del Fondo de Capitalización Laboral como instrumento de protección contra el desempleo*, expediente No. 17.597. San José, Costa Rica: documento mimeografiado.

García-Huidobro, Guillermo. (2004). “Chile: entre los programas de emergencia y el fomento del empleo productivo”. En Jürgen Weller

(compilador): *En búsqueda de efectividad, eficiencia y equidad. Las políticas del mercado de trabajo y los instrumentos de su evaluación*. Santiago, Chile: LOM Ediciones.

Mesa-Lago, Carmelo. (2008). *Reassembling Social Security: A survey of pension and healthcare reforms in Latin America*. London, United Kingdom: Oxford University Press.

Mesa-Lago, Carmelo. (1985). *Desarrollo de la Seguridad Social en América Latina*, Santiago, Chile: Naciones Unidas (CEPAL).

Medina, R. D. y M. Bucheli (2002). *Seguro de desempleo: análisis comparativo regional e internacional de sus opciones de diseño*. Montevideo:

Uruguay: Naciones Unidas (CEPAL).

Trejos, Juan Diego. 2009. “*Políticas activas del mercado de trabajo y esquemas de protección a trabajadores y desempleados en Costa Rica: evolución, situación actual, propuestas y desafíos*”. En Jürgen Weller (Compilador): Políticas para el perfeccionamiento de la institucionalidad laboral en Costa Rica. Santiago, Chile: Naciones Unidas (CEPAL), Colección Documentos de Proyecto.

Wu, J. 2000. *Unemployment Benefits Systems: the International Labour Organization's Recommendations*. Hong Kong: Research and Library Services Division.

La política de salarios mínimos frente a la crisis y el crecimiento

Los salarios mínimos son un instrumento importante de protección para los trabajadores más vulnerables, particularmente durante períodos de crisis. En estos contextos, permiten proteger el poder adquisitivo de los trabajadores de menores ingresos. En períodos de crecimiento económico, el salario mínimo puede reforzar el poder de compra de los hogares de menores ingresos y, en esa medida, actuar positivamente sobre la desigualdad y sobre la extensión de la pobreza. No obstante, estos efectos no son automáticos, se requiere de una política activa, pero prudente, y del apoyo de otros instrumentos de política, como se verá más adelante.

Durante buena parte de la segunda mitad del siglo XX, Costa Rica siguió una política activa de salarios mínimos (Laure, 1990), pero conforme se pro-

fundizaron las reformas económicas, la política de salarios mínimos se supeditó a la política antiinflacionaria, como sucedió en muchos países de la región (CEPAL, 2010). Ello fue particularmente claro, en el caso costarricense, durante la primera década del siglo XXI, cuando la política de salarios mínimos tuvo un papel pasivo.

La política sobre los salarios mínimos empieza a recuperar espacio en la discusión pública en el país durante el año 2009, cuando se destacan problemas inherentes como el amplio incumplimiento (PEN, 2009) y el estancamiento real del salario mínimo originado en una política de ajustes por inflación (Trejos, 2009). Existe a su vez una amplia discusión sobre sus potenciales impactos sobre el empleo, la pobreza y la desigualdad.¹ En este contexto, el objetivo de este capítulo

1 Ejemplo de ello es el seminario organizado en conjunto por el Programa Estado de Nación y el Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, con el apoyo financiero del Instituto Mixto de Ayuda Social y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia a mediados de 2008 e intitulado: Desigualdad y Políticas Públicas. ¿Cómo reducir la desigualdad en Costa Rica? También el Taller Tripartito sobre la Fijación de Salarios Mínimos organizado por el Proyecto de Promoción del Diálogo Social de la Organización Internacional del Trabajo a solicitud del Consejo Nacional de Salarios, celebrado en setiembre de 2009, y el posterior apoyo a cada representación del Consejo Nacional de Salarios para que propusieran reformas a la política de salarios mínimos, durante 2010.

es profundizar en el potencial impacto de los salarios mínimos, tanto para mitigar los efectos de la crisis como para aprovechar los beneficios de la recuperación económica. Para alcanzar este objetivo, se organiza el capítulo en dos secciones. En la primera se presentan los principales antecedentes de la política reciente de salarios mínimos, en la segunda se proponen una serie de medidas para potenciar sus efectos principales.

Antecedentes de la política de salarios mínimos

La fijación de salarios mínimos es una política de aplicación casi universal, aunque con diferentes características entre los distintos países y con evoluciones diferenciadas (Eyraud y Saget, 2005). Su fijación se remonta a principios del siglo XX y, para el año 1928, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) adoptó el Convenio No. 26 sobre Mecanismos para la Fijación de Salarios Mínimos, que compromete a los estados miembro ratificadores a establecer las tasas mínimas salariales para trabajadores empleados en industrias donde no existe “régimen eficaz de salarios por contrato colectivo y los salarios son excepcionalmente bajos” (Art. I) (Belser, 2009).

Características generales

En Costa Rica, la primera ley sobre los salarios mínimos data del año 1933, aunque sus antecedentes se encuentran en el Código General de Carrillo, del año 1841 (MTSS, 2009). El sistema actual se consolida con la Constitución de 1949, donde se ratifica el derecho, y con la creación del Consejo Nacional de salarios (1949). Sus características básicas son:

Objetivos

El objetivo general de una política de fijación de salarios mínimos es proteger a los trabajadores de más bajos salarios estableciendo un piso a la escala salarial. La idea es garantizar un nivel de vida mínimo a las personas, esto es, “*que le procure bienestar y existencia digna*” (artículo 57 de la Constitución Política), o “*que cubra las necesidades normales de su hogar en el orden material, moral y cultural*” (artículo 177 del Código de Trabajo).

Esta perspectiva del salario mínimo como ingreso del trabajador se complementa con su papel de costo para las empresas, de manera que un segundo

objetivo es que no ponga en peligro la competitividad de las empresas. Esto no significa que los trabajadores deban cargar con la ineficiencia de las empresas, sino que el salario mínimo debe servir como señal a las empresas para mejorar eficiencia y para promover el traslado a los salarios de parte de las ganancias de productividad que obtengan.

Dentro de una visión de desarrollo, el salario mínimo debe también tener como objetivos la contribución a la estabilidad económica (baja inflación) y a la consecución del pleno empleo. Como objetivos secundarios se mencionan a menudo contribuir a la reducción de la pobreza y al mejoramiento de la equidad en la distribución de los ingresos, pero ello depende de que los trabajadores de los estratos más bajos de la distribución sean trabajadores asalariados cubiertos directamente por la política o afectados de manera indirecta por ella.

Población meta

Los salarios mínimos se dirigen a aquella población trabajadora que se incorpora al mercado de trabajo bajo una relación de dependencia salarial. Estos trabajadores pueden ser contratados por las empresas privadas, el sector público o los hogares (servicio doméstico). Esto significa que la cobertura de la política de salarios mínimos está determinada, en primera instancia, por la extensión del trabajo asalariado. En el caso de Costa Rica, donde cerca del 70% de la población ocupada es asalariada, parecería que la cobertura es muy amplia, no obstante, como la política de salarios mínimos en el país no es vinculante para los empleados públicos, pero sí para el servicio doméstico, esto significa que la población meta se ubica alrededor del 57% de los ocupados del país (Trejos, 2009).

Marco institucional

Los salarios mínimos pueden estar establecidos por precepto constitucional, como es el caso de Costa Rica, por el código de trabajo o por leyes específicas. Sea cual sea el referente legal, su fijación puede descansar en el gobierno, con negociación o sin ella, o ser potestad de comisiones mixtas o de consejos tripartitos. Estas comisiones pueden ser consultivas o asesoras o pueden tener capacidad vinculante. También pueden fijarse a través de un convenio colectivo sin la intervención del gobierno.

En el caso de Costa Rica, funciona desde 1950 un Consejo Nacional de Salarios, adscrito al Ministerio de Trabajo, conformado de manera tripartita y con la potestad de fijar los salarios mínimos, fijación que se torna vinculante para el Ministro de Trabajo, quién debe publicar el decreto respectivo. La experiencia internacional muestra que los sistemas que se sustentan en el diálogo social, esto es, en comisiones tripartitas, son los que tienden a establecer salarios mínimos más equilibrados y coherentes con las condiciones económicas y sociales del país (Eyraud y Saget, 2005).

La estructura de los salarios mínimos

El salario mínimo como piso de la escala salarial alude a un solo valor con cobertura nacional. En Costa Rica este se denomina “salario mínimo de protección” o “salario mínimo *minimorum*” y se encuentra explícitamente definido en los decretos desde el año 1958. No obstante, la práctica ha sido el establecimiento de una gama de salarios mínimos diferenciados.

La lógica de un salario mínimo único a nivel nacional es que todos los ciudadanos tienen derecho a un mismo salario (igualdad de derechos). No obstante, la incorporación de salarios múltiples también encuentra justificación en diferencias en productividad, costo de vida, discriminación o problemas económicos particulares. Estos salarios pueden entonces diferenciarse por actividad económica, tamaño de la empresa, área geográfica o características de los trabajadores como la calificación o su edad.

Estos sistemas muy detallados se originaron en países con economía cerrada (etapa de la industrialización sustitutiva de importaciones), donde distintos precios tenían intervención estatal y donde la organización de los trabajadores era muy débil. Esto genera estructuras de salarios que tienden a desactualizarse en el tiempo y, en cierta

medida, sustituye a la negociación colectiva (o impide su desarrollo), especialmente en países donde el movimiento sindical es débil (Marinakís, 2009).

El caso emblemático de estructuras complejas es Costa Rica, donde se llegó a fijar salarios mínimos para 520 grupos ocupacionales repartidos en nueve ramas económicas.² A partir de 1988 el Ministerio de Trabajo inició un proceso de consolidación y simplificación de las fijaciones, de modo que, para el año 1997, la dimensión de actividad había sido eliminada, y se fijaban salarios mínimos por calificación. En todo caso, el sistema aún contempla 23 salarios mínimos diferentes. Para las ocupaciones específicas o trabajadores de proceso de las distintas actividades económicas se fijan cuatro salarios mínimos según grado de calificación: no calificados, semicalificados, calificados y especializados. Estos se fijan por jornada diaria. Para las ocupaciones genéricas a todas las actividades se fijan salarios mínimos por mes, tanto por calificación como por educación formal, y corresponde a nueve grupos salariales. También contempla fijaciones para grupos específicos como la empleada doméstica y los periodistas, cuyo salario se establece por mes, así como salarios a destajo para los cogedores de café, entre otros. Cabe señalar que en las empresas privadas, casi tres de cada cuatro trabajadores se ubican en ocupaciones de proceso, de modo que los cubren los cuatro salarios mínimos establecidos para este grupo.

El Gráfico 11.1 muestra la estructura relativa de los salarios mínimos para las ocupaciones genéricas en la última década. En este lapso, los salarios de todas las ocupaciones se ajustaron en la misma proporción, excepto en el año 2008, cuando se otorgó un aumento ligeramente mayor a las dos categorías inferiores. Esto hace que la estructura salarial casi no se modifique y que el cambio sea hacia la compresión de una estructura que resulta ya muy estrecha. En este sentido, es de esperar que el mercado ajuste los salarios de las categorías más altas a mayores tasas de lo que señalan los decretos.

2 Ello es cierto para el sistema instalado a partir de 1952 con los decretos del Consejo Nacional de Salarios, aunque hasta mediados de los años sesenta se mantuvieron diferencias por regiones para algunos de ellos. No obstante los decretos de salarios mínimos existen desde el año 1946 y el detalle era mayor, con diferencias por ciudades y en algunas actividades por tipo de empresa.

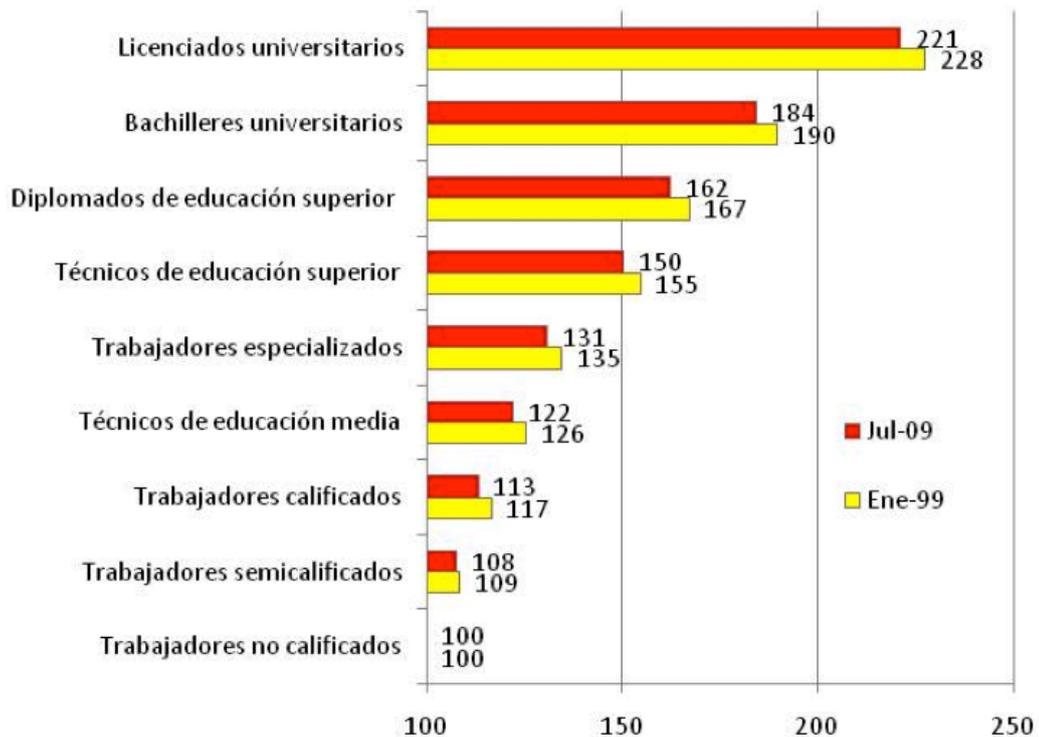
Periodicidad de los ajustes

Los salarios mínimos deben actualizarse cada cierto tiempo, aunque no existe un sistema único. Estos ajustes pueden tener plazos establecidos, ajustes asociados con niveles de inflación acumulada o sujetos a negociación. En Costa Rica, los salarios mínimos se ajustaron cada dos años hasta 1974 (primera crisis inflacionaria producto del aumento de los precios del petróleo), luego se pasó a fijaciones anuales, hasta 1979 y, a partir de 1980, prevalecen

ajustes dos veces al año, excepto en 1982 cuando se realizaron tres en medio de la crisis de la deuda. La legislación contempla una fijación cada año, que entra a regir el primero de enero y revisiones a solicitud de las partes en cualquier momento del año, aunque la práctica ha establecido una revisión a mitad del año desde 1980. La periodicidad de los ajustes depende de la coyuntura económica y, en particular, del nivel de inflación, aunque resultan convenientes ajustes más suaves y periódicos.

Gráfico 11.1

Costa Rica: escala relativa de los salarios mínimos. Enero 1999- julio 2009 (Cifras relativas donde el salario mínimo del trabajador no calificado = 100)



Fuente: Elaboración propia con base en los decretos de salarios mínimos del Ministerio de Trabajo.

Principales limitaciones de la política actual

La política de salarios mínimos presenta tres limitaciones en los últimos años, que demandan atención con miras a convertirla en un instrumento más activo y eficaz en períodos de crisis económica. Estas limitaciones aluden al nivel del salario mínimo, al grado de cumplimiento y al estancamiento de su poder adquisitivo.

Nivel insuficiente del salario mínimo

El objetivo explícito de la política de salarios mínimos es garantizar cierto estándar de vida mínimo a la población. Esto significa que el nivel debe ser apropiado para este fin. No obstante, cuando se compara el salario mínimo de protección con el salario requerido por una familia, según su tamaño y participación laboral, se encuentra que este resulta insuficiente para que las familias de los grupos de menores recursos (40% más pobres del país) superen los umbrales oficiales de pobreza. Esto no muestra mayores cambios en la última década (Trejos, 2009). Esta insuficiencia, estimada en torno al 26%, sugiere que los salarios mínimos deben ajustarse hacia arriba en esa magnitud, para permitirle a las familias superar los umbrales de privación.

No obstante, este ajuste debe realizarse sin poner en peligro la rentabilidad de las empresas, por lo que el nivel del salario mínimo debe también confrontarse con los salarios que se pagan efectivamente en el mercado. Es frecuente que el salario mínimo ronde entre el tercio y el 40% del salario medio. En el caso de Costa Rica, aunque este no ha sido un criterio para determinar su valor, el salario mínimo de protección

ha rondado el 63% del salario promedio pagado por las empresas privadas, si se considera el pago mensual, o el 54% cuando el pago es por semana, lo cual es un valor relativamente alto (Trejos 2009). Esta relación tiende a mantenerse en la última década, lo que muestra que los salarios mínimos y los de mercado se mueven en la misma dirección y magnitud relativa.

Al ser un valor relativamente alto, significa que los salarios mínimos tienden a transformarse en los salarios de mercado, particularmente para los trabajadores menos calificados, como se evidencia en el Cuadro 11.1. Si se toma el promedio de los años 2001 a 2007 para los trabajadores asalariados del sector privado con jornada completa, se obtiene que el salario mínimo para las empleadas domésticas y para los trabajadores no calificados de las empresas privadas, equivale al salario mediano y se acerca al salario promedio que se paga en el mercado. Los salarios mínimos también se encuentran muy cerca de los de mercado para el resto de trabajadores con menos calificación, y solo se rezagan para los trabajadores con estudios universitarios.

Salarios de mercado similares a los mínimos para los trabajadores menos calificados, junto a niveles insuficientes para garantizar superar los umbrales de pobreza, sugieren que los salarios mínimos deben ajustarse hacia arriba, pero este ajuste no puede hacerse de una sola vez, sino que debe establecerse un horizonte de tiempo para llevarlo a cabo y buscar que, con aumentos en la productividad, se vuelva viable su incremento³. Ello se torna más complejo si se tiene en cuenta que los límites de bienestar, las líneas de pobreza, también evolucionan en el tiempo y no necesariamente al ritmo de la inflación mostrada por el índice de precios al consumidor.

3 En los últimos años se han presentado propuestas de reforma a la ley para establecer una canasta básica para determinar el valor del salario mínimo. Estas propuestas, no aprobadas, han tenido la limitación de que la canasta identificada no ha sido construida con criterios técnicos y que implica un ajuste automático y elevado del salario mínimo.

Cuadro 11.1

Costa Rica: Relación entre el salario mínimo específico y el salario de mercado de las distintas categorías salariales. (jornada completa, promedio 2001 a 2007)

Categoría Salarial	Salario Mínimo como %	
	Salario Promedio	Salario Mediano
Servicio doméstico	94.7	100.3
Trabajador no calificado	97.0	100.9
Trabajador semicalificado	82.4	90.6
Trabajador calificado	88.3	95.9
Trabajador especializado	86.2	99.7
Técnico en educación superior	70.0	86.3
Diplomado en educación superior	85.5	96.0
Licenciado universitario	63.5	77.8
Bachiller universitario	51.8	62.8

Fuente: Gindling y Trejos (2010).

El incumplimiento de los salarios mínimos

Pese a que la discusión sobre el incumplimiento es reciente y se ha traducido en políticas activas de control por parte del Ministerio de Trabajo, su documentación es bastante antigua. Ya Gindling y Terrell (1995) habían mostrado que, entre 1976 y 1991, cerca de un tercio de los trabajadores recibían menos del salario mínimo específico, y que este incumplimiento era mayor en la microempresa. El incumplimiento con respecto al salario mínimo específico a la ocupación desempeñada y ajustando la jornada a tiempo completo equivalente, se mantiene en la presente década en torno al 30% para los asalariados de las empresas privadas, y es mayor en la agricultura, la microempresa, los trabajadores menos calificados y en establecimientos con menor organización y formalidad. El incumplimiento también es mayor entre las empleadas domésticas y, por ende, entre las mujeres, entre los residentes de las zonas rurales y regiones periféricas, así como entre los trabajadores más jóvenes y los de mayor edad (Gindling y Trejos, 2010).

La construcción de un panel de las encuestas de hogares entre 2001 y 2007 permitió a Gindling y Trejos (2010) mostrar que existe una amplia movilidad de

los trabajadores en situaciones por debajo del salario mínimo hacia su alcance o superación y, también, movimientos a la inversa. También se ha encontrado que, cerca de un 6% de los trabajadores, ganan por debajo del salario mínimo específico de su ocupación y se mantienen en esa situación por largos períodos. En todo caso son los trabajadores, principalmente hombres en edad plenamente activa, con mayor educación e insertos en empresas más formales, de mayor tamaño y ubicadas en las zonas urbanas, quienes muestran una mayor probabilidad de superar los umbrales del salario mínimo si inicialmente se encontraban ganando por debajo de él. Por el contrario, aquellos trabajadores que tienen un perfil opuesto al descrito y similar a los que ganan por debajo del salario mínimo, tienen mayor probabilidad de caer por debajo del salario mínimo si se encuentran por encima de él.

Si el nivel del salario mínimo es insuficiente para garantizar un nivel de vida aceptable a una parte importante de los trabajadores y sus familias, su incumplimiento reduce aún más estas posibilidades. No obstante, como el incumplimiento está presente, en distintos grados, en todas las empresas y afecta, también en distintos grados, a todo tipo de

trabajadores, una mejora en el cumplimiento tendrá efectos positivos en la reducción de la pobreza. Estimaciones de equilibrio parcial, esto es, sin considerar los efectos en los precios y el empleo, sugieren importantes reducciones en la pobreza si se logra que todos los trabajadores, cubiertos o no por la legislación, reciban al menos el salario mínimo de protección (PEN, 2009). Ejercicios de la misma naturaleza, pero circunscritos a los asalariados (sector cubierto) y considerando los salarios mínimos específicos, también sugieren reducciones de la pobreza, aunque más modestas y, principalmente, en los hogares de asalariados (Trejos, 2010). Por su parte, Gindling y Trejos (2010) mostraron que los hogares donde el trabajador pasa de ganar menos del salario mínimo a ganar el salario mínimo o más que este, conservando su empleo, aumentan significativamente la probabilidad de superar los umbrales de pobreza. El tema entonces es cómo mejorar el nivel y el cumplimiento de los salarios mínimos, mitigando sus potenciales efectos negativos en el empleo, para lograr mejoras sustentables en el nivel de vida material de los trabajadores y sus familias.

El estancamiento de los salarios mínimos reales

Como los sistemas de salarios mínimos tienen más de medio siglo de operar en la mayoría de los países de la región, la preocupación por el nivel ha quedado olvidada en el tiempo y el énfasis se ha puesto en los reajustes periódicos. Para realizar los reajustes, la atención se pone en indicadores económicos de fácil disponibilidad. El primero de ellos es sin duda la inflación, ya que esta muestra la tasa a que se deteriora el poder adquisitivo de los salarios mínimos. Un ajuste básico debe ser igual a la tasa de inflación para evitar que los salarios reales se deterioren, pero no caben reglas automáticas, tipo indexación, que terminan perjudicando a los trabajadores cuando el crecimiento es amplio y la inflación limitada (Costa Rica), o haciendo que el sistema no funcione cuando se está en un coyuntura de recesión con alta inflación, como le sucedió a Paraguay (Velasco, 2009). En todo caso, hay que tener presente que el indicador

de inflación, el índice de precios al consumidor, no necesariamente refleja la evolución de los precios que enfrentan los trabajadores de menores salarios, como ha sido evidente en la pasada crisis originada por el alza desmedida de los precios mundiales de los alimentos (ver capítulo de Arroyo en esta publicación).

Un segundo indicador a tomar en cuenta es el crecimiento de la producción por habitante (PIB per cápita), ya que muestra cómo la productividad laboral y la capacidad de pago de las empresas cambian a través del tiempo, de manera que son posibles aumentos reales en los salarios mínimos que no generen presiones inflacionarias. Un indicador más acotado sería directamente un índice de productividad del trabajo, pero este normalmente no está disponible en nuestros países.

Criterios adicionales a utilizar son la relación entre el salario mínimo y el PIB per cápita o entre el salario mínimo y el salario promedio. Los ajustes pueden buscar mantener esa relación o promover cambios en cierta dirección. Con ello se lograría, por ejemplo, que los salarios mínimos aumenten cuando los salarios de mercado están creciendo. Indicadores adicionales de control serían los del mercado de trabajo, como la tasa de desempleo o el grado de informalización del empleo.

En el caso de Costa Rica, a través de un acuerdo de concertación pactado en 1998, se ligó el aumento de los salarios mínimos con exclusividad al aumento de la inflación pasada. Un ajuste con base en la inflación acumulada del semestre anterior genera deterioro en los salarios mínimos reales cuando la inflación se acelera (2008) y aumentos reales cuando la inflación se desacelera (2009). Como los ajustes complementan en el semestre siguiente las diferencias existentes entre la inflación y el ajuste de los salarios mínimos, en el mediano plazo estos se mantienen sin cambio en términos reales⁴. En efecto, los salarios mínimos reales se mantuvieron congelados durante la última década (1999-2008), pese a que el producto por ocupado creció cerca de un 10% y el PIB per cápita en casi un 30% (ver Gráfico 11.2). Al mismo tiempo, durante 2009, al enfrentarse una crisis atípica

4 Los ajustes deben aprobarse antes que concluya cada semestre, de modo que siempre debe estimarse la inflación de al menos un mes (junio) o de tres meses (octubre a diciembre). El acuerdo de concertación estableció que la inflación de cada mes faltante se estimara como el promedio de los últimos diez años del mes respectivo.

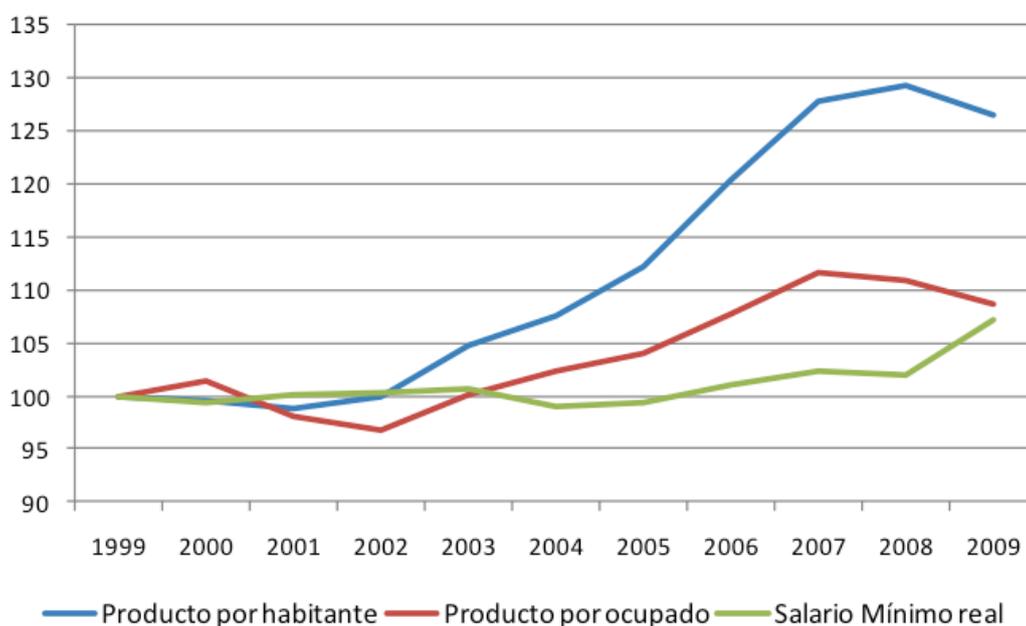
con desaceleración inflacionaria, los salarios mínimos reales aumentaron, actuando, sin buscarlo, como elemento de una política contra cíclica.

Mantener los salarios mínimos congelados durante una década de expansión económica significó que las mejoras en el clima de los negocios, sus ganancias y los aumentos de la productividad del trabajo, no se trasladaron a los salarios mínimos. Ello podría ser irrelevante si los salarios de mercado evolucionaran de acuerdo con la expansión económica, esto es, si los salarios de mercado se movieran con independencia de cómo lo hacen los salarios mínimos. No obstante, ya fue señalado que, para los trabajadores menos

calificados, que son la mayoría, los salarios mínimos son los salarios de mercado, de modo que ellos se mueven al mismo ritmo. Se ha argumentado que el estancamiento de los salarios de mercado de los trabajadores menos calificados no responde a esta política de ajustes sino al hecho de que la inmigración internacional, principalmente la nicaragüense, vuelve su oferta muy elástica, de modo que los aumentos en la demanda de trabajadores (crecimiento económico) generan aumentos en el empleo y no en los salarios. Si este fuera el caso, aunque aumentarían los salarios mínimos reales, los de mercado se mantendrían estancados y se ampliaría el incumplimiento.

Gráfico 11.2

Costa Rica: evolución de la producción por habitante y por trabajador y el salario mínimo de protección. 1999 – 2009. (Índices 1999 = 100)



Fuente: Elaboración propia con base en estadísticas del Banco Central, el Instituto Nacional de Estadística y Censos y los decretos de salarios mínimos.

Hay, sin embargo, tres elementos que contradicen esta hipótesis. Por un lado, el estancamiento en los salarios reales de mercado, durante la década de expansión, se produjo en todas las categorías de trabajadores asalariados de las empresas privadas, con independencia de su calificación. Por otra parte,

durante la contracción de 2009, los salarios reales de mercado aumentaron al igual que lo hicieron los salarios mínimos reales. Finalmente, el grado de incumplimiento se mantuvo sin mayores cambios, pese a que el costo salarial se redujo para las empresas. Estos tres elementos sugieren que los ajustes de los

salarios mínimos son una señal importante para que las empresas ajusten los salarios de sus trabajadores, con independencia de su nivel relativo. Si este efecto de los salarios mínimos, conocido como efecto faro, opera, los ajustes de los salarios mínimos dejan de ser irrelevantes, pues son los responsables de que las ganancias en la productividad obtenidas durante el decenio del 2000, los frutos del crecimiento económico, no llegaran a los trabajadores y, en esa dirección, tampoco colaboraran a reducir la pobreza ni a disminuir la desigualdad en la distribución de los ingresos. Simulaciones del cumplimiento de los salarios mínimos específicos (lo que implica aumentos similares a los del producto por ocupado) para el año 2009, sugieren una reducción de la desigualdad en la distribución del ingreso laboral de casi tres puntos porcentuales (el coeficiente de Gini pasa del 0,475 al 0,447).⁵

Esto muestra, por otra parte, que no se pueden establecer reglas fijas para ajustar los salarios mínimos periódicamente, sino que deben seguirse criterios flexibles para tener la capacidad de ajustarse a coyunturas específicas, algunas imprevisibles, como la crisis de 2009. Esto también muestra la necesidad de que los ajustes sean producto de un diálogo social, donde las partes involucradas puedan exponer sus puntos de vista y llegar a acuerdos negociados.

Hacia una política de salarios mínimos más activa

La política de salarios mínimos se considera como parte de las políticas laborales de protección. Si bien no puede promover por sí sola aumentos en los salarios reales de mercado ni reducir la pobreza ni la desigualdad, sí puede contribuir a la obtención de estos objetivos, pero para ello tiene que jugar un papel más activo. Este papel más activo, que se torna más importante en períodos de crisis, debe enfocarse en dos frentes: el estancamiento y el incumplimiento. A continuación se delinean algunas recomendaciones al respecto.

Contra el estancamiento y la insuficiencia

Una política de salarios mínimos activa debe promover el mejoramiento real de este piso salarial cuando las condiciones económicas lo permitan y la protección de los salarios reales de los trabajadores de menores ingresos en contextos de crisis. Esto significa que, en períodos de expansión económica, se requieren ajustes por encima de la inflación cuando la productividad de las empresas aumenta, con el fin de permitir que parte de esas ganancias de productividad se transfieran a los trabajadores. Esto resulta pertinente si se tiene en cuenta que el nivel del salario mínimo resulta insuficiente en la actualidad para superar los umbrales de pobreza y dado el papel preponderante que parece estar jugando este instrumento como señal para los ajustes efectivos de los salarios de los empleados del sector privado.

Fijar aumentos por encima de la inflación sin generar presiones inflacionarias supone contar con estimaciones de productividad, cuya expansión definiría el techo del ajuste. Ante la ausencia de indicadores directos sobre la evolución de la productividad del trabajo en las empresas privadas, se propone utilizar como indicador proxy el producto real por habitante. Este indicador muestra cómo la productividad laboral, la capacidad de pago de las empresas y el clima general de los negocios mejoran en el tiempo. También es más robusto y está disponible más oportunamente. Como no todo el crecimiento del producto real por habitante se debe a mejoras en la productividad, se propone considerar solo la mitad de dicho crecimiento para agregarlo a la inflación para hacer los ajustes del salario mínimo. Considerar solo una fracción de este aumento, se fundamenta en el hecho de que no todo el aumento se debe al trabajo y a la consideración de que las estimaciones sobre el crecimiento del producto real per cápita son solo eso, estimaciones que pueden cambiar en el tiempo. Simulaciones realizadas sobre un ajuste de este tipo en la década pasada, muestran que el salario mínimo real aumentaría en torno a la evolución de la producción por ocupado.

5 Gindling (2011) revisa la literatura empírica sobre América Latina y encuentra evidencia de que la desigualdad evoluciona en forma inversa a la evolución del salario mínimo real, de modo que aumentos reales en este último contribuyen a reducir la desigualdad. Para Costa Rica, el autor encuentra que el estancamiento real del salario mínimo no afectó el premio salarial de los trabajadores con estudios secundarios y, en esa medida, no tuvo impacto positivo sobre la desigualdad.

Es claro que, en una coyuntura de contracción económica y aceleración inflacionaria, los ajustes deberían considerar solo la inflación, buscando proteger el poder adquisitivo de, al menos, los trabajadores de menores salarios. Aquí se propone un cambio en el indicador de inflación para sustituir el índice de precios al consumidor de ingresos medios y bajos por el índice de precios para los consumidores de ingresos bajos. Cuando este muestre mayores crecimientos indicaría un encarecimiento relativo de los alimentos. Este último indicador es estimado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos desde julio de 2006 y, aunque no es estrictamente un índice de precios, resulta más sensible a los cambios de los precios de los productos que, como los alimentos, repercuten en mayor medida en los grupos de bajos ingresos.⁶ Para no caer en una espiral inflacionaria, el ajuste por inflación debería ser automático hasta cierto nivel, como el 6% actual y, si la inflación acumulada supera ese umbral, se negocia el aumento requerido y es factible introducir ajustes diferenciados para favorecer a los trabajadores más desprotegidos.

En síntesis, se propone una revisión de la política de ajustes de los salarios mínimos, acorde con el crecimiento económico, que contemple en las fijaciones de cada año que entran en vigencia el primero de enero, un ajuste del salario mínimo equivalente al aumento de la inflación del semestre previo más la mitad del aumento en el producto real por habitante del año previo. Para las revisiones de mitad del año solo se ajustará con base en la inflación del semestre previo y en el entendido de que se utiliza el índice de precios para los consumidores de ingresos bajos como indicador de inflación, cuando el precio de los alimentos aumenta por encima de la inflación. Si se está en un período recesivo prolongado, el ajuste para enero solo contemplará la inflación pasada y el ajuste por crecimiento del producto real por habitante solo se incorporará cuando el producto real per cápita supere su nivel pre crisis.⁷

Contra el incumplimiento

Una política de salarios mínimos activa requiere también que se enfrente efectivamente el incumplimiento. En primer lugar, este incumplimiento puede ser pasivo o activo. Un incumplimiento pasivo es el que se encuentra en la mayor parte de los establecimientos de menor escala, limitada organización y baja productividad, y afecta en mayor medida a los trabajadores menos calificados. Para estos establecimientos, el no pago de los niveles salariales mínimos responde a la imposibilidad asociada con la reducida productividad y los esfuerzos por mejorar el cumplimiento, para que no se traduzcan en reducciones del empleo, pasan por mejorar la rentabilidad de los negocios con políticas de apoyo productivo. No obstante, estas políticas de apoyo productivo requieren acompañarse con cláusulas laborales, de modo que las mejoras en la productividad y las ganancias de los micronegocios se traduzcan, en parte, en mejoras en los niveles remunerativos, antes que en ampliaciones en el volumen de empleo o en mayores ganancias para los microempresarios.

Pero, para otro contingente de establecimientos, el no pago de los salarios mínimos obedece a políticas para aumentar las ganancias y se apoya en un sistema de control que no establece sanciones inmediatas a las empresas que incurren en el incumplimiento, pues les da la opción de ponerse al día (impunidad de la doble visita) y transfiere el costo al trabajador si este quiere demandar por sus derechos (salarios no pagados). Para este conjunto de establecimientos, de mayor tamaño y organización, es necesario que el Ministerio de Trabajo fortalezca su capacidad de inspección, incluyendo mayores recursos, mejor utilizados, así como legislación que penalice efectivamente el incumplimiento, esto es, tornar costoso el incumplimiento.

En segundo lugar, se debe facilitar el cumplimiento del salario mínimo simplificando el sistema y mejorando la información. Ello pasa por

6 Otra opción es considerar la inflación esperada en lugar de la pasada, pero hay menor información, es de menor credibilidad y se corre el peligro de utilizar la política de salarios mínimos con un objetivo estrictamente antiinflacionario.

7 Cabe señalar que, en octubre de 2011, el Consejo Nacional de Salarios acordó un nuevo mecanismo de ajuste salarial, donde el ajuste anual del salario mínimo contempla la inflación esperada y una proporción del crecimiento medio del PIB per cápita de los últimos cinco años, introduciendo también cláusulas de salida para coyunturas recesivas.

reducir los renglones ocupacionales con salarios mínimos específicos, particularmente los asociados a ocupaciones con mayor calificación y educación formal, homologando ocupaciones de proceso y genéricas, incluyendo el servicio doméstico, así como estableciendo mecanismos de divulgación adecuada de los ajustes realizados. También se puede promover el auto cumplimiento con una mayor organización laboral y la certificación laboral de productos (Cunningham, 2007). Una mayor organización de los trabajadores reduce la presión sobre las fijaciones de salarios mínimos y pasa la determinación de los salarios de mercado al campo de la negociación colectiva.

En tercer lugar, como una política de más largo plazo que busque reducciones en la pobreza y en la desigualdad de los ingresos del trabajo, hay que mejorar la capacidad de las personas, por medio de la educación y la capacitación, para acceder a empleos de mejor calidad y mejor remunerados. Ello se puede apoyar, en el corto plazo, acompañando los esfuerzos por mejorar el grado de cumplimiento de los salarios mínimos con políticas que compensen los posibles efectos negativos en el empleo, como sería el caso de programas de generación de empleo o de subsidios por desempleo asociados con capacitación y reconversión laboral, así como mejoras en los servicios de intermediación laboral. Estos programas adquieren una importancia capital en períodos de

crisis como la de 2009, cuando el desempleo se elevó considerablemente, y las acciones deberían enfocarse prioritariamente en la fuerza de trabajo primaria.

A favor del diálogo social

Finalmente, una política activa de salarios mínimos debe descansar en el diálogo social activo, donde el Consejo Nacional de Salarios es la instancia adecuada. Este diálogo social por medio de la negociación tripartita debe basarse en criterios generales como los esbozados en las páginas previas y no evadirse por la vía de fórmulas inflexibles que no son operativas en todas las coyunturas y que terminaron afectando a los trabajadores en la última década. Este diálogo social debería ser particularmente efectivo en períodos de crisis como el de 2009, y buscar proteger a los trabajadores más vulnerables. Pero este diálogo social también debe ser informado y ello demanda el fortalecimiento del Departamento de Salarios del Ministerio de Trabajo, que actúa como la secretaria técnica del Consejo Nacional de Salarios. Este departamento debería dar seguimiento a un conjunto de indicadores sobre el mercado de trabajo, como información de base para que el Consejo tome decisiones, y debería realizar, o contratar, evaluación de impacto de la política seguida en los distintos ámbitos en que se reconoce que puede afectar: empleo, salarios, inflación, pobreza, desigualdad y discriminación salarial.

Bibliografía

Belser, Patrick. 2009. *Salario mínimo: Indicadores estadísticos*. Ponencia presentada al Taller Tripartito sobre la Fijación de Salarios Mínimos. San José, Costa Rica: Proyecto de Promoción del Diálogo Social de la Organización Internacional del Trabajo.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2010. *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*. Santiago, Chile: Naciones Unidas.

Cunningham, Wendy. 2007. *Minimum Wages and Social Policy. Lesson from Developing Countries*. Washington, D. C., USA: The World Bank.

Eyraud, Francois and Catherine Saget. 2005. *The fundamentals of minimum wage fixing*. Geneva, Swiss: International Labour Office.

Gindling, T. H. 2011. *Can minimum wage changes help explain falling education wage premiums in Latin America?* Background paper for the World Bank report: Education and Skills for the 21st Century in LAC.

Gindling, T. H. y Juan Diego Trejos. 2010. *Reforzar el cumplimiento de los salarios mínimos en Costa Rica*. San Salvador, El Salvador: FUSADES.

Gindling, T. H. and Katherine Terrell. 1995. "The nature of minimum wages and their effectiveness as a floor in Costa Rica, 1976-1991", in *World Development* (Oxford), Vol. 23, No. 8 (Aug.), pp 1439-1458.

Laure, Joshep. 1990, *Costa Rica: medio siglo de políticas a favor del incremento de los salarios mínimos más bajos*. Colección Documentos Técnicos No 19, Instituto de Nutrición de Centra América y Panamá (IN-CAP).

Marinakis, Andrés. 2009. *Lecciones de la aplicación del salario mínimo en América Latina*. Ponencia presentada al Taller Tripartito sobre la Fijación de Salarios Mínimos. San José, Costa Rica: Proyecto de Promoción del Diálogo Social de la Organización Internacional del Trabajo.

Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS). 2009. *Breve reseña sobre la evolución de la Legislación Salarial y del Consejo Nacional de Sala-*

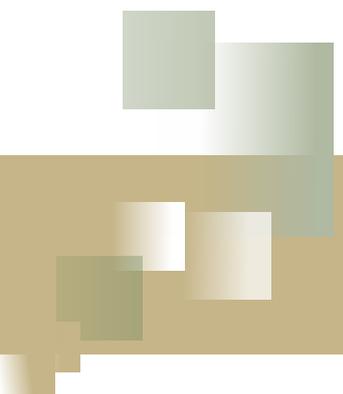
rios. San José, Costa Rica: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Programa Estado de la Nación (PEN). 2009. *Decimoquinto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. San José, Costa Rica: Programa Estado de la Nación.

Trejos, Juan Diego. 2010. "Caso de Costa Rica". En Emilio Klein (coordinador): *Políticas de mercado de trabajo y pobreza rural en América Latina*. Santiago, Chile: FAO, OIT, CEPAL

Trejos, Juan Diego. 2009. *Los salarios mínimos en Costa Rica: información básica y evolución reciente*. San José, Costa Rica: informe no publicado preparado para el Proyecto de Promoción del Diálogo Social de la Organización Internacional del Trabajo.

Velasco, Jacobo. 2009. *Estudios de caso: Latinoamérica*. Ponencia presentada al Taller Tripartito sobre la Fijación de Salarios Mínimos. San José, Costa Rica: Proyecto de Promoción del Diálogo Social de la Organización Internacional del Trabajo.



Tema 3

El sistema financiero

CAPÍTULO 12. COMPORTAMIENTO DE LA MORA BANCARIA EN EL RECIENTE
CICLO DE CRISIS

CAPÍTULO 13. ANÁLISIS DEL DESEMPEÑO DEL MERCADO DE FONDOS PRESTABLES
BANCARIOS ANTES DURANTE Y DESPUÉS DE LA CRISIS DEL BIENIO
2008/2009

Comportamiento de la mora financiera en la reciente crisis¹

En el presente capítulo se analizará el comportamiento de la mora del sistema financiero costarricense durante los últimos once años y, en particular, de los bancos estatales y privados en el período reciente de la crisis económica. Para hacerlo se utilizan modelos económicos para investigar las relaciones de causalidad entre la mora, el ciclo económico real y el financiero.

Preámbulo: crisis y sistema financiero

La teoría económica y financiera estudia el comportamiento de los ciclos económicos, caracterizando sus fases. Cada ciclo económico se diferencia uno de otro², pero se presentan similitudes entre ellos que se manifiestan directamente en las variables de la renta nacional, producción, ventas, empleo, precios, beneficios, el valor de los títulos valores, entre mu-

chas otras variables. Dependiendo de la solvencia, liquidez y rentabilidad del sistema financiero, una mayor mora bancaria es un evento que aumenta el riesgo financiero de un país (o sector económico) y la probabilidad de quiebra (default).

La economía mundial (y nacional) entró en 2008 en un nuevo estado de recesión económica que se traduce en decrecimiento de la producción, aumento del desempleo, mayor volatilidad de precios en los *commodities*, burbujas especulativas y volatilidad en el precio de las acciones, monedas, términos de intercambio y tasas de interés. Tal y como lo señalaba Minsky: “el sistema financiero oscila entre la robustez y la fragilidad, y esa oscilación es parte integrante del proceso que genera los ciclos económicos” (Minsky, 1974).

El optimismo inicial de una recuperación anunciada por organismos como el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Euro-

- 1 Este trabajo contó con la asistencia de Alejandro Gutiérrez Li y el apoyo logístico del IICE. Los autores son los únicos responsables por el contenido del artículo. El ensayo toma como base un documento de trabajo elaborado por los mismos autores.
- 2 A lo Joseph Schumpeter (1935): “cada fluctuación económica constituye una unidad histórica que no puede explicarse sino mediante un análisis detallado de los numerosos factores que concurren en cada caso”.

peo, se enfrenta a la realidad de que la presente crisis es la peor sufrida y que puede que su recuperación no tenga un horizonte definido menor a los cuatro años³.

Algunas propiedades del ciclo real y financiero de Costa Rica

En general, una “alta” volatilidad en los sistemas financieros, junto a señales imperfectas, información incompleta y asimétrica y riesgo moral, hacen que, en tiempos de prosperidad, se desarrolle una euforia especulativa, a la vez que aumenta el volumen de crédito, hasta que los beneficios producidos ya no pueden pagarlo. A partir de ese momento inicia una crisis que conlleva una contracción del crédito, inclusive el ofrecido para aquel agente representativo que sí puede pagarlo. Simultáneamente, los cambios en el PIB real causan cambios en el empleo, las tasas de interés y en los precios por ajustes en el lado de la demanda, mientras que, por el lado de la oferta, variables como la tasa de ganancias, el rendimiento marginal de la inversión, el ritmo de innovación y el valor agregado, también hacen mover los precios relativos y el empleo. En la transición hacia un nuevo equilibrio, la mora legal se ajusta a los cambios reales de la oferta y la demanda, sea por ajustes de política o por el comportamiento mismo del agente representativo.

Una economía pequeña y abierta como la costarricense es, desde luego, propensa a los ciclos mundiales. El grado de recuperación al evento depende de la magnitud del evento, de la productividad y rentabilidad de la economía, de la flexibilidad de los mercados, de la respuesta de los agentes y de las políticas económicas. En lo referente al sistema financiero, también influyen el marco y el sistema regulatorio y de supervisión prudencial.

El ciclo económico en Costa Rica, sea real o financiero, presenta similitudes y diferencias en sus diversas facetas. Las variables económicas se mueven con el ciclo

(procíclicas) o contrario a él (anticíclicas); en particular, la mora legal presenta en sí misma un comportamiento cíclico. Para efectos prácticos y de comparación intertemporal se ha definido la *mora de corto plazo* como el porcentaje de créditos atrasados de uno a 90 días en relación con la cartera de créditos totales, mientras que la *mora de largo plazo* es aquella que presenta atrasos mayores a los 90 días.⁴ Es importante aclarar que la mora legal es un indicador de la calidad de la cartera de crédito de los intermediarios financieros y es determinada tanto por factores internos de gestión como por acontecimientos en el entorno macroeconómico. Este trabajo solo examina la influencia que ejercen estos últimos en la mora financiera.

Con el objeto de ilustrar cómo se comportaron estas y otras variables en el período objeto de estudio (abril de 1999 - abril 2010), se estimaron los componentes cíclicos siguiendo el método tradicional de descomposición de la serie entre su tendencia y su ciclo⁵. El Anexo 12.1 ilustra dichos componentes para el Índice Mensual de la Actividad Económica, la tasa de interés básica pasiva, la tasa de interés en dólares de los préstamos a la industria por parte de la banca privada, el tipo de cambio de venta (colón - dólar) de fin de mes, la mora de corto y largo plazo del sistema financiero nacional y la de corto y largo plazo de la banca estatal y la banca privada. A la par de que se observa una alta volatilidad del IMAE durante el período de análisis, se evidencia un cambio de patrón de los ciclos de las variables mencionadas durante el período 2006-2007, que coincide con la modificación en la regla cambiaria de Costa Rica, a la vez que en dicho período la economía atraviesa por una fase de crecimiento y de expansión del consumo y del crédito. Lo anterior cambia no solo el portafolio de los bancos, sino también la manera en que los agentes perciben las señales del nuevo sistema cambiario.

La relación de estas variables con respecto al ciclo real y financiero se muestra en el Cuadro 12.1.

3 De acuerdo con el estudio del FMI (2000), en 158 tipos de crisis, la pérdida mínima de la producción –en porcentaje del PIB mundial fue de un 37%– y la pérdida acumulativa del PIB mundial fue de un 7%. En las crisis de lenta recuperación, el período de recuperación en los países industrializados fue de 5.9 años y en los países emergentes de 4.5 años.

4 De acuerdo con la normativa de supervisión bancaria del Consejo Nacional del Sistema Financiero (CONASSIF), la definición de mora bancaria se establece de acuerdo con la cartera de créditos atrasados según sea el plazo: de 1 a 30 días, 31 a 60 días, 60 a 90, de 90 a 120 y de 120 días en adelante. Se utilizan los datos de mora legal del Servicio de las Colocaciones de todo el sistema financiero nacional, según aparecen en la Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF: <http://www.sugef.fi.cr>). La calificación crediticia de los clientes en las entidades financieras también toma en cuenta su historial de atrasos.

5 Para tales efectos se utilizó el filtro de Hodrick-Prescott con el algoritmo Rwan-Uhlig.

Cuadro 12.1

Propiedades de los componentes cíclico del IMAE, la tasa básica pasiva, la tasa de interés en dólares, el tipo de cambio, la mora del sistema financiero, la mora de la Banca Estatal y la mora de la Banca Privada durante el período 1999-2010

	Ciclo Real (IMAE)	Ciclo Financiero (Tasa Básica Pasiva)	Ciclo Tasa Interés Dólares	Ciclo Tipo de Cambio	Ciclo Mora Corto Plazo Sistema Financiero	Ciclo Mora Largo Plazo Sistema Financiero	Ciclo Mora Corto Plazo Banca Estatal	Ciclo Mora Largo Plazo Banca Estatal	Ciclo Mora Corto Plazo Banca Privada	Ciclo Mora Largo Plazo Banca Privada
Alta Volatilidad (desviación del componente ciclo respecto a su media)	4.1%	20.8%	8.8%	2.6%	16.6%	15.3%	20.8%	25.2%	69.4%	19.0%
Volatilidad Relativa respecto al ciclo real: número de veces más volátil		5.1	2.2	0.6	4.1	3.7	5.1	6.2	17.0	4.7
Volatilidad Relativa respecto al ciclo financiero: número de veces más volátil	0.2		0.4	0.1	0.8	0.7	1.0	1.2	3.3	0.9
Propiedad cíclica (correlación respecto al ciclo real)		-0.36	0.13	-0.08	-0.20	-0.36	-0.21	-0.29	-0.11	-0.13
		Tendencia anticíclica	Acíclica	Acíclica	Tendencia anticíclica	Tendencia anticíclica	Tendencia anticíclica	Tendencia anticíclica	Acíclica	Acíclica
Propiedad cíclica (correlación respecto al ciclo financiero)	-0.36		0.00	0.73	0.42	0.34	0.51	0.33	0.11	0.11
	Tendencia anticíclica		Acíclica	Procíclica	Procíclica	Tendencia procíclica	Procíclica	Tendencia procíclica	Acíclica	Acíclica

Fuente: Elaboración propia con base en los estimados de los componentes cíclicos de las variables

Del Cuadro 12.1 se desprende que las variables financieras fueron mucho más volátiles que las reales, particularmente la tasa básica y la tasa activa en dólares. También se observa que, excepto por el IMAE, las demás variables se correlacionan en forma procíclica con el ciclo financiero o tienen un comportamiento acíclico, como la tasa de interés en dólares o la mora de corto plazo de la banca privada.

Respecto del ciclo real (sea de auge o recesión), la mora de corto y largo plazo del sistema financiero y de la banca estatal se comportan de forma anticíclica, mientras que, cuando se trata de un ciclo financiero, se mueven procíclicamente. Es decir, es de prever que la tendencia de la mora sea al aumento cuando hay

una recesión (por el lado real), mientras que será a la disminución cuando así lo haga también la tasa de interés de referencia (la básica pasiva). Lo anterior no fue evidente para la banca privada, no necesariamente porque ese agente económico tenga una racionalidad distinta del agente de la banca pública, sino porque pueden darse elementos institucionales que afectan el resultado de la mora; además, es posible que actúe o más rápida o precavidamente, o de manera simultánea con las señales del mercado y del panorama financiero. Esta es la primera evidencia del comportamiento de la mora en el ciclo económico: que la mora de banca estatal y del sistema financiero tiene un patrón anticíclico en el ciclo real y procíclico en el ciclo financiero.

Ciclo real y financiero y comportamiento de la mora en el sistema financiero

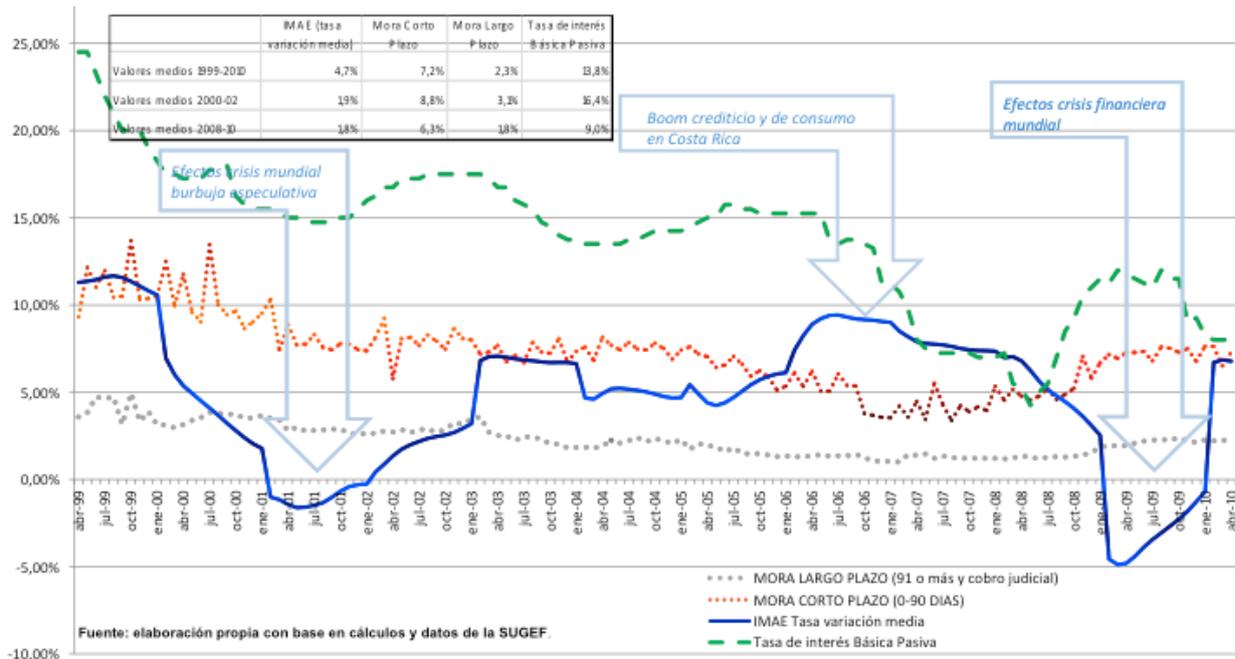
En el presente capítulo no se aborda el desempeño económico y financiero de Costa Rica en el contexto de la crisis ni se analizan los cambios en los agregados e indicadores financieros y reales, solamente se indica que, de acuerdo con las estadísticas del Consejo Monetario Centroamericano (<http://www.secmca.org/>), la rentabilidad en el sistema financiero de Costa Rica, medida por el ROE (utilidad antes del impuesto sobre la renta entre el patrimonio promedio), disminuyó fuertemente entre 2008, 2009 y el 2010, pasando de un 20.8% a un 12.6% y a un 9.4%, respectivamente. De igual manera, si se utiliza el ROA (utilidad antes del impuesto sobre el activo total promedio) se observa una disminución en la rentabilidad durante esos tres años, pues el indicador pasa de un 2% a un 1.4% y termina en

un 1.1% en estos mismos años. Por otra parte, la cartera vencida a más de 90 días como porcentaje del crédito total aumentó de un 1.5% a 2.3% y a 2.4%, respectivamente. Estos fueron los primeros efectos de la crisis financiera, a saber, una disminución de la rentabilidad de los intermediarios financieros del país y un incremento de la mora.

En el Gráfico 12.1 se observa la relación entre la mora bancaria de corto y largo plazo del sistema financiero nacional y el ciclo económico (real).⁶ Tres eventos son señalados en el período: la crisis de la burbuja especulativa mundial, el auge en el crédito y el ciclo expansivo de Costa Rica en el período 2006-07 y la crisis financiera que inicia en 2008-9. Durante los períodos de crisis, es notable el descenso de la actividad productiva, inclusive con tasas negativas. No obstante ello, es en esta última crisis cuando la mora de corto y largo plazo del sistema financiero nacional aumenta, al igual que lo hace la tasa de interés básica pasiva.

Gráfico 12.1

Ciclo real y financiero y evolución de la mora bancaria de corto y largo plazo del sistema financiero nacional



Fuente: Elaboración propia con base en cálculos y datos de la SUGEF.

6 No deben confundirse los conceptos de corto y largo plazo de la actividad económica (lado real de la economía medido a través del IMAE) y de la actividad financiera, que en este caso se está midiendo por la mora bancaria de corto y largo plazo.

A pesar de ello, en el mediano plazo se puede señalar, como un elemento importante a tener en cuenta en las estimaciones, que el monto de la cartera al día en Costa Rica ha aumentado, independientemente del ciclo económico.⁷ En efecto, tomando como referencia el período comprendido entre abril de 1999 y diciembre de 2002, la cartera al día en relación con el total de colocaciones del sistema financiero (incluye todos los bancos comerciales y privados, los creados por ley, cooperativas y demás intermediarios financieros) se mantuvo en promedio en un 88%. Pero, ya para el período comprendido entre enero de 2008 y abril de 2010, dicha participación aumentó a un 91%, es decir, en el plazo de 11 años tanto la mora de corto como la de largo plazo disminuyeron, en promedio, como se observa en el Gráfico 12.1.

La explicación para esta evidencia puede partir de al menos tres hipótesis, no necesariamente excluyentes entre sí, a saber: i) una hipótesis estaría relacionada con un mejor desempeño económico del país en el mediano plazo, independientemente del ciclo económico, el cual habría hecho que aumentara la propensión marginal al pago de deudas por parte de los demandantes de crédito; ii) una segunda hipótesis es que dicha mejora obedece a un mejor desempeño operativo de los agentes financieros debido a dos efectos favorables, uno relacionado con la eficiencia misma de dichas entidades en su gestión crediticia (mayores y mejores instrumentos de análisis y recursos humanos), y otro debido a una mejor supervisión; iii) y la tercera explicación posible es el que haya variado la definición de riesgo crediticio para los agentes económicos. No obstante lo anterior, en el corto o muy corto plazo, parece existir una relación estrecha entre la mora y el ciclo económico (real y financiero).

Es posible que, en la práctica, se hayan dado elementos de las tres hipótesis anteriores, particularmente de las dos primeras. En efecto, entre 2002 y 2008 el PIB trimestral creció a una tasa promedio anualizada de 5,6%⁸ y tuvieron lugar mejoras en la gestión de la cartera de crédito por parte de los intermediarios financieros, así como cambios en el estilo y en la intensidad de la supervisión prudencial.

El esfuerzo por mejorar la calidad de las carteras de crédito del sistema financiero comienza con la Ley de Modernización del Sistema Financiero de la República, de noviembre de 1988, que transforma a la Auditoría de Bancos en la Auditoría General de Entidades Financieras. Cuando se promulgó la ley había pocos bancos privados (15) y no existía el Acuerdo de Basilea, que se publicó precisamente en 1988, pero su influencia no se percibe sino años después. La ley de modernización incluyó disposiciones que regulaban el capital de los bancos y demás intermediarios, establecían límites a la concentración del crédito – introduciendo por primera vez el concepto de grupos de interés- y prohibían la contabilización de intereses sobre operaciones con atrasos superiores a 180 días. También se amplió la regulación de las financieras no bancarias, que en 1987 habían experimentado un proceso de quiebras en cascada. Además, la ley facultó al Banco Central para intervenir las entidades financieras.

En 1992 se facultó a los bancos privados para captar recursos a cualquier plazo y a todos los bancos para captar y colocar recursos en moneda extranjera, lo que dio lugar a un proceso de mayor competencia y dolarización de activos y pasivos del sistema bancario. Luego, entre 1995 y 1997, se emitió normativa prudencial en línea con el Acuerdo de Basilea. En 1996 el gobierno suscribió un acuerdo con los bancos del Estado para mejorar su eficiencia y reducir la mora de más de 60 días a 5% en 1998, año en que se creó el Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero y se sustituyó el enfoque de supervisión *ex post* por otro de carácter prudencial. En 2004 entró en vigencia el reglamento relativo a la información financiera de entidades, grupos y conglomerados financieros, que posteriormente se sustituyó por el Acuerdo SUGEF 8-08.

Todas las medidas anteriores y, en particular, las normativas SUGEF 1-95 (que es sustituida por la 1-01 en 2001) y la 24-00, que regulan la calificación de deudores y estimación de reservas y la situación de regularidad o irregularidad de las entidades reguladas, han tenido un profundo impacto en la gestión y la

7 En el período objeto de estudio se puede observar que el valor medio de la tasa de variación del IMAE fue de 4.7%, la de la tasa básica pasiva de 13.8%, la mora de corto plazo de 7.2% y la de largo plazo de 2.3%.

8 Se refiere a la tasa promedio de crecimiento del PIB de los últimos cuatro trimestres.

calidad de las carteras crediticias del sistema. Dentro de la SUGEF 1-01 ha sido también fundamental la creación, en 2001, de una central de deudores, administrada por SUGEF.

A pesar de lo anterior, es importante señalar que, desde los años ochenta y hasta recientemente (2008), la banca privada contó con el mecanismo de las denominadas *caribeñas* u *off shore*, utilizadas para evadir la regulación y la supervisión nacional. Este es un factor que influye en la correcta medición de la mora en esos bancos, como se explica más adelante.

El otro elemento a destacar del Gráfico 12.1 es el costo de oportunidad del dinero, es decir, la tasa de interés. La mora bancaria está relacionada con esa variable (medida para estos efectos por medio de la tasa básica pasiva) y se espera que, entre mayor sea esta (como componente del costo del préstamo), la mora bancaria puede aumentar. Este efecto es más notorio en la mora de corto plazo que en la de largo plazo, sobre todo en el lapso de esta última crisis o ciclo recesivo.

En términos sencillos, lo que se pretende indagar es si existe prueba de que las variables de la mora y el ciclo real se mueven conjuntamente a lo largo del tiempo.⁹ Económicamente, se estaría analizando si estamos en presencia de un equilibrio de largo plazo hacia el cual tiende el sistema económico (o las series), a lo largo del tiempo. Así, si podemos identificar la relación entre la mora bancaria y la actividad económica, el ciclo y el costo de oportunidad del dinero, estaremos indicando (*mutatis mutandis*) que hay elementos económicos -que pueden ser los fundamentos de la economía y el comportamiento del consumidor- que hacen que esas variables converjan hacia un equilibrio. Los resultados obtenidos indican lo siguiente:

Primero: hay una relación no espuria entre la tasa básica pasiva, la actividad económica y la mora de corto plazo del sistema financiero. Asimismo, hay una relación de convergencia en el largo plazo de los valores medios (cointegración) entre la tasa básica pasiva y la mora de corto plazo de la banca estatal y privada, y también con la mora de largo plazo de la banca privada.

Segundo: no parece existir prueba de que el costo de oportunidad del dinero en dólares esté asociado con la mora de corto y largo plazo del sistema financiero o de la banca estatal, pero sí con la mora de largo plazo de la banca privada. Quizás la explicación radica en que la cartera de crédito de los bancos privados estuvo altamente dolarizada durante todo el período analizado, cosa que no ocurre con los demás intermediarios financieros.¹⁰ No obstante lo anterior, el tipo de cambio tiene una relación no espuria con la mora de corto y largo plazo del sistema financiero.

Tercero: la actividad económica tiene una relación no espuria con la mora de corto plazo de la banca privada y la estatal, así como con la tasa de interés básica pasiva.

La respuesta a la pregunta de cómo reacciona la mora ante estas variables se obtiene empíricamente por medio de la estimación de un modelo. Sin embargo, antes es necesario conocer cuáles variables agregan información para predecir otra variable. Esto se conoce como la prueba de causalidad.¹¹ Los resultados indican que la actividad económica, medida por el IMAE, es una variable que agrega información para predecir la mora legal del sistema financiero, la de la banca estatal y la mora de corto plazo de la banca privada. Los eventos institucionales -como el cambio en las reglas- pueden ser eventos que no estén capturados directamente dentro del comportamiento

9 En términos econométricos, lo que indagamos es el tipo de cointegración o relación espuria entre las variables, con el fin de conocer no sólo la convergencia de los valores medios y sus desviaciones estándar sino también si las diferencias entre ellas son estables (o estacionarias), independientemente de si una serie tiene una tendencia estocástica. Debe aclararse que, para las estimaciones estadísticas, se utilizó el logaritmo del IMAE y no la variación media que aparece en los gráficos anteriores.

10 Durante el período analizado la cartera dolarizada representó 44% en el sistema financiero y 49% en el sistema bancario, de acuerdo con datos del BCCR.

11 Cuáles variables mueven a otras es una prueba empírica cuyo análisis se hace en el trabajo de Yong y Soto (2010), pero que no se presenta aquí por motivos de espacio. La causalidad a la Granger consiste en comprobar si los resultados de una variable sirven para predecir a otra variable y si esa relación tiene carácter unidireccional o bidireccional.

de una variable y, por lo tanto, dichos eventos son incorporados separadamente mediante una variable que indica que, a partir de un período, se introdujo un cambio de carácter permanente. Como se indicó anteriormente, este evento institucional en el campo financiero inicia en Costa Rica en octubre de 2006 con la instauración del sistema de bandas cambiarias. Para capturar el efecto de este cambio en la mora,

se utiliza en la identificación del modelo una variable “ficticia” (*dummy*).

La manera en que se relacionan los fundamentos de la economía con los resultados en la mora se puede ilustrar de modo sencillo mediante el siguiente diagrama, el cual no incluye un ajuste por concepto de provisiones cíclicas:



De acuerdo con el diagrama, los agentes económicos reaccionan a las señales (pasadas o inmediatamente anteriores) del mercado y, en la medida de lo posible, ajustan sus planes de oferta y demanda de fondos prestables, lo que se traduce en movimientos en la mora. Asimismo, conforme se dan los acontecimientos y la mora se va ajustando, los agentes siguen reaccionando y esto vuelve a inducir cambios en la mora de manera recurrente, hasta alcanzar niveles aceptables para las autoridades y compatibles con el grado de aversión al riesgo de los agentes. De conformidad con los resultados, las variables que pueden explicar la mora son las del ciclo real (IMAE) y financiero (tasa de interés básica pasiva), el tipo de cambio y la tasa de interés en dólares. Estas variables explican la evolución de la mora de forma rezagada, dado el ajuste de planes y de decisiones que hacen los agentes económicos. La mora de períodos anteriores o la de largo plazo o corto plazo, son variables que pueden explicar la mora misma en el tiempo actual. Finalmente, factores institucionales también agregan información para explicar la mora en el periodo objeto de estudio.

Puesto que se desea explicar cuánto cambia la mora porcentualmente al cambiar también porcentualmente una variable explicativa, se identificaron una serie de modelos -del tipo lineal log-log- que estiman este tipo de reacción (elasticidades).¹² Varios tipos de pruebas estadísticas de bondad de ajuste y significancia se realizaron con el fin de comprobar cuáles variables explicativas, y de qué formas predecirían el comportamiento de la mora.

El Cuadro 12.2 ofrece un resumen de los resultados obtenidos para el *sistema financiero costarricense* en su conjunto, con una variedad de los modelos utilizados. Se puede indicar que la actividad económica de los dos meses anteriores influye en la mora legal del mes actual, mientras que el costo de oportunidad del dinero y la tasa de interés en dólares del mes anterior, al igual que el cambio institucional a partir de octubre de 2006, influyen en el valor corriente de la mora del sistema financiero nacional, sea esta de corto o de largo plazo, con un mes de rezago. *Los signos de los coeficientes (elasticidades) fueron los esperados.* De conformidad con los resultados mostrados, se puede

12 Distintas especificaciones econométricas pueden indicar un tipo especial de linealidad entre las variables, o bien, que existe un modelo cuadrático o determinístico subyacente, e inclusive, se pueden observar semi-elasticidades e identificar modelos no lineales.

interpretar que, si el Índice Mensual de Actividad Económica (IMAE) mostrara un aumento de uno por ciento, dos meses después la mora de corto plazo

del sistema financiero nacional disminuirá en 1.04%, mientras que la de largo plazo lo hará en un 1.97%.

Cuadro 12.2.

Elasticidades^{1/} de la mora del sistema financiero nacional de corto y largo plazo en relación con el ciclo real y financiero, la tasa de interés en dólares y el cambio institucional en el período abril 1999-abril 2010

Elasticidades con respecto a la Actividad Económica					
Tipo Mora del Sistema Financiero	Constante	IMAE (de dos meses anteriores)	Tasa Básica Pasiva (del mes anterior)	Tasa de interés en dólares (del mes anterior)	Cambio institucional a partir de Octubre 2006 (del mes anterior)
Corto Plazo	4.01	-1.04	0,36	0,23	0,03
Largo Plazo	8.3	-1.97	0,41	0,46	0,06
	Grado de respuesta de la (log) Mora solamente en relación al ciclo real 2/		Grado de respuesta de la (log) Mora solamente en relación al ciclo financiero 2/		Grado de respuesta de la (log) Mora cuando simultáneamente hay un ciclo real y financiero 2/
Mora Corto Plazo	-1.13		0.49		-1.24 al ciclo real 0.5 al ciclo financiero
Mora Largo Plazo	-1.81		0.56		-1.87 al ciclo real 0.6 al ciclo financiero

1/ Variables en conjunto e individual fueron significativas (al 99%). La tasa de interés en dólares fue significativa al 90% en el modelo de la mora de corto plazo. Variable institucional significativa Modelo del tipo doble logarítmico lineal con el fin de obtener las denominadas elasticidades (en qué grado varía porcentualmente una variable cuando la otra –independientemente- también varía porcentualmente). Bondad de ajuste 72% para el modelo de la mora de largo plazo y de 58% para el de la mora de corto plazo.

2/ En el modelo de ajuste el ciclo (componente cíclico) es definido por la diferencia entre el logaritmo y el estimado del filtro HP. Cada ciclo real y financiero influye con un período de rezago de dos meses. Variables estadísticamente significativas: Modelo con alta bondad de ajuste.

Fuente: Elaboración propia con base en Yong y Soto (2010).

Por otra parte, el ciclo financiero -representado por la tasa de interés básica pasiva- y el efecto del mercado internacional¹³ generan la relación inversa esperada. En efecto, un aumento de uno por ciento (no de un punto porcentual) en la tasa de interés básica pasiva, haría *ceteris paribus*- que un mes después la mora de corto plazo aumentase 0,36% y la de largo plazo 0,41%, siendo esta relación menos elástica que

la que presentó el ciclo real. De manera análoga, si la tasa de interés en dólares disminuye en uno por ciento, la mora de corto plazo del mes posterior disminuirá 0,23% y la de largo plazo 0,46%.

Los factores de carácter institucional que tuvieron lugar a partir de octubre de 2006 también ejercen influencia en la mora de corto y largo plazo del

13 Medido por la tasa de interés en dólares, la cual está influenciada por el grado de integración de la economía costarricense con la economía mundial y por el mercado cambiario.

sistema financiero nacional, aunque apenas marginal. En particular, el cambio a un sistema de bandas cambiarias introdujo mayor volatilidad al mercado cambiario y un grado de incertidumbre al que no estaban acostumbrados los agentes económicos, lo que se tradujo en un incremento muy leve en la mora del sistema financiero.

En la parte inferior del Cuadro 12.2 se incluye el resultado de las estimaciones que se efectuaron con el ciclo real y el financiero como variables independientes actuando en forma separada y conjunta sobre la mora.¹⁴ La importancia de este tipo de especificación radica en que se toma en cuenta la pendiente de cada uno de los ciclos, de manera que se obtiene el efecto que el IMAE y la Tasa Básica ejercen sobre la mora cuando están por encima o debajo de su tendencia. Así, por ejemplo, se captura el efecto de la actividad económica en la mora cuando supera su capacidad potencial (fase expansiva) o cuando hay recursos ociosos (fase recesiva). Aunque la interpretación de los coeficientes estimados difiere de la anterior, refuerza los resultados descritos en los párrafos precedentes. Los coeficientes de la primera columna indican que cuando el IMAE está 1% por encima de su tendencia, la mora de corto plazo disminuye 1,13% y la de largo plazo 1,81%, con dos meses de rezago; lo contrario ocurre cuando el IMAE se ubica 1% debajo de su tendencia. Similar interpretación se hace de los demás coeficientes estimados en la parte inferior del Cuadro 12.2, pero referidos a la variable correspondiente. Queda entonces demostrado que la mora responde no solo a los cambios en el IMAE y la Tasa Básica, sino también a sus componentes cíclicos.

De lo anterior se derivan hallazgos importantes en términos de política económica. En particular, se concluye que, tanto en el corto como en el largo plazo, la variable macro que más influye en la mora del sistema financiero es el nivel de actividad económica, quizás porque los agentes hacen planes de consumo e inversión ajustados en un horizonte intertemporal más amplio cuando se dan cuenta de los ajustes que han sucedido en el plazo inmediato. Se observó también que la elasticidad de la mora de largo plazo,

con respecto a la tasa de interés (en colones y en dólares) es más alta que la de corto plazo.

De esta manera, una sugerencia para las autoridades financieras es tener modelos de previsiones cíclicas que anticipen cualquier comportamiento de los agentes económicos ante eventos en el ciclo real, con el propósito no solo de minimizar la exposición al riesgo, sino de disponer de un mejor horizonte de planeación financiera e, inclusive, de prevenir aumentos en las probabilidades de default del sistema cuando exista un evento de crisis.

Mora legal de los bancos estatales y privados

Tomando en consideración que los bancos comerciales del Estado y los privados tienen la mayor participación dentro del sistema financiero nacional en términos de activos y pasivos financieros, se analiza el perfil de la mora bancaria en ambos grupos financieros. Como conjetura se podría indicar que, en ocasiones, estos grupos financieros parecen actuar competitivamente en servicios y, otras veces, quizás coluden tácitamente en precios o se comportan como seguidores de precios de las empresas dominantes. Varios hallazgos conforman la mora en estos grupos bancarios:¹⁵

Primero: la mora bancaria de *corto plazo* de la banca pública ha disminuido sistemáticamente entre 2000 y 2010, pasando de tasas superiores al 15% a tasas inferiores al 5%. En los períodos de crisis económica esta ha aumentado, mientras que ha disminuido en los lapsos de auge económico. De igual manera se ha comportado la mora bancaria de corto plazo de la banca privada, pero, en magnitud, siempre ha sido inferior que la de la banca pública, con la excepción de años recientes. En promedio, durante el período de estudio la mora de corto plazo de la banca pública fue de 7,7%, mientras que la de la banca privada fue de 3,9%. En el período de crisis 2008-2010, cuando en promedio la tasa de variación media del IMAE fue de 1,8% y la tasa básica pasiva estuvo en 9%, la mora de corto plazo de la banca estatal se mantuvo en promedio en 4,5% y la de la banca privada en 5%.

14 Los autores agradecen al M.Sc. Luis Diego Rojas, investigador del IICE, esta sugerencia.

15 Por razones de espacio, en este documento no se incluyen los gráficos equivalentes al Gráfico 12.1, pero con la información separada para la banca estatal y la privada. Para ello, véase Yong y Soto (2010).

Similarmente, la mora bancaria de largo plazo de estos dos grupos de intermediarios financieros ha sido inferior al 5%. Durante todo el período, la de la banca pública reflejó un promedio de 3,8% y la banca privada un promedio de 1,6%. Estos valores relativamente bajos obedecen a que, desde 1995, la banca pública emprendió programas de mejoras en su gestión operativa, lo que redujo los gastos de personal en relación con los ingresos por intermediación financiera desde tasas del 50% en promedio entre 1995-2000, a niveles del 20% entre 2000-2010. Lo mismo ocurrió con su gestión de cobro, introduciendo para ello mejoras en su plataforma tecnológica. La banca privada también se volvió más eficiente operativamente y convergió en el porcentaje del 20% en el mismo coeficiente, que al inicio del período era de 30%.

Sin embargo, implícitamente incide el hecho de que el Estado (vía presupuesto nacional en varios casos) haya condonado deudas de grupos de actividad económica en particular, con lo cual la mora de largo plazo de estos grupos, que aparecía en los balances de los bancos públicos, se traslada a fideicomisos, otros balances y hasta a pérdidas contables que se amortizan con la utilidad de los períodos. Al final, segmentos de clientes con alta probabilidad de quiebra (default) son trasladados fuera de la cadena de recuperación de cuentas por cobrar y, por ende, de la mora de largo plazo, situación que debe llamar la atención sobre el tipo de clientes y el modo de análisis de selección de los mismos para ser sujeto de préstamos, independientemente del ciclo económico en que se encuentre el sector financiero.

De la información procesada, llama la atención que la mora de la banca privada no muestra un comportamiento relacionado con la tendencia de la actividad económica, lo que induce a pensar que hay ajustes de expectativas en los planes de consumo-ahorro del agente representativo de la economía, efectos rezagados, restricción (o expansión) crediticia por asuntos de empresa dominante o de política económica, que pueden estar incidiendo en este hallazgo de hechos, o bien factores de índole institucional. El hecho es que el coeficiente de correlación del período abril 1999-abril 2010 entre la mora de corto y largo plazo de los bancos privados en relación con la tendencia del IMAE fue inferior al 12%. Sin embargo, sí se observa que, en la crisis reciente (que es de un efecto riqueza real), en promedio la mora bancaria de estos dos grupos aumentó.

Lo que resulta más claro es el comportamiento de la mora bancaria de ambos grupos financieros con la tasa de interés. En efecto, esta variable (generada por oferta y demanda de recursos crediticios o por intervenciones de política), en general parece moverse en el largo plazo de forma correlacionada con la mora bancaria y, aún más, con la de la banca pública. En el período en consideración, se obtuvo que la correlación entre la mora bancaria de corto y largo plazo en relación con la tasa básica pasiva fue superior al 70%. Mucho menor fue la de la banca privada.

De forma similar, en el largo plazo se da una disminución de la mora bancaria de conformidad con la disminución de la tasa básica pasiva. Pero, en el ciclo de crisis reciente, en el que se produjo un aumento de la tasa básica pasiva de un 5% en julio de 2008 a un 12.5% en julio de 2009, la mora bancaria de todos los grupos también aumentó; sin embargo, lo hizo proporcionalmente menos la mora bancaria de largo plazo de los bancos privados. Dado lo anterior, la hipótesis de si las variables convergen en equilibrio en el largo plazo se hace relevante para determinar co-movimientos entre la mora bancaria de ambos grupos y las variables del lado real y financiero de la economía, comentarios que fueron realizados en el aparte anterior.

Por otra parte, y con el fin de obtener las elasticidades de la mora de corto y largo plazo de la banca estatal y de la banca privada en relación con el ciclo real y financiero, con la tasa de interés en dólares en Costa Rica (que juega el papel de ser la variable que envuelve directamente al mercado internacional e indirectamente al mercado cambiario) y con los cambios en las reglas a partir de octubre de 2006, se identificaron y estimaron varios modelos, presentándose los resultados para el lineal doble logarítmico y para el efecto de los ciclos en sí (desviaciones de la tendencia) en el Cuadro 12.3.

En general, las elasticidades que presenta el modelo de largo plazo son más altas que las indicadas en el modelo de corto plazo. Es interesante anotar que la mora estatal reacciona más fuertemente a las variaciones en el IMAE que ante la Tasa Básica. Por cada aumento de uno por ciento en el Índice Mensual de Actividad Económica, la mora de corto y largo plazo tres meses después disminuiría 1,64% y 2,82%, respectivamente. Se puede indicar (*ceteris paribus*) que, por cada punto porcentual que aumente el costo de oportunidad del dinero en colones (medido por la

tasa básica pasiva), la mora de corto y largo plazo de la banca estatal aumentará un mes después en 0,61% y 0,97%, respectivamente. Menos reacción tiene la mora de la banca estatal en relación con la tasa de interés en dólares, debido, quizás, a la composición de la cartera de este segmento bancario, según monedas. En efecto, por cada punto porcentual que aumente dicha tasa, la mora de corto plazo aumentaría dos meses después 0,16% y la mora de largo plazo lo haría en un 0,21%, cinco meses después.

Los cambios en las reglas institucionales que se introdujeron a partir de octubre de 2006, mediante las que se modificó el sistema cambiario de Costa Rica, tienen una influencia similar sobre la mora que

la descrita para el sistema financiero. Nótese que el signo del factor institucional es positivo, lo que indica que el efecto de ese factor aumentó la mora de corto plazo en 0,02% y la de largo plazo en 0,17%.

Los resultados referentes al ciclo revelan, en forma similar al sistema financiero, que la mora de los bancos estatales responde más al ciclo real que al financiero y, en el caso del primero, que lo hace con mayor intensidad la mora de largo plazo que la de corto plazo. En particular, cuando la actividad económica supera su tendencia en 1%, la mora de largo plazo de los bancos estatales disminuye 1,86% dos meses después, mientras que la de corto plazo lo haría en 0,81%.

Cuadro 12.3

Elasticidades de la mora de corto y largo plazo de la banca estatal y la banca privada en relación con el ciclo real y financiero, la tasa de interés en dólares y el cambio institucional en el periodo abril 1999-abril 2010)

Mora en la Banca Estatal 1/	Constante	IMAE (de tres periodos – meses- anteriores)	Tasa Básica Pasiva (del periodo-anterior)	Tasa de interés en dólares 2/, 4/	Cambios en las reglas institucionales 5/
Corto Plazo	7,54	-1,64	0,61	0,16	0,02
Largo Plazo	13,4	-2,82	0,97	0,21	0,17
Mora en la banca privada 3/					
Corto Plazo	-9,87	-2,93	0,58	-1,29	0,20
Largo Plazo	0,7	-0,74	0,37	0,15	0,061
	Grado de respuesta de la (log) Mora solamente en relación al ciclo real 7/	Grado de respuesta de la (log) Mora solamente en relación al ciclo financiero 7/	Grado de respuesta de la (log) Mora cuando simultáneamente hay un ciclo real y financiero 7/		
Mora Corto Plazo (Estatal)	-0,81	0,61	-0,87 al ciclo real 0,62 al ciclo financiero		
Mora Largo Plazo (Estatal)	-1,86	0,74	-2,04 al ciclo real 0,82 al ciclo financiero		

Modelo de vectores auto regresivos para la banca privada (elasticidades para abril 1999-abril 2010) 6/							
	Constante	Mora del mes anterior 8/	Mora de dos meses anteriores 8/	IMAE de meses anteriores 8/	Tasa Básica pasiva de meses anteriores 8/	Tipo de cambio de venta del mes anterior	Cambios en las reglas
Mora de Corto Plazo	6,34	0,40	0,46	-1,4	0,12	0,10	0,12
Mora de Largo Plazo	0,87	0,22	0,39	-0,48	0,18	0,05	0,03

1/ Variables en conjunto fueron significativas. Bondad de ajuste del 80% para el modelo de corto plazo y de 75% para el de largo plazo. Variables individuales significativas al 99% con la excepción de la tasa de interés en dólares que lo fue al 76% y la variable institucional al 78%, en el modelo de corto plazo. En el modelo de largo plazo cada variable fue significativa al 99%, con la excepción de la tasa de interés en dólares, que lo fue al 76%.

2/ Para el modelo de corto plazo, el rezago de la tasa de interés en dólares es de dos meses, mientras que para la de largo plazo, dicho rezago es de cinco meses.

3/ Bondad de ajuste del modelo de corto plazo de 13% y de 25% en el de largo plazo, lo cual indica que la especificación del modelo no es útil para predecir la variable independiente (mora). El signo de la tasa de interés en dólares en el modelo de corto plazo no es el esperado. Individualmente, las variables fueron significativas.

4/ El rezago de la tasa de interés es de tres meses en el modelo de la banca privada.

5/ Son los cambios en cualquier regla institucional que surja a partir de octubre de 2006, mes en que cambió el sistema cambiario de Costa Rica. La mora de la banca estatal incorpora los cambios institucionales ocurridos cuatro meses antes. El rezago de la variable que mide los cambios en las reglas es de dos meses en el modelo de la banca privada.

6/ Bondad de ajuste del 69% en el modelo de mora de corto plazo y de 55% en la mora de largo plazo. Los signos de los coeficientes son los esperados y las variables son significativas.

7/ En el modelo de ajuste el ciclo (componente cíclico) es definido por la diferencia entre el logaritmo y el estimado del filtro HP. Cada ciclo real y financiero influye con un periodo de rezago de dos meses. Variables estadísticamente significativas: Modelo con alta bondad de ajuste.

8/ Para el modelo de la mora de corto (largo) plazo la variable rezagada es la misma mora de corto (largo) plazo. El IMAE rezagado de tres meses para la mora de corto plazo y de dos meses para la mora de largo plazo. La tasa básica pasiva rezagada un mes para el modelo de corto plazo y dos meses para el modelo de largo plazo.

Fuente: Elaboración propia con base en Yong y Soto (2010)

Para la banca privada, las variables en sí mismas son significativas para explicar la mora privada, al igual que lo son en conjunto. Hubo evidencia también de cointegración o convergencia de la mora en relación con las variables que determinan el ciclo económico. Sin embargo, la bondad del ajuste del modelo, de conformidad con la especificación similar a la del sistema financiero nacional y a la de la banca estatal, fue muy baja. Dicho modelo no es entonces capaz de explicar las variaciones en la mora bancaria privada en más de un 50%, tal y como se subraya en las notas del Cuadro 12.3. La explicación merece una particular investigación, por cuanto la hipótesis que hay detrás es que la banca privada se comporta de manera diferente al resto del sistema financiero. En

principio, no es un problema de identificación de las variables en la forma funcional en que están indicadas, sino de la existencia de variables latentes, que son las que están determinando la línea de los eventos de cómo este segmento reacciona con respecto al ciclo real y financiero.

Con el fin de capturar algún tipo de variable latente, o bien, algún tipo de comportamiento en el segmento de la banca privada en relación con su mora de corto y largo plazo, se especificó un modelo que, implícitamente, indica que la mora de la banca privada de meses anteriores es una variable que explica la mora de los meses actuales.¹⁶ En esta variable estaría incorporada la información que

16 El modelo utilizado se conoce como de "vectores autorregresivos", el cual evita imponer restricciones a la manera tradicional de identificar los modelos econométricos convencionales. Intuitivamente, lo que se trata de reflejar son las regularidades empíricas e interacciones entre las variables objeto de estudio.

indicaría que existe un tipo de comportamiento en la gestión o en las expectativas o forma de reacción de este segmento ante la evolución del ciclo económico. Al final, las variables que agregan información para predecir el comportamiento de la mora de corto y largo plazo de la banca privada serían la evolución del ciclo económico, el tipo de cambio, los cambios en las reglas institucionales y el comportamiento mismo de la gestión operativa de estos agentes, que estaría incorporado por la evolución de la mora misma.

Por cada aumento porcentual de la mora de corto plazo de uno y de dos meses anteriores, la mora del mes actual aumentaría en un 0,40% y en un 0,46%, respectivamente. Esta elasticidad menor a la unidad es congruente con la hipótesis subyacente de que los agentes bancarios privados, ante una mora en crecimiento, realizan ajustes administrativos y de gestión, con el fin de reducir el nivel de la misma en períodos siguientes. Para la mora de largo plazo, dichas elasticidades fueron de 0,22% para la del mes anterior y de 0,39% para la de los dos meses precedentes.

La actividad económica influye con tres y dos meses de rezago para la mora de corto y largo plazo de la banca privada, respectivamente. En efecto, la elasticidad con respecto al IMAE fue de -1,4 y de -0,48 para la mora de corto y la de largo plazo. En cuanto a la Tasa Básica Pasiva, si ésta aumenta en un uno por ciento, entonces la mora de corto plazo aumentaría en el mes siguiente en un 0,12%; mientras que la mora de largo plazo se incrementaría en un 0,18%, dos meses después. Dado que la banca privada mantiene cerca de 70% de su cartera en dólares, el tipo de cambio es una variable que influye en la evolución de la mora, por su efecto en el valor de los saldos y de las cuotas en moneda nacional. Por cada aumento porcentual del tipo de cambio, la mora de corto y largo plazo del mes siguiente aumentaría en 0,10% y en un 0,05%, respectivamente. Finalmente, la mora de la banca privada se ajustaría con los cambios en las reglas institucionales más rápido que lo que lo hace la banca estatal. En efecto, la elasticidad de la mora de corto plazo con respecto a dichos cambios es de 0,12, mientras que la de largo plazo es de 0,03.

¿Es el comportamiento de la mora de la banca privada realmente diferente?

Previamente se señaló que, desde que comenzaron a instalarse bancos privados en Costa Rica, a inicios de los 80, recurrieron al mecanismo de crear empresas subsidiarias (en ese entonces denominadas “caribeñas”, porque algunos de los países del Caribe donde las establecían constituían paraísos fiscales¹⁷) con el objetivo de evadir aspectos importantes de regulación y supervisión financiera. En particular, por medio de esas entidades recibían depósitos —en moneda nacional y extranjera— por los que no cumplían con el encaje legal y también otorgaban préstamos que no quedaban registrados en la contabilidad del banco legalmente autorizado para operar en el país. Al no estar regulados en Costa Rica y muy laxamente en el exterior, servían también de mecanismo para ocultar mora, siendo relativamente sencillo trasladar las operaciones morosas a “la caribeña”.

No es de extrañar, entonces, que la mora de la banca privada —sobre todo la de largo plazo— se mantuviera en niveles relativamente bajos y con poca volatilidad durante casi todo el período analizado. Mencionamos la de largo plazo porque esa es la que acarrea mayores consecuencias dentro del modelo regulatorio. Aún cuando en la banca estatal se dieron traslados de cartera muy morosa a fideicomisos al amparo de leyes específicas, dichos eventos fueron esporádicos y orientados a evitar que los bancos ejecutaran las garantías de los deudores, que generalmente eran agricultores o ganaderos, no necesariamente pequeños.

La SUGEF y, posteriormente, el CONASSIF, siempre se vieron limitados para actuar legalmente en las “caribeñas”, que después se denominaron “off shore”. Algunas de ellas incluso superaban en activos el tamaño del banco.¹⁸ De allí que la acción de los órganos supervisores y del Banco Central se orientó fundamentalmente a la persuasión moral y a la emisión de reglamentación que regulaba los grupos y conglomerados financieros. Un proyecto de ley elaborado por el CONASSIF para permitir la supervisión consolidada de los conglomerados

17 En ese entonces Panamá, Nassau y Bahamas eran los más utilizados por los bancos costarricenses.

18 Por ejemplo, en 1996 los activos de los bancos BCT, Banex y de Comercio representaban aproximadamente entre 20% y 40% de los activos de las respectivas corporaciones.

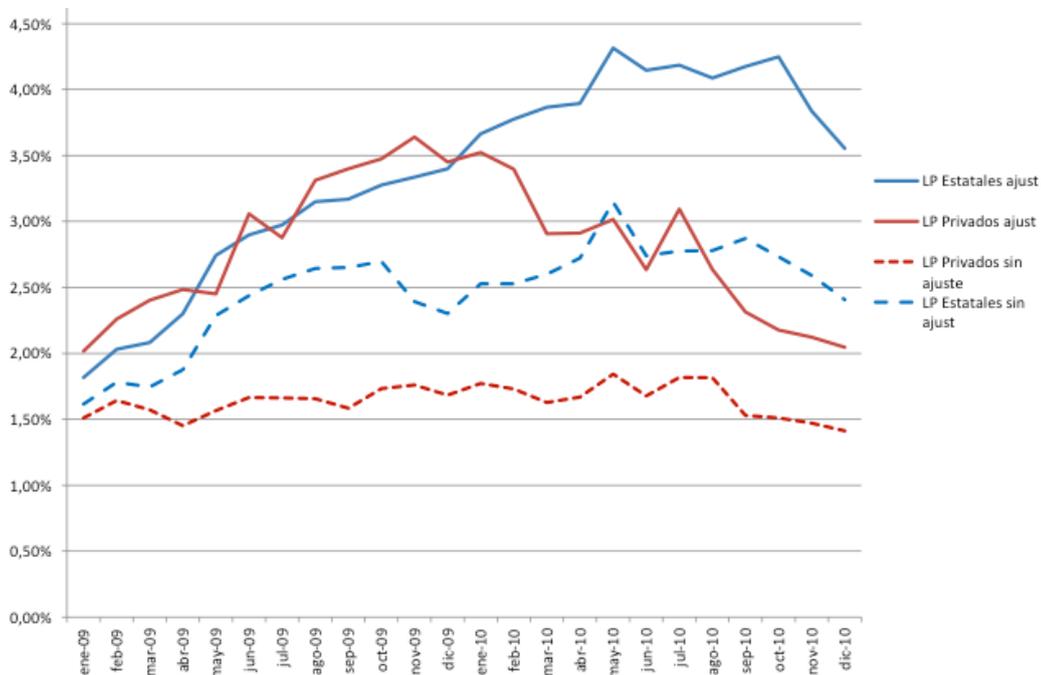
financieros sigue sin aprobarse en la Asamblea Legislativa; sin embargo, los esfuerzos de persuasión de los reguladores nacionales, la eliminación de paraísos fiscales por la presión de Estados Unidos y la reducción de los encajes legales, llevaron a la desaparición de las “caribeñas” o a su desvinculación con el banco local en los últimos cinco años.

Por lo anterior, en el período de la última crisis la información de la mora en la banca privada resulta comparable con la de la banca estatal. A pesar de ello, es importante tener presente que la información contable de la mora puede reducirse por medio de tres mecanismos, aparte del pago de los montos atrasados: los arreglos de pago, la adjudicación de bienes en

pago de las operaciones y el cargo contra la reserva de créditos. Los tres mecanismos son del resorte de decisiones internas de las entidades financieras. De allí que, con el fin de obtener una perspectiva más precisa de la evolución de las operaciones atrasadas, es necesario incorporar en el cálculo de la mora los movimientos de las cuentas en las que se registran los movimientos descritos.¹⁹ El caso de las readecuaciones es más difícil de reconstruir, dado que no quedan registradas en los estados financieros. En el Gráfico 12.2 se presenta la información para el período enero 2009 a diciembre 2010, que recoge la reacción de los bancos ante el efecto de la crisis en la mora de largo plazo.

Gráfico 12.2

Mora de largo plazo, contable y ajustada, de bancos públicos y privados



Fuente: Elaboración propia con datos de SUGEF

19 Los autores agradecen al M.Sc. Hairo Rodríguez, profesor del posgrado en Economía, por esta sugerencia.

El resultado revela que, si bien el dato contable (sin ajuste) de la mora de largo plazo en la banca privada se mantiene todo el período entre 1,5% y 1,85%, una vez ajustada la mora por operaciones pasadas por pérdida contra reserva o sacadas de balance por recibir bienes en dación de pago o bienes adjudicados, muestra un comportamiento muy distinto. En efecto, a partir de enero de 2009 la mora ajustada comienza a subir hasta superar 3,5% en marzo del 2009 y, a partir de allí, disminuye hasta 2,0% en diciembre de 2010. Nótese que en varios meses de 2009 la mora ajustada de la banca privada supera a la de la banca estatal. La de la banca estatal continúa aumentando hasta llegar a 4,3% en mayo de 2010 y, a partir de octubre, desciende hasta 3,5%. La información anterior permite concluir que el comportamiento de la mora de la banca privada se asemeja a la de su contraparte estatal durante la reciente crisis, aunque las decisiones que reducen la mora contable son adoptadas con mayor rapidez en la privada. Es posible entonces que, si se trabaja con los datos ajustados, se obtengan mejores resultados para los efectos de las variables macroeconómicas en la mora de la banca privada. Desafortunadamente, para los años en que parte de la mora se trasladaba a las “caribeñas”, no es posible reconstruir la información.

Lecciones aprendidas y recomendaciones

El hallazgo más importante reside en la demostración de que la calidad de la cartera de crédito del sector financiero de Costa Rica se relaciona con el nivel de actividad económica y con el ciclo real y financiero. Se puede prever que un auge económico que lleve a una expansión “artificial” del crédito (no respaldada por ahorro voluntario previo), orientará la inversión a largo plazo hacia usos que no reflejan el costo de oportunidad de los recursos. Por otra parte, un menor ritmo de producción real en la economía o, incluso, una reducción en el nivel de actividad económica, debilitan tanto la capacidad como la disciplina de pago de los deudores.

Lo anterior tiene implicaciones importantes tanto para los intermediarios financieros como para las autoridades que regulan y supervisan esta actividad. En el primer caso, es recomendable que las entidades reguladas diseñen sistemas de monitoreo del riesgo al que están expuestas las distintas actividades económicas en las diferentes fases del ciclo económico. Es evidente que, a medida que se deterioran los

indicadores y la capacidad de pago de los deudores, se ponen de manifiesto riesgos adquiridos en la fase de expansión del ciclo económico.

Desde la perspectiva de los entes supervisores y de la autoridad monetaria, una recomendación es la incorporación de provisiones contracíclicas en la normativa que regula la calificación de deudores y estimación de reservas. De esta manera, si las provisiones específicas a cartera son menores que las de la tendencia histórica –lo que generalmente sucede en la fase expansiva del ciclo– la provisión será positiva, formándose un fondo contable en los balances financieros. Asimismo, una reducción temprana del crédito podría prevenir posteriores deterioros de la calidad de la cartera, la rentabilidad y estabilidad del sistema financiero.

Se encontró evidencia de que por cada movimiento porcentual en el costo de oportunidad del dinero en colones, la tasa de la mora de corto y largo plazo podría cambiar en 0,36% y 0,4% en el mes siguiente. En relación con la tasa de interés en dólares, dichas elasticidades fueron de 0,23 y de 0,46, respectivamente. Por otro lado, por cada 1% de aumento en la actividad económica (IMAE), la mora de corto y largo plazo del sistema financiero nacional cae en un 1.04% y en 1.97%, respectivamente, dos meses después.

También se demostró que la mora del sistema financiero responde a las fases del ciclo real y financiero, y que el grado de respuesta es mayor respecto del primero. Así, los resultados indican que la elasticidad de la mora de largo plazo más que duplica a la de corto plazo. En efecto, por cada 1% que el IMAE supera a su tendencia (fase expansiva), la mora de corto plazo disminuye 1,13% y la de largo plazo 1,81%, con dos meses de rezago; lo contrario ocurre cuando el IMAE se ubica por debajo de su tendencia (fase recesiva).

Por otra parte, la banca estatal sigue el mismo tipo de comportamiento que se presenta en el sistema financiero nacional en relación con el ciclo económico y la mora legal. En efecto, la actividad económica medida por el IMAE mostró una elasticidad superior que la de la tasa de interés. Los resultados referentes al ciclo también revelaron que la mora de los bancos estatales responde más al ciclo real que al financiero y, en el caso del primero, lo hace con mayor intensidad la mora de largo plazo que la de corto plazo.

En cuanto a la banca privada, las estimaciones resultaron menos robustas, lo que puede atribuirse a que la información contable durante una parte importante del período analizado no refleja la situación real de la mora legal debido a que esas entidades contaron con mecanismos que les permitían trasladar operaciones a empresas subsidiarias domiciliadas en el exterior, no supervisadas por las autoridades nacionales. Esta situación se superó en los últimos años mediante mecanismos de persuasión moral de las autoridades reguladoras y reglamentación que llevó al cierre o a la restricción de las transacciones que los bancos locales pueden hacer con sus contrapartes del exterior.

Otro hecho relevante se refiere a la posibilidad que tienen las entidades reguladas de reducir el indicador de mora legal por medio de movimientos contables –como la adjudicación de bienes o el cargo a pérdidas contra reserva- o la venta de cartera. El ajuste correspondiente demostró que, durante la reciente crisis, la mora de la banca privada se asemeja a la de su contraparte estatal, aunque las decisiones que reducen la mora contable son adoptadas con mayor rapidez en la privada. El indicador de mora legal también puede verse afectado por las readecuaciones, que tuvieron particular relevancia durante los últimos tres años.

La economía de Costa Rica está dolarizada en un alto porcentaje y hay un sistema cambiario diferente del que estuvo vigente durante más de 20 años. Por lo tanto, posteriores investigaciones deberán abordar el comportamiento de la mora en una economía dolarizada, en donde los fundamentos del agente representativo no son los mismos para distintos grupos oferentes y demandantes de fondos prestables. El significado de este resultado es importante, ya que señalaría que la adopción del sistema de bandas tuvo un impacto negativo sobre los niveles de mora, posiblemente por la incertidumbre que generó la volatilidad en el tipo de cambio y, consecuentemente, en el cálculo económico de los deudores.

Finalmente, una sugerencia para futuras investigaciones es analizar el comportamiento del agente representativo en situaciones de información asimétrica y señales incorrectas, con el fin de contribuir a la formación de una mejor cultura financiera que evite comportamientos prolongados de ilusión monetaria y la creación de burbujas financieras. También se sugiere realizar las estimaciones para las principales actividades a las que los bancos dirigen el crédito, para determinar si el ciclo económico y financiero las afecta de manera diferenciada.

Bibliografía

Beck, T., Asli Demirguc-Kunt and Ross Levine (2003), “*Bank Concentration and Crisis*” en Conference on Bank Concentration and Competition, World Bank, http://www.worldbank.org/research/interest/confs/042003/banking_crisis_beck.pdf

Boyd, J., G. De Nicoló y B. Smith (2003), “*Crisis in Competitive Versus Monopolistic Banking Systems*.” en Conference on Bank Concentration and Competition, World Bank. http://www.worldbank.org/research/interest/confs/042003/boyd_others.pdf

Brownbridge y C. Kirkpatrick (2000), “*Financial Regulation in Developing Countries*.” Finance and Development Research Programme, Working Paper Series - Paper No 12, IDPM - University of Manchester. <http://idpm.man.ac.uk/publications/archive/fd/fdwp12.pdf>

Cole, H.L. & Ohanian, L.E. (1999), “*The Great Depression in the United States from a Neoclassical Perspective*”, Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review, vol. 23: 2-24.

Dewatripont M., Rochet J-C.y Jean Tirole (2010). *Balancing the Banks: global lessons from the financial*

crisis. Princeton University Press. New Jersey.

Engle, R.F. y Granger, C.W.J. (1989). *Cointegration and Error Correction: Representation, Estimation and Testing*. Econometrica, volume 55, páginas 251-276.

FMI (2000). *Crisis Cambiarias: en busca de elementos comunes*. Preparado por Jahangir Aziz, Francesco Carranza y Ranil Salgado. Versión en español exclusiva, traducción de “Currency Crisis: In Search of Common Elements”. Fondo Monetario Internacional Washington.

FMI (2009). World Economic Outlook (WEO): *Crisis and Recovery*. International Monetary Fund. April.

Frankel, (1999), “*No Single Currency Regime is Right for All Countries or at All Times*”, NBER Working Paper 7338, NBER Working Paper Series.

Johansen, S. (1988). *Statistical analysis of cointegration vectors*. Journal of Economic Dynamics and Control 12, 231-254.

Minsky, Hyman P. 1974: “*The Modeling of Financial Instability: An introduction*”, Modelling and Simulation vol. 5, part 1: 267-272.

Obstfeld, Maurice, (1995a), “*International Currency Experience: New Lessons and Lessons Relearned*”, Brookings Papers on Economic Activity, No. 1, págs. 119–211.

Obstfeld, Maurice, 1995b, “*International Capital Mobility in the 1990s*”, en *Understanding Interdependence: The Macroeconomics of the Open Economy*, edición a cargo de Peter B. Kenen (Princeton, New Jersey: Princeton University Press).

Schumpeter, Joseph (1935). *The Analysis of Economic Change*, 1935, Review of Economics & Statistics.

Yong, Marlon y Soto, Max Alberto (2010). “*Ciclo económico-financiero y el comportamiento de la morosidad bancaria en el corto plazo: un análisis exploratorio para Costa Rica en el periodo reciente*”. Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas (IICE), Universidad de Costa Rica. San José.

Sitios web

Banco Central de Costa Rica:
<http://www.bccr.fi.cr>

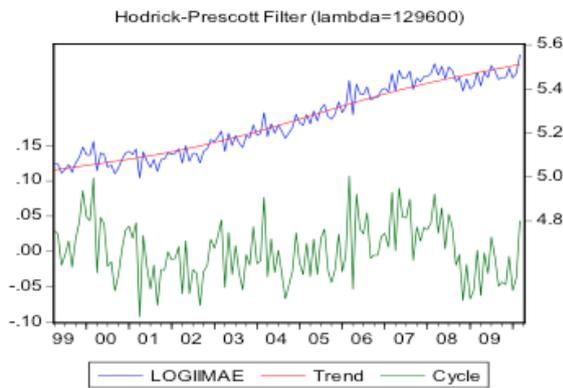
Consejo Monetario Centroamericano: <http://www.secmca.org>

Fondo Monetario Internacional:
<http://www.imf.org>

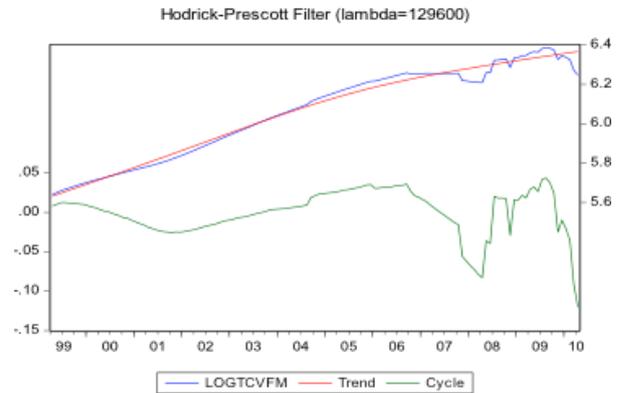
Anexo 12.1

Ciclo real (IMAE) y financiero (Tasa Básica Pasiva) y de la tasa de interés en dólares, el tipo de cambio, la mora bancaria de corto y largo plazo del sistema financiero nacional, la banca estatal y la banca privada durante el periodo 04-1999 a 04-2010.

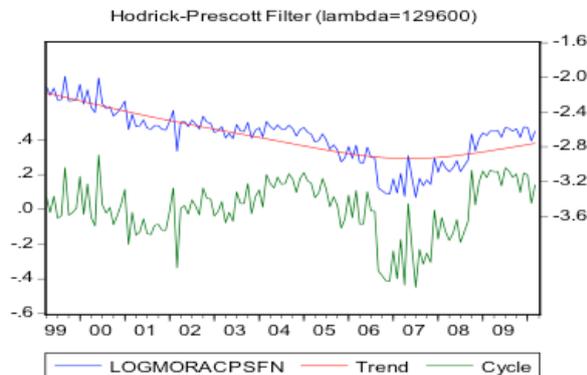
Ciclo Real IMAE



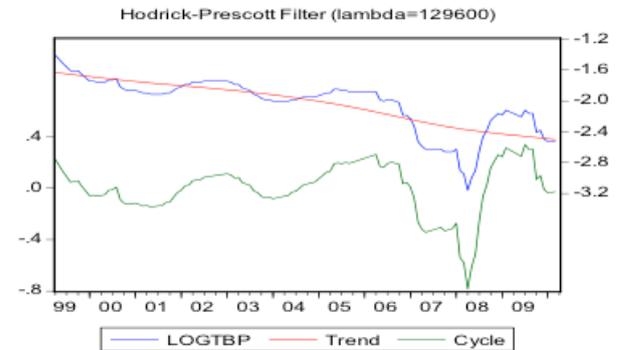
Ciclo del Tipo de Cambio Venta Fin de Mes



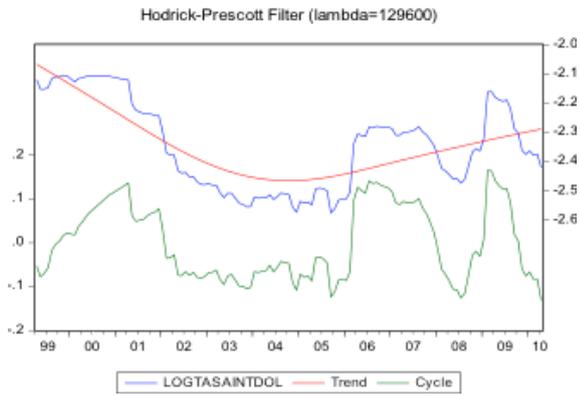
Ciclo (Log) Mora a Corto Plazo del Sistema Financiero Nacional



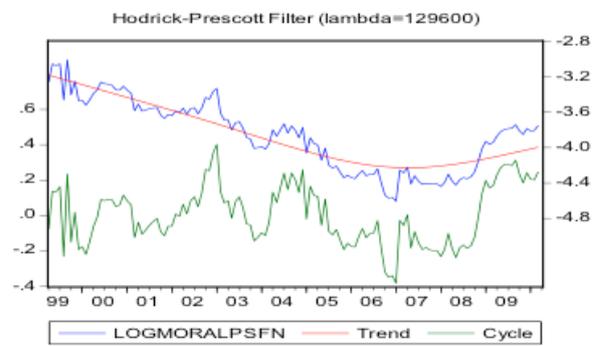
Ciclo Financiero Tasa Interés Básica Pasiva



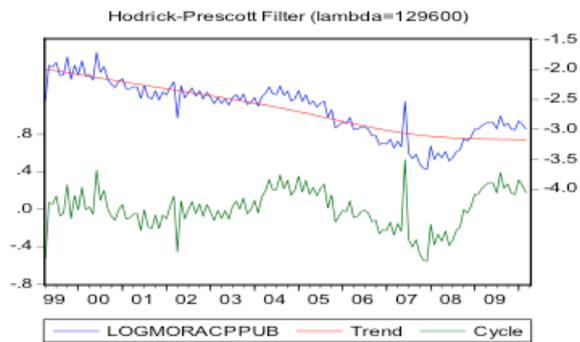
Ciclo Tasa de Interés Préstamos en Dólares de la Industria Banca Privada



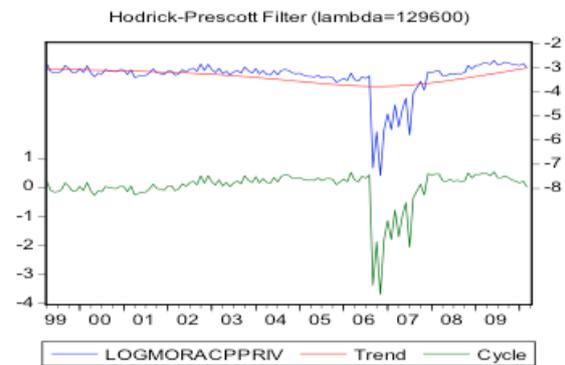
Ciclo (Log) Mora Largo Plazo del Sistema Financiero Nacional



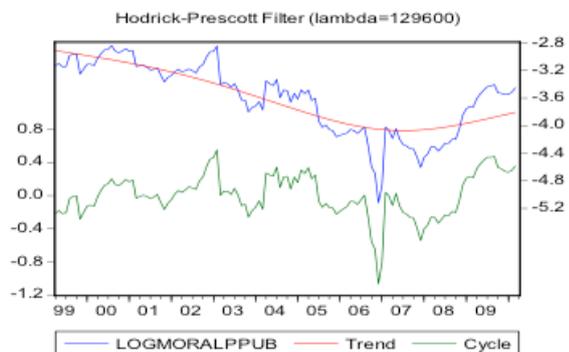
Ciclo (Log) Mora e Corto Plazo Banca Pública



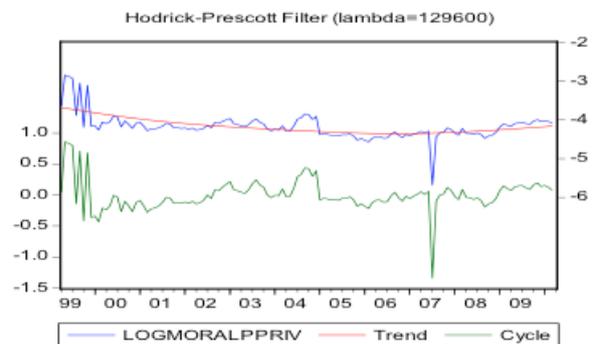
Ciclo De La (Log) Mora De Corto Plazo De La Banca Privada



Ciclo (Log) Mora De Largo Plazo Banca Pública



Ciclo De La (Log) Mora De Largo Plazo De La Banca Privada



Análisis del desempeño del mercado de fondos prestables bancarios antes, durante y después de la crisis del bienio 2008-2009

Este capítulo tiene como objetivo identificar la dinámica del mercado crediticio ante períodos de crisis según las diferentes actividades económicas y, de esta forma, facilitar el diseño y aplicación de políticas públicas o privadas, tanto a nivel nacional como a nivel de un banco específico.

En una primera instancia se analizará la situación previa a la crisis, centrándonos en el marco económico que mantenía el sistema bancario nacional hasta el momento de la crisis financiera internacional, para posteriormente examinar el impacto en la morosidad de las carteras de los bancos, según cada rama de actividad. Finalmente, se analizará la evolución del mercado de fondos prestables bancarios a partir de la finalización de la crisis e inicio de la recuperación durante el año 2010, a la luz

de una descomposición del crecimiento del crédito al día y en estado de mora¹.

La situación del crédito previamente y durante la crisis

Dieciocho meses antes del estallido de la crisis financiera internacional a finales del 2008, la economía costarricense se encontraba en auge económico. Entre otros indicadores, el incremento del crédito absorbido cada año por la economía en general en 2007 y 2008, se encontró entre un 15% y 20% del PIB de 2008. De este incremento anual en la absorción del crédito bancario, la mayor parte corresponde a colocaciones en el sector de la construcción² (30% a 40%) y a colocaciones en créditos

-
- 1 El monto de mora utilizado en este proyecto, hace referencia al total de créditos que se encuentran atrasados entre los 30 y 180 días, incluyendo aquellos que se encuentran también en estado de cobro judicial.
 - 2 En el transcurso del documento se mencionará sector de la construcción, no obstante este engloba también la compra y reparación de inmuebles, y no corresponde únicamente a nuevas construcciones.

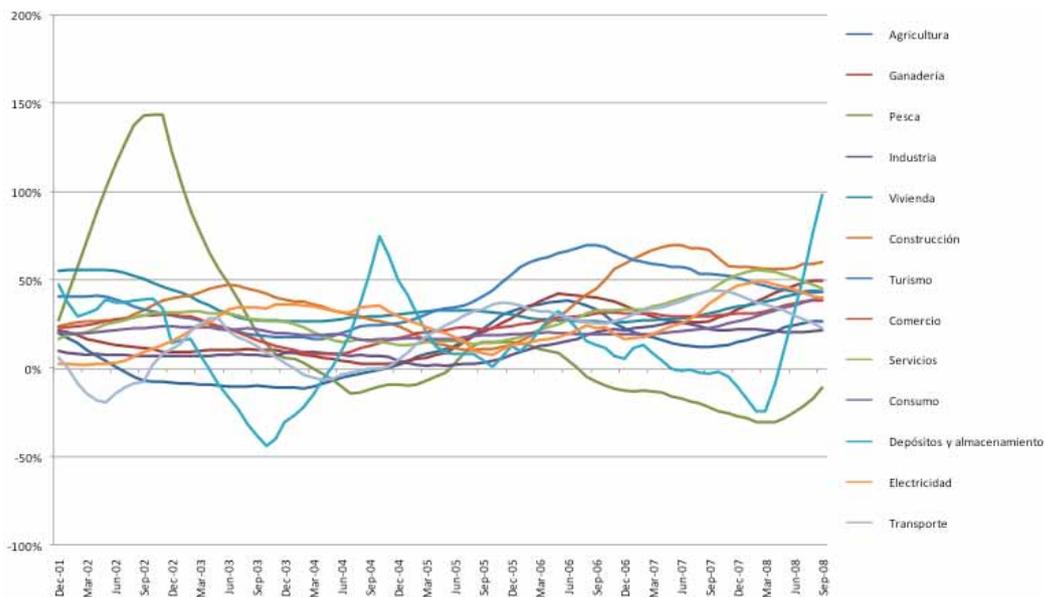
destinados al consumo (15% a 20%). Lo anterior indica que la construcción representa cerca del 40% de la demanda de fondos y el consumo poco más del 20%. Otra rama de actividad que se posiciona como una alta demandante de fondos durante este período es la comercial, pues cerca del 20% de los recursos fueron colocados en dicha rama, cifra similar a de los créditos para el consumo.

De esta forma, durante el período previo a la crisis, básicamente entre 2001 y 2008, se presenta un evento relevante en el sector servicios, pues la tasa de crecimiento interanual del crédito promedio llegó a ser más del 100% durante la segunda mitad del año 2001 y la primera del 2002, no obstante los flujos de créditos hacia dicho sector tienden a disminuir posterior a 2002 y, por ende, la tasa de crecimiento disminuye, incluso al tramo negativo de crecimiento, entre la segunda mitad del año 2006 y la primera del año 2008.

Podemos observar como la tendencia del crédito promedio, entre enero del 2008 y septiembre de ese mismo año, es al alza, es decir, unos meses antes de que la crisis tuviera mayor impacto en la economía, la tendencia del crédito en la mayoría de las carteras era al alza, el crecimiento del crédito promedio superaba el 50% para muchos sectores, inclusive para finales del tercer trimestre de 2008 el crecimiento del crédito destinado a la construcción superó el 60% y mantenía cierta tendencia al alza, mientras que la adquisición de vivienda desde finales de 2007 se redujo y su tasa de crecimiento, a pesar de ser superior al 60% desde finales de 2005, cae por debajo del 45% para finales de 2008. Con esto podemos ver que el cambio en la demanda de crédito para construcción tiende a ser más rígida que el cambio en la demanda de vivienda ya construida, pues así lo demuestra la reacción previo a la crisis.

Gráfico 13.1

Tasa de crecimiento interanual del crédito bancario al sector privado por rama de actividad (2001 - 2012)



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central de Costa Rica

Durante los años previos a la crisis, sectores como la agricultura, ganadería, turismo e industria redujeron levemente su demanda de colocaciones, sin embargo la tendencia de los dos últimos años para casi todas las ramas de la economía fue al alza. Recordemos que a mediados del año 2008 se dio

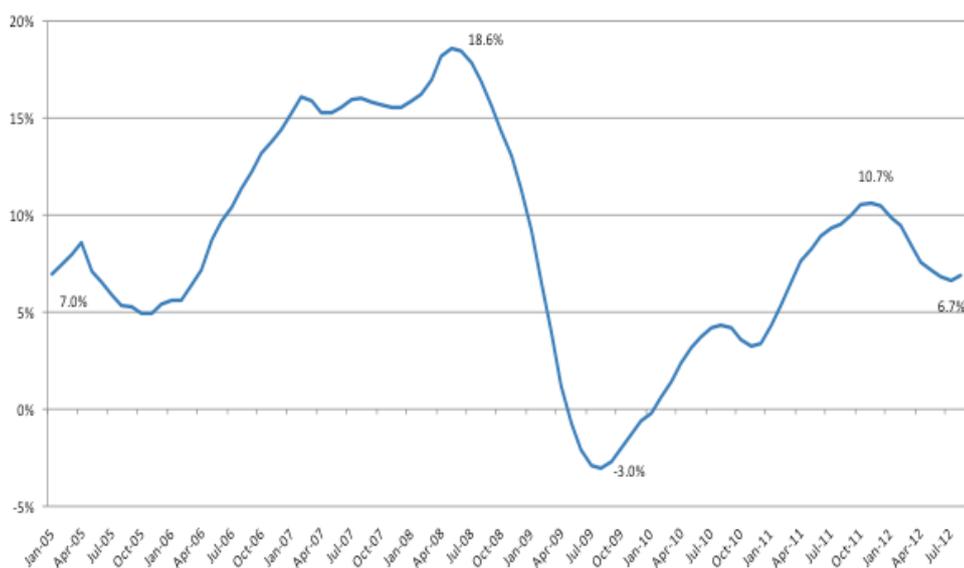
una disminución importante en la tasa de interés que incentivó la demanda de crédito hacia el sistema bancario, pero además generó inestabilidad en el sistema, pues ya para el año 2009 la tasa de interés se había incrementado en casi un 100%.

El aumento mencionado en la tasa de interés, posterior a la reducción referida, se dio en momentos en que el crecimiento real de la liquidez en colones era apropiado, situación que se revirtió, pues para finales de 2008 y principios de 2009 la liquidez real cayó en un 3%. Esto por cuanto la decisión del Banco Central ante la crisis consistió en mantener su política de lucha contra la inflación en procura de alcanzar una meta inferior a los dos dígitos y el afianzamiento de espacios que le permitieran lograr ese objetivo,

aunado al hecho de que, en ese mismo período, se encontraba en proceso de consolidación el esquema de bandas cambiarias como transición hacia una flexibilidad administrada del sistema. El propósito de la política monetaria y cambiaria no consistía entonces específicamente en una expansión de la liquidez, que se hacía cada vez más necesaria ante la reducción del fondeo externo al sistema bancario nacional, producto de la crisis internacional.

Gráfico 13.2

Tasa de crecimiento de la liquidez real en colones (2005 - 2012)



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central de Costa Rica

En este sentido, producto de los primeros indicios de la crisis financiera internacional, el mercado crediticio entró en un período de contracción. Los bancos norteamericanos y de otros países con subsidiarias localizadas en el país disminuyeron su apalancamiento, con la consecuencia de que estos bancos de capital extranjero debieron recurrir, para su financiamiento, al ahorro interno en el mercado financiero doméstico, lo que tuvo implicaciones y redujo su capacidad crediticia al interior de la economía costarricense.

No fue mediante la política monetaria que se intentó reactivar dicha situación, pues se considera

más bien que la política monetaria implementada por el Banco Central en dicho período fue pasiva, en el sentido de no provocar grandes excesos ni de demanda ni de oferta de dinero, ya que, de haber sido expansiva, hubiera alentado la inflación; y, de ser restrictiva, habría generado un conflicto con la política fiscal del momento, que buscaba incrementar el gasto público con el fin de reactivar al sector productivo nacional y compensar la caída en el consumo privado y la inversión. En este sentido, si bien se dieron y continúan dándose problemas de liquidez en la economía, la política monetaria ha sido acorde con las metas del Banco Central, las cuales fueron revisadas

y ajustadas dos veces durante el año 2009, bajo la expectativa de un esquema de “metas de inflación” y con el propósito de alcanzar un nivel de inflación similar al de los principales socios comerciales del país.

En este sentido, dada la situación de liquidez bajo la cual se dio la crisis financiera pasada, el impacto sobre la economía costarricense y, en especial, sobre el sistema bancario nacional, se reflejó en un menor apalancamiento externo de los bancos extranjeros domiciliados en el país. Si observamos las obligaciones contraídas por la banca privada con entidades del exterior en el año 2008 y las comparamos con las que poseía en 2010 con el resto del mundo, se observa una disminución de más del 60%, al pasar de un saldo de más de US\$1.400 millones en septiembre de 2008, a únicamente US\$560 millones en septiembre de 2010. Esta disminución de la colocación de recursos hacia el sistema bancario nacional se produjo como medida de cautela por parte de los bancos externos ante la incertidumbre que se generó en los mercados internacionales cambiarios, de capital y de fondos prestables.

El método utilizado por los grandes bancos internacionales para disminuir el volumen de colocaciones que poseían, consistió en aumentar paulatinamente la tasa de interés para préstamos interbancarios, encareciendo los recursos de aquellos bancos que buscaban la captación de recursos del exterior, y restringiendo, de esta forma, la oferta de crédito a lo interno del país donde se hallaban. Aunado a lo anterior, en el sector real se redujeron la producción y las ventas en diversas ramas de actividad, lo que provocó un aumento del desempleo y, por ende, una reducción del ingreso disponible de las familias, que posteriormente desembocó en un aumento de la morosidad ante el incremento del impago de los pasivos por parte de los deudores.

Este deterioro del mercado de fondos prestables a nivel internacional afectó negativamente el crecimiento del volumen de colocaciones de los bancos hacia finales del año 2008 y principios del año 2009, y pasó de crecer en cerca de dos billones de colones anuales, a crecer algo menos de €1,4 billones

en un año. Sin duda contribuyó a ello una reducción en la demanda de recursos por parte de las empresas a raíz del deterioro de la demanda interna.

En este período el sector de la construcción fue el que redujo su demanda de recursos bancarios en mayor cuantía, al percibir en promedio un 42% menos recursos, seguido por el sector comercial y el de servicios, con reducciones de más del 68%. Cabe resaltar que esos tres sectores representan el 67% de la reducción en el crecimiento del volumen de colocaciones del sistema bancario nacional.

En el caso del crédito de consumo, que constituye un indicador relevante de la demanda interna, la reducción del ritmo de crecimiento se dio para finales del año 2008, pero mostrando una disminución interanual del volumen colocado en dicha categoría hasta finales del año 2009 y principios del año 2010. De manera que, primero, se dio un estancamiento del crédito hacia consumo para, posteriormente, disminuir a finales del año 2009.

Aunque la reducción en la absorción del crédito fue significativa en todas las ramas de actividad, en el caso de hoteles y restaurantes comenzó a finales del año 2008, lo que indica que la crisis internacional impactó primero el sector hotelero durante la segunda mitad del año 2008 y, posteriormente, el impacto se trasladó a otros sectores.

En este sentido, la menor demanda externa por servicios turísticos nacionales, a raíz del deterioro del ingreso disponible del consumidor europeo y norteamericano durante el año 2008, provocó una reducción de la demanda del crédito del sector hotelero para finales de 2008, poco antes que el impacto de la crisis se trasladara al sector externo real y al sector financiero nacional.

La disminución del ritmo de crecimiento del crédito se acentuó durante la segunda mitad del año 2009 y la primera del 2010, pues la “*absorción crediticia*”³ se redujo en un 85% en comparación con doce meses atrás. Lo anterior tuvo consecuencias en la actividad productiva del país, la cual se redujo durante 2009 en más de un punto porcentual, aspecto que desemboca en una tasa de desempleo de más del 7% y en niveles

3 “Absorción crediticia hace referencia al monto de dinero que es colocado en un período de tiempo determinado, ya sea por parte de uno o varios bancos hacia una o varias ramas de actividad. Es decir, equivale a los préstamos nuevos otorgados en un período de tiempo.

de morosidad bancaria a partir de los 30 días tres veces superiores a los registrados en el año 2006.

El volumen de créditos morosos aumentó notablemente a partir de la segunda mitad del año 2009, cuando llegó a ser de un 10% de la cartera total. Cabe mencionar que el volumen de créditos morosos incluye aquellos que se encuentran en estado de mora y aquellos que se encuentran en estado de cobro judicial.

El sector de la construcción es el que mayor volumen de créditos atrasados posee, seguido por consumo. Cabe resaltar que ambos grupos (construcción y consumo) poseen, juntos, cerca del 70% del total de mora bancaria a nivel nacional, pues son los que mayor volumen de colocaciones perciben y poseen cada año.

Este aumento en los niveles de morosidad coincide con el período de crisis y la reducción de la actividad económica durante el año 2009, no obstante la morosidad se incrementa durante el segundo trimestre del año 2009 y reduce su intensidad durante el último trimestre de ese mismo año y la primera mitad del año 2010, cuando actividades como el comercio, el transporte y actividades financieras, disminuyeron de forma considerable su volumen de créditos en estado de morosidad mayor a 30 días y en cobro judicial. En el caso de los créditos hacia el consumo, estos redujeron su volumen de morosidad superior a los 30 días en un 7%, cifra porcentualmente inferior al resto de grupos pero bastante grande en términos absolutos, pues corresponde a un 31% de la reducción en la mora bancaria mayor a 30 días y en cobro judicial, entre el segundo trimestre del año 2009 y el año 2010, a nivel nacional.

Impacto en la morosidad de las carteras de los bancos según rama de actividad

La morosidad bancaria en el sector agrícola se incrementó sustancialmente en el segundo trimestre de 2009 al crecer un 76% de forma trimestral, pues pasó de ser un 0,21% de la cartera total --la cual incluye tanto créditos al día como con atrasos mayores a los 30 días y en cobro judicial--, a más de un 0,34% de la cartera total. Posteriormente la morosidad en dicho sector productivo disminuyó de forma paulatina hasta llegar a un 0,24% de la cartera total. Durante la primera mitad del año 2010, a pesar

de registrarse cierta recuperación en la actividad económica agrícola (7,5% según el Índice Mensual de Actividad Económica), la agricultura incrementó su volumen de créditos en estado de mora al llegar a casi el 0,30% de la cartera total. Lo anterior muestra que el volumen de morosidad en el sector agrícola no ha disminuido a los niveles del año 2008 ni mucho menos a los niveles de años anteriores.

El sector de la construcción es uno de los que muestra el mayor impacto en su cartera con atrasos superiores a los 30 días, pues duplicó su tasa de morosidad, que pasó de ser casi un 2% de la cartera total en junio del 2008, a mantener, en junio del 2010, el equivalente a casi 4% de la cartera total. Esto muestra cómo el sector de la construcción vio mermada su capacidad de hacer frente a sus pasivos durante la crisis, situación que hoy en día no se ha revertido, pues el volumen de créditos atrasados no ha disminuido.

En el caso del sector comercial, la morosidad repuntó a finales de 2008, al pasar en un solo trimestre de representar un 0,45% de la cartera total, a representar un 0,70%. No obstante, posterior a este incremento, se presentó otro aumento entre el segundo y tercer trimestre del año 2009, cuando el volumen de mora mayor a 30 días superó 1% de la cartera total. Sin embargo, este último incremento tuvo una duración limitada y la morosidad volvió a disminuir al monto cercano al 0,70%, cifra aun bastante elevada si la comparamos con lo observado en 2008 y años anteriores, cuando no superaba el 0,5% de la cartera total.

Para el sector hotelero, el aumento en el monto de colocaciones con atrasos superiores a los 30 días ha sido bastante volátil y no necesariamente muy elevado, únicamente destaca la primera mitad de 2009 y el segundo trimestre de 2010, ya que el volumen de créditos con atrasos superó entonces el 0,09% de la cartera total, una cifra elevada, pues en años anteriores, en promedio, los créditos con atrasos mayores a 30 días en el sector hotelero no superaron ni el 0,02%, tomando en cuenta que la cartera total hacia este sector se encuentra entre €50 y €60 mil millones, lo cual la convierte en una de las más pequeñas del sistema bancario. Por esta razón, al medir la mora del sector contra el total de créditos bancarios, esta no supera ni el 0,1% para el período de crisis analizado.

En el sector servicios, al igual que en el resto de ramas de actividad económica, el volumen de créditos

con pagos atrasados durante el año 2009 aumentó, hasta un 0,80% de la cartera total, cifra relativamente elevada tomando en cuenta que, durante los años 2006, 2007 y 2008, este ratio se mantuvo en promedio en menos del 0,59%. Lo anterior implicó que el volumen de créditos morosos totales y en cobro judicial del sector servicios pasara de ser, en promedio, el 0,59% de la cartera total en años anteriores, a representar el 0,80% del total de la cartera en 2009, año en que la crisis se acentuó.

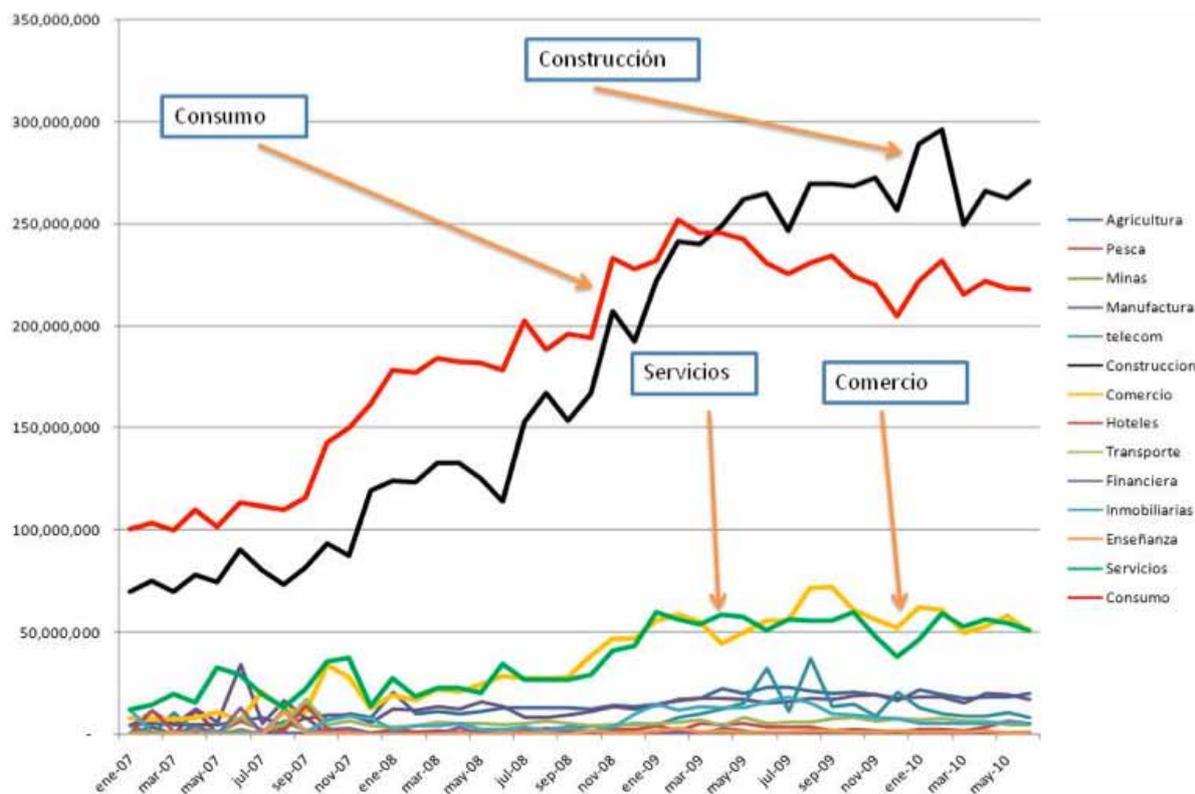
En los créditos hacia consumo la situación es relativamente distinta, esto producto de la baja en la tasa de interés durante el año 2007, cuando llegó a ser de un 4,25% en abril de ese mismo año, situación que incentivó la demanda de créditos en este segmento y motivó a los bancos a aumentar la cartera de consumo.

No obstante, en un período menor a los ocho meses la tasa de interés había aumentado hasta superar el 10%, provocando que la morosidad en términos generales aumentara, pero, en mayor medida, en los créditos hacia consumo, pues generalmente este segmento posee una mayor tasa de interés debido al riesgo que implica colocar fondos en actividades no generadoras de ingresos o plusvalías.

Durante el año 2009 el crédito bancario destinado al segmento de consumo con atrasos superiores a los 30 días llegó a su máximo histórico, es decir, un 3,66% del total de la cartera crediticia bancaria. Este rubro de créditos atrasados inició su descenso durante la segunda mitad del año 2009, pero nunca hasta alcanzar los niveles de 2007 y años anteriores.

Gráfico 13.3

Evolución del volumen de crédito moroso total según rama de actividad



Fuente: Elaboración propia con datos de la SUGEF

Análisis de la evolución del mercado de fondos prestables a partir de la finalización de la crisis e inicio de la recuperación durante el año 2010, a la luz de una descomposición del crecimiento del crédito al día y en estado de mora

Antecedentes de la metodología a utilizar: Shift Share Clásica

La metodología *Shift Share* fue propuesta por Dunn⁴ en el año 1960; Dunn resalta el efecto geográfico que tienen las diferentes actividades económicas sobre el crecimiento de la misma actividad en una región específica con relación al crecimiento nacional de la actividad. Por tanto, el principal objetivo de la técnica Shift-Share es cuantificar los cambios o sesgos geográficos en la actividad económica.

Asimismo, una serie de estudios de Hewings (1976), Nazara y Hewings (2004), entre otros, que utilizan como base la metodología *Shift Share*, centran su análisis en la descomposición del crecimiento de las regiones respecto al patrón nacional para un sector específico de la economía.

Diversos estudios se han realizado en todo el mundo sirviéndose de esta metodología, y la mayoría se ha enfocado en el análisis espacial y regional del

empleo en un período determinado. Trabajos como el de Marquillas (1972), así como diversas investigaciones de la Universidad de Zaragoza y la Universidad de Oviedo, ambas en España, representan de forma clara la aplicabilidad de esta técnica para el estudio de la estructura económica de las regiones y la evolución de las principales variables que componen dicha actividad.

Para la presente investigación se plantea el uso de esta metodología⁵ como elemento para analizar el crecimiento del crédito de un banco en las diferentes ramas de actividad, y para determinar aspectos del incremento del crédito que no son fácilmente visibles, tales como la relación del crecimiento de una rama de actividad con respecto a la media de la economía y la respuesta en el mercado crediticio de las diferentes actividades económicas ante un período de crisis.

Aspectos metodológicos para la descomposición del crecimiento del crédito

A continuación se pretende dar una visión teórica muy resumida de la metodología "*Shift Share*" para conocer su uso y posible potencial como metodología de desagregación de series de crecimiento. Se plantea el uso de esta metodología como elemento para analizar el crecimiento del crédito de un banco a las diferentes ramas de actividad, por lo que, además de ofrecer el bagaje bibliográfico y teórico sobre la metodología "*Shift Share*", se plantea una posible transformación y aplicación de esta al sistema bancario.

• Detalle metodológico del Shift Share

La ecuación principal de la metodología *Shift Share* determinada por Dunn en el año 1960 se expresa de la siguiente forma:

$$X'_{ij} - X_{ij} = \Delta X_{ij} = X_{ij}r + X_{ij}(r_i - r) + X_{ij}(r_{ij} - r_i)$$

Donde

X_{ij} = La magnitud económica de la región j en el sector i en el momento t

X'_{ij} = La magnitud económica de la región j en el sector i en el momento t+1

r = tasa de crecimiento de la magnitud económica a nivel nacional

= tasa de crecimiento de la magnitud económica para el sector i

= tasa de crecimiento de la magnitud económica para el sector i por la región j

4 Dunn, E.S. (1960): "A statistical and analytical technique for regional analysis", *Papers of the Regional Science Association*, vol.6, p. 97-112.

5 Para ahondar en el aspecto metodológico se recomienda revisar dos el documento "*Metodología Shift Share y su aplicación a la banca*" Proyecto 721-A9-163. Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica.

La ecuación clásica de la técnica *Shift Share* divide el crecimiento en dos instantes de tiempo de una magnitud económica en tres elementos: el efecto nacional, el efecto sectorial, y el efecto competitivo. En su versión original se realizó una aplicación al nivel de empleo de distintas regiones, obteniendo los siguientes efectos:

El efecto nacional permite distinguir aquellos niveles de empleo de una rama de actividad específica que crece a un ritmo mayor a la media nacional de los que crecen a un ritmo menor.

El efecto sectorial indica si existe concentración del empleo en alguna industria de rápido crecimiento (en caso de ser positivo) o no (en caso de ser negativo).

El efecto competitivo muestra si una determinada región presenta mayor competitividad en relación al resto de regiones en la evolución del empleo de una determinada rama de actividad, es decir, si presenta una dinámica positiva con relación a la industria en esa misma rama de actividad.

• **Adaptación de la metodología clásica del *Shift Share* para el crédito en el sistema bancario costarricense**

La ecuación principal de la metodología *Shift Share* plantea que el crecimiento de una variable económica puede dividirse en tres componentes denotados en la siguiente expresión.

$$X'_{ij} - X_{ij} = \Delta X_{ij} = X_{ij}r + X_{ij}(r_i - r) + X_{ij}(r_{ij} - r_i)$$

Para nuestros efectos, la determinación e interpretación de las variables y la ecuación será la siguiente:

X_{ij} = Créditos del banco i al sector j en el momento t

X'_{ij} = Créditos del banco i al sector j en el momento $t+1$

r = tasa de crecimiento de los créditos del sistema bancario nacional

r_i = tasa de crecimiento de los créditos para el sector i del sistema bancario

r_{ij} = tasa de crecimiento de los créditos para el sector i por el banco j

En una primera instancia estos tres componentes se obtienen por medio de la definición de las siguientes tasas de crecimiento:

Donde:

r es: La relación entre el crecimiento del crédito en términos absolutos para todas las ramas de actividad y todas las actividades y el crédito otorgado total para todas las ramas de actividad económica y todos los bancos en el período anterior. Esto implica obtener la tasa de crecimiento del crédito total de la economía.

ri es: La relación entre el crecimiento del crédito en términos absolutos para una rama de actividad específica y el crédito total prestado por el sistema bancario a esa rama de actividad específica en el período anterior. Esto implica obtener la tasa de crecimiento del crédito total a una rama de actividad económica específica.

$$r = \frac{\sum_{i=1}^S \sum_{j=1}^R (X'_{ij} - X_{ij})}{\sum_{i=1}^S \sum_{j=1}^R X_{ij}} \quad [5]$$

$$r_i = \frac{\sum_{j=1}^R (X'_{ij} - X_{ij})}{\sum_{j=1}^R X_{ij}}$$

$$r_{ij} = \frac{(X'_{ij} - X_{ij})}{X_{ij}}$$

r_{ij} es: La relación entre el crecimiento del crédito en términos absolutos para una rama de actividad específica por un banco determinado y el crédito otorgado por ese mismo banco a esa misma rama de actividad en el período anterior. Esto implica obtener la tasa de crecimiento del crédito hacia una rama de actividad específica y por un banco determinado.

Los tres sumandos de la ecuación cuatro corresponden a los tres efectos considerados en el análisis *Shift Share* clásico (Dunn 1960).

A continuación se introducen los conceptos de efecto nacional, efecto sectorial y de efecto competitivo, siendo este último nulo para efectos del análisis agregado, pues el efecto competitivo toma en cuenta la diferencia entre bancos y el presente análisis se realiza agregando los bancos, lo que impide estimar el efecto competitivo entre ellos.

Efecto nacional

$$X_{ij}r$$

Es el crecimiento que experimenta la variable en caso de haber evolucionado al mismo ritmo que lo ha hecho el agregado nacional en su conjunto.

Esto nos indica cuál es el cambio en el crédito del banco j en la rama de actividad i si este hubiera crecido al mismo ritmo que el crédito total en la economía.

Efecto Estructural o sectorial

$$X_{ij}(r_i - r) = X_{ij}r_i - X_{ij}r \quad [9]$$

Muestra la discrepancia entre el crecimiento del crédito en la rama de actividad económica i por parte del banco j si este se hubiera comportado como el resto de la industria, y el crecimiento que habría experimentado la variable en caso de haber evolucionado al mismo ritmo que lo ha hecho el agregado nacional en su conjunto, indicando así si el crédito a la rama de actividad i ha crecido de forma diferente al conjunto nacional, es decir, si ha sido más o menos dinámico que la de media nacional.

Efecto Competitivo

$$X_{ij}(r_{ij} - r_i) = X_{ij}r_{ij} - X_{ij}r_i$$

Muestra la discrepancia entre el crecimiento del crédito en la rama de actividad económica i por parte del banco j y el crecimiento del crédito en la rama de actividad económica i por parte del banco j si este se hubiera comportado como el resto de la industria.

Esta diferencia restante mostrada en la anterior ecuación, según nuestra propia interpretación, se debe a que el sector i en el banco j ha encontrado condiciones económicas específicas que facilitan⁶ (o dificultan) su expansión, lo que le permite crecer a una tasa diferente a la tasa de crecimiento del resto del sistema bancario.

Como podemos ver, al sumar el crecimiento del crédito hacia una rama de actividad específica para todos los bancos (r_{ij}), obtenemos el crecimiento del crédito bancario total por rama de actividad (r_i), por lo que la fórmula expresada anteriormente se auto anula.

6 Entiéndase el término "facilitan" como alguna ventaja competitiva que el sector perciba que le ofrece un banco respecto al resto de bancos, es decir, que un sector podría inclinarse hacia un banco específico por diversas razones, entre ellas: que la tasa de interés es más favorable, el volumen de crédito otorgado es mayor, la atención al cliente es mejor, el tiempo de espera es más corto, el conocimiento de los analistas crediticios sobre el negocio es mejor, entre otros.

Exposición y análisis de los efectos nacional y sectorial según rama de actividad para la cartera de crédito al día del sistema bancario nacional

Tal y como se mencionó en los aspectos metodológicos, el efecto nacional nos indica cuál es el cambio en el crédito del banco j en la rama de actividad i si este hubiera crecido al mismo ritmo que el crédito total en la economía. No obstante, dado que el análisis en el presente estudio se hace agregando los bancos, este efecto nacional pasaría a ser el crecimiento

interanual por trimestre del crédito al día y en estado de mora, por ello no varía según la rama de actividad ni el banco, pues consiste en agregar cada banco para cada rama de actividad. Es decir, en un análisis Shift Share agregado como el presente, el efecto nacional pasa a ser la simple tasa de crecimiento de la variable analizada, y el efecto sectorial pasa a ser cero, pues no existe análisis por unidad al agregar sus resultados.

A continuación se presenta el resultado del efecto nacional tanto para la cartera al día como la cartera morosa, durante el período analizado.

Cuadro N° 13.1

Efecto Nacional Agregado: Crecimiento interanual del volumen trimestral de crédito al día y en estado de mora

Trimestres	Efecto Nacional	
	DIA	MORA
2008 I	POSITIVO	POSITIVO
2008 II	POSITIVO	NEGATIVO
2008 III	POSITIVO	POSITIVO
2008 IV	POSITIVO	POSITIVO
2009 I	NEGATIVO	POSITIVO
2009 II	POSITIVO	POSITIVO
2009 III	POSITIVO	POSITIVO
2009 IV	POSITIVO	NEGATIVO
2010 I	NEGATIVO	NEGATIVO
2010 II	NEGATIVO	POSITIVO

Fuente: Elaboración propia con datos de la SUGEF

- **El crecimiento de cartera morosa y al día del sector agrícola responde a su ciclo de producción**

Durante el año 2008 el crédito hacia la agricultura mantuvo un efecto nacional positivo, mientras que el efecto sectorial para el segundo, tercer y cuarto trimestre de 2008 fue negativo, es decir, la rama de actividad agrícola aumentó su absorción de crédito a una tasa menor a la media nacional. No obstante, si vemos el aporte de cada efecto (nacional y sectorial) al crecimiento del crédito, notaremos que el efecto nacional tuvo mayor peso sobre el crecimiento, por

lo que, en términos agregados, el incremento en la cartera de créditos al día destinados hacia la rama agrícola durante el año 2008, fue positivo.

Para 2009 el resultado de los efectos comienza a variar, pues durante la primera mitad del año la tasa de crecimiento del crédito al día comienza en terreno negativo, tanto por un efecto nacional como sectorial, lo que implicó que la actividad agrícola redujera su absorción de crédito durante la primera mitad del año 2009 con respecto a los trimestres anteriores. No obstante, para la segunda mitad de ese mismo año el crédito al día presenta cierta recuperación,

producto del crecimiento de la absorción de crédito hacia el sector agrícola, el cual fue mayor que la media nacional. En este sentido, se puede aseverar que el impacto de la crisis sobre la agricultura fue superior al de la media nacional durante la primera mitad del año; posteriormente, existió un leve incremento, pero también impulsado propiamente por la rama de actividad y no por una mayor expansión del crédito bancario a nivel nacional.

En el año 2010, que para efectos del presente trabajo se considera como el período posterior a la crisis (pos-crisis), se continúan observando reducciones en la tasa de crecimiento del crédito; sin embargo, estas se explican en su mayoría por una contracción del crédito total de la economía, pues la rama de actividad agrícola pareciera más bien intentar

impulsar la absorción de crédito para este período pos-crisis.

Con respecto a la cartera de crédito morosa, la agricultura registra un crecimiento de la morosidad superior a la media nacional durante las primeras mitades de cada año, pues desde el año 2007 y hasta la primera mitad del año 2010 el efecto sectorial en agricultura para los créditos morosos es positivo entre el mes de enero y el mes de junio. Lo anterior podría ser producto del ciclo de producción agrícola y no necesariamente de la crisis financiera internacional, pues si observamos el tercer trimestre del año 2009, cuando la crisis tenía uno de sus mayores impactos en la actividad económica, el crecimiento de la mora agrícola fue inferior a la media nacional.

Cuadro N° 13.2

Crecimiento trimestral de la actividad económica en el sector agrícola y signo del efecto sectorial para la cartera al día y en estado de mora destinada a este sector^d

Trimestres	Al día	Morosa	IMAE	IMAE vs MORA		IMAE VS AL DIA	
2008 I	POSITIVO	POSITIVO	-9.6	↓ IMAE	↑ MORA	↓ IMAE	↑ DIA
2008 II	NEGATIVO	POSITIVO	-1.1	↓ IMAE	↑ MORA	↓ IMAE	↓ DIA
2008 III	NEGATIVO	NEGATIVO	4.5	↑ IMAE	↓ MORA	↑ IMAE	↓ DIA
2008 IV	POSITIVO	NEGATIVO	-5.0	↓ IMAE	↓ MORA	↓ IMAE	↑ DIA
2009 I	POSITIVO	POSITIVO	-1.2	↓ IMAE	↑ MORA	↓ IMAE	↑ DIA
2009 II	NEGATIVO	POSITIVO	-0.1	↓ IMAE	↑ MORA	↓ IMAE	↓ DIA
2009 III	POSITIVO	NEGATIVO	-6.5	↓ IMAE	↓ MORA	↓ IMAE	↑ DIA
2009 IV	POSITIVO	NEGATIVO	4.0	↑ IMAE	↓ MORA	↑ IMAE	↑ DIA
2010 I	NEGATIVO	POSITIVO	18.4	↑ IMAE	↑ MORA	↑ IMAE	↓ DIA
2010 II	POSITIVO	POSITIVO	2.0	↑ IMAE	↑ MORA	↑ IMAE	↑ DIA

^dEl cuadro anterior y los siguientes que mantienen la misma estructura, se interpretan así: tanto la columna de cartera al día como la cartera morosa, poseen para cada trimestre un dato que dice "positivo" o "negativo", lo anterior nos indica si la cartera de crédito, ya sea morosa o al día, creció más que la media nacional («positivo») o creció menos que la media nacional («negativo»), para cada trimestre. Por su parte, al lado derecho del cuadro se muestra la relación con el Índice Mensual de Actividad Económica (IMAE) de la actividad respectiva.

Fuente: Elaboración propia con datos de la SUGEF

- **El crédito hacia la industria manufacturera creció menos que la media nacional desde antes que la crisis tuviera su mayor impacto en el país**

El efecto nacional, en el caso de la manufactura, es positivo durante casi todo el período en análisis, no obstante dicho efecto es pequeño en comparación con el sectorial, pues el crecimiento del crédito hacia esta actividad es explicado mayoritariamente por el efecto sectorial y no por el nacional. Durante el año 2008 el efecto sectorial fue negativo hasta el último trimestre, cuando se tornó positivo, mostrando así que, durante gran parte del año, el crecimiento del crédito hacia la industria manufacturera fue menor a la media nacional, generando una reducción paulatina del crédito hacia dicha rama de actividad.

Para el año 2009 la situación es similar, pues todavía el crecimiento medio a nivel nacional es superior al obtenido por la industria manufacturera, sin embargo, para el segundo trimestre de 2010 se dio un incremento en el volumen de crédito hacia esta actividad, impulsado principalmente por un efecto sectorial. Esto provocó que, a pesar de que el efecto sectorial fue negativo en el primer trimestre de 2010, en el análisis del primer semestre de ese año la media de crecimiento nacional sea inferior a la registrada por la industria manufacturera.

Por su parte, la actividad manufacturera registró incrementos en la tasa de mora en mayor ritmo que el promedio nacional en siete de los últimos diez trimestres, mostrando así un claro deterioro de la cartera crediticia de este sector. En particular, la manufactura mostró una disminución durante doce meses en su actividad económica, iniciando desde la segunda mitad del año 2008. Dicho deterioro de la actividad fue de la mano con un incremento de la morosidad a un ritmo superior a la media nacional y una disminución de la cartera de créditos al día.

Para la segunda mitad del año 2009 y la primera del 2010, la actividad económica en el sector manufacturero se encontraba mejor, por lo que se registran reducciones de la morosidad en el primer trimestre del año 2010. Sin embargo, la reducción en las colocaciones por parte del sistema bancario, el elevado volumen de mora en el mercado de fondos prestables y la baja en la actividad económica en los trimestres previos, dificultan el desarrollo positivo del sector en este período de crisis. Lo anterior provoca que el volumen de crédito absorbido por la actividad continuara creciendo a un ritmo inferior a la media nacional, lo que puede deberse a que las empresas se encontraban reduciendo su inversión y acumulando menos inventarios.

Cuadro N° 13.3

Crecimiento trimestral de la actividad económica en el sector manufacturero y signo del efecto sectorial para la cartera al día y en estado de mora destinada a este sector

Trimestres	Al día	Morosa	IMAE	IMAE vs MORA		IMAE VS AL DIA	
2008 I	NEGATIVO	POSITIVO	3.9	↑IMAE	↑MORA	↑IMAE	↓DIA
2008 II	NEGATIVO	POSITIVO	-13.4	↓IMAE	↑MORA	↓IMAE	↓DIA
2008 III	NEGATIVO	NEGATIVO	-1.5	↓IMAE	↓MORA	↓IMAE	↓DIA
2008 IV	POSITIVO	POSITIVO	-13.3	↓IMAE	↑MORA	↓IMAE	↑DIA
2009 I	NEGATIVO	POSITIVO	-12.8	↓IMAE	↑MORA	↓IMAE	↓DIA
2009 II	NEGATIVO	NEGATIVO	-0.1	↓IMAE	↓MORA	↓IMAE	↓DIA
2009 III	NEGATIVO	POSITIVO	2.9	↑IMAE	↑MORA	↑IMAE	↓DIA
2009 IV	POSITIVO	POSITIVO	14.8	↑IMAE	↑MORA	↑IMAE	↑DIA
2010 I	NEGATIVO	NEGATIVO	13.6	↑IMAE	↓MORA	↑IMAE	↓DIA
2010 II	POSITIVO	POSITIVO	-0.1	↓IMAE	↑MORA	↓IMAE	↑DIA

Fuente: Elaboración propia con datos de la SUGEF

• **Crecimiento de la mora bancaria en el sector de la construcción superó la media nacional desde inicios del 2009**

Al observar tanto el efecto nacional como el sectorial en el caso del sector de la construcción, notamos que ambos son mayoritariamente positivos, inclusive durante 2009, cuando la crisis se encontraba en su punto máximo.

El sector de la construcción ofrece una interesante conclusión, básicamente consiste en que el crecimiento del crédito hacia este sector mantiene una estrecha relación con el comportamiento de la media nacional, ya que representa más de la mitad de los créditos que coloca el sistema bancario nacional. Además, durante la primera mitad del año 2010 el efecto nacional se tornó negativo en este sector, lo que provocó que, para el primer trimestre del año 2010, el crecimiento del crédito hacia la construcción no solo cayera sino que se tornara negativo, aspecto que fue revertido a mediados de 2010 producto de un crecimiento superior a la media nacional en este sector, lo que podría constituir un indicio de recuperación de esa actividad.

El sector de la construcción es uno de los más afectados en términos de morosidad, siendo que desde el primer trimestre del año 2009 y hasta el segundo del 2010, la tasa de crecimiento de la mora en el sector de la construcción fue superior a la media nacional, lo que la convierte en la actividad económica con mayor morosidad del sistema bancario nacional. Previo al período de crisis, la actividad de la construcción mostraba un crecimiento importante a nivel nacional. Con el ingreso de fondos externos y el incremento en la plusvalía de los terrenos, se desarrolló un mercado bastante dinámico de bienes raíces en el país, generando una expansión de la demanda de crédito bancario hacia este sector. Además, la actual regulación prudencial genera incentivos⁷ para que la banca coloque mayor cantidad de recursos en créditos hipotecarios, a diferencia de otras actividades. Por otra parte, la oferta de recursos por parte de los bancos se incrementó ante niveles de liquidez elevados, reforzando el proceso anterior.

Cuadro N° 13.4

Crecimiento trimestral de la actividad económica en el sector construcción y signo del efecto sectorial para la cartera al día y en estado de mora destinada a este sector

Trimestres	Al día	Morosa	IMAE	IMAE vs MORA	IMAE VS AL DIA		
2008 I	POSITIVO	NEGATIVO	20.9	↑IMAE	↓MORA	↑IMAE	↑DIA
2008 II	NEGATIVO	NEGATIVO	14.4	↑IMAE	↓MORA	↑IMAE	↓DIA
2008 III	POSITIVO	POSITIVO	10.5	↑IMAE	↑MORA	↑IMAE	↑DIA
2008 IV	POSITIVO	NEGATIVO	10.1	↑IMAE	↓MORA	↑IMAE	↑DIA
2009 I	POSITIVO	POSITIVO	-2.6	↓IMAE	↑MORA	↓IMAE	↑DIA
2009 II	NEGATIVO	POSITIVO	-3.3	↓IMAE	↑MORA	↓IMAE	↓DIA
2009 III	POSITIVO	POSITIVO	-3.2	↓IMAE	↑MORA	↓IMAE	↑DIA
2009 IV	NEGATIVO	POSITIVO	-4.8	↓IMAE	↑MORA	↓IMAE	↓DIA
2010 I	POSITIVO	NEGATIVO	-6.1	↓IMAE	↓MORA	↓IMAE	↑DIA
2010 II	POSITIVO	POSITIVO	-7.0	↓IMAE	↑MORA	↓IMAE	↑DIA

Fuente: Elaboración propia con datos de la SUGEF

7 En la normativa prudencial: Acuerdo SUGEF 1-95, se establece en el punto 2.2.2 que, para créditos donde exista una o varias garantías hipotecarias debidamente constituidas y con una cobertura total de la deuda determinada con avalúos actualizados, la clasificación de la deuda no podrá ser inferior a C, lo que reduce las estimaciones por incobrables que los bancos deben de mantener independientemente del estado de atraso del crédito, a menos que se encuentra ya en un proceso de intervención judicial.

- **El manejo de liquidez, la adquisición de inventarios y los ciclos de flujo de caja, marcan la pauta en la variación de la morosidad en el sector comercial**

El comportamiento que se observa entre el efecto nacional y sectorial para el caso de la actividad comercial, es muy similar. Durante la primera mitad del año 2008, tanto el efecto nacional como el sectorial fueron positivos, de lo que se infiere que el crédito hacia ese sector aumentó durante el primer semestre de 2008. Pero, desde mediados de ese año y hasta el primer trimestre del año 2010, ambos efectos fueron negativos, lo que redujo el crecimiento del crédito por debajo de la media nacional; no obstante, durante el segundo trimestre de 2010 se observa un incremento en el crecimiento del crédito, principalmente explicado por un aumento general en las colocaciones del sistema bancario (efecto nacional).

En el caso de créditos atrasados, el sector comercial muestra un comportamiento bastante revelador en su cartera morosa, pues esta crece en promedio más que la media nacional en períodos de mayor crecimiento económico en la actividad, es decir, cuando los comercios incrementan sus ventas la mora en el sector bancario crece en mayor medida que la media nacional, y cuando el crecimiento en la actividad económica cae, la morosidad pasa a crecer a menor ritmo que la media nacional. Lo anterior puede deberse a un tema de manejo de la liquidez y control del flujo de caja, pues el ciclo económico de ventas en el comercio genera incrementos en los costos de capital y trabajo cuando la actividad se encuentra en auge, por lo que la liquidez es más ajustada; en cambio, en períodos recesivos los comercios poseen mayores niveles de liquidez, pues tienen capital de trabajo ocioso a raíz de la baja en actividad económica.

Cuadro N° 13.5

Crecimiento trimestral de la actividad económica en el sector manufacturero y signo del efecto sectorial para la cartera al día y en estado de mora destinada a este sector

Trimestres	Al día	Morosa	IMAE	IMAE vs MORA		IMAE VS AL DIA	
2008 I	POSITIVO	POSITIVO	6.3	↑ IMAE	↑ MORA	↑ IMAE	↑ DIA
2008 II	POSITIVO	POSITIVO	4.8	↑ IMAE	↑ MORA	↑ IMAE	↑ DIA
2008 III	NEGATIVO	NEGATIVO	4.4	↑ IMAE	↓ MORA	↑ IMAE	↓ DIA
2008 IV	NEGATIVO	POSITIVO	-2.0	↓ IMAE	↑ MORA	↓ IMAE	↓ DIA
2009 I	POSITIVO	NEGATIVO	-6.0	↓ IMAE	↓ MORA	↓ IMAE	↑ DIA
2009 II	NEGATIVO	NEGATIVO	-5.4	↓ IMAE	↓ MORA	↓ IMAE	↓ DIA
2009 III	NEGATIVO	POSITIVO	-3.5	↓ IMAE	↑ MORA	↓ IMAE	↓ DIA
2009 IV	NEGATIVO	NEGATIVO	0.3	↑ IMAE	↓ MORA	↑ IMAE	↓ DIA
2010 I	NEGATIVO	NEGATIVO	2.2	↑ IMAE	↓ MORA	↑ IMAE	↓ DIA
2010 II	POSITIVO	NEGATIVO	4.6	↑ IMAE	↓ MORA	↑ IMAE	↑ DIA

Fuente: Elaboración propia con datos de la SUGEF

- **Conforme la industria hotelera y de restauración reduce su tasa de morosidad, los bancos se tornan más anuentes a colocar en este sector de la economía.**

En el año 2008 el sector de hoteles y restaurantes mantuvo un crecimiento de la cartera al día hasta el segundo trimestre, pues durante la segunda mitad del año el crecimiento del crédito decayó, básicamente impulsado por un efecto sectorial negativo, al disminuir en mayor medida la velocidad de las colocaciones hacia este sector que el crédito bancario total a nivel nacional.

Cabe resaltar que esta situación se repitió en 2009, pues el crédito aumentó más en la segunda mitad del año, vislumbrándose un aspecto estacional cada segundo semestre del año. No obstante, es importante mencionar que el aporte a este crecimiento en el volumen de crédito es mayoritariamente producto de un efecto sectorial, es decir, el crecimiento o

decrecimiento del crédito hacia el sector hotelero y de restauración es, en términos generales, superior a la media nacional para el período en análisis.

La morosidad en el sector de hoteles y restaurantes creció más que la media nacional durante 2008 y parte de 2009, sin embargo, en la segunda mitad del año 2009 el crecimiento en la morosidad fue menor a la media nacional, como consecuencia de una expansión del crédito moroso en el resto de actividades económicas. No obstante, del comportamiento del crédito hacia hoteles y restaurantes se infiere que los bancos parecen incrementar sus colocaciones hacia este sector conforme este reduce su tasa de morosidad, es decir, los bancos reaccionan sensiblemente al grado de morosidad del sector hotelero pues, cuando la cartera de crédito morosa crece a menor ritmo que la media nacional, la colocación de créditos bancarios hacia el sector hotelero crece a mayor ritmo que la media nacional, a pesar del bajo nivel de actividad económica.

Cuadro N° 13.6

Crecimiento trimestral de la actividad económica en el sector hotelero y signo del efecto sectorial para la cartera al día y en estado de mora destinada a este sector

Trimestres	Al día	Morosa	IMAE	IMAE vs MORA		IMAE VS AL DIA	
2008 I	NEGATIVO	POSITIVO	8.6	↑IMAE	↑MORA	↑IMAE	↓DIA
2008 II	POSITIVO	NEGATIVO	4.5	↑IMAE	↓MORA	↑IMAE	↑DIA
2008 III	POSITIVO	POSITIVO	-0.9	↓IMAE	↑MORA	↓IMAE	↑DIA
2008 IV	NEGATIVO	POSITIVO	-6.9	↓IMAE	↑MORA	↓IMAE	↓DIA
2009 I	NEGATIVO	POSITIVO	-19.4	↓IMAE	↑MORA	↓IMAE	↓DIA
2009 II	POSITIVO	NEGATIVO	-11.1	↓IMAE	↓MORA	↓IMAE	↑DIA
2009 III	POSITIVO	NEGATIVO	-5.0	↓IMAE	↓MORA	↓IMAE	↑DIA
2009 IV	NEGATIVO	NEGATIVO	-3.2	↓IMAE	↓MORA	↓IMAE	↓DIA
2010 I	NEGATIVO	POSITIVO	4.1	↑IMAE	↑MORA	↑IMAE	↓DIA
2010 II	POSITIVO	POSITIVO	4.2	↑IMAE	↑MORA	↑IMAE	↑DIA

Fuente: Elaboración propia con datos de la SUGEF

- **Los créditos nuevos hacia el sector servicios continuaron aumentando, a pesar de la crisis**

En términos generales, el sector servicios registró un incremento en el crecimiento del crédito para el año 2008, no obstante, dicho incremento disminuyó durante el tercer trimestre del año, producto de un efecto sectorial negativo, es decir, creció a un ritmo inferior a la media nacional durante ese período. Sin embargo, si observamos los siguientes años notamos una paulatina recuperación en el segundo trimestre de año 2009 y principios del 2010. Dicha recuperación se encuentra muy ligada a un efecto sectorial positivo, sin embargo ambos efectos tienen importancia para

dicho sector, lo que implica que, a pesar de que en algunos trimestres el crecimiento hacia la rama de servicios superó la media nacional, este retornó constantemente a dicho valor.

Uno de los sectores más estables en términos de actividad económica, ventas y crecimiento de la mora, es el sector servicios: a pesar de que la mora crece en mayor medida que la media nacional, también lo hace la cartera al día, mostrando que es una actividad económica bastante dinámica y que responde de forma activa ante la crisis, inclusive en períodos de crecimiento en la mora, existía demanda de crédito por parte de las empresas y una oferta bancaria dispuesta a atenderla.

Cuadro N° 13.7

Crecimiento trimestral de la actividad económica en el sector servicios (no financieros) y signo del efecto sectorial para la cartera al día y en estado de mora destinada a este sector

Trimestres	Al día	Morosa	IMAE	IMAE vs MORA		IMAE VS AL DIA	
2008 I	POSITIVO	POSITIVO	12.6	↑ IMAE	↑ MORA	↑ IMAE	↑ DIA
2008 II	POSITIVO	POSITIVO	13.9	↑ IMAE	↑ MORA	↑ IMAE	↑ DIA
2008 III	NEGATIVO	NEGATIVO	14.1	↑ IMAE	↓ MORA	↑ IMAE	↓ DIA
2008 IV	POSITIVO	POSITIVO	13.6	↑ IMAE	↑ MORA	↑ IMAE	↑ DIA
2009 I	POSITIVO	POSITIVO	9.0	↑ IMAE	↑ MORA	↑ IMAE	↑ DIA
2009 II	NEGATIVO	NEGATIVO	7.9	↑ IMAE	↓ MORA	↑ IMAE	↓ DIA
2009 III	POSITIVO	POSITIVO	7.8	↑ IMAE	↑ MORA	↑ IMAE	↑ DIA
2009 IV	POSITIVO	NEGATIVO	8.5	↑ IMAE	↓ MORA	↑ IMAE	↑ DIA
2010 I	NEGATIVO	POSITIVO	9.3	↑ IMAE	↑ MORA	↑ IMAE	↓ DIA
2010 II	POSITIVO	NEGATIVO	10.1	↑ IMAE	↓ MORA	↑ IMAE	↑ DIA

Fuente: Elaboración propia con datos de la SUGEF

- **Los créditos nuevos hacia consumo aumentan al inicio de la crisis y los créditos en estado de mora aumentan conforme se consolida la crisis**

El caso del consumo es de especial interés pues, al parecer, el crecimiento de la cartera al día hacia el consumo mantiene estrecha relación con la media nacional, no obstante, a diferencia del resto de sectores analizados, pareciera que es el crédito hacia el consumo el que mantiene un nivel similar a la media nacional, pero si esta última llegase a disminuir, el crédito hacia el consumo disminuiría más lentamente,

pues pasaría de un efecto nacional a un efecto sectorial manteniendo un nivel de crecimiento relativamente constante.

En este sentido se podría decir que el consumo es una de las carteras de crédito más estables, y también que podría ser una de las que impulsa el agregado del crédito bancario a comportarse como se comporta hoy en día.

A pesar de registrar la absorción mayor de crédito después del sector de la construcción y de mantener entonces el segundo mayor porcentaje de

dinero en estado mora del país, el consumo es una actividad que no posee un crecimiento promedio del crédito en estado de mora superior a la media nacional. De hecho, durante el período de crisis la tasa de crecimiento de la morosidad en los créditos hacia el consumo fue inferior al promedio del resto de actividades. Sin embargo, existe una situación peculiar en la evolución de la cartera de crédito hacia el consumo durante el período de crisis, que vale la pena resaltar: los consumidores aumentan su demanda de crédito en los primeros meses de crisis, fenómeno probablemente ligado a algún problema

de desempleo o al incremento en el costo de vida; durante este período, el consumidor procura mantener al día sus créditos, no obstante, mientras avanza la crisis el crecimiento en los créditos al día comienza a aumentar a un menor ritmo que la media nacional, mientras que la morosidad inicia su repunte a un ritmo mayor que la media nacional, debido al uso de los ahorros del hogar como medida para hacer frente a situaciones de desempleo o subempleo producto de la crisis, situación que empeora conforme se prolonga esta circunstancia.

Cuadro N° 13.8

Crecimiento trimestral de la actividad económica de consumo y signo del efecto sectorial para la cartera al día y en estado de mora destinada a este sector

Trimestres	Al día	Morosa	IMAE	IMAE vs MORA		IMAE VS AL DIA	
2008 I	NEGATIVO	NEGATIVO	4.9	↑IMAE	↓MORA	↑IMAE	↓DIA
2008 II	NEGATIVO	NEGATIVO	3.6	↑IMAE	↓MORA	↑IMAE	↓DIA
2008 III	POSITIVO	NEGATIVO	2.6	↑IMAE	↓MORA	↑IMAE	↑DIA
2008 IV	NEGATIVO	NEGATIVO	2.0	↑IMAE	↓MORA	↑IMAE	↓DIA
2009 I	POSITIVO	NEGATIVO	1.5	↑IMAE	↓MORA	↑IMAE	↑DIA
2009 II	POSITIVO	NEGATIVO	1.6	↑IMAE	↓MORA	↑IMAE	↑DIA
2009 III	POSITIVO	POSITIVO	1.3	↑IMAE	↑MORA	↑IMAE	↑DIA
2009 IV	NEGATIVO	NEGATIVO	1.5	↑IMAE	↓MORA	↑IMAE	↓DIA
2010 I	NEGATIVO	POSITIVO	1.8	↑IMAE	↑MORA	↑IMAE	↓DIA
2010 II	POSITIVO	NEGATIVO	3.0	↑IMAE	↓MORA	↑IMAE	↑DIA

Fuente: Elaboración propia con datos de la SUGEF

Conclusiones y recomendaciones

En este capítulo se han estudiado las características del sistema bancario nacional y su evolución durante el período de la crisis del bienio 2008-2009. Específicamente, se analizó el mercado de crédito según actividades económicas seleccionadas, utilizando la información de crédito de las entidades bancarias que publica la Superintendencia General de Entidades Financiera (SUGEF).

El análisis de la evolución del crédito se realizó mediante la metodología *Shift Share*, la cual permite descomponer el crecimiento del crédito total de los bancos hacia distintas ramas de actividad, en tres

efectos: efecto nacional, efecto sectorial y efecto competitivo. El efecto nacional consiste en un indicador del crecimiento que hubiera experimentado el crédito en una rama de actividad específica si su absorción de crédito hubiera crecido a la misma tasa que la media nacional. El efecto sectorial desagrega la parte del diferencial con respecto a la tasa de crecimiento nacional que es producto de la rama de actividad analizada. El efecto competitivo, por su parte, busca cuantificar la influencia que tiene la conducta de un banco específico en el comportamiento de una rama de actividad; no obstante, al tratarse este último del agregado del sistema bancario, corresponde a cero, pues se compensan los valores entre aquellos bancos que acaparan a un sector en un período y

aquellos que más bien se retiran de dicho sector o rama de actividad.

Los resultados del análisis (*Shift Share*) son interesantes, pues muestran de forma explícita la forma en que el crédito responde dependiendo de la rama de actividad que lo demande. Asimismo, revelan que el período de crisis del bienio 2008-2009 afectó en forma diferenciada el cambio en el monto de crédito otorgado a las distintas actividades económicas.

La dinámica del mercado crediticio para la rama de actividad agrícola registra un comportamiento estacional, más ligado al período de cosecha y siembra que propiamente al período de crisis, por cuanto la variación de la morosidad del sector con respecto a la media nacional observada durante el año 2007 y 2008, se repite para el período 2009 y 2010, siendo estos dos últimos años considerados de crisis. Así pues, responde a un ciclo semestral similar al de la gran mayoría de productos.

El sector manufacturero muestra una situación peculiar, ya que incrementó la mora en un grado mayor a la media nacional y redujo el crédito al día también en mayor medida a la media nacional desde principios del año 2008 y durante todo el 2009. Lo anterior revela que el sector tenía problemas para hacer frente a sus deudas y mantenía una absorción de crédito cada vez menor, algunos trimestres antes de que la crisis impactara de lleno la economía real costarricense.

A pesar de que la morosidad crecía más que la media a nivel nacional y la actividad económica del sector de la construcción venía cayendo desde mediados de 2008, los bancos continuaron incrementando la cartera en mayor medida que para las restantes ramas de actividad, llegando a absorber más del 30% de los recursos bancarios. Esta es la actividad con mayor participación en el mercado de fondos prestables.

Es importante realizar una revisión sobre la regulación prudencial y la forma en que se estiman los recursos destinados a reservas técnicas o incobrables,

esto por cuanto a los bancos, por aspectos de regulación, les es más rentable colocar recursos en bienes inmuebles. En caso de caer en mora este tipo de créditos puede llegar a necesitar estimaciones por incobrables menores al resto de actividades económicas⁸.

El análisis del sector comercial muestra queo este se comporta de forma anti cíclica ante las crisis bancarias. Esto se infiere de observar que la morosidad del sector comercial crece menos que la media nacional en períodos en donde la actividad económica de dicho sector cae, es decir, cuando el comercio vende menos la mora del sector crece menos que la media. La explicación de lo anterior no es evidente, y responde básicamente a un tema de flujo de caja: cuando las empresas comerciales empiezan a ver que sus ventas disminuyen, reducen su costo de capital y trabajo, es decir, reducen la adquisición de inventarios y el nivel de empleo, por lo que es muy común que, en períodos de crisis, posean mayor liquidez, pues es capital de trabajo ocioso a raíz de la baja en la actividad económica. Esto revelaría que, cuando las empresas comerciales gozan de un auge en ventas, sus inversiones en inventarios y personal crecen y, por ende, el manejo de la liquidez es inferior, lo que dependiendo de la administración del comercio conduce a mora bancaria en momentos de actividad creciente, y viceversa.

A pesar de que el sector dedicado a la hotelería y restauración registró un nivel de actividad económica aceptable durante 2007 y la primera mitad del año 2008, desde mediados del año 2007 el crecimiento en la morosidad fue superior a la media nacional en casi todos los trimestres; no obstante, para finales de 2009 la caída en la actividad económica era menor y se registraron mejoras en el servicio de la deuda de este sector, que creció a ritmo menor que la media nacional. Dos factores pudieron influir en este resultado: un crecimiento mayor en la morosidad en el resto de actividades del sistema que incrementó la media nacional, o bien una mejora coyuntural en el sector hotelero y de restauración, producto

8 La regulación prudencial de la SUGEF en su Normativa "SUGEF 1-95", indica que "los deudores clasificados bajo el criterio de mora legal, con garantías hipotecarias debidamente constituidas y con una cobertura total de la deuda determinada con avalúos actualizados, no tendrán una clasificación inferior a la categoría C, siempre y cuando, no se hayan acogido al procedimiento de intervención judicial." Es decir no pueden nunca generar un rubro de estimaciones por incobrables mayor al 20% del monto de crédito

de medidas de atracción de turistas nacionales y de reducciones tarifaria a finales del año 2009.

El sector servicios mantuvo durante el período de crisis un crecimiento en su actividad económica bastante aceptable, y los incrementos en la tasa de morosidad que superan a la media nacional vienen generalmente acompañados de crecimientos en el volumen de créditos al día también mayores a la media del país, por lo que los indicadores de morosidad bancaria no necesariamente aumentan. Esto revela que, a pesar de que el sector servicios pudo verse afectado por la crisis, la morosidad que registró, mayor a la media nacional, se debió a la expansión del crédito hacia el sector, es decir, los bancos continuaron colocando recursos en las actividades ligadas a los servicios a pesar de que la morosidad en términos absolutos también creciera, lo que posiblemente influyó en la menor caída del sector servicios a nivel nacional durante el bienio 2008-2009.

Los créditos destinados al consumo representan más del 20% del total de la cartera de crédito, cifra que ha venido disminuyendo en el tiempo, pues en los años 2007 y 2008 representaba cerca del 25%. Durante el período de crisis el consumo perdió cierto dinamismo, no obstante, la tasa de crecimiento del consumo en términos reales a nivel nacional nunca fue negativa. De las actividades a las cuales la banca presta recursos, esta fue una de las más estables en el período de crisis. A raíz de esto, se observa que la morosidad creció muy por debajo de la media nacional hasta la segunda mitad del año 2009, cuando empieza a registrarse un leve crecimiento, superior a la media nacional. Se podría inferir, a la luz de los resultados obtenidos, que la crisis del bienio 2008-2009 impactó el segmento de crédito de consumo en menor medida que a otras actividades económicas.

Uno de los principales hallazgos consistió en determinar, por medio de la descomposición del crecimiento del crédito hacia consumo, que, en los inicios de la crisis, se mantuvo con un crecimiento mayor a la media, mientras que los créditos de consumo en estado de morosidad crecieron menos que la media, es decir, los consumidores aumentaron sus carteras crediticias al inicio de la crisis y las mantuvieron al día. No obstante, conforme avanzaba la crisis, el crecimiento en los créditos al día comenzó a elevarse a menor ritmo que la media nacional, mientras que la morosidad inició su repunte a un ritmo mayor que la media nacional, efecto que podría explicarse por el uso del crédito y los ahorros como medida para hacer frente a situaciones de desempleo o subempleo en el hogar, situación que tendía a degradarse conforme las familias hacían uso de sus ahorros.

Finalmente, y a manera de recomendación, se sugiere que la Superintendencia General de Entidades Financieras, el Banco Central o el Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero, valoren la posibilidad de evaluar los indicadores de riesgo prudencial diferenciando las actividades económicas no solo desde la óptica de la colocación de recursos, sino también tomando en cuenta las fuentes de captación según las diferentes ramas de actividad, de forma tal que se facilite determinar el comportamiento bancario/sectorial ante una crisis. Aunado a ello, se recomienda ligar el comportamiento del mercado inmobiliario a la clasificación del sector de la construcción, reparación y compra de inmueble, de forma tal que su calificación pueda ser menor en caso de que el mercado inmobiliario se encuentra deprimido.

Bibliografía

Anselin, L. (1988): *Spatial econometrics methods and models*. Ed. Kluwer Academic Publishers.

Anselin, L. y Bera, A.K. (1998): *Spatial dependence in linear regression models*, en Ullah, A. y Giles, D. Eds, Handbook of Applied Economic Statistics. Marcel Dekker, New York.

Boarnet, M.G. (1998): “*Spillovers and the Locational Effects of Public Infrastructure*”, Journal of Regional Science, vol. 38, p. 381–400

Case, A.C., Rosen, H.S. y Hines, J.R. (1993): “*Budget spillovers and fiscal policy interdependence: evidence from the states*”, Journal of Public Economics, vol. 52, p. 285-307.

Cliff, A.D.; Ord, J.K. (1981): *Spatial processes: models and applications*. Pion Limited.

Dunn, E.S. (1960): “*A statistical and analytical technique for regional analysis*”, Papers of the Regional Science Association, vol.6, p. 97-112.

Esteban-Marquillas, J.M. (1972): “*Shift and Share analysis revisited*”, Re-

gional and Urban Economics, vol. 2, n° 3, p. 249-261.

Geary, R. (1954): *The contiguity ratio and statistical mapping*, The Incorporated Statistician, vol. 5, p. 115-145.

Hewings, G.J.D. (1976): “On the accuracy of alternative models for stepping-down multi-county employment projections to counties”, Economic Geography, vol. 52, p. 206-217.

Hotelling, H. (1933). Analysis of a complex of statistical variables into principal components. Journal of Educational Psychology, 24, 417-441, 498-520.

Loveridge, S.; Selting, A.C. (1998): A review and comparison of shift-share identities, International Regional Science Review, vol. 21, n° 1, p. 37-58.

Mayor, M.; López, A.J. (2005b): “Nuevos desarrollos del análisis shift-share espacial. Una aplicación al empleo comarcal de Asturias”, XIX Reunión ASEPELT-España,

Actas “Anales de Economía Aplicada” (CD-Rom), Badajoz.

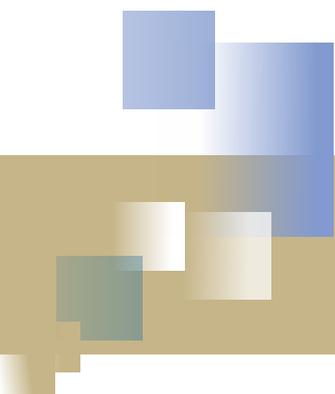
Molho, I. (1995): “*Spatial autocorrelation in british unemployment*”, Journal of Regional Science, vol. 36, n° 4, p. 641-658.

Moran, P. (1948): *The interpretation of statistical maps*, Journal of the Royal Statistical Society B, vol. 10, p. 243-251.

Nazara, S. y Hewings, G.J.D. (2004): “*Spatial structure and Taxonomy of Decomposition in shift-share analysis*”, Growth and Change, vol. 35, n° 4, Fall, p. 476-490.

Paelink, J.H.P. y Klaasen, L.H. (1972): “*Spatial econometrics*. Saxon House.

Lucke Bolaños, Rudolf y Alejandro Miranda Rosales (2011). “*Una aplicación de la metodología Shift Share para la banca costarricense: Medición de los factores del crecimiento del crédito para la banca costarricense*”. San José, Costa Rica: Tesis no publicada para optar por el grado de máster en economía de la Universidad de Costa Rica (inédito).



Tema 4

Desarrollo humano, expresiones y asimetrías regionales

CAPÍTULO 14. DISPARIDAD GEOGRÁFICA DEL DESARROLLO Y CRISIS

CAPÍTULO 15. EFECTOS DE LA CRISIS ECONÓMICA INTERNACIONAL SOBRE LA REGIÓN CHOROTEGA

Disparidad geográfica del desarrollo y crisis

¿Cómo afectó la crisis internacional el desarrollo de los cantones de Costa Rica? Para responder esta pregunta se analiza la dinámica de la distribución del desarrollo de los cantones de Costa Rica, dividida en dos períodos. El primero, comprendido entre 1992 y 2007, analiza si la distribución del desarrollo de los cantones de Costa Rica ha sido un proceso convergente, divergente o persistente en las categorías de desarrollo humano alcanzadas por los cantones. El segundo período, definido entre 2007 y 2009, identifica los efectos de la crisis internacional sobre la anterior dinámica.

De acuerdo con el primer capítulo de este libro (Ulate et al.) el contagio de la crisis internacional se dio tanto por la desaceleración de las exportaciones como por la desaceleración del crédito internacional y de la inversión extranjera directa. Estos cambios determinaron la forma en que el contagio de la crisis internacional afectó la dinámica del desarrollo humano de las regiones y

cantones del país. Este artículo subraya la necesidad de entender esas diferencias como una condición necesaria para la construcción de una agenda que permita enfrentar futuras crisis externas, así como promover acciones de corto y largo plazo que refuercen la convergencia en el desarrollo humano de los cantones.

Los estudios que abordan el tema de la convergencia en el crecimiento económico reconocen que este proceso es lento. Barro (1991) afirma que un país pobre crece más rápidamente que un país rico en el tanto su capital humano, medido como la tasa de matriculación en primaria y secundaria, sea superior al del propio grupo de países pobres. Asimismo, Barro y Sala-i-Martin (1991) analizan la convergencia entre los estados de Estados Unidos y las regiones de Europa y encuentran que la brecha entre un estado o región pobre y uno rico disminuye un 2% anual. “Si la historia de los estados de Estados Unidos y las regiones de Europa son una guía útil, el

¹ Le agradecemos a María Paola Zúñiga (PhD) las sugerencias y referencias al trabajo de Quah

proceso de convergencia va a ocurrir, pero a un paso lento” (Barro y Sala-i-Martin, 1991:108).

Acemoglu y Dell (2009:1) analizan once de los países latinoamericanos y encuentran que la magnitud de las diferencias en el ingreso laboral individual entre municipalidades o regiones es el doble de las observadas entre los países. Además, muestran que la mitad de estas diferencias se explican por diferencias en el capital humano, pero argumentan que, dada la movilidad del capital entre regiones de un país, las diferencias en el capital no deberían ser el factor adicional que explica las diferencias en el ingreso laboral. Acemoglu y Dell (2009) más bien proponen que son las normas y reglas las que definen la forma en que se toman las decisiones colectivas, las cuales determinan las diferencias en la eficiencia productiva y, por ende, en el ingreso laboral. “Las instituciones locales influyen la forma en que se toman las decisiones colectivas locales y regionales, la forma en que interactúan los niveles inferiores de gobierno con el gobierno nacional y la forma cómo se distribuye el poder político en el nivel local ” (Acemoglu y Dell, 2009:1).

Quah (1992:4) sostiene que la convergencia no puede ser estudiada si no se considera simultáneamente la dimensión temporal y transversal del crecimiento del ingreso de los diferentes países o regiones. Este autor argumenta que el análisis de las probabilidades de transición es una forma útil de entender la hipótesis de la convergencia y aplica su metodología para analizar la dinámica de transición del crecimiento del PIB per cápita de 118 países durante 23 años (1962-1985). Quah concluye que las economías convergen hacia una distribución dividida en dos mundos, entre “los que tienen y los que no tienen, donde escapar de la trampa de pobreza es una propuesta con una probabilidad baja, sea en el corto o en el largo plazo.” (Quah, 1993: 9-10).

Este artículo analiza la convergencia no solo en el ingreso, sino también en el desarrollo humano de los países de la región y de los cantones de Costa Rica. Con el objetivo de entender si la dinámica del desarrollo humano de los cantones de Costa Rica difiere de

la observada entre los países de América Latina, se analizan los cambios en el índice de desarrollo humano de quince países latinoamericanos durante un período de quince años, para luego comparar esa dinámica con los cambios observados en los cantones de Costa Rica durante ese mismo lapso de tiempo. Los datos revelan un patrón muy diferente en la distribución del desarrollo de los cantones que la observada entre países. Hay cantones que retroceden o aumentan significativamente su nivel de desarrollo, lo cual no se observa en la evolución de los países latinoamericanos. Los quince países latinoamericanos convergen hacia dos categorías de desarrollo humano, el medio-alto y el alto, mientras que la dinámica del desarrollo humano de los cantones de Costa Rica converge a la categoría de desarrollo medio-alto, pero con mayores divergencias a las observadas entre los países latinoamericanos. Asimismo, el análisis del contagio de la crisis internacional, revela que esta se transmitió de manera diferente entre los cantones y regiones del país.

América Latina: mayor convergencia en el IDH que en sus componentes

Los estudios de convergencia buscan dilucidar si los niveles de ingreso per cápita de los países o regiones pobres convergen hacia los niveles de los países o regiones más ricos. Pero, en este capítulo, se identifican los cambios en la distribución del desarrollo humano en sus tres dimensiones, el ingreso, la salud y la educación, tanto para los países latinoamericanos como para los cantones de Costa Rica. A partir de la metodología de Quah (1992, 1993) nos preguntamos si la dinámica de la distribución del Índice de Desarrollo Humano (IDH) de las economías latinoamericanas durante el período comprendido entre 1992 y 2007 converge a la categoría de alto desarrollo humano o si, más bien, se observa el patrón encontrado por Quah de una división entre países pobres y ricos.

Para realizar el análisis se usan las cuatro categorías del Índice de Desarrollo Humano² definidas por la Organización de las Naciones Unidas, a saber:

2 En el año 2010 el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo varió la metodología de cálculo del Índice de Desarrollo Humano. Sin embargo, aquí se mantiene la serie original debido a que los cálculos a escala cantonal siguen la metodología original.

Cuadro N° 14.1

Matriz de transición del Índice de Desarrollo Humano para América Latina 1992-2007

Año	Categoría	2007					Total
		1	2	3	4	5	
1 9 9 2	1	0	0	0	0	0	0
	2	0	0	Bolivia El Salvador Guatemala Honduras Nicaragua	0	0	5
	3	0	0	0	Brasil, Colombia Costa Rica, Ecuador, México Panamá, Uruguay Venezuela	0	8
	4	0	0	0	Argentina, Chile	0	2
	5	0	0	0	0	0	0
Total		0	0	5	10	0	15

Fuente: Elaboración propia a partir de los Informes de Desarrollo Humano.

1. **Muy alto** si el valor del índice es mayor que 0.9
2. **Alto** si el valor del índice está entre 0.8 y 0.899
3. **Medio** si el valor del índice está entre 0.5 y 0.799.
Esta categoría se dividió en dos:
 - **Medio-alto** si el valor del índice está entre 0.65 y 0.799
 - **Medio-bajo** si el valor del índice está entre 0.5 y 0.6499
4. **Bajo** si el valor del índice es menor que 0.5

La comparación entre los quince países de América Latina muestra que en el período comprendido entre el año 1992 y el año 2007, Bolivia, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua cambiaron su categoría de un desarrollo humano medio-bajo en 1992 a uno medio-alto en el 2007. Además, Chile y Argentina se mantuvieron en la categoría de un desarrollo humano alto, mientras que el resto de los países analizados alcanzaron a estos dos países anteriores.

Aunque todavía quedan cinco países en la categoría de desarrollo medio-alto, pareciera que los países latinoamericanos convergen hacia un nivel alto de desarrollo humano.

También es interesante observar que la persistencia en una misma categoría de desarrollo humano es baja ($p = 0,133$), pues solo Argentina y Chile permanecieron en la misma categoría, tanto en 1992 como en 2007. Sin embargo, se trata de un estado de desarrollo humano alto y no de persistencia en un estado de pobreza.

Salud: persistencia en las categorías

Si se analiza cada uno de los componentes del IDH, entonces la convergencia observada anteriormente disminuye. En el Índice de Esperanza de Vida de los países latinoamericanos se observa una convergencia hacia dos categorías, media-alta y alta.

Cuadro N° 14.2

Matriz de transición del Índice de Esperanza de Vida para América Latina 1992-2007

Año	2007					Total	
	Categoría	1	2	3	4		5
1 9 9 2	1	0	0	0	0	0	
	2	0	0	Bolivia	0	0	
	3	0	0	Brasil Colombia El Salvador Guatemala Honduras Nicaragua	Argentina Ecuador México Uruguay Venezuela	0	
	4	0	0	0	Chile Costa Rica Panamá	0	
	5	0	0	0	0	0	
Total		0	0	7	8	0	15

Fuente: Elaboración propia con datos del PNUD.

Además, se observa un nivel de persistencia mayor, ya que la probabilidad de permanecer en la misma categoría es 0,6. Es decir, nueve de los quince países permanecieron en la misma categoría en 1992 y en 2007. Bolivia, que era el país más rezagado, aumentó de un nivel medio-bajo a un nivel medio-alto, mientras que Argentina, Ecuador, México, Uruguay y Venezuela alcanzaron el nivel alto que mantuvieron Chile, Costa Rica y Panamá.

Educación: mayor disparidad

En el componente de educación, lo primero que destaca es que la persistencia, aunque es mayor a la observada en el IDH, es mucho menor que en el componente de salud, pues solo cinco de los quince países, permanecieron en la misma categoría entre el año 1992 y el 2007. Estos países son Colombia, Costa Rica, Ecuador México y Panamá.

Cuadro N° 14.3

Matriz de transición del Índice de Educación para América Latina 1992-2007

Año	Año 2007					Total	
	Categoría	1	2	3	4		5
1 9 9 2	1	0	0	0	0	0	
	2	0	0	El Salvador Guatemala Nicaragua	0	0	
	3	0	0	0	Bolivia, Brasil Honduras	0	
	4	0	0	0	Colombia Costa Rica Ecuador México Panamá	Argentina Chile Uruguay Venezuela	
	5	0	0	0	0	0	
Total		0	0	3	8	4	15

Fuente: Elaboración propia con datos del PNUD.

También se observa que, en esta dimensión del desarrollo, la convergencia es aún menor que en el caso de la salud. Si bien la mayoría de los países alcanzó el nivel alto, otros países como Argentina, Chile, Uruguay y Venezuela lograron el nivel de muy alto, mientras que El Salvador, Guatemala y Nicaragua apenas lograron aumentar de un nivel medio-bajo en 1992 a un nivel medio-alto en 2007.

Bienestar material: tres categorías distintas

En 1992 los países se distribuían en dos categorías del índice del ingreso, la medio-baja y la medio-alta y, para 2007, se amplió la distribución hasta la categoría

alta. La mayoría de los países mantuvieron la misma categoría del año 1992, y solo Ecuador, El Salvador, Argentina, Chile, México y Venezuela lograron pasar a una categoría más alta. Los dos primeros países avanzaron al nivel medio-alto alcanzando a Brasil, Colombia, Costa Rica, Panamá y Uruguay, mientras que los cuatro últimos países se separaron del grupo anterior y pasaron a la categoría de alto desarrollo en el bienestar material. En esta dimensión del desarrollo la persistencia es igual a la del Índice de Esperanza de Vida, pues la probabilidad de permanecer en la misma categoría es de 0,6, y cuatro países (Bolivia, Guatemala, Honduras y Nicaragua) persisten en un nivel de ingreso medio-bajo.

Cuadro N° 14.4

Matriz de transición del PIB per cápita para América Latina 1992-2007

Año	Categoría	2007					Total
		1	2	3	4	5	
1 9 9 2	1	0	0	0	0	0	0
	2	0	Bolivia Guatemala Honduras Nicaragua	Ecuador El Salvador	0	0	6
	3	0	0	Brasil Colombia Costa Rica Panamá Uruguay	Argentina Chile México Venezuela	0	9
	4	0	0	0	0	0	0
	5	0	0	0	0	0	0
Total		0	4	7	4	0	15

Fuente: Elaboración propia con datos del PNUD.

En conclusión, se observa una mayor convergencia entre países cuando se analiza el Índice de Desarrollo Humano que cuando se analizan sus diferentes componentes. También es importante destacar que, en ninguna de las tres dimensiones del desarrollo, se observa que un país logre saltar dos categorías, mostrando que el cambio es lento, si es que se da. El índice que mide las oportunidades materiales es el único que muestra países estancados en un nivel medio-bajo y, a diferencia de los resultados de Quah, la categoría

de medio-alto es muy importante en esta distribución del desarrollo de los países latinoamericanos.

Durante quince años Costa Rica aumentó una categoría en el Índice de Desarrollo Humano. ¿Quiere decir esto, entonces, que en el interior de Costa Rica todos los cantones avanzaron una categoría en su desarrollo humano? Para responder esta pregunta, a continuación se analiza la distribución de la dinámica del desarrollo humano de los ochenta y un cantones del país.

Dinámica del desarrollo dentro de un país

Según Barro (1991) y Barro y Sala-i.Martin (1991), las diferencias en la dinámica del ingreso per cápita entre países se explican por las diferencias en gobernabilidad, transparencia en la política pública, en las facilidades que ofrecen los países para la movilidad del capital y en la efectividad y acceso de su población a los sistemas de educación y de salud.

Costa Rica es un régimen republicano donde la mayoría del gasto público es ejecutado desde el gobierno central y los gobiernos locales no emiten legislación alguna. En este sentido, cabría esperar que dentro de un país y, especialmente, en Costa Rica, se observe un mayor proceso de convergencia y menor persistencia, pues se supone que la política pública es la misma para las regiones y hay libre movilidad del capital y de las personas. Sin embargo, como lo mencionan Barro y Sala-i-Martin (1991:126), si las personas no tuvieran que asumir los costos de una migración, entonces la libre movilidad de las personas lograría la igualdad del ingreso per cápita, pues se trasladarían de un lugar de bajos salarios hacia otro de mayor salario. Pero estos costos existen y contribuyen a que los cambios en la densidad poblacional ante diferencias en el ingreso per cápita de las regiones sean muy lentos. Por otro lado, Acemoglu y Dell (2009) enfatizan la importancia que tienen las diferencias en la eficiencia productiva entre países y entre regiones, las cuales se generan por diferencias en las normas y en las relaciones entre los gobiernos locales y el gobierno nacional.

Con el propósito de conocer la dinámica de la distribución del desarrollo de los cantones de Costa Rica, se distribuyeron los cantones en las mismas categorías utilizadas para los países en la sección anterior. Para los cantones se utilizan las estimaciones del Índice de Desarrollo Humano a escala cantonal realizados por el PNUD en Costa Rica³. La pregunta que nos interesa responder es, ¿cuán parecida es la dinámica en la distribución del IDH entre los cantones

a la observada entre los países latinoamericanos? La respuesta es que difiere claramente. Costa Rica, como país, mostró un avance en el IDH, pero la distribución del desarrollo entre sus cantones revela una mayor divergencia. En 1992 los cantones de Costa Rica estaban divididos en tres mundos y esto aumentó a cuatro categorías en 2007⁴.

En el año 1992 la mayoría de los cantones se ubicó en la categoría de ingreso medio-bajo y medio-alto, categorías 2 y 3 en el Cuadro 14.5, mientras que en 2007 la mayoría de los cantones convergieron a la categoría de desarrollo humano medio-bajo y medio-alto, categorías 3 y 4 en el cuadro 14.5. Pero, a diferencia del año 1992, ahora hay cinco cantones que alcanzaron la categoría de muy alto desarrollo humano, estos son Escazú, Montes de Oca, Flores, Santo Domingo y Belén, y ningún cantón se encuentra en la categoría de bajo desarrollo humano. No obstante lo anterior, el 77,7% de los cantones sigue estando por debajo del nivel de alto desarrollo humano alcanzado por Costa Rica en el año 2007.

La probabilidad de subir al menos una categoría en el desarrollo humano del cantón es alta

La probabilidad de que un cantón aumente su nivel de desarrollo humano en un lapso de quince años es muy alta, ya que solo 14,8% de los cantones permanecieron en el mismo nivel y ninguno retrocedió. Por ejemplo, hay cinco cantones, Talamanca, Buenos Aires, Tarrazú, Los Chiles y La Cruz, que dejaron la categoría de bajo desarrollo humano que tenían en el año 1992 y pasaron a la de desarrollo humano medio-bajo, categoría 2 en el Cuadro 14.5. Más aún, cuarenta cantones lograron alcanzar la categoría de desarrollo humano medio-alto y ocho cantones pasaron a la categoría 4 de desarrollo humano alto. Lo anterior no quiere decir que los ciudadanos de un cantón necesariamente tengan que esperar quince años para experimentar un aumento en las oportunidades de salud, educación e ingreso, pues hay dieciséis cantones que, en ese mismo lapso de tiempo, lograron saltar dos posiciones en su desarrollo humano.

3 Agradecemos al Programa de Naciones Unidas por facilitarnos la actualización a 2009 del Índice de Desarrollo Humano Cantonal para Costa Rica.

4 También se analizaron México y Brasil. Estos dos países difieren de Costa Rica, no solo en tamaño, sino también en su organización política. Por ejemplo, Brasil es una república federal compuesta por la unión de 26 Estados Federados y el distrito federal, con un total de 5.564 municipios. Además está en la categoría de Desarrollo Humano Alto pero, al igual que en Costa Rica, se observan diferencias y persistencia en el desarrollo humano de sus municipios.

Cuadro N° 14.5

Matriz de transición de los cantones de Costa Rica 1992-2007
Índice de Desarrollo Humano

Año	2007					Total cantones	
	Categoría	1	2	3	4		5
1992	1	0	5	7	0	0	12
	2	0	3	40	4	0	47
	3	0	0	8	8	5	21
	4	0	0	0	1	0	1
	5	0	0	0	0	0	0
Total cantones		0	8	55	13	5	81

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del PNUD (2011)

¿Por qué difiere la dinámica en la distribución del desarrollo humano cantonal?

El desarrollo de un país es un proceso lento. Las matrices de transición de los países latinoamericanos, analizadas anteriormente, revelan que la probabilidad de que un país salte dos categorías en el Índice de Desarrollo Humano, es cero. En quince años Costa Rica aumentó una categoría en el IDH, pero en la dinámica de la distribución del desarrollo humano de los cantones, algunos sí saltaron dos categorías. De acuerdo con la experiencia reciente de Costa Rica, hay una probabilidad de 0,197 de avanzar dos categorías en un lapso de quince años.

Avances en el desarrollo humano

Hay siete cantones que lograron salir de un bajo desarrollo humano en 1992 para alcanzar un desarrollo humano medio-alto en 2007 (ver Cuadro 14.5); estos son: Acosta, de la Región Central, Upala, Guatuso y Sarapiquí, de la Región Huetar Norte, Osa y Coto Brus, de la Región Brunca y Garabito, del Pacífico Central Este salto se dio primordialmente por avances en educación y salud pues, con la excepción de Osa y Garabito, cinco de ellos aún mantenía la categoría más baja del Índice de Bienestar Material en el año 2007. Así, por ejemplo, ese año Guatuso y Sarapiquí tenían la categoría más alta en el Índice de Esperanza de Vida (nivel 5) y la más baja en el de

bienestar material (nivel1), y Acosta la categoría más alta (5) en el Índice de Conocimiento y la más baja en el de bienestar material. En estos casos, la ampliación de oportunidades en salud y educación se debe a la política pública y no a la dinámica del mercado.

En los casos de Osa y Garabito sí hubo un cambio en las oportunidades económicas. Estos dos cantones experimentaron un crecimiento de la actividad turística y un incremento de la inversión. Si bien el mercado ha desarrollado estas nuevas oportunidades, también es cierto que este proceso es una respuesta a una política pública de promoción del turismo ecológico que ha desarrollado el país en las últimas décadas. La fuerza que atrae la inversión y las oportunidades de empleo resultan de una combinación de las particularidades de los ecosistemas ubicados en estos cantones, el desarrollo de la industria de los servicios y de la promoción pública de la actividad turística.

Los cantones de Puriscal, Mora, Santa Bárbara y Tibás también subieron dos categorías para alcanzar en 2007 un alto desarrollo humano. El primero de ellos logra esto principalmente por aumentar dos categorías en salud y educación, mientras que los tres restantes muestran un avance en educación y salud, pero su mejora se debe, principalmente, al aumento de dos categorías en el Índice de Bienestar Material. Todos son cantones de la Región Central, pero dos de ellos, Mora y Santa Bárbara, además están próximos a las zonas de inversión de alta tecnología que ha venido impulsando el gobierno desde mediados de los noventa.

Asimismo, los cinco cantones que logran dar el salto a la categoría de muy alto desarrollo humano, son todos cantones asociados o cercanos al desarrollo de la inversión en alta tecnología. En Belén se encuentra la empresa Intel, en Montes de Oca está la Universidad de Costa Rica, y Escazú, Flores y Santo Domingo son cantones que están próximos a Belén, al Aeropuerto Internacional Juan Santamaría, a los desarrollos de centros de oficinas y a otras zonas de inversión extranjera. En estos casos el avance en las oportunidades en salud y educación se acompañó de un incremento importante en el ingreso. Por ejemplo, Montes de Oca dio un salto de cuatro categorías, Flores y Santo Domingo de tres y Belén de dos categorías en el Índice de Bienestar Material.

Persistencia en el desarrollo humano

A diferencia de los avances en el desarrollo humano de los cantones anteriores, hay tres cantones atrapados en la categoría de desarrollo humano medio-bajo. Es decir, durante esos quince años Alajuelita, León Cortés y Matina no lograron superar su categoría de desarrollo humano medio-bajo.

Alajuelita no logró aumentar de categoría en ninguna de las tres dimensiones del desarrollo. León Cortés retrocedió en salud aunque aumentó una categoría en educación y Matina logró avanzar una categoría en salud y dos niveles en educación, pero los tres cantones se mantuvieron en el nivel más bajo del Índice de Bienestar Material. Estos tres cantones están relacionados con dinámicas económicas muy diferentes: Alajuelita está en la Gran Área Metropolitana mientras que León Cortés y Matina son cantones agrícolas, ubicados en regiones productoras de café y banano, respectivamente.

Los ocho cantones que tampoco cambiaron de categoría y se mantuvieron en un desarrollo medio-alto, fueron: San José, Desamparados, Goicoechea, Alajuela, Atenas, Alfaro Ruiz, Coronado y Cartago. San José es la capital del país, situación que debería otorgarle una ventaja relativa frente a los demás cantones, sin embargo los resultados del Índice de Desarrollo Humano muestran lo contrario.

Los componentes del desarrollo humano

Sen define el desarrollo como “un proceso de expansión de las libertades reales que disfrutaban las personas” (Sen, 1999: 3). Pero este autor argumenta que, si bien el crecimiento económico es un factor importante para ampliar esas libertades, no es el único, porque las libertades políticas, las facilidades económicas, la garantía de transparencia, las oportunidades sociales y la seguridad protectora también amplían las libertades (Sen, 1999: 10). Por lo tanto, para este autor la libertad se refiere tanto al proceso de decisión como a las oportunidades, y la capacidad que tienen las personas para alcanzar resultados que valoran y que tienen razón para hacerlo puesto que les permiten llevar la vida que ellas quieren liderar (Sen, 1999: 291-293).

El Índice de Desarrollo Humano Cantonal busca cuantificar las oportunidades sociales y las facilidades económicas que tienen las personas de un cantón por medio del Índice de Esperanza de Vida, el Índice de Conocimiento y el Índice de Bienestar Material, respectivamente. (PNUD 2007:53). Esta metodología emula la utilizada en el cálculo del Índice de Desarrollo Humano de los países y, en lugar de utilizar el producto interno bruto del cantón, utiliza el consumo eléctrico residencial⁵.

El Panel 14.1 muestra la matriz de transición de los cantones para las tres dimensiones anteriores. En él podemos apreciar que hay, claramente, una diferencia en la dinámica de salud, educación y bienestar material.

El Índice de Esperanza de Vida (IEV) mide la longevidad y calidad de la salud humana. En 1992, el desarrollo en salud ya era alto, pues 80 de los 81 cantones se ubicaban en las categorías 3 y 4. Quince años después, el IEV es mayor para 42 cantones y, además, hay doce que alcanzaron la categoría más alta. Es decir, la probabilidad de avanzar una o más categorías en salud es de 0,59 y, además, hay cuatro cantones, a saber, Puriscal, Flores, Sarapiquí y Guatuso, que avanzaron dos categorías para llegar a la categoría más alta del IEV. Sin embargo, hay siete cantones que retrocedieron, lo que hace que la convergencia sea menor que antes. Es decir, en la categoría media-alta solo Talamanca ex-

5 Para ver la metodología de cuantificación del Índice de Desarrollo Humano Cantonal consultar PNUD 2007 y 2011

Panel 14.1

Matrices de transición de los cantones de Costa Rica 1992-2007

Índice de Esperanza de Vida

Año	2007					Total cantones	
	Categoría	1	2	3	4		5
1992	1	0	0	0	0	0	
	2	0	0	1	0	1	
	3	0	0	13	29	46	
	4	0	0	7	19	34	
	5	0	0	0	0	0	
Total cantones		0	0	21	48	12	81

Índice de Conocimiento

Año	2007					Total cantones	
	Categoría	1	2	3	4		5
1992	1	0	2	7	3	0	12
	2	0	0	18	14	4	36
	3	0	0	5	18	4	27
	4	0	0	0	4	2	6
	5	0	0	0	0	0	0
Total cantones		0	2	30	39	10	81

Índice de Bienestar Material

Año	2007					Total cantones	
	Categoría	1	2	3	4		5
1992	1	20	28	12	3	1	64
	2	0	3	5	3	2	13
	3	0	0	0	2	1	3
	4	0	0	0	0	1	1
	5	0	0	0	0	0	0
Total cantones		20	31	17	8	5	81

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del PNUD (2011)

perimentó una mejoría para llegar ahí, pues el resto son cantones estancados o que retrocedieron. Estos resultados deberían ser objeto de atención por parte de quienes formulan o ejecutan las políticas públicas, para entender a qué se debe el deterioro de este indicador de la salud. Los cantones que retrocedieron son: León Cortés, Atenas, Nicoya, Santa Cruz, Carrillo, Abangares, Chorotega, Golfito y Corredores.

El Índice de Conocimiento (IC) mide el nivel educativo de los cantones mediante dos componentes, la tasa de alfabetización de adultos y la tasa neta de matriculación. Este índice es más dinámico que los de salud y bienestar material, pues la probabilidad de que un cantón se mantenga en la misma categoría en

educación es de solo 0,11, mientras que en salud es 0,395 y en bienestar material es 0,284.

Este índice tiene un comportamiento muy interesante, ya que 72 cantones aumentan de categoría y, además, mejora la convergencia, pues en 1992 el 78% de los cantones se agrupaba en las categorías 2 y 3, mientras que en 2007 el 85% se agrupa entre las categorías 3 y 4. Así, por ejemplo, los doce cantones que estaban en la categoría más baja en 1992, subieron una, dos y hasta tres categorías: Turrubares, Osa y Jiménez lograron saltar tres categorías alcanzando el nivel 4 (alto desarrollo); Upala, Los Chiles, Guatuso y Sarapiquí, en la Región Huetar Norte y Oreamuno, La Cruz y Matina, avanzaron dos categorías, alcanzando el nivel

3 o medio-alto. Finalmente, Buenos Aires y Talamanca avanzaron una categoría, aunque siguen siendo los dos cantones más rezagados en educación, pues en 2007 eran los únicos en la categoría medio-baja.

Por otro lado, de los diez cantones que alcanzaron la categoría de muy alto desarrollo en educación, Flores y Montes de Oca ya tenían un nivel alto (4) en 1992, pero Puriscal, Acosta, Nicoya y Puntarenas tenían un desarrollo medio-bajo(2) y Santa Cruz, Palmares, El Guarco y Santo Domingo un desarrollomedio-alto (3). Dado que la educación primaria es pública, gratuita y obligatoria, estos resultados reflejan las decisiones de política pública en educación. De acuerdo con Barro y Sala-i-Martin, el avance en educación aumenta las probabilidades de obtener un mayor ingreso en el futuro, por lo que ahora interesa analizar el comportamiento del Índice de Bienestar Material.

El Índice de Bienestar Material (IBM) cuantifica las oportunidades económicas que tienen las personas del cantón para llevar la vida que desean liderar. La matriz de transición del IBM muestra una concentración inicial en la categoría baja y medio-baja, pues en 1992, el 95% de los cantones se encontraban en esas categorías. Quince años después esa concentración se redujo a un 63%, es decir, quedan 51 cantones en las categorías de bajo y media-bajo bienestar material. No obstante lo anterior, la probabilidad de mejorar el bienestar material de un cantón es de 0,716, pues 58 cantones mejoraron su posición en este lapso de tiempo. Sin embargo, la distribución de esa mejoría es desigual y los cantones se distribuyen entre todas las categorías posibles. Hay cinco cantones (Escazú, junto con Belén, Santa Ana, Santo Domingo y Montes de Oca) que ocupan la categoría de IBM muy alto.

Los cambios en la categoría de bienestar material se asocian al desarrollo de actividades económicas relacionadas con las zonas francas de inversión extranjera directa en servicios y alta tecnología, con la expansión turística o con la presencia de alguna otra actividad que sea suficientemente importante como para convertirse en una fuerza centrípeta de atracción de otras actividades a su alrededor. En 1992 todos los cantones de la provincia de Heredia, con la única excepción de Belén, se encontraban en la categoría de bajo y medio-bajo desarrollo de bienestar material. En 2007 todos esos cantones, con la excepción de Sarapiquí, lograron superar esa categoría.

Asimismo, cabe recalcar un caso extraordinario, Montes de Oca, cuyo IBM aumenta cuatro categorías, pasando de la más baja (1) a la categoría más alta

(5). En 1992 este cantón mostraba una disparidad entre un alto desarrollo en educación y salud y un bajo desarrollo en el bienestar material. En Montes de Oca se encuentra la Universidad de Costa Rica, lo cual probablemente explica ese cambio. No es por casualidad que el proceso de expansión de las universidades privadas gira alrededor del cantón de Montes de Oca. Lo anterior, junto con la expansión de urbanizaciones de ingresos medios y altos, son factores que explican ese cambio acelerado que se dio en Montes de Oca en esos quince años.

Asimismo, en 1992 todos los 39 cantones que están fuera de la Región Central se encontraban en las dos categorías más bajas del Índice de Bienestar Material. Quince años después, solamente ocho de ellos, Orotina, Atenas, Esparza, Puntarenas, Liberia, Cañas, Osa y Golfito, lograron superar esas categorías. Algunos de estos cantones han estado ligados al desarrollo turístico y otros tienen una actividad propia, como es el Depósito libre de Golfito.

No obstante lo anterior, hay veinte cantones en el país para los cuales el crecimiento económico de quince años no se tradujo en un cambio en la categoría de bajo bienestar material. Alajuelita es el único cantón de la GAM en esta situación, el resto son cantones principalmente agrícolas distribuidos en la Región Central, como Tarrazú, Acosta, León Cortés, Naranjo y Poás, en la Región Brunca, Coto Brus y Buenos Aires, y prácticamente todos los cantones de las regiones Huetar Norte y Huetar Atlántica. En la Región Pacífico Central no hay ningún cantón estancado en un bajo nivel de desarrollo material y en la Región Chorotega solo La Cruz. Sin embargo, aún dentro de este grupo de cantones hay diferencias importantes, pues algunos de ellos tienen un ritmo de crecimiento del Índice de Bienestar Material muy alto, mientras que otros están estancados o más bien decrecieron.

Razones para las diferencias en el bienestar material

¿Por qué hay diferencias entre cantones en la dinámica del crecimiento económico? De acuerdo con Acemoglu y Dell (2009), estas se explican porque hay normas y reglas que definen la forma en que los gobiernos locales toman las decisiones colectivas, las cuales inciden sobre la eficiencia productiva y, por ende, sobre el ingreso laboral. Para Barro, estas se deben a las diferencias en el nivel de educación. Además, según Barro y Sala-i-Martin

(1991) los costos asociados al traslado de domicilio contribuyen a que la convergencia en el ingreso sea más lenta. Aquí se propone considerar también las especificidades del lugar y las destrezas particulares del mercado laboral. Para Krugman (1999) hay factores como la densidad y destrezas del mercado laboral que atraen la operación de empresas al lugar, convirtiéndose en una fuerza centrípeta que genera un proceso acumulativo y creciente. Según este autor, las expectativas de un empleo, a su vez, atraen más fuerza laboral con las destrezas requeridas, generando una dinámica creciente de inversión y fuentes de empleo. En resumen, el nivel de desarrollo de un cantón es una combinación de las políticas del gobierno central, particularmente en educación, salud e infraestructura, de la relación con los gobiernos locales y de las características propias del lugar que le permiten generar una actividad económica propia. El Índice de Competitividad Cantonal (ICC) (Ulate et al. 2009) nos da una idea de las ventajas relativas que tiene el cantón para desarrollar actividades productivas. Este índice cuantifica la posición relativa de los cantones en ocho áreas o pilares.⁶

La producción del cantón puede estar asociada a la agricultura, productos de exportación, a la actividad turística, a la exportación de alta tecnología y a los servicios. Lo importante es que la interacción de estos factores se refleja en un ingreso creciente y en una creación dinámica de empleos formales en el cantón y sus alrededores. Por ejemplo, Santa Ana ocupa la posición número quince en el ICC y Belén el segundo lugar entre los 81 cantones del país. En Santa Ana los empleos formales pasaron de representar un 49% de la oferta laboral del cantón en el año 2000 a un 125,9% en 2007. En Belén esta proporción aumentó de un 166,3% a un 200,8%. Heredia es el quinto cantón en el Índice de Competitividad Cantonal (ICC) y los demás cantones de esta provincia destacan en el ICC por su infraestructura, el clima empresarial y la calidad de vida. De igual forma, en todos los cantones de la provincia de Heredia, con la excepción de Sarapiquí, también crecieron las oportunidades de empleo formal con respecto a su fuerza laboral (ver Anexo 14.1). Precisamente estos cantones de Heredia se aproximan al nivel de bienestar material de Escazú a una tasa promedio del 9% anual. Sin embargo, esta dinámica se detiene en Alajuelita y Desamparados. A pesar de que creció el empleo formal como proporción

de su fuerza laboral en ambos cantones, el primero se aleja de Escazú en términos del Índice de Bienestar Material a una tasa promedio anual del -1,7% y el segundo al -0,2%. Según el ICC Alajuelita tiene una ventaja relativa en el mercado laboral, específicamente en el tamaño de su fuerza laboral, pero una desventaja relativa en el tamaño de su mercado, en el desempeño de su gobierno local y en la calidad de vida.

En el lado este de la Gran Área Metropolitana se encuentra el cantón de Montes de Oca, el cual tiene como fuerza centrípeta la educación superior. Esta inició en los años cincuenta con la Universidad de Costa Rica, posteriormente la Universidad Estatal a Distancia y, recientemente, con la instalación de varias universidades privadas, así como de otros servicios. Precisamente este cantón ocupa el primer lugar en el pilar de innovación del Índice de Competitividad Cantonal (ICC), el cuarto en infraestructura y entre los primeros once lugares en el pilar laboral, gobierno y clima empresarial. Esta ventaja relativa explica el crecimiento de los empleos formales en este cantón, los cuales superan la fuerza laboral del cantón en un 171,5%.

Este proceso creciente de creación de empleos formales se observa en la mayoría de los cantones que mostraron un incremento de más de una categoría en el Índice de Bienestar Material (ver Anexo 14.1). Por el contrario, en aquellos cantones persistentes en una categoría baja o media baja de bienestar material, esta proporción de empleos formales varió muy poco o más bien disminuyó. El único caso que no sigue este comportamiento es Nandayure, el cual experimenta un crecimiento alto en el Índice de Bienestar Material que le permitió salir de esta categoría en 2009.

¿De qué forma afectó el contagio de la crisis internacional la anterior dinámica de la distribución del desarrollo de los cantones de Costa Rica? Estos efectos dependieron, en gran medida, de las características de los canales de transmisión, que son principalmente dos: el canal real, que se refiere a la venta de bienes y servicios al exterior, y el canal financiero, por donde fluyen las transacciones de crédito, inversiones y demás activos financieros. Se busca entender primero el comportamiento regional de estas variables para luego analizar, específicamente, qué efectos tuvieron sobre la generación de empleos formales en ciertos cantones seleccionados.

6 Los ocho pilares son el económico, el gobierno local, la infraestructura, la innovación, el clima empresarial, el laboral, el ambiental y la calidad de vida.

El contagio de la crisis internacional en las regiones y cantones de Costa Rica

El país enfrentó los efectos del contagio de la crisis internacional a partir de 2008 y, especialmente, en el año 2009. Como se mostró en el capítulo uno de este libro, el contagio de la crisis internacional no fue similar entre países. De igual manera, en este apartado se muestra que tampoco lo ha sido entre las regiones⁷ y cantones del país. La intensidad con que se transmitió la crisis internacional dependió de factores locales relacionados con las actividades económicas de cada cantón, como por ejemplo, la diversidad de productos, la diversidad de mercados de exportación, la expansión inmobiliaria asociada a la actividad turística y la exportación de alta tecnología.

La disminución de la demanda externa de los bienes y servicios producidos en Costa Rica es uno de los principales canales por donde se transmitió la crisis internacional. Efectivamente, las exportaciones totales se redujeron un 9,3% en 2009. Sin embargo, hay una concentración geográfica en el origen de esas ventas externas, pues el 75% de ellas proviene de la Región Central. El comportamiento de esta región marca el promedio nacional. La segunda región en importancia es la Huetar Atlántica, cuyas exportaciones representan el 11,1% y consisten principalmente en banano. El 13,4% de las restantes exportaciones provienen de las demás regiones del país, las cuales tienden a concentrarse en ciertos productos y destinos. Por ejemplo, las exportaciones de la Región Huetar Norte representan solamente el 3,1% del total de exportaciones del país, pero el 85% de ellas se concentra en tres productos, a saber, la piña, los jugos y concentrados de frutas y la yuca. Los principales mercados de destino de esas exportaciones son Estados Unidos, 42,4% y Europa, con un 47,3%. (PROCOMER, 2009: 193). La estructura de las exportaciones es similar en el resto de las regiones del país, en las cuales la importancia relativa de las ventas externas es baja, a saber, Chorotega (2,3%), Brunca (2,5%) y Pacífico Central (2,9%)⁸, pero se concentra en ciertos productos y destinos.

El segundo canal de contagio de la crisis es el vínculo financiero. Tal y como se señaló en el capítulo

primero de este libro, estos vínculos externos se desarrollan a través del crédito internacional y de la inversión extranjera directa. Precisamente, el Informe del Banco Central de 2008 sobre los flujos de inversión extranjera directa hacia Costa Rica, establece que, de la inversión extranjera directa que ingresó al país en el año 2007, el sector inmobiliario recibió el 34% y el turístico el 17,4%. Por eso no sorprende que el contagio de la crisis internacional también afectara la construcción en Costa Rica. Adicionalmente, un 55% de las inversiones inmobiliarias provenían de Estados Unidos (Banco Central 2008), lo que también explica la coincidencia de la fase de expansión y contracción en los metros cuadrados anuales de construcción en el país con la crisis internacional.

La importancia relativa de esos vínculos difiere entre las regiones. Como se mostró en el capítulo uno de este libro, el contagio de la crisis internacional no fue similar entre países, aquí se argumenta que tampoco lo ha sido entre los cantones del país. A continuación, se analizan los cambios en la evolución de estos canales en cada región.

Contagio pero a diferentes velocidades

El Panel 14.2 muestra el contagio de la crisis internacional a partir de la evolución de tres variables diferentes: las exportaciones, la inversión y el empleo. Lo primero que destaca es que, a partir de 2007, la demanda de exportaciones se deterioró en todas las regiones del país, disminuyó la cantidad de metros cuadrados de construcción y se redujo la creación de empleos formales. El Panel 14.2 muestra la magnitud del contagio para las diferentes regiones del país. Las exportaciones nacionales se desaceleraron en el año 2007, prácticamente no crecieron en 2008 y decrecieron un 9,3% en el año 2009. El número de metros cuadrados de construcción en el país cayó un 38% en 2009, después de crecer a tasas superiores al 10% anual en los años previos a la crisis. La tasa de crecimiento del empleo formal a nivel nacional, medida como el número de trabajadores asegurados, era de un 9,3% en 2007 y se redujo a 0,3% en 2008 pero, a diferencia de las variables anteriores, esta sí se recuperó en 2009, al crecer un 4,5%.

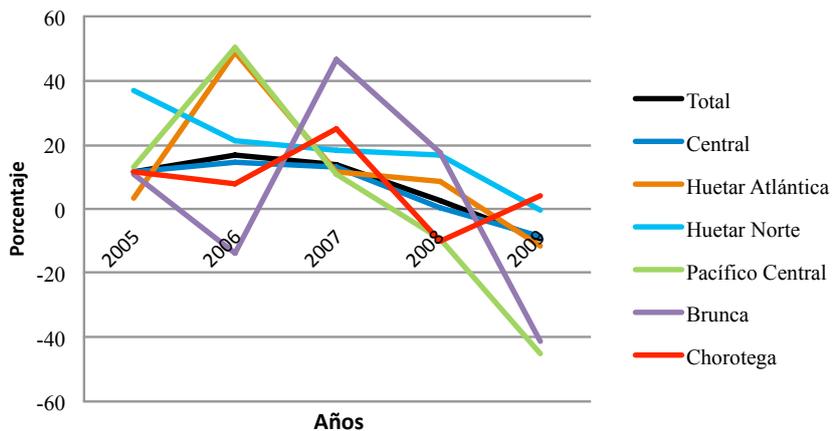
7 El Sistema de Regionalización del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica fue derogado mediante el Decreto Ejecutivo N° 33273-PLAN del 07 de agosto de 2006. Sin embargo, el INEC aún agrega estadísticas manteniendo la regionalización del Decreto No.160068-PLAN-15 de febrero de 1985, La Gaceta No.59-Marzo de 1985, mientras que PROCOMER utiliza una regionalización un poco distinta, por lo tanto los datos no son totalmente comparables. Esas diferencias serán comentadas en el texto cuando corresponda.

8 Datos del año 2007. De acuerdo con PROCOMER hay un 2,7% de las exportaciones que no están clasificados en ninguna de las regiones.

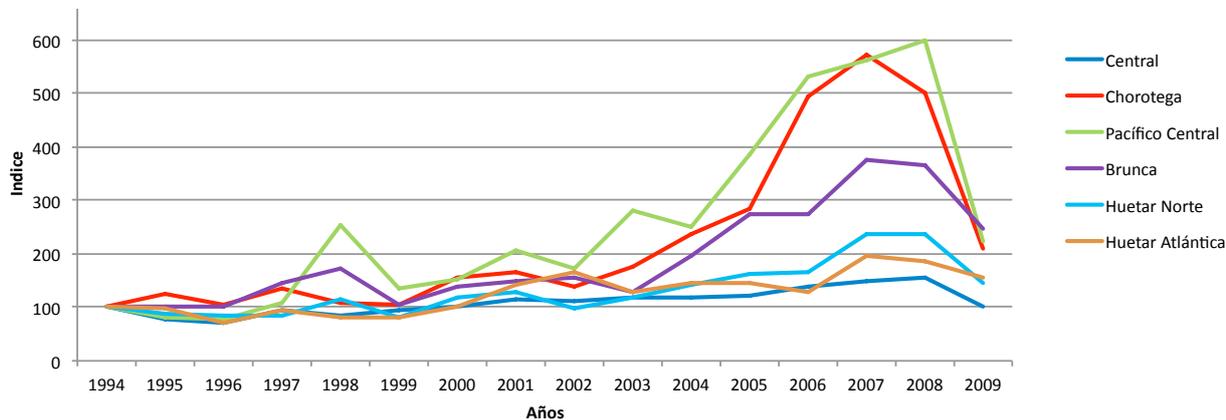
Panel 14.2

Contagio de la crisis internacional según regiones del país

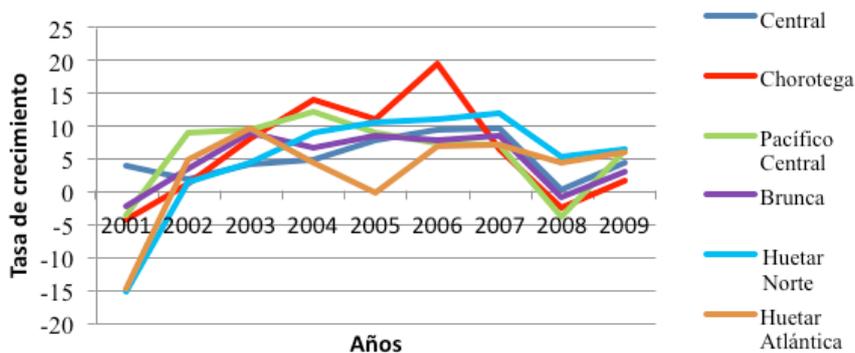
Tasas anuales de crecimiento de las exportaciones por año según región



Indice de metros cuadrados de construcción por regiones 1994=100



Tasa de crecimiento del empleo formal según regiones del país 2001-2009



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Procomer, INEC, CCSS

La intensidad del contagio fue diferente para las regiones del país. En la región más grande, la Central, las exportaciones se redujeron en un 8,6%, se contrajo la construcción al nivel del año 2000 y la creación de empleos formales se estancó en 2008 y volvió a crecer en 2009, pero a la mitad del ritmo que alcanzó previo a la crisis.

Las regiones Chorotega y Pacífico Central sufrieron la mayor caída en inversiones, 58% y 63% respectivamente, así como en la generación de empleo formal, mientras que la Región Brunca experimentó una caída muy fuerte en exportaciones y en nuevas construcciones, pero una leve contracción en la creación de empleos formales.

La Región Huetar Norte experimentó en 2009 una caída de -0,65% en las exportaciones y una contracción del 40% en nuevas construcciones. Si bien se desaceleró la tasa de crecimiento en la creación de empleos formales, esta se mantuvo positiva a pesar de la crisis.

La Región Huetar Atlántica se vio afectada por la caída en las exportaciones y una contracción del 16% en construcciones nuevas, cifra menor a la de las regiones anteriores. Asimismo, la desaceleración en el empleo formal fue también menor y, además, mantuvo tasas positivas del 4,2% y 5,8% en 2008 y 2009, respectivamente.

¿Qué podría explicar el efecto diferenciado de la crisis entre las regiones?

Las características específicas de cada uno de estos canales de transmisión explican el efecto diferenciado de la crisis en las regiones y cantones del país. Por ejemplo, hay dos posibles factores que explican el comportamiento diferenciado en las exportaciones, a saber, la diversificación de productos y la diversificación de mercados de destino. En esta crisis internacional las economías emergentes de Asia y de América Latina contribuyeron a contrarrestar los efectos de la caída en la demanda externa de los países desarrollados. Aquellas regiones del país que tenían una mayor diversificación del destino de las exportaciones, lograron paliar mejor los efectos del contagio de la crisis internacional. Por ejemplo, el principal destino de las exportaciones de la Región Central es el mercado estadounidense, destino hacia el cual las ventas disminuyeron en un 14,5% en 2009. Sin embargo, en ese período también aumentaron las exportaciones a China, Holanda y Panamá.

(PROCOMER, 2010: 191). Asimismo, la Región Huetar Norte, que experimenta la menor caída en las exportaciones, compensó el efecto adverso en la demanda de sus exportaciones diversificando los mercados. Esta región amplió los mercados de destino durante los años de la crisis internacional, pues pasó de 35 destinos en 2008 a 50 destinos diferentes en 2009.

Por el contrario, la Región Brunca no logró compensar la caída de sus exportaciones de palma africana y piña a los mercados de Estados Unidos y México. De igual manera, la Región Pacífico Central, si bien muestra una mayor diversificación en sus productos de exportación, éstos disminuyeron en el principal mercado de destino, a saber, Estados Unidos.

En el canal financiero hay al menos dos factores que explican la expansión y posterior caída de nuevas construcciones. El primero está asociado con la actividad turística. De acuerdo con MIDEPLAN (2009: 86) el aumento del número de habitaciones de hotel en el país entre el año 2001 y el 2008 fue de un 38,5% mientras que en el Pacífico Central el incremento fue de un 80%, en la Región Brunca de un 44%, en la Huetar Norte de un 125% y en la Chorotega de un 27%. En esta última región se inauguró en 1995 el Aeropuerto Daniel Oduber como aeropuerto internacional. Posteriormente, en el año 2000, se amplió para recibir vuelos con mayor capacidad. Esta decisión reforzó la atracción de inversión hacia esta región. En el Anexo 14.2 se ordenan los cantones según el nivel de construcciones en el año 2007. Ahí se hace evidente que, en la Región Chorotega y en la Pacífico Central, la expansión en construcciones afectó positivamente a todos los cantones, aunque el crecimiento más fuerte se dio en Carrillo, Santa Cruz, Liberia y Nicoya, Garabito, Aguirre, Parrita, Orotina y Puntarenas. Todos ellos, salvo Aguirre, tuvieron una caída en el nivel de construcción en 2009.

El segundo factor explicativo del incremento en la construcción está relacionado con las zonas de inversión extranjera directa y el crecimiento inmobiliario en los cantones aledaños. El crecimiento de la construcción en la Región Central entre 1994 y 2007 no fue tan alto (3,2% anual), pero esto obedece a que es la región más grande y la que ya tenía más metros cuadrados construidos. Pero, como se ha argumentado aquí, estos procesos de expansión económica se concentran alrededor de actividades

específicas. Por eso nos interesa analizar el detalle de algunos de los cantones de esta región.

La mayoría de los cantones que están en los primeros lugares de la Región Central, con un crecimiento alto en inversión inmobiliaria entre 1994 y 2007, están cerca de las zonas de inversión en alta tecnología o de centros de educación superior como Heredia, San Pablo, Flores, Santa Bárbara, San Rafael, Alajuela, Escazú Santa Ana, Mora y La Unión. Todos estos cantones, salvo Heredia, Alajuela y Escazú, experimentaron una reducción en el nivel de construcciones nuevas en 2009. (ver Anexo 14.2).

Finalmente, la evolución de la tercera variable, a saber, número de trabajadores asegurados, muestra consecuencias diferentes por cantón. El mercado laboral recoge la combinación de los factores anteriores y de otros que experimenta la actividad económica de una zona. Si bien aquí no se controla ni se analiza cada efecto por separado, los datos del Anexo 14.3 revelan que los efectos son diferenciados entre los cantones, pero que aquellos relacionados con la actividad turística y con la franja de inversión extranjera directa, experimentaron un decrecimiento o desaceleración de empleos formales. Si usamos como parámetro una contracción igual o superior al 5% observamos que los cantones más afectados fueron Garabito, Santa Cruz, Osa, Curridabat, Hojancha,

Palmares, Orotina, Turrubares, Palmares y Guatuso. Los tres primeros cantones están muy asociados a la actividad turística y los restantes, con excepción de Curridabat, a la actividad agrícola. Además, Garabito, Guatuso y Coto Brus son los únicos tres cantones en todo el país que revelan una contracción persistente en el empleo formal.

Efectos del contagio en la dinámica del desarrollo de los cantones

Teniendo claro qué efectos generales tuvo la crisis sobre las regiones y cantones costarricenses, ahora interesa entender de qué forma afectó el contagio de la crisis internacional la dinámica del desarrollo de los cantones. El análisis de las matrices de transición puso en evidencia que, en 2007, los cantones de Costa Rica no habían convergido hacia un mismo nivel de desarrollo humano, y es en ese estado de desarrollo que el país enfrentó los efectos del contagio de la crisis internacional a partir de 2008 y, especialmente, en el año 2009. El Cuadro 14.6 muestra los cambios de los cantones en las categorías del Índice de Desarrollo Humano entre 2007 y 2009. Dos años es un período corto para evaluar la dinámica de transición del desarrollo humano, sin embargo, permite identificar si el contagio de la crisis internacional interrumpió el avance del IDH que se analizó anteriormente.

Cuadro N° 14.6

Matriz de transición de los cantones de Costa Rica 2007-2009 Índice de Desarrollo Humano

Año	Categoría	2009					Total cantones
		1	2	3	4	5	
2007	1	0	0	0	0	0	0
	2	0	4	4	0	0	8
	3	0	1	43	11	0	55
	4	0	0	1	11	1	13
	5	0	0	0	1	4	5
Total cantones		0	5	48	23	5	81

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del PNUD (2011)

Lo primero que destaca es que los cantones siguieron avanzando. A pesar de la crisis internacional, en 2009 hay dieciséis cantones que subieron una categoría en el índice. Sin embargo, entre 2007 y 2009 se dio un cambio que no se presentó entre 1992 y 2007, a saber, un retroceso en el IDH de tres cantones.

¿Cuáles fueron los cantones que retrocedieron? Sarapiquí es uno de los 20 cantones persistentes en la categoría más baja del bienestar material que, sin embargo, logró alcanzar la categoría medio-alto (3) por la mejoría en los índices de salud y educación. Pero en el período de 2007 a 2009 disminuyó tanto

el Índice de Bienestar Material como el de salud, lo que lo llevó a perder esa posición y a bajar a la de desarrollo medio-bajo (2). Santa Bárbara sufrió un deterioro leve en todas las dimensiones del desarrollo humano, lo que significó que retrocediera de la categoría de un alto desarrollo humano (4) que había alcanzado en 2007, a la de medio-alto (3).

El cantón de Flores mantuvo la categoría más alta en educación y creció en bienestar material, pero no lo suficiente para compensar la caída en salud, lo que explica que retrocediera de la categoría más alta (5) a la de alto desarrollo humano (4).

Panel 14.3

Matrices de transición de los cantones de Costa Rica 2007-2009
Índice de Esperanza de Vida

Año	2009					Total cantones
	Categoría	1	2	3	4	
2007	1	0	0	0	0	0
	2	0	0	0	0	0
	3	0	0	12	9	0
	4	0	0	4	37	7
	5	0	0	1	4	7
Total cantones		0	0	17	50	14

Índice de Conocimiento

Año	2009					Total cantones
	Categoría	1	2	3	4	
2007	1	0	0	0	0	0
	2	0	0	1	1	0
	3	0	1	18	10	1
	4	0	0	2	21	16
	5	0	0	0	2	8
Total cantones		0	1	21	34	25

Índice de Bienestar Material

Año	2009					Total cantones
	Categoría	1	2	3	4	
2007	1	19	0	1	0	0
	2	3	27	1	0	0
	3	0	3	14	0	0
	4	0	0	1	7	0
	5	0	0	0	0	5
Total cantones		22	30	17	7	5

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del PNUD (2011)

¿Y cuáles fueron los cantones que, a pesar de la crisis internacional, lograron mejorar su posición en el Índice de Desarrollo Humano? Tarrazú, León Cortés, La Cruz y Buenos Aires pasaron de la categoría 2 a la 3. En el Índice de Conocimiento León Cortés y La Cruz saltaron una categoría y Buenos Aires subió dos categorías. En salud, León Cortés subió una categoría y en bienestar material todos permanecieron en la misma categoría de bajo bienestar material, aunque el índice creció levemente para todos con la excepción de León Cortés. Asimismo, once cantones alcanzaron la categoría de alto desarrollo humano y otro más, Santa Ana, pasó a la categoría de muy alto desarrollo humano. Este cantón ya mantenía la categoría de muy alto desarrollo en bienestar material en 2007, pero en los dos años siguientes también mejoró los índices de educación y salud.

Con respecto a las diferentes dimensiones del desarrollo, el Panel 14.3 muestra que el avance de los cantones en el bienestar material se estancó: siete cantones retrocedieron de categoría, a saber, San José, Desamparados, Goicoechea, San Ramón, Alfaro Ruiz, Heredia y Osa. Solamente San Mateo y Nandayure aumentaron de categoría. Mientras que en salud y, especialmente, en educación, fueron más los cantones que avanzaron que aquellos que retrocedieron. El mayor gasto en educación y, particularmente, el programa de transferencias condicionadas denominado Avancemos, podrían ser una explicación de esta dinámica favorable en educación.

Conclusiones

¿Qué lecciones se derivan del análisis realizado? La primera de ellas indica que el avance de Costa Rica a la categoría de desarrollo humano alto, entre 1992 y 2007, no significó que todos sus cantones lograran lo mismo. La evolución del promedio nacional no refleja la evolución de la distribución del desarrollo de los cantones. La segunda lección es que la expansión del crecimiento económico tiene especificidades geográficas, se concentra alrededor de actividades que atraen otras actividades complementarias, y su expansión geográfica depende de las particularidades de los factores de producción del cantón, sean estos naturales o creados por la política pública, como la educación y salud de su población. La tercera lección aprendida es que los efectos de la crisis difieren entre los cantones

porque los canales de transmisión tienen particularidades distintas según las actividades que realizan los cantones, es decir, el contagio de la crisis se concentra en cantones y áreas específicas. La cuarta lección es que la distribución de la dinámica del desarrollo humano muestra una mayor convergencia en educación y salud que en oportunidades económicas.

El análisis efectuado permite sugerir una agenda de política pública que incorpore medidas de largo plazo que refuercen la convergencia en el desarrollo humano de los cantones. Estas medidas no solo deben contemplar la educación y salud sino, también, la generación de actividades económicas en aquellos cantones persistentes en un nivel bajo de bienestar material. Con el objetivo de disminuir los costos de traslado de las personas y distribuir mejor los beneficios del crecimiento económico entre los cantones, las medidas de largo plazo deben contemplar un cambio radical en el sistema de transporte.

Asimismo, se sugiere que las medidas de corto plazo se orienten hacia las comunidades donde se concentran los efectos de una crisis internacional. Si bien hubo sincronía en los efectos de la crisis, la intensidad fue mayor en algunas regiones y cantones del país. En este capítulo quedó claro que aquellos cantones que recibieron la expansión o *boom* inmobiliario relacionado con el turismo, fueron afectados por la caída en este tipo de inversión privada. Asimismo, aquellas regiones con una concentración alta en productos de exportación y en el destino de sus exportaciones, también sufrieron con mayor fuerza la caída de la demanda externa.

1- Redefinir las relaciones entre los gobiernos locales y el gobierno central

La distribución de los gastos en educación y salud está en manos del gobierno central, y es en estos dos rubros donde se identifica mayor convergencia. Sin embargo, los gobiernos locales se encuentran más cercanos a la población que recibe estos servicios. Por esto, se considera que si los gobiernos locales velaran por la calidad de los servicios de salud y educación que reciben sus habitantes y gestionaran las políticas para lograrlo, estos servicios mejorarían más rápido y responderían mejor a las necesidades de sus habitantes. Sin duda alguna, los cantones que retrocedieron en su categoría del Índice de Salud, de Conocimiento o de Bienestar Material, deben gestionar ante las instancias gubernamentales respectivas las medidas correctivas del caso.

2- Facilitar la movilidad de las personas entre cantones

Si las personas no tuvieran que enfrentar los costos que se derivan de cambiar de lugar de residencia para acceder a un mejor empleo, no se observaría la disparidad y persistencia que muestra la distribución del Índice de Bienestar Material. La gente puede vivir en un cantón y trabajar en otro si existen medios de transporte ágiles y diversos. Las facilidades para movilizarse entre cantones contribuyen a mejorar la eficiencia y, por ende, a disminuir las diferencias en la capacidad adquisitiva. A la fecha no existe un diseño o iniciativa que interconecte a los cantones geográficamente lejanos por medio de trenes modernos, metros, túneles u otros.

3- Aprovechar mejor el capital humano

Hay cantones con un bienestar material bajo y una categoría de educación alta y muy alta. Esa disparidad podría contribuir a mejorar el nivel de ingreso del cantón en el tanto las personas puedan acceder a trabajos formales acordes con su capital humano. Este es el caso de los cantones de Pérez Zeledón, Alfaro Ruiz y León Cortés, los cuales alcanzaron la categoría de muy alto desarrollo en educación aunque se encuentran atrapados en la categoría de bajo desarrollo en bienestar material. En Pérez Zeledón y León Cortés la proporción de empleos formales ha aumentado, mientras que Alfaro Ruiz aún no ha logrado alcanzar la proporción de empleos formales que tenía en el año 2000. Es importante lograr la concordancia entre el empleo formal y la categoría de educación del cantón, porque de lo contrario su gente buscará oportunidades de empleo en cantones aledaños o, eventualmente, emigrará hacia aquellos que ofrecen mejores alternativas de empleo.

4- Política pública no es neutra

Los cantones vinculados con la inversión extranjera directa, sea esta en alta tecnología o en turismo, vienen experimentando, no solo un fuerte crecimiento de la inversión privada sino, también, de creación de empleos formales, como lo son Santa Ana, Escazú, Belén y Heredia en la Región Central, pero también Santa Cruz, Aguirre, Garabito, Parrita, Montes de Oro, entre otros.

Las oportunidades de empleos formales se concentran y difieren entre cantones, aún entre aquellos que se ubican en una misma región geográfica. Los datos parecen apoyar un círculo virtuoso entre un

nivel alto o mejoría en el desarrollo humano y la creación de empleos formales en el cantón. Es decir, el desarrollo de los cantones impulsa la atracción de inversiones, la cual a su vez refuerza el desarrollo del cantón. En ese sentido, la política de atracción de inversión extranjera directa no es neutra en el impulso que puede darle al desarrollo de un cantón frente a los demás cantones.

5- Prioridad a los atrapados en una categoría baja

Hay cantones como Talamanca y Matina que continuarán atrapados en la categoría de bajo bienestar material, no solo porque su categoría en educación de medio-alta es menor a la de su grupo, sino también porque son los dos únicos cantones ubicados en esa categoría en el país. La política pública debería buscar cómo dinamizar estos cantones.

6- Monitoreo del desarrollo cantonal y de las perturbaciones locales

Para orientar las gestiones entre los gobiernos locales, los habitantes de los respectivos cantones y el gobierno central, es necesario contar con información cantonal y con indicadores de fácil comprensión. Las prioridades en la distribución del gasto del gobierno central deberían apoyarse en un monitoreo del desarrollo de los cantones y regiones del país. Asimismo, para orientar la política pública en el corto plazo y enfrentar mejor las perturbaciones económicas que afectan a los cantones, es importante contar con un sistema de indicadores de corto plazo que dé seguimiento a la actividad económica de los cantones y regiones del país.

7- Transferencias del gobierno central hacia las regiones

La agenda de corto plazo no es independiente de la de largo plazo. Entender cuáles son las perturbaciones que enfrentan los cantones y la resiliencia para enfrentarlos es un reto de la política pública. La lección de los efectos de esta crisis internacional es que hubo sincronía en el contagio de la crisis, pero la intensidad y recuperación en cada una de ellos fue diferente. En ese sentido, el gobierno central, específicamente el Ministerio de Hacienda, cumple un rol redistributivo importante, capta mayores tributos de las regiones en crecimiento y puede gastar más en aquellas regiones estancadas o poco dinámicas, sin desincentivar el crecimiento de los cantones con buen desempeño. Hasta el momento, este rol redistributivo regional no es un mecanismo claro y transparente.

Bibliografía

Barrientos Orlando y Chaves Guisella. (2008). *Región Huetar Norte: oferta exportada actual y oferta potencial de productos agropecuarios alternativos*. SEPSA y PROCOMER. Julio

Barro, Robert J. (1991). “Economic Growth in a Cross-Section of Countries”, *Quarterly Journal of Economics*, 106(2):407–443, May.

Barro, Robert J. and Sala-i-Martin, Xavier. (1991). “Convergence Across States and Regions”, *Brookings Papers on Economic Activity*, (1):107–182, April.

Barro, Robert J. and Sala-i-Martin, Xavier. (1992) “Convergence”, *Journal of Political Economy*, 100(2):223–251, April.

Cáceres Luis René (2007), “Convergencia de los índices de desarrollo humano de los países de América Latina”, *Revista de Desarrollo Humano*. Boletín No.38. Noviembre. PNUD. www.revistadesarrollohumano.org

Krugman Paul,(1989). *Exchange Rate Instability*, The MIT Press, Cambridge Massachussets.

Krugman Paul.(1999). “The Role of Geography in Development”.*International Regional Science Review* 22,2:142-161.August.

INEC(2009).*Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, Julio 2009*. Instituto Nacional de Estadística y Censos.San José, Noviembre

PNUD y Escuela de Estadística deUCR(2007) *Atlas del Desarrollo Humano Cantonal de Costa Rica 2007*. Programa de Naciones Unidas y Universidad de Costa Rica,San José.

PNUD y Escuela de Estadística deUCR(2011) *Atlas del Desarrollo Humano Cantonal de Costa Rica 2011*. Programa de Naciones Unidas y Universidad de Costa Rica,San José. En prensa

PROCOMER.(2010) *Estadísticas de Comercio Exterior de Costa Rica 2009*. Dirección de Inteligencia Comercial.Promotora del Comercio Exterior. San José Mayo.

PROCOMER y SEPSA(2008). *Región Huetar Norte: Oferta exportadora y oferta potencial de productos agropecuarios alternativos*. Promotora

de Comercio Exterior y Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria.Julio.

Quah Danny. (1993). “Empirical Cross-Section Dynamics in Economic Growth”.*Working Paper*,Economics Dept., LSE and FMG, December

Quah, Danny. (1992), “International Patterns of Growth: II. Persistence, Path Dependence, and Sustained Take-off in Growth Transition”, *Working Paper*, Economics Dept., LSE, October. (first draft July 1990).

Sen Amartya.1999.*Development as Freedom*. Anchor Books.New York.

Ulate Anabelle, Chaves Guisella, Maroto Mauricio. 2009. *Índice de Competitividad Cantonal*. Observatorio del Desarrollo de la Universidad de Costa Rica y Promotora del Comercio Exterior.Mayo.

Anexo 14.1

**Porcentaje de empleos formales con respecto a la PEA de los cantones por año, región
y según dinamismo en el Índice de Bienestar Material
2000 y 2007**

Cantón	2000	2007	Cantón	2000	2007
	%	%		%	%
REGIÓN CENTRAL Muy dinámicos en el IBM			REGIÓN CHOROTEGA Muy dinámicos en el IBM		
Belén	166,3	200,8	Liberia	49,9	60,8
Montes de Oca	124,1	171,5	Cañas	36,8	49,8
Santa Ana	49,2	125,9	Persistentes en el IBM bajo y medio-bajo		
Heredía	68,2	84,7	Nandayure	33,3	68,8
Flores	58,3	70,0	La Cruz	63,5	49,9
Tibás	45,3	56,6	REGIÓN HUETAR NORTE Persistentes en el IBM bajo y medio-bajo		
Santo Domingo	45,1	53,6	Guatuso	28,2	41,1
Atenas	45,2	47,9	Upala	38,7	39,4
Mora	38,71	35,2	Sarapiquí	44,0	37,6
San Pablo	20,2	25,8	Los Chiles	24,6	29,1
Barva	19,1	25,6	REGION HUETAR ATLÁNTICA Persistentes en el IBM bajo y medio-bajo		
San Rafael	16,8	24,1	Limón	86,4	61,9
Oreamuno	15,4	23,3	Pococí	43,9	49,0
Santa Bárbara	18,9	22,3	Matina	45,0	43,1
San Isidro	13,9	20,9	Guácimo	44,4	34,7
Persistentes en bajo y medio-bajo IBM			Talamanca	35,7	29,9
Tarrazú	86,9	88,5	REGIÓN BRUNCA Muy dinámicos en el IBM		
Alajuela	42,7	54,0	Osa	35,9	57,0
Acosta	17,0	41,3	Golfito	29,3	49,5
Naranjo	34,0	37,3	Persistentes en el IBM bajo y medio-bajo		
Poás	43,2	35,3	Pérez Zeledón	53,4	73,4
Vásquez de Coronado	21,7	24,6	Coto Brus	46,2	55,5
León Cortés	15,0	23,8	Buenos Aires	50,4	36,9
Desamparados	19,4	22,6	REGIÓN PACIFICO CENTRAL Muy dinámicos en el IBM		
Alajuelita	11,6	16,4	Orotina	50,4	57,9
REGIÓN PACIFICO CENTRAL Muy dinámicos en el IBM			Puntarenas	48,0	57,1
Orotina	50,4	57,9	Esparza	32,0	37,7
Puntarenas	48,0	57,1	Nota: Muy dinámicos significa que el cantón subió más de una categoría en el Índice de Bienestar Material. Son 22 cantones en el Cuadro 14.1		
Esparza	32,0	37,7	Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la CCSS y el Cuadro 14.1		

Anexo 14.2

Metros cuadrados de construcción nueva por cantón y según región 1994, 2007-2009

REGIÓN	Año				REGIÓN	Año			
CENTRAL	1994	2007	2008	2009	CHOROTEGA	1994	2007	2008	2009
Escazú	100.521	239.802	187.581	210.994	Carrillo	22.560	204.226	153.014	27.204
Alajuela	132.513	218.765	262.229	248.302	Santa Cruz	36.336	198.313	162.904	70.289
Heredia	63.690	170.489	185.335	175.688	Liberia	33.159	138.273	137.170	41.965
Santa Ana	82.984	149.050	91.716	39.803	Nicoya	7.439	71.094	71.654	51.731
San José	220.292	146.248	152.121	128.623	Tilarán	3.751	23.986	20.537	16.697
La Unión	41.178	107.209	166.116	50.467	Cañas	6.827	16.876	13.398	15.224
Desamparados	33.320	100.130	86.726	24.334	Abangares	4.679	14.178	19.133	14.059
Cartago	71.622	89.271	94.724	46.812	Nandayure	4.457	13.576	13.711	12.291
Curridabat	52.367	71.431	65.217	74.848	Hojancha	1.472	11.105	8.643	4.453
Grecia	15.504	55.089	55.035	43.338	La Cruz	1.612	10.377	6.840	6.628
Moravia	32.744	49.595	36.798	30.901	Bagaces	2.331	9.191	22.025	12.706
San Pablo	6.969	49.455	35.207	24.454	PACÍFICO CENTRAL				
Goicoechea	51.050	41.965	73.095	18.559	Garabito	26.856	213.254	229.008	44.302
Santo Domingo	36.053	41.146	72.397	32.119	Puntarenas	20.326	93.147	88.223	56.460
San Rafael	12.591	40.981	35.524	18.736	Parrita	2.102	43.902	50.111	9.071
Atenas	9.609	34.573	31.571	17.708	Orotina	6.788	30.401	23.325	14.135
Puriscal	10.131	33.848	27.468	20.862	Aguirre	3.350	28.927	23.262	31.704
Turrialba	23.007	33.417	37.049	28.478	Esparza	10.200	18.255	23.143	12.772
Flores	11.942	32.600	42.321	12.427	Montes de Oro	3.528	8.591	8.791	3.001
El Guarco	38.900	32.531	29.616	10.314	San Mateo	3.173	5.551	7.821	4.069
Naranjo	26.606	31.322	25.611	27.642	HUETAR NORTE				
Santa Bárbara	15.689	30.887	20.075	14.693	San Carlos	81.565	147.152	152.872	82.390
Palmares	21.325	30.278	33.379	19.889	San Ramón	30.083	96.097	84.229	57.862
Montes de Oca	43.458	30.217	48.389	35.358	Sarapiquí	6.182	20.550	23.255	15.900
Mora	9.417	29.078	27.851	10.355	Upala	665	18.040	15.332	8.565
San Isidro	13.015	25.680	23.502	15.040	Los Chiles	3.800	8.975	9.715	8.196
Paraíso	25.536	25.252	30.720	18.694	Guatuso	1.491	7.641	9.243	6.330
Tibás	26.128	25.240	22.058	16.151	REGIÓN BRUNCA				
Barva	15.443	24.560	42.551	21.561	Pérez Zeledón	54.077	148.821	154.790	96.726
Belén	77.264	23.211	24.628	25.763	Osa	3.810	61.439	62.062	35.126
Oreamuno	16.764	22.192	30.271	13.484	Golfito	4.822	28.570	20.970	22.766
Alajuelita	11.014	20.991	21.438	11.776	Coto Brus	8.311	22.175	18.794	13.588
Aserrí	16.630	15.748	14.295	7.975	Corredores	6.161	20.169	16.205	16.229
Tarrazú	4.319	14.457	13.865	7.218	Buenos Aires	2.781	16.041	13.025	11.275

REGIÓN	Año				REGIÓN				
CENTRAL	1994	2007	2008	2009	REGIÓN HUETAR ATLÁNTICA				
Vázquez de Coronado	37.237	12.161	16.871	9.882					
Valverde Vega	8.105	11.758	11.055	5.152		1994	2007	2008	2009
Poás	1.577	10.912	10.869	4.315	Pococí	39.523	84.241	82.054	47.195
Alvarado	5.634	8.516	8.596	5.534	Limón	32.696	35.754	21.967	18.716
Jiménez	3.416	7.833	5.881	7.371	Siquirres	1.914	21.242	10.621	21.838
León Cortés	4.224	7.243	5.941	4.239	Guácimo	9.544	19.173	36.480	23.678
Acosta	6.650	6.987	8.674	6.859	Talamanca	3.907	12.086	6.925	11.995
Alfaro Ruiz	4.112	6.434	8.483	6.952	Matina	3.601	6.307	7.714	13.273
Dota	3.383	6.253	4.655	3.485					
Turrubares	1.718	4.451	4.702	3.946					

**Solo incluye el distrito de Peñas Blancas, pero no es posible separar los datos por distrito.

Elaboración propia a partir de datos del INEC

Anexo 14.3

Tasa de crecimiento de empleos formales por cantón y según región 2007-2009

REGIÓN	Año			REGIÓN	Año		
CENTRAL	2007	2008	2009	CHOROTEGA	2007	2008	2009
Curridabat	19%	-11,1%	4,6%	Santa Cruz	1,7%	-13,2%	7,8%
Palmares	13%	-6,6%	7,9%	Hojancha	0,4%	-7,5%	14,7%
Turrubares	6%	-5,5%	6,4%	Nandayure	5,4%	-4,1%	2,0%
Belén	15%	-4,4%	5,8%	Liberia	6,8%	-2,8%	0,3%
Tibás	7%	-3,1%	0,1%	Nicoya	4,3%	-2,8%	3,3%
Escazú	15%	-3,1%	6,4%	Tilarán	14,9%	-0,1%	3,1%
Cartago	9%	-2,5%	5,0%	Bagaces	6,9%	1,2%	0,9%
Goicoechea	18%	-1,4%	6,3%	Abangares	14,9%	3,5%	-2,2%
Alajuelita	16%	-0,5%	11,7%	Cañas	11,5%	3,6%	4,1%
Alajuela	10%	-0,4%	6,3%	Carrillo	8,0%	4,3%	-5,9%
Barva	13%	-0,3%	2,2%	La Cruz	2,1%	10,8%	-6,8%
Dota	4%	-0,2%	2,8%	PACÍFICO CENTRAL			
Montes de Oca	3%	-0,2%	2,7%	Garabito	6,0%	-15,1%	-1,6%
El Guarco	8%	0,1%	7,8%	Orotina	12,4%	-5,5%	9,2%
Santa Ana	9%	0,1%	-3,0%	Puntarenas	8,0%	-3,5%	6,0%
Valverde Vega	4%	0,3%	5,5%	Parrita	-0,7%	-2,3%	2,5%
San José	8%	0,4%	2,6%	Aguirre	9,3%	-0,3%	3,2%
San Rafael	15%	0,5%	10,4%	Esparza	15,7%	0,0%	4,0%
Paraíso	8%	0,7%	1,3%	San Mateo	-9,2%	1,8%	4,2%
Poás	3%	0,8%	7,0%	Montes de Oro	-1,3%	2,3%	45,0%
REGIÓN	Año			REGIÓN	Año		

CENTRAL	2007	2008	2009	HUETAR NORTE			
				2007	2008	2009	
La Unión	14%	0,8%	11,2%				
Santo Domingo	11%	1,0%	6,8%	Guatuso	73,2%	-15,4%	-14,5%
Tarrazú	6%	1,4%	3,6%	Sarapiquí	12,4%	4,4%	8,0%
Mora	9%	1,4%	5,2%	Los Chiles	17,2%	5,0%	10,7%
Heredia	8%	1,9%	10,4%	San Carlos	9,6%	5,3%	8,6%
Turrialba	10%	1,9%	5,4%	Upala	14,3%	8,2%	10,1%
Jiménez	8%	1,9%	-0,3%	San Ramón*	8,4%	8,2%	1,5%
San Isidro	14%	2,4%	11,5%	REGIÓN BRUNCA			
Naranjo	9%	2,6%	8,1%	Osa	9,2%	-7,4%	6,7%
Acosta	5%	3,5%	8,3%	Coto Brus	3,1%	-3,9%	-3,2%
Vázquez de Coronado	15%	3,5%	7,8%	Golfito	11,8%	-3,6%	8,5%
Atenas	9%	3,7%	2,4%	Pérez Zeledón	8,8%	-0,5%	2,8%
Desamparados	11%	4,4%	7,6%	Corredores	14,8%	1,7%	3,6%
Moravia	19%	4,5%	3,1%	Buenos Aires	2,9%	5,7%	3,8%
Flores	13%	4,7%	10,9%	REGIÓN HUETAR ATLÁNTICA			
Aserrí	10%	5,0%	2,2%	Matina	10,0%	-1,8%	24,4%
Grecia	9%	5,2%	6,4%	Guácimo	9,0%	-1,5%	3,6%
León Cortés	9%	5,6%	5,0%	Pococí	11,1%	4,2%	-1,0%
Alfaro Ruíz	5%	6,1%	1,4%	Limón	3,4%	4,5%	5,2%
Oreamuno	15%	6,4%	8,1%	Siquirres	5,6%	7,5%	11,8%
Puriscal	12%	7,5%	9,5%	Talamanca	5,6%	12,5%	5,9%
Alvarado	17%	9,7%	4,6%	*Solo incluye el distrito de Peñas Blancas, pero no es posible separar los datos. Elaboración propia a partir de los datos de la Caja Costarricense del Seguro Social			
Santa Bárbara	12%	9,8%	5,3%				
San Pablo	15%	19,0%	18,5%				

Efectos de la crisis económica internacional sobre la Región Chorotega

Durante los años 2008 y 2009, la crisis financiera internacional impactó la economía costarricense tanto en el sector monetario como en el sector real. Esta crisis mundial redujo los flujos de capitales, tanto de inversiones financieras realizadas en la economía, como en la inversión extranjera directa.

La crisis internacional se transmitió a nuestro país vía comercio internacional y a través de los flujos de capital, lo que produjo una importante contracción del crédito y una desaceleración de las exportaciones. Luego de crecer 7,3% en 2007, el PIB cayó 2,9% en 2008 y cerró 2009 con una tasa de crecimiento negativa del 1,3%, reducciones estas últimas justificadas, principalmente, por la desaceleración del comercio, la construcción y la inversión en general.

Uno de los sectores más golpeados por la crisis fue la construcción. Durante 2009 se presentaron índices negativos de inversión privada en este ramo. Esto afectó las inversiones en zonas costeras, las cuales se vieron frenadas por la caída

de los ingresos de los extranjeros con intenciones de invertir en el país.

En este sentido, una de las regiones del país más afectadas por la crisis fue la Región Chorotega, cuya economía ha sido caracterizada como una economía en transición desde la década de los noventa. Ahí los servicios, especialmente los relacionados con la actividad turística y la construcción, ocupan un lugar cada vez más importante para la economía regional. Al estar los ejes productivos más dinámicos de la región tan relacionados con la economía internacional, es relevante realizar este estudio de caso.

El presente documento analiza los efectos de la crisis económica mundial sobre la Región Chorotega. Para ello se analizan, hasta donde la información lo permite, los efectos que tuvo la crisis sobre el sector construcción, el sector turismo, sobre las exportaciones y las finanzas municipales. A su vez, se indaga la forma en que los efectos de la crisis sobre esos sectores productivos pudieron impactar el empleo, la pobreza, los

ingresos y la desigualdad en la distribución de la riqueza. Al final se plantean algunas consideraciones para promover un desarrollo económico con mayor equidad para la región.

Aspectos generales de la Región Chorotega

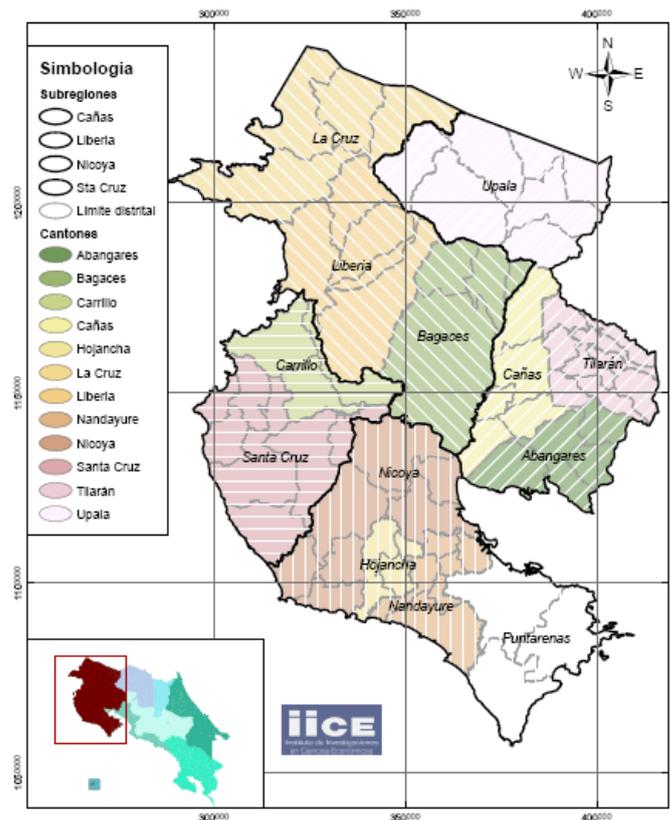
La Región Chorotega se localiza al noreste de Costa Rica y limita al norte con la República de

Nicaragua, al sur con la Región Pacífico Central y el Océano Pacífico, al este con la Región Huetar Norte y al oeste con el Océano Pacífico.

Esta región está compuesta por 12 cantones, 66 distritos y cuatros subregiones. Tiene una extensión de 10.140,71 kilómetros cuadrados, ocupa el 19,85% del territorio costarricense y en ella vive cerca del 8% de la población del país (ver Figura 15.1).

Figura 15.1

Zona de estudio, según cantones y subregiones que la comprenden



La Chorotega ha sido la región del país que ha presentado los mayores cambios en su estructura económica desde la década de los noventa. El principal rasgo del cambio en marcha es que la economía de la región dejó de estar centrada exclusivamente en la

actividad agropecuaria y se ha venido convirtiendo en una economía en la que los servicios, especialmente los relacionados con la actividad turística, ocupan un lugar cada vez más importante.

Tabla 15.1

Cambio en la estructura del empleo de la región Chorotega 1963-2009

Año	Sector Primario		Sector Secundario		Sector Terciario	
	Chorotega	Costa Rica	Chorotega	Costa Rica	Chorotega	Costa Rica
1963	73%	49%	7%	17%	20%	34%
1973	62%	38%	11%	19%	27%	43%
1984	55%	35%	11%	21%	34%	44%
2000	28%	20%	17%	23%	44%	57%
2009	18%	11%	15%	19%	67%	70%

Fuente: Elaboración propia con datos del INEC.

En un lapso de quince años, el turismo se convirtió en la principal actividad económica de la zona costera en los cantones de Santa Cruz, Carrillo y Nicoya y en otras comunidades que antes estuvieron basadas en la agricultura. De acuerdo con la Encuesta de Hogares y Propósitos Múltiples, para 2009 la mayoría de la población ocupada se ubicaba en actividades productivas del sector terciario con un 67%, el sector primario ocupaba el segundo lugar con un 18% y solo un 15% de la población se dedicaba a actividades del sector secundario (ver Tabla 15.1).

Sin embargo, la estacionalidad e inestabilidad del empleo en la región siguen siendo características del mercado laboral, lo que afecta su falta de dinamismo. Por ejemplo, el proceso de reconversión productiva del sector agropecuario hacia otros sectores productivos no ha sido acompañado de un mayor dinamismo de la actividad económica de la región, que a su vez se refleje en mayores niveles de empleo y calificación de la fuerza laboral.

Por otro lado, la actividad turística de los últimos años, caracterizada por la presencia de grandes corporaciones de inversionistas locales y extranjeros, grupos mayoristas y operadores hoteleros internacionales dedicados al turismo masivo y al negocio de los bienes raíces, no ha logrado articularse con el resto de los sectores productivos de la economía regional. Asimismo, el sector de la construcción ha crecido significativamente en la última década, pero dicho creci-

miento presenta altibajos y una fuerte concentración en aquellas áreas con potencial turístico y comercial, sin realmente generar efectos mayores sobre la economía de toda la región.

Pese al dinamismo económico de las actividades arriba mencionadas, el nivel de articulación a nivel regional es bajo, lo cual se explica por la alta concentración espacial en ciertos polos de crecimiento, como también por los escasos encadenamientos productivos con el resto de la economía regional. Ello provoca fracturas territoriales que dan como resultado saldos negativos y espacialmente diferenciados en materia de desarrollo humano.

Comportamiento del sector construcción en la Región Chorotega

El sector construcción fue uno de los sectores más golpeados con la crisis económica internacional de los últimos años, hecho que se demuestra al analizar los metros cuadrados y la cantidad de obras construidas. Este período se caracterizó por construcciones paralizadas, proyectos que nunca arrancaron, caída en las nuevas colocaciones de crédito para vivienda y construcción y una pérdida muy acentuada de empleos en el sector.

En términos generales para el país, el IMAE en construcción permite conocer la situación de este

sector en el corto plazo. En el mes de diciembre de 2008 el valor del índice era de 317.79 puntos, mientras que para el mismo mes de 2009 había caído a 299.12, con una variación interanual de -5,87%. Por su parte, el IMAE del sector público en 2009 creció en promedio un 15,55%, mientras que el del sector privado disminuyó en promedio un 12,56% con respecto al año anterior. Dado que el peso del sector privado es mayor, el índice como un todo disminuye. Por otra parte, el PIB en construcción en el año 2009 fue de 97.464.4 millones de colones reales (colones de 1991), cifra que representa cerca del 5% del PIB del país. En 2009, la variación interanual del producto interno de la construcción mostró una disminución de 5,04%. La actividad productiva del país (PIB total), en ese mismo año, cayó 1,28%.

La Región Chorotega no fue la excepción. El número de obras construidas en 2008 cayó un 14% respecto a 2007, lo que representa cerca de 886 construcciones menos. En el año 2009 se construyeron

un 38% menos que en 2008 y un 47% menos que en 2007 (ver Tabla 15.2 y Figura 15.2). Lo anterior representa casi 3,000 obras menos en 2009 respecto a las que se construyeron en 2007 y alrededor de 2,100 menos respecto a las construidas en 2008. Para 2010, la tendencia seguía mostrando una disminución en el número de construcciones, cerca de 277 obras menos se construyen en 2010 respecto a 2009, lo cual representa una tasa del -8,5%.

La Región Chorotega es, después de la Región Central, la más afectada por la crisis en este período. Como se muestra en la Tabla 15.2, en 2010 se construyeron en promedio, dentro de la Región, cerca de 3.088 obras menos respecto a las que se realizaron en 2007, el año de mayor crecimiento. La otra región que se vio fuertemente afectada por presentar una actividad inmobiliaria importante fue la Pacífico Central, especialmente en los cantones de Garabito y Aguirre, con tasas de variación en la cantidad de obras construidas mayores al 50% entre 2007 y 2010.

Tabla 15.2

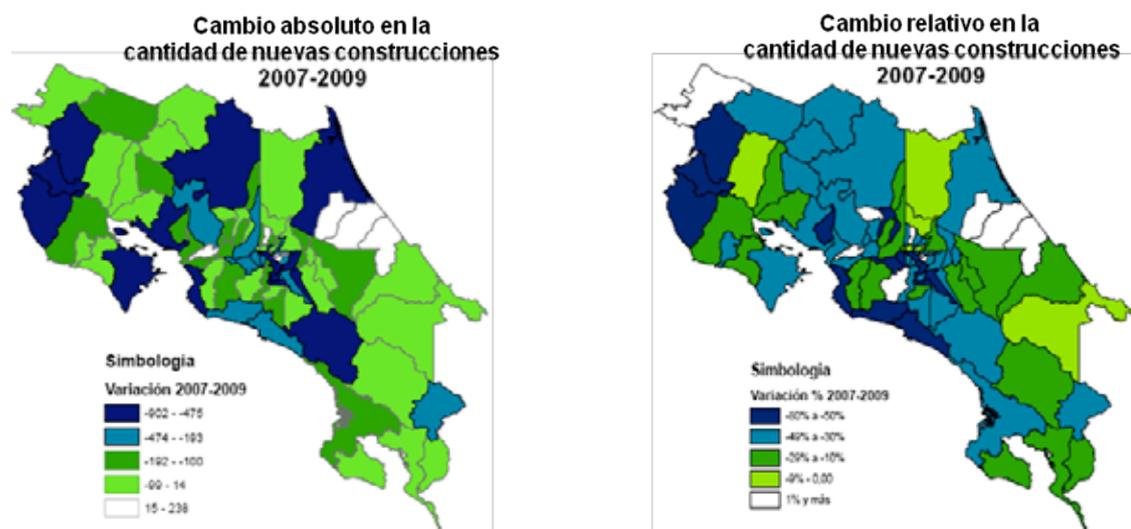
Total de obras construidas según regiones de planificación, 2000-2010

Año	Central	Chorotega	Pacífico Central	Brunca	Huetar Atlántica	Huetar Norte
2000	12.233	1.785	1.056	1.193	848	1.123
2001	12.325	1.409	1.260	1.259	1.253	1.362
2002	11.895	1.535	1.185	1.393	1.149	1.002
2003	12.764	1.831	1.414	1.237	1.220	1.292
2004	13.593	2.383	1.677	1.789	1.417	1.460
2005	12.637	2.773	1.938	2.467	1.607	1.634
2006	17.286	4.010	3.133	3.034	1.819	1.799
2007	20.393	6.074	4.102	3.920	2.518	2.464
2008	19.999	5.260	3.729	3.768	2.907	2.348
2009	14.105	3.263	2.112	2.698	2.374	1.488
2010	15.451	2.986	1.956	2.998	2.402	1.896
Variación 2000-2010 (relativa)	26,3%	67,3%	85,2%	151,3%	183,3%	68,8%
Variación 2007-2009 (relativa)	-30,8%	-46,3%	-48,5%	-31,2%	-5,7%	-39,6%
Variación 2008-2009 (relativa)	-29,5%	-38,0%	-43,4%	-28,4%	-18,3%	-36,6%
Variación 2007-2010 (relativa)	-24,2%	-50,8%	-52,3%	-23,5%	-4,6%	-23,1%
Variación 2008-2010 (relativa)	-22,7%	-43,2%	-47,5%	-20,4%	-17,4%	-19,3%
Variación 2009-2010 (relativa)	9,5%	-8,5%	-7,4%	11,1%	1,2%	27,4%
Variación 2000-2010 (absoluta)	3.218	1.201	900	1.805	1.554	773
Variación 2007-2009 (absoluta)	-6.288	-2.811	-1.990	-1.222	-144	-976
Variación 2008-2009 (absoluta)	-5.894	-1.997	-1.617	-1.070	-533	-860
Variación 2007-2010 (absoluta)	-4.942	-3.088	-2.146	-922	-116	-568
Variación 2008-2010 (absoluta)	-4.548	-2.274	-1.773	-770	-505	-452
Variación 2009-2010 (absoluta)	1.346	-277	-156	300	28	408

Fuente: Elaboración Propia con datos del INEC.

Figura 15.2

Cambio absoluto y relativo en la cantidad de construcciones por cantón, 2007-2009



Fuente: Elaboración Propia con datos del INEC.

Al analizar por sectores, la construcción de viviendas cayó un 40% en 2009 respecto a las construidas en 2008 y un 50% si se compara con 2007. La construcción de apartamentos fue la más afectada, cayendo cerca de un 80% entre 2008 y 2009.

Por su parte, la construcción de locales comerciales, oficinas y bodegas comerciales, registró una caída de 42% en 2009 respecto a las construidas en 2008. Lo mismo sucedió con la construcción de plantas industriales y bodegas industriales donde se construyeron cerca de 40% menos en 2009 que en 2008. (Ver Tabla 15.3)

Respecto a la construcción de oficinas, salas de reuniones y otros servicios, en 2009 se construyeron

15% menos, si se compara con los valores de 2008. En el caso de obras construidas para el sector agropecuario, los datos de 2009 reportan una caída del 30% respecto a los valores de 2008.

Para el año 2010 se mantuvieron niveles de construcción muy similares a los presentados en 2009, aunque la cantidad de obras construidas siguió disminuyendo. Los sectores más afectados fueron el de servicios, donde se construyó un 41% menos que en 2009, seguido del sector agropecuario (-35,5%), el comercio (-8,3%) y la construcción de viviendas que cayó un 6,9%. El único sector donde se nota una mejora absoluta fue en la industria, donde se construyeron cerca de 12 obras más respecto a 2009.

Tabla 15.3

Región Chorotega: total de obras construidas por tipo, 2001-2010

Tipo de construcción	Vivienda	Comercio	Industria	Servicios	Agropecario	Otros
2001	2534	250	17	55	32	132
2002	1688	266	12	62	49	198
2003	2424	327	13	84	42	180
2004	3021	277	14	86	22	177
2005	3182	401	19	81	28	291
2006	3677	613	3	76	37	447
2007	4849	586	14	120	40	465
2008	4017	697	19	98	43	386
2009	2407	410	11	99	31	305
2010	2240	376	23	58	20	269
Variación 2008-2009	-40.1%	-41.2%	-42.1%	1.0%	-27.9%	-21.0%
Variación 2007-2009	-50.4%	-30.0%	-21.4%	-17.5%	-22.5%	-34.4%
Variación 2009-2010	-6.9%	-8.3%	109.1%	-41.4%	-35.5%	-11.8%

Fuente: Elaboración Propia con datos del INEC.

Al interior de la región, la crisis afectó más aquellos cantones donde el desarrollo turístico en las últimas dos décadas se había intensificado (ver Figura 15.2 y Gráfico 15.1). En este sentido los cantones más afectados fueron:

Carrillo: El número de obras construidas en 2009 cayó un 50% respecto a los valores de 2008 y un 74% respecto a los valores de 2007.

Liberia: Este cantón vio disminuida la cantidad de nuevas construcciones en 2009 en un 64% respecto a 2008 y en un 68% respecto a 2007.

Santa Cruz: La construcción de nuevas obras disminuyó un 56% en 2009 respecto a 2008 y un 63% respecto a los valores de 2007.

Nicoya: La reducción en la actividad de la construcción en este cantón fue menor a las mencionadas anteriormente, sin embargo, representó

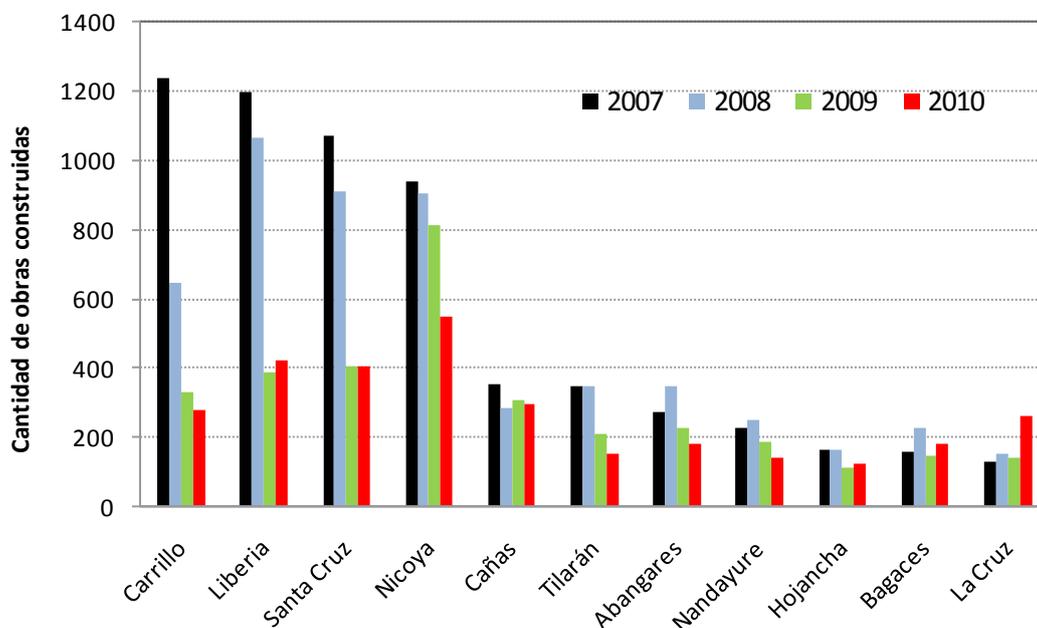
una caída del total de obras construidas del 10,6% entre 2008 y 2009, y de un 13,8% entre 2007 y 2009.

Si bien es cierto el resto de cantones disminuyeron el número de obras construidas en estos años, en términos absolutos los tres cantones mencionados previamente son los que tienen el mayor peso dentro de la región, agrupando más del 50% de todas las construcciones de la Región Chorotega.

Las cifras de 2010 muestran una relativa mejoría en la cantidad de obras construidas en el cantón de Liberia respecto a los valores de 2009, aunque esta cifra se encuentra muy por debajo de la cantidad de obras construidas en 2007 y 2008. Otros cantones que mostraron una relativa mejoría fueron Hojancha, Bagaces y La Cruz, aunque el peso relativo de estos cantones dentro de la región es muy bajo, y la variabilidad en el volumen de construcción entre 2007 y 2010 fue muy pequeña.

Grafico 15.1

Región Chorotega, total de obras construidas por cantón 2001-2010



Fuente: Elaboración Propia con datos del INEC

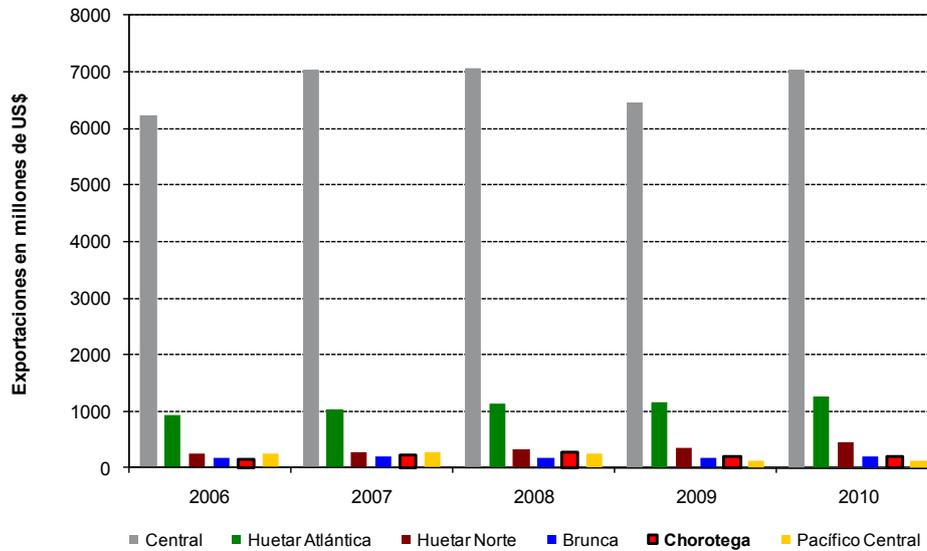
Comportamiento de las exportaciones de la Región Chorotega

Las exportaciones costarricenses cerraron el año 2009 con una baja acumulada de enero a diciembre de 9%. De acuerdo con los datos de Procomer, el total exportado por Costa Rica en 2009 fue de \$8.710 millones, unos \$859 millones menos que el año anterior (2008). Entre las causas está la baja en las exportaciones del sector industrial, que representa el 75% del total de las ventas en el exterior. Además, se registró una caída del 11% en las exportaciones agrícolas, que se explica por la baja en las ventas de

banano y café, que registraron caídas en el orden del 14,9% y e 31,5%, respectivamente.

Las exportaciones de la Región Chorotega durante 2009 mostraron una variación negativa, pasando de exportar \$271,7 millones en 2008 a \$203,2 millones en 2009. Dicha tendencia se reafirma para 2010, cuando se registra una caída en el valor de las exportaciones cercana a los \$15 millones respecto a los valores de 2009. Con la excepción de las regiones Huetar Atlántica y Huetar Norte, el resto de regiones del país mostraron una caída en el valor de sus exportaciones durante este período (ver Gráfico 15.2 y Tabla 15.4).

Grafico 15.2

Región Chorotega, exportaciones (millones de \$) 2006-2010


Fuente: Elaboración Propia con datos PROCOMER

Tabla 15.4

Región Chorotega, exportaciones (millones de \$) 2006-2010

Región	2006	2007	2008	2009	2010
Central	6227,2	7053,5	7061,0	6471,7	7038,6
Huetar Atlántica	928,8	1037,4	1126,9	1164,2	1250,7
Huetar Norte	243,9	289,0	338,0	358,9	446,0
Brunca	167,8	210,0	188,6	171,3	212,4
Chorotega	158,1	231,5	271,7	203,2	189,6
Pacífico Central	241,9	268,2	242,7	137,5	130,5

Fuente: Elaboración Propia con datos PROCOMER

No obstante, el número de productos exportados disminuyó considerablemente en 2009 respecto a 2008, ya que cerca de 151 productos menos se exportaron en el primer año mencionado respecto al segundo. Esto también se reflejó en una reducción de los países de destino, debido a que durante 2009 la región exportó a cinco países menos que en 2008. Además, la cantidad de empresas exportadoras disminuyó, pasando de 61 en 2008 a solamente 38 en 2009. También se nota una leve disminución de las exportaciones hacia los Estados Unidos, ya que

mientras en 2008 el 53% de las exportaciones se dirigían hacia ese país, en 2009 ese valor disminuyó al 50%. Esta disminución fue compensada por el incremento en las exportaciones hacia Nicaragua, Panamá, El Salvador, Reino Unido y Holanda.

En 2010 la tendencia no fue muy diferente a la presentada en 2009: la cantidad de productos exportados se incrementa en seis respecto al 2009, se mantiene la cantidad de destinos hacia donde se exporta, así como la cantidad de empresas exportadoras.

Tabla 15.5

Región Chorotega: número de productos, destinos y empresas, 2006-2010

Año	Valor de las exportaciones en \$ millones	Cantidad de Productos exportados	Cantidad de países donde se exporta	Cantidad de empresas exportadoras
2006	167,8	340	41	59
2007	210,0	279	44	55
2008	171,1	271	50	61
2009	203,2	120	44	43
2010	189,6	126	44	43

Fuente: Elaboración Propia con datos PROCOMER

Los productos de exportación de la región que más se vieron afectados fueron el alcohol etílico, que tuvo una caída del 27% respecto a 2008, la exportación de maderas coníferas, que disminuyó en 56%, y la preparación y conservación de pescado, que exportó un 34% menos. Por el contrario, productos como el melón, los jugos y concentrados de frutas, así como los mangos, registraron un crecimiento de más de 5% en 2009 respecto a 2008. Como estos productos concentran el mayor porcentaje de las exportaciones de la región, compensaron la caída de las exportaciones en los demás productos.

Comportamiento de los ingresos municipales

Los ingresos municipales se pueden clasificar en tres grandes grupos: ingresos corrientes, ingresos de capital y financiamiento. En el primer grupo se incluyen aquellos ingresos que se perciben todos los años en forma ordinaria y regular y que no tienen destino específico; los segundos son aquellos que se reciben en forma extraordinaria, como los préstamos, o en forma regular pero que, por disposición legal, tienen un destino específico, generalmente dirigidos

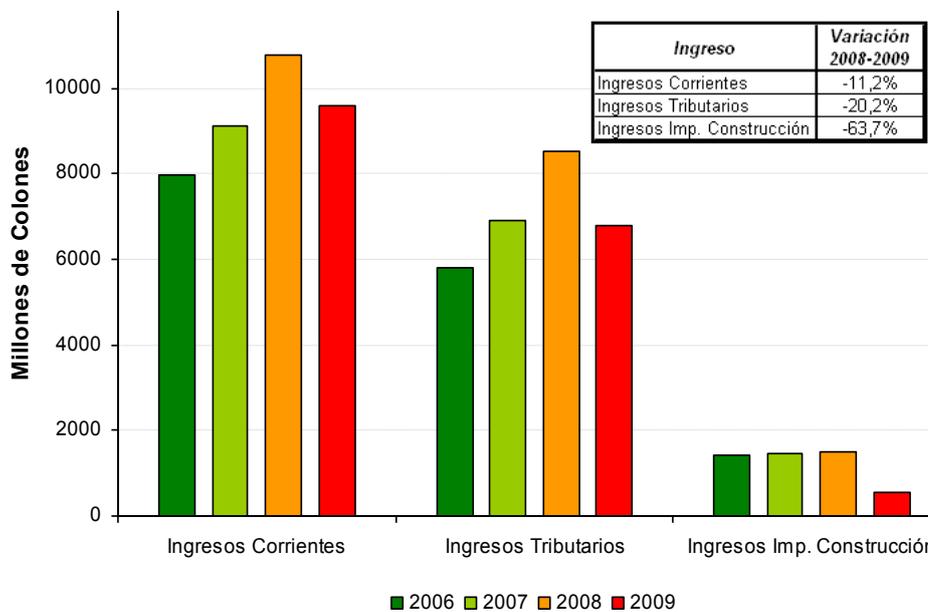
a la formación de capital. Los últimos provienen de préstamos y del superávit acumulado de años anteriores.

En el caso de los ingresos corrientes se observa una caída en 2009, luego de haber experimentado un crecimiento en los tres años anteriores. Durante

2009 los municipios de la Región Chorotega dejaron de percibir cerca de 1.206 millones de colones en sus ingresos corrientes (variación de -11,2% respecto al 2008). Ese monto pudo ser mucho mayor de no ser por las transferencias corrientes del gobierno central y los superávit acumulados de años anteriores.

Grafico 15.3

Región Chorotega: ingresos corrientes municipales (colones del 2006) para el período 2006-2009



Fuente: Elaboración Propia con datos de la Contraloría General de la República

Dentro de los ingresos corrientes, los rubros que más se vieron afectados por la crisis son los concernientes a los impuestos tributarios, específicamente los impuestos sobre las nuevas construcciones, cobro de patentes y venta de servicios. Como es de esperar, los cantones que se vieron más afectados fueron Carrillo, que dejó de percibir cerca de 83% respecto a 2008 en ingresos por concepto de impuesto a las construcciones (ver Tabla 15.6 y

Figura 15.3), lo que representa en términos absolutos alrededor de 410 millones de colones, el cantón de Santa Cruz que presentó una caída del ingreso por concepto de impuesto a la construcción de un 52% en 2009 respecto a 2008 (240 millones), y los cantones de Liberia y Nicoya, que tuvieron un decremento en sus ingresos de un 68%, representando cerca de 130 millones de colones en cada municipio.

Tabla 15.6

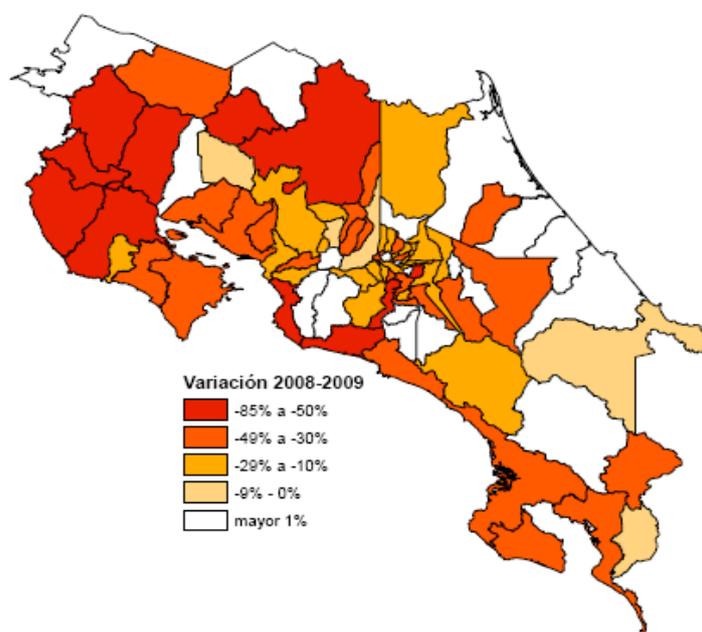
**Región Chorotega: Ingresos por concepto de impuestos a la construcción 2006-2009
según cantón (millones de colones) (valores deflatados al 2006)**

Cantón	2006	2007	2008	2009	Variación 2008-2009
Liberia	218	216	190	59	-68,9%
Nicoya	88	91	192	58	-69,6%
Santa Cruz	693	642	464	223	-51,8%
Bagaces	19	16	30	15	-49,9%
Carrillo	310	386	493	83	-83,2%
Cañas	10	18	19	24	26,3%
Abangares	10	18	18	12	-33,5%
Tilarán	27	35	31	28	-8,7%
Nandayure	14	17	30	20	-34,0%
La Cruz	16	7	7	8	23,3%
Hojancha	10	14	12	9	-25,7%

Fuente: Elaboración Propia con datos de la Contraloría General de la República

Figura 15.3

**Variación porcentual en el ingreso municipal por concepto de impuesto
a la construcción, según cantón. 2008-2009**



Fuente: Elaboración Propia con datos de la Contraloría General de la República

Comportamiento de la actividad turística

Muchos de los esfuerzos que se han realizado por parte de las instituciones costarricenses relacionadas con la actividad turística se orientan a atraer corporaciones de inversionistas, grupos mayoristas y hoteleros internacionales dedicados al turismo masivo, como se ha visto en el desarrollo turístico de la Región Chorotega.

En Costa Rica se han sentido los efectos de la crisis económica sobre la actividad turística, ante todo debido a la baja ocupación de los grandes hoteles, que en su mayoría pertenecen a cadenas transnacionales. Es interesante señalar que, aunque no se puede negar que la crisis ha tenido algún efecto sobre la totalidad de la industria turística costarricense, el tipo de turismo enfocado hacia la naturaleza y la interacción con las comunidades locales no se ha visto tan afectado.

En el caso de la Región Chorotega, el impacto de la crisis afectó principalmente a los pequeños hoteles con categorías menores a tres estrellas. Los datos del Instituto Costarricense de Turismo muestran que durante 2009 existían en la Región Chorotega catorce hoteles menos de cero estrellas respecto a los que existían en el año 2008. En el caso de los hoteles con categoría de una a tres estrellas, se presenta una reducción de dos respecto a 2008. Por el contrario, los hoteles con categorías de cuatro a cinco estrellas aumentaron en dos respecto a los existentes en 2008.

Para el año 2010 se registró una disminución en el número de hoteles con alguna categoría de estrellas, siendo los más afectados aquellos que contaban con una a tres estrellas: en total se contabilizaron 47 centros de hospedaje menos respecto a los existentes en 2009. Por el contrario, los centros de hospedaje sin categoría de estrella se incrementaron en 77 durante 2010. (Ver Tabla 15.8).

Tabla 15.8

Región Chorotega: Oferta de hospedaje entre 2008 y 2010, según categoría de hotel

Año	Categoría de Estrellas						Total	
	0		1 - 3		4 - 5			
	Hoteles	Habitaciones	Hoteles	Habitaciones	Hoteles	Habitaciones	Hoteles	Habitaciones
2010	330	4.126	125	2.655	25	3.514	480	10.295
2009	253	2.763	172	3.240	26	2.922	451	8.925
2008	267	3.073	174	3.249	24	2.718	465	9.040
Cambio 2008-2009 (absoluto)	-14	-310	-2	-9	2	204	-14	-115
Cambio 2009 - 2010 (absoluto)	77	1.363	-47	-585	-1	592	29	1.370

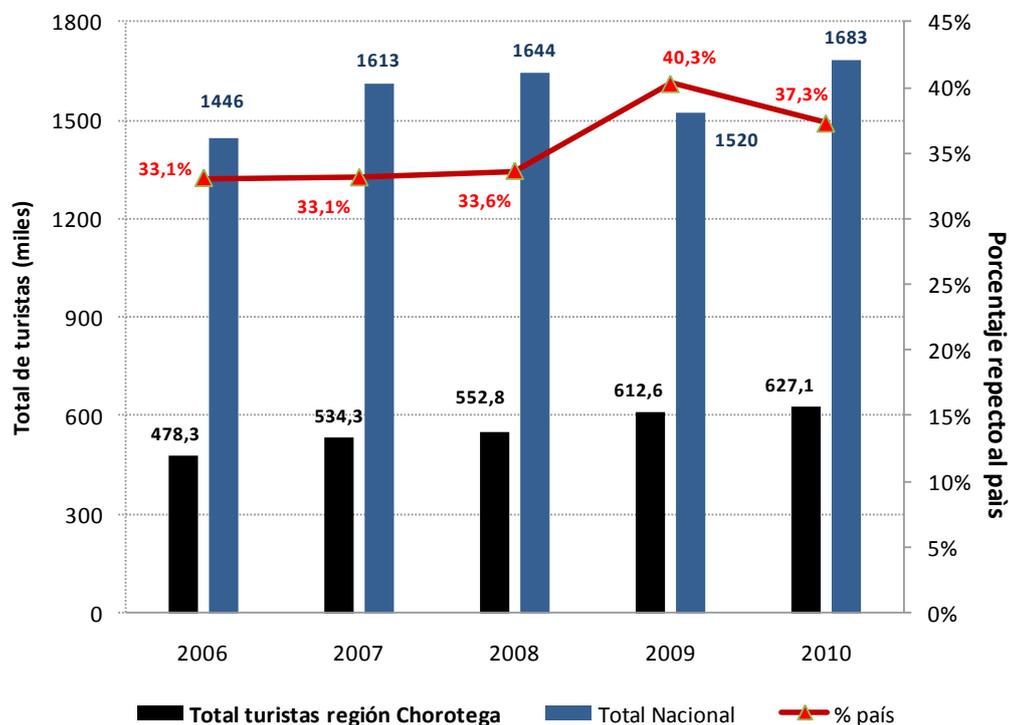
Fuente: Elaboración Propia con datos del ICT

A diferencia del comportamiento nacional, la Región Chorotega no presentó durante 2009 una reducción en el número de turistas que visitaron la región respecto a 2008. Los efectos de la crisis económica sobre la actividad turística del país se manifestaron en una disminución en el ingreso de turistas respecto a 2008 en cerca de 124 mil, por

el contrario, en la Región Chorotega el número de turistas que ingresaron durante 2009 se incrementó en cerca de 60 mil. Esta tendencia, tal como se muestra en el Gráfico 15.4, se mantuvo para 2010, cuando el número de visitantes que ingresaron a la región se incrementó en cerca de 15 mil.

Gráfico 15.4

Estimación del ingreso de visitantes 2006-2010 (todos los puertos*)



* No incluye a Turistas Nicaragüenses que ingresaron por la Vía Terrestre

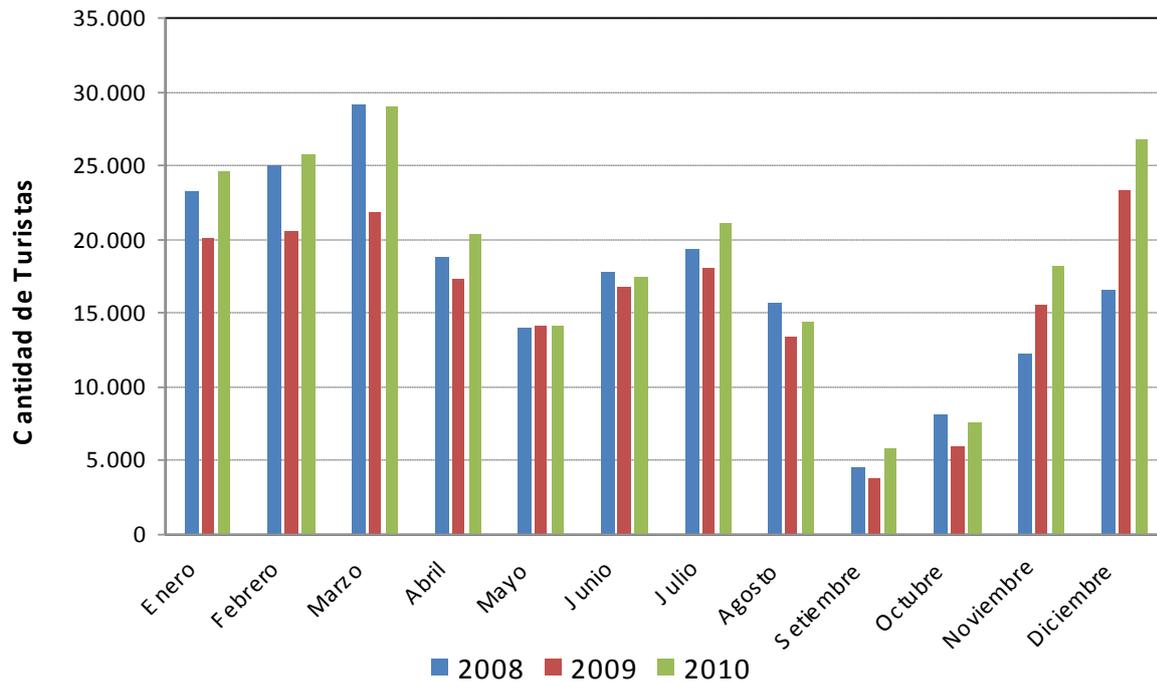
Fuente: Elaboración Propia con datos del ICT

Este fenómeno hace de la Región Chorotega una de las regiones del país donde más turistas ingresan: mientras en 2008 el 33,6% de los turistas que ingresaban al país se trasladaban a la Región Chorotega, en 2009 este porcentaje aumentó al 40,3%, aunque el aumento de visitantes a nivel nacional durante el 2010 hizo que el peso relativo de la región disminuyera al 37,3%. (Ver Gráfico 15.4).

A pesar del incremento en el número de turistas, la entrada mensual de turistas por el aeropuerto Daniel Oduber mostró un comportamiento a la baja en los meses de enero a octubre de 2009

respecto a los valores de 2008. Los datos del ICT revelan un descenso de alrededor de 13.500 turistas (especialmente norteamericanos) en 2009 respecto a 2008. Este comportamiento se mantuvo hasta noviembre de 2009, cuando empezó a mostrar signos de recuperación. Muestra de ello es que en noviembre de 2009 ingresaron cerca de 3.300 turistas más que en noviembre de 2008 y alrededor de 6.900 más si se comparan los datos de diciembre de 2009 con los de 2008. Esta tendencia se mantuvo para todos los meses de 2010, en donde se registra un aumento en el número de visitantes respecto a los valores de 2009. (Ver Gráfico 15.5).

Gráfico 15.5

Región Chorotega: Llegada de turistas por el aeropuerto Daniel Oduber, 2008-2010

Fuente: Elaboración Propia con datos del ICT

Comportamiento del mercado laboral

Los efectos de la crisis económica en el mercado laboral de la Región Chorotega se reflejan, no solo en una menor tasa de ocupación de la población, sino en un mayor porcentaje de personas desempleadas y subempleadas. La tasa de ocupación en esta región decreció durante 2009 cerca de dos puntos porcentuales respecto a 2008, pasando de 50,7% a 48,7%.

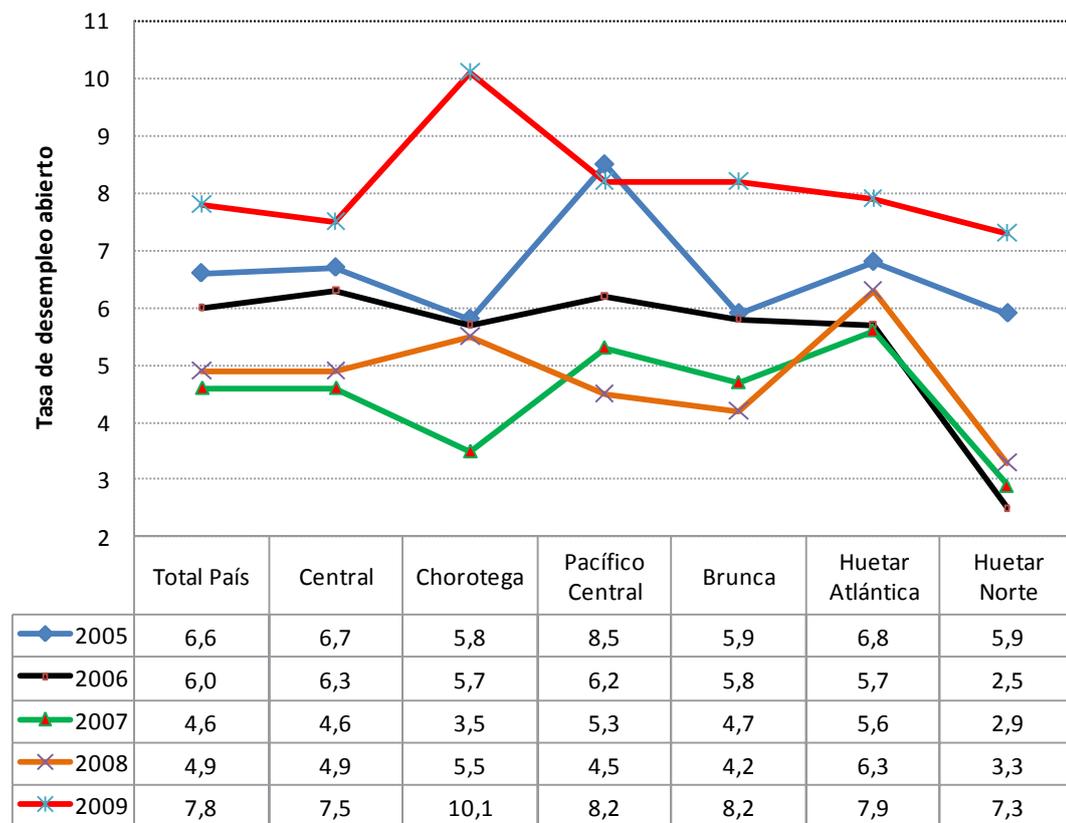
Mientras tanto la tasa de desempleo abierto pasó a ser de un 10,1% en 2009, muy por encima del 5,5% de 2008, convirtiéndose así en la región con mayor

tasa de desempleo abierto y subutilización total del país durante el año 2009. Este comportamiento se mantuvo para 2010, cuando alcanzó una tasa de desempleo abierto de 9,6% (la más alta de todas las regiones del país).

El porcentaje de trabajadores en empleos no calificados se incrementó en cerca de tres puntos porcentuales, pasando de 33,2% en 2008 a 35,8% en 2009. Por su lado, la cobertura de aseguramiento de los trabajadores cayó cerca de dos puntos porcentuales entre 2008 y 2009.

Grafico 15.6

Tasa de desempleo abierto por región de planificación, 2005-2009



Fuente: Elaboración Propia con datos del INEC

Por su parte, la tasa de subempleo visible, es decir, la insuficiencia del volumen del empleo, alcanzó su mayor tasa (8,3%) de los últimos cinco años durante

2009, un punto porcentual más que la registrada durante 2005, que fue del 7,3%, y 2,3% más que la que se registró en 2008 (6%).

Tabla 15.9

Región Chorotega: Subutilización de la fuerza laboral, 2005-2009

Año	Tasa	Total País	Central	Chorotega	Pacífico Central	Brunca	Huetar Atlántica	Huetar Norte
2005	Subempleados visibles	5,5	5,1	7,3	9,2	6,7	4,6	6,3
	Subempleados invisibles	2,9	2,2	3,9	3,6	4,4	5,3	3,1
	Tasa de subutilización total	15,0	14,0	17,0	21,3	17,0	16,7	15,3
2006	Subempleados visibles	5,2	4,7	6,0	4,2	5,5	7,3	6,1
	Subempleados invisibles	3,8	3,0	5,4	4,6	5,0	5,6	5,6
	Tasa de subutilización total	15,0	14,0	17,1	15,0	16,3	18,6	14,2
2007	Subempleados visibles	4,5	3,9	5,7	6,4	6,5	5,2	5,0
	Subempleados invisibles	2,9	2,2	3,4	3,1	4,5	4,6	5,2
	Tasa de subutilización total	12,0	10,7	12,6	14,8	15,7	15,4	13,1
2008	Subempleados visibles	3,8	3,2	6,0	3,8	5,9	5,3	2,8
	Subempleados invisibles	3,0	2,3	3,7	4,7	5,0	4,7	3,3
	Tasa de subutilización total	11,7	10,4	15,2	13,0	15,1	16,3	9,4
2009	Subempleados visibles	4,9	4,1	8,3	6,7	6,5	4,9	6,8
	Subempleados invisibles	2,9	2,3	3,8	4,5	4,8	4,6	3,8
	Tasa de subutilización total	15,6	13,9	22,2	19,4	19,5	17,4	17,9

Fuente: Elaboración Propia con datos del INEC

Con respecto al subempleo invisible, es decir, aquellas personas que a pesar de trabajar la jornada laboral completa reciben un ingreso por debajo del mínimo establecido, este alcanzó durante 2009 una tasa del 3,8%, por encima del valor de 2008, que fue del 3,7%. El incremento, tanto en el subempleo visible como en el invisible, provocó que la tasa de subutilización total se incrementara durante 2009 en 7,1% respecto al valor registrado en 2008, pasando de 15,2% en 2008 a 22,1% en 2009.

Los sectores más afectados por la crisis, en términos de empleo, fueron los ligados al sector inmobiliario. El sector construcción disminuyó el empleo en un 17% entre 2008 y 2009, mientras que las actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler lo hicieron en un 21%. Otras actividades, como la industria, perdieron entre 2008 y 2009 cerca del 8% de los trabajadores.

Tabla 15.10

Región Chorotega: Variación del empleo por rama de actividad económica 2007-2009

Actividades	2007	2008	2009	Variación 2008-2009
Sector Primario	28.395	28.901	29.706	2,80%
Industrias manufactureras	10.904	10.771	9.947	-7,70%
Construcción	13.157	16.770	13.885	-17,20%
Comercio	19.344	23.998	30.032	25,10%
Hoteles y restaurantes	15.692	17.291	18.803	8,70%
Transporte	7.207	7.574	7.836	3,50%
Financiera e Inmobiliaria	6.058	9.308	7.366	-20,90%
Otras actividades	16.775	15.217	18.969	24,70%
Sector Público	21.574	22.451	25.082	11,70%

Fuente: Elaboración Propia con datos del INEC. Comportamiento de la pobreza, el ingreso y la distribución del ingreso

Comportamiento

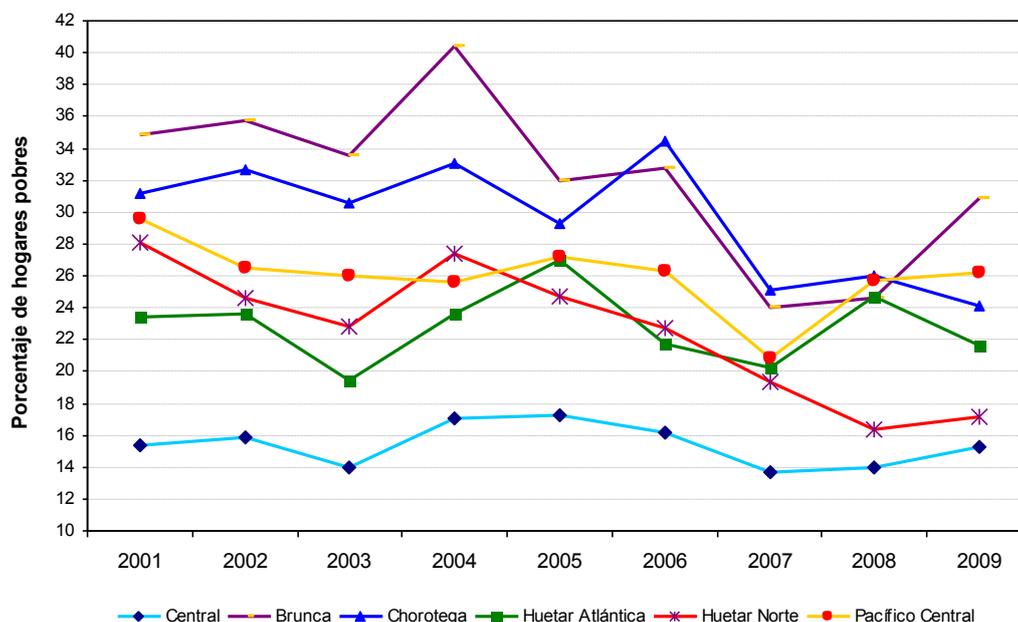
La Región Chorotega presentó durante 2009 un 24,1 por ciento de hogares en condición de pobreza. Aunque la cifra disminuye con respecto al año anterior (26%), continúa muy por encima del promedio nacional (18,5% en 2009). En cuanto a la pobreza extrema, se registró que un 7,7 por ciento de los hogares de la región sufrían de esta condición, lo cual significa un aumento respecto a 2008, cuando fue de 6,5%. (Ver Gráfico 15.7)

Los datos de la Encuesta de Hogares de 2010, aunque no son comparables con las cifras de 2009, muestran que esta región fue, después de la Región Brunca, la de mayor porcentaje de hogares en pobreza total (32,6%) y extrema (11,2%).

La pobreza en la Región Chorotega afecta predominantemente a los hogares con jefatura femenina, los cuales muestran mayores porcentajes de pobreza extrema e insatisfacción de necesidades básicas respecto a los hogares jefeados por hombres. Los hogares en condición de pobreza dentro de la región, tienden a ser numerosos (promedio superior a cuatro miembros); más de la mitad de los miembros son menores de edad (0 a 17 años) o adultos mayores (65 años y más); cuentan con tasas netas de participación bajas y tasas de desempleo abierto altas. Además, las personas ocupadas de estos hogares se insertan, principalmente, en el sector informal no agropecuario (casi el 50%), y también en el agropecuario (cerca de un 35%), y cerca de un 30% de estos ocupados presentan subempleo invisible, es decir, trabajan tiempo completo o más, pero reciben menos del salario mínimo por su trabajo.

Gráfico 15.7

Porcentaje de hogares en condición de pobreza 2001-2009



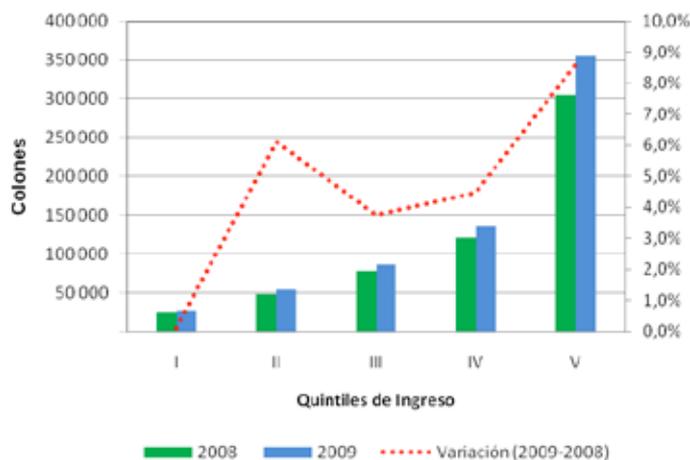
Fuente: Elaboración Propia con datos del INEC.

Desde el año 2008 la Región Chorotega registra un incremento en el ingreso real per cápita de los hogares relativamente bajo. Este comportamiento en los ingresos del hogar no fue igual en todos los niveles de ingreso o quintiles. En términos reales, el primer quintil, es decir, el grupo de hogares con los

ingresos más bajos, prácticamente no incrementó su ingreso entre 2008 y 2009 (0,1%), mientras los quintiles II, III y IV crecieron 6,1%; 3,8% y 4,5% respectivamente. Los hogares del último quintil de ingresos incrementaron su ingreso per cápita en términos reales respecto al 2008 en un 8,6%.

Grafico 15.8

Región Chorotega: Variación del ingreso per cápita real de los hogares 2008-2009



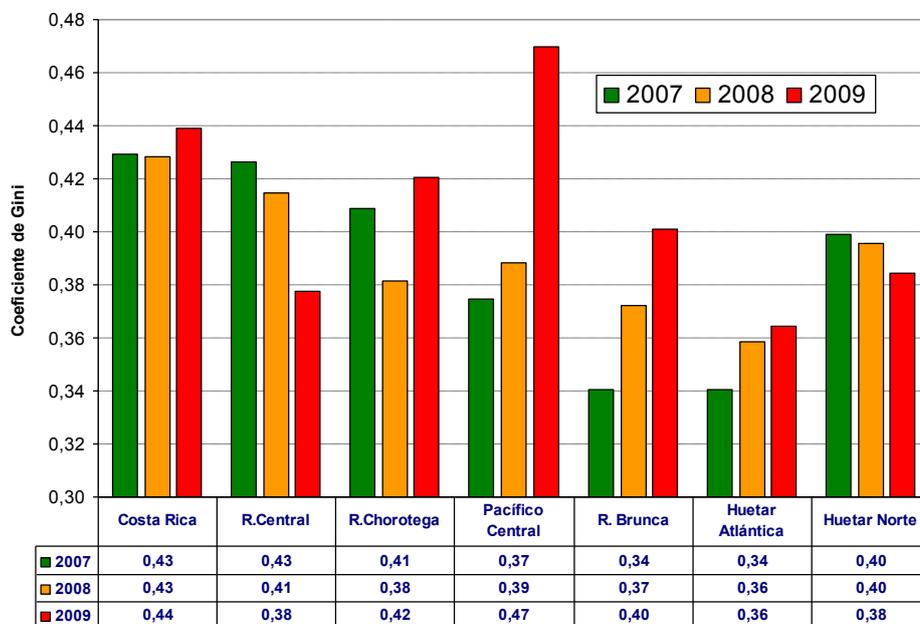
Fuente: Elaboración Propia con datos del INEC.

Por otra parte la desigualdad del ingreso, medida a través del coeficiente de Gini, revela que la Región Chorotega era más desigual en 2009 respecto a 2008.

El coeficiente de Gini pasó de un valor de 0,38 en 2008 a 0,42 en 2009, ubicándose como la región más desigual del país después de la Región Pacifico Central (0,46%).

Grafico 15.9

Coeficiente de Gini según región de planificación, 2007-2009



Fuente: Elaboración Propia con datos del INEC

La composición de los ingresos por quintiles en 2009 revela que el V quintil (mayores ingresos) incrementó su participación dentro de la distribución porcentual de los ingresos de los hogares de la región. En 2008 el V quintil concentraba el 44,9% de los ingresos totales, mientras que en 2009 este valor aumentó al 48,8%, en tanto el resto de quintiles disminuyeron su participación dentro de los ingresos totales de la región.

Consideraciones finales

Los resultados revelan que la Región Chorotega, caracterizada por una estructura productiva altamente especializada y vulnerable y un mercado de trabajo con debilidades estructurales, resintió los efectos de la crisis económica internacional, los cuales se tradujeron en una caída de las principales actividades económicas de la zona como la construcción y el turismo, y un incremento en el desempleo y subempleo.

Los impactos de la crisis sobre la región se asocian con la relación de las actividades económicas más dinámicas de la región con la economía internacional, como son el desarrollo turístico e inmobiliario y su impacto sobre la producción local de bienes y servicios y la demanda por mano de obra.

Del estudio se concluye que uno de los desafíos más importantes para el desarrollo de la región es la diversificación de la estructura productiva, con una mayor dinamización de las demandas intersectoriales que posibilite una mayor integración económica de los distintos cantones de la región. Lo anterior requerirá del diseño de políticas productivas que promuevan una transformación productiva que potencie los recursos endógenos con los que cuenta la región, aunadas a políticas para mejorar la infraestructura física y social y la calificación del recurso humano local.

La Región Chorotega cuenta con una importante dotación de recursos materiales y naturales que, bien orientados, pueden generar un gran potencial de desarrollo, entre ellos, cabe destacar que es la región con mayor número de declaratorias de zonas turísticas del país, por lo que ha sido objeto de enormes inversiones estatales en vías de comunicación y megaproyectos turísticos privados. Asimismo, cuenta con la presencia de un aeropuerto regional y es la principal zona generadora de energía eléctrica del territorio nacional; con plantas hidroeléctricas, geotérmicas y una planta eólica en funcionamiento.

Además, posee enormes recursos con un alto potencial para el desarrollo de la acuicultura, pesca deportiva, turismo rural comunitario, turismo residencial y de sol y playa. Aunado a ello, la región tiene un enorme potencial de diversificación agrícola a lo largo del Proyecto de Riego Arenal-Tempisque, mediante el cual se podría abastecerse buena parte de la demanda regional y nacional de alimentos y articularse más dinámicamente con el sector servicios, particularmente la demanda de la actividad turística en la región.

Por lo tanto, la región tiene, en el corto y mediano plazo, grandes retos para promover una transformación productiva con mayor equidad y fortalecer su sector productivo ante los *shocks* externos de la economía internacional. Para ello es indispensable la participación, tanto de los gobiernos locales como del sector público y privado, en la discusión y diseño de una agenda de desarrollo que contemple aspectos como los siguientes:

1. Canalizar y utilizar recursos disponibles para financiar infraestructura productiva, que bien concebida, diseñada y construida, puede ser altamente rentable financiera y económicamente. Para ello, el gobierno, las municipalidades y grupos organizados de la región, deben crear instrumentos financieros e institucionales apropiados, aprovechando los recursos institucionales y financieros disponibles para identificar actividades productivas con ventajas competitivas con alto potencial de generar mayores encadenamientos productivos en la región.
2. Promover la inversión para la producción en los ámbitos de infraestructura productiva, para explotar de manera eficiente, racional y sostenible los recursos existentes en la región. Asimismo, aumentar la inversión en innovación y en la incorporación de nuevas y mejores tecnologías, haciendo énfasis en la investigación dirigida a la diversificación e incremento de la producción.
3. Disminuir el desempleo en la región. Para ello, se propone implementar en la región una política crediticia que amplíe la accesibilidad al crédito para las pequeñas y medianas empresas, así como programas de calificación del recurso humano local acorde con las necesidades y requerimientos de las actividades económicas localizadas en la región. Esto es factible de realizar por medio

de encadenamientos institucionales para aunar recursos y estrategias de distintas instituciones que se encuentran en la región, como son las sedes universitarias (UNED, UCR y UNA) y el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA).

4. Incrementar la inversión por parte de los gobiernos locales en infraestructura física y social. Actualmente varios municipios de la región cuentan con superávit en sus arcas, esto no es sinónimo de una eficiente gestión financiera, puesto que se trata de recursos ociosos o de recursos que, por ley, debieron utilizar. Muchos municipios continúan sin ejecutar montos importantes destinados a

obras de inversión, sin que se transfieran recursos por parte de las municipalidades a otras entidades, conforme lo exige la ley. Este problema se debe a varios factores como la ineficiencia e ineficacia administrativa, la ausencia de oficinas técnicas apropiadas, la falta de planificación para la realización oportuna de programas y proyectos de inversión. Se podría concluir que muchos municipios tienen recursos para financiar infraestructura que, bien concebida, diseñada y construida, se convertiría en un factor determinante de la competitividad regional y del mejoramiento del desarrollo humano en la región.

Bibliografía

CGR. 2008. Memoria Anual 2008. San José. Contraloría General del la República.

CGR. 2009. Memoria Anual 2009. San José. Contraloría General del la República.

ICT. 2008. Anuario estadístico 2008. San José. Instituto Costarricense de Turismo.

ICT. 2009. Anuario estadístico 2009. San José. Instituto Costarricense de Turismo.

ICT. 2009. Planes Generales del Uso de la Tierra y Desarrollo Turístico. San José. Instituto Costarricense de Turismo.

IGN. 2009. División territorial administrativa de la República de

Costa Rica. San José. Instituto Geográfico Nacional.

INEC. 2006. Encuesta de hogares y propósitos múltiples. San José. Instituto Nacional de Estadística y Censos.

INEC. 2007. Encuesta de hogares y propósitos múltiples. San José. Instituto Nacional de Estadística y Censos.

INEC. 2007. Permisos de Construcción. San José. Instituto Nacional de Estadística y Censos.

INEC. 2008. Encuesta de hogares y propósitos múltiples. San José. Instituto Nacional de Estadística y Censos.

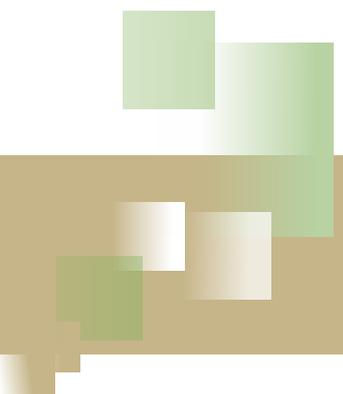
INEC. 2008. Permisos de Construcción. San José. Instituto Nacional de Estadística y Censos.

INEC. 2009. Encuesta de hogares y propósitos múltiples. San José. Instituto Nacional de Estadística y Censos.

INEC. 2009. Permisos de Construcción. San José. Instituto Nacional de Estadística y Censos.

PROCOMER. 2008. Anuario estadístico 2008. San José. Promotora de Comercio Exterior.

PROCOMER. 2009. Anuario estadístico 2009. San José. Promotora de Comercio Exterior.



Tema 5

Gobernanza e institucionalidad democrática

CAPÍTULO 16. COSTA RICA: DESARROLLO INSTITUCIONAL
Y RESPUESTA A LA CRISIS FINANCIERA GLOBAL DE 2008

Costa Rica: desarrollo institucional y respuesta a la crisis financiera global de 2008

“the reaction emerging today recalls the politics and policies of the Great Depression and the immediate postwar period, when the second half of Polanyi’s double movement came into effect. But with one critical difference: While the theories that have guided deregulation and globalization in the closing decades of the 20th century are the direct descendants of the laissez-faire ideas that guided globalization a century ago, the philosophies that informed the second half of the double movement—that is, the social legislation that grew out of the Great Depression—have in many ways been discredited. Today’s reaction is therefore more instinctive and visceral than deliberate and considered, and the question is whether it will indeed be possible to reconcile these two movements in theory or through practical politics.”

Michael Piore, 2008: 2

Introducción

¿Qué lecciones podemos extraer sobre la capacidad institucional costarricense de la respuesta del país a la reciente crisis financiera global? ¿Cómo comparar la respuesta de política pública de Costa Rica a la contracción generalizada de 2008 con la respuesta del país a la crisis económica de inicios de los años ochenta del siglo pasado? ¿Por qué es importante esta comparación? ¿Qué papel jugaron las reformas económicas e institucionales de las últimas décadas en la capacidad actual del estado costarricense de reducir la incidencia de la crisis económica global en el país, proteger a los actores económicos más vulnerables y reanudar el crecimiento económico?

La complejidad de la problemática implícita en estas preguntas requiere abordarlas desde distintas teorías que han tratado el problema de las relaciones entre la economía y las instituciones públicas, entre el mercado y el estado. El análisis de esta dinámica entre estado y mercado nos conduce a las teorías que explican las crisis económicas como inherentes al desarrollo capitalista y como generadas, en parte, por las tensiones entre (i) las aspiraciones de la economía de mercado de desasociarse de la sociedad en que opera y de los actores económicos concretos que la constituyen; y (ii) las demandas y necesidades de seguridad protectora frente al mercado, propias de estos individuos concretos, y que son canalizadas a través de las instituciones del estado (Polanyi, 1944: 71-80).

También las preguntas arriba formuladas nos remiten a las teorías sobre desarrollo institucional y sobre la capacidad del estado de diseñar y desplegar efectivamente políticas públicas dirigidas a proteger a los ciudadanos y a las empresas de las consecuencias de una crisis financiera global como la de 2008 (Rodrik, 2007; Sabel, 1993; Grindle, 1996; Fallas-Santana, 1999 & 1996; Graham, 1994). Finalmente, la pregunta comparativa sobre las crisis de 1981 y 2008 en Costa Rica se enmarca dentro de las teorías sobre los cambios en la estrategia de crecimiento global y las transformaciones experimentadas por las economías del mundo en las últimas décadas y, en particular, las propias de Costa Rica y de los países de América Latina (Rodrik, 2009).

Con el propósito de especificar los supuestos teóricos de este trabajo, la primera parte está centrada en presentar las ideas teóricas generales que considero puntos de partida para abordar las preguntas que guían el estudio. La segunda parte tiene un carácter histórico y presenta algunas de las transformaciones económicas e institucionales implementadas en Costa Rica en los últimos 30 años y que este trabajo considera permiten explicar por qué, si bien la crisis de 2008 tuvo una incidencia negativa sobre el crecimiento económico del país, las consecuencias más severas sobre la población fueron limitadas. En particular se presenta la tesis de que las reformas implementadas por el país fortalecieron (i) las instituciones reguladoras con la creación de las superintendencias y el fortalecimiento del ARESEP (ii) la capacidad de las instituciones encargadas de mantener la estabilidad macroeconómica, i.e., BCCR y Ministerio de Hacienda; (iii) la capacidad y alcance de las instituciones sociales, en particular de la CCSS y la expansión de la cobertura de sus servicios de salud y de los regímenes de pensiones; y (iv) las instituciones judiciales y civiles para la resolución de conflictos.

La tercera sección analiza la respuesta particular del estado costarricense a la crisis tal y como está contenida en el Plan Escudo presentado por la Administración Arias al país el 29 de enero de 2009. Un aspecto importante de este plan es que una cantidad significativa de las políticas que lo componen son proyectos o programas que la administración del Presidente Arias venía implementando como parte de su plan de gobierno. En particular, el Programa Avancemos, el incremento en las pensiones del régimen no contributivo y el aumento del bono de

vivienda, entre otras medidas, eran parte de las políticas sociales que el gobierno venía implementando. En este trabajo se argumenta que este hecho es significativo porque refleja que, independientemente de la crisis y previo a ella, las instituciones sociales costarricenses venían desplegando una política social coherente con la protección de los sectores más vulnerables de la población. En el pasado he defendido la tesis de que en democracias electorales como Costa Rica, que durante la estrategia de desarrollo estado-céntrica realizaron una inversión social importante y consolidaron una red de provisión de servicios sociales institucionales, la capacidad del gobierno de desplegar políticas contra cíclicas y proteger a los sectores más vulnerables de la población es mayor (Fallas-Santana, 1999). En este trabajo se sostiene esta hipótesis en el sentido de que la capacidad institucional instalada de Costa Rica, en el campo de la provisión de servicios sociales, hizo posible que en el momento de la crisis el estado costarricense desplegara de manera efectiva políticas de seguridad protectora para los más vulnerables. Esta sección cierra revisando nuevamente las principales medidas contenidas en el Plan Escudo para cada uno de los cuatro sectores metas definidos, i.e., familia, trabajadores, empresas y sector financiero. El propósito, en este caso, es analizar, sobre la base de la información disponible, hasta qué punto estas políticas se ejecutaron y cuán efectivas fueron en alcanzar su meta.

La cuarta sección analiza la capacidad institucional de Costa Rica a la luz de las calificaciones que le otorgara al país el World Economic Forum en su más reciente informe, 2010-2011. Es notable que en el pilar de Salud y Educación Primaria es donde el país alcanza la posición 22 entre 139 países y la calificación más alta, 6.33 de 7, en la medición del WEF de Costa Rica. Sin embargo, en otros pilares, como la capacidad del estado de desarrollar infraestructura, la posición del país es baja. A partir de este análisis, la sección retoma las preguntas formuladas por este trabajo y extrae algunas conclusiones generales.

Preámbulo teórico

Es difícil analizar la crisis financiera global de 2008 sin referirse a dos autores que históricamente contribuyeron muy significativamente a explicar las dinámicas del desarrollo económico capitalista, la relación entre la teoría y la implementación de la economía de mercado en sociedades concretas, así

como las propias de las crisis financieras. Me refiero a Karl Polanyi y Hyman Minsky.

De Polanyi es importante rescatar la idea de que las economías están insertas, *embedded*, en las sociedades concretas en las que operan. La separación entre la economía y la sociedad, nos dice Polanyi, es artificial. De igual forma, nos dice que la idea de un sistema de mercados auto-regulados es una utopía, pues tal institución no puede existir sin aniquilar el carácter humano y natural de la sociedad (Polanyi, 1944: 3). A partir de esta descripción del mercado, Polanyi destaca la importancia del estado como garante de que la sociedad asume el costo de liberalizar la economía y de que, a la vez, la estabilidad política no será alterada por los costos sociales impuestos por la liberalización. Esta dinámica entre mercado y estado genera lo que Polanyi llama el doble movimiento, por una parte el movimiento hacia la expansión del alcance del mercado y, por otra, el contra-movimiento resultante de la resistencia social a dicha expansión.

Para los efectos de este trabajo, la teoría de Polanyi apoya la tesis que acá se sostiene, a saber, que existe una unidad dinámica entre el mercado y el estado y que las tensiones entre estos dos componentes definen un doble movimiento entre la expansión de los mercados y su regulación por el estado y la protección de los actores económicos, en particular aquellos expuestos a un mayor riesgo durante una contracción de la economía. En este sentido, para Polanyi el estado tiene dos roles definidos. Por una parte, el estado legitima los costos humanos y naturales que conlleva la implementación de un sistema de mercados interconectados. Por otra, frente a la incapacidad de los mercados de auto-regularse, el estado cumple el papel de regular y proteger a los actores económicos, así como a los recursos naturales, de las consecuencias de separar la economía de sus contextos reales, i.e., el contexto político, el social y el ambiental. Considerar la economía y los mercados como separados, *disembedded*, de esos contextos, implica serias amenazas a la sostenibilidad de la vida humana y su entorno natural.

La relevancia de este análisis de Polanyi para el caso costarricense radica en la tesis de que en Costa

Rica históricamente la política social y la política económica han estado intrínsecamente ligadas, reflejando ello un alto grado de integración entre la economía y las necesidades y demandas sociales. Esta estrategia del país de vincular la política económica con la social explica la alta efectividad institucional del estado costarricense y, particularmente, de las redes de seguridad institucional del país para responder a las necesidades de la población. Por su parte, esta capacidad de respuesta refleja la responsabilidad política de los gobernantes y su fortaleza es necesaria, pues está a la base de su legitimidad política y democrática (Fallas-Santana, 1999).

La contribución de Minsky a la comprensión de los ciclos del crecimiento capitalista, así como su modelo explicativo de las crisis financieras, es amplísima y no es el propósito de este trabajo detallarla. Dos hechos resumen la magnitud de la contribución de Hyman Minsky. El primero, haber predicho en 1987 que la titularización (*securitization*) desregulada sería el factor generador de mayor inestabilidad financiera global¹ y, el segundo, el estar en las primeras páginas de los principales periódicos del mundo y ser el tema central de discusión en Wall Street en 2008, una docena de años después de haber fallecido. La contracción de 2008 es ampliamente reconocida como una instancia de la teoría de Minsky, i.e., *a Minsky moment*. En este trabajo, se toma la idea de Minsky de que la gravedad de una crisis depende de cuánto se restrinja la disponibilidad de crédito. Esta tesis es relevante para el análisis del caso costarricense, donde no hubo una contracción de las colocaciones de crédito sino, más bien, un estancamiento debido a la cautela de los actores económicos, así como a las previsiones en las políticas contenidas en el Plan Escudo.² En otras palabras, si bien en Costa Rica hubo *manías* en el sentido de Minsky y Kindleberger, en particular, en el campo de los bienes raíces, en el momento de la crisis lo que predominó fue la cautela financiera, no el *pánico*.

Desde el punto de vista de la capacidad del estado, este trabajo considera que esta tiene cuatro ámbitos: *la capacidad institucional, la técnica, la administrativa y la política*. En ese modelo, la *capacidad institucional* es entendida como un conjunto de reglas del juego

1 Minsky, Hyman P. Securitization, Notes. Washington University, St. Louis, September 1987.

2 Ver capítulo 1

confiables y efectivas para regular las interacciones económicas y políticas. La *capacidad técnica* es la habilidad para diseñar, implementar y gerenciar políticas públicas efectivas, en particular, políticas económicas y sociales. La capacidad técnica se basa en la disponibilidad de un amplio equipo de expertos altamente calificados, analistas de política económica y social, gerentes líderes y profesionales especializados. Por su parte, la *capacidad administrativa* refiere a la administración efectiva de la infraestructura física y social, así como a la capacidad de desempeñar funciones administrativas esenciales para el desarrollo económico y el bienestar social. Finalmente, la *capacidad política* está relacionada con la existencia de canales efectivos y legítimos para la canalización de las demandas sociales, la representación y la resolución de conflictos (Grindle, 1996: 8; Fallas-Santana, 1999). La evidencia documental, así como los indicadores de crecimiento económico y logro social en el período anterior a la crisis económica, parecieran indicar que, con algunas variantes entre sí, el estado costarricense tuvo una importante capacidad institucional y técnica, intermedia en el campo político y relativamente baja en el ámbito de la capacidad administrativa. La siguiente sección intenta explicar estas diferencias a partir del análisis histórico de las transformaciones económicas e institucionales implementadas en Costa Rica en los últimos 30 años.

¿Cómo recibió la crisis el país?

A inicios de la década de los ochenta, cuando Costa Rica enfrentó una de las crisis económicas más severas del siglo pasado, el foco de la crisis y sus causas comunes radicaban en América Latina. Además de ello, la crisis económica estuvo enmarcada en un contexto nacional y regional de crisis política generalizada. La crisis de la deuda marcó, en América Latina, el inicio de uno de los períodos de empobrecimiento más profundos de su historia, marcó también el colapso de la estrategia de desarrollo estado-céntrica y el inicio de una fase de transición hacia una estrategia de crecimiento centrada en la liberalización comercial y el crecimiento de las exportaciones.

La Costa Rica que enfrentó la crisis de 2008 es, desde el punto de vista institucional, un país muy diferente del país que, a inicios de los años ochenta, debía de pedir permiso a la Asamblea Legislativa para que el Banco Central pudiera controlar el tipo de cambio. En el caso de la reciente contracción

financiera global, el foco de la crisis y sus causas radicaron en Estados Unidos, independientemente de que la interconexión de los centros financieros permitiera un proceso de rápido contagio. La segunda diferencia es que en Costa Rica, así como en la mayoría de los países de América Latina, la crisis económica estuvo en esta ocasión enmarcada en un contexto nacional y regional de relativa estabilidad política. De igual forma, Costa Rica enfrentó la crisis con un nuevo juego de herramientas institucionales desarrolladas en los últimos 30 años como parte de la adecuación de las instituciones estatales y los sectores productivos privados a la apertura comercial.

Estas transformaciones experimentadas por el país en las últimas tres décadas no deben subestimarse. Hablando del crecimiento económico, Dani Rodrik dice: “Los países de alto crecimiento son aquellos capaces de implementar rápidamente transformaciones estructurales para pasar de actividades de baja productividad (tradicionales) a actividades de alta productividad (modernas). Estas actividades modernas son principalmente productos transables y, dentro de ellos, los productos industriales (aunque los servicios transables están alcanzando igual importancia. En otras palabras, los países pobres se hacen ricos produciendo lo que los países ricos producen” (2009:5). Las decisiones de política de desarrollo tomadas por Costa Rica a finales del siglo XX no sólo fueron coherentes con la tesis de Rodrik, sino que, sobre todo, transformaron efectivamente al país en un exportador de bienes de alta tecnología con tasas relativamente altas de crecimiento, principalmente en los años previos a la gran contracción de 2008.

Estos cambios, sin embargo, no se limitaron a adecuar la estructura productiva a las demandas de la liberalización comercial. Por el contrario, para los propósitos de este ensayo es importante resaltar el hecho de que Costa Rica, luego de la estabilización de la economía a mediados de los ochentas, entró en un rápido proceso de modernización institucional general que reflejó el aprendizaje adquirido por el país durante la crisis económica de la primera parte de esa década. Una primera área en la que se fortalecieron las instituciones es la de la regulación. Si bien en Costa Rica la regulación de los servicios públicos data del siglo XIX, es en el período 1990-1996 que se da un proceso de modernización y actualización técnica de la autoridad reguladora que culmina con

la Ley 7593 que transformó al Servicio Nacional de Electricidad (SNE) en la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos de Costa Rica (ARESEP). Siempre en el ámbito de la regulación es central la reforma a la Ley Orgánica del Banco Central 7558 que creó, el 3 de noviembre de 1995, la Superintendencia General de Entidades Financieras sustituyendo así a la antigua Auditoría General de Entidades Financieras, así como la Superintendencia de Pensiones (SUPEN). Esta reforma fue crucial para darle al Banco Central de Costa Rica autoridad y autonomía para regular y controlar el Sistema Bancario Nacional e hizo posible que la ley abriera el acceso a la participación de los bancos privados en el mercado financiero nacional. Paralelamente, también en la primera parte de los noventa, se fortaleció la capacidad técnica del Ministerio de Hacienda, se reformaron las aduanas y puertos y se mejoró la capacidad de recaudación

fiscal. En general, las instituciones reguladoras y las encargadas de mantener la estabilidad macroeconómica fueron modernizadas y fortalecidas en Costa Rica durante la primera mitad de la década de los noventa.

La modernización no se limitó a las instituciones financieras. Como parte de la respuesta del país a las demandas de la población y de la estrategia de crecimiento, las redes sociales institucionales costarricenses fueron también fortalecidas. Esto se refleja en una preocupación de las administraciones por incrementar el gasto público en educación, salud, pensiones y vivienda. Por su parte, este hecho sigue siendo un factor crucial en la legitimidad del régimen político. La siguiente tabla muestra como ha ido aumentando progresivamente, desde 1990, el porcentaje del PIB destinado al gasto social:

Tabla 16.1

Gasto público social como % del PIB:

	Total	Educación	Salud	Pensiones y Asist. Social	Vivienda 1/	Otros 2/
1990	15,8	3,8	4,9	5,1	1,9	0,2
1991	15,0	3,7	4,8	4,6	1,8	0,2
1992	14,7	3,9	4,4	4,5	1,7	0,1
1993	15,6	4,1	4,6	4,9	1,9	0,2
1994	16,4	4,3	4,8	5,3	1,8	0,2
1995	15,2	3,8	4,6	5,1	1,6	0,2
1996	16,6	4,4	4,8	5,4	1,9	0,2
1997	17,0	4,4	4,6	6,1	1,6	0,2
1998	16,8	4,5	4,8	5,9	1,6	0,2
1999	15,9	4,1	4,7	5,5	1,5	0,1
2000	17,3	4,7	5,0	6,0	1,5	0,1
2001	18,7	5,1	5,4	6,3	1,7	0,2
2002	18,6	5,5	5,7	5,6	1,7	0,2
2003	18,5	5,5	5,7	5,4	1,7	0,2
2004	17,8	5,4	5,1	5,3	1,8	0,1
2005	17,2	5,2	4,9	5,3	1,6	0,1
2006	16,8	5,0	4,9	5,2	1,7	0,1
2007	17,3	5,2	5,1	5,3	1,7	0,1
2008	19,2	5,7	5,8	5,5	2,0	0,1
2009	22,3	6,8	6,6	6,4	2,2	0,2
2010	22,8	7,3	6,6	6,6	2,2	0,2

1/ Vivienda y otros servicios comunitarios.

2/ Incluye servicios recreativos, culturales y religiosos.

Fuente: Sauma, P. con información de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria del Ministerio de Hacienda y del Banco Central de Costa Rica.

Si bien el gasto público social como porcentaje del PIB cayó 0.4% entre 2005 y 2006, a partir de ese último año y hasta el 2010 el gasto experimentó un proceso de crecimiento sostenido. El porcentaje de 22.8% del PIB alcanzado en el 2010 es el más alto de los últimos 20 años en Costa Rica. Es importante destacar que en ese gasto están incluido algunos de los programas como Avancemos, el incremento en las pensiones del régimen no contributivo y el aumento del bono de vivienda que, como indiqué más arriba, eran parte de las políticas sociales que el gobierno venía implementando. Sin embargo, desde mi punto de vista, el hecho de que estos programas hayan sido centrales en las previsiones del gobierno de Arias frente a la crisis dice bien de las instituciones sociales costarricenses en la medida en que el país no tuvo que diseñar planes *ad hoc* de contingencia frente a la crisis.

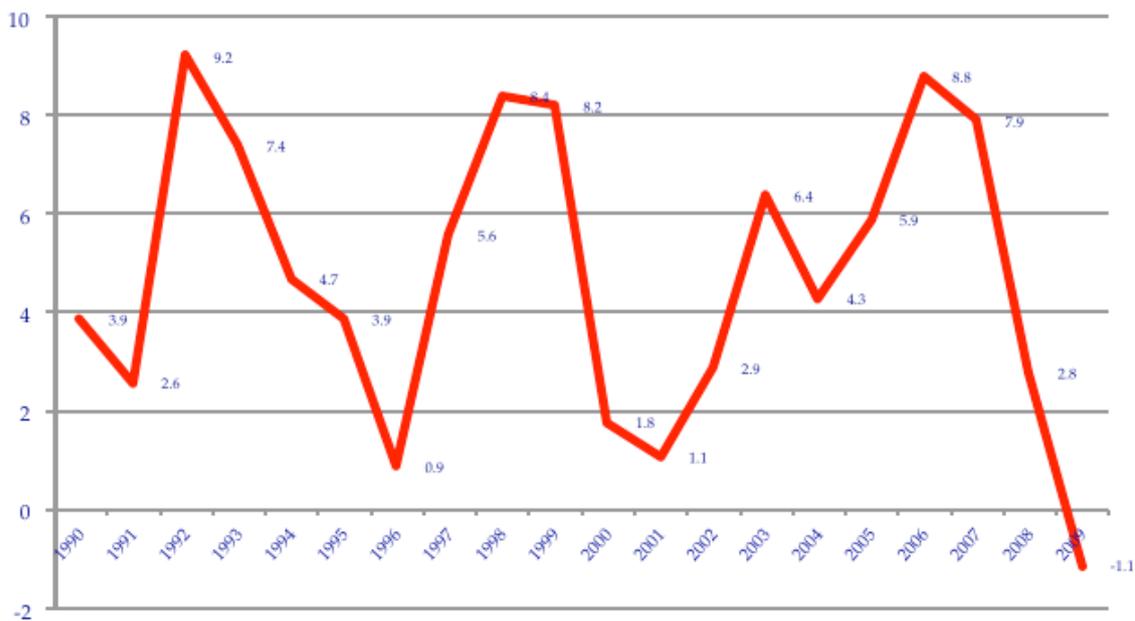
De igual forma es importante destacar, entre las reformas institucionales de los últimos 30 años, la creación de la Sala Constitucional, así como de la Defensoría de los Habitantes. Más allá de los recientes ataques políticos a la Sala Constitucional

y de los intentos de restringir su ámbito de acción, la función de este órgano judicial ha sido, desde su creación, crucial para garantizar la constitucionalidad de las acciones públicas y privadas, como garante de reglas del juego estables para todos los actores e instancia de resolución. De igual forma, la creación de la Defensoría de los Habitantes vino a fortalecer la capacidad de los ciudadanos de plantear recursos frente a la falta de respuesta de algunas instituciones públicas y privadas, abriendo espacio a la transparencia y la rendición de cuentas por parte de los actores públicos y privados.

En breve, Costa Rica implementó reformas institucionales en los últimos 30 años que este trabajo considera permiten explicar por qué, si bien la crisis de 2008 tuvo una incidencia negativa sobre el crecimiento económico del país, las consecuencias más severas sobre la población fueron limitadas. El siguiente gráfico presenta el crecimiento del PIB entre 1990 y 2009 y muestra que durante las administraciones de Pacheco y Arias, entre 2002 y 2008, el país tuvo tasas de crecimiento del PIB relativamente altas. Sin embargo, la crisis se reflejó en una caída del PIB a 2.8 en 2008 y a -1.1 en 2009.

Gráfico 16.1

Tasa de Crecimiento del PIB, 1990-2009



Fuente: BCCR y estimación de Sauma, P. a partir de las encuestas de hogares.

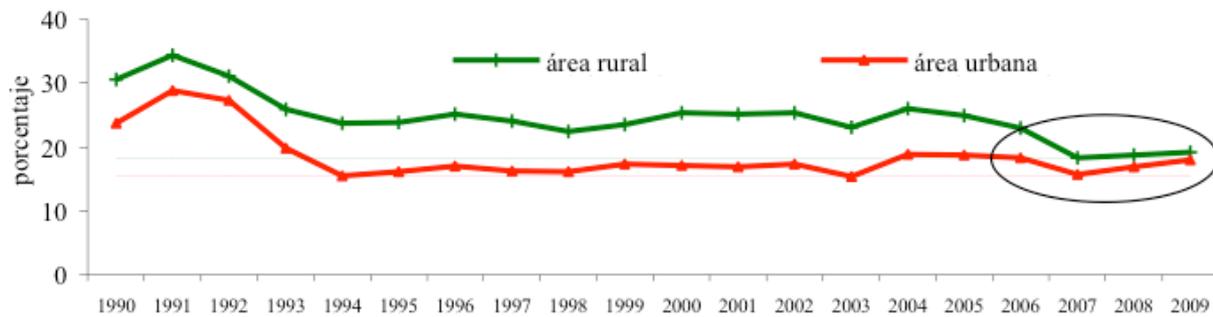
Frente a la pregunta de cuáles son las instituciones que son importantes para el crecimiento sostenido de la economía, Rodrik distingue cuatro tipos que considera son cruciales para crecer económicamente y salir de la pobreza. Estos tipos son: instituciones garantes de los derechos de propiedad, instituciones encargadas de mantener la estabilidad macroeconómica, instituciones reguladoras e instituciones encargadas de la resolución de conflictos (2007: 154-161). En esta sección he mostrado que, en el transcurso de las tres décadas pasadas, Costa Rica llevó exitosamente adelante reformas significativas en estos cuatro tipos de instituciones que indica Rodrik. De esta forma podemos retomar la pregunta de cómo recibió la crisis el país. Al respecto, podemos decir que el país recibió la crisis con una estructura institucional modernizada y fortalecida y, consiguientemente, con una mayor capacidad de respuesta frente a la crisis y de protección a los sectores más vulnerables de la población. La crisis tomó al Banco Central en el medio de un cambio en el sistema cambiario, i.e.,

en la transición del sistema de mini devaluaciones al sistema de bandas fijas. No obstante, el Banco Central desplegó sus recursos y capacidad técnica para tratar de mantener las exportaciones competitivas y defender el piso de la banda.

Como se indicó más arriba, el país también recibió la crisis en el medio de una racha de al menos cinco años de crecimiento relativamente alto que se tradujo en un mejoramiento de los indicadores sociales, en particular en una reducción de la pobreza. Este proceso de reducción de la pobreza se inició desde 2005, con una disminución de 0,5 puntos porcentuales respecto al año anterior (al pasar de 21,7% en 2004 a 21,2% en 2005), luego un punto porcentual en 2006 (al bajar hasta 20,2%), y 3,5 puntos porcentuales más en 2007 (hasta 16,7%), para una reducción total de cinco puntos porcentuales en tres años (Sauma, 2010: 3-5; Estado de la Nación, 2010). El siguiente gráfico muestra la evolución de la pobreza rural y urbana en el período 1990-2009:

Gráfico 16.2

Costa Rica: incidencia de la pobreza total en los hogares por área. 1990-2009



Fuente: INEC (2009).

La pregunta que permanece es por qué, si el país ha llevado adelante reformas institucionales, como las que describe Rodrik, la sostenibilidad del crecimiento económico sigue siendo baja. La respuesta a esta pregunta pareciera radicar en la limitada capacidad administrativa y política del estado costarricense para llevar adelante una modernización infraestructural del país que permita niveles crecientes de productividad, así como un mejor aprovechamiento de la fuerza de trabajo capacitada y de la capacidad instalada del país para captar más inversión extranjera directa. En breve, de acuerdo con el modelo presentado al inicio de este

trabajo, la capacidad institucional y técnica del estado costarricense para enfrentar la crisis económica del 2008 fue alta, no obstante, su capacidad política y administrativa ha sido baja, sobre todo en lo relativo a la modernización infraestructural del país. Esta baja capacidad de gerencia política y visión de largo plazo surge como un a variable explicativa del atraso infraestructural del país que se refleja en una caída en los rankings de competitividad global y que, a su vez, permite explicar las tasas relativamente bajas de crecimiento económico que muestra el país.

El Plan Escudo

Esta sección presenta la respuesta particular del estado costarricense frente a la crisis, tal y como está contenida en el Plan Escudo anunciado por la Administración Arias al país el 29 de enero de 2009.

Este plan incluyó 24 políticas dirigidas a cuatro sectores principales: la familia, los trabajadores, las empresas y el sector financiero. La siguiente tabla resume las principales políticas contenidas en el Plan Escudo para cada uno de esos cuatro sectores:

Tabla 16.2

Resumen de políticas del Plan Escudo, 2009

Sector	Política	Resumen Técnico	Responsables	Cumplimiento
Familia	15% Aumento Pensiones del Régimen no Contributivo	A partir de febrero 2009 se aumentará en 15% estas pensiones. Sería el 4to aumento del gobierno de Oscar Arias.	Eduardo Doryan, Presidente Ejecutivo de la CCSS	COMPLETO
	Alimentación de fin de semanas CEN-CINAI	IMAS entregará a 16326 niños de 37 cantones de menor índice de desarrollo vales como lonchera para familia de 4 personas.	María Luisa Ávila, Ministra Sector Social / José Antonio Li, PE del IMAS	SIN EJECUTAR
	Ampliación de Avancemos	Aumentar beneficiarios de 132 mil a 150 mil.	María Luisa Ávila, Rectora Sector Social	COMPLETO
	Condonación deudas BANHVI	Ejecución de Ley N°8693 para beneficiar 2100 familias	Clara Zomer, Ministra Rectora / Ennio Rodríguez, Gerente BANHVI	COMPLETO SIN EVALUAR
	Aumento Bono Familiar de Vivienda	Aumento de 335 mil al monto máximo del bono. Así el subsidio recibido será de 5 025 000	Clara Zomer, Ministra / Ennio Rodríguez, Gerente BANHVI	COMPLETO
	Bajar tasa de interés en 2% al sector vivienda por 2 años	Solicitud a Bancos Estatales y el Banco Popular para préstamos de hasta 50 millones.	Solicitud de don Oscar a los Bancos del Estado	COMPLETO
	Revisión de tarifas de transporte	Revisar el procedimiento tarifario para que la baja en el precio del petróleo se traduzca a las tarifas	Solicitud de don Oscar a la junta directiva de ARESEP	SIN EJECUTAR
Trabajadores	Iniciativa de Ley de protección del empleo en momentos de crisis	Acuerdo entre patrones y trabajadores para disminuir la jornada laboral manteniendo salario por hora y sin despedir personas	Solicitud de don Oscar a la Asamblea Legislativa	SIN INFORMACION
	Impulso del Teletrabajo en sector privado	Implementar la modalidad de teletrabajo al sector privado, siendo esta una manera de reducir costos para las empresas	Solicitud de don Oscar al Sector Privado	INCOMPLETO SOLO PLAN PILOTO DEL ICE
	Iniciativa de Ley para actualizar jornadas de trabajo excepcionales	Reformar Código de Trabajo incluyendo otros tipos de jornada como la de cuatro días semanales y las jornadas anuales	Solicitud de don Oscar a la Asamblea Legislativa	INCOMPLETO EN ASAMBLEA LEGISLATIVA
	Proyecto para generación de empleo joven - PROJOVEM	Ministerio de Trabajo, B. Popular, INFOCOOP y UNED: fomentar cultura empresarial en jóvenes de 18 a 30 años	Francisco Morales, Ministro de Trabajo	SIN EJECUTAR
	Mejora de préstamos de CONAPE	1- Aprobar moratoria de aumento de intereses por un año. 2- Amnistía de 6 meses a quién pagando se quede sin empleo. 3- Quien finalice estudios tiene tiempo de 1 año para encontrar trabajo	Solicitud de don Oscar a la Junta Directiva de CONAPE	SIN INFORMACION
	Mayor plazo de cobertura para Seguro de Salud	Extender la cobertura por 6 meses a aquellos trabajadores que queden desempleados	Eduardo Doryan, PE del CCSS	COMPLETO
	Fideicomiso para infraestructura educativa	Para generar empleo. 1) 25 escuelas y colegios, 50 telesecundarias. 2) 80 gimnasios. 3) 13 Direcciones Regionales y 80 Sedes Circuitales	Leonardo Garnier, Ministro de Educación	SIN EJECUTAR
Obra pública	Utilizar la totalidad de recursos destinados a construcción de obra pública para generar empleo: carreteras, aeropuertos, EBASIS, etc.	Karla González, Ministra MOPT / María Luisa Ávila, Ministra Salud / Eduardo Doryan, presidente de CCSS		

Sector	Política	Resumen Técnico	Responsables	Cumplimiento
Empresa	Fortalecer Banca para el Desarrollo	Recursos para tres fondos: Fideicomiso Nacional para el Desarrollo / Fondo de Financiamiento para el Desarrollo / Fondo de Crédito para el Desarrollo	Javier Flores, Ministro del MAG / Marco Vargas, Ministro MEIC	INCOMPLETO
	Plan Nacional de Alimentos	Venía del 2008 con la Crisis Alimentaria	Javier Flores, Ministro del MAG	SIN EJECUTAR
	Reducción de tasas de interés para PYMES	Reducción de 2% para préstamos a PYMES	Solicitud de don Oscar a los Bancos del Estado	SIN INFORMACION
	Reducción de tasas de interés al sector cooperativo	Reducción de tasas entre 1% y 2,5% de préstamos de INFOCOOP	Solicitud de don Oscar a la Junta de INFOCOOP	SIN INFORMACION
	Depreciación acelerada de activos	Para el 2009 medida temporal para que quién renueve activos pueda declarar una pérdida de valor acelerada (menor impuesto de renta)	Guillermo Zúñiga, Ministro de Hacienda	SIN INFORMACION
	Reducción en tiempo de cancelación de facturas a proveedores del Estado	Para mejorar el flujo de caja de PYMES, se reduce a 30 días el pago de facturas	Guillermo Zúñiga, Ministro de Hacienda	SIN INFORMACION
Financiero	Capitalización de bancos estatales	Respuesta a necesidades de liquidez de los Bancos Estatales por medio de ley	Bancos Estatales	COMPLETO
	Proyecto de ley de deuda subordinada	Pretende modificar ley orgánica del Sistema Bancario Nacional para que la garantía del Estado no se aplique a obligaciones de bancos estatales	Solicitud de don Oscar a la Asamblea Legislativa	COMPLETO
	Préstamo de fortalecimiento al BCCR	Préstamo para el BCCR para compensar posibles reducciones de la disponibilidad de préstamos externos para la banca.	Solicitud de don Oscar a la Asamblea Legislativa	COMPLETO

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Observatorio del Desarrollo 2011 y Plan Escudo, Presidencia de La República, Enero 2009.

Como se puede observar en la Tabla 16.2, el plan incluyó políticas que la administración del Presidente Arias venía implementando como parte de su programa de gobierno. En particular, el Programa Avancemos, el incremento en las pensiones del régimen no contributivo y el aumento del bono de vivienda, entre otras medidas, eran parte de las políticas sociales que el gobierno venía implementando. Este hecho es relevante porque refleja que las instituciones sociales costarricenses venían desplegando una política social coherente con la protección de los sectores más vulnerables de la población. En este ensayo se ha defendido esta hipótesis de que la capacidad institucional instalada de Costa Rica, analizada en la sección anterior, en el campo de la provisión de servicios sociales, hizo posible que en el momento de la crisis el estado costarricense desplegara de manera efectiva políticas de seguridad protectora para los más vulnerables. La tabla 16.2 muestra que de las nueve políticas del Plan Escudo que se ejecutaron de manera completa, según información recogida por el autor mediante entrevistas a actores clave, cinco

estuvieron dirigidas a la protección del bienestar de las familias, una política estuvo focalizada en el sector laboral y tres en fortalecer el sector financiero. Esas nueve políticas que se ejecutaron de manera completa fueron, sin embargo, altamente efectivas en alcanzar sus metas, en particular la protección de los ingresos de las familias, la extensión de los beneficios laborales y de seguridad social a los desempleados, aumentar la cobertura de los servicios sociales y las pensiones y proteger al sistema financiero nacional y garantizar la disponibilidad del crédito.

Conclusiones: capacidad institucional y competitividad

La capacidad del estado costarricense de diseñar políticas públicas y de articular la política de crecimiento económico con la de desarrollo social está fundamentada en las reformas institucionales implementadas durante la última década del siglo anterior. Sin embargo, como se anotó en la segunda sección de este capítulo, la pregunta que es importante

que el país analice y resuelva en términos de políticas públicas efectivas es *por qué la sostenibilidad del crecimiento económico sigue siendo baja*. Este ensayo ha adelantado la hipótesis de que, en los ámbitos institucional, político y técnico, Costa Rica ha experimentado un fortalecimiento de su capacidad de llevar adelante cambios importantes. Sin embargo, pareciera que es en el ámbito administrativo, tal como se definiera hacia el final de la sección primera, esto es, como la administración efectiva de la infraestructura física y social, así como la capacidad de desempeñar funciones administrativas esenciales para el desarrollo económico y el bienestar social, donde la capacidad del estado costarricense es casi nula.

El análisis de la capacidad institucional de las redes de seguridad social costarricenses para responder efectivamente a una situación de emergencia global, como la contracción financiera de 2008, muestra que estas instituciones sociales, i.e., la Caja Costarricense de Seguro Social, los Ministerios de Salud y Educación, el IMAS, así como el Banco Central y el Ministerio de Hacienda, tienen una alta y efectiva capacidad de respuesta. El análisis también sugiere que esta capacidad aumenta cuando existe una intencionalidad política clara de responder a las demandas de la población y satisfacer las necesidades de los ciudadanos. Por ejemplo, la decisión política de disminuir la deserción en la escuela secundaria llevó a elaborar un programa focalizado de subsidios escolares, i.e., Avancemos; la decisión política de disminuir la pobreza llevó a la política pública a aumentar las pensiones de los regímenes no contributivos, para citar sólo dos casos (Fallas Santana, 1999).

Sin embargo, la percepción externa del país, por ejemplo en los indicadores de competitividad del World Economic Forum (WEF), indica que somos un país que no termina de dar el salto hacia una economía basada en niveles crecientes de productividad. Es interesante de notar que, entre los doce pilares que contempla el índice de competitividad del WEF, es en el cuarto pilar, el de Salud y Educación Primaria, en el que nos ubicamos en el lugar 22 de 139 países, con una calificación de 6.33, a la par de Corea, que alcanzó la posición 21 con una calificación de 6.34. Sin embargo, estamos doce lugares por debajo de Irlanda, que obtuvo la décima posición y un 6.51 de puntaje. En este rubro los países líderes en competitividad son Bélgica y Finlandia, ambos con un puntaje de 6.75

en los lugares uno y dos respectivamente, y Singapur en el tercero, con 6.67.

También en los dos pilares que el WEF denomina Factores de Innovación y Sofisticación, i.e., sofisticación de los negocios e innovación, el país obtuvo, respectivamente, las posiciones 33 y 35, con puntajes de 4.50 y 3.72, poniéndonos al lado de Portugal, pero siempre diez lugares por debajo de Irlanda. Cuando revisamos los pilares de Desarrollo Institucional, Infraestructura, Desarrollo del Mercado Financiero, el país cae significativamente en el ranking a los lugares 51, 78 y 85, respectivamente. De nuevo, esta percepción pareciera respaldar la tesis sostenida acá de que la inversión social y la sana política macroeconómica que el país ha venido implementando no son suficientes para generar un crecimiento económico alto y sostenido. Para ello es necesario que el país mejore su capacidad de invertir en proyectos serios de desarrollo infraestructural y de apertura del mercado de valores, así como profundizar las reformas institucionales ya implementadas.

Lecciones aprendidas y recomendaciones

Sin duda, una de las lecciones que podemos extraer del análisis de la respuesta del gobierno de Costa Rica a la crisis financiera global de 2008 es que, las reformas institucionales y jurídicas ejecutadas por el país durante los años noventa, fortalecieron la capacidad de las instituciones financieras de enfrentar una contracción económica internacional. La institucionalidad costarricense permitió diseñar y desplegar una ágil y efectiva estrategia de protección y compensación de los distintos sectores y actores económicos que hizo posible una rápida recuperación del crecimiento. No obstante, la sostenibilidad de este crecimiento económico y la financiera, de instituciones sociales como la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), emergieron de la crisis altamente debilitadas. Ello no porque la crisis del 2008 haya sido la variable independiente que las debilitó, sino porque la crisis puso en evidencia problemas de la gerencia pública de estas instituciones clave del desarrollo costarricense.

Una segunda lección es que, si bien el desarrollo y modernización institucionales, experimentados por el país en las últimas tres décadas, contribuyeron a fortalecer la capacidad del estado costarricense de

enfrentar una contracción financiera global como la de 2008, las reformas institucionales del sector financiero deben profundizarse y extenderse al sector social, i.e., CCSS, IMAS, FODESAF, para garantizar su sostenibilidad financiera y capacidad institucional futura de mantener niveles crecientes de inversión en capital humano y desarrollo social.

Un tercer aprendizaje es que la atractividad competitiva, basada exclusivamente en la inversión en capital humano y en una fuerza laboral altamente calificada, es insuficiente para dar sostenibilidad al modelo de atracción de inversión extranjera directa y debe ser complementada por una seria inversión en infraestructura y transporte modernos que permitan maximizar y desplegar productivamente los talentos de esa fuerza de trabajo altamente capacitada.

Un cuarto aspecto que se desprende del análisis es que incrementar la inversión en capital humano y mejorar su calidad, así como modernizar la infraestructura productiva y desarrollar redes de transporte de calidad mundial, supone resolver el problema fiscal que enfrenta desde hace años el país. La problemática política de ejecutar una reforma fiscal, comprensiva y equitativa, radica en el deterioro generalizado del capital social en el país y, en particular, en la falta de confianza entre los distintos grupos de interés, sectoriales y regionales, públicos y privados, que conforman el espectro político nacional. Como ha sido observado por Putnam, el capital social es crucial para la sostenibilidad democrática (1995) y, en Costa Rica, la regeneración del capital social es central para levantar los obstáculos políticos que actualmente frenan el desarrollo del país.

Bibliografía

- Bernanke, Ben. (2000) *Essays on the Great Depression*, Princeton: Princeton UP.
- Block, Fred. (2001) *Introduction in Polanyi, Karl. 1944. The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*, Boston: Beacon Press. pp. xviii-xxxviii.
- Diaz-Alejandro, Carlos. (1970). *Essays on the Economic History of the Argentine Republic*, New Haven & London: Yale UP.
- Diaz-Alejandro, Carlos. (1984). *Latin America in the 1930s* in Rosemary Thorp, (ed.) *Latin America in the 1930s: The Role of the Periphery on World Crisis*, New York: St. Martin's
- Eichengreen, Barry. (1999) *Toward a New international Financial Architecture*, Washington DC: Institute of International Economics.
- Fallas-Santana, Agustín. (1996). *Economistas y Políticos*. Quito, Ecuador: INCAE.
- Fallas-Santana, Agustín. (1999). *Safety Nets and Structural Adjustment in Electoral Democracies*, Ph.D. Dissertation, Cambridge: MIT.
- Fallas-Santana, Agustín. (2011). *Macro-Cycles of Global Economic Growth: The Dynamics of State and Market Driven Strategies of Development*, Santa Barbara, CA: Department of Political Science, UCSB.
- Galbraith, John Kenneth. (2009). *The Great Crash of 1929*, Boston: Houghton Mifflin & Harcourt.
- Gerschenkron, A. (1962). *Economic Backwardness in Historical Perspective*, Cambridge, MA: Harvard UP.
- Hemerijck, Anton, Ben Knapen & Ellen Van Doorne. (eds.) (2009). *After Shocks: Economic Crisis and Institutional Choice*, Amsterdam: Amsterdam UP.
- Hirschman, Albert O. (1968). *The Political Economy of Import Substituting Industrialization in Latin America* en *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. LXXXII: N. 1, pp. 1-32.
- Keynes, John Maynard. (1920). *The Economic Consequences of Peace*, New York: Harcourt, Brace & Howe.
- Kindleberger, Charles P. (2005). *Manias, Panics and Crises* New Jersey, NJ: John Wiley & Son.
- Krugman, Paul. (2009). *The Return of Depression Economics*, New York: Norton.
- Mangabeira-Unger, Roberto. (1987). *Social Theory: Its Situation and Its Task*, Cambridge: Cambridge UP.
- Minsky, Hyman. (1995). *Longer Waves in Financial Relations: Financial Factors in the More Severe Depressions*, in *Journal of Economic Issues*, Vol. 29, No. 1(March): 83-96.
- North, Douglass C. (1981). *Structure and Change in Economic History*, New York: Norton.
- Parker, Randall E. (2002). *Reflections on the Great Depression*, Northampton Mass.: Edward Elgar.
- Piore, Michael J. (2008). *Second Thoughts: On Economics, Sociology, Neoliberalism, Polanyi's Double Movement and Intellectual Vacuum*, MIT IPC Working Paper 08-004, Cambridge, Mass.: MIT Industrial Performance Center.
- Polanyi, Karl. (1944). *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*, Boston: Beacon Press.
- Porter Michael E. (1998). *Clusters and The New Economics of Competition*, *Harvard Business Review*, 76.6(1998): 77
- Prebisch, Raúl. (1950). *The Economic Development of Latin America and Its Principal Problems*, New York: UN.
- Prebisch, Raúl. (1959). *International Trade and Payments in an Era of Coexistence: Commercial Policy in the Underdeveloped Countries*. *The American Economic Review*, Vol. 49, No. 2, 251-273.
- Putnam, Robert D. (1995). *Bowling Alone: America's Declining*

Social Capital in *Journal of Democracy* 6:1, Jan: 5-78

Reinhart, Carmen M. & Kenneth S. Rogoff. (2009). *This Time is Different: Eight Centuries of Financial Folly*, Princeton: Princeton UP.

Rodrik, Dani. (2007). *One Economics Many Recipes: Globalization, Institutions and Economic Growth*, Princeton: Princeton UP.

Rodrik, Dani. (2009). *Growth After the Crisis*, Cambridge: Harvard, Kennedy School of Government.

Rostow, W.W. (1950). *The Terms of Trade in Theory and Practice in Economic History Review*, New Series, Vol. 3, No. 1, pp. 1-20.

Rostow, W.W. (1959). *The Stages of Economic Growth*, New Series, Vol. 12, No. 1, pp. 1-16.

Ruggie, J.G. (1982). *International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order in International Organization*, Vol. 36, No. 2, International Regimes (Spring): 379-415

Sabel, Charles F. (1993). *Learning by Monitoring: The Institutions of Economic Development*, Working Paper #102, Cambridge, MA: MIT (August 24)

Sabel, Charles F. (2003). *The World in a Bottle Or Window on the World?: Open Questions about Industrial Districts in the Spirit of Sebastiano Brusco*, Modena, Italy: Columbia University School of Law.

Sabel, Charles F. & Sanjay Reddy (2002). with Sanjay Reddy, "Learning to Learn: Undoing the Gordian Knot of Development

Today", New York: Columbia Law and Economics Working Paper No. 308.

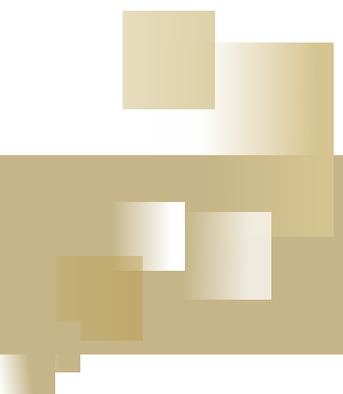
Sauma, Pablo. (2010). *Pobreza, desigualdad en la distribución del ingreso y empleo en un contexto menor crecimiento económico*, San José: Estado de la nación.

Stiglitz, Joseph E. (2010). *Freefall*, New York: Norton.

Stiglitz, Joseph E. (2002). *Globalization and its Discontents*. New York: W.W. Norton, pp. 249-250.

Stiglitz, Joseph E. & Narcis Serra. (2008). *The Washington Consensus Reconsidered: Towards a New Global Governance*, Oxford: Oxford UP.

World Economic Forum. (2011). *Global Competitiveness Report 2010-2011*, Geneva, Switzerland.



Lecciones aprendidas y recomendaciones

Capítulo 17

Lecciones aprendidas y recomendaciones

Los diecisiete capítulos que conforman este libro analizan el impacto de la crisis financiera que recientemente afectó a las economías desarrolladas y que se transmitió a los países en desarrollo como Costa Rica. La gama de temas estudiados es muy amplia, como también las lecciones aprendidas y las recomendaciones para que, en un futuro, el país esté mejor preparado para enfrentar eventuales situaciones de crisis económica global. No parece lo más adecuado realizar aquí un listado de todas ellas – que se pueden localizar en cada artículo– sino más bien resaltar algunas de las principales lecciones y recomendaciones –en ese orden–, como aporte general de este proceso de investigación al diseño de políticas públicas.

Lecciones aprendidas

1- Sobre los canales de transmisión de la crisis

Canal financiero: La reciente crisis puso de manifiesto que la apertura económica tiene ventajas para el crecimiento económico pero también riesgos en la transmisión de las perturbaciones eco-

nómicas externas. Los canales por medio de los cuales esos choques se transmiten a nuestra economía son: el canal financiero y el comercial. En cuanto al primero, dos factores contribuyeron a que el contagio fuera más intenso: la relativamente alta dependencia del sector financiero privado de recursos externos y la composición de la inversión extranjera directa (IED). La banca privada experimentó una limitación importante de recursos, no solo como resultado de la contracción del crédito internacional, sino también de las necesidades de las casas matrices de canalizar fondos hacia otras filiales. De allí que, contrario a lo que usualmente se argumentaba, la presencia de megabancos en el país no redujo la vulnerabilidad de nuestro sistema financiero ante la crisis, sino que más bien la aumentó. En ese contexto, la banca pública actuó como elemento compensador, no sin antes requerir la acción del Estado para aumentar su capital. En Costa Rica, el ahorro externo representa entre el 4% y el 6% del PIB. Sin embargo, el impacto de la reducción de flujos de capital fue mayor debido a que una parte importante de esos flujos se había dirigido al sector inmobiliario, que fue uno de los sectores más

afectados precisamente porque allí se originó la crisis financiera internacional. Es decir, no solo importa la magnitud de la IED sino también su orientación (Capítulo 1).

Canal comercial: En cuanto al canal comercial, la lección más importante es que la vulnerabilidad externa se reduce no solo mediante la diversificación de productos, sino también diversificando el destino geográfico de las exportaciones. Los países latinoamericanos con una concentración alta de sus exportaciones hacia los Estados Unidos fueron los que mayor desaceleración experimentaron en esta crisis (Capítulo 1).

2- Sobre los factores macroeconómicos que afectan la capacidad de respuesta

Condiciones macroeconómicas más sólidas mejoran la capacidad de respuesta de las economías. En la reciente crisis, el caso de América Latina fue un ejemplo muy elocuente, ya que los países en general pudieron adoptar políticas contra cíclicas debido a que en años previos habían logrado consolidar situaciones macroeconómicas más equilibradas y posiciones financieras internas y externas más seguras. A continuación se destacan los cinco factores más importantes de acuerdo con los resultados de los capítulos 2 y 3

Términos de intercambio: Los países centroamericanos, a diferencia de los demás países latinoamericanos, son importadores de materias primas como el petróleo, el cobre, el estaño y algunos productos alimenticios. En esta crisis hubo oscilaciones importantes en el precio de estos productos que favorecieron positivamente los términos de intercambio de esos otros países latinoamericanos y negativamente a Costa Rica y a los demás países centroamericanos.

Estructura tributaria: La estructura tributaria típica de la mayoría de países de la región depende, en buena medida, de impuestos indirectos. Esa dependencia aumentó la vulnerabilidad de los sistemas fiscales frente al contagio de la crisis internacional. La reducción de la carga tributaria costarricense, de un 15,5% a un 13,5%, es un ejemplo muy claro de esa

vulnerabilidad fiscal. Si bien los conceptos imperantes en la época pre crisis habían desdeñado la necesidad de utilizar medidas fiscales fuertes, la reducción de las tasas nominales de interés en el mercado monetario a niveles cercanos a cero llevó al límite la efectividad de la política monetaria en las economías más grandes y revivió la política fiscal como posible herramienta primordial para la recuperación económica.

Composición del estímulo fiscal: El estímulo fiscal fue una respuesta extendida entre los países de la región latinoamericana; sin embargo, la composición de ese estímulo fue diferente entre ellos. Si bien aquellos estímulos basados en gasto corriente contribuyen a compensar la caída en la demanda agregada, generan problemas posteriores de sostenibilidad fiscal, en el tanto el estímulo sea de carácter permanente. Esta es la situación que enfrentan varios países de la región, pero particularmente Costa Rica, en donde, habiéndose reducido la carga tributaria a 13,5%, el gasto se elevó de 15,5% a 20% del PIB, en forma permanente¹. Esta situación es claramente insostenible en el mediano y largo plazo. Se estimó que la deuda del gobierno central tendería a aumentar de 30% del PIB en 2010 a un rango entre 40% y 50% del PIB a finales de 2015, en ausencia de medidas para reducir el déficit fiscal.

Ausencia de inversión pública: La otra forma de compensar la caída en la demanda agregada es estimulando la inversión pública, como lo hicieron varios países latinoamericanos. Sin embargo, en esta crisis internacional se puso en evidencia la dificultad que enfrenta el gobierno de Costa Rica para construir infraestructura. En Costa Rica, la inversión con respecto al PIB sufrió una de las caídas más fuertes en América Latina. Desafortunadamente, esa caída no se vio compensada por un aumento oportuno de la inversión pública. Este tema sigue siendo uno de los retos más importantes de la política pública costarricense.

Descoordinación macroeconómica: El Banco Central de Costa Rica mantuvo una política monetaria restrictiva hasta avanzadas etapas de la crisis internacional, lo cual aminoró el potencial impacto

¹ Entre 2005 y 2009 se dio un incremento en el número de empleados de 18,381 (21,490 para 2010). El mayor aumento en la planilla se da en el año 2009, cuando el número de empleados aumentó en 8,740. Esta tendencia al crecimiento se presentó también en el salario promedio en el gobierno central, que aumentó 27,7% en términos reales entre 2005 y 2009 (43,9% entre 2005 y 2010). Rojas y Lucke en este libro.

de la política fiscal ejecutada. La decisión de política monetaria restrictiva respondía al seguimiento del objetivo de inflación baja. Por otro lado, el régimen cambiario de bandas disminuyó la efectividad de la política monetaria al ser los límites de esas bandas también un objetivo de la política monetaria obligando al Banco Central a aumentar o disminuir las reservas internacionales según las oscilaciones del tipo de cambio frente a la crisis internacional.

3- Sobre el desempeño del sector financiero

Ciclicidad de la mora: De acuerdo con el desempeño económico y financiero del período 1999-2010, se concluye que la mora de corto y largo plazo del sistema financiero y de la banca estatal se comporta de forma inversa a las variaciones de la producción. Es decir, el porcentaje de créditos atrasados de uno a 90 días con respecto a la cartera de créditos totales, denominados mora de corto plazo, y aquellos con atrasos superiores a los 90 días, definidos como mora de largo plazo, aumenta con la recesión y disminuye con el auge. En particular, la elasticidad de la mora de corto y largo plazo es de 1.04% y 1.97%, respectivamente, de manera que es esperable un deterioro en la mora ante contracciones económicas, con un rezago de dos meses. También afectan la mora cambios en la tasa básica pasiva y en las tasas de interés en dólares, aunque en menor medida que el IMAE y con direccionalidad directa: tasas más altas aumentan la mora. Otro hallazgo fue que la mora en el sistema financiero responde no solo a los cambios en el IMAE y la Tasa Básica, sino también a sus componentes cíclicos, es decir, cuando la economía crece por debajo de su tendencia, como ocurrió en la pasada crisis, aumentan la mora de corto y largo plazo. El comportamiento de la mora durante el reciente ciclo recesivo fue similar para la banca estatal y la privada, aunque las decisiones que reducen la mora contable son adoptadas con mayor rapidez por la privada.

Comportamiento diferenciado del crédito según sector: En lo que respecta a las actividades económicas, lo aprendido apunta a un comportamiento diferenciado del crédito durante la reciente crisis. Así, por ejemplo, el sector agrícola registra un comportamiento más estacional, ligado al período de cosecha y de siembra, y no tanto a la crisis internacional. El sector manufacturero mostraba problemas para hacer frente a sus deudas desde antes de la crisis, y registra-

ba una absorción del crédito cada vez menor. El sector construcción fue la actividad con mayor participación en el mercado de fondos prestables, llegando a absorber más del 30% de los recursos bancarios. El sector comercial muestra un comportamiento anti cíclico ante la crisis, es decir, cuando el comercio vende menos, la mora del sector crece menos que la media, situación que responde al flujo de caja. Por su parte, el sector hotelero presentó un crecimiento en la morosidad importante, superior a la media nacional en casi todos los trimestres.

4- Sobre el ajuste del mercado laboral y el comportamiento de la pobreza durante la crisis

Sector informal no creció: La evidencia empírica muestra que el sector informal funciona como un “colchón” en los períodos de contracción económica, haciendo que el ajuste en el mercado de trabajo se dé más por la vía de la reducción de los ingresos laborales reales que por el aumento en el desempleo (Tokman, 1999). No obstante lo anterior, el ajuste en el mercado laboral costarricense resultó en un aumento de los salarios reales y en un incremento del desempleo, pero sin aumentar el sector informal. Este ajuste muestra dos momentos diferentes. Así, durante el primer año de desaceleración económica, el 2008, se dio una disminución de la participación laboral, sugiriendo que el efecto que predominó es el *del trabajador desalentado*, lo que explicaría que el desempleo aumentara solo levemente, de un 4,6% a un 4,9%. Por otra parte, la mayor inflación de ese año, en parte estimulada por el aumento internacional en el precio de los alimentos, aumentó el nivel de la línea de pobreza, pero el incremento en la población pobre se vio parcialmente compensado por la política de transferencias sociales (pensiones, becas y transferencias monetarias condicionadas conocidas como Avancemos).

El segundo momento es el año 2009, cuando se experimenta el mayor impacto del contagio de la recesión internacional. Ese año se contrajo la producción nacional y la inflación se redujo a su nivel más bajo en cuatro décadas –también en buena medida por factores externos- lo que permitió fuertes aumentos en los ingresos reales, apoyados en la política de ajustes salariales con base en la inflación pasada. El aumento en el ingreso real propició que el efecto del trabajador desalentado, presente en 2008,

fuera sustituido por la reincorporación al mercado de trabajo, pero en un contexto de estancamiento económico. El resultado fue entonces un *fuerte ajuste por el lado del desempleo, que aumentó de 4,9% a 7,8%*.

Aumento de la pobreza Al no encontrarse indicios de aumento de la informalidad, es probable que parte de la expansión de la pobreza se concentrara en los hogares sin ocupados, es decir, entre aquellos que enfrentaron situaciones de desempleo abierto. *Así el desempleo, más que la informalidad, se torna en una de las principales causas del aumento de la pobreza durante el año 2009.*

Fondo de Capitalización Laboral: El 88% de los retiros en 2009 fue por razones de desempleo. Sin embargo, ese fondo no cumple a cabalidad como seguro de desempleo, ya que la Ley de Protección al Trabajador que lo creó en el año 2000, da a cada trabajador la posibilidad de retirar lo ahorrado cada cinco años. En efecto, el retiro del FCL que hacen cada cinco años los trabajadores -y que se ha constituido en una norma-, reduce el monto que se acumula para esos efectos a un salario aproximadamente, lo cual es insuficiente frente a períodos de desempleo de varios meses. De ahí la necesidad de reformar ese régimen.

Probabilidad de estar desempleado: Al analizar las transiciones entre las categorías ocupacionales utilizadas por la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, se observó que el paso hacia el desempleo desde todas las categorías aumentó para el período de crisis, siendo los patronos y los asalariados los casos más llamativos. La probabilidad de mantenerse en cada categoría ocupacional aumentó para el período de crisis, excepto para los asalariados. Es decir, la peor parte de esta transición hacia un período de crisis recae sobre los asalariados, para quienes las probabilidades de pasar a desempleados o inactivos aumentan considerablemente, mientras que disminuyen para las categorías de patrono y cuenta propia. Asimismo, en la crisis hay un aumento en la persistencia de los desempleados, pues aumenta la probabilidad de seguir desempleado independientemente de la categoría ocupacional de la persona.

Entre las lecciones se encuentra la evidencia de que la educación no sólo es una herramienta importante para la movilidad social, sino que funciona como un seguro de desempleo. Esto pues se demostró que, entre más años de estudio presente una persona, menor es la probabilidad de quedar desempleado, especialmente para aquellos que cuentan con

educación universitaria, cuya probabilidad es casi nula. Lo anterior, aunado a que los más jóvenes son los más propensos al desempleo en tiempos de crisis.

Otra de las lecciones radicó en la constatación de que los cambios en el mercado laboral debidos a la crisis fueron diferentes entre las regiones, siendo mucho mayor el desempleo en la Región Huetar Norte y en la Región Chorotega. Por último, el análisis evidenció que, durante la crisis, el 5.1% de las personas que buscaban empleo no lo encontraron, independientemente de si la persona era mujer u hombre.

Aumento de los salarios mínimos: Los salarios mínimos constituyen un instrumento importante de protección para los trabajadores más vulnerables durante las crisis, ya que protegen su poder adquisitivo. En la pasada crisis, hubo un aumento en los salarios mínimos reales. Si bien la política de salarios mínimos no puede, por sí sola, promover aumentos en los salarios reales de mercado ni reducir la pobreza ni la desigualdad, sí puede colaborar para la obtención de estos objetivos. Para ello tiene que jugar un papel más activo. Este papel más activo, que se torna más importante en períodos de crisis, debe enfocarse en dos frentes: el estancamiento y el incumplimiento.

Por ende, una de las principales lecciones de la crisis es que no se pueden establecer reglas fijas para ajustar los salarios mínimos periódicamente, sino que tienen que seguirse criterios flexibles para tener la capacidad de ajustarse a las coyunturas específicas, algunas imprevisibles como lo fue la crisis de 2009. Esto también apunta a la necesidad de que los ajustes sean producto de un diálogo social, donde las partes involucradas puedan exponer sus puntos de vista y llegar a acuerdos negociados.

5- Sobre el desempeño de los sectores frente a la crisis

El turismo es un canal importante de transmisión de la crisis internacional: El desempeño de la actividad turística costarricense está relacionado con el desempeño del ingreso y la riqueza de los países de donde provienen los turistas, principalmente los Estados Unidos y Europa. Esta proporción es prácticamente de uno a uno con el ciclo económico mundial.

Correlación entre la actividad hotelera y el sector construcción: La primera transfiere a la

segunda su comportamiento cíclico. En el largo plazo, entre enero de 1992 y noviembre 2010, ambas series mostraron un coeficiente de correlación de 0,25. Pero entre enero de 2009 y noviembre de 2010 este coeficiente aumentó a 0,89, mientras que en el pico de la crisis, de junio del 2009 y noviembre de 2010, fue de un 99%. Además, la crisis no solo afectó la construcción y creación de nuevas empresas turísticas sino también a las ya existentes. De acuerdo con los datos del ICT (2010), entre 2008 y 2009 se redujeron las inversiones aprobadas en empresas declaradas turísticas en un 85% y, específicamente, la inversión en hospedaje disminuyó un 86%. Pero, también, la cantidad de hoteles en Costa Rica bajó de 2599 a 2505 entre 2008 y 2009, es decir, se destruyeron 94 empresas directas.

Fuerte interrelación entre el sector turístico y el resto de la actividad económica: En Costa Rica la actividad turística representa poco más del 6% del PIB. En América Latina solo es superada por República Dominicana, con aproximadamente un 13%. Los ingresos de divisas por turismo equivalen a 8.5 veces las exportaciones costarricenses de café y tres veces las de piña. Si todas las demás relaciones económicas hubiesen permanecido sin variar durante el año 2010, pero el ingreso por concepto de divisas hubiese continuado cayendo trimestralmente en la misma magnitud que lo hizo durante 2009, a saber un 20% trimestral, la tasa de crecimiento anualizada del PIB, a mitad del año 2010, hubiese sido un 2.4% menor a la que efectivamente se observó. Asimismo, la caída en la llegada de turistas internacionales durante el período comprendido entre el mes de setiembre de 2008 y noviembre de 2009 significó que Costa Rica dejó de percibir, en gastos e impuestos de salida y boletos aéreos, aproximadamente un total de \$245 millones de dólares estadounidenses, es decir, un ingreso mensual promedio de \$17.5 millones.

6- Sobre la disparidad geográfica del desarrollo y crisis

La distribución del desarrollo no es igual al promedio nacional. En el período previo a la crisis internacional, entre 1992 y 2007, Costa Rica logró avanzar a la categoría de desarrollo humano alto, pero eso no significó que todos sus cantones alcanzaran ese mismo nivel. La expansión del crecimiento económico tiene especificidades geográficas, se concentra alrededor de actividades

que atraen otras actividades complementarias y su expansión geográfica depende de las particularidades de los factores de producción del cantón, sean estos naturales o creados por la política pública, como la educación y salud de su población. Por ejemplo, en un lapso de quince años, el turismo se convirtió en la principal actividad económica de la zona costera en los cantones de Santa Cruz, Carrillo y Nicoya y en otras comunidades antes basadas en la agricultura.

El contagio de la crisis se concentra en cantones y áreas específicas. El efecto de la crisis difiere entre los cantones porque los canales de transmisión tienen particularidades distintas según las actividades que realizan los cantones. Por ejemplo, en la Región Chorotega los cantones más afectados fueron aquellos en los cuales el desarrollo turístico se intensificó en las últimas décadas, a saber, Carrillo, Liberia, Santa Cruz y Nicoya. Pero también disminuyeron las exportaciones provenientes de la Región Chorotega, tanto en 2009 como en 2010. Asimismo, la Región Pacífico Central y, en particular, los cantones de Garabito y Aguirre, también se vieron fuertemente afectados por presentar una actividad inmobiliaria y turística importante.

La asimetría en los shocks tiene consecuencias diferenciadas. En la Región Chorotega, la *tasa de desempleo abierto* se duplicó entre 2008 y 2009, convirtiéndose en la región con la mayor tasa de desempleo abierto y subutilización total del país durante 2009. Este comportamiento se mantuvo en 2010, al alcanzar una tasa de desempleo abierto del 9,6%, de nuevo la más alta de todas las regiones del país. Con la crisis, la desigualdad del ingreso se deterioró, pues el coeficiente de Gini aumentó de 0,38 en 2008 a 0,42 en 2009, ubicándose como la región más desigual del país después de la Región Pacífico Central (0,46%).

Recomendaciones

Identificar y monitorear indicadores adelantados de la crisis: La primera inquietud que surge con respecto a la crisis internacional de 2008 es la ausencia de advertencias de las dificultades que se estaban gestando. Sin embargo, para Costa Rica, la desaceleración de la economía norteamericana y la disminución de la tasa de interés internacional son dos indicadores importantes que alertaron sobre el contagio de la crisis financiera. Es importante entender y dar seguimiento

a estas y otras variables como indicadores de un posible contagio “a fuego lento”. También es importante aprender de las crisis bancarias y cambiarias experimentadas principalmente por países en desarrollo. La revisión realizada por Christofides, Eicher y Papageorgiou (2012) de la amplia literatura sobre indicadores de alerta, muestra que aquellos más relevantes para la crisis internacional de 2008 fueron los siguientes: i) para la crisis bancaria, los niveles de inflación, el elevado grado de importaciones relativo al PIB y el alto crecimiento del PIB; y ii) para la recesión, la condición de país de alto ingreso, el aumento en los déficits comerciales, el aumento en el crédito doméstico, el nivel del déficit de cuenta corriente en 2007 y disminuciones en los déficits de cuenta corriente en los cinco años previos. En el caso costarricense, los indicadores de alerta temprana más significativos de esta crisis (relativos a 92 países) fueron el alto nivel inflacionario, el elevado crecimiento del PIB y del PIB por habitante en los cinco años previos, y las variaciones en el tipo de cambio².

Diversificar el destino de las exportaciones para reducir los efectos del contagio: El aumento en la participación de las exportaciones hacia países en desarrollo como China podría ayudar a mantener la recuperación del crecimiento de los países latinoamericanos y, a la vez, reducir la dependencia del ciclo económico estadounidense y disminuir el riesgo de contagio ante una eventual recesión o recaída de la economía estadounidense. Una economía pequeña como la costarricense debe buscar la ampliación del destino de sus exportaciones, no solo hacia China, sino también hacia otras economías emergentes como India y Brasil, países que en esta crisis lograron reactivar sus economías con rapidez.

Balancear el origen del financiamiento de la banca privada: Dado que el efecto negativo de la contracción internacional del crédito se vio reforzado en Costa Rica por la alta dependencia de la banca privada de fuentes externas de financiamiento, una recomendación va en el sentido de que el sector bancario costarricense, en particular el privado, busque balancear mejor el origen de su financiamiento entre fondos externos y fondos domésticos. Hay dos posibles medidas que podrían contribuir a que la

banca privada reduzca el financiamiento en moneda extranjera. Una consiste en reducir la ventaja de costo que tiene el financiamiento externo, estableciendo requisitos de encaje para los créditos internacionales. La otra se refiere a la seguridad de los depósitos, que en la actualidad solo existe en virtud de la garantía del Estado a los bancos de su propiedad; de allí que sería importante la implementación de un seguro de depósitos bancarios que, aunque cubra los depósitos en moneda nacional y extranjera, se pague con referencia a un monto máximo en colones. Desde una perspectiva más amplia, se trataría de propiciar condiciones que promuevan la sustitución del dólar por moneda nacional en la economía, relacionadas con la política monetaria y el régimen cambiario

Coordinar la política monetaria y la fiscal: La habilidad de un país para enfrentar una crisis y recuperarse de ella se construye a partir de políticas domésticas debidamente coordinadas en las diferentes áreas. La crisis, en sus distintas fases, puso en evidencia las limitaciones que se derivan de una economía bimonetaria, sin restricciones en la cuenta de capital, de cara a choques externos. En efecto, la efectividad de la respuesta fiscal anticíclica se vio mermada por una política monetaria de carácter procíclico antes y durante la crisis, como ya se explicó. En el contexto de un desequilibrio fiscal de carácter estructural, el sistema de bandas cambiarias y metas de inflación puede llevar a desequilibrios que, en ausencia de flexibilidad cambiaria, lleven a ajustes por el lado de la producción y el empleo. Del lado monetario, es importante reconocer las limitaciones de políticas con metas de inflación en un panorama internacional incierto, bandas cambiarias y libre movilidad de capitales. La experiencia vivida entre los años 2007 y 2010 aconseja considerar, ante la presencia de flujos de capital de cartera, el uso de algún tipo de control al ingreso de capitales. Es también recomendable que la política monetaria tome en cuenta el efecto de la transmisión de precios de materias primas importadas sobre el nivel de precios interno, para evitar desaceleraciones innecesarias de la actividad económica. La sostenibilidad del actual sistema monetario—incluyendo el régimen cambiario—pasa por un aumento significativo y sostenido de la productividad nacional. Lo que corresponde, en

2 Christofides, Eicher y Papageorgiou (2012)

este caso, es promover el desarrollo de inversiones en todos aquellos elementos que permitan mejorar la productividad, la eficiencia y la competitividad de la producción nacional. En este sentido, de nuevo, adquiere relevancia el tema fiscal y mejorar sustancialmente la capacidad del sector público de ejecutar proyectos de inversión de envergadura, postpuestos por muchos años.

Recuperar la sostenibilidad fiscal: La política fiscal anticíclica generó un mayor déficit fiscal. Dado lo anterior, es necesario, en primer lugar, reducir la brecha fiscal a niveles compatibles con la sostenibilidad de la deuda gubernamental. Se demostró que esa sostenibilidad se puede lograr con aumentos en los ingresos del gobierno central equivalentes a dos puntos porcentuales del PIB, junto con disminuciones en el gasto de 1% del PIB. De lo contrario, la deuda del gobierno central aumentará aceleradamente a niveles entre 40% y 50% respecto del PIB para 2015, con una posible afectación de los programas sociales y de la infraestructura económica. Asimismo, la inflexibilidad del gasto hace impostergable una reforma profunda del régimen de empleo público, cuyas automaticidades y rigideces llevan a aumentos insostenibles en el gasto de todo el sector público, con consecuencias negativas sobre la desigualdad de ingresos.

Revisar normativa y diseñar medidas frente al desempleo: El aumento de la tasa de desempleo es un resultado ineludible durante una crisis económica. Los efectos de la desaceleración económica, provocados por el contagio de la crisis internacional en el mercado laboral costarricense, exigen una revisión de los instrumentos a los que pueden acceder los trabajadores con el fin de protegerse de los efectos del desempleo, así como de la capacidad del Estado para responder con medidas transitorias de creación de empleo. A continuación se enumeran las recomendaciones

- Revisar la normativa del Fondo de Capitalización Laboral para que pueda funcionar como un seguro de desempleo frente a una desaceleración de la actividad económica, tomando en cuenta que la duración del desempleo se puede prolongar por más de un mes. El seguro de desempleo es la pieza faltante entre los pilares que forman un sistema de seguridad social exhaustivo.
- Diseñar programas de generación de empleo de emergencia para enfrentar una eventual crisis

económica que sean oportunos, pertinentes y orientados a quienes tienen mayor probabilidad de estar desempleados en una crisis, a saber, jóvenes, mujeres y personas con pocos años de escolaridad.

- Diseñar medidas diferenciadas para atender el empleo informal según sus diferentes formas y manifestaciones. Por ejemplo, en el caso del trabajo doméstico se podría contemplar la posibilidad de aseguramiento con jornadas parciales, sin que ello genere evasión. También se podría establecer una forma de aseguramiento colectivo que permita la participación de más de un empleador. Para el empleo precario en establecimientos formales se deben fortalecer los controles e inspecciones de la CCSS. Finalmente, las medidas de apoyo al empleo en establecimientos informales deben orientarse al fortalecimiento de la empresa en áreas como crédito, servicios empresariales y asistencia técnica.
- Diseñar medidas de contratación parcial como el recorte de la jornada laboral o el ajuste de horarios como una alternativa al recorte de la planilla. Algo similar propuso el Plan Escudo, pero no se materializó.

Mejorar el cumplimiento y aplicar una política de salarios mínimos más activa: En épocas de crisis es necesario que la política de salarios mínimos sea más activa. Dicha política permitiría, a partir del conocimiento del ciclo económico, dar a los trabajadores participación sobre los beneficios en épocas de bonanza, acotándolos por su productividad, para lo cual se requiere de estimaciones. Cuando el ciclo lleve a la actividad económica a una contracción, la política buscaría proteger el poder adquisitivo de dichos trabajadores, ajustando el salario únicamente por inflación y utilizando preferiblemente un índice que se refiera a los consumidores de bajos ingresos.

Para mejorar el cumplimiento se recomiendan inspecciones y controles para aquellos establecimientos que violan dicha ley, a diferencia de otros que lo hacen de manera pasiva. Tratándose de micro y pequeñas empresas, las condiciones actuales del negocio imposibilitan cumplir con dichos requerimientos. Para estos casos el acercamiento debe ser distinto, incentivando el pago del salario mínimos conforme el negocio salga adelante.

Diseñar sistemas de monitoreo del riesgo en el sector financiero: Los hallazgos y lecciones aprendidas de las investigaciones en el sector financiero

tienen implicaciones importantes, tanto para los intermediarios financieros, como para las autoridades que regulan y supervisan esta actividad. En el primer caso, es recomendable que las entidades reguladas diseñen sistemas de monitoreo del riesgo al que están expuestas las distintas actividades económicas en las diferentes fases del ciclo económico. Es evidente que, a medida que se deterioran los indicadores y la capacidad de pago de los deudores, se ponen de manifiesto riesgos adquiridos en la fase de expansión del ciclo económico.

Introducir provisiones contracíclicas en la normativa: Desde la perspectiva de los entes supervisores y de la autoridad monetaria, una recomendación es la incorporación de provisiones contra-cíclicas en la normativa que regula la calificación de deudores y estimación de reservas. De esta manera, si las provisiones específicas a cartera son menores que las de la tendencia histórica —lo que generalmente sucede en la fase expansiva del ciclo— la provisión será positiva, formándose un fondo contable en los balances financieros. Asimismo, una reducción temprana del crédito podría prevenir posteriores deterioros de la calidad de la cartera, la rentabilidad y estabilidad del sistema financiero. También surge, como una derivación de la incidencia que el ciclo económico y el financiero tienen en la calidad de la cartera de los intermediarios financieros, la necesidad de desarrollar mecanismos de supervisión que atiendan los riesgos sistémicos del sistema financiero. Finalmente, se sugiere que los organismos de supervisión del sistema financiero valoren la posibilidad de evaluar los indicadores de riesgo prudencial, pero diferenciados por actividades económicas, de forma tal que sea más fácil determinar el comportamiento sectorial del crédito ante una crisis. Aunado a esto, se recomienda relacionar el comportamiento del mercado inmobiliario con la calificación de créditos del sector de la construcción, la reparación y compra de inmuebles, con el propósito de que la mitigación de las garantías hipotecarias sea menor en casos en que el mercado inmobiliario se encuentra deprimido. La lección aprendida en los mercados inmobiliarios de los países desarrollados durante la reciente crisis no debe pasar desapercibida.

Elaborar una agenda de política pública que incorpore medidas de largo plazo que refuercen la convergencia en el desarrollo humano de los cantones. A nivel regional, se comprobó que hay

diferencias en la evolución del desarrollo entre los cantones del país, y que la expansión del crecimiento económico tiene especificidades geográficas (se concentra alrededor de actividades que atraen otras actividades complementarias y su expansión geográfica, y depende de las particularidades de los factores de producción del cantón, sean estos naturales o creados por la política pública, como la educación y salud de su población). Los efectos de la crisis fueron entonces diferentes entre cantones, porque los canales de transmisión tienen particularidades distintas según las actividades que se realizan en ellos. Es decir, el contagio de la crisis se concentra en cantones y áreas específicas. Se debe elaborar entonces una agenda de política pública que incorpore medidas de largo plazo que refuercen la convergencia en el desarrollo humano de los cantones. Estas medidas no solo deben contemplar la educación y la salud, sino también la generación de actividades económicas en aquellos cantones persistentes en un nivel bajo de bienestar material. Con el objetivo de disminuir los costos de traslado de las personas y distribuir mejor los beneficios del crecimiento económico entre los cantones, las medidas de largo plazo deben contemplar un cambio radical en el sistema de transporte. Asimismo se sugiere que las medidas de corto plazo se orienten hacia las comunidades donde se concentran los efectos de una crisis internacional.

Las medidas de corto plazo para enfrentar los efectos de la crisis internacional deben orientarse hacia aquellas comunidades relativamente más afectadas. Si bien hubo sincronía en los efectos de la crisis, la intensidad fue mayor en algunas regiones y cantones del país. Aquellos cantones que recibieron la expansión o boom inmobiliario relacionado con el turismo fueron afectados por la caída en este tipo de inversión privada. Asimismo, las regiones con una concentración alta en productos de exportación y en el destino de sus exportaciones, también sufrieron con mayor fuerza la caída de la demanda externa.

La agenda de corto plazo no es independiente de la agenda de largo plazo. Entender cuáles son las perturbaciones que enfrentan los cantones y la resiliencia para enfrentarlas es un reto de la política pública. La lección de los efectos de esta crisis internacional es que hubo sincronía en el contagio de la crisis, pero la intensidad y recuperación en cada región fue diferente. En ese sentido, el gobierno central, específicamente el Ministerio de Hacienda cumple un

rol redistributivo importante, capta mayores tributos de las regiones en crecimiento y puede gastar más en aquellas regiones estancadas o poco dinámicas, sin desincentivar el crecimiento de los cantones con buen desempeño. Hasta el momento, este rol redistributivo regional no es un mecanismo claro y transparente.

Monitoreo del desarrollo cantonal y de las perturbaciones locales. Para orientar las gestiones entre los gobiernos locales, los habitantes de los respectivos cantones y el gobierno central, es necesario contar con información cantonal y con indicadores de fácil comprensión. Las prioridades en la distribución del gasto del gobierno central deberían apoyarse en un monitoreo del desarrollo de los cantones y regiones del país. Asimismo, para orientar la política pública en el corto plazo y enfrentar mejor las perturbaciones económicas que afectan a los cantones, es importante contar con un sistema de indicadores de corto plazo que dé seguimiento periódicamente a la actividad económica de los cantones y regiones del país y no solo al promedio nacional.

Mejorar la distribución de los beneficios del crecimiento económico. La política de largo plazo debe buscar una mejor distribución del desarrollo entre las diferentes regiones, contemplando no solo salud y educación sino también el bienestar material. Lo anterior implica redefinir las relaciones entre los gobiernos locales y el gobierno central, facilitar la movilidad de las personas entre cantones para aprovechar mejor la distribución del capital humano. Si las personas no tuvieran que enfrentar los costos que se derivan de cambiar de lugar de residencia para acceder a un mejor empleo, no se observaría la disparidad y persistencia que muestra la distribución del índice de bienestar material. La gente puede vivir en un cantón y trabajar en otro si existen medios de transporte ágiles y diversos. Las facilidades para movilizarse entre cantones contribuyen a mejorar la eficiencia y, por ende, a disminuir las diferencias en el ingreso. A la fecha no existe un diseño o iniciativa que

interconecte a los cantones geográficamente lejanos por medio de trenes modernos, metros, túneles y otros.

La política pública no es neutra. La política de atracción de inversión extranjera directa no es neutra en los efectos que esta tiene sobre el desarrollo relativo de un cantón. Aquellos cantones vinculados con la inversión extranjera directa, sea esta en alta tecnología o en turismo, experimentaron un fuerte crecimiento de la inversión privada pero también una mayor creación de empleos formales, como es el caso de Santa Ana, Escazú, Belén y Heredia en la Región Central, pero también de Santa Cruz, Aguirre, Garabito, Parrita, Montes de Oro, entre otros. Los datos parecen apoyar un círculo virtuoso entre un nivel alto o mejoría en el desarrollo humano y la creación de empleos formales en el cantón. Es decir, hay un mecanismo que se refuerza a sí mismo donde el desarrollo del cantón impulsa la atracción de inversiones, lo que a su vez refuerza el desarrollo del cantón.

Elaborar estrategias para reducir el impacto de la crisis sobre el turismo. La recuperación en el año 2011 de la actividad turística es consecuencia de la leve recuperación en la economía mundial, pero también de la ejecución de una estrategia de mercadeo en otros segmentos del mercado, como el europeo, y la venta de bienes diferenciados, como el turismo de salud, estética y otros. De esta manera, en el corto plazo la estrategia ante la crisis radica en implementar un conjunto de acciones orientadas a: i) mantener la posición en el mercado turístico estableciendo contratos de largo plazo con los clientes, ofreciéndoles precios diferenciados, productos y calidad, ii) aumentar la oferta de bienes diferenciados estableciendo alianzas con cadenas selectas, vuelos charter e intensidad de vuelos, cadenas de hospitales y servicios turísticos por grupos de edad y estacionalidad; iii) minimizar el ciclo estacional mediante precios diferenciados para los residentes.



Al servicio
de las personas
y las naciones