ESTUDIO ANUAL 2012

# Ni tan bien, ni tan mal... otra vez

Luis Mesalles

Editor

academia
DE CENTROAMERICA

330.97286
N51n Ni tan bien, ni tan mal … otra vez / Luis Mesalles -- San José, C. R. : Academia de Centroamérica, 2012.
XVI, 174 p. : il. ; 23 cm. - (Estudio anual ; 2012)

ISBN 978-9977-21-100-8

1. ECONOMÍA - COSTA RICA. 2. HACIENDA PÚBLICA. I. Mesalles Jorba, Luis. II. Academia de Centroamérica. III. Título. IV. Serie.

Diagramación: Luis Fernando Quirós Abarca
Diseño de portada: Rosibel Escalante

Los trabajos firmados que se incluyen en esta publicación son de responsabilidad exclusiva de los autores y no reflejan necesariamente el criterio de la Academia de Centroamérica ni el de sus patrocinadores.

Primera edición:
© Academia de Centroamérica
San José, Costa Rica, 2012

Reservados todos los derechos
Hecho el depósito de Ley

Impreso por Lara Segura & Asoc.
Teléfono 2255-0816
San José, Costa Rica.

Con el patrocinio de:

BAC
Valores como los tuyos.

BCT
Banco BCT S.A.

25 Aniversario

Prohibida la reproducción total o parcial de esta obra sin el consentimiento por escrito de la Academia de Centroamérica.

# CONTENIDO

*Índice de cuadros, gráficos, recuadros y tablas* ..... VII
*Presentación* ..... IX
*Autores y comentaristas* ..... XIII
*Siglas y acrónimos* ..... XV

## PRIMERA PARTE: ANÁLISIS DE LA ECONOMÍA COSTARRICENSE EN EL 2011

1. LA ECONOMÍA COSTARRICENSE EN EL 2011: NI TAN BIEN NI TAN MAL… OTRA VEZ
*Miguel Loría* ..... 3

INTRODUCCIÓN ..... 3
1.1 MARCO CONCEPTUAL DE REFERENCIA ..... 5
1.1.1 El manejo de la política económica en una economía pequeña y abierta ..... 5
1.1.2 Factores determinantes del crecimiento ..... 9
1.1.3 Estabilidad macroeconómica ..... 12
1.1.4 Las instituciones ..... 13
1.2 EL CONTEXTO ECONOMICO EN EL MEDIANO PLAZO: ¿DE DÓNDE VENIMOS? ..... 15
1.2.1 Características estructurales de la economía costarricense ..... 15
1.2.2 El desempeño económico y social en el mediano plazo ..... 19
1.3 LA ECONOMÍA EN EL 2011: ¿DÓNDE ESTAMOS? ..... 28
1.3.1 Actividad económica ..... 28
1.3.2 El sector externo ..... 34
1.3.3 Las finanzas públicas ..... 38
1.3.4 La política monetaria ..... 54
1.3.5 Los macroprecios ..... 56
1.3.6 Aumentó la ocupación en el mercado laboral ..... 68
1.3.7 Estabilidad de precios y mayor ocupación no redujeron la pobreza ..... 73

1.4 PRINCIPALES DESAFIOS: ¿PARA DÓNDE VAMOS? ..... 76
1.4.1 Consolidar la estabilidad macroeconómica ..... 78
1.4.2 Papel de las instituciones ..... 83
1.5 RESUMEN Y CONCLUSIONES ..... 89
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS ..... 92
Comentarios
*Francisco de Paula Gutiérrez* ..... 95
*Alberto Franco Mejía* ..... 111
*Miguel Gutiérrez Saxe* ..... 117

SEGUNDA PARTE:
RESPONSABILIDAD FISCAL, CON O SIN REGLAS

**2. ¿CÓMO HA ENFRENTADO AMÉRICA LATINA EL RETO DE LA DISCIPLINA FISCAL?**
*Israel Fainboim* ..... 129
2.1 IMPACTOS DE LA CRISIS INTERNACIONAL Y VULNERABILIDAD DE AMÉRICA LATINA A NUEVAS CRISIS ..... 130
2.2 ESPACIO PARA POLÍTICAS FISCAL, MONETARIA Y CAMBIARIA CONTRACICLICAS EN CASO DE OTRO CHOQUE EXTERNO ..... 134
2.3 REGLAS FISCALES: VENTAJAS Y DESVENTAJAS Y SU UTILIZACIÓN A NIVEL INTERNACIONAL ..... 139
2.4 REGLAS FISCALES EN AMÉRICA LATINA ..... 146
2.5 REFLEXIONES FINALES ..... 149
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS ..... 151

**3. MESA REDONDA: CAMINOS HACIA LA DISCIPLINA FISCAL EN COSTA RICA ¿CON O SIN REGLAS DE RESPONSABILIDAD?**
*Rocío Aguilar, Luis E. Loría, Thelmo Vargas* ..... 153

# ÍNDICE DE CUADROS, GRÁFICOS, RECUADROS Y TABLAS


*Cuadro 1.1* Costa Rica: Contribución de los factores y la productividad al crecimiento del PIB. 1960-2008 ..... 11
*Cuadro 1.2* Costa Rica: Indicadores económicos y sociales seleccionados. 2000-2011. ..... 20
*Cuadro 1.3* Costa Rica: Desempeño de las variables económicas y sociales seleccionadas. 1983-2010. ..... 28
*Cuadro 1.4* Costa Rica: Variación anual de la oferta y demanda global a precios constantes. 2008-2011. ..... 30
*Cuadro 1.5* Costa Rica: PIB por actividad económica. 2008-2011. ..... 32
*Cuadro 1.6* Costa Rica: Balanza de pagos. 2010-2011. ..... 35
*Cuadro 1.7* Costa Rica: Variaciones porcentuales de los ingresos, gastos y financiamiento del Gobierno Central. 2010-2011. ..... 39
*Cuadro 1.8* Costa Rica: Resultado financiero del Sector Público Global a diciembre de cada año como porcentaje del PIB. 2010-2011 .. 46
*Cuadro 1.9* Costa Rica: Estimación del Proyecto Ley de Solidaridad Tributaria (como porcentaje del PIB) ..... 53
*Cuadro 1.10* Costa Rica: Objetivos programa macroeconómico del Banco Central de Costa Rica. 2011 ..... 56
*Cuadro 1.11* Costa Rica: Indicadores de tasas de interés. 2011 ..... 58
*Cuadro 1.12* Costa Rica: Agregados monetarios. 2010-2011 ..... 60
*Cuadro 1.13* Costa Rica: Indicadores de distribución del ingreso. 2010-2011 67
*Cuadro 1.14* Costa Rica: Indicadores de población y empleo a julio de cada año. 2010-2011 ..... 69
*Cuadro 1.15* Costa Rica: Ocupados por sector institucional. 2009-2011..... 71
*Cuadro 1.16* Costa Rica: Distribución del incremento de ocupados por rama de actividad económica..... 72
*Cuadro 1.17* Costa Rica: Indicadores de la situación de pobreza. 2010-2011. 74
*Cuadro 1.18* Costa Rica: Tasas de crecimiento del producto interno bruto. Efectivo y potencial. 1950-2010..... 77
*Cuadro 1.19* Costa Rica: Indicadores de desempeño institucional..... 86
*Cuadro 1.20* Índice de satisfacción con los servicios del Estado. 2009-2011. . 88
*Cuadro 2.1* América Latina: Indicadores económicos y fiscales. 2011 ..... 133

*Gráfico 1.1* PIB per cápita a precios internacionales corrientes de Costa Rica y Singapur, como porcentaje del PIB per cápita de Estados Unidos. 1960-2009 ..... 18
*Gráfico 1.2* Costa Rica: Crecimiento anual del PIB real y del ingreso nacional disponible bruto (INDB) real. 2001-2011 ..... 21

*Gráfico 1.3* Costa Rica: Balance Sector Público Global como porcentaje del PIB. 2001-2011. ..... 23
*Gráfico 1.4* Costa Rica: Variación anual del IPC. 2001-2011..... 25
*Gráfico 1.5* Costa Rica: Índice mensual de actividad económica (IMAE). Tendencia ciclo, variación interanual. 2008-2011. ..... 33
*Gráfico 1.6* Costa Rica: Expectativas sobre el desempleo durante los siguientes doce meses. 2009-2011. ..... 34
*Gráfico 1.7* Costa Rica: Déficit comercial. 2007-2011. ..... 36
*Gráfico 1.8* Costa Rica: Caja Costarricense del Seguro Social. Excedente proyectado escenario base. 2010-2012 ..... 46
*Gráfico 1.9* Costa Rica: Indicadores de tasas de interés. 2011 ..... 59
*Gráfico 1.10* Costa Rica: Tipo de cambio bancario. Junio 2010-diciembre 2011 62
*Gráfico 1.11* Costa Rica: Variación interanual del IPC. Junio 2010 - diciembre 2011 ..... 64
*Gráfico 1.12* Costa Rica: Índice de salario mínimo real promedio. 1995-2011 ..... 65
*Gráfico 1.13* Costa Rica: Evolución del coeficiente de Gini. 2000-2011..... 68
*Gráfico 1.14* Costa Rica: Crecimiento del PIB real y porcentaje de hogares pobres. 2000-2011 ..... 75
*Gráfico 1.15* Costa Rica: Producto Interno Bruto real. 2000-2011..... 96
*Gráfico 1.16* Costa Rica: Tasa de inflación interanual a diciembre. 2000-2011 ..... 97
*Gráfico 1.17* Costa Rica: Resultado financiero del sector público. 2000-2011 99
*Gráfico 1.18* Costa Rica: Saldo de la cuenta corriente de la balanza de pagos. 2000-2011 ..... 99
*Gráfico 1.19* Costa Rica: Deuda pública como porcentaje del PIB nominal. 2001-2011 ..... 100
*Gráfico 1.20* Costa Rica: Banco Central. Reservas internacionales netas. 2001-2011 ..... 101
*Gráfico 1.21* Costa Rica: Tasa de desempleo abierto. 2001-2011 ..... 103
*Gráfico 1.22* Costa Rica: Tasa de pobreza. 1987-2011..... 103
*Gráfico 2.1* Número de países con reglas fiscales ..... 139
*Gráfico 2.2* Número de reglas fiscales nacionales por tipo de economía ..... 140

*Recuadro 1.1* Ni tan bien ni tal mal..... 3
*Recuadro 1.2* El problema fiscal..... 22
*Recuadro 1.3* Proyecto Limón Ciudad Puerto ..... 41
*Recuadro 1.4* Nueva estrategia de control monetario..... 55

*Tabla 1.* Efectos esperados de las políticas escogidas..... 9
*Tabla 2.* Ventajas y desventajas de los diferentes tipos de reglas fiscales 144

# PRESENTACIÓN

Luego de la crisis económica mundial del 2008-2009, la economía costarricense ha mostrado una recuperación en muchos de sus indicadores macroeconómicos. La producción vuelve a crecer cerca del promedio de los últimos 20 años, mientras que la inflación y la devaluación tienden a ser menores que los niveles históricos. En ese sentido, a Costa Rica no le ha ido tan mal como a otros países en su etapa de recuperación.

Sin embargo, en otros aspectos, la situación no está tampoco tan bien como muchos quisiéramos. Existen factores que preocupan, y que hacen pensar que el crecimiento con estabilidad que experimenta el país no es sostenible en el mediano o largo plazo. El nivel de desempleo, la apreciación real del tipo de cambio, la situación fiscal y la ineficiencia e ineficacia de la actuación estatal, son algunos de esos factores.

Esta publicación forma parte de la serie de "Libros Anuales" que ha venido publicando la Academia de Centroamérica desde hace ya muchos años, y cuyo objetivo principal es discutir los problemas nacionales y contribuir con ello a mejorar las políticas públicas. El libro pretende escudriñar algunos aspectos de la estructura económica, social y política de Costa Rica, en busca de algunas respuestas a las preguntas que surgen del porque a veces sentimos que estamos muy bien, pero otras que no tanto. ¿Qué es lo que hemos hecho bien para llegar donde estamos como país? ¿En qué aspectos estamos mal, y amerita mejorar? ¿Por qué persisten

factores que no permiten que Costa Rica salga de una etapa de desarrollo económico y social de nivel medio?

En la primera parte de este libro, Miguel Loría hace una revisión de los principales acontecimientos de la economía costarricense en el 2011. Es una revisión de los factores que incidieron en los resultados obtenidos desde el punto de vista económico. Esos factores incluyen lo sucedido en la economía mundial, así como las políticas económicas aplicadas y los factores que se constituyen en promotores o detractores del crecimiento económico del país.

En ese sentido, Loría hace un análisis pormenorizado de lo que está bien y lo que está mal en la economía costarricense del 2011. Cuando compara los puntos positivos y negativos de dicho año con los presentados para el año 1998 por Lizano y Zúñiga (1999), concluye que aunque se ha avanzado en algunos puntos, mas bien se ha retrocedido en otros. De ahí que Loría concluye que la economía costarricense del 2011 no está ni tan bien, ni tan mal... otra vez. De dicha comparación, a su vez, emergen algunos de los factores que son recurrentes en la historia económica de Costa Rica, los cuales no permiten que el país se pueda convertir en un serio aspirante a ser país desarrollado.

Como complemento al trabajo de análisis sobre la economía del 2011 hecho por Miguel Loria, seguidamente se presentan tres comentarios sobre el mismo, a cargo de Francisco de Paula Gutiérrez, Alberto Franco y Miguel Gutiérrez. Dados los diferentes antecedentes de los tres comentaristas, sus aportes enriquecen en buena medida el análisis presentado por Loría.

Uno de los factores que tienden a limitar en mayor medida el funcionamiento de la economía costarricense es el fiscal. En la Academia de Centroamérica se le ha dado seguimiento a este tema, el cual prácticamente ha dominado la agenda de la política económica durante los dos primeros años de la administración

Chinchilla. Es, precisamente, uno de los temas de gran relevancia, que generan dudas sobre la sostenibilidad en el mediano plazo de la estabilidad y crecimiento moderados que experimenta Costa Rica.

Como parte de la análisis de la problemática fiscal, han surgido discusiones sobre si se aprueba o no una reforma tributaria, si se acompaña de una mejora en la administración tributaria para reducir la evasión, o si se toman medidas para reducir el gasto público. Todo esto dentro de un marco general que refleja una clara necesidad de buscar un balance en las finanzas públicas. Mientas se mantenga un déficit fiscal del tamaño similar al de los 3 años anteriores, el monto de deuda pública (tanto interna como externa) irá en aumento. Las consecuencias ya se reflejan en la economía, a través del aumento de la tasa básica pasiva, consecuencia del aumento de la tasa de captación del gobierno para financiar ese déficit. El efecto negativo de las altas tasas de interés sobre el resto de la economía no tardaran en surgir: disminución del ingreso disponible real, de los deudores, estrujamiento al acceso al crédito del sector privado, promoción del flujo de capitales financieros de índole especulativo ("capital golondrina") y su consecuente apreciación real del tipo de cambio.

Si bien es claro que ninguna economía puede mantener elevados niveles de déficits fiscales durante largos periodos de tiempo, no es extraño observar este fenómeno a nivel mundial. La actual crisis económica mundial, y particularmente en Europa, son una muestra de ello. Algunos países han buscado implementar reglas al manejo de sus finanzas públicas, para que este no depende de los vaivenes políticos. A este tipo de reglas se les ha denominado de "Responsabilidad Fiscal". De ahí que la segunda parte de este libro se titule con ese nombre, ya que su propósito es contribuir a la discusión de cómo lograr balancear, de manera sostenida a través del tiempo, las finanzas públicas, y si para ello es necesario o no, adoptar algún tipo de regla.

Este tema no es nuevo para Costa Rica. Existe ya la disposición legal según la cual el gasto corriente solamente puede ser financiado con ingresos corrientes. Sin embargo esta se viola con frecuencia. También hay un proyecto de ley cuyo fin es establecer algunos tipos de reglas en cuanto a los niveles de déficit fiscal, de endeudamiento y de gasto, entre otros. Ese tipo de reglas podrían llevar a un manejo con mayor responsabilidad de las finanzas públicas.

Sin embargo, la implementación de estas reglas, tanto desde el punto de vista técnico como político, puede tener muchas aristas. El primer capítulo de esta segunda parte, a cargo de Israel Fainboim Yaker, economista Senior del Departamento de Finanzas Públicas del Fondo Monetario Internacional, recoge las experiencias que los países latinoamericanos han tenido con respecto a reglas de Responsabilidad fiscal.

En el siguiente capítulo se recopila la discusión de un panel de expertos, en torno a la conveniencia y pertinencia de este tipo de reglas para Costa Rica, así como las ventajas y dificultades que puede presentar su implementación. Los panelistas son Rocío Aguilar, Thelmo Vargas y Luis Loría.

El editor desea agradecer la colaboración de María Castro, Directora Ejecutiva de la Academia de Centroamérica y a todo su personal, en la organización de los dos seminarios que sirvieron de base para este libro, así como en todas las etapas de la elaboración del mismo.

También es de resaltar la excelente labor de Gloriana Lang, por su apoyo en la edición de este libro

Luis Mesalles

# AUTORES Y COMENTARISTAS

| | |
|---|---|
| ROCÍO AGUILAR | Contralora General de la República (2005-2012). |
| ALBERTO FRANCO | Asociado de la Academia de Centroamérica. |
| FRANCISCO DE PAULA GUTIÉRREZ | Profesor de INCAE. |
| ISRAEL FAINBOIM | Economista Senior del Departamento de Finanzas Públicas del Fondo Monetario Internacional (FMI). |
| MIGUEL GUTIÉRREZ | Director Regional del Programa Estado de la Nación. |
| LUIS LORÍA | Asociado de la Academia de Centroamérica. |
| MIGUEL LORÍA | Asociado de la Academia de Centroamérica. |
| LUIS MESALLES | Presidente de la Academia de Centroamérica. |
| THELMO VARGAS | Asociado de la Academia de Centroamérica. Ministro de Hacienda (1990-1991). |

# SIGLAS Y ACRÓNIMOS

| | |
|---|---|
| ALC | América Latina y Caribe |
| ARESEP | Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos |
| BC | Banco Central |
| BCCR | Banco Central de Costa Rica |
| BE | Balance estructural |
| BID | Banco Interamericano de Desarrollo |
| CCSS | Caja Costarricense de Seguro Social |
| CEPAL | Comisión Económica para América Latina |
| CGR | Contraloría General de la República |
| CINDE | Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo |
| ENHO | Encuesta Nacional de Hogares |
| FLAR | Fondo Latinoamericano de Reservas |
| FMI | Fondo Monetario Internacional |
| FOB | *Free on board* |
| GG | Gobierno general |
| ICE | Instituto Costarricense de Electricidad |
| IED | Inversión Extranjera Directa |
| IMAE | Índice Mensual de Actividad Económica |
| IMF | *International Monetary Fund* |
| INB | Ingreso Nacional Bruto |
| INCAE | Instituto Centroamericano de Administración de Empresas |
| IND | Ingreso Nacional Disponible |
| INDB | Ingreso Nacional Disponible Bruto |
| INEC | Instituto Nacional de Estadística y Censos |
| IPC | Índice de Precios al Consumidor |
| IVA | Impuesto al Valor Agregado |
| LAFRPP | Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos |
| LRF | Ley de responsabilidad fiscal |
| ME | Moneda Extranjera |
| MEDI | Mercado de Dinero |
| MH | Ministerio de Hacienda |
| MIB | Mercado Interbancario |
| MIDEPLAN | Ministerio de Planificación |
| MIL | Mercado Integrado de Liquidez |
| MN | Moneda Nacional |
| OPS | Oficina Panamericana de Salud |
| PAC | Partido Acción Ciudadana |
| PEA | Población Económicamente Activa |
| PIB | Producto Interno Bruto |

| | |
|---|---|
| PLN | Partido liberación Nacional |
| PNB | Producto Nacional Bruto |
| PPP | *Purchasing Power Parity* |
| PTF | Productividad total de los factores de producción |
| PUSC | Partido Unidad Social Cristiana |
| RECOPE | Refinería Costarricense de Petróleo |
| RIN | Reservas Internacionales Netas |
| RMI | Reservas Monetarias Internacionales |
| SECMCA | Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano |
| SINPE | Sistema Nacional de Pagos Electrónicos |
| SNPF | Sector público no financiero |
| SUGEF | Superintendencia General de Entidades Financieras |
| TAP | Tasa activa promedio del Sistema Bancario Nacional en moneda local |
| TBP | Tasa Básica Pasiva |
| TC | Tipo de Cambio |
| TLC | Tratado de Libre Comercio |
| TPM | Tasa de Política Monetaria |
| TPP | Tasa pasiva promedio del Sistema Bancario Nacional en moneda local |
| UCR | Universidad de Costa Rica |
| UNCTAD | *United Nations Conference on Trade and Development* |
| US dólares | Dólares de los Estados Unidos de Norteamérica |
| VAR | *Value At Risk* |
| ZF | Zona Franca |

# PRIMERA PARTE: ANÁLISIS DE LA ECONOMÍA COSTARRICENSE EN EL 2011

# 1

# LA ECONOMÍA COSTARRICENSE EN EL 2011: NI TAN BIEN NI TAN MAL… OTRA VEZ

Miguel Loría

## INTRODUCCIÓN

En el año 1999, Eduardo Lizano y Norberto Zúñiga escribieron un documento titulado ***Evolución de la Economía de Costa Rica durante el período 1983-1998: ni tan bien, ni tan mal*** (ver recuadro 1). Luego de analizar el desempeño de la economía durante ese período los autores concluyen que los resultados observados son relativamente positivos, pero no enteramente satisfactorios, y que el país está renunciando a mejores niveles de vida no por falta de capacidad, sino por falta de decisión.

Recuadro 1.1: **Ni tan bien ni tan Mal…**

Con un crecimiento promedio de 4,2 por ciento al año (muy inferior al que potencialmente podría alcanzar Costa Rica, 6 por ciento y 7 por ciento) no es posible elevar el nivel de vida y reducir los índices de pobreza de manera significativa. Es una verdadera lástima que por falta de decisión, los costarricenses deban vivir en condiciones inferiores a las que bien podrían disfrutar, si se adoptaran las políticas adecuadas. Con sólo crecer dos puntos porcentuales anuales adicionales, el ingreso per cápita se duplicaría en 18 años, en vez de 35 (Lizano y Zúñiga, 1999:6).

El presente estudio tiene como objetivo analizar el comportamiento de la economía costarricense y sus principales rasgos en el 2011, desde una perspectiva de mediano plazo. En ese sentido, el estudio no solo considera los principales hechos y políticas económicas acontecidos en el 2011, sino también el contexto dentro del cual los mismos se insertan así como los desafíos que se presentan al país en los próximos años. Una de las preguntas que se pretende contestar es si después del camino recorrido desde el estudio de Lizano y Zúñiga hasta el 2011 la economía costarricense ha superado ese estado de ambigüedad en su desempeño, con políticas económicas que redunden en mejores niveles de los ciudadanos.

El estudio parte de un marco conceptual de referencia para enmarcar el análisis bajo un hilo conductor que oriente la interpretación de los acontecimientos y las respectivas conclusiones. Bajo este esquema se incluye en la Sección 1.1 un marco de referencia sobre el funcionamiento de una economía abierta, una referencia al papel de las instituciones en el crecimiento, y un resumen de las características estructurales de la economía costarricense. Un aspecto de interés, mencionado en otros estudios de la Academia de Centroamérica pero que en el país ha recibido poca atención, es la relación entre las instituciones y el crecimiento. En la sección 1.2 se habla sobre el contexto económico en el mediano plazo, compuesto por las características estructurales de la economía costarricense y el desempeño económico y social. En la Sección 1.3 se analiza el acontecer económico en el 2011, la macroeconomía en su conjunto, los macroprecios, el empleo, la distribución del ingreso y la pobreza. El primero examina las áreas temáticas generales (producción, finanzas públicas, sector monetario, sector externo), y las demás abordan los aspectos que impactan más directamente en el bienestar de los ciudadanos. En la sección 1.4 se comenta sobre los principales desafíos que enfrenta el país: el consolidar la estabilidad macroeconómica y el papel de las instituciones. Por último, en la sección 1.5 se recogen las principales conclusiones derivadas del contexto estructural y de la coyuntura, para plantear sobre esa base algunas reflexiones sobre los principales desafíos para los años venideros.

## 1.1 MARCO CONCEPTUAL DE REFERENCIA

### 1.1.1 El manejo de la política económica en una economía pequeña y abierta

El ejercicio de la política económica en una economía abierta y pequeña encierra ciertas complejidades, toda vez que las variables macroeconómicas se ven afectadas por perturbaciones de origen externo provocadas por los flujos de comercio internacional, las corrientes de inversión, y los ciclos económicos. La determinación del nivel de producción y de los principales macroprecios (tasas de interés, tipo de cambio, salarios, precios) internos es el resultado de políticas no solo toman en cuenta el contexto nacional sino también el internacional.

#### *Política fiscal*

Considérese, a manera de ejemplo, un incremento en el gasto público (el aumento en el gasto de planilla durante una crisis económica, como medida anticíclica). El incremento en el gasto aumenta la demanda interna, dada una tasa de interés de mercado. Por un lado, se logra el objetivo de incrementar el consumo y reactivar la producción interna, pero esta medida tiene al menos dos implicaciones:

i. El crecimiento efectivo en la producción puede exceder el producto potencial de la economía, con lo cual se estarían generando presiones inflacionarias, y

ii. El aumento en el gasto debe financiarse con ingresos fiscales adicionales, con emisión monetaria o con deuda

En ausencia de ingresos fiscales adicionales, suponiendo que una reforma tributaria no es viable, y ante el firme compromiso de la autoridad monetaria (BC) de no financiar gasto corriente con emisión de dinero (alto impacto inflacionario), la opción que queda al

Ministerio de Hacienda (MH) es recurrir al endeudamiento interno o externo. Si la opción elegida es el endeudamiento interno, el MH acudirá al mercado de fondos prestables, en donde competirá por su uso con el sector privado; con el fin de captar recursos rápidamente, el MH ofrecerá rendimientos atractivos para sus títulos en mercado, con lo cual el espacio del sector privado se reduce (sufre un estrujamiento) y la tasa de mercado de los fondos prestables se eleva. Mayores rendimientos internos atraen capitales del exterior (arbitraje de tasas de interés), provocando alteraciones en el mercado cambiario.

## *Política monetaria*

Si el BC reacciona para absorber la monetización de recursos del exterior y evitar sus efectos inflacionarios, adoptará una política monetaria de corte restrictivo, ya sea mediante los instrumentos tradicionales de control monetario (encaje legal, colocación de bonos) o bien utilizando la tasa de interés de la política monetaria (TPM), esto es, la tasa líder o de referencia en el mercado de dinero. Si utiliza la TPM el efecto sería un menor crecimiento, o contracción, de la actividad económica, con lo cual se habrían aliviado las presiones inflacionarias al reducirse el gasto en consumo y la inversión.

## *Economía abierta con tipo de cambio flexible*

Cuando la economía es abierta, surgen complicaciones adicionales. El incremento en las tasas de interés domésticas atrae capitales del exterior, si la economía mantiene un régimen de apertura al capital extranjero. La oferta de divisas aumenta sobre la respectiva demanda, con lo cual la moneda nacional se aprecia (aumenta de valor frente a la moneda extranjera) si el país mantiene un esquema de flotación, en el cual el precio de la divisa lo determina el mercado. La apreciación tiene dos efectos: (i) desestimula las

exportaciones y estimula las importaciones, con lo cual aumenta la brecha comercial y desmejora la balanza de pagos externa, (ii) contribuye a la estabilidad de precios si el componente importado en bienes de consumo y materias primas para la producción es sustancial.

## *Dos complicaciones adicionales*

- Cambios en las expectativas.

  La aplicación de las políticas económicas y sus efectos provocan cambios en las expectativas de los agentes económicos. Usualmente, los responsables de las políticas tardan un tiempo en darse cuenta de los cambios en las expectativas, esto sucede porque la política económica actúa con retardos, a veces prolongados y variables. Existe un retardo interno y un retardo externo. El retardo interno es el tiempo transcurrido entre la ocurrencia de una perturbación y la adopción de medidas (se tarda en reconocer la perturbación así como en aplicar la medida). El retardo externo es el tiempo que tarda la medida de política económica en afectar la economía. Este retardo se debe a que las medidas de política económica no influyen inmediatamente en el gasto, el ingreso, el empleo o los precios. Robert Lucas, ganador del premio Nobel en Economía en 1995 por su teoría de expectativas racionales, sostiene que la predicción de los efectos de los cambios en la política económica utilizando modelos estimados con datos históricos podría no ser válida si los cambios de política alteran las expectativas, cambiando la relación fundamental entre las variables. Por ejemplo, una predicción (basada en la experiencia pasada) puede establecer que un aumento de la tasa de crecimiento del dinero reducirá el desempleo. Sin embargo, critica Lucas, aumentar la tasa de crecimiento del dinero puede elevar la inflación esperada por los agentes económicos, en cuyo caso el desempleo no bajaría necesariamente.

- **La trinidad imposible**

  Otro de los problemas que enfrenta una economía abierta es que no puede tener libre flujo de capitales, política monetaria independiente y un tipo de cambio fijo simultáneamente. Esto es lo que se conoce como la trinidad imposible. Por lo tanto, tendrá que elegir entre varias opciones:

  1. Permitir la libre circulación de capitales y mantener la independencia de la política monetaria, pero abandonando el tipo de cambio fijo. El tipo de cambio debe fluctuar para equilibrar el mercado de divisas. Un ejemplo de un país que ha escogido esta opción es Estados Unidos.
  2. Permitir la libre circulación de capitales manteniendo un tipo de cambio fijo, pero renunciando a la independencia de la política monetaria. Hong Kong es un país que ha escogido esta opción. En este caso el país pierde su capacidad para gestionar una política monetaria independiente. La oferta monetaria debe ajustarse para mantener el tipo de cambio en su nivel predeterminado. Cuando un país fija su moneda con respecto a la de otro, adopta en cierto sentido la política monetaria de ese país. Esto es lo que sucede en los casos de países *dolarizados* (adoptan la moneda de los Estados Unidos).
  3. Mantener la política monetaria independiente y fijar el tipo de cambio. Hacer esto implica limitar los flujos de capital. Un ejemplo de un país que practica esta opción es China. El tipo de interés ya no viene determinado por el tipo de interés mundial sino por fuerzas domésticas, similar a lo que ocurriría en una economía cerrada. En este caso es posible fijar el tipo de cambio y gestionar al mismo tiempo una política monetaria independiente.

Algunos efectos esperados de las políticas escogidas se presentan a continuación:

Tabla 1
EFECTOS ESPERADOS DE LAS POLÍTICAS ESCOGIDAS

| Política escogida | Efectos esperados |
|---|---|
| • Tipo de cambio fijo | • Estabilidad en los flujos comerciales y de inversión, depreciación nula, no riesgo cambiario |
| • Tipo de cambio flexible | • Inestabilidad cambiaria |
| • Autonomía de la política monetaria | • Mayor capacidad para gestionar los ciclos económicos; tasas de interés responden a fuerzas internas, no externas |
| • Pérdida de autonomía de la política monetaria | • Renuncia de un instrumento para gestionar los ciclos económicos |
| • Movilidad internacional de capitales | • Fomenta la integración, comparte riesgos |
| • Restricción a la entrada y salida de capitales | • Economía se priva de oportunidades por arbitraje de tasas de interés |

### 1.1.2 Factores determinantes del crecimiento

El análisis tradicional del crecimiento y sus causas partió del concepto de una función de producción agregada (el producto interno bruto), resultante de la combinación de factores de producción (trabajo y capital) y tecnología. El método de estimación es eminentemente contable, no de causalidad. Consiste en dividir el crecimiento del producto en una contribución del capital, una contribución del trabajo y un remanente o **residuo**. El residuo se interpreta como cambios en la productividad total de los factores de producción (PTF), y representa el incremento en la producción que no es explicado por la acumulación o aumento en la utilización de los factores de producción.[1] Bajo esta simple formulación se concluiría que las diferencias de ingresos entre países estarían explicadas por las dotaciones de factores y

1. Un mayor detalle acerca de esta metodología y su aplicación a Costa Rica puede encontrarse en Rodríguez, Robles y Arce (2009). Para una explicación teórica más profunda puede consultarse Harberger (1998).

tecnología, esto es, los países son más ricos cuanto mejor tecnología y capital tiene cada trabajador. Sin embargo, es importante recordar que…***"una economía que crece con base en acumulación de factores y no en incrementos en la productividad, está condenada al estancamiento…".***[2] Por lo tanto, para mejorar el desempeño económico de un país es necesario encontrar las causas que influyen en el crecimiento de la PTF.

Para el caso de América Latina se han realizado varios estudios dirigidos hacia explorar cuáles han sido los factores determinantes del crecimiento de la producción. La evidencia empírica encuentra que la mayor parte del crecimiento económico en América Latina es explicado, en promedio, por una mayor acumulación de insumos y no por mejoras en la productividad o cambios tecnológicos, como originalmente se pensó.[3]

En el caso particular de Costa Rica, el patrón de crecimiento en el largo plazo se caracteriza por una expansión relativamente lenta, menor a la que debería tener con sus características, y comparada con la que exhiben países un ingreso per cápita similar. Los estudios realizados para identificar las causas de ese crecimiento encontraron que, en el largo plazo, el crecimiento se explica básicamente por el aporte de la acumulación del capital. La contribución de la PTF ha sido menor y variable a lo largo del tiempo.[4] La pregunta relevante es cuáles son los factores que han afectado la PTF y su contribución al crecimiento.

2. Robles (1998).
3. Ver Robles (1998).
4. Ver Rodríguez, Robles y Arce (2009); Rodríguez-Clare, Sáenz y Trejos (2003).

CUADRO 1.1

COSTA RICA: CONTRIBUCIÓN DE LOS FACTORES Y LA PRODUCTIVIDAD AL CRECIMIENTO DEL PIB. 1960-2008.
En porcentajes.

| Período | Crecimiento | Capital | Trabajo | PTF |
|---|---|---|---|---|
| 1960-1965 | 5,4 | 2,0 | 2,7 | 0,7 |
| 1975-1980 | 6,2 | 3,1 | 2,0 | 1,0 |
| 1980-1985 | 1,5 | 2,4 | 0,8 | -1,8 |
| 1990-1995 | 5,8 | 1,8 | 1,3 | 2,7 |
| 2000-2005 | 4,1 | 2,3 | 1,5 | 0,3 |
| 2005-2008 | 6,5 | 3,1 | 1,0 | 2,3 |
| 1960-2008 | 5,5 | 2,5 | 1,4 | 1,6 |

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Robles (1998); Rodríguez, Robles y Arce (1999) y Jiménez, Robles y Arce (2009).

Comprender las causas del crecimiento es probablemente la tarea más importante de la economía. En particular, surgen interrogantes acerca de la velocidad del crecimiento y los factores que retardan el crecimiento. Conocer las respuestas a esas preguntas ayuda a formular políticas orientadas a mejorar el nivel de bienestar de millones de personas en el mundo. A lo largo de muchas décadas se han desarrollado teorías del crecimiento que tratan de explicar cuáles son los factores más determinantes en la PTF y su impacto en el crecimiento La evidencia empírica recopilada en muchas latitudes permite clasificar esos factores determinantes en varias categorías principales:

- La dotación de factores y la tecnología.
- La geografía.
- El comercio internacional.
- La estabilidad o inestabilidad macroeconómica.
- La innovación y la investigación.
- Los aspectos culturales.
- Las instituciones.

En general, cualquier variable que afecte la rentabilidad de la inversión productiva influye en la PTF y en el crecimiento.[5] Entre los factores más estudiados que afectan la inversión se encuentra la estabilidad macroeconómica. Por otra parte, hoy existe consenso en que la PTF está muy influida por el contexto institucional en el que se toman las decisiones (efectividad del Gobierno, calidad regulatoria, Estado de Derecho, control de la corrupción, seguridad ciudadana, entre otros).

### 1.1.3 Estabilidad macroeconómica

El argumento básico es que cuanto más inestables sean las variables macroeconómicas en un país, mayor será el riesgo de invertir en él, y por tanto menores serán las tasas de crecimiento. Algunas formas de inestabilidad provienen de lo siguiente:

**Insolvencia fiscal:** cuando un Gobierno tiene una deuda elevada, producto de ingresos insuficientes y altas erogaciones, los agentes económicos esperan alguna acción del Gobierno (cambio en las expectativas). Estas acciones pueden incluir aumento de impuestos, reducción de gastos (usualmente de inversión), emisión monetaria, suspensión de pagos de la deuda pública. Estas acciones pueden afectar negativamente la rentabilidad de las inversiones y la PTF.

**Inflación:** si existe un nivel elevado y variable de inflación la rentabilidad de la inversión será incierta, ya que se dificulta el cálculo económico de los rendimientos de la inversión. Esto lleva a menor inversión y una PTF menor a la óptima.

**Inestabilidad cambiaria:** cuando el tipo de cambio fluctúa de manera errática, sin reglas claras, y con mucha frecuencia y amplitud los precios relativos (las relaciones entre distintos precios)

5. Es el gasto en bienes de inversión, no de consumo, lo que permite elevar el nivel de vida en el futuro desplazando la frontera de posibilidades de producción de un país.

también varían mucho, sobre todo en una economía muy abierta con altos componentes de bienes importados en la producción y el consumo. La alteración en los precios relativos distorsiona la mejor perspectiva del empresario afectando la PTF.

**Inestabilidad monetaria**: políticas monetarias contractivas o expansivas en horizontes temporales reducidos, provocados por choques externos (crisis financieras internacionales) o internos (desequilibrios fiscales), provocan alteraciones en la tasa de interés (costo del dinero) e incertidumbre respecto a las decisiones de inversión, afectando igualmente la PTF.

### 1.1.4 Las instituciones

Las instituciones son las reglas del juego en una sociedad, o más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana.[6] Las teorías tradicionales explican las diferencias en el ingreso por habitante entre países en términos de diferentes patrones de acumulación de factores de producción. Aspectos como innovación, economías de escala, educación, acumulación de capital, aproximan las causas del crecimiento, pero no proveen una explicación fundamental para el crecimiento económico. En la actualidad existe un vasto cuerpo de literatura que acuerpa la tesis de que la explicación fundamental reside en las instituciones.[7]

En este trabajo se comparte la tesis de que las restricciones derivadas de una débil **infraestructura social**, esto es, la eficiencia de las **instituciones** y la calidad de las políticas gubernamentales que determinan el ambiente dentro del cual los individuos acumulan capacidades y destrezas y las firmas acumulan capital para la producción, obstaculizan un crecimiento mayor vía pérdida de

6. Ver North (1990).
7. Ver North y Thomas (1973); Acemoglu (2005); Levy y Fukuyama (2010).

productividad de los factores de producción.[8] Las instituciones legales, políticas, sociales, culturales, éticas y religiosas de una sociedad definen un entorno más o menos favorable para la prosperidad económica y la estabilidad.

Particular atención han recibido las ***instituciones económicas***, tales como la estructura de derechos de propiedad y el funcionamiento de los mercados, por su influencia en la estructura de incentivos en la sociedad. Sin una adecuada estructura de derechos de propiedad los agentes económicos no tendrán el incentivo para "invertir" en capital físico o humano, o para adoptar las tecnologías más eficientes. Las instituciones económicas también son importantes porque contribuyen a que los recursos sean asignados a sus usos más eficientes. Cuando los mercados son ignorados o funcionan con distorsiones las ganancias del intercambio son inexplotadas y los recursos mal asignados. Central a este argumento es que las instituciones son *endógenas,* es decir, son determinadas en todo o en parte por la sociedad en su conjunto o por un segmento de ella.

Los estudios empíricos sobre la relación entre las instituciones y los resultados económicos se encuentran actualmente en la frontera de las investigaciones económicas, y se espera que en un futuro cercano esas investigaciones se desarrollen y formulen en modelos cuantitativos que permitan medir el impacto de la infraestructura social en el crecimiento y desarrollo de los países. El conocimiento que se tiene actualmente acerca de las instituciones y la forma en que intervienen en la implementación de políticas económicas exitosas es limitado, por lo que el espacio está abierto para profundizar en el conocimiento de esta materia. Los estudios realizados por Hall y Jones (1999), Bhaumik y otros (2012), Eicher (2006) y Acemoglu y otros (2001) proveen evidencia convincente de que la PTF desempeña un papel en la explicación de las diferencias internacionales observadas entre los niveles de renta por trabajador y entre las pautas de crecimiento económico. No obstante, es

8. Ver Hall y Jones (1999).

necesario profundizar en los factores que influyen sobre la PTF y los mecanismos mediante los cuales se producen los efectos.[9]

## 1.2 EL CONTEXTO ECONOMICO EN EL MEDIANO PLAZO: ¿DE DÓNDE VENIMOS?

### 1.2.1 Características estructurales de la economía costarricense

- **Cambio de modelos**. Luego de abandonar el modelo de desarrollo agroexportador a mediados de los 60s, y después de experimentar hasta mediados de los 70s las ventajas y beneficios de un modelo orientado al mercado interno, con un esquema de sustitución de importaciones y una alta dosis de protección, el país enfrentó la necesidad de cambiar su modelo de desarrollo ante el agotamiento del esquema proteccionista en su capacidad para enfrentar los efectos de una crisis petrolera, que marcó el inicio un período de alta volatilidad en la economía mundial.[10]

- **Modelo de apertura fue exitoso**. Luego de sufrir los embates de otra crisis mundial a inicios de los 80s, el país el país incursiona en un nuevo modelo, basado en una serie de reformas estructurales, dentro de las cuales destaca la apertura comercial y la promoción de las exportaciones. Del balance de los costos y beneficios de la apertura se concluye hasta la fecha que la experiencia fue positiva.[11] Costa Rica cuenta hoy con una base exportadora ampliamente diversificada en términos

9. Ver Helpman (2007).
10. En varias publicaciones de la Academia de Centroamérica se hace referencia al modelo de sustitución de importaciones y su agotamiento.Ver Jimémez (1998): *Estabilidad y desarrollo económico en Costa Rica;* Ver Mesalles y Pacheco (2011): *Costa Rica y su modelo de crecimiento: Revisión a la luz de la Crisis Internacional.*
11. Un análisis detallado sobre esta experiencia se puede ver en Mesalles (2011), Costa Rica: Resultados de la Apertura Económica, en *Costa Rica y su modelo de crecimiento. Revisión a la luz de la Crisis Internacional.*

de productos y mercados. En el 2011 surgieron 910 nuevas empresas exportadoras, para un total de 4.019 que exportan 4.037 productos a 145 mercados. El país ha sabido explotar sus ventajas comparativas para la atracción de la inversión extranjera, la cual junto con el turismo constituyen piezas claves para la estabilidad cambiaria.

- **Fallas de mercado y restricciones institucionales**. El modelo de apertura llegó a un punto donde, si bien no está agotado, adolece de una serie de ingredientes que obstaculizan seguir aprovechando sus potenciales ventajas y oportunidades.[12] Existen fallas de mercado y de Estado no corregidas oportunamente, las cuales se han agudizado en los últimos años causando impactos negativos en la productividad de los factores de producción. Entre esas fallas de mercado pueden citarse insuficiente competencia en algunos subsectores de la economía (sector financiero, telecomunicaciones y seguros);[13] deficiencias en infraestructura ocasionadas por problemas de coordinación institucional en la ejecución de las obras, deficiente supervisión de los proyectos y trámites de aprobación engorrosos; escasez de recurso humano calificado y descoordinación entre la oferta y la demanda de mano de obra: proteccionismo (caso del subsidio al arroz).

- **Existe una estructura productiva dual.** Un subsector moderno, con tecnología avanzada, orientado a la exportación de bienes y servicios coexiste con un sector primario rezagado, de baja productividad, orientado al mercado doméstico. Esta dualidad refleja diferenciales significativos en la estructura de salarios, lo cual incide en una mayor desigualdad del ingreso y eventualmente en problemas sociales como delincuencia y exclusión. Hoy existe consenso entre los especialistas de

12. Ver Rodríguez-Clare (2011).
13. La apertura en los servicios de telecomunicaciones y seguros es de reciente data, y marcan un paso en la dirección correcta.

que la delincuencia se relaciona más con desigualdades en la distribución del ingreso que con pobreza.[14] El carácter dual de la economía se acentuó en el 2011 por el diferencial de tasas de crecimiento entre el subsector moderno y los sectores primarios e industria de manufactura.

- **Problemas de gobernabilidad**. Prevalecen problemas de larga data cuya solución no se ha logrado de manera satisfactoria y permanente, tales como el desequilibrio en las finanzas públicas, elevados índices de pobreza y las tasas de crecimiento real inestables. El país tiene poca capacidad para lograr consensos, formular políticas de Estado y acelerar reformas estructurales para resolver esos problemas.

- **Lento proceso de reformas.** Costa Rica es un reformador lento. En el país se han llevado a cabo reformas importantes en áreas como seguridad social, sistema financiero, apertura comercial y finanzas públicas. Sin embargo, los procesos de reformas han sido muy lentos por la ausencia de mecanismos ágiles que permitan lograr consensos. La aprobación del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana y más recientemente la discusión del Plan de Solidaridad Tributaria son ejemplos de ello. Esta particularidad del país tiene ventajas en términos del ejercicio de la democracia, pero también costos en términos de oportunidades desaprovechadas, riesgos y potenciales costos al alargarse los procesos de toma de decisiones. En el juego de la economía política el costo político en el corto plazo se antepone a los beneficios en el largo plazo.

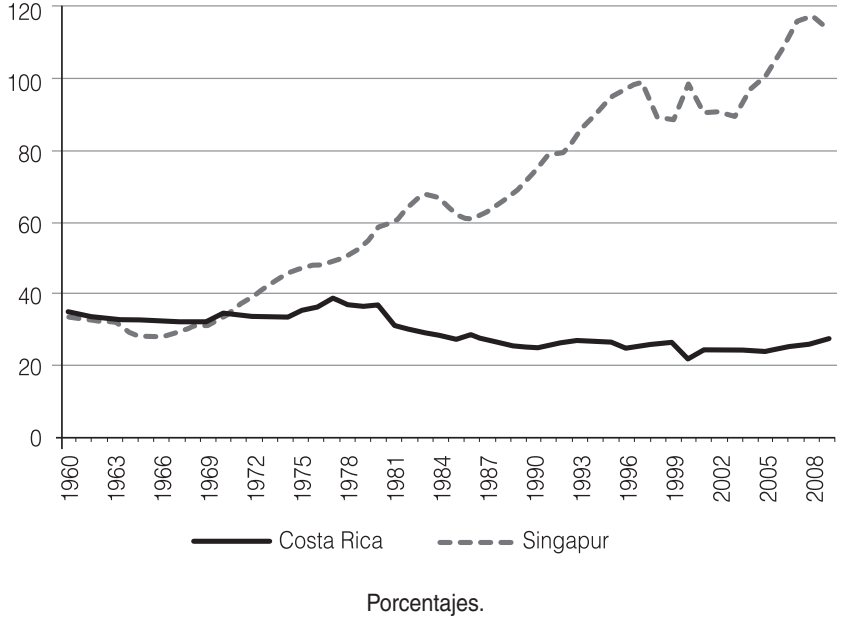
- **La infraestructura social es débil**. De la posición de Costa Rica reflejada en comparaciones internacionales de competitividad se puede inferir la calidad de sus instituciones.

14. Un recuento de estudios empíricos sobre esta materia se puede encontrar en Heinemann y Verner (2006). Ver también Soares y Naritomi (2007), Fajnzylber y Ledernan (2002).

Costa Rica ocupa actualmente la posición 61 entre 142 países según el *Reporte de Competitividad Global 2011-2012* del Foro Económico Mundial, y la posición 121 entre 183 naciones consideradas en el estudio *Doing Business 2011* del Banco Mundial, que evalúa la facilidad para hacer negocios en los países del mundo. La posición de Costa Rica contrasta con el segundo lugar que ocupa Singapur[15] en ambas mediciones, un país que en los 60s mostraba un ingreso por habitante similar al de Costa Rica (ver gráfico 1.1).

GRÁFICO 1.1

PIB PER CÁPITA A PRECIOS INTERNACIONALES CORRIENTES DE COSTA RICA Y SINGAPUR, COMO PORCENTAJE DEL PIB PER CÁPITA DE ESTADOS UNIDOS. 1960-2009.




Fuente: Elaboración propia con información de Penn World Tables.

15. El Reporte de Competitividad Global hace referencia a las instituciones gubernamentales de Singapur como de las mejores en el mundo.

### 1.2.2 El desempeño económico y social en el mediano plazo

En este apartado se repasa la evolución de las principales variables económicas en el período, iniciando con el año 2000, con la finalidad de señalar sus tendencias, identificar avances, retrocesos o estancamientos con respecto a la situación encontrada en el 2011. Interesa de manera particular examinar hasta qué punto la coyuntura actual refleja problemas de reciente data, o más bien la continuidad de una problemática que se viene arrastrando sin resolverse.

- **La economía costarricense encuentra dificultades para mantener una tasa sostenida de crecimiento.** Durante el período 2000-2011 Costa Rica alcanzó un crecimiento real promedio de 4,5 por ciento, sin embargo, el patrón de crecimiento no fue estable. En el trienio 2000-2002 el crecimiento fue lento, se aceleró en el 2003, pero perdió dinamismo en el 2004. En los siguientes tres años el crecimiento fue vigoroso, pero el impulso se interrumpió en el 2008-2009 con la llegada de la crisis financiera internacional. En el bienio posterior la economía experimenta una reactivación, pero sin llegar a los niveles de los dos años previos a la crisis.[16] La conclusión más inmediata es que el patrón de crecimiento del país está muy influenciado por los vaivenes de la economía mundial, lo cual sería de esperar que suceda en una economía pequeña y abierta como la costarricense. Más aún, el crecimiento registrado en el 2010-2011 (4,5 por ciento) podría considerarse satisfactorio en el contexto de una profunda crisis mundial, sin embargo, subyacen factores de orden estructural que dan cuenta de ese irregular patrón de crecimiento.

16. Desde una perspectiva de largo plazo, también se observa la ausencia de un patrón de crecimiento sostenido. En el período 1963-1973 el crecimiento real fue de 7,2 por ciento en promedio; bajó a 4,8 por ciento en el periodo transcurrido entre 1973 y 1980, descendió aún más en los 80s (2,2 por ciento), y subió a 5,4 por ciento en los 90s.

CUADRO 1.2

COSTA RICA: INDICADORES ECONÓMICOS Y SOCIALES SELECCIONADOS.
2000-2011.

| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Crecimiento PIB real (Porcentaje) | 1,8 | 1,1 | 2,9 | 6,4 | 4,3 | 5,9 | 8,8 | 7,9 | 2,7 | -1,0 | 4,7 | 4,2 |
| Tasa de inflación/1 | 10,2 | 11,0 | 9,7 | 9,9 | 13,1 | 14,1 | 9,4 | 10,8 | 13,9 | 4,0 | 5,8 | 4,7 |
| Resultado fiscal (Porcentaje del PIB)/2 | -3,8 | -2,9 | -5,4 | -4,5 | -3,6 | -2,3 | -0,4 | 0,8 | 0,5 | -3,9 | -5,9 | -5,4 |
| Déficit Cuenta Corriente/PIB (%) | 4,3 | 3,7 | 5,1 | 5,0 | 4,3 | 4,9 | 4,5 | 6,3 | 9,3 | 2,0 | 3,5 | 5,2 |
| RIN/3 | 1.317,3 | 1.334,0 | 1.499,8 | 1.838,9 | 1.921,7 | 2.313,6 | 3.114,5 | 4.113,6 | 3.799,1 | 4.066,3 | 4.627,2 | 4.755,8 |
| Tasa de desempleo/4 | 5,2 | 6,1 | 6,4 | 6,7 | 6,5 | 6,6 | 6,0 | 4,6 | 9,8 | 8,4 | 7,3 | 7,7 |
| Porcentaje hogares pobres/5 | 20,6 | 20,3 | 20,6 | 18,5 | 21,7 | 21,2 | 20,2 | 16,7 | 17,7 | 18,5 | 21,3 | 21,6 |
| Términos intercambio | 100,5 | 98,7 | 97,3 | 94,6 | 92,7 | 88,9 | 86,1 | 83,7 | 82,3 | 87,5 | 88,5 | 87,8 |

Notas:

1/ Variación porcentual interanual a diciembre de cada año. Índice de Precios al Consumidor.

2/ Sector Público Global

3/ Saldo de reservas internacionales netas en poder del Banco Central a diciembre de cada año, en millones de dólares.

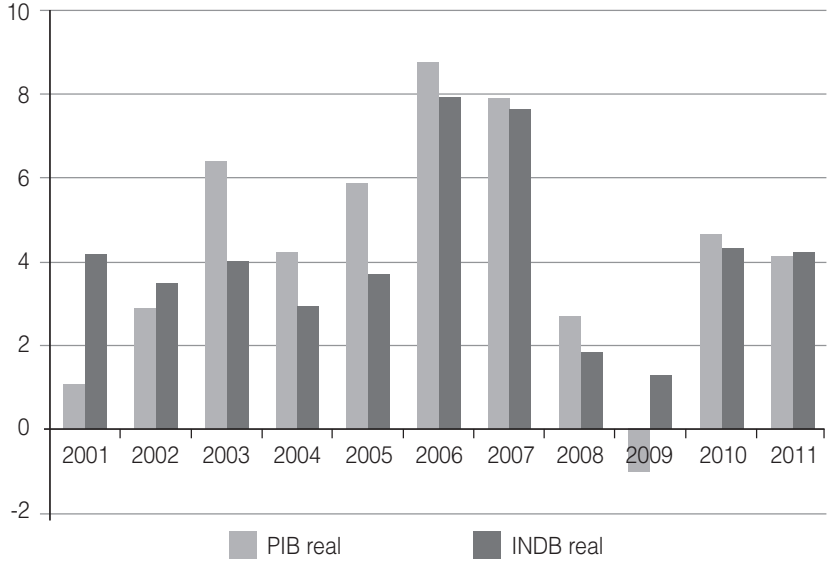
4/ A partir del 2010 con la nueva metodología del INEC.

5/ A partir del año 2010 con la nueva metodología del INEC.

Fuente: Elaboración propia con base en datos del BCCR, MH e INEC.

Gráfico 1.2

COSTA RICA: CRECIMIENTO ANUAL DEL PIB REAL Y DEL INGRESO NACIONAL DISPONIBLE BRUTO (INDB) REAL. 2001-2011.
Porcentajes.




Fuente: BCCR.

- **Pérdidas en productividad impiden un mayor crecimiento.** Al margen de los efectos recesivos provocados por las crisis mundiales, diversos estudios concluyen que el desempeño de la economía costarricense en el mediano plazo ha sido mediocre, tomando en cuenta que el país cuenta con condiciones favorables para un crecimiento más acelerado, esto comparando con otros países de similar tamaño como Panamá y el ya comentado caso de Singapur. El origen del problema parece focalizarse en una pérdida de productividad de los factores de producción, es decir, con aquellos elementos que constituyen el residuo que no es explicado por la acumulación del trabajo y el capital.[17]

17. Ver estudios de Robles (1998); Rodríguez, Sáenz y Trejos (2003); Jiménez, Robles y Arce, (2009).

- **Se consolida un proceso de cambio estructural en la producción**. Los sectores de servicios representan poco más del 40 por ciento de la producción; transporte, almacenaje y comunicaciones pasan de 9,7 por ciento en el 2000 a un 16 por ciento en el 2011; y agricultura, silvicultura y pesca se reducen de 10,7 por ciento en el 2000 a 8,9 por ciento en el 2011. El país refleja ventajas competitivas en servicios empresariales, finanzas y seguros, y actividades inmobiliarias, que en conjunto aportan el 15,5 por ciento del total de la producción. La apertura en sectores de telecomunicaciones, seguros y en el sector financiero son parte de este proceso de cambio estructural que experimenta la economía, que se traduce en una estructura productiva dual, como se comentó anteriormente.
- **Desequilibrio fiscal persistente e inestable.** El desequilibrio en las finanzas públicas es un problema persistente a pesar de muchos y valiosos estudios, diagnósticos y propuestas de acciones correctivas para el control de las finanzas públicas.[18]

Recuadro 1.2: **El problema fiscal**

El problema fiscal de Costa Rica, tan traído y tan llevado, se puede caracterizar fácilmente. Desde prácticamente la presidencia de Otilio Ulate (que fue el último Presidente costarricense que terminó su gestión presidencial con un exceso de ingresos sobre egresos), todos los gobiernos han venido trabajando con una deficiencia de ingresos sobre gastos (Vargas, 1980).

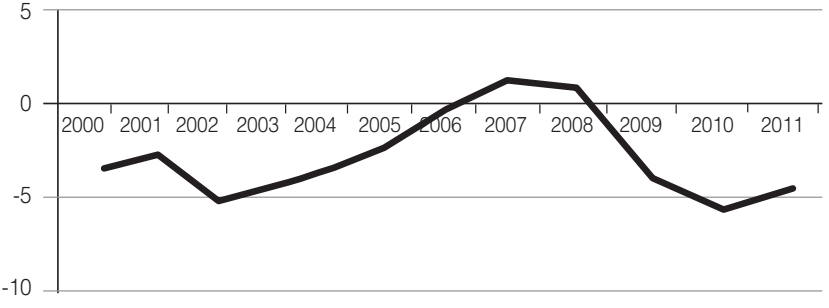
Esta situación se explica por múltiples factores: la Reforma del Estado no acaba de concluir, las reformas tributarias toman largos períodos de aprobación en el Congreso, quedan tareas pendientes en cuanto a mejorar la eficiencia y focalización del gasto público

18. En el año 2002 una Comisión *ad-hoc* de exministros de Hacienda preparó una propuesta para tratar con los principales problemas de la hacienda pública costarricense.

en infraestructura y transferencias, las cuales abarcan pensiones no contributivas, becas y comedores escolares.[19] Hoy el Gobierno Central tiene un alto déficit, gastos recurrentes se financian con deuda, el gasto es altamente inflexible lo cual restringe su utilización para actuar como instrumento anticíclico y se crean nuevas obligaciones sin nuevos ingresos. En el resto del Sector público también se presentan desequilibrios financieros, en instituciones como la Caja Costarricense del Seguro Social, Acueductos y Alcantarillados, Refinadora Costarricense de Petróleo. En algunos casos el déficit financiero surge de altas inversiones que no son cubiertas por los ingresos provenientes del cobro de tarifas de servicios públicos.

Gráfico 1.3

COSTA RICA: BALANCE SECTOR PÚBLICO GLOBAL
COMO PORCENTAJE DEL PIB. 2001-2011.
Porcentajes.




Fuente: BCCR.

- **Alto déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos.** Siendo una economía abierta a los flujos de comercio de mercancías, servicios y transacciones financieras, la economía costarricense es muy volátil ante cambios en el entorno internacional. El saldo negativo de la cuenta externa del país ha sido tradicionalmente elevado, como porcentaje del producto

19. Ver Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo (2009).

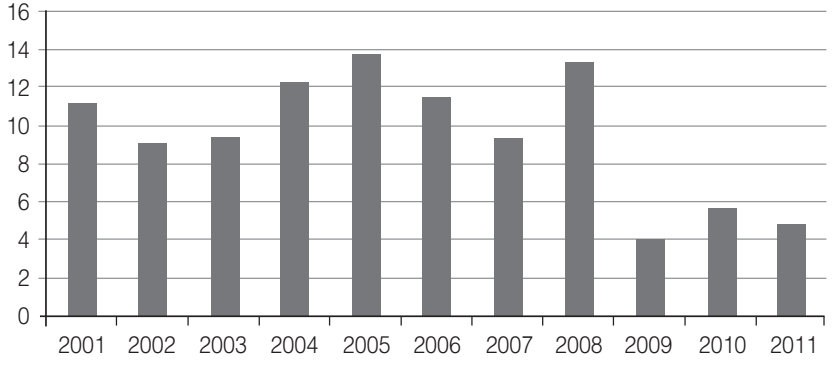
interno bruto (4,8 por ciento en el periodo 2000-2011). Esto se explica en gran medida por un elevado déficit comercial, producto de una alta propensión de consumo de bienes importados y alto componente de materias primas provenientes del exterior. Las corrientes de inversión extranjera y de capital han sido claves para financiar el desequilibrio comercial, manteniendo de esta manera la solvencia externa del país. Las exportaciones de servicios han crecido aceleradamente, y también han sido una pieza importante para compensar parcialmente el incremento en el déficit comercial.

- **La acumulación de reservas internacionales favorece la estabilidad cambiaria.** En el cuadro 1.2 se muestra claramente que la acumulación de reservas internacionales ha ido en aumento durante el período considerado, a pesar del desequilibrio en la cuenta corriente. A finales del 2011 el saldo de reservas en poder del Banco Central sobrepasó en 3,6 veces el registrado en el 2000. El crecimiento ha sido sostenido, incluso en el año 2009 cuando el país resintió el impacto más fuerte de la crisis internacional. Una posición de reservas holgada ha permitido al Banco Central de Costa Rica (BCCR) manejar el sistema de bandas cambiarias adoptado a finales del 2006, sin verse forzado a intervenir de una manera significativa y recurrente. Las importantes entradas de inversión extranjera, términos de intercambio internacionales favorables a raíz de bajas en el precio mundial del petróleo, así como el ingreso de capital financiero traído por los bancos comerciales para atender operaciones de crédito en moneda extranjera son factores que han contribuido a la acumulación de reservas internacionales.

- **La economía va consolidando un patrón de moderado-bajo nivel inflacionario**. Luego de experimentar una inflación de dos dígitos por 30 años, la economía entró en un sendero de inflación moderada aunque inestable a partir del 2000.

Durante el cuatrienio 2000-2004 el crecimiento de los precios internos descendió a 10 por ciento en promedio, mantuvo una tendencia inestable en el siguiente cuatrienio, y a partir de entonces entró en un sendero de desaceleración sostenida con cifras de un dígito hasta el 2011. Este es un logro importante, considerando la larga tradición inflacionaria del país. No obstante, existen riesgos en el horizonte cercano, como se comentará más adelante.

Gráfico 1.4
COSTA RICA: VARIACIÓN ANUAL DEL IPC. 2001-2011
Porcentajes.




Fuente: BCCR.

- **La política monetaria cuenta con mayores grados de libertad.** En el ejercicio de su tarea de mantener la estabilidad interna y externa la autoridad monetaria ha ido recuperando espacios. Menores pérdidas (sin haberlas eliminado del todo), menor endeudamiento externo e interno, y una sólida posición de reservas monetarias internacionales otorgan a la autoridad monetaria mayores grados de libertad para el diseño de la política monetaria y cambiaria. La recuperación de esos espacios debe consolidarse toda vez que ha sido un factor determinante en el logro de una baja inflación en los últimos tres años. Por otra parte, el BCCR enfrenta restricciones en cuanto

a la definición de sus objetivos específicos por la naturaleza de una economía abierta. Los objetivos son múltiples y en ocasiones en conflicto (*la trinidad imposible*), y el uso de algunos instrumentos tradicionales de control generan costos financieros a la institución (colocación de bonos) o se traducen en mayores costos para el usuario del crédito (tasa de encaje mínimo legal).

- **El empleo responde a choques estructurales.** En general el país ha mantenido una tasa de desempleo abierto relativamente estable, salvo en los años de crisis. En el quinquenio 2003-2007 alcanzó una tasa promedio de 6 por ciento. En el 2008-2009 el desempleo subió a 9 por ciento en promedio, como secuela de la crisis internacional. En el bienio 2010-2011 se registraron tasas superiores al 7 por ciento, niveles que no son estrictamente comparables con los de años anteriores por aspectos metodológicos.[20] Otro aspecto a destacar es la alta tasa de desempleo entre las edades de 18 a 24 años, por sus implicaciones económicas y sociales. De acuerdo con la ENHO en este grupo la tasa de desempleo en el 2011 fue 15,9 por ciento, comparado con 7,7 por ciento nacional.

- **La pobreza no cede**. En el lapso 2000-2006 el porcentaje de hogares bajo la línea de pobreza se mantuvo alrededor del 20 por ciento, con una tasa de crecimiento de la producción real promedio de 4,4 por ciento. En el 2007 la tasa de pobreza alcanza un mínimo de 16,7 por ciento, acompañado de un crecimiento real de la economía de 7,8 por ciento. Las políticas estatales adoptadas para amortiguar el impacto social negativo de la crisis de 2008-2009 fueron exitosas en el sentido de no solo evitar que la pobreza se acentuara sino que la misma se redujo con respecto a los años de la pre-crisis. En el bienio

20. A partir del 2010 el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos sustituyó la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples que se venía utilizando desde 1987 por la Encuesta Nacional de Hogares. El cambio afecta las mediciones de empleo, ingresos, pobreza y desigualdad.

2010-2011, con la nueva metodología del INEC el porcentaje de hogares pobres pasó de 21,3 por ciento a 21,6 por ciento a pesar de la recuperación registrada en la actividad económica. Pareciera entonces que la reactivación económica fue apenas suficiente para mantener la pobreza en una quinta parte del total de hogares, proporción que se ha observado desde 1994, pero no para disminuirla. Un desafío que enfrenta el país sería entonces crecer a tasas superiores al 4 por ciento anual en forma sostenida para reducir significativamente la incidencia de la pobreza en el país, en un contexto social en donde la desigualdad en la distribución del ingreso ha ido en aumento.[21] La pregunta que surge, en el contexto de lo analizado hasta ahora, es si el país tiene capacidad para ello, lo cual trae nuevamente a colación el tema de la productividad de los factores de producción.

En síntesis, desde una perspectiva de mediano plazo la economía costarricense presenta fortalezas y debilidades. Dentro de las primeras se pueden citar la solidez de su sector externo, la relativa estabilidad cambiaria, las corrientes de inversión extranjera directa, y la paulatina reducción de la inflación. Dentro de sus debilidades se cuentan un patrón de crecimiento relativamente lento e inestable, persistencia de desequilibrios fiscales, reducido margen de maniobra en la política monetaria, y resultados poco menos que satisfactorios en cuanto a desempleo, pobreza y desigualdad. Bajo este contexto llega la economía en el 2011, ***ni tan bien ni tan mal,*** tal como la encontraron Lizano y Zúñiga en su estudio.

Cuando se compara el período analizado por Lizano y Zúñiga (1999) con el considerado en el presente estudio, se concluye

21. Existen otros factores, además de crecimiento, para bajar la tasa de pobreza. Uno de ellos es la desigualdad de ingresos. En los últimos años la desigualdad ha aumentado en Costa Rica, por lo que, a pesar de que hubo crecimiento, no se tradujo en disminución de la pobreza. Ver Mesalles, Luis y Céspedes, Oswald (2008).

que el país avanzó en la consolidación de la estabilidad de precios y mantuvo la solvencia de su sector externo (ver cuadro 1.3). Contrariamente, no logró una tasa de la producción sostenida, el desequilibrio fiscal persistió, las tasas de desempleo y pobreza no disminuyeron y competitividad global (posición en el Índice de Competitividad Global del Foro Económico Mundial) desmejoró. Este mismo balance se obtuvo en el 2011, con las particularidades que se analizan en la siguiente sección.

CUADRO 1.3
COSTA RICA: DESEMPEÑO DE LAS VARIABLES ECONÓMICAS Y SOCIALES SELECCIONADAS. 1983-2010.

| Indicador | Período 1983-1998 | Período 2000-2011 | Efecto |
|---|---|---|---|
| Crecimiento de la producción sostenido | Ni tan bien | Ni tan bien | – |
| Estabilidad económica sostenida | Ni tan bien | Ni tan mal | + |
| Desequilibrio fiscal | Ni tan bien | Ni tan bien | – |
| Desempleo | Ni tan mal | Ni tan bien | – |
| Pobreza | Ni tan bien | Ni tan bien | – |
| Solvencia externa | Ni tan mal | Ni tan mal | + |
| Competitividad global | Ni tan mal | Ni tan bien | – |

Fuente: Elaboración propia con base en el cuadro 1.1, Lizano y Zúñiga (1999); Foro Económico Mundial (2011).

## 1.3 LA ECONOMÍA EN EL 2011: ¿DÓNDE ESTAMOS?

### 1.3.1 Actividad económica

De acuerdo con datos oficiales publicados por el BCCR en el 2011 la producción nacional creció 4,2 por ciento, cifra que significó una desaceleración con respecto al crecimiento registrado en el 2010 (4,7 por ciento). Tal crecimiento puede considerarse satisfactorio si se considera que la actividad económica local enfrentó un entorno

internacional complicado, alrededor de la recesión en la zona del Euro y un crecimiento lento en los Estados Unidos. Sin embargo, el promedio de crecimiento en los dos últimos años para América Latina y el Caribe fue de 5,4 por ciento. Bajo un entorno internacional complicado, cabría esperar que las fuentes de crecimiento en Costa Rica se encontraran en la demanda interna, dadas las restricciones impuestas al crecimiento del gasto público por el desequilibrio fiscal y una pérdida de dinamismo en los principales mercados de exportación. Varios rasgos destacan en la evolución del producto en el 2011.

Los términos de intercambio reflejaron un deterioro en la capacidad de compra del país (ver cuadro 1.2) de 0,8 por ciento, como consecuencia del incremento en el precio de las materias primas, fundamentalmente los hidrocarburos, cuyo precio en dólares se incrementó cerca de un 35 por ciento en comparación con el 2010. El deterioro de los términos de intercambio fue parcialmente atenuado por la mejora en el precio de los bienes de exportación, principalmente los manufacturados que crecieron a una tasa media anual de 8,6 por ciento, en especial de productos agroindustriales como café y en menor medida carne.

El dinamismo provino de la demanda interna**.** Como se muestra en el cuadro 1.4, la demanda interna creció 5,6 por ciento, dentro de ella destacó el dinamismo del consumo privado (4,6 por ciento) y la inversión privada (8,6 por ciento). La reactivación del crédito bancario, tasas de interés relativamente estables, el aumento en los salarios reales, y un mayor número de personas que encontraron empleo en el mercado laboral fueron factores decisivos en la generación de un mayor consumo por parte de los hogares costarricenses y mayor confianza en las decisiones empresariales de inversión.

CUADRO 1.4

COSTA RICA: VARIACIÓN ANUAL DE LA OFERTA Y DEMANDA GLOBAL A PRECIOS CONSTANTES. 2008-2011.

Porcentajes.

| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | | | Variación anual | Peso relativo |
| Demanda = Oferta | 4,1 | -7,4 | 7,6 | 6,8 | 100,0 |
| Demanda global | | | | | |
| Demanda interna | 7,7 | -7,8 | 8,4 | 5,6 | 64,5 |
| Consumo privado | 3,4 | 1,7 | 4,6 | 4,6 | 43,5 |
| Consumo de gobierno | 4,4 | 6,7 | 4,7 | 1,9 | 5,5 |
| Inversión privada | 5,3 | -20,4 | -11,4 | 8,6 | 10,3 |
| Inversión pública | 44,6 | 34,9 | 7,6 | -4,0 | 4,0 |
| Variación de inventario (Porcentaje del PIB) | 3,5 | -3,5 | 0,6 | 16,9 | 1,1 |
| Exportaciones | -2,0 | -6,0 | 4,9 | 7,0 | 35,5 |
| Bienes | -4,4 | -4,6 | 4,2 | 5,3 | 27,2 |
| Servicios | 6,9 | -10,8 | 7,5 | 12,7 | 8,3 |
| Oferta Global | | | | | |
| Importaciones | 6,5 | -18,9 | 14,0 | 12,2 | 34,9 |
| Bienes | 8,6 | -19,7 | 13,0 | 13,2 | 30,6 |
| Servicios | -7,0 | -12,5 | 21,2 | 5,4 | 4,4 |
| Producto Interno Bruto | 2,7 | -1,0 | 4,7 | 4,2 | 65,1 |

Fuente: BCCR.

Una buena parte del crédito bancario privado por parte de la banca comercial se destinó al consumo y en moneda extranjera, dada la estabilidad cambiaria y expectativas moderadas de depreciación del colón. La contraparte de esta evolución se encuentra en el crecimiento de las importaciones, particularmente de bienes (13 por ciento). Un 20 por ciento del producto interno bruto costarricense se destina a la formación bruta de capital fijo (inversión privada). Este componente de gasto creció cerca de un 9 por ciento, impulsado por el proceso de apertura de las telecomunicaciones, la

inversión extranjera directa en manufactura y servicios, y la recuperación de la construcción.

Los gastos de consumo del sector público crecieron modestamente (1,9 por ciento) mientras que la inversión pública sufrió una contracción. Un factor adicional en el caso de la inversión pública es el lento accionar de las entidades del Estado para ejecutar obras de infraestructura, particularmente con recursos externos, ya sea por incapacidades institucionales, ineficiencias burocráticas, trámites de aprobación legislativa prolongados o largos procesos licitaciones y apelaciones.[22] Por otra parte, el aporte de las ventas externas a la generación del producto real no tuvo el impacto de otros años. Si bien las exportaciones repuntaron en el 2011 con un crecimiento de 7 por ciento, las importaciones se expandieron a un ritmo mayor (12,2 por ciento), lo cual contrarrestó la contribución de las primeras desde el punto de vista de la demanda global.

El crecimiento por sectores de producción no fue uniforme. En relación con el proceso de cambio estructural en la estructura productiva, los servicios prestados a empresas destacaron nuevamente como el sector más dinámico, con un crecimiento de 12,3 por ciento, similar al alcanzado en el 2010 (ver cuadro 1.5). Los servicios financieros y seguros también experimentaron un notable crecimiento, que contrasta con un bajo desempeño en el año previo. Transporte, almacenamiento y comunicaciones presenta una dinámica interesante que va de la mano con el proceso de apertura en telecomunicaciones y servicios de *internet* y sus efectos multiplicadores en la economía. Por otra parte, la construcción mostró nuevamente una contracción, pero de menor magnitud que la registrada en el 2010 reflejando una recuperación.

22. Un caso ilustrativo es el proyecto Limón Ciudad Puerto. De acuerdo con un informe de la Contraloría General de la República (DFOE-SAF-IF-03-2012) el proyecto solo ha realizado obras por el equivalente de un 3,4 por ciento del monto del préstamo por US$80 millones desde el 2009, cuando el financiamiento fue aprobado por la Asamblea Legislativa.

El 2011 no fue un año favorable para los sectores primarios. Visto en su conjunto, el sector agropecuario (que representa alrededor de un 9 por ciento de la producción nacional) se estancó en el 2011, en contraste con un fuerte crecimiento en el período anterior. Condiciones climáticas, precios internacionales, comportamiento de la demanda externa, factores de competitividad, y condiciones del mercado interno actuaron de una u otra forma afectando en forma positiva algunos subsectores (café, banano, piña, mango, naranjas) y en forma negativa a otros (granos básicos, flores, caña de azúcar, palmito, melón, pecuario, carnes).

CUADRO 1.5

COSTA RICA: PIB POR ACTIVIDAD ECONÓMICA. 2008-2011.
Variaciones porcentuales.

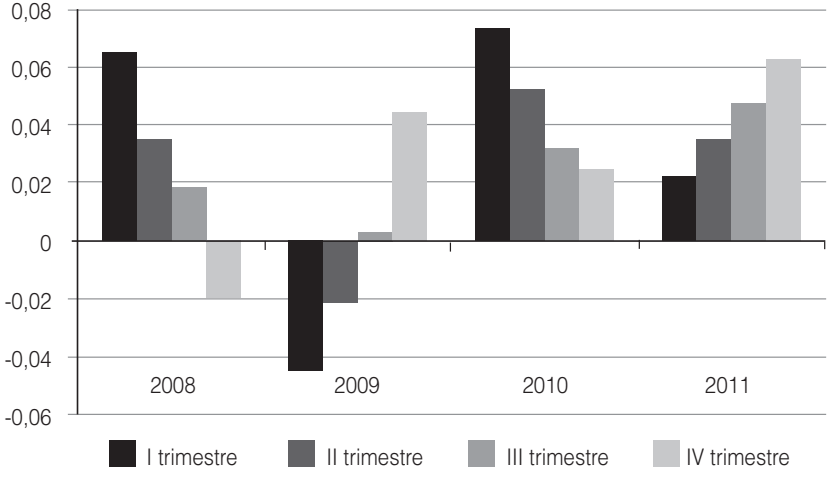
| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | | | Variación porcentual | Peso relativo |
| Producto interno bruto | 2,7 | -1,0 | 4,7 | 4,2 | 100,0 |
| Agricultura, silvicultura y pesca | -3,2 | -2,8 | 6,4 | 0,5 | 8,9 |
| Extracción de minas y canteras | -5,6 | -14,2 | -6,9 | -0,3 | 0,1 |
| Industria manufacturera | -3,7 | -3,9 | 3,5 | 3,9 | 21,0 |
| Construcción | 14,6 | -3,0 | -3,6 | -0,9 | 4,3 |
| Electricidad y agua | -0,6 | 3,3 | 2,6 | 1,2 | 2,6 |
| Comercio, restaurantes y hoteles | 3,4 | -6,0 | 4,2 | 4,0 | 15,2 |
| Transporte, almacenaje y comunicaciones | 7,6 | 3,0 | 6,4 | 7,3 | 16,0 |
| Servicios financieros y seguros | 8,6 | 5,0 | 1,6 | 4,3 | 5,3 |
| Actividades inmobiliarias | 5,0 | 2,4 | 3,5 | 3,9 | 4,5 |
| Otros servicios prestados a empresas | 12,1 | 9,4 | 13,3 | 12,3 | 5,7 |
| Servicios de administración pública | 4,7 | 5,2 | 3,5 | 1,5 | 2,0 |
| Servicios comunales, sociales y personales | 4,4 | 5,1 | 4,4 | 2,7 | 9,4 |

Fuente: BCCR.

El ritmo de crecimiento no fue uniforme a lo largo del año. De acuerdo con el Índice Mensual de Actividad Económica (IMAE), elaborado por el BCCR, el ritmo de crecimiento se aceleró en el cuarto trimestre del año. En ese lapso el IMAE (tendencia ciclo) presentó una variación interanual promedio de 6,2 por ciento, comparado con 2,1 por ciento en el primer trimestre y 3,6 por ciento en el segundo trimestre. Tal comportamiento se puede explicar por la presencia de factores más favorables al consumo y la inversión privada tales como expansión de crédito al sector privado y estabilidad cambiaria. Este patrón marcó un punto de inflexión importante en cuanto a las expectativas del sector empresarial y del consumidor, presagiando mejores escenarios para el 2012.

Gráfico 1.5

COSTA RICA: ÍNDICE MENSUAL DE ACTIVIDAD ECONÓMICA (IMAE). TENDENCIA CICLO, VARIACIÓN INTERANUAL. 2008-2011.
Porcentajes.

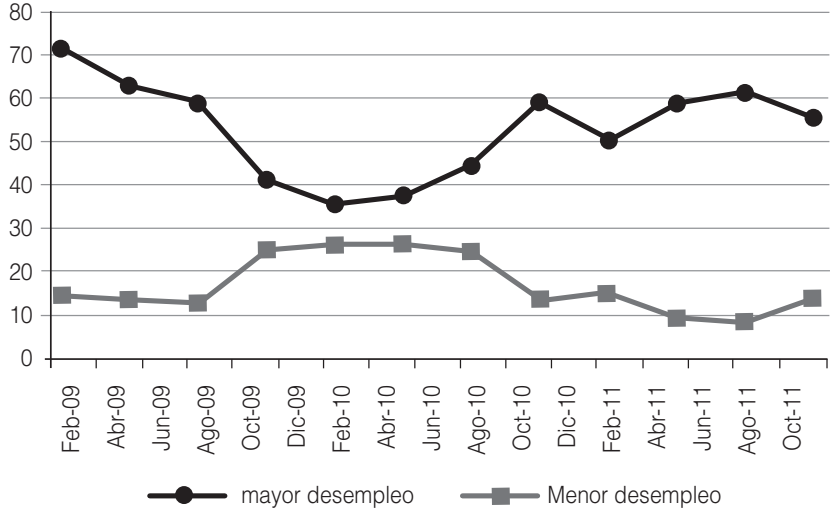



Fuente: BCCR.

El comportamiento de la actividad económica en los últimos meses del año es consistente con el cambio de tendencia que se observó en la confianza del consumidor. En noviembre 2011 la confianza de los consumidores detuvo la caída que venía experimentando

desde meses atrás. Aunque la expectativa sobre el desempleo aún es negativa, mejoró en el último trimestre.

GRÁFICO 1.6
COSTA RICA: EXPECTATIVAS SOBRE EL DESEMPLEO DURANTE LOS SIGUIENTES DOCE MESES. 2009-2011.
En porcentajes.




Fuente: Universidad de Costa Rica, Escuela de Estadística. XXXII Encuesta Confianza del Consumidor. Noviembre, 2011. Cuadro 21

### 1.3.2 El sector externo

La cuenta corriente, que incluye el saldo de las transacciones de bienes y servicios, registró un fuerte deterioro en el 2011, como consecuencia de un mayor desequilibrio comercial que se explica por un alto crecimiento de las importaciones (ver cuadro 1.6). Tal desequilibrio fue financiado por la inversión extranjera, de manera que el resultado neto se tradujo en un balance externo sostenible, con acumulación de reservas monetarias internacionales. No obstante, resaltan ciertas fragilidades y riesgos que deben observarse con atención, como el crecimiento de las importaciones, el

precio internacional del petróleo y un eventual debilitamiento de las corrientes de capital externo ante un deterioro significativo en la economía mundial.

Cuadro 1.6
COSTA RICA: BALANZA DE PAGOS. 2010-2011.
Millones de dólares.

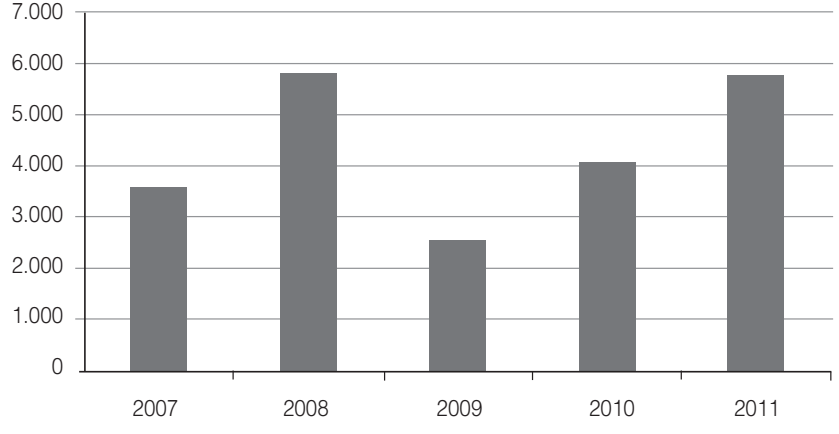
| | 2010 | 2011 | Variación porcentual |
|---|---|---|---|
| Cuenta corriente (porcentaje del PIB) | -3,5 | -5,2 | |
| Cuenta corriente | -1.274 | -2.127 | 67,0 |
| Bienes | -4.060 | -5.773 | 42,2 |
| Exportaciones FOB | 9.516 | 10.439 | 9,7 |
| Importaciones CIF | 13.577 | 16.212 | 19,4 |
| De los cuales hidrocarburos | 1.601 | 2.151 | 34,4 |
| Servicios | 3.168 | 3.846 | 21,4 |
| De los cuales viajes | 1.585 | 1.697 | 7,1 |
| Renta y transferencias | -382 | -200 | -47,6 |
| Cuenta de Capital y financiera | 1.835 | 2.256 | 22,9 |
| Cuenta de Capital | 54 | 22 | -59,3 |
| Cuenta financiera | 1.782 | 2.234 | 25,4 |
| Sector público | 618 | 260 | -57,9 |
| Sector privado | 1.164 | 1.974 | 69,6 |
| De los cuales IED | 1.466 | 2.145 | 46,3 |
| Activos de reserva (-aumento, + disminución) | -561 | -129 | -77,0 |

Fuente: BCCR.

Hubo un buen desempeño de las exportaciones, pero el desequilibrio comercial se ensanchó. A pesar de la crisis global y de la apreciación del colón, las exportaciones de mercancías totalizaron US$10.439 millones en el 2011, cifra que equivale a un aumento de 10 por ciento con respecto al 2010 y un record en las ventas externas. Destacó el crecimiento de las exportaciones agrícolas

tradicionales (15 por ciento) y de bienes manufacturados (15 por ciento). El aumento de las ventas externas en el sector de regímenes especiales (zonas francas y maquila) fue más moderado, en parte por un casi estancamiento del rubro de componentes electrónicos. Por su parte, las importaciones alcanzaron un monto acumulado de US$16.212 millones, con una expansión de 19 por ciento; los mayores aumentos se concentran en materiales de construcción, combustibles, lubricantes y bienes de consumo y de capital, en concordancia con el crecimiento y reactivación de sectores como telecomunicaciones y construcción, y del consumo privado**.** Como resultado del balance entre compras y ventas externas, el desequilibrio comercial se ensanchó aún más, llegando a un acumulado en el año de US$5.773 millones, con un aumento de 42 por ciento respecto al registrado en el 2010.

GRÁFICO 1.7
COSTA RICA: DÉFICIT COMERCIAL. 2007-2011.
Millones de US dólares.




Fuente: BCCR

En el 2011 el saldo neto de la cuenta de servicios mostró un crecimiento de 20 por ciento con respecto al 2010. Este proceso ha ido de la mano con la inversión extranjera directa en actividades como servicios empresariales, centros de atención al cliente y cuidados

médicos; a ello se añade los servicios derivados del turismo, que continuaron siendo una fuente importante de divisas. Como un todo, la cuenta de servicios registró un superávit de US$3.846 millones, que sin embargo no alcanzó para cubrir totalmente el déficit comercial. Bajo las condiciones descritas, el déficit en la cuenta corriente debió ser financiado con las reservas en poder del BCCR o con recursos provenientes del exterior. La primera opción hubiera parecido como la natural dado las dificultades de acceso a recursos externos en medio de las turbulencias en la economía normal, sin embargo, el país fue capaz de cubrir el déficit con recursos externos de la inversión extranjera directa en el sector de servicios y telecomunicaciones (asociadas al proceso de apertura del mercado de telefonía móvil y servicios de valor agregado como Internet).

En su conjunto, los recursos externos asociados a la inversión extranjera totalizaron US$2.145 millones, monto un poco por encima del déficit en la cuenta corriente. De este monto una cuarta parte correspondió a la concesión de licencias para utilizar el espectro radiofónico del país, inversiones para operaciones en telecomunicaciones y aportes de capital de empresas extranjeras de seguros.[23] El manejo fue acertado, ya que permitió blindar la economía con recursos más estables y reducir el grado de vulnerabilidad a que se expone una economía pequeña y abierta como la costarricense.

El BCCR siguió acumulando reservas internacionales. No obstante el fuerte incremento en el desequilibrio externo, al finalizar el año el saldo de reservas monetarias internacionales en poder del BCCR aumentó en US$129 millones con respecto al saldo a diciembre 2010, lo que se explica por los ingresos derivados de

23. Ver BCCR (2012). Debe tomarse en cuenta que algunas de esas inversiones podrían ser por una sola vez. Sin embargo, como un todo el flujo de inversión extranjera muestra un crecimiento sostenible en el 2012 y 2013, con montos por encima de los US$2,000 millones según las proyecciones del BCCR en su Programa Macroeconómico 2012-2013.

las exportaciones de servicio y por la inversión extranjera directa, como se indicó anteriormente. La posición de reservas también se vio fortalecida por movimientos de capital privado relacionados con el sistema financiero doméstico, los intermediarios financieros redujeron sus inversiones en el exterior y aumentaron su endeudamiento con la banca extranjera. Por otra parte, y con fines precautorios, el BCCR mantuvo el Programa de Fortalecimiento de Reservas Internacionales comprando en el 2011 US$334,8 millones, hasta completar los US$600 millones aprobados originalmente.

Según cifras oficiales el endeudamiento del sistema bancario con el resto del mundo era de US$1.930 millones al cierre del tercer trimestre del 2011, cifra que representó un incremento de US$314 millones con respecto a diciembre del 2010. Estos recursos se utilizaron para financiar la expansión crediticia en moneda extranjera que se produjo en el año, en el contexto de una contracción de los depósitos en esa moneda. Esta fuente de financiamiento externo podría implicar riesgos potenciales en caso de que esos recursos en moneda extranjera fueran otorgados a prestatarios que no generen ingresos en moneda extranjera. Esto es particularmente importante en una economía como la costarricense, donde el grado de dolarización financiera es relativamente alto.

### 1.3.3 Las finanzas públicas

Para el 2011 las autoridades enfrentaron el reto de disminuir un abultado desequilibrio fiscal en el Gobierno Central, el cual en el 2010 representó 5,2 por ciento del PIB. Con una carga tributaria estancada y ausencia de nuevos ingresos tributarios, el peso del ajuste recayó en el gasto, donde se registró, entre otros, una fuerte contracción en la inversión pública. Este resultado resulta paradójico y hasta contradictorio si se compara con un deseo del Ejecutivo de impulsar el crecimiento, por cuanto afecta la actividad

económica, la productividad de los factores de producción y el objetivo de reducción del empleo y la pobreza. Sin embargo, esta ha sido la práctica que se ha seguido históricamente en vista de ser la inversión pública el rubro donde puede ejercerse cierta discrecionalidad, dadas la rigidez que mantiene la estructura del gasto. Al cierre del 2011 el déficit del Gobierno Central se redujo a un 4,1 por ciento del PIB, mientas que la estimación oficial al inicio del año apuntaba hacia un 5 por ciento.

Cuadro 1.7

COSTA RICA: VARIACIONES PORCENTUALES DE LOS INGRESOS, GASTOS Y FINANCIAMIENTO DEL GOBIERNO CENTRAL. 2010-2011. Porcentajes.

| | 2010 | 2011 |
|---|---|---|
| INGRESOS TOTALES | 16,1 | 10,1 |
| Ingresos Corrientes | 16,2 | 10,2 |
| Tributarios | 10,2 | 8,4 |
| No Tributarios | 107,5 | -19,8 |
| Transferencias Corrientes | 451,2 | 2,0 |
| Ingresos de Capital | -62,3 | -81,0 |
| Transferencias de Capital | -61,9 | N.D. |
| Gastos Totales | 26,8 | 3,9 |
| Gastos Corrientes | 24,6 | 8,7 |
| Sueldos y Salarios | 21,1 | 11,8 |
| Contribuciones a la Seguridad Social | 18,9 | 58,6 |
| Compra de Bienes y Servicios | 13,5 | 12,4 |
| Intereses | 11,5 | 11,9 |
| Transferencias Corrientes | 33,5 | -0,2 |
| Gasto de Capital | 46,9 | -31,4 |
| Inversión Real | -23,9 | 17,2 |
| Inversión Financiera | 125,1 | N.D. |
| Transferencias de Capital | 72,5 | -38,8 |

Fuente: MH.

Durante el 2011 el debate parlamentario se centró en la discusión del proyecto Ley de Solidaridad Tributaria, el cual en su versión original incluyó reformas a varios impuestos para incrementar la carga tributaria en 2,5 puntos porcentuales del PIB. Ante el lento avance de la discusión, y con el fin de contener el crecimiento del déficit, las autoridades orientaron la política fiscal hacia una reducción en las erogaciones. La decisión también tuvo el propósito de atender los argumentos de los partidos de oposición en cuanto a buscar una reforma fiscal integral, y no solo tributaria. Como parte de las concesiones para avanzar en la tramitación del plan tributario, la fracción oficialista accedió a que las fracciones oposición aplicaran un recorte presupuestario por ¢ 25.000 millones en el Presupuesto Nacional para el 2012. El plan de gastos por ¢5,9 billones de colones, con faltante de recursos equivalente al 45 por ciento se financiará nuevamente con endeudamiento.

El ajuste recayó sobre la inversión pública. Como resultado de las políticas adoptadas, los gastos totales desaceleraron su tasa de crecimiento de un 26,8 por ciento en el 2010 a un 3,9 por ciento en el 2011 (ver cuadro 1.7). Los gastos corrientes pasaron de un 24 por ciento a un 8,7 por ciento, por una reducción de casi diez puntos porcentuales en el crecimiento de las remuneraciones, ello implicó congelamiento de plazas y menores ajustes salariales. También fue importante la moderación que se produjo en las transferencias corrientes al resto del sector público, incluyendo partidas como educación y asistencia social. Pero el ajuste más fuerte se dio en los gastos de capital, particularmente en las transferencias (ver cuadro 1.7) las cuales sufrieron una contracción de casi un 40 por ciento. Se trata de fondos que el Gobierno Central gira directamente a otros entes públicos ejecutores de proyectos de inversión, como puentes, carreteras, puertos, etc. Sin embargo, cabe anotar que la contracción del gasto en inversión tiene que ver más con problemas institucionales en el diseño y ejecución de las obras de infraestructura que con decisiones expresas de las autoridades de

restringir esos gastos. En otras palabras, ¡***los proyectos de inversión pública se subejecutan solos!*** El caso del proyecto Limón Ciudad Puerto, financiado por el Banco Mundial, es emblemático en ese sentido (ver recuadro 3). Cabe añadir que la complejidad de los procesos de aprobación de empréstitos externos por parte de los acreedores en ocasiones provoca retrasos en la ejecución de los proyectos.

Recuadro 1.3: **Proyecto Limon Ciudad Puerto**

El avance financiero del *proyecto Limón Ciudad Puerto* es ínfimo, por cuanto al 30 de junio de 2011, únicamente se había desembolsado del préstamo la suma de US$2.500.000 (3,4 por ciento), y de ese monto, se habían invertido en el proyecto solamente US$224.554 (0,3 por ciento del préstamo) a esa fecha, y un total de US$493.304,3 (0,7 por ciento) al 30 de setiembre de 2011. La escasa capacidad que se ha mostrado para ejecutar los recursos y desarrollar las obras, se da no obstante la importancia de los fines y objetivos del proyecto.

Para el desembolso de recursos por parte del Banco, se requiere del cumplimiento previo de varios requisitos, entre ellos, la firma de los convenios interinstitucionales y la presentación de los planes operativos y de adquisiciones respectivos; sin embargo, con excepción del caso de alcantarillado, se ocupó como mínimo un año y medio para cumplir con tales requerimientos, y al 16 de setiembre de 2011, en cuatro casos estaba aún pendiente el otorgamiento de la no objeción de las condiciones para el desembolso.

Se desprende de lo acontecido en la ejecución del proyecto, que ya ha transcurrido casi la mitad del tiempo comprendido entre la vigencia del préstamo respectivo (29-06-2009) y la fecha de cierre de desembolsos por parte del Banco (30-06-2014), sin que las obras más relevantes del proyecto se hayan iniciado, lo cual, considerando los tiempos previstos para la ejecución de tales obras y los trámites que a setiembre de 2011 aún restaban por cumplir, deja prácticamente sin holgura el desarrollo de las mismas según los planes de adquisiciones respectivos, y conlleva un alto riesgo de que no se concreten en la forma prevista.

Se determinó que no obstante las importantes funciones que corresponden a la Unidad Ejecutora del proyecto, en relación con la gestión y coordinación general del mismo, dicha Unidad ha estado a cargo de 3 directores ejecutivos en poco más de 2 años de desarrollo del mismo, además se han presentado otras situaciones relevantes que han limitado el avance de las obras, como son dificultades de organización,

coordinación y control del proyecto, aspectos sobre cuya relevancia esta Contraloría había advertido con ocasión del trámite del proyecto de ley que aprobó el respectivo contrato de préstamo.

Si bien se ha cumplido con la emisión de informes financieros trimestrales para el Banco y existen algunos reportes de avance del proyecto, el estudio realizado reveló que varios informes requeridos por la normativa no han sido emitidos según los términos y plazos establecidos. Además, se estableció que el proyecto requiere un control estructurado y sistemático, con base en parámetros e indicadores, según una ruta crítica del proyecto, de manera que periódicamente se puedan determinar las implicaciones ante eventuales atrasos en su avance.

En el presente informe se giran las disposiciones correspondientes al Ministro de Hacienda y a la Directora Ejecutiva de la Unidad Coordinadora del proyecto, con el fin de que se adopten de inmediato las acciones correspondientes, para efectos de que se corrijan las situaciones que han limitado el avance de las obras, y se asegure el cumplimiento de los fines del proyecto en los términos y plazos establecidos (Contraloría General de la República, 2012).

Por su parte los ingresos tributarios aumentaron 10 por ciento, lo cual significó un modesto incremento en la carga tributaria[24] de 13,1 por ciento en el 2010 a 13,3 por ciento en el 2011. Los tributos que más contribuyeron fueron aquellos relacionados con las importaciones (entre lo que destaca las compras de automóviles), el consumo y las ventas, asociados con la reactivación económica. También cabe mencionar que las autoridades realizaron esfuerzos por mejorar la recaudación y administración de los impuestos.

Ante la insuficiencia de ingresos el financiamiento del déficit gubernamental recayó en el mercado financiero doméstico mediante la emisión de deuda. El endeudamiento neto ascendió en el 2011 a casi un billón de colones, equivalente a un 5 por ciento del PIB, y el gasto en intereses empezó nuevamente a crecer. En el 2010 y 2011 esta partida creció muy por encima de la tasa de inflación, mientras que en el 2008 se contrajo en 20 por ciento. Por casi 20

24. Ingresos tributarios como porcentaje del PIB.

años y hasta el 2008 el Gobierno registró un resultado primario[25] positivo en sus cuentas, lo cual permitió una disminución de la deuda pública. A partir de 2009 el resultado primario se tornó en un déficit primario, llegando al equivalente de 2,9 por ciento del PIB en el 2011, lo cual obliga al Ministerio de Hacienda a financiar gasto corriente con deuda. En este contexto preocupa la insostenibilidad del endeudamiento público hacia futuro en ausencia de medidas correctivas que rompan esa tendencia. Una política de endeudamiento sostenible es aquella situación en la cual la financiación del déficit público no genera efectos negativos sustanciales sobre la balanza de pagos y la producción nacional.[26] En caso contrario la política de endeudamiento público no es sostenible.

Si bien el nivel de la deuda pública muestra en la actualidad una tendencia creciente, existe un espacio para el endeudamiento externo. Es decir, el país tiene todavía la capacidad de atender sus pasivos externos sin recurrir a fuertes medidas fiscales. Como proporción del PIB, la deuda pública externa ha disminuido, de un 20,5 por ciento en 2001 a 9,7 por ciento en 2011. La apreciación cambiaria en los últimos años ha favorecido esta tendencia.

El espacio para el endeudamiento interno es más reducido. Si existe un déficit primario, el déficit presupuestario continuará aumentando a medida que el volumen de deuda crece por razón del déficit y la carga financiera del pago de intereses se eleva porque el nivel de endeudamiento crecerá indefinidamente. Como la financiación del déficit con deuda no puede ser indefinida, llegará un momento en el que el Gobierno tendrá que acudir a otro tipo de medidas que podrán tener efectos perjudiciales sobre el sector

25. Ingresos menos gastos excluyendo el pago de intereses.
26. El Fondo Monetario Internacional define sostenibilidad de la deuda como aquella situación en la que un país deudor es capaz de seguir honrando el servicio de su deuda en ausencia de una corrección futura de grandes dimensiones en su balance de ingresos y gastos.

externo y la producción nacional. En ese momento, la política de endeudamiento público se vuelve insostenible.

Con el espacio generado por un endeudamiento público total que considera manejable (44 por ciento del PIB), altos niveles de reservas internacionales, y una coyuntura favorable de bajas tasas de interés en los mercados internacionales, la Administración Chinchilla presentó a la Asamblea Legislativa un proyecto de ley que le permita vender valores hasta por US$4.000 en el exterior en plazos entre 5 y 30 años.[27] La intención del Ejecutivo es que la nueva deuda sea destinada al gasto en inversión, de manera que no se generen presiones adicionales sobre las tasas de interés domésticas. Sin bien la coyuntura internacional actual es propicia para la colocación de bonos en el exterior y el Gobierno redujo su déficit en el 2011, la situación de las finanzas públicas continúa siendo delicada. Las calificadoras internacionales de riesgo soberano no rebajaron la calificación otorgada a los títulos del Ministerio de Hacienda,[28] pero han llamado la atención sobre la posibilidad de que ello suceda en un futuro si las presiones fiscales continúan aumentando y no se toman medidas para evitar caer en un círculo vicioso de deuda por el financiamiento de los correspondientes intereses. Por otra parte, hay US$500 millones de deuda soberana en el mercado, que el Gobierno buscaría recomprar o canjear si las condiciones son favorables.

27. Hacia mediados de febrero de 2012 la Comisión de Asuntos Económicos de la Asamblea Legislativa dictaminó favorablemente el proyecto. A la fecha de finalización del presente documento el Congreso no había aprobado el proyecto.
28. En el estudio sobre la economía costarricense en el 2010 elaborado por la Academia de Centroamérica puede consultarse las consideraciones que tuvo la firma Moody's para otorgar el grado de inversión a los títulos del Ministerio de Hacienda. Ver Mesalles y Pacheco (2011). El grado de inversión podría perderse ante un reciente fallo de la Sala Constitucional de la Corte Suprema que declaró ilegal el procedimiento utilizado en la Asamblea Legislativa para aprobar en primer debate el proyecto Ley de Solidaridad Tributaria.

**Sector Público Global mejora su desempeño, con riesgos potenciales a futuro.** De acuerdo con cifras preliminares, el Sector Público Global habría mejorado su desempeño financiero en el 2011 (ver cuadro 1.8). El menor déficit del Gobierno Central contribuyó de manera importante a que se alcanzara este resultado. Por su parte, el BCCR acusó un ligero incremento en su déficit, asociado a las pérdidas derivadas de la utilización de operaciones de mercado abierto como instrumento de control monetario, que no fueron compensadas por los rendimientos originados por los activos externos de la institución; el resto del sector público registró un déficit, por el desequilibrio financiero en algunas instituciones que enfrentan riesgos potenciales que deben considerarse. En el caso de la Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE) los grados de libertad con que cuenta para manejar sus finanzas son limitados. Por una parte, enfrenta un contexto de precios internacionales del crudo muy volátiles, que aumentarán sus erogaciones si mantienen una tendencia al alza. Adicionalmente, RECOPE se apresta a realizar importantes inversiones, en asociación con empresas chinas, en un plan de refinería. Por el lado de los ingresos el margen también es limitado, el aumento en los precios de los combustibles está acotado por el objetivo de inflación del BCCR. Por su parte, el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) desarrolla un ambiciosos plan de inversiones para los próximos siete años, para impulsar las fuentes renovables de energía, garantizar el uso de fuentes limpias de energía para satisfacer la demanda interna, disminuir la utilización de hidrocarburos, entre otros proyectos financiados con recursos externos.

La situación de la CCSS (seguro de enfermedad y maternidad) es compleja. En julio acaparó la atención de la opinión pública luego de que la Oficina Panamericana de la Salud (OPS) diera a conocer un informe revelando un elevado déficit en la institución, con tendencia creciente. El informe indica que si bien a primera vista la delicada situación financiera de la CCSS podría solventarse por la vía de los ingresos (incrementando la prima de contribuciones), la

persistencia de distorsiones en la estructura de costos y en el crecimiento desordenado de algunos de sus componentes, ocasionaría que el desequilibrio se manifieste nuevamente en un futuro cercano. Partiendo de un escenario base (el estado actual), con tendencias inerciales en ingresos y gastos, y bajo ciertos supuestos de comportamiento del PIB real y la inflación, el estudio estima que de un faltante de ¢ 14.412 millones en el 2010 se pasaría a ¢313.900 millones en el 2015.[29]

CUADRO 1.8

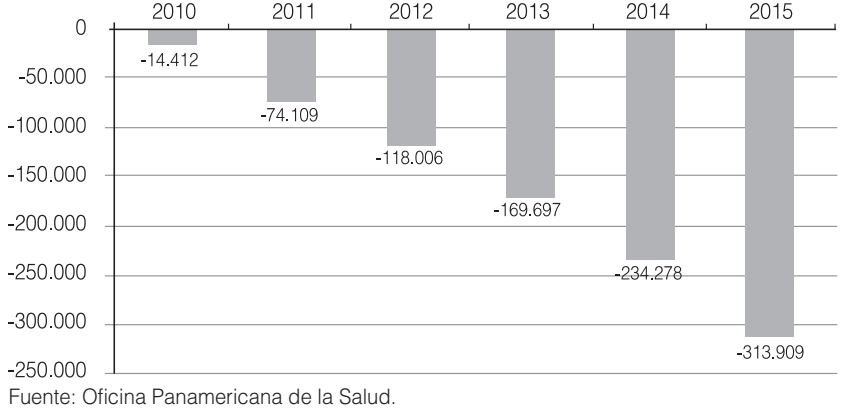
COSTA RICA: RESULTADO FINANCIERO DEL SECTOR PÚBLICO GLOBAL A DICIEMBRE DE CADA AÑO COMO PORCENTAJE DEL PIB./1 2010-2011. Porcentajes.

| | 2010 | 2011 |
|---|---|---|
| Sector Público Global | -5,9 | -5,4 |
| Banco Central de Costa Rica | -0,5 | -0,6 |
| Gobierno Central | -5,2 | -4,1 |
| Resto sector Público no Financiero | -0,2 | -0,7 |

Nota:
1/ Cifras preliminares.
Fuente: BCCR y MH.

GRÁFICO 1.8

COSTA RICA: CAJA COSTARRICENSE DEL SEGURO SOCIAL. EXCEDENTE PROYECTADO ESCENARIO BASE. 2010-2012. Millones de colones.




Fuente: Oficina Panamericana de la Salud.

29. Ver OPS (2012).

Del estudio de la OPS se desprenden las siguientes conclusiones:

- Las proyecciones basadas en los efectos inerciales de los ingresos y de los gastos, ponderados por la evolución de variables de entorno económico, permiten afirmar que la situación financiera de la CCSS tenderá a empeorar de no mediar cambios estructurales que impacten simultáneamente las fuentes de recursos y especialmente el comportamiento de los gastos.

- Más que las magnitudes en absoluto, interesa advertir que la razón de sostenibilidad financiera pasa de un -1,2 por ciento el año 2010 a un -12,0 por ciento el año 2015. La situación de deterioro financiero se arrastra desde hace algunos años y ocurre en paralelo a los impactos de la crisis económica.

- En este contexto, las inyecciones de recursos aportadas por el Estado adelantando pagos de deuda con la Caja solo han postergado los mayores impactos en déficit.[30] Estos se dejan sentir en el mediano plazo, en la medida en la que la deuda comienza descender y, por tanto, no existirán en los próximos años nuevas inyecciones de recursos, al menos de la magnitud en que han existido hasta ahora.

- Dada la situación actual de las finanzas públicas es difícil prever la posibilidad de espacio fiscal para aumentar los aportes del Estado al financiamiento de la Caja, al menos en el corto y mediano plazo. Resulta poco factible esperar consensos en torno a medidas que impliquen un aumento significativo del aporte del Estado que amplíe la base contributiva de los asegurados o cambios sustantivos en la estructura de financiamiento del sistema, como por ejemplo, el financiamiento del nivel primario de atención con cargo a impuestos generales.

30. Con el fin de solventar el problema de liquidez de la CCSS, el Ministerio de Hacienda firmó un convenio con la institución mediante el cual le transfiere recursos por ¢ 85.258 millones en bonos fiscales, entregados en tractos.

En síntesis, la CCSS enfrenta un complicado problema financiero de carácter estructural, que no podrá resolver mediante transferencias puntuales del Estado. Por lo demás, esta política conlleva un alto costo de oportunidad en términos de los programas que se dejan de financiar por transferir recursos a la institución. Además, existe un problema estructural que el país tendrá que enfrentar cuanto antes. Surge por varias razones: (i) cambios demográficos (más población de la tercera edad), lo cual aumenta el costo del tratamiento médico en general, y (ii) el costo del tratamiento para personas d ela tercera edad es especialmente caro.

## *El proyecto Ley de Solidaridad Tributaria*

Ante el deterioro que sufrieron las finanzas del estado tras los efectos de la crisis financiera internacional, y la reacción de la Administración Arias para amortiguarlos aumentando el gasto público pero no de manera transitoria sino permanente, la Administración Chinchilla envió a la Asamblea Legislativa un proyecto de ley tendiente a incrementar los recursos del Fisco, el proyecto también se presentó a la Asamblea Legislativa como una propuesta para sentar las bases para un crecimiento sostenido en el mediano plazo. El proyecto ***Ley de Solidaridad Tributaria*** buscaba mejorar la progresividad del sistema tributario, brindando recursos frescos para financiar de manera adecuada los bienes públicos demandados por la sociedad. Basado en dos grandes pilares: el impuesto sobre la renta y el impuesto de ventas transformado en un impuesto al valor agregado, el proyecto pretendía generar ingresos adicionales por el equivalente de un 2,5 por ciento del PIB.

En sus primeras versiones, el proyecto presentado el 17 de enero de 2011 fue objetado por los partidos políticos de oposición, cámaras empresariales, sindicatos y otros actores de la sociedad civil. Las principales objeciones apuntaban hacia la regresividad

del proyecto al gravar con una tasa superior (14 por ciento) el consumo de bienes dentro de la canasta básica y servicios como salud y educación. En el transcurso del año la Asamblea Legislativa vivió un ambiente de tensiones y conflictos alrededor del proyecto; entre otros, los partidos de oposición reclamaban al oficialismo la ausencia de medidas firmes y claras orientadas al control del gasto y de la evasión fiscal. Una breve reseña de los principales hechos que se vivieron a partir de entonces y hasta el final del año se resume a continuación:

- **Miles de mociones al proyecto.** Los bloques de oposición en el Congreso presentaron miles de mociones al proyecto de ley, lo cual condujo a una alianza entre el oficialista Partido Liberación Nacional y el Partido Acción Ciudadana (bloque de oposición con mayor fuerza en el Congreso) para aplicar un mecanismo de vía rápida al proyecto. Al término del plazo convenido bajo este procedimiento el proyecto no fue dictaminado, por lo cual una comisión especial legislativa procedió a extender el término del plazo original acordado para concluir el dictamen y elevar el proyecto al Plenario para su primer debate.

- **El Presupuesto 2012 en manos de la oposición**. Con el fin de avanzar en la discusión del proyecto, el Gobierno accedió ante la condicionalidad presentada por diputados de oposición de tramitar el plan de impuestos previo a un recorte en el Presupuesto Nacional para el 2012, así como a incluir una serie de exoneraciones para sectores y actividades específicas. Esta negociación se dio en el contexto de una fracción oficial debilitada, tras haber perdido el control del Directorio del Congreso frente a una alianza de partidos de oposición.

- **Recurso de inconstitucionalidad sobre procedimiento**. La Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia acogió un recurso presentado por un diputado de oposición

argumentando que el procedimiento seguido para prorrogar la aplicación del procedimiento de vía rápida es inconstitucional.

- **Vicios de inconstitucionalidad.** En forma independiente al recurso de inconstitucionalidad sobre el proceso de vía rápida, la posición presentó dos recursos adicionales ante la Sala IV sobre vicios de constitucionalidad en el proyecto en dos aspectos: (i) sobre la aplicación específica del proceso de vía rápida en este caso, y (ii) sobre la constitucionalidad de los contenidos del proyecto.

- **Malestar popular.** Las protestas de grupos organizados como cámaras y sindicatos ante el proyecto se intensificaron, en momentos en que un amplio sector de la población expresó una insatisfacción por la actuación del Gobierno en áreas como infraestructura, seguridad ciudadana y bienestar social. Un aspecto crítico en este contexto fue el desequilibrio financiero de la Caja Costarricense del Seguro Social, ya comentado.

- **Oficialismo recibe apoyo de oposición**. El líder y fundador del Partido Acción Ciudadana (PAC) Ottón Solís ofrece a la Presidenta Chinchilla el apoyo de su fracción para aprobar el proyecto "*Ley de Solidaridad Tributaria*", condicionado a la inclusión en el proyecto de un conjunto de doce propuestas, que fueron aceptadas por el Ejecutivo y que se mantuvieron hasta la aprobación del proyecto en primer debate. Entre las propuestas se incluyó el concepto de renta global y mundial (cambios no muy profundos), gravar las Zonas Francas, y algunos elementos de progresividad.

- **Versión definitiva va al Congreso**. Incluye los acuerdos pactados con el PAC, y cambios negociados con grupos de presión y gremios (reducciones y ajustes en tasas impositivas).

- **Sala Constitucional allana parcialmente el camino.** Ante la consulta sobre la legalidad del procedimiento de vía rápida

para tramitar el proyecto, la Sala IV permite que se vote el proyecto en primer debate, condicionando el segundo y definitivo al dictamen sobre la aplicación del procedimiento y sobre vicios constitucionales en el contenido del proyecto.

El 2011 concluyó sin que el Plan de Solidaridad Tributaria se votara en el Congreso. La expectativa del Ejecutivo quedó en conseguir la aprobación en lo que resta del período de sesiones extraordinarias (30 de abril de 2012). Esta expectativa parte del hecho de que se resuelvan los temas que quedaron pendientes:[31]

- Un acuerdo sobre la revisión de mociones.
- Aprobación del proyecto en primer debate.
- Fallo de la Sala IV sobre la legalidad del procedimiento de vía rápida.
- Fallo de la Sala IV sobre vicios de constitucionalidad en el proyecto y en la aplicación del proceso de vía rápida.[32]

Tras 14 meses de discusión el proyecto sufrió una serie de modificaciones, que reducen su impacto en las finanzas públicas. De un estimado oficial de 2,5 por ciento del PIB se pasó a un 1,5 por ciento, diferencia que se explica básicamente por disminución de

31. En los primeros meses del 2012 se cumplieron tres de estas condiciones: el Gobierno pactó con la oposición una tregua para suspender el trámite de revisión de las mociones pendientes; a mediados de marzo el Congreso aprobó el proyecto Ley de Solidaridad Tributaria en primer debate, para lo cual el oficialismo contó con el apoyo de varias fracciones de oposición. El 27 de ese mes la Sala Constitucional no dio lugar al recurso de inconstitucionalidad contra el proceso de vía rápida utilizado para tramitar el proyecto. Con cuatro votos contra tres, los magistrados determinaron que la vía rápida utilizada por los legisladores para discutir el paquete de impuestos es legal, pues no violentó los derechos de los diputados, ni los plazos razonables para debatir. Al momento de concluir este estudio no se conocía la resolución de la Sala Constitucional con respecto a vicios de constitucionalidad en el proyecto en sí.
32. El martes 10 de abril de 2012 la Sala Constitucional declaró inconstitucional la aplicación del procedimiento de vía rápida, con lo cual la aprobación en primer debate que se dio al proyecto no tiene validez.

tasas y exoneraciones en los impuestos sobre la renta y al valor agregado. Entre los aspectos importantes del proyecto se incluye:

- El concepto de renta global (integración de rentas de capital).
- El concepto de renta mundial (grava la repatriación de rentas de capital percibidas en el extranjero).
- Exonera del impuesto sobre la renta a empresas públicas de servicios.
- Transforma el impuesto general de ventas en un impuesto al valor agregado y aumenta la tasa de 13 por ciento a 14 por ciento (con excepciones).
- Elimina el incentivo fiscal a los bancos extranjeros.
- Incrementa el impuesto al traspaso de bienes inmuebles y vehículos.
- Incrementa el impuesto selectivo de consumo a los vehículos.
- Regula precios de transferencia.
- Grava con 15 por ciento las ganancias de capital.
- Establece un impuesto a los vehículos de lujo.
- Faculta al BCCR para gravar las transacciones financieras internacionales de corto plazo (capital especulativo).
- Grava los dividendos de las empresas en Zonas Francas con tarifa general de 15 por ciento e impuestos municipales a partir de 2015.
- Aumenta de 8 por ciento a 15 por ciento los interesas sobre títulos valores cotizados en el mercado bursátil, con algunas excepciones.
- Nueva categoría progresiva en la escala personas (salarios mayores a ¢4 millones).

- Aumento de 5 por ciento a 15 por ciento a la distribución de dividendos de acciones cotizadas en bolsa, incluidos los remitidos al exterior.

En el cuadro 1.9 se compara el impacto original de la propuesta con el estimado según los cambios introducidos en el texto sustitutivo.

CUADRO 1.9

COSTA RICA: ESTIMACIÓN DEL PROYECTO LEY DE SOLIDARIDAD TRIBUTARIA (COMO PORCENTAJE DEL PIB).
Porcentajes.

| | Original | Modificado |
|---|---|---|
| **Rendimiento total** | **2,50** | **1,50** |
| **Rendimiento Impuesto al Valor Agregado (IVA)** | **1,74** | **0,88** |
| Eliminación de tasa cero sobre canasta básica | 0,68 | 0,22 |
| Servicios profesionales | 0,76 | 0,36 |
| Otros | 0,30 | 0,30 |
| **Rendimiento Impuesto sobre la Renta** | **0,61** | **0,46** |
| Impuesto al sistema bancario | 0,12 | 0,12 |
| Impuesto del 15 por ciento a la distribución de dividendos de acciones cotizadas en bolsa | 0,01 | 0,01 |
| Impuesto sobre intereses ganados sobre títulos valores | 0,04 | 0,04 |
| Impuesto sobre las ganancias de capital | 0,25 | 0,25 |
| Derogación de beneficios a cooperativas, asociaciones y fundaciones | 0,05 | 0,01 |
| Impuesto a los pagos al exterior a bancos de primer orden y otras entidades | 0,03 | 0,03 |
| Otros[1/] | 0,11 | 0,00 |
| **Otros** | **0,15** | **0,16** |

Nota:
1/ Inclye impuesto de ventas como mínimo de impuesto sobre la renta.

Fuente: MH.

Como se puede observar, los cambios introducidos redujeron el rendimiento esperado de los tributos, particularmente en el impuesto al valor agregado (IVA). Aquí pesa la ampliación de productos exonerados dentro de la canasta básica (267 artículos exonerados), así como la reducción del IVA del 14 por ciento al 2 por ciento en servicios profesionales de salud y educación. En el caso del impuesto sobre la renta la estructura original propuesta se mantuvo inalterada en la mayoría de sus componentes, siendo el tratamiento de los beneficios tributarios de organizaciones sociales donde la oposición presentó mayores modificaciones para reducir el impacto tributario.

### 1.3.4 La política monetaria

En el Programa Macroeconómico 2010-2011 el BCCR estableció como objetivo para el 2011 una inflación de 5 por ciento (± 1 p.p.) y mantener la estabilidad externa de la moneda. Considerando que tanto el entorno internacional como el interno, mayor déficit fiscal, recuperación del crédito al sector privado y un crecimiento económico alrededor del 4 por ciento (similar al producto potencial), harían costoso alcanzar una meta de inflación más baja. Por otra parte, el Banco observa que todavía la tasa de desempleo está por encima de lo normal, la brecha del producto (real menos potencial) muestra que existe capacidad ociosa y que persisten rigideces a la baja en precios (bienes y servicios regulados, salarios y servicios de ajuste periódico). Las directrices que seguirá la autoridad monetaria de conformidad con su Programa Macroeconómico se indican a continuación:

- La política monetaria continuará orientada a controlar la inflación, con acciones tendientes a consolidar la flexibilidad cambiaria y mejorar la gestión de la liquidez para que **la tasa de interés sea el principal instrumento de la política monetaria.**

- En el corto plazo se mantendrá su compromiso con los parámetros de la banda cambiaria.[33]
- En el mediano plazo continuará con la transición, gradual y ordenada hacia la flotación cambiaria y así cumplir uno de los prerrequisitos en el **proceso de avance hacia metas de inflación**.

En resumen, consolidando la tasa de interés como el principal instrumento de política, el BCCR procurará que los niveles de liquidez sean compatibles con una gestión activa de la entidad en el mercado de dinero. Para ello, el BCCR redefinió a principios de junio la tasa de política monetaria (TPM), para que constituya la tasa de referencia en torno a la cual se ubiquen las tasas de intervención del Banco Central con operaciones de inyección o contracción de liquidez a un día plazo en el Mercado Integrado de Liquidez (ver recuadro 4).

Recuadro 1.4: **Nueva estrategia de control monetario**

El 1 de junio de 2011 la Junta Directiva del Banco Central de Costa Rica aprobó una esquena de control monetario, definiendo la Tasa de Política Monetaria (TPM) como la tasa de interés objetivo del Banco Central de Costa Rica. Este indicador corresponde a la tasa de interés de referencia para conducir el costo de las operaciones a un día plazo en el Mercado Integrado de Liquidez dentro de un corredor formado por las tasas de interés de sus operaciones permanentes de crédito y de depósito en este mercado, drenando o inyectando recursos a un día plazo en procura de que el precio de la liquidez se ubique en torno a la TPM. El nivel de la TPM se ubicó en 5 por ciento anual, y los parámetros para la conformación del corredor de tasas de interés en 5 por ciento ± 100 puntos base (Acta de Sesión de Junta Directiva del Banco Central de Costa Rica, 2011).

33. La institución reconoce que dicha intervención también tiene un costo fiscal resultante de las pérdidas por estabilización monetaria que se originan en algunas operaciones de absorción de recursos. Por lo tanto, indica el BCCR, las posibilidades de incurrir en costos derivados de intervenciones cambiarias adicionales son muy limitadas ya que implicaría mayor inflación, incertidumbre e inestabilidad, en perjuicio de la actividad económica.

En términos generales, el Programa Monetario alcanzó los objetivos buscado en cuanto a estabilidad de precios, crecimiento real y tamaño relativo del déficit del BCCR. La política monetaria fue más restrictiva de lo programado pero la expansión del crédito excedió la estimación por un acelerado crecimiento del crédito, particularmente en moneda extranjera. La mayor disponibilidad de financiamiento se volcó hacia las importaciones, llevando a un desequilibrio externo mayor a lo previsto. Donde se observaron mayores desviaciones fue en las tasas de interés, en el contexto del nuevo mecanismo de gestión de la liquidez.

CUADRO 1.10

COSTA RICA: OBJETIVOS PROGRAMA MACROECONÓMICO DEL BANCO CENTRAL DE COSTA RICA. 2011.

| | Proyecciones Programa Macroeconómico 2011 | Datos actuales 2011 |
|---|---|---|
| Crecimiento real del PIB (porcentajes) | 4,3 | 4,2 |
| Tasa de inflación (porcentajes) | 5% ±1 p.p. | 4,7 |
| Cuenta corriente/PIB (porcentajes) | -4,2 | -5,4 |
| Saldo RIN (millones de US$) | 4.930 | 4.756 |
| Déficit BCCR/PIB (porcentajes) | -0,6 | -0,6 |
| Crecimiento de la liquidez (porcentajes) | 9,3 | 8,9 |
| Crecimiento crédito privado (porcentajes) | 10,0 | 11,9 |

Fuente: BCCR.

### 1.3.5 Los macroprecios

#### *Tasas de interés al alza*

Como se explicó antes, la política monetaria se basó en la utilización de la TPM como una referencia para el precio de la liquidez en el mercado. A partir de junio la tasa se fijó en 5 por ciento y se mantuvo inalterable, con tasas de captación y de crédito variando ±100 puntos básicos alrededor de la TPM. Sin embargo, lo que se observó fue al BCCR absorbiendo liquidez mediante el uso de

otros instrumentos de captación,[34] compitiendo con el Ministerio de Hacienda y los bancos del Estado. La acción conjunta de los tres demandantes elevó la tasa básica pasiva (TBP),[35] la cual se alejó de la TPM. En este contexto no resulta claro el papel jugado por la TPM en la gestión de la liquidez como tasa de referencia, tal como se planteó en el Programa Macroeconómico.

En el cuadro 1.11 se muestra el comportamiento de las tasas de interés en el 2011. Como puede verse, la TBP empezó a subir a partir de setiembre hasta llegar a 6 por ciento en diciembre, mientras que la Tasa de Política Monetaria (TPM) permaneció inalterada en 5 por ciento. El aumento en la TBP obedeció a las presiones fiscales, que llevaron al Ministerio de Hacienda a buscar recursos en el mercado financiero para cubrir el déficit, al ajuste realizado por los bancos estatales para captar los fondos requeridos para atender una demanda crediticia en aumento[36] y a la respuesta del BCCR, también ajustando sus tasas de captación para la mayoría de sus depósitos electrónicos a plazo. La institución informó que el alza respondía a los rezagos de sus tasas en comparación con otras opciones en el mercado. Es decir, la percepción es que el BCCR actuando como un seguidor en el mercado, y no como un líder.

Por otra parte, si la inflación se encuentra en un sendero de estabilidad, no queda clara la razón por la cual el BCCR absorbió liquidez mediante la colocación de títulos.[37] Lo que llama la atención es que el BCCR no hizo el ajuste utilizando el corredor de tasas de

34. Depósitos electrónicos a plazo por medio de la plataforma Central Directo.
35. Promedio de tasas de captación a seis meses plazo en el sistema financiero nacional.
36. Los bancos estatales son los que tienen el mayor peso en la composición de la TBP.
37. Una explicación podría ser que la institución estuviera captando liquidez en el marcado para la compra de divisas que planea hacer en el 2012 como un mecanismo de defensa ante una eventual crisis internacional, en lugar de recurrir a la emisión monetaria. En ambos casos habría un impacto inflacionario, pero el efecto temporal podría ser distinto dependiendo de la estructura de rezagos del impulso monetario. El Programa Macroeconómico 2012-2013 presenta un

interés en el mercado integrado de liquidez, o bien ajustando el nivel de la TPM. El mecanismo que se introdujo a la TPM, creando una *banda* de tasas de interés con un máximo (para prestar) de 100 puntos base sobre la TPM y un mínimo (para captación) de 100 puntos base por debajo de la TPM no se aplicó. Por lo anterior, cabe preguntarse hasta qué punto el mecanismo de transmisión de los impulsos monetarios vía la TPM funciona efectivamente. Estas son interrogantes que el BCCR podría aclarar en aras de continuar con una efectiva política de comunicación con el público, en beneficio de la credibilidad de sus acciones.

CUADRO 1.11

COSTA RICA: INDICADORES DE TASAS DE INTERÉS. 2011.

Porcentajes.

| Mes | TBP | TPM | TPP | TAP | TAP-TPP |
|---|---|---|---|---|---|
| Enero | 7,75 | 6,50 | 7,13 | 17,05 | 9,92 |
| Febrero | 7,50 | 6,50 | 6,90 | 17,00 | 10,10 |
| Marzo | 7,50 | 6,50 | 6,90 | 16,91 | 10,01 |
| Abril | 7,00 | 6,50 | 6,44 | 16,17 | 9,73 |
| Mayo | 7,25 | 6,50 | 6,67 | 15,94 | 8,97 |
| Junio | 7,25 | 5,00 | 6,67 | 15,93 | 9,26 |
| Julio | 7,25 | 5,00 | 6,67 | 15,63 | 8,96 |
| Agosto | 7,25 | 5,00 | 6,67 | 15,64 | 8,97 |
| Setiembre | 7,75 | 5,00 | 7,13 | 16,53 | 9,40 |
| Octubre | 8,00 | 5,00 | 7,36 | 16,98 | 9,62 |
| Noviembre | 8,00 | 5,00 | 7,36 | 17,14 | 9,78 |
| Diciembre | 8,00 | 5,00 | 7,36 | 17,20 | 9,84 |

TBP: tasa básica pasvia.

TPM: tasa de política monetaria

TPP: tasa pasiva promedio Sistema Bancario Nacional, en moneda local.

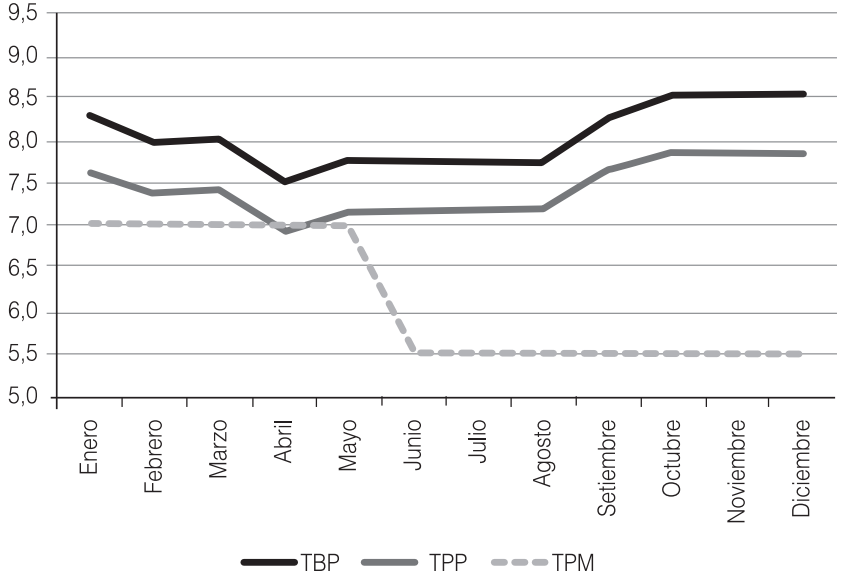
TAP: tasa activa promedio Sistema Bancario Nacional, en moneda local.

Fuente: BCCR.

mayor déficit en la institución, lo cual sugiere que durante el 2012 el BCCR continuará con la política seguida durante el 2011.

GRÁFICO 1.9

COSTA RICA: INDICADORES DE TASAS DE INTERÉS. 2011.
Porcentajes.




Fuente: BCCR.

La combinación de mayores rendimientos en las inversiones en colones, rendimientos muy bajos en moneda extranjera y un tipo de cambio relativamente estable con tendencia a la apreciación nominal (ver siguiente sección) llevaron a una desdolarización en los depósitos y una dolarización en las carteras de crédito. Para atender dicha demanda, los intermediarios financieros redujeron sus inversiones en el exterior y aumentaron su endeudamiento con la banca internacional.

En el cuadro 1.12 se muestra la recomposición de los agregados monetarios en el 2011. Como se puede apreciar, el crédito en moneda extranjera tuvo un notable crecimiento en el 2011 (13,7 por ciento), comparado con un estancamiento en el 2010. Paralelamente, la riqueza financiera mantenida en moneda extranjera pasó de un crecimiento de 9,5 por ciento en el 2010 a un 2,1 por ciento en el 2011.

La asimetría en la tenencia de activos y pasivos en el sistema financiera conlleva potenciales riesgos asociados al comportamiento futuro del tipo de cambio. Por una parte, para aquellos deudores en moneda extranjera que no generen ingresos en esa moneda; por otra, para los intermediarios financieros que enfrenten una clientela con problemas de pago en caso de una depreciación del colón. Los intermediarios podrían enfrentar un riesgo adicional en el 2012 si los bancos extranjeros que han financiado los préstamos en dólares entraran en problemas por un deterioro de la economía mundial. En tal caso los bancos locales tendrían problemas de liquidez en moneda extranjera, lo cual podría presionar las tasas de interés locales en esa moneda, el tipo de cambio y la posición de reservas internacionales.[38]

CUADRO 1.12

COSTA RICA: AGREGADOS MONETARIOS. 2010-2011.
Variaciones porcentuales.

| | Riqueza financiera MN | Riqueza financiera ME | Riqueza financiera total | Crédito privado MN | Crédito privado ME | Crédito privado total |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 2010 | | | | | | |
| I semestre | 12,1 | 10,9 | 11,7 | 9,6 | -2,8 | 4,4 |
| II semestre | 12,2 | 8,1 | 10,8 | 11,7 | 1,0 | 7,3 |
| Enero-Dic. | 12,2 | 9,5 | 11,3 | 10,7 | 0,0 | 5,9 |
| 2011 | | | | | | |
| I semestre | 14,7 | 3,8 | 10,9 | 10,5 | 10,3 | 10,4 |
| II semestre | 16,2 | 0,6 | 10,9 | 11,1 | 17,1 | 13,4 |
| Enero-Dic. | 15,4 | 2,1 | 10,9 | 10,8 | 13,7 | 11,9 |

Fuente: BCCR.

38. El riesgo sería eventualmente mayor si la exposición fuera principalmente con bancos europeos, dada la crisis que enfrenta actualmente la Zona del Euro.

Las tasas activas en moneda local empezaron a subir en el último trimestre del 2011, siguiendo la tendencia de las tasas pasivas. En consecuencia, el margen de intermediación pasó de 9,3 puntos porcentuales en junio a 9,8 puntos porcentuales en diciembre (ver cuadro 1.11). Con una demanda crediticia creciendo poco más del 10 por ciento, concentrada en crédito personal (consumo, vivienda), comercio y servicios.[39] Los bancos comerciales vieron incrementadas sus utilidades. Por otra parte, el costo del financiamiento en moneda extranjera también aumentó, producto de una oferta de fondos prestables insuficiente para atender la demanda y por el encaje mínimo legal que el BCCR impuso en setiembre sobre los préstamos de corto plazo provenientes del exterior.[40] Con una expansión crediticia que prácticamente se duplicó, los intermediarios financieros también experimentaron un aumento de sus utilidades en moneda extrajera. La preocupación que surge es lo que pueda pasar con las carteras crediticias en el 2012 si las tasas de interés continúan en aumento.[41]

## *Tipo de cambio con tendencia a la apreciación nominal*

La posición de reservas internacionales favoreció un tipo de cambio relativamente estable, con tendencia a la apreciación nominal. Ello se explica, en parte, por una acumulación de reservas internacionales en el sistema financiero derivadas del aumento en las exportaciones y la inversión extranjera directa, como se comentó anteriormente. La disminución en las expectativas de devaluación del colón se fueron disipando en el transcurso del año, elemento

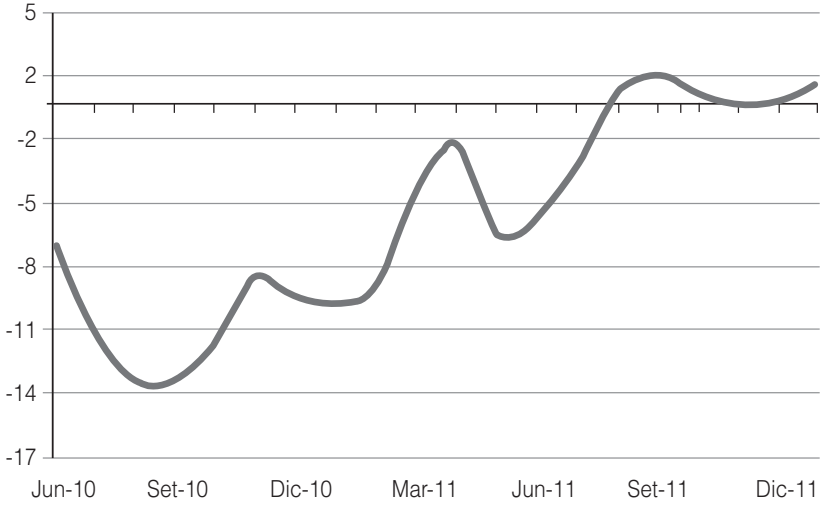
39. Normalmente estas actividades pagan intereses relativamente altos.
40. El encaje legal representa un costo financiero para los intermediarios, que usualmente se traslada al usuario del crédito. Esta medida fue impugnada por el gremio bancario ante por el órgano competente, quien en marzo 2012 acogió el recurso de nulidad presentado.
41. La colocación de bonos fiscales en el exterior a tasas más bajas que las locales podría atenuar el alza en la tasa básica pasiva, a la cual está ligada la tasa activa de los bancos comerciales, particularmente los estatales.

que junto con tasas de interés atractivas en colones y muy bajas en moneda extranjera, llevó a un proceso de desdolarización en las carteras de inversión motivado por un mayor premio por invertir en moneda local. Consecuentemente el sistema financiero acumuló mayor cantidad de divisas.

En el transcurso del año el BCCR resistió con éxito las presiones para que interviniera en el mercado cambiario en pos de moderar la apreciación cambiaria. Al cierre de diciembre el tipo de cambio de venta cerró en 518,33 colones por dólar, prácticamente igual que el mismo mes del año anterior (variación interanual de 0,09 por ciento). El tema que queda para la discusión es si existen hoy día las condiciones para un esquema de flotación, objetivo ulterior que persigue el BCCR en la ruta hacia establecer una meta de inflación.

GRÁFICO 1.10

COSTA RICA: TIPO DE CAMBIO BANCARIO.
JUNIO 2010- DICIEMBRE 2011.
Tasa de variación anual.




Fuente: BCCR.

## *Estabilidad de precios*

A diciembre 2011 la variación interanual del Índice Precios al Consumidor (IPC) fue de 4,7 por ciento, menor a la registrada en el mismo mes del año previo 2010 (ver cuadro 1.2 y gráfico 1.11), este resultado fue consistente con el rango de inflación objetivo que estableció el BCCR en el Programa Macroeconómico. Fue en el cuarto trimestre donde se registró una tendencia más marcada hacia la desaceleración, luego de que las variaciones interanuales entre agosto y setiembre se ubicaron en 5 por ciento. El resultado inflacionario del 2011 consolida un proceso de estabilidad de precios que se viene observando en los últimos años, y que en esencia responde a los siguientes factores:

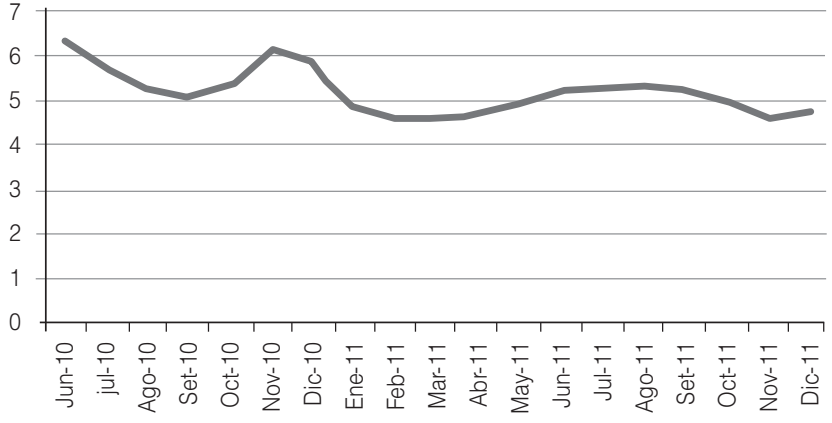
- Ausencia de presiones internas de gasto: el producto real está muy cercano al producto potencial.[42]
- Control sobre los agregados monetarios y crediticios.
- Relativa estabilidad cambiaria.
- Política monetaria más consistente y creíble, que ha moderado las expectativas de inflación de los agentes económicos.
- Menores precios de materias primas importadas.
- Rezagos en la aprobación de ajustes en el precio de los combustibles y en tarifas de servicios públicos por parte de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos.

No obstante el buen resultado obtenido, al finalizar el año quedan algunas interrogantes. Una de ellas es el repunte en los precios de los alimentos, particularmente de origen agrícola hacia el final del año, esto podría obedecer a un fenómeno estacional, pero

42. Se define el producto potencial como aquel nivel máximo de producto que la economía puede alcanzar con un nivel de pleno empleo de sus recursos productivos, entendiéndose pleno empleo como aquel nivel de utilización de recursos que no genera presiones inflacionarias.

también podría ser un indicativo de una menor oferta agrícola en los meses venideros, especialmente de materias primas (granos) para la producción pecuaria (pollo, cerdo, huevos, leche).

GRÁFICO 1.11
COSTA RICA: VARIACIÓN INTERANUAL DEL IPC.
JUNIO 2010- DICIEMBRE 2011.
Porcentajes.




Fuente: BCCR.

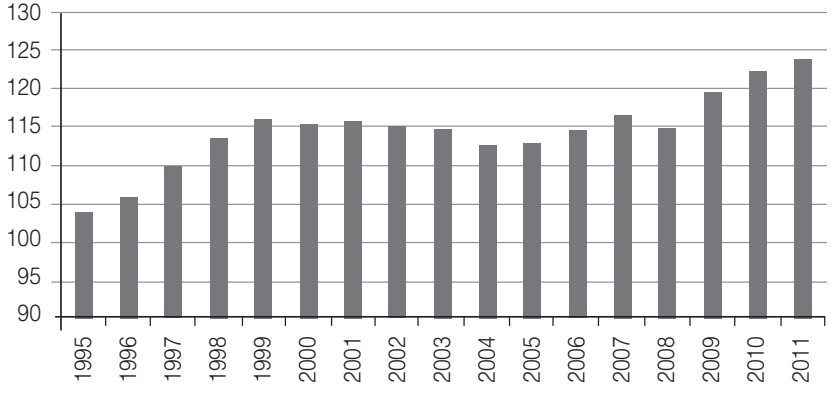
El otro tema es el componente de los precios regulados, que en el 2011 creció 4,9 por ciento, mayor que la inflación general. La Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP) no dio trámite a varias solicitudes de ajustes tarifarios debido a que la institución se vio inhabilitada para realizarlo por un voto de la Sala Constitucional. Quedaron pendientes para los primeros meses del 2012 ajustes en agua, combustibles y transporte público. Finalmente, surge la interrogante con respecto a la meta de inflación en sentido formal (metas explícitas). No parece factible que el BCCR de un paso definitivo en esa dirección en presencia de desequilibrios fiscales elevados, que reducen su margen de maniobra en el ejercicio de la política monetaria. Este aspecto se discute con mayor detalle en la sección de los principales desafíos.

## *Aumentó el salario real, pero también la desigualdad*

Como se aprecia en el siguiente gráfico, el salario mínimo real promedio viene aumentando en forma sistemática desde el 2008. Los incrementos fueron particularmente más elevados en el 2009 y 2010, según la política seguida por las autoridades de proteger el poder de compra de los trabajadores durante la crisis internacional. En el 2011 el aumento fue más moderado, de 1,3 por ciento. Partiendo del hecho de que el principal empleador es el sector privado, que existe un exceso de oferta de mano de obra no calificada y una escasez relativa de mano de obra calificada (ver siguiente sección), se podría inferir que el alza en los salarios fue mayor para la mano de obra calificada. Estudios realizados muestran que los salarios en las empresas exportadoras, que demandan empleo calificado, se mantuvieron durante el 2010 por encima de los salarios para el total de la economía.[43] Estas diferencias salariales se estarían reflejando en una mayor desigualdad en la distribución del ingreso, bajo el supuesto de que a mayor educación mayores destrezas laborales, mayor productividad y mejores salarios.

GRÁFICO 1.12

COSTA RICA: ÍNDICE DE SALARIO MÍNIMO REAL PROMEDIO. 1995-2011. 1984=100.




Fuente: BCCR.

43. Ver Estado de la Nación (2011).

En el cuadro 1.13 se muestran algunos indicadores relacionados con la distribución del ingreso en el 2011. En términos generales, se observa un deterioro:

- La relación entre el ingreso per cápita de los hogares de mayor ingreso (quintil V) respecto a los de menor ingreso (quintil I) pasó de 16,7 veces en el 2010 a 18,2 veces en el 2011.
- El ingreso acumulado en los tres primeros quintiles (60 por ciento de los hogares de menor ingreso) disminuyó de 28,3 por ciento a 27,4 por ciento. Inversamente, la participación de los quintiles de ingresos más altos aumentó de 71,7 por ciento a 72,6 por ciento.
- El ingreso per cápita de los hogares en el quintil I tuvo una disminución real de 2,5 por ciento, mientras que el ingreso en el quintil V mostró un aumento real de 6 por ciento. Asumiendo que el principal componente del ingreso es el salario, el incremento estaría explicado por las mayores remuneraciones que recibieron los integrantes de este quintil.

Un indicador alternativo para medir la desigualdad en la distribución del ingreso de los hogares es el coeficiente de Gini, el cual adopta valores entre cero y uno. Cuando su valor se acerca a uno indica que existe una mayor concentración del ingreso, en tanto una reducción indica que los ingresos se distribuyen de manera más uniforme. En el 2011 el coeficiente de Gini aumentó, indicando un aumento en la desigualdad en la distribución del ingreso, tendencia que se viene observando desde el 2005 y que se intensificó a partir de 2009.

Cuadro 1.13

COSTA RICA: INDICADORES DE DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO. 2010-2011.
Porcentajes.

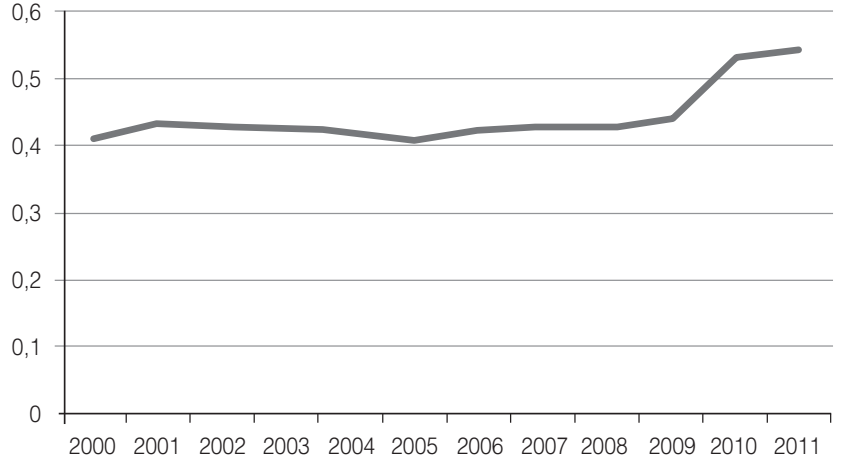
| | Quintil I | Quintil II | Quintil III | Quintil IV | Quintil V |
|---|---|---|---|---|---|
| **2010** | | | | | |
| Distribución porcentual del Ingreso Total según quintil de ingreso (porcentajes) | 4,74 | 9,12 | 14,41 | 21,28 | 50,45 |
| Ingreso per cápita nominal | 46.519 | 98.512 | 157.082 | 263.187 | 777.277 |
| Relación Quintil V/ Quintil | 16,7 | 7,9 | 4,9 | 2,9 | 1,0 |
| Ingreso per cápita real[1/] | 48.927 | 103.611 | 165.213 | 276.809 | 817.568 |
| **2011** | | | | | |
| Distribución porcentual del Ingreso Total según quintil de ingreso (porcentajes) | 4,33 | 8,88 | 14,22 | 22,40 | 50,16 |
| Ingreso per cápita nominal | 47.685 | 103.481 | 170.217 | 293.069 | 867.288 |
| Relación Quintil V/ Quintil | 18,2 | 8,4 | 19,6 | 2,9 | 1,0 |
| Ingreso per cápita real[1/] | 47.685 | 103.481 | 1702.17 | 299.069 | 867.288 |

Notas:

1/ Base junio 2011.

Fuente: INEC.

GRÁFICO 1.13
COSTA RICA: EVOLUCIÓN DEL COEFICIENTE DE GINI.
2000-2011.




Fuente: INEC.

### 1.3.6 Aumentó la ocupación en el mercado laboral

A partir del año 2010 el Instituto Nacional de Estadística y Censos inició la aplicación de la Encuesta Nacional de Hogares (ENHO), que sustituye a la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM). En la nueva encuesta se realizaron una serie de cambios metodológicos, que implican que a partir de este año los valores absolutos no son estrictamente comparables con los datos de años anteriores. Uno de los principales cambios es que la población en edad de trabajar pasa a medirse como las personas de 15 años o más, que antes se definían como la población de 12 años o más.

En el cuadro 1.14 se puede observar que, a pesar de la desaceleración de la actividad productiva, en el 2011 aumentó el número de ocupados. En efecto, mientras que en el 2010 se crearon 23.100 empleos, en el 2011 se crearon 87.366 nuevos puestos. Tal incremento sobrepasó el aumento que experimentó la población en edad de trabajar, con lo cual la tasa de ocupación aumentó en el

2011, contrario a lo que ocurrió en 2010. Ello significa que en el 2011 más personas acudieron al mercado laboral en busca de empleo, mientras que en el año previo parte de la población dejó de buscar trabajo. En otras palabras, en el 2011 se produjo un cambio positivo con respecto a las expectativas de conseguir empleo. Un dato importante de agregar es que el porcentaje de ocupados dentro de las categorías de mayor calificación (nivel profesional, científico, intelectual, técnico) aumentó su participación de 22,3 por ciento a 23,8 por ciento, mientras que las ocupaciones no calificadas, que son las predominantes, pasaron de 27 por ciento a 28,2 por ciento.

Cuadro 1.14
COSTA RICA: INDICADORES DE POBLACIÓN Y EMPLEO A JULIO DE CADA AÑO. 2010-2011.
Miles de personas.

| | 2010 | 2011 |
|---|---|---|
| Población total | 4.562 | 4.614 |
| Población económicamente activa | 2.052 | 2.155 |
| Desocupados | 149,5 | 165 |
| Tasa desempleo abierto (porcentaje) | 7,3 | 7.7 |
| Ocupados | 1.902 | 1.989 |
| Cambio absoluto en número de ocupados | 23,1 | 87,4 |
| Población en edad de trabajar (15 años y más) | 3.471 | 3.553 |
| Cambio absoluto en población en edad de trabajar | 79,3 | 81,6 |
| Tasa de ocupación[1/] (porcentaje) | 54,8 | 56,0 |
| Tasa subempleo por horas (porcentaje) | 11,2 | 13,4 |
| Agricultura (porcentaje) | 15,7 | 18,0 |
| Manufactura y construcción (porcentaje) | 8,7 | 11,6 |
| Comercio (porcentaje) | 10,6 | 13,2 |
| Otros servicios (porcentaje) | 7,5 | 6,9 |

Notas:
1/ Total de ocupados respecto a la población de 15 años y más.
Fuente: INEC.

La tasa de subempleo de horas, porcentaje de la población ocupada que labora menos de 40 horas por semana y está dispuesta a laborar más horas, pasó de 11,2 por ciento a 13,4 por ciento. El mayor porcentaje se registró en la agricultura (18 por ciento), seguido de comercio (13,2 por ciento) y manufactura y construcción (11,6 por ciento). El menor porcentaje se encuentra en otros servicios (6,9 por ciento), donde incluso el porcentaje disminuyó respecto al 2010 (7,5 por ciento). A pesar de que el empleo aumentó en sectores como construcción y comercio, en el mercado existe un exceso de oferta de trabajo menos calificado, con el consiguiente efecto a la baja en los salarios. Contrariamente, en los servicios, donde hay mayor demanda por mano de obra calificada, la oferta tendió a reducirse, con un impacto positivo sobre los salarios en este estrato.

De acuerdo con la ENHO la tasa de desempleo abierto pasó de 7,3 por ciento en el 2010 a 7,7 por ciento en el 2011. La explicación del incremento sería que el mercado laboral no pudo absorber la totalidad del incremento en la Población Económicamente Activa (PEA). Sin embargo, las tasas de desempleo calculadas con respecto a la PEA no se consideran buenos indicadores de la situación laboral puesto que la PEA tiende a variar con las condiciones del mercado laboral y posiblemente con las necesidades de ingresos de los individuos o familias, lo que impide saber si cuando aumenta la tasa de desempleo se está realmente deteriorando o mejorando la situación laboral.[44]

Por el lado de la oferta laboral, las cifras confirman que es el sector privado el principal empleador en el mercado laboral. Con una participación del 84 por ciento del mercado laboral, en el 2011 la contratación privada absorbió 70.237 de los 87.366 puestos de trabajo creados (80 por ciento). Este es un resultado importante si se compara con lo acontecido en el 2010, cuando el sector privado absorbió 26 por ciento de los 23.106 nuevos puestos creados

44. Ver Lora (2008).

en ese año, mientras que el sector público, particularmente en instituciones fuera del Gobierno Central, colocó un 70 por ciento. En el 2009, cuando la crisis tuvo su mayor impacto en la economía, el sector privado perdió 31.345 empleos mientras que el sector público absorbió casi 30.000 nuevas plazas como una medida contracíclica para atenuar los efectos de la crisis internacional. Estos datos reflejan que el sector privado habría asimilado los efectos de la crisis durante el 2009 y 2010, y que en 2011 habría empezado a reactivar su producción, situación que guarda consistencia con lo observado en los indicadores de producción.

Cuadro 1.15
COSTA RICA: OCUPADOS POR SECTOR INSTITUCIONAL. 2009-2011.
Miles de personas.

| | 2009 | 2010 | 2011 |
|---|---|---|---|
| Nuevos puestos creados | -2.201 | 23.106 | 87.366 |
| Sector privado | -31.345 | 5.932 | 70.237 |
| Sector público | 29.144 | 16.079 | 14.013 |
| Gobierno Central | 10.992 | 1.021 | 5.032 |
| Resto del sector público | 18.152 | 15.058 | 8.981 |
| Otros | | 1.095 | 3.116 |

Fuente: INEC:

También resulta interesante analizar la distribución sectorial de los nuevos puestos de trabajo por actividad económica. Como se aprecia en el cuadro 1.16, de los 87.366 puestos que se crearon en el 2011, el 35 por ciento lo absorbió el comercio y actividades de reparación. Le sigue en orden de importancia la construcción (22 por ciento), transporte, almacenamiento y comunicaciones (12 por ciento), y servicios empresariales (12 por ciento). Por su parte, los sectores tradicionales (agropecuario e industria) absorbieron en conjunto solo un 2 por ciento, debido a que el agropecuario más bien expulsó mano de obra. Esta distribución refleja lo que

ya se comentó antes en cuanto a los factores que impulsaron el crecimiento en el 2011: el consumo privado, la construcción, los servicios empresariales, así como el impacto de la apertura del mercado en seguros y telecomunicaciones.

CUADRO 1.16
COSTA RICA: DISTRIBUCIÓN DEL INCREMENTO DE OCUPADOS POR RAMA DE ACTIVIDAD ECONÓMICA.
Número de personas a julio de cada año.

| | | | Variación |
|---|---|---|---|
| | 2010 | 2011 | 2010-2011 |
| Ocupados | 1.902.164 | 1.989.530 | 87.366 |
| Agricultura, ganadería y pesca | 285.076 | 280.301 | -4.775 |
| Industria Manufacturera | 229.865 | 236.426 | 6.561 |
| Electricidad, gas y agua | 35.675 | 33.216 | -2.459 |
| Construcción | 104.584 | 123.777 | 19.193 |
| Comercio y reparación | 347.851 | 378.843 | 30.992 |
| Hoteles y restaurantes | 96.328 | 86.137 | -10.191 |
| Transporte, almacenamiento y comunicaciones | 119.346 | 129.994 | 10.648 |
| Establecimientos financieros | 48.979 | 50.035 | 1.056 |
| Actividades inmobiliarias y empresariales | 127.421 | 136.919 | 9.498 |
| Otras actividades | 507.039 | 533.882 | 26.843 |

Fuente: INEC.

Finalmente, según datos de la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) en el 2011 el número de personas empleadas en el sector formal aumentó 4,2 por ciento con respecto al 2010. El mayor empleador fue el sector privado, en actividades de servicios empresariales, manufactura y construcción, lo cual parece consistente con lo reportado en la ENHO. Sin embargo, cabe resaltar que las estadísticas de la CCSS no son comparables con las del INEC por cuanto cubren solamente el sector formal de la economía y por lo tanto no reflejan la dinámica del mercado laboral como un todo. Por otra parte, podría suceder que alguna proporción de los cotizantes sean personas que estén desempleadas o hayan quedado

cesantes y que se mantienen afiliadas para tener acceso al seguro de salud y/o para cumplir con el número de cuotas que requieren para su jubilación.

### 1.3.7 Estabilidad de precios y mayor ocupación no redujeron la pobreza

Una de las formas tradicionales de medir la incidencia de la pobreza es por el método de la Línea de Pobreza,[45] en el cual el costo de los bienes y servicios y el ingreso de los hogares son determinantes; a su vez, el nivel de ingreso está relacionado con la situación de empleo de las personas. En el 2011 se observó una estabilidad en los precios internos y un aumento en la ocupación, lo cual llevaría a una reducción en los niveles de pobreza. Sin embargo, los datos de la ENHO muestran que el porcentaje de hogares pobres no solo no disminuyó sino que más bien aumentó de 21,3 por ciento en 2010 a 21**,**6 por ciento en 2011. En el caso de los hogares en condición de pobreza extrema,[46] el porcentaje pasa de 6 por ciento a 6,4 por ciento, respetivamente. Aunque los incrementos no sean estadísticamente significativos, en términos económicos y sociales no deja de ser importante que en el país existan cerca de 287.000 hogares en condiciones de pobreza y 85.557 en condición de pobreza extrema. Tampoco lo es el hecho de que el porcentaje de hogares pobres se ha mantenido por largo tiempo en el rango de 20 por ciento, al margen de consideraciones de tipo metodológico.

45. Según este método los hogares se consideran en situación de pobreza cuando su ingreso per cápita es menor al costo per cápita de una canasta de bienes y servicios requeridos para mantener un nivel mínimo de subsistencia.
46. Son aquello hogares con un ingreso per cápita igual o inferior al costo per cápita de la Canasta Básica Alimentaria.

CUADRO 1.17
COSTA RICA: INDICADORES DE LA SITUACIÓN DE POBREZA. 2010-2011.

| Indicador | 2010 | 2011 | Diferencia |
|---|---|---|---|
| Número de hogares | 1.289.716 | 1.327.554 | 37.838 |
| en Pobreza (absoluto) | 274.716 | 286.752 | 12.036 |
| en Pobreza (porcentaje) | 21,3 | 21,6 | 0,3 |
| en Pobreza Extrema (absoluto) | 77.365 | 85.557 | 8.192 |
| en Pobreza Extrema (porcentaje) | 6,0 | 6,4 | 0,4 |
| Ocupados por hogar | 0,94 | 0,97 | 0,03 |

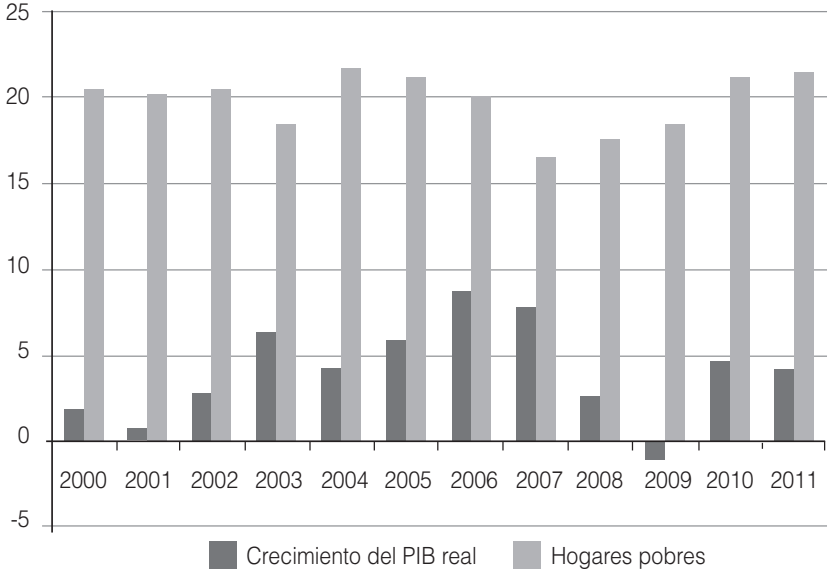
Fuente: INEC.

En el año 2003 la Comisión Económica para América Latina (CEPAL)[47] estimó que si a partir de ese año la economía costarricense lograba mantener una tasa de crecimiento real del 4 por ciento anual podría reducir la pobreza en un 50 por ciento hacia el año 2015.[48] Lamentablemente como ya se ha visto en este estudio, ello no ha sido posible. Durante el lapso 2003-2007 la economía creció a una tasa promedio de 6,7 por ciento anual. Este vigoroso crecimiento permitió que el porcentaje de hogares pobres descendiera a 16,7 por ciento en el 2007, luego de permanecer en el rango de 20 por ciento desde el 2000 (ver cuadro 1.2). El impulso se detuvo tras los impactos de la crisis internacional, con lo cual la pobreza volvió a aumentar en el bienio 2008-2009. En el 2010-2011 la economía recuperó dinamismo, creciendo a tasas cercanas al producto potencial (4 por ciento) pero el porcentaje de hogares en situación de pobreza regresó a los niveles históricos del 20 por ciento.

47. Ver CEPAL (2003).
48. Panorama Social de América Latina 2002-2003.

GRÁFICO 1.14

COSTA RICA: CRECIMIENTO DEL PIB REAL Y PORCENTAJE DE HOGARES POBRES. 2000-2011.
Porcentajes.




Fuente: Cuadro 1.2.

De lo anteriormente expuesto se concluye que la efectividad del crecimiento para combatir la pobreza se ha debilitado. Si la economía está creciendo a niveles cercanos al producto potencial (4 por ciento), ello no es suficiente para reducir la incidencia de la pobreza, en un contexto donde la desigualdad en la distribución del ingreso está aumentando.

Como han demostrado varios estudios antes reseñados, el aumento en la producción nacional se ha debido más a la incorporación de más factores de producción que al aumento en su productividad. Se requieren entonces políticas orientadas a mejorar la productividad de los factores de la producción, incluyendo programas de capacitación que mejoren las capacidades del recurso humano ubicado en los quintiles inferiores a efectos de mejorar su productividad y por ende sus ingresos.

En resumen, durante el 2011 la economía costarricense mantuvo las mismas características observadas en la década anterior: crecimiento relativamente lento, insuficiente para reducir los niveles actuales de pobreza y desigualdad del ingreso; un sector externo que si bien no fue puntal del crecimiento mantuvo un nivel de solvencia que se manifestó en acumulación de reservas monetarias internacionales y estabilidad cambiaria; una tendencia a la baja en el ritmo de crecimiento de los precios, y un creciente desequilibrio fiscal que empezó a presionar las tasas de interés internas.

## 1.4 PRINCIPALES DESAFIOS: ¿PARA DÓNDE VAMOS?

Del análisis realizado en este estudio surgen una serie de retos para la economía en para los próximos años. Algunos se derivan de la coyuntura reciente, mientas que otros son temas recurrentes que han persistido por largo tiempo sin que se hayan resuelto. En este documento se propone como el principal reto para el país acelerar el crecimiento de la producción de manera sostenida para reducir la pobreza y la desigualdad.

Como se comentó a lo largo del estudio, la economía costarricense no ha logrado mantener un ritmo de crecimiento sostenido de la producción. Durante el período comprendido entre 1950-1979 (previo a la crisis 1980-1981) el promedio de crecimiento fue de 6 por ciento. Tras la recuperación de la crisis, y durante el lapso 1985-2010 la tasa de crecimiento promedio del producto interno bruto descendió a 4,4 por ciento, similar a la tasa de crecimiento potencial de la economía de acuerdo con las estimaciones realizadas por Esquivel y Rojas (2007). Lo anterior estaría indicando que la economía prácticamente agotó su potencial de crecimiento, y que en el escenario actual la tendencia es que se mueva por debajo de su potencial. En su Programa Macroeconómico 2012-2013

el BCCR estima el crecimiento de la producción real en 3,8 por ciento y 3,5 por ciento, respectivamente.

Cuadro 1.18
COSTA RICA: TASAS DE CRECIMIENTO DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO. EFECTIVO Y POTENCIAL. 1950-2010.
Porcentajes.

| | Promedio | Máximo | Mínimo | Desviación Estándar | Coeficiente de Variación |
|---|---|---|---|---|---|
| 1950-1979 | | | | | |
| PIB efectivo | 6,0 | 14,3 | -2,9 | 3,6 | 0,6 |
| PIB potencial | N.D | N.D. | N.D | N.D | N.D |
| 1985-2010 | | | | | |
| PIB efectivo | 4,4 | 9,2 | -2,1 | 2,3 | 0,5 |
| PIB potencial | 4,4 | 5,4 | 3,0 | 0,7 | 0,2 |

Fuente: BCCR.

Con tasas de crecimiento de la producción de 4 por ciento o menos no será posible reducir los niveles actuales de pobreza y desigualdad. Al respecto, Lizano (1995) propuso un esquema con cuatro objetivos: tasa de inflación de 4 por ciento; crecimiento real de la producción de 6 por ciento; 4 por ciento del ingreso nacional disponible en manos del 10 por ciento de la población de más bajos ingresos, y 6 por ciento del producto interno bruto destinado por el Estado a gasto público en educación y capacitación del recurso humano. Como bien indica Lizano (1995) los cuatro elementos señalados (estabilidad macroeconómica, crecimiento económico, distribución del ingreso y gasto en educación) están estrechamente relacionados entre sí.

Surge entonces la necesidad de elevar la tasa de crecimiento del 4 por ciento actual. Ello significa, en lo sustancial, incrementar la productividad total de los factores de producción y su aporte al crecimiento, y no solo acumular mayores volúmenes de capital

y recurso humano. Como se indicara en la sección 3 de este documento, se requiere actuar en dos grandes frentes: consolidar la estabilidad macroeconómica y alinear las instituciones de manera que constituyan un aporte y no un obstáculo para el crecimiento a través de su incidencia en la productividad de los factores de producción.

### 1.4.1 Consolidar la estabilidad macroeconómica

El país ha logrado avances importantes en el control de la inflación. Por otra parte la solvencia del sector externo, conseguida tras un largo y exitoso proceso de apertura, desarrollo de ventajas comparativas y competitividad internacional en algunos sectores de la economía ha llevado a una relativa estabilidad cambiaria, en el marco de un sistema cambiario en proceso de definición. En los ámbitos de la política fiscal y monetaria los desafíos son mayores. El desequilibrio fiscal persiste, con tendencia a un mayor deterioro. La política monetaria encuentra limitaciones para una mayor efectividad, por varios aspectos: la *trinidad imposible*, las pérdidas que enfrenta la institución y la presión que eventualmente ejercen sobre los precios internos, la operación de los mecanismos de transmisión de los impulsos monetarios poco claros y efectivos, y la migración hacia un esquema de meta de inflación *(inflation targeting)*.

#### *Sostenibilidad de las finanzas públicas en el mediano plazo*

La situación fiscal es delicada. A lo largo de los años se ha ido acumulando una serie de situaciones que llevan a un sendero de insostenibilidad, tales como elevado déficit y gasto corriente financiado con deuda, inflexibilidad del gasto (que impide destinar mayores recursos a la inversión para mejorar la productividad de los factores

de producción) inflexibilidad del gasto para reaccionar ante choques externos (política contracíclica), obligaciones creadas sin nuevos ingresos y fuerte dependencia de impuestos indirectos con alto contenido de regresividad. El fracaso que experimentó la aprobación del proyecto "*Ley de Solidaridad Tributaria*" obliga a las autoridades a redoblar esfuerzos en otras direcciones, a saber:

- Mejorar la recaudación de los impuestos vigentes, principalmente reducir la alta morosidad en los impuestos de renta y ventas.
- Focalizar el gasto y mejorar su eficiencia mediante evaluaciones de impacto.
- Evitar la práctica habitual de que el ajuste fiscal recaiga sobre el gasto de inversión (infraestructura) o sobre el gasto en educación, para no afectar negativamente la productividad de los factores de producción.
- Eliminar la práctica de asignar impuestos a destinos específicos, para tener mayor margen de maniobra en la asignación de los recursos.
- Agilizar la ejecución de recursos externos para inversión pública (red vial, puertos, infraestructura general). Incluye revisar los procesos de contratación administrativa, racionalizar el uso del recurso de apelación.

Intensificar el diálogo político para lograr pronta la aprobación de proyectos de ley en la corriente legislativa:

- Proyecto Ley de Fortalecimiento de la Gestión Tributaria.
- Proyecto Ley de Cumplimiento del Estándar de Transparencia Fiscal.
- Proyecto Ley de Emisión de Títulos Valores (Eurobonos).
- Proyecto Reforma a la Ley de Empleo Público.

El ajuste fiscal debe procurar un superávit primario, con acciones tanto en los ingresos como en los gastos. Se requieren mayores ingresos (cobrar mejor los impuestos existentes y generar nuevos tributos), y una política racional de gasto que no afecte la infraestructura pública ni las metas sociales. El tema del empleo público debe ocupar un lugar de preferencia en la agenda, dada sus implicaciones en materia de gasto.

## *La TPM y los mecanismos de transmisión monetaria*

Siempre bajo el objetivo primario de mantener la estabilidad interna, el BCCR ha modificado en el tiempo su esquema de política monetaria. De la formulación de programas monetarios y crediticios de corte intervencionista, el BCCR pasó al control de los agregados monetarios con instrumentos de control como operaciones de mercado abierto y el encaje legal, hasta llegar al concepto actual que utiliza la tasa de interés como el principal instrumento de política. La transición no ha sido fácil por las limitaciones que enfrenta la autoridad monetaria: la *trinidad imposible*, las pérdidas financieras derivadas de sus operaciones de estabilización, el elevado y persistente desequilibrio fiscal.

En el contexto descrito, el principal problema que enfrenta el BCCR es determinar el nivel que debe tener la TPM dado un objetivo de inflación. Como se mostró en el estudio, el desequilibrio fiscal y su financiamiento en el mercado interno ha provocado presiones sobre las tasas de interés, lo cual introduce distorsiones que dificultan la determinación de la TPM. Este es un aspecto medular, por su incidencia en las decisiones de ahorro, inversión, y gasto. Por lo tanto, y con el fin de no agregar distorsiones adicionales es necesario que el BCCR evalúe la consistencia interna de sus actuaciones y la estimación correcta del indicador líder de su política monetaria. La trasparencia y comprensión de la estrategia y ejecución de la política monetaria es una tarea pendiente.

## *Flotación cambiaria y metas de inflación*

En el Programa Macroeconómico 2011-2012 el BCCR indicó que…***en el mediano plazo continuará con la transición gradual y ordenada hacia la flotación cambiaria y así cumplir uno de los prerrequisitos en el proceso de avance hacia metas de inflación*** (BCCR, 2011:26). Agrega que …***continuará analizando la experiencia internacional en torno a los mecanismos de intervención cambiaria, para considerarlas en el proceso tendiente a la adopción de un régimen de flotación cambiaria*** (BCCR, 2011:26).

Al igual que en la formulación de la política monetaria, el BCCR ha experimentado la aplicación de varios regímenes cambiarios desde que se abandonó el tipo de cambio fijo tras la crisis de 1980-1981. La transición hacia el esquema de *minidevaluaciones,* en vigencia hasta el 2006, logró los objetivos de estabilidad cambiaria y credibilidad, indispensables luego de una profunda crisis, Sin embargo, el esquema llevó a una inflación inercial que obligó al desmantelamiento del sistema. Con el fin de introducir mayor flexibilidad cambiaria, el BCCR introdujo el sistema de bandas. El mismo introdujo elementos de flexibilidad, y eliminó la inflación inercial al hacer el tipo de cambio menos predecible. El esquema, no obstante, reduce los grados de libertad de la política monetaria por el compromiso que conlleva el establecimiento de los parámetros de la banda cambiaria (el BCCR debe intervenir en su defensa).

La discusión acerca de los costos y beneficios de las bandas cambiarias ha estancado el proceso hacia la flotación cambiaria y por ende hacia la adaptación del sistema formal de meta de inflación, anunciado desde el 2005. Bajo las actuales circunstancias podría considerarse la posibilidad de un esquema flexible en cuanto a rangos, plazos de vigencia u otros parámetros, o combinados con otros objetivos, por ejemplo crecimiento económico, siempre que no se incurra en conflictos. En todo caso, una definición clara al

respecto es importante, en aras de la credibilidad en la institución y su influencia en las expectativas (racionales) de los agentes económicos.

## *Blindaje de la economía*

En el contexto actual la incertidumbre es alta y el riego de otra crisis, esta vez originada en Europa, ha aumentado. El crecimiento de China, fundamental para los precios de los productos primarios de muchos países en América Latina también ha disminuido. Si los problemas de Europa se agravan y el crecimiento de China se desacelera rápidamente, Estados Unidos podría verse arrastrado a una nueva recesión, afectando el desempeño económico de América Latina.[49] Bajo tal escenario, y dada la fragilidad que muestran las finanzas públicas, la capacidad del país para implementar nuevamente una política fiscal contracíclica eficaz es prácticamente nula. El espacio fiscal para responder ante cualquier nuevo deterioro es sumamente limitado, y solo debería considerar medidas de estímulo que puedan ser fácilmente revertidas, es decir, que sean de carácter eminentemente temporal. Hacer otra cosa tiene un alto costo, y es una lección aprendida en Costa Rica.

El programa de compra de divisas del BCCR va en la dirección correcta, aunque se reconoce un eventual impacto inflacionario por la emisión de dinero requerida para la compra de las divisas. Ello origina pérdidas financieras a la institución, cuyo impacto inflacionario debe evaluarse. Si no se desea transitar por esa vía, una opción es acudir al endeudamiento vía la venta de bonos en el exterior, a un costo más elevado. En el fondo, se trata de un análisis costo/beneficio de modificar el objetivo de inflación (aceptar un mayor nivel de inflación). En el largo plazo la problemática es más compleja, el tema es cómo garantizar la sostenibilidad fiscal de manera que no se convierta en un obstáculo al crecimiento

49. Ver BID (2012).

económico. En este contexto, cabría analizar la conveniencia de establecer algún tipo de regla fiscal que imponga límites o marcos a la posición fiscal del país, buscando asegurar la sostenibilidad de la misma en el tiempo.[50]

En síntesis, y siguiendo la línea del marco conceptual esbozado en este documento, podría concluirse que la estabilidad macroeconómica no ha sido muy propicia para la PTF. Con excepción del tema inflacionario, los factores de producción se desenvuelven en un contexto de incertidumbre (régimen cambiario y meta de inflación) y distorsiones (tasas de interés elevadas por razones que no se asocian a las fuerzas del mercado, márgenes de intermediación artificialmente elevados). Por otra parte, una política fiscal que sacrifique el gasto en inversión, o eventualmente en educación o capacitación del recurso humano, es contraproducente en términos del objetivo de elevar la productividad de los factores de producción.

### 1.4.2 Papel de las instituciones

Como se indicó al inicio de este capítulo, en la actualidad se reconoce y acepta que las instituciones constituyen uno de los factores que explican los diferenciales en tasas de crecimiento por habitante entre países. Una débil infraestructura social, esto es, instituciones ineficientes y políticas gubernamentales de baja calidad que determinan un ambiente dentro del cual los agentes económicos no tienen incentivos para acumular capacidades, destrezas y capital para la producción, obstaculiza un crecimiento mayor vía

50. En Chile, por ejemplo, se han empleado marcos plurianuales de política fiscal (reglas macrofiscales) y reglas de superávit estructural como porcentaje del PIB. En Estados Unidos se ha debatido recientemente los pros y contras de una regla fiscal basada en un presupuesto balanceado garantizado constitucionalmente.

    Nota del editor: En la segunda parte de esste libro se discute la conveniencia o no de la aplicación de las reglas fiscales como mecanismo para buscar la sostenibilidad fiscal del país.

pérdida de productividad de los factores de producción. La medición del desempeño institucional, sin embargo, no es una tarea trivial. Bajo el liderazgo del Banco Mundial se ha ido conformando una base de indicadores para medir o aproximar la calidad de las instituciones. En su Informe sobre el Desarrollo Mundial 2005, el Banco Mundial propuso que los gobiernos deben esforzarse por crear un mejor clima de inversión, eliminando los costos injustificados y las barreras a la competencia. La propuesta se basó en lo que el Banco llamó las *entregas básicas* por parte de los Gobiernos:

I. Estabilidad y seguridad ciudadana y jurídica (derechos de propiedad).

II. Adecuada normatividad y estructura tributaria (sin comprometer las metas sociales).

III. Mejorar el acceso al financiamiento e infraestructura de calidad.

IV. Mejora del marco regulatorio, incluyendo el mercado laboral (vincular la oferta y la demanda en pro de una sociedad más productiva e igualitaria).

V. Reducción de las barreras al comercio.

VI. Promoción de la competencia.

En el citado Informe, el Banco Mundial documentó estadísticamente una relación directa entre indicadores que miden la calidad de las instituciones[51] y el ingreso per cápita, para un grupo de países avanzados, emergentes y en desarrollo. De acuerdo con el Informe 2005

51. Los indicadores agregados de calidad provienen de la combinación de los puntos de vista de empresas, ciudadanos y expertos, recogidos en encuestas, estudios especiales y otras fuentes. Sobre esta línea, el Banco Mundial ha venido desarrollando el Worldwide Governance Indicators, un reporte anual que cubre seis dimensiones de gobernabilidad: Voz y rendición de cuentas; Estabilidad política y ausencia de violencia: Efectividad del Gobierno; Imperio de la Ley (Estado de Derecho); Calidad Regulatoria y Control de la Corrupción.

el obstáculo más importante al que se enfrentan las empresas se deriva de las fallas del Gobierno, manifiestas en incumplimiento de contratos, regulaciones inapropiadas, corrupción, crimen endémico, e infraestructura poco fiable. Tales ineficiencias fueron equivalentes al 25 por ciento de los costos de producción, y más del triple de los impuestos pagados por las empresas. El Informe reconoce que el proceso de cambio institucional que se requiere para abordar esos problemas es de largo plazo, por lo que recomienda concentrarse en los seis aspectos básicos mencionados. Del Informe sobre el Desarrollo Mundial 2005 se derivó el proyecto *Doing Business*, que desde entonces el Banco Mundial publica anualmente. El énfasis de este Reporte se centra en los aspectos regulatorios (costo y eficiencia) que afectan el desempeño de las empresas, particularmente las pequeñas. La calidad de las instituciones la recoge también el *Índice de Competitividad Global* preparado anualmente por el Foro Económico Mundial. Como se nombre lo indica, el Índice recopila información sobre una serie de aspectos que influyen sobre la capacidad de los países para competir en los mercados internacionales.

A manera ilustrativa en el cuadro 1.19 se muestra la posición de Costa Rica con respecto al grupo de países considerados por el Foro Económica Global y el *Doing Business,* en aquellas áreas institucionales de la esfera pública que más afectan el desempeño de las empresas y la productividad de los factores de producción.

De acuerdo con el Índice Global de Competitividad Costa Rica ocupó la posición 61 en el 2012-2011, cinco puestos debajo de la alcanzada en el 2010-2011. La desmejora tiene que ver con el deterioro de la infraestructura vial, alto desequilibrio fiscal, índices más elevados de violencia e inseguridad ciudadana, dificultades para acceder al financiamiento bancario y mercados laborales poco flexibles. Lo primero se debe en parte al bajo nivel de inversión pública (0,94 por ciento del PIB en el 2011), lo cual afecta el costo logístico y de transporte y las decisiones de localización, inversión y producción de las empresas.

CUADRO 1.19

COSTA RICA: INDICADORES DE DESEMPEÑO INSTITUCIONAL.
Posición dentro de grupo de países.

| Índice de Competitividad Global (2011-2012) | Posición dentro de 142 países[1/] |
|---|---|
| Índice Global | 61 |
| Estado de la Infraestructura vial | 121 |
| Entorno macroeconómico | 109 |
| Inseguridad ciudadana | 97 |
| Alto margen de intermediación financiera | 122 |
| Número de días para establecer un negocio | 127 |
| Costo del crimen y la violencia | 117 |
| Flexibilidad para determinar salarios | 99 |

| *Doing Business* (2012) | Posición dentro de 183 países[1/] |
|---|---|
| Índice Global | 121 |
| Facilidad para iniciar un negocio | 122 |
| Permisos de construcción | 141 |
| Protección al inversionista | 166 |
| Obtención de un crédito | 98 |
| Cumplimiento de contratos | 129 |

Nota:

1/ La posición 1 corresponde al país mejor posicionado.

Fuente: Foro Económico Mundial y Banco Mundial

Por otra parte, Costa Rica reportó al 2011 una tasa de 11,3 homicidios por 100.000 habitantes, la más baja de Centroamérica pero que ha presentado una tendencia alcista desde 2004. De acuerdo con estudio realizados, la inseguridad le cuesta al país aproximadamente el 4 por ciento de su PIB.[52] Ello genera economías paralelas asociadas al crimen organizado, distorsiona un favorable

52. El costo de la inseguridad incluye pérdidas en salud, costos institucionales, seguridad pública, justicia, gasto privado en seguridad, pérdidas materiales, ver BID (2011). Para el caso de Costa Rica, Pino (2011) estimó el gasto privado en seguridad en 0,7 por ciento del PIB en 2006.

clima de negocios, afecta la gobernabilidad democrática y refuerza el círculo vicioso de impunidad e inequidad. Todo ello genera un ambiente no propicio para estimular la productividad de los factores de producción, en detrimento del crecimiento.

La productividad de los factores también se ve afectada cuando existen problemas de acceso al financiamiento formal. Un elevado margen de intermediación financiera es indicativo de ineficiencias en la provisión de los servicios financieros. Por otra parte, trámites engorrosos y excesivos para iniciar un negocio u obtener financiamiento de fuentes formales conllevan costos de oportunidad importantes para las unidades económicas deficitarias que acuden al mercado de fondos prestables para llevar a cabo sus proyectos de inversión. Los incentivos para una mayor productividad del factor trabajo se diluyen cuando los mecanismos institucionales introducen inflexibilidades para vincular los salarios a la productividad. La incertidumbre que genera un clima de inestabilidad macroeconómica, generado en gran medida por un alto desequilibrio fiscal como está ocurriendo en Costa Rica, no es propicia para que los factores de producción desarrollen su potencial productivo. Finalmente, los reportes señalan la inseguridad jurídica (el Estado de Derecho) como una debilidad del aparato institucional costarricense, se tiene una percepción de reglas no claras de protección al inversionista, y procesos judiciales prolongados.[53]

Para aproximar el grado de satisfacción de la población con los servicios del Estado, Latinobarómetro elaboró un índice compuesto de servicios centrales y municipales. Las instituciones son evaluadas en escala 1-10. En el cuadro 1.20 se muestran las valoraciones obtenidas para algunos países seleccionados. Ecuador y Uruguay son los países con el más alto grado de satisfacción con los servicios del Estado. Costa Rica se mantiene en un nivel intermedio,

53. El *Doing Business* indica que un reclamo judicial tarda en promedio 852 días en resolverse, con un costo aproximado de una quinta parte del monto del reclamo.

con una calificación de 5,9, siendo Perú el país con el menor grado de satisfacción. El nivel de satisfacción de los servicios públicos costarricenses es superior al promedio latinoamericano, pero se mantuvo estancado en el trienio 2009-2011.

CUADRO 1.20
ÍNDICE DE SATISFACCIÓN CON LOS SERVICIOS DEL ESTADO. 2009-2011.

| | 2009 | 2010 | 2011 |
|---|---|---|---|
| Ecuador | 5,0 | 6,1 | 6,7 |
| Uruguay | 7,3 | 6,4 | 6,4 |
| Costa Rica | 5,9 | 5,9 | 5,9 |
| Perú | 3,9 | 3,7 | 3,9 |
| Latinoamérica | 5,2 | 5,0 | 5,1 |

Fuente: Corporación Latinobarómetro (2011).

Las percepciones reveladas en reportes como el Índice de Competitividad Global, el *Doing Business* y Latinobarómetro sugieren que la institucionalidad costarricense es deficiente en muchos aspectos y no estaría propiciando un ambiente adecuado para desarrollar el potencial de productividad de los factores de producción. Remover los cuellos de botella institucionales que impiden ese desarrollo es quizás el principal desafío para la administración pública costarricense, en la ruta hacia un sendero de crecimiento vigoroso y sostenido. Para ello se requiere partir de un diagnóstico acertado sobre el funcionamiento de los mecanismos institucionales y su impacto sobre la productividad de los factores, el crecimiento, basado en investigaciones sólidas.

## 1.5 RESUMEN Y CONCLUSIONES

El objetivo de este estudio ha sido analizar el desempeño de la economía costarricense en el 2011, en un contexto de mediano plazo. El estudio encuentra que el país no ha logrado resolver de manera satisfactoria algunos problemas estructurales, que continuaron gravitando en el 2011 y que estarán presentes en los próximos años en ausencia de medidas correctivas. Se reconoce que la economía costarricense enfrentó las secuelas de la crisis internacional, con resultados positivos en términos de crecimiento y estabilidad. Otros resultados positivos se encontraron en el sector externo: inversión extranjera directa, exportación de bienes y servicios, acumulación de reservas internacionales, estabilidad cambiaria. No obstante, los buenos resultados no fueron suficientes para reducir los niveles históricos de pobreza y la creciente desigualdad. Por otra parte prevaleció el desequilibrio fiscal, con altos niveles que comprometen el diseño y la efectividad de la política monetaria. La no aprobación de la reforma tributaria obliga a las autoridades a buscar soluciones alternativas que minimicen el impacto de un endeudamiento interno que distorsione las tasas de interés domésticas. En síntesis, el desempeño económico en el 2011 puede considerarse ***ni tan bien, ni tan mal… otra vez.***

Los principales desafíos para los próximos años se concentran en lograr una mayor tasa de crecimiento real, que permita reducir los niveles de pobreza prevalecientes. Para ello, será necesario incrementar la debilitada productividad total de los factores de producción. Tal como lo demuestra la evidencia internacional, es la productividad de los factores lo que explica la tasa de crecimiento de los países, y no solo su acumulación. Tampoco es viable impulsar el crecimiento por medio de políticas monetarias expansivas que abaraten el costo del crédito.

El estudio destaca dos elementos críticos en este proceso: consolidar la estabilidad macroeconómica, y propiciar una estructura

social propicia al crecimiento. Lo primero implica, en lo sustancial, reducir los desequilibrios fiscales y adoptar políticas monetarias y cambiarias en un contexto de credibilidad y confianza. Lo segundo requiere un marco institucional propicio para potenciar la productividad de los factores de producción: una infraestructura adecuada, menores índices de inseguridad ciudadana, fortalecimiento del estado de derecho, reducción de trámites burocráticos, acceso al financiamiento formal, entre otros.

Algunas reflexiones finales:

- Existe un ambiente de incertidumbre en toda la región latinoamericana, ante escenarios sobre el desempeño de la economía mundial en los próximos años que se bifurcan según lo que suceda con la crisis en Europa, el ritmo de crecimiento económico en China y la recuperación de Estados Unidos.[54] De ello depende el desempeño de las economías latinoamericanas, incluyendo Costa Rica.

- Las entradas masivas de capital hacia la región conllevan riesgos. La apreciación cambiaria producto de la acumulación de reservas internacionales induce a un mayor incremento en el crédito en moneda extranjera, introduciendo elementos de vulnerabilidad en los sistemas financieros en caso de nueva recesión.

- Persiste en el país una problemática social que lleva muchos años sin resolverse (desempleo, pobreza).

- La dinámica del crecimiento en Costa Rica ha generado una economía dual que tiende a profundizar la desigualdad.

- La sociedad costarricense debe plantearse la posibilidad de continuar aspirando a niveles elevados de desarrollo humano con el nivel actual de carga tributaria.

54. Ver BID (2012).

- La tarea por delante no es fácil, es ardua y requiere de un fuerte compromiso político para romper el patrón de desempeño mediocre que ha prevalecido por años. No emprenderla con ahínco y firmeza significa condenar al país a vivir por debajo de su verdadero potencial, en detrimento de un mejor nivel de bienestar para sus ciudadanos.

*Es posible que una nación entre por el buen camino si tiene la fortuna de encontrar el dirigente adecuado en el momento conveniente. En último análisis, la historia solo es el registro de la respuesta que los individuos dan a lo que su época les plantea. Todas las naciones tienen oportunidades que pueden aprovechar con solo que se hagan del coraje y la voluntad de realizarlo.*

W. Arthur Lewis, Premio Nobel de Economía
*The theory of economic growth*, 1955

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS


Acemoglu, Daron; Johnson, Simon y Robinson, James A. (2004). *Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth.* En Aghion Philippe y Steven Durlauf (editors), Handbook of Economic Growth. Elsevier.

Acemoglu, Daron; Johnson, Simon y Robinson, James A. (2001). *The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation*. The American Economic Review, Vol. 91, No.5, 1369-1401.

BCCR (2012). *Memoria Anual 2011*.

BBCCR (2012). *Programa Macroeconómico 2012-2013*.

BCCR (2011). *Programa Macroeconómico 2011-2012*.

BID (2012). *El mundo de los senderos que se bifurcan. América Latina y el Caribe ante los riesgos económicos globales.* Informe macroeconómico de América Latina y el Caribe 2012.

BID (2011). *Costa Rica. Seguridad Ciudadana y Promoción de la Inclusión Social*. Nota Técnica.

Banco Mundial (2012). *Doing Businesss 2011.*

Banco Mundial (2005). *Informe sobre el Desarrollo Mundial. Un mejor clima de inversión para todos.*

Barahona, Oscar (1980). *Los problemas económicos del desarrollo en Costa Rica.* Editorial Universidad Estatal a Distancia.

Bhaumik, Sumon, Ralitza Dimova, Subal Kumbhakar y Kai Sun (2012). *Does Institutional Quality Affect Firm Performance?* The Institute for the Study of Labor. Discussion Paper No. 6351.

Comisión *ad-hoc* de Exministros de Hacienda (2002). *Agenda de Transformación Fiscal para el Desarrollo.* Informe al Presidente de la República.

CEPAL (2003). *Panorama Social de América Latina 2002-2003.*

Corporación Latinobarómetro (2012)**.** *Informe 2011*.

Eicher, Theo S. y García-Peñalosa, Cecilia (editores) (2006). *Institutions, Development and Economic Growth*. CESifo. Seminar Series.

Esquivel, Manfred y Rojas, Mario (2007). *Estimación del Producto Potencial para Costa Rica: período 1991-2006.* Banco Central de Costa Rica.

Departamento de Investigaciones Económicas. Documento de Investigación DIE-02-2007-DI.

Estado de la Nación (2011). *Informe 2011. Informe 17.*

Fajnzylber, Pablo, Lederman, Daniel y Loayza, Norman (2002). *Inequality and Violent Crime.* En: Journal of Law and Economics, Vol. XLV, 1-39.

Foro Económico Mundial (2012). *Reporte de Competitividad Global 2011-2012.*

Jiménez, Ronulfo, Robles, Edgar y Arce, Gilberto (2009). *Educación y crecimiento económico en Costa Rica.* En Mesalles y Céspedes, obra citada.

Jiménez, Ronulfo (editor) (1998). *Estabilidad y desarrollo económico en Costa Rica. Las reformas pendientes*. Academia de Centroamérica.

Hall, Robert E. y Jones, Charles I. (1999). *Why do some countries produce so much more output per worker than others?* En: The Quarterly Journal of Economics, 114, February, 83-116.

Harberger, Arnold C. (1998). *A vision of the growth process*. En: The American Economic Review, Vol. 88, Issue 1, March, 1-32.

Heinemann, Alessandra, y Vernewr, Dorte (2006). *Crime and Violence in Development. A Literature Review of Latin America and the Caribbean*. World Bank Policy Research Working Paper 4041.

Helpman, Elhanan (2007). *El misterio del crecimiento económico*. Antoni Bosh Editor.

INEC (2011). Encuesta Nacional de Hogares. *Cifras básicas sobre fuerza de trabajo, pobreza e ingresos*. Julio 2011.

INEC (2010). *Actualización metodológica para la medición del empleo y la pobreza.* Boletín Técnico. Noviembre 2010.

Levy, Brian y Fukuyama, Francis (2010). *Development Strategies. Integrating Governance and Growth.* The World Bank. Policy Research Working Paper 5196.

Lewis, W. Arthur (1955). *The theory of economic growth.* George Allen and Unwin.

Lizano, Eduardo (1995). ¿Es sostenible la economía costarricense? En Lizano, Eduardo (1999). *Ajuste y crecimiento de la economía de Costa Rica 1982-1984.* Academia de Centroamérica.

Lizano, Eduardo y Zúñiga, Norberto (1999). *Evolución de la economía de Costa Rica durante el período 1983-1998. Ni tan bien ni tan mal*. Documentos 2. Academia de Centroamérica.

Lora, Eduardo (2009). *Técnicas de medición económica*. Editorial Alfaomega.

Mesalles, Luis y Pacheco, Adrián (editores) (2011). *Costa Rica y su modelo de crecimiento: Revisión a la luz de la Crisis Internacional.* Estudio Anual 2011. Academia de Centroamérica.

Mesalles, Luis (2011). *Costa Rica: resultados de la apertura económica*. En Mesalles y Pacheco, obra citada.

Mesalles, Luis y Céspedes, Oswald (editores) (2009). *Obstáculos al crecimiento económico de Costa Rica.* Estudio Anual 2009. Academia de Centroamérica.

Mesalles, Luis y Céspedes, Oswald (2008). "Costa Rica" en Fischer-Bolin, P. y E. Saavedra (editores) "*Crecimiento y Progreso Social en América Latina*". Río de Janeiro, Brasil, Konrad Adenauer Stiftung.

North, Douglas C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance.* Cambridge University Press.

North, Douglas C. y Robert P. Thomas (1973). *The Raise of the Western World*. A New Economic History. Cambridge University Press.

OPS (2012). Informe sobre Estado de Situación Financiera al Seguro de Salud de la CCSS. Situación Reciente y Proyecciones. Versión preliminar -Julio 2012.

Pino, Hugo Noé (2011). *Gasto público en seguridad y justicia en Centroamérica.* Comisión Económica para América Latina. Estudios y Perspectivas 132.

Robles, Edgar (1998) *Crecimiento económico y productividad en Costa Rica: 1960-1997*. En Jiménez (editor), obra citada.

Rodríguez-Clare, Andrés (2011). *Reflexiones sobre el modelo de desarrollo en Costa Rica.* En Mesalles y Pacheco, obra citada.

Rodríguez-Clare, Andrés; Sáenz, Manrique y Trejos, Alberto (2003). *Análisis del crecimiento económico en Costa Rica.* Serie de Estudios Económicos y Sectoriales. Banco Interamericano de Desarrollo.

Soares R. Rodrigo y Naritromi, Joana (2007). *Understanding High Crime Rates in Latin America: The Role of Social and Policy Factors*. Mimeo.

# Comentario

Francisco de Paula Gutiérrez

Agradezco a la Academia de Centroamérica la invitación para comentar el trabajo de Miguel Loría sobre la evolución económica del país durante el año 2011. Quiero agradecer también a Miguel por un documento provocador de la discusión y del análisis.

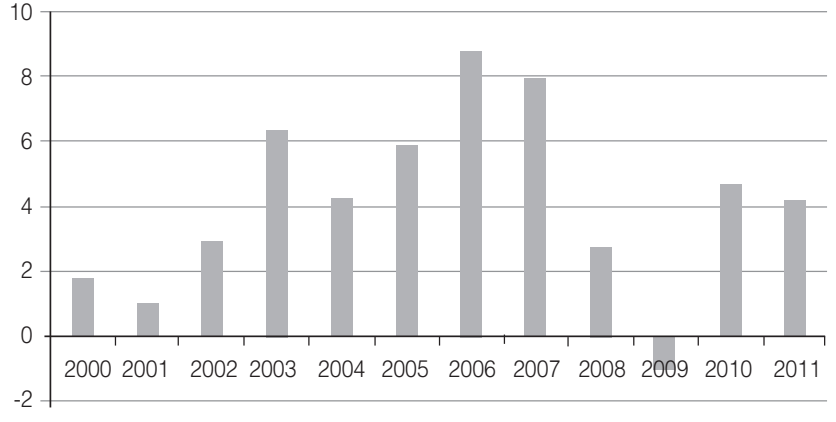
El documento no se circunscribe únicamente al año pasado, sino presenta una visión de mediano plazo de la primera década de este siglo. Quisiera aprovechar esa apertura para plantear algunas reflexiones sobre la evolución de la economía en el 2011, pero poniéndola en la perspectiva de la década. En tal sentido y con la ayuda de ocho indicadores, quisiera responder a cuatro preguntas: i) ¿Cuáles son los logros de la economía, los cuales debemos afianzar? ii) ¿Cuáles son las vulnerabilidades que debemos cuidar? iii) ¿Cuáles son los grados de libertad que poseemos y debemos aprovechar? y iv), ¿Cuáles son algunos de los retos que debemos enfrentar y solucionar?

Para efectuar el análisis, es importante tener presente que el país viene saliendo de la peor crisis económica mundial después de la gran depresión. Analizar la economía de Costa Rica sin considerar el entorno mundial difícil en el que le ha tocado transitar, no es válido. La economía mundial sufrió en el período 2008-2009 una fuerte contracción, la más profunda desde los años treinta. Si bien la parte complicada de la llamada gran recesión ya se ha superado, el mundo sigue batallando con una situación complicada.

## *Dos logros importantes: recuperación del crecimiento y afianzamiento de la estabilidad.*

La economía creció durante 2010 y 2011 a una tasa promedio de 4,4 por ciento anual. Esa tasa, si bien es insuficiente para resolver muchos de los problemas del país, es satisfactoria en el entorno mundial que se ha enfrentado. Es difícil, para una economía tan abierta como la costarricense, crecer de manera acelerada en entornos mundiales recesivos. Basta observar la experiencia de los años 2000-2002, cuando la economía de los Estados Unidos enfrentó los problemas derivados del estallido de la burbuja tecnológica ("punto com") y los ataques terroristas del 11 de setiembre de 2001 (ver gráfico 1.15).

GRAFICO 1.15
COSTA RICA: PRODUCTO INTERNO BRUTO REAL. 2000-2011.
Tasa de variación anual.



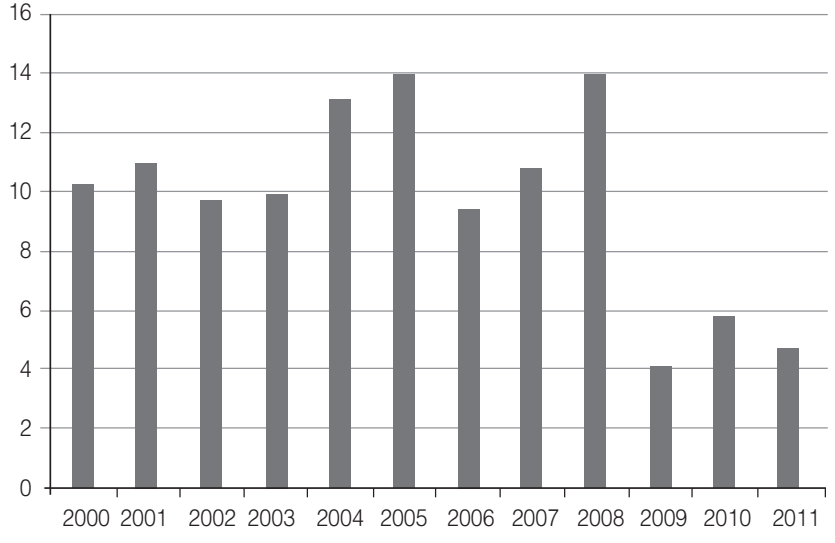

Fuente: BCCR.

Esa recuperación productiva estuvo acompañada por una reducción importante en la inflación. En los últimos 3 años la economía ha cerrado con tasas de inflación inferiores al 6 por ciento, lo cual es un cambio estructural importante que, sin duda, debemos afianzar y preservar. Esto, aunque no será fácil hacerlo, sí es posible

lograrlo. Discrepo de la posición expresada por Miguel Loría en el sentido que la inflación baja le resta espacios de acción y grados de libertad al Banco Central en política monetaria. Creo, más bien, que el Banco Central tiene hoy muchos más grados de libertad de los que tenía a lo largo de la década de los 2000. Esto por dos motivos principales: Primero, porque ya no tiene que intervenir todos los días en el mercado cambiario comprando o vendiendo divisas y, segundo, porque sus pérdidas son mucho menores. Si el Banco Central no hubiera aumentado sus grados de libertad, hubiera sido muy difícil mantener la inflación relativamente baja durante 3 años consecutivos. Esta parece ser una tendencia que se está consolidando.

GRAFICO 1.16

COSTA RICA: TASA DE INFLACIÓN INTERANUAL A DICIEMBRE. 2000-2011.
En porcentajes.




Fuente: INEC.

## *Dos vulnerabilidades que enfrentar: los déficit fiscal y externo*

Si bien la economía se está recuperando y lo está haciendo mientras consolida la estabilidad, no puede soslayarse que se están incrementando dos desequilibrios que nos hacen más vulnerables a los cambios en las condiciones económicas globales. El primero, es en las cuentas fiscales; el segundo, en la cuenta corriente de la balanza de pagos.

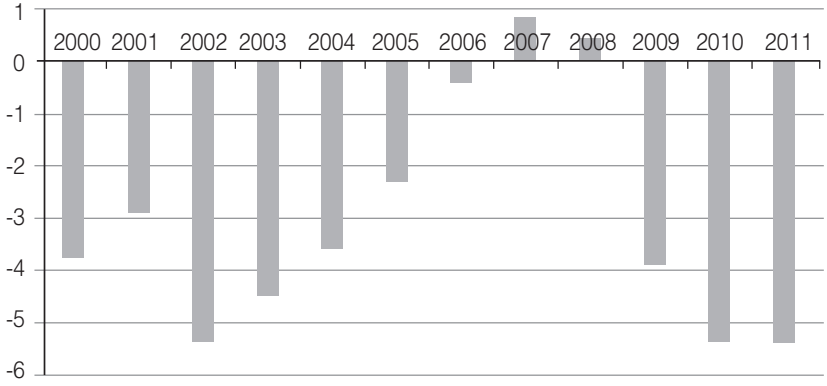
El gráfico 1.17 presenta el resultado financiero del sector público en relación al producto interno bruto. Se observa claramente un esfuerzo de contención del desequilibrio fiscal a partir de 2003 y hasta el 2008, período en el cual se alcanzó inclusive una posición superavitaria. El esfuerzo del período 2003 al 2006 para reducir el déficit estuvo concentrado fundamentalmente en una política restrictiva de gasto, incluyendo el gasto de capital, mientras que el superávit de los años 2007 y 2008 se apoyó básicamente en un elevado crecimiento en los ingresos, fruto en buena parte del alto dinamismo de la economía. Las políticas adoptadas para enfrentar la crisis internacional, sin embargo, provocaron un cambio importante en el desequilibrio fiscal y aumentaron la vulnerabilidad: Los gastos crecieron en rubros de naturaleza permanente y la recaudación no alcanza para cubrirlos. Como consecuencia, el déficit fiscal superó 5 por ciento del PIB en los últimos dos años.

La otra vulnerabilidad que enfrenta la economía es el desequilibrio externo, reflejado en la relación de la cuenta corriente de la balanza de pagos con el PIB nominal, cuyo nivel superó 5 por ciento en 2011. En este caso, el problema no es tanto tener un desequilibrio del 5 por ciento del PIB, sino la tendencia observada en los últimos años, conforme la economía avanzó en la superación del efecto de la gran recesión: El déficit fue de 2 por ciento del PIB en 2009, 3,5 por ciento en 2010 y 5,4 por ciento en 2011. ¿Qué va a pasar este año? ¿Qué podría suceder el año entrante? Claramente el país debe

continuar utilizando ahorro externo para complementar su esfuerzo de ahorro interno, especialmente cuando proviene de inversión extranjera directa, pero, ¿cuán sostenibles van a ser esos flujos?

GRAFICO 1.17

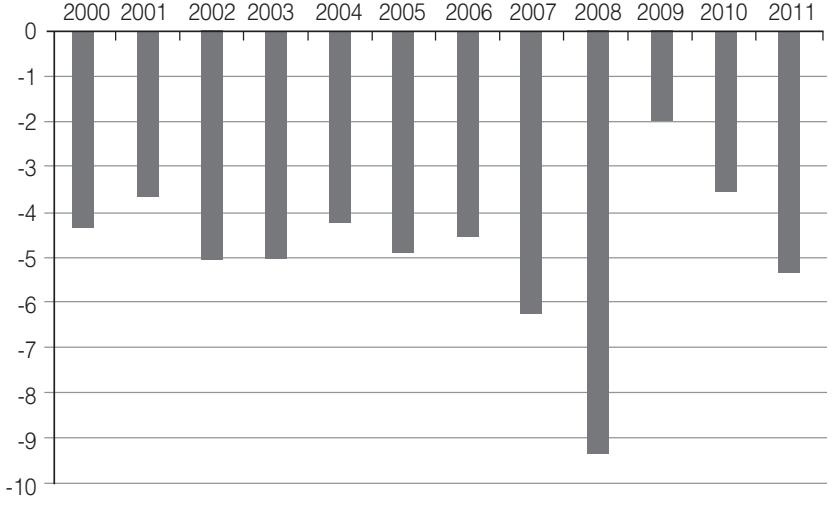
COSTA RICA: RESULTADO FINANCIERO DEL SECTOR PÚBLICO. 2000-2011.
Porcentaje del PIB nominal.




Fuente: BCCR.

GRAFICO 1.18

COSTA RICA: SALDO DE LA CUENTA CORRIENTE DE LA BALANZA DE PAGOS.
2000-2011
Porcentaje del PIB nominal

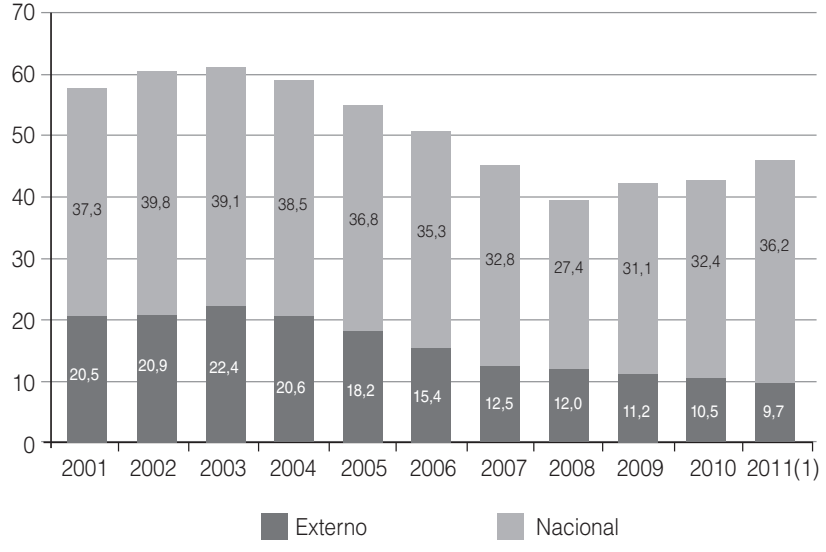



Fuente: BCCR.

## *Dos grados de libertad que deben aprovecharse: el nivel de deuda externa y la posición de reservas monetarias internacionales*

En el corto plazo, la economía costarricense tiene algunos grados de libertad interesantes para enfrentar los desequilibrios. Esto significa que podemos tomar un poquito de tiempo para hacer bien la tarea, pues no estamos en una situación de emergencia nacional; pero no podemos posponer indefinidamente la corrección de los problemas.

GRAFICO 1.19
COSTA RICA: DEUDA PÚBLICA COMO PORCENTAJE DEL PIB NOMINAL. 2001-2011.

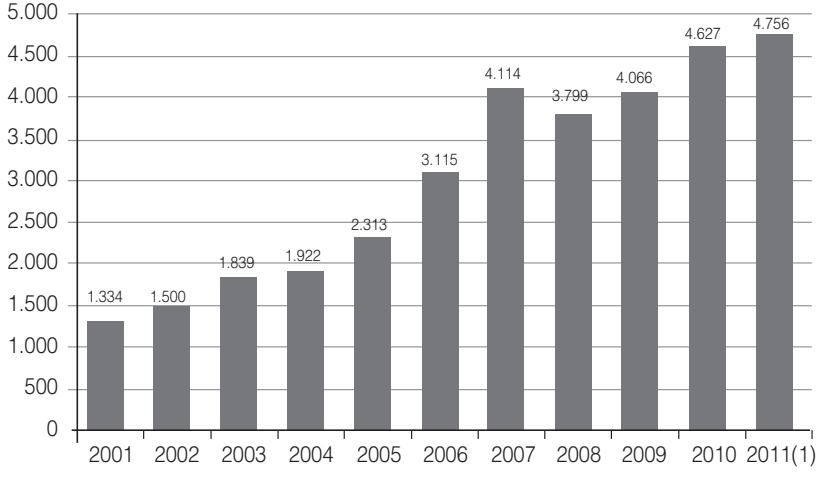



Fuente: BCCR.

El primero de los grados de libertad es el nivel alcanzado por la deuda pública, la cual disminuyó su importancia respecto al PIB nominal durante el período 2004-2008 y, aunque ha empezado a repuntar a partir del 2009, todavía su nivel es relativamente manejable. Más importante aún es el espacio que abre un nivel muy

bajo de deuda pública externa (menos de 10 por ciento del PIB en 2011), especialmente para el financiamiento de proyectos de inversión. Este espacio de acción puede usarse en los próximos años, siempre que se corrijan los factores que hacen que la relación deuda-PIB crezca.

GRAFICO 1.20
COSTA RICA: BANCO CENTRAL. RESERVAS INTERNACIONALES NETAS.
2001-2011.
Saldo al 31 de diciembre en millones de dólares.




Fuente: BCCR.

El otro grado de libertad es la posición de las reservas monetarias internacionales. El año 2011 cerró con un nivel de US$4.756 millones, el cual sería mucho mayor si la metodología de cálculo no se hubiera cambiado con respecto a la que se tenía al principio de la década del 2000. En los primeros años de la década, las reservas incluían US$231 millones de la deuda de Nicaragua, algunos de los aportes de capital efectuados ante instituciones internacionales, como el Fondo Latinoamericano de Reservas y operaciones cruzadas con bancos internacionales, que permitían incrementar el monto contable de las reservas netas. Todos estos elementos ya no se incluyen como parte de las reservas monetarias internacionales.

Aunque estas cifras incluyen las tenencias de divisas consecuencia del encaje en moneda extranjera, su nivel es ya suficientemente fuerte como para poder enfrentar algunos problemas derivados de la volatilidad en la economía internacional.

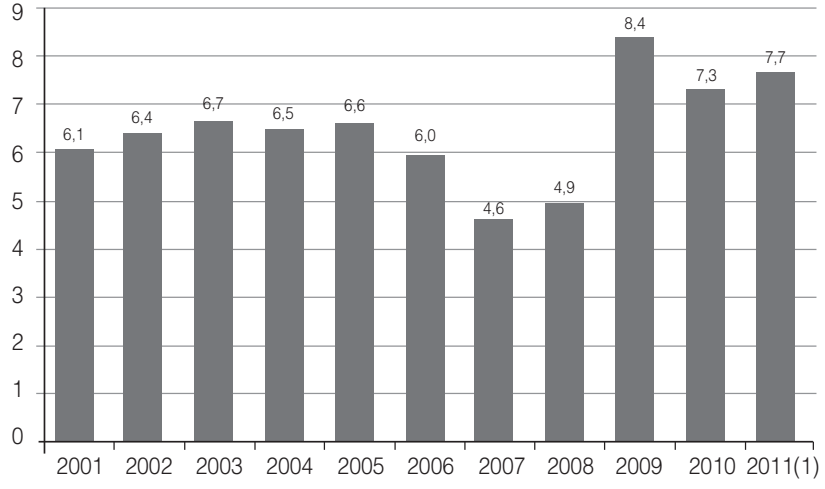
## *Dos retos sociales a enfrentar: el desempleo y la pobreza*

La economía presenta retos sociales importantes que no son fáciles de resolver, dada la estrategia de desarrollo y las características de la población afectada. Son problemas estructurales complicados. El primero es la tasa de desempleo abierto (gráfico 1.21). Al igual que en los Estados Unidos de América, la tasa de desempleo abierto en el período 2009-2011 es mucho más alta que la observada durante los años previos a 2009, pese a que la economía ya superó el nivel de producción previo a la crisis. Esto responde, en parte, a las características de la población desempleada, las cuales no son las requeridas por los sectores dinámicos de la economía costarricense. La población en condición de desempleo presenta un nivel de escolaridad muy bajo, por lo que tendrá mucha dificultad para incorporarse a una economía en la que los sectores que están creciendo más demandan conocimiento del inglés, dominio de cómputo y niveles educativos formales más elevados.

Lo anterior se conjuga, además, con un reto importante que es la persistencia de los niveles de pobreza: La tasa de pobreza está básicamente estancada desde los años 1993-1994 en niveles cercanos al 20 por ciento de los hogares, a pesar de los cambios que se han observado en la estructura de la economía y a los resultados altamente favorables del modelo exportador y de atracción de inversión extranjera directa.

GRAFICO 1.21

COSTA RICA: TASA DE DESEMPLEO ABIERTO. 2001-2011.
Porcentaje de la PEA.

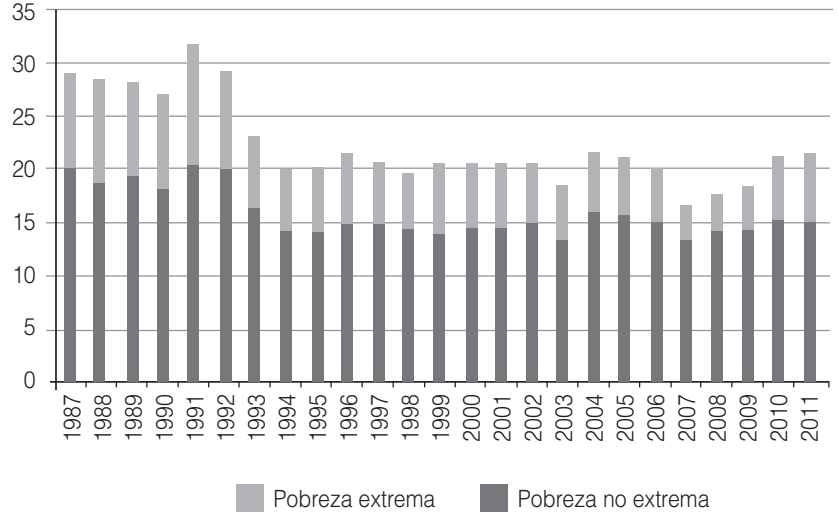



Nota: Los datos del 2009-2011 no son enteramente comparables con los del periodo 2001-2008.

Fuente: INEC.

GRAFICO 1.22

COSTA RICA: TASA DE POBREZA. 1987-2011.
Porcentaje de hogares.




Nota: Los datos del 2009-2011 no son enteramente comparables con los del periodo 2001-2008.

Fuente: INEC.

**Algunos comentarios y reflexiones sobre la situación actual:**

Permítanme concluir mi presentación compartiendo algunos comentarios sobre estas cuatro categorías (logros, vulnerabilidades, grados de libertad y retos).

**Sobre los logros:**

1. **Crecimiento.** Como se mencionó, el crecimiento es satisfactorio, dada la coyuntura económica internacional, pero insuficiente para resolver los problemas del mercado laboral y el problema de la pobreza. Pero una mayor tasa de crecimiento no puede venir de la política monetaria. En el país, cada vez que el crecimiento es bajo, se le dice al Banco Central que reduzca las tasas de interés. Pero el Banco Central tiene la obligación clara de mantener estabilidad relativa de precios, que tanto ha costado alcanzar, y esa estabilidad debe preservarse. Si queremos crecer de forma sostenida, tenemos que enfrentar los problemas reales de la economía: debemos mejorar la productividad sistémica, romper cuellos de botella, hacer mejoras en competitividad, tener más emprendedurismo, es decir, cambiar las cosas y no simplemente "tirar más plata y cobrar más barato por ella". El cambio de la estructura productiva que hemos alcanzado es un cambio muy interesante, pero necesitamos profundizarlo y ligarlo de una mejor manera con el mercado laboral.

2. **Estabilidad.** Bajar la inflación generalmente tiene costos de corto plazo; mantenerla es mucho más importante, porque empieza a darle visión de largo plazo al país. El Banco Central hizo bien, y hace bien, en resistir presiones para intervenir con mayor intensidad en el mercado cambiario con el propósito de subir el tipo de cambio. El Banco Central hizo bien, y hace bien, en resistir las presiones para bajar las tasas de interés y tratar de dar una sensación de alivio. Consolidar una inflación baja y estable es realmente el mejor legado que puede dejar el

Banco Central en los próximos años, porque eso va permitir, si se toman las medidas que son necesarias en otros frentes, corregir los otros problemas sin volver a enfrentar nuevamente las consecuencias de una mayor inflación.

**Sobre las vulnerabilidades:**

1. **La situación fiscal.** Debemos reconocer que el problema fiscal es serio y no hay soluciones fáciles para corregirlo. Creo que ese reconocimiento está ausente en el país. El argumento que el problema se soluciona simplemente "cobrando mejor", ignora la realidad de las finanzas públicas. Es como si le dijéramos a un paciente con una enfermedad seria que la solución de su problema está en hacer más ejercicio. Claramente se necesita gestionar mejor el cobro de los tributos existentes, pero también necesitamos aumentar la base tributaria, mejorar su estructura e incrementar la carga. Desde luego también es importante actuar del lado del gasto, pero el esfuerzo debe concentrarse en mejorar su estructura, más que en reducir su nivel.

   En estos dos últimos años el Gobierno Central tuvo un déficit primario. Eso no lo teníamos desde la crisis de principios de los año ochenta, con la excepción de 1994, cuando enfrentamos la quiebra del Banco Anglo Costarricense. Adicionalmente, el Gobierno Central tiene un ahorro corriente negativo, lo que implica que el endeudamiento no sólo se usa para financiar la inversión, sino para cubrir las necesidades corrientes. Este tema se ha venido disfrazando en la discusión presupuestal, argumentando que, al ser el gasto en educación una inversión en capital humano, no es inconveniente financiarlo con deuda.

   El gobierno debería fijarse no solo la meta de reducir el déficit fiscal, sino también de mejorar el ahorro corriente, lo que requiere actuar tanto sobre los ingresos como sobre los gastos corrientes. Si sólo se busca solucionar el problema fiscal a través de recortes en el gasto, lo que va a suceder es lo que ha

pasado en años anteriores, donde el recorte se concentra en el gasto en infraestructura; al hacerlo de esta forma, nos garantizamos que no vamos a tener competitividad sostenible en el tiempo. Por ello hay que ponerle atención al gasto corriente, pese a que se afirma que es imposible reducirlo pues es totalmente inflexible; eso puede ser válido en el muy corto plazo, pero no lo es a un plazo más largo. En este sentido, hay que tener una visión de largo plazo y aprovechar que se tienen los grados de libertad para poder hacer la transición.

El tema de salarios y empleo público debe realmente abordarse con fuerza. Es muy diferente que existan los pluses salariales vigentes en el sector público costarricense y que significan 3 por ciento ó 4 por ciento por año, cuando la inflación es del 10 por ciento ó 15 por ciento anual, que cuando la inflación es del 4 por ciento anual. Si la inflación es del 4 por ciento, los pluses equivalen a la inflación y deberían constituir la compensación. Pero si además se quieren aumentar los salarios base para compensar por inflación, se está hablando de crecimientos reales cercanos a 4 por ciento y esto en ningún momento es posible sostenerlo. Cuando la inflación era 15 por ciento, como había pluses de 4 por ciento se podía dar un 10 por ciento de aumento y el gasto real total quedaba igual. Eso no es posible hacerlo cuando la inflación es baja. Por ello, si queremos vivir con inflaciones bajas, debemos aceptar que no podemos seguir con las instituciones laborales y salariales en el sector público que teníamos para inflaciones relativamente altas.

El país podría inclusive aceptar un déficit financiero mayor, en el tanto sea para inversión financiada con recursos externos, siempre y cuando se empiece a actuar para mejorar el ahorro corriente. Tener un déficit porque se está invirtiendo más en el corto plazo, resolviendo cuellos de botella que afectan la competitividad, no es tan preocupante como seguir teniendo

un déficit provocado por insuficiencia de ahorro corriente, en donde no necesariamente se están resolviendo los problemas.

El gobierno tiene una ventana de oportunidad para seguirse endeudando en el corto plazo, porque el nivel de deuda todavía no es tan elevado. Pero, si pospone la corrección de los factores estructurales, en el mediano plazo nos enfrentaremos con déficit elevados y deuda alta, sin grados de libertad para poder actuar; si empezamos a actuar ahora para corregir los problemas, ganaremos tranquilidad y margen de maniobra en el futuro.

2. **Desequilibrio externo:** El cambio en la estructura de exportaciones es una fortaleza muy importante, pero se le debe poner atención al déficit externo que está creciendo. La mayor flexibilidad cambiaria es una primera válvula de ajuste en caso que el desequilibrio aumente. Si hay una mayor presión de demanda en el mercado de divisas, el tipo de cambio tendería a aumentar y, por esa vía, estimular parcialmente a las exportaciones y desalentar a las importaciones. Pero es necesario asegurarse que existan las condiciones para propiciar fuentes sostenibles de financiamiento del déficit.

   En el 2011 la inversión extranjera directa no cubrió el 100 por ciento del déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos y los bancos empezaron a endeudarse en el exterior, elevando nuevamente el saldo de pasivos externos de corto plazo de los bancos. Dada la incertidumbre prevaleciente en la economía internacional y su impacto en el sistema financiero externo, podrían presentarse en el futuro restricciones importantes en los flujos de capitales, como las enfrentadas en 2009. Esta vulnerabilidad es conveniente tenerla en el radar de la atención de las autoridades económicas.

**Sobre los grados de libertad:**

1. **Nivel de la deuda:** Como se mencionó, el nivel de la deuda pública todavía permite algún crecimiento, sobre todo si es deuda externa. Pero esto no debe considerarse simplemente como un permiso para endeudarse y financiar el desequilibrio que se tiene. Hay que endeudarse para hacer inversión y potenciar un mayor crecimiento futuro y no para financiar gasto corriente. Panamá, por ejemplo, tiene un déficit fiscal menor que el de Costa Rica, pero una inversión del Gobierno Central equivalente al 8 por ciento del PIB, mientras en Costa Rica no supera 2 por ciento del PIB. Esto lo hace utilizando deuda, pero también gracias a un esfuerzo de ahorro corriente. El espacio de endeudamiento permitirá avanzar en el ajuste fiscal sin vernos obligados a cortar fuertemente el déficit de corto plazo, en el tanto se avance en la corrección de las debilidades estructurales de las finanzas públicas.

2. **Reservas internacionales:** La posición de las reservas monetarias internacionales es cómoda, especialmente considerando el grado de flexibilidad del tipo de cambio del que se dispone en estos momentos, dado el nivel del "techo" de la banda cambiaria. En este sentido, no es tan claro que el Banco Central deba seguir comprando reservas para hacer un blindaje mayor a la economía. Ese blindaje debería provenir de negociaciones con organismos financieros internacionales, como el FLAR o el FMI. Pero para tener acceso a los recursos del Fondo Monetario posiblemente requiramos soluciones al desequilibrio fiscal. Es mucho mejor tener acceso rápido a las líneas de crédito y poder utilizarlas si se considera necesario, que aumentar la deuda del Banco Central para mantener niveles mayores de reservas monetarias internacionales, que es lo que sucedería si el Banco Central retira por la vía de operaciones de mercado abierto la liquidez en colones creada para adquirir las reservas.

Sobre los retos:

Para finalizar, una reflexión, sin propuestas de solución, en cuanto a los retos sociales. En una economía como la costarricense, con un sector externo tan vibrante, ya deberíamos tener mecanismos para poder encadenar la producción y empezar a resolver los problemas de pobreza. La clave parcial es la educación. Pero en Costa Rica creemos que los problemas se solucionan emitiendo leyes o modificando la constitución. La decisión de incrementar los recursos a la educación hasta alcanzar un 8 por ciento del PIB, no necesariamente soluciona el problema. Ya escuchamos discusiones sobre la forma de distribuir esos recursos entre aumentos salariales o transferencias a la educación superior, pero todavía no las escuchamos sobre cómo vamos a aumentar la productividad de los recursos que actualmente estamos asignando. Convendría valorar si es ser más efectivo mantener el 6 por ciento para la educación y utilizar el 2 por ciento adicional del PIB para solucionar otros de los problemas de productividad que tiene la economía. Eso nos podría llevar a que la productividad de los factores de la producción mejore de una forma más balanceada.

Muchas gracias.

# Comentario

Alberto Franco Mejía

Este comentario, básicamente se compone por tres partes. Primero se incluyen algunas valoraciones muy personales, subjetivas generales y muy puntuales. Segundo, se mencionan puntos relacionados con el borrador del estudio con el propósito de aportar algún insumo que pudiera mejorar la calidad del documento. Por último, algunas conclusiones finales y citar temas que son importantes de considerar como posibles reflexiones adicionales.

En cuanto a la valoración general de la economía costarricense en el 2011, coincido con Miguel Loría y Francisco de Paula Gutiérrez, en el sentido de que fue un año en el que la economía costarricense no estuvo ni tan bien ni tan mal. Un vaso medio lleno. Resultados mixtos, aunque sí me inclino a pensar que los resultados del año pasado fueron más buenos que malos. Sobre los resultados económicos y financieros que se podría decir que fueron "muy buenos" o "buenos" en el 2011, destacan a mi criterio los siguientes:

La inversión extranjera directa, que creció un 44 por ciento el año pasado, y superó los 2.100 millones de dólares. Aún si se quitan esos ingresos extraordinarios que no se van a repetir y que tienen que ver con la apertura de las telecomunicaciones, el desempeño de la inversión extranjera directa fue muy bueno.

- La inversión privada, la cual creció más del doble del PIB, y que en parte se explica por el desempeño de la inversión extranjera directa que ya comenté.
- Las exportaciones de servicios, que crecieron a una tasa de alrededor del 16 por ciento.
- La inflación, que fue baja por tercer año consecutivo y eso a pesar de la fuerte alza en el precio promedio del petróleo y de los derivados en el mercado local.
- Las exportaciones de bienes, que crecieron cerca de un 10 por ciento a pesar de que el entorno externo fue menos favorable que en el 2010. En particular la economía de Estados Unidos, que tras crecer un 3 por ciento en el año 2010, en el 2011 creció sólo un 1,7 por ciento.
- La estabilidad de las tasas de interés, las cuales se mantuvieron bastante estables, fluctuando dentro de un rango muy estrecho.
- La estabilidad del tipo de cambio, que fue una buena noticia para la economía en general y para las personas y empresas en particular.
- Un sistema financiero estable, según los principales indicadores de la SUGEF.

Con respecto a los resultados "regulares", mencionaría en particular el ritmo del crecimiento económico, que creció apenas un 4,2 por ciento. Y lo menciono porque estamos muy claros que, para reducir el desempleo y la pobreza y mejorar notablemente la calidad de vida material de la sociedad, la economía debe crecer, sostenidamente a tasas superiores a esa.

Y finalmente, entre los resultados que calificaría de "no satisfactorios", destacaría precisamente los niveles del desempleo y la pobreza no tanto por su desempeño durante el periodo de

estudio, si no por el hecho de que se mantuvieron a niveles muy por encima de los prevalecientes antes del inicio de la crisis económica-financiera internacional de 2008-2009. Otro resultado "no satisfactorio" de nuestra economía en el 2011, fue el elevado déficit fiscal que empezó a presionar al alza las tasas de interés y a estrujar al sector privado en el mercado crediticio, y la contracción de la inversión pública del Gobierno Central, que evitó que ese déficit fuera aún mayor.

Otros comentarios que me gustaría compartir con ustedes acerca del balance económico del año pasado, son los siguientes:

Primero, que vale la pena plantear la hipótesis de que ciertas políticas del Estado posiblemente contribuyeron a los buenos resultados que ya cité. Entre ellas mencionaría la apertura de las telecomunicaciones, la cual fue una decisión que se tomó hace varios años, y mediante un Referéndum. También citaría iniciativas proactivas de atracción de inversión extranjera directa de CINDE, de los gobiernos, y de otras agencias y entidades que tienen como tarea atraer inversionistas a Costa Rica. Además mencionaría a los tratados comerciales que tiene el país como instrumentos de política que muy probablemente contribuyeron a esos buenos resultados.

Por otro lado creo que también se valdría plantear la hipótesis de que hubo políticas del Estado o que la ausencia de ciertas políticas impidió mejores resultados en el 2011 y aquí citaría la insuficiente inversión en infraestructura y, en segundo término, el exceso y la complejidad de trámites, que continúa siendo uno de los factores que se señala como de los mayores impedimentos al crecimiento y desarrollo económico en nuestro país.

Pasando al segundo grupo de observaciones al texto, en lo que respecta a las fallas de mercado que se mencionan en el documento de Miguel y que limitan el crecimiento económico, cabe

notar que muchas de ellas se recogen en una multiplicidad de estudios, incluyendo los del Foro Económico Mundial. Estos estudios se publican con regularidad y muchas de estas fallas son ya harto conocidas hace mucho tiempo por la opinión pública y las mismas autoridades gubernamentales, de modo que ya no es válido el argumento de que no se sabe que se tiene que hacer para tener una mejor economía. Otras observaciones que creo que podrían mejorar la calidad del documento y con referencia a los siguientes puntos:

- Estructura productiva dual: Puede decirse que esa dualidad se acentuó en el año 2011 al mantenerse el diferencial de crecimiento entre el sector moderno, que creció mucho más rápidamente que el sector primario y también que el sector industrial.

- Costos de que Costa Rica sea un reformador lento: Entre los costos es oportuno notar además de oportunidades desaprovechadas, riesgos y potenciales costos para el buen desempeño de economía al alargarse la toma de decisiones.

- Los reducidos grados de libertad de la política monetaria: Mi observación aquí es que, la sostenibilidad de la baja de la inflación de los últimos 3 años depende de la recuperación de esos espacios, lo cual pasa por una reforma fiscal integral, tema que aun esta en discusión.

- Dinamismo de la economía interna en el 2011: En el borrador del texto hay una referencia al comportamiento del sector de la construcción y ahí me pareció que los datos que se aportaron no sustentaban necesariamente una recuperación en el sector, al menos en el año 2011. Quizás se podría hablar de una contracción de menor intensidad, pero no necesariamente una recuperación del sector.

- Lentitud de la ejecución de préstamos externos: Aquí es importante notar y tal vez agregar al texto que esto tiene que ver muchas veces con complejidades en los procedimientos de aprobación y desembolso que establecen los acreedores externos y no sólo con limitaciones de los ejecutores nacionales.

- Entorno adverso para el financiamiento externo del año 2011: Creo que cabe notar en el texto que, a pesar de esto, los bancos aumentaron su endeudamiento con la banca extranjera.

- Sostenibilidad del nivel de la inversión extranjera directa: Aunque es claro que los resultados del 2011 estuvieron influidos por las licencias de concesión de telecomunicaciones, salvo un deterioro fuerte de la economía internacional pareciera que, al menos en los próximos pocos años, los niveles por encima de los dos mil millones de dólares al año son sostenibles según CINDE y el propio Banco Central en sus proyecciones macro para el 2012 y 2013.

- Caída de la deuda pública externa a PIB: En adición a la baja que ha habido en el endeudamiento público externo, producto de que muchas de esa obligaciones se han venido cancelando y no se ha aumentado el endeudamiento con el exterior al mismo ritmo, también ha favorecido, al menos en los últimos años, la apreciación cambiaria que reduce el valor en colones de dichas deudas.

- Riesgos fiscales potenciales hacia delante: En cuanto al balance financiero del sector público global, me parece que merecen mención el tema de RECOPE, donde se está ponderando al menos la posibilidad de participar en un plan de refinería en conjunto con una empresa china, y también el ICE donde existe un ambicioso plan de inversiones para los próximos 7 años que habla de alrededor de 4.000 millones de dólares.

## *Comentarios finales*

Para ir terminando sugeriría agregar al texto una referencia sobre si en el 2011 hubo avances hacia el logro de objetivos macro y financieros de mediano y largo plazo, como por ejemplo la diversificación de la exportadora, de los mercados de exportación, si se redujo la dolarización en la economía, si se logró fortalecer la liquidez y la situación patrimonial del sistema financiero, si se logró profundizar y hacer más eficiente el sistema financiero, para citar algunos.

Y para concluir mencionaría 5 temas que uno podría pensar que merecen alguna reflexión también en este libro.

Serían básicamente los siguientes: Primero, en qué medida afectó a la economía costarricense el alza en el precio del petróleo el año pasado y el deterioro en los términos del intercambio que eso conllevó.

Segundo, qué podríamos decir algo acerca de la calidad de las políticas económicas emprendidas en el año 2011.

Tercero, qué hicimos en el año 2011 para darle un impuso más fuerte a la recuperación económica aquí en Costa Rica y así reducir el desempleo y la pobreza.

Cuarto, qué hicimos para reducir la vulnerabilidad de nuestra economía a nuevas crisis o choques de la economía internacional.

Y, quinto, porqué a pesar de nuestros programas de estímulo fiscal luego de la crisis nuestra economía no ha tenido un desempeño mejor al promedio de la región latinoamericana. Hace unos días en la Cumbre Iberoamericana se comentaba acerca de cómo América Latina en su conjunto había logrado disminuir la pobreza y disminuir el desempleo después de la crisis. ¿Porqué es que Costa Rica no ha logrado estos dos objetivos?

Muchas gracias por su atención.

# Comentario

Miguel Gutiérrez Saxe

Mi participación esta mañana, en primer lugar, presenta la valoración general sobre el documento de Miguel Loría, La economia costarricense en el 2011: ni tan bien ni tan mal… otra vez. Luego presenta 6 comentarios.

Inicio haciendo una aclaración. En general, cuando se preparara un documento sobre el país, hay un esfuerzo no solo por llegar a conclusiones sobre lo más probable; también y sobre todo, sobre lo más peligroso. El sentido de plantear los riesgos es para evitarlos, esto es, identificar las vulnerabilidades que se pueden obviar. Así, no se interprete mi posición como pesimista, sino interesada en evitar los riesgos.

## *Valoración del documento*

El estudio de Miguel Loría hace uso de la información más reciente disponible, en algunos casos es preliminar y hasta inestable para lo más cercano en el tiempo. Por ejemplo, el documento en borrador plantea una reducción del gasto de capital del gobierno de 40 por ciento en el año pasado; las nuevas cifras ya apuntan más bien a un 32, siempre negativo.

El documento aborda los aspectos de largo alcance, también los coyunturales, esto es, de dónde se viene y propiamente el año 2011. Incorpora valoraciones actuales sobre factores de desarrollo,

aunque no menciona que se alejan de conclusiones hasta hace poco en la corriente predominante de pensamiento económico.

Utiliza el PIB. Entre este y el Ingreso Nacional Disponible (IND) hay una brecha creciente, la que corresponde al pago a factores externos. Las remesas no influyen en esta diferencia en el tanto lo que recibe (ticos fuera de Costa Rica) como remesas es, más o menos equivalente a lo que los extranjeros en Costa Rica envían de remesas afuera. Así las cosas, si se quiere hoy por hoy un predictor sobre comportamiento de los negocios nacionales, hay que fijarse en el Ingreso Nacional Disponible, no tanto en el Producto Interno Bruto.

El estudio subraya que el modelo de apertura fue exitoso, sin mencionar el grado de protección o incentivos que recibe la nueva economía, ni a la heterogeneidad en la estructura económica. Se refiere al abandono del modelo de sustitución de importaciones y al proteccionismo por su agotamiento, pero no lo relaciona con decisiones político-militares en tiempo del conflicto regional a principios de los años ochentas. Se refiere a la existencia de una economía dual, diría yo una estructura económica heterogénea, y lo relaciona con la ampliación de la desigualdad. Identifica limitaciones y problemas asociados al funcionamiento del sistema político y a la lentitud del país como reformador. Señala debilidades en la infraestructura social; rezago y dificultades para ejecutar acciones de infraestructura física; la principal, 40 por ciento de caída en los términos de gastos de capital del Gobierno. Asuntos ciertos e importantes.

Siguiendo con la valoración general, el documento identifica con precisión diversos problemas fiscales (ingresos, gastos, deuda) y de la cuenta externa, así como logros (baja inflación, acumulación de reservas, estabilidad cambiaria). Se detiene en asuntos muy relevantes aunque no macroeconómicos, como el tema de la Caja del Seguro Social, concesión de obra, demora legislativa y Estado

de derecho. Esto me parece algo muy importante a destacar en este documento.

En fin, el borrador que conocí elabora un diagnóstico razonable y sustentado que identifica desafíos pertinentes no solo económicos. Es una muy buena base para construir el documento anual de la Academia de Centroamérica, con la calidad a la que nos tiene acostumbrados.

## *Otros comentarios*

Mis comentarios entonces procuraran complementar, aportar en temas que el borrador plantea desarrollar y también ofrecer algunos contrapuntos e interpretaciones alternativas, comenzando por clarificar el contexto.

A continuación desarrollo 6 comentarios sobre: el nivel de incertidumbre actual y las previsiones; los tipos de economía; lo fiscal y la arquitectura del Estado costarricense; una derivación necesaria sobre la Caja del Seguro Social; la inserción internacional como riesgo; el principal obstáculo para el desarrollo se encuentra en el sistema político.

### Primer comentario: la incertidumbre global

El reciente texto del BID (2012), "*El Mundo de los Senderos que se Bifurcan*" sobre la macroeconomía global, parafraseando un cuento de José Luis Borges, plantea que este es en realidad un mundo de senderos que se bifurcan; no se está en una situación de certidumbre, sino más bien una situación de mucha incertidumbre. Plantea los siguientes escenarios:"Si Europa evita una crisis, si China se desacelera solo moderadamente y no hay acontecimientos imprevistos importantes en Estados Unidos, las previsiones para la región son optimistas, con un crecimiento esperado de 3,6 en el 2012. Si los problemas de Europa se agravaran y el crecimiento de China se

reduce más severamente de lo esperado, Estados Unidos podría verse arrastrado a una nueva recesión, todo lo cual afectaría a la región".

"Los escenarios ilustran que una convulsión de magnitud comparable a la de Lehman Brothers (se refiere a la crisis financiera) pero originada en Europa, combinada con una perturbación adversa en el crecimiento de China, provocaría una recesión relativamente moderada en América Latina y en el Caribe. Además, al contrario de la crisis anterior los efectos serian relativamente homogéneos, la región retrasaría su crecimiento a una única velocidad". No lo que sucedió en la crisis anterior: el Sur boyante, mientras que Centroamérica y México pasaban por una situación muy dramática."Si Europa sufre una recesión a lo largo del 2012 y una crisis en el 2013, los efectos en la América Latina y el Caribe serian esta vez más profundos y más persistentes, además tendrían un impacto más grave en las posiciones fiscales y en el sector bancario". Este tipo de apreciaciones son importantes de tener en cuenta a la hora de plantear la evolución posible del país.

**Segundo comentario: los tipos de economía costarricense y las políticas públicas**

¿Dualidad o tipos de economía, esto es heterogeneidad de la estructura económica? En un trabajo realizado con encuestas hogares, El Estado de la Nación ha clasificado la actividades económicas en vieja economía, nueva economía y servicios de apoyo. Al observar la evolución en materia de ocupación 1991-2001-2009, lo que se tienen son transformaciones estructurales formidables, increíblemente grandes. Se pasó de tener una vieja economía que pesaba en ocupación un 42 por ciento a que ahora pese un 23,5 por ciento. La nueva economía pasó de 12,3 por ciento a un 20,3 por ciento y, donde está el grueso, los servicios de apoyo que sirven a la nueva como a la vieja economía, pasó de 45,3 por ciento a ser 56,2 por ciento. Los nuevos servicios, dentro de la nueva economía el único que crece, mantienen un ritmo de crecimiento formidable.

¿Hacia dónde se han orientado las políticas públicas? Recordemos primero dónde está la gente. En este siglo la evolución del empleo según tipo de economía quedó descrita en el párrafo anterior: una cuarta parte de los ocupados en la vieja economía en decrecimiento, una quinta parte en la nueva economía con leve crecimiento y el resto, la mayoría absoluta, en el sector de servicios de apoyo. ¿En dónde ha estado la concentración de la política pública? En la nueva economía, ahí se concentran las políticas públicas de las dos últimas décadas y de manera eficaz. ¿Qué es lo que no se ha diseñado e implementado de manera eficaz? Políticas públicas para servicios de apoyo, pequeña, mediana, emprendedurismo, etcétera. Esto es, las políticas para la mayoría no tienen un peso semejante, cuando deberían ser tan o más robustas que las orientadas a la nueva economía.

**Tercer comentario: lo fiscal y la arquitectura del Estado**

Si se compara el monto y carga tributaria por persona en países que tienen índice de desarrollo humano alto (ojo que no me refiero a muy alto desarrollo) al cual pertenece Costa Rica, se encuentra una brecha gigantesca, 2.310 dólares por persona versus 1.529 dólares por persona. De esta manera, el país enfrenta importantes interrogantes acerca de la posibilidad de continuar aspirando a altos niveles de desarrollo humano con el nivel relativo de su carga tributaria. Desde una lectura de economía político-social, un conjunto de sectores señalados como ganadores netos (con amplia orientación de políticas públicas que los fomentan, alto crecimiento de su actividad, importante y selectiva absorción de empleo calificado en el que la sociedad ha invertido para su formación, quienes tienen una mejora muy notable en sus ingresos) no son afectados adicionalmente por la reforma propuesta, ya hoy en entredicho; en algunos casos mantienen otras exenciones o conservan su nivel.

Con estos rezagos por persona parece irónico esperar servicios públicos suficientes prontos, cumplidos, al servicio de una alta competitividad. También resulta poco razonable la pretensión de la inversión extranjera directa de encontrar fuerza de trabajo altamente calificada para su expansión; así no es posible el desarrollo ni la competitividad ni los servicios públicos de calidad ni llenar las expectativas ni cumplir las promesas.

¿En qué gasta el Gobierno Central? Viendo la arquitectura del Estado por medio del gasto, se nota que un tercio es Gobierno Central, dos tercios son descentralizadas (empresas públicas e instituciones descentralizadas). Desde una perspectiva del objeto del gasto, el gobierno central, solo en educación dedica casi un tercio del total de los ingresos; tan solo una fracción marginal a la inversión, 2,4 por ciento en un año excepcionalmente alto, y a las compras menos del medio por ciento. La inversión social por persona, que tuvo crecimiento en años anteriores, ya en el 2010 se estancó, en el 2011 no hay cifras, pero muy probablemente se tendrá una caída importante. Si no se dota de mayores recursos al Gobierno el paso que sigue es la reducción de la inversión física, de por sí insuficiente, y la inversión social.

**Cuarto comentario: La CCSS**

Una derivación necesaria es el tema de la Caja Costarricense de Seguro Social. Se debe distinguir tendencias de largo plazo, factores de corto plazo y decisiones administrativas. Las decisiones administrativas han estado en la opinión pública, por lo que hablaré de tendencias de largo plazo.

Al observar la transición demográfica del país, de una estructura piramidal de base ancha a una situación tipo ánfora; los nuevos grupos generacionales son más pequeños que el inmediato anterior. En este momento ya se tienen 3 grupos de 5 años más pequeños que el inmediato anterior y se está en proceso de migrar a una

situación como una especie de columna, en el 2050. El sector que crece más rápido en el país son los mayores de 60 años.

También hay transición epidemiológica. En 1930 el 70 por ciento de las muertes eran originadas por enfermedades transmisibles. El país recorrió un camino extraordinariamente rápido y eficaz para abatir ese tipo de mortalidad; hoy la mortalidad por trasmisibles es menor al 5 por ciento; actualmente, las personas se mueren por enfermedades sociales, violencia, enfermedades crónicas, cardiovasculares, cáncer, entre otras. Lo que significa costos mayores y servicios con recurrencia.

Hay un tercer elemento que agregar, la cual es la evolución histórica de la tasa de aseguramiento. En este momento es de alrededor de un 90 por ciento de aseguramiento, sin embargo el grueso de los asegurados son asegurados indirectos (familiares, por cuenta del Estado y pensionados de alguna forma). En ese sentido no se trata de una situación de impuesto, ya que no es universal (cubre el 65 por ciento de la PEA) y además no es fácilmente comparable con los costos en materia de salud de otros lugares. Los gastos como porcentaje del PIB están creciendo. El país aventaja a muchos en ALC, la mayor en salud, según cifras de OPS, aunque en pensiones no tanto. Al comparar con Estados Unidos, Costa Rica tiene gastos que son como una sétima parte de los EE.UU., con indicadores de resultado semejantes. EE.UU. tienen un gasto por persona de 7.410 dólares, mientras que en Costa Rica es de 1.165 dólares. Sin embargo, los resultados son muy parecidos en lo que respecta a la esperanza de vida, probabilidad de morir antes de alcanzar los 5 años y posibilidad de morir entre los 15 y los 60 años.

## Quinto comentario: la inserción internacional como riesgo

Con respecto a la inserción internacional, de acuerdo con Lora (2012)[1] "los episodios de entradas masivas de capitales como los que se están presenciando actualmente en al menos 8 países pueden ser un mal augurio. Su argumento es que más de la mitad de estos episodios de alta entrada de capitales en los países terminan mal, terminan en situaciones de crisis bancarias, en recesiones o en que nada ayuda tratar de contener la apreciación cambiaria (que suele ser la reacción instintiva de gobiernos) y la demanda de exportadores industriales. Acumular más reservas internacionales puede reducir las posibilidades de que haya una recesión posteriormente, pero en contra de lo que suele afirmarse no protege para nada al sistema financiero de una eventual crisis. En el país se tienen dos monedas funcionando, una tiene política monetaria y la otra no (el dólar) por lo que faltan instrumentos para manejar esa situación, lo cual es un alto riesgo". Un tema que requiere tratamiento para plantear la evolución nacional.

## Sexto comentario: el sistema político es el principal obstáculo para el desarrollo nacional

Sirva esto como comentario final. Si se analiza el tema del bipartidismo, en 1993 casi el 98 por ciento de la gente simpatizaba con uno de los dos partidos del bipartidismo, PLN o PUSC; hoy esta simpatía no llega al 40 por ciento. Sin embargo, ninguna fuerza emergente logra canalizar esa desafección. Se tiene un sistema político que mantiene débiles fundamentos frente al descontento ciudadano, una baja calidad de la representación y deliberación política, brechas entre una promesa democrática que cada vez se incrementa más y la capacidad de hacer del Estado. Lo que se

1. Lora, Eduardo (2012). Peligros de las entradas de capitales. Dinero.com 28 de marzo del 2012 en http://www.dinero.com/opinion/articulo/peligros-entradas-capitales/147534

ha logrado es reconocer derechos y generar tutela de los mismos, pero cada vez hay menos capacidad de hacer.

En un contexto internacional imprevisible, para ejecutar política pública que acreciente el desarrollo humano de la población se requeriría mejorar la capacidad de adaptar las instituciones, la operatividad institucional y la efectividad del gobierno.

No se está ni tan bien… ni tan mal, se requiere enfrentar desafíos muy elementales, el principal: una transformación aceleradísima en la estructura económica que está dejando por fuera más de la mitad de la población.

# SEGUNDA PARTE: RESPONSABILIDAD FISCAL, CON O SIN REGLAS

# 2

# ¿CÓMO HA ENFRENTADO AMÉRICA LATINA EL RETO DE LA DISCIPLINA FISCAL?

Israel Fainboim Yaker[1]

El tema que me han solicitado que discuta es muy oportuno, pues América Latina debió enfrentar la crisis financiera internacional del 2008-2009 y está enfrentado en la actualidad una segunda crisis internacional, todavía algo moderada, y el reto en ambos casos ha sido y es, el de responder a estos choques sin afectar la sostenibilidad fiscal y el de establecer condiciones e instituciones que permitan respuestas efectivas a ellos en el futuro.

En el texto que sigue he organizado la discusión sobre estos temas en cinco secciones. La primera sección presenta breves comentarios sobre las crisis internacionales recientes, sus efectos en América Latina, la vulnerabilidad de los países de la región a estas y una identificación de aquellos factores que determinan esta vulnerabilidad. La segunda sección discute el tema del espacio fiscal disponible en la región para adoptar políticas contracíclicas ante nuevos choques externos. En la tercera se describen las ventajas y desventajas de las reglas fiscales y se aborda el tema de cómo las reglas fiscales y las instituciones fiscales pueden ayudar a enfrentar choques externos y desarrollar políticas contracíclicas y cuáles

1 Economista Senior del Departamento de Finanzas Publicas del FMI. Las opiniones aquí expuestas no comprometen a la entidad para la cual labora.

son las reglas que mejor pueden contribuir a esos propósitos; y se describen también las tendencias en la adopción de reglas fiscales a nivel internacional. La cuarta sección describe las reglas fiscales existentes en América Latina y los problemas que se enfrentan en la región para aplicarlas[2]. En la quinta y última sección se presentan algunas reflexiones finales sobre cómo enfrentar el reto de la disciplina fiscal en la región.

## 2.1 IMPACTOS DE LA CRISIS INTERNACIONAL Y VULNERABILIDAD DE AMÉRICA LATINA A NUEVAS CRISIS

La crisis financiera e inmobiliaria de 2007-2009 afectó a las economías de América Latina a través de canales tanto financieros como reales. Los primeros incluyeron: caídas en el precio de activos financieros, salida de flujos de capital de portafolio, aumento de los costos del endeudamiento (aumento de los *risk premia*) y en algunos casos interrupción del acceso a la financiación externa (*sudden stop*), y reducción de los flujos de remesas, particularmente a varios países de América Central, Colombia, Ecuador y Bolivia, donde ellas son importantes.

Los impactos reales más importantes fueron la reducción en los volúmenes de exportaciones y la caída en los precios de los *commodities*. En el caso del petróleo, la caída afectó a los países exportadores (Venezuela, México, Ecuador, Colombia) y benefició a los importadores (Chile, Uruguay y varios países de América Central). La caída de los precios de otras exportaciones primarias afectó negativamente a Colombia (café), Chile (cobre), Uruguay (carne) y a algunos países de América Central. En todos los países de América Latina los términos de intercambio declinaron. El impacto de las caídas en precios y volúmenes de exportación fue significativo en

2 La tercera y cuarta sección se basan en gran medida en documentos recientes del FMI al respecto.

buena medida porque la dependencia de la región de las exportaciones de *commodities* ha aumentado en las últimas décadas.

Desde 2011 se está produciendo otra crisis internacional, originada en problemas de deuda pública y del sistema financiero en algunos países de la zona del euro. Que Grecia abandone la zona del euro todavía es un riesgo alto, aunque algo menor que a comienzos de la crisis. La moratoria de pagos y la quiebra del sistema bancario griego pueden generar perdidas de capital en la banca europea y americana. La sequia de crédito y el pesimismo sobre lo que pueda ocurrir en otros países de la zona euro (España, Italia) pueden llevar a una recesión en Europa y a frenar la recuperación económica en Estados Unidos. En América Latina, el boom mas reciente podría llegar a su fin en lo que resta del 2012 y probablemente se observaría una desaceleración económica en este año y una caída del PIB en el 2013, seguida, probablemente, de una recuperación en los años posteriores. Este es un escenario pesimista, el cual debe de tomarse en cuenta para anticipar la política fiscal en caso de que se presente.

Como varios estudios del BID lo han mostrado, los países de la región se verían perjudicados por una crisis europea en forma diferente:

- Las economías más expuestas a la zona euro (Bolivia, Chile, Perú), podrían sufrir algo más que las expuestas a Estados Unidos (América Central, Colombia), o a Asia.
- Los países más dependientes de exportaciones de petróleo (Ecuador y Venezuela) podrían observar caídas de ingresos externos y fiscales, pues el precio del petróleo es sensible al ritmo de actividad económica en el mundo desarrollado.
- Los exportadores de otros *commodities*, como Argentina, Bolivia, Colombia, Perú y algunos países de América Central, dependerán más de cómo reacciona la economía de China, que ya anuncio un plan de inversiones públicas muy agresivo.

- Por la vía financiera sufrirán algo más los sectores bancarios vinculados directa o indirectamente a la banca de la periferia europea, particularmente, a la banca española: México, Perú, Uruguay, Chile y Argentina. Sin embargo, debe de tenerse en cuenta que las sucursales de la banca europea en la región presentan niveles de capital adecuados y se financian fundamentalmente con recursos domésticos.

Si bien América Latina se ha abierto más, tanto comercial como financieramente y por lo tanto, está más expuesta a choques externos, la vulnerabilidad a estos choques se ha reducido en muchos países debido a que las reformas financiera, cambiaria y fiscal, que los han vuelto más resistentes; y además los *"fundamentals"* (situación fiscal, balanza de pagos, crecimiento del PIB) han mejorado (aunque en unos pocos países la situación es delicada).

La regulación y supervisión bancaria y financiera han mejorado y los bancos centrales se han vuelto más independientes en la mayoría de países y se han fortalecido. Por otra parte, varios países de la región han adoptado regímenes cambiarios más flexibles. Sin embargo, países como Ecuador y El Salvador mantienen *de jure* "*hard exchange rate pegs*" y otros tienen *de facto* tasas nominales estables respecto al dólar, lo que los priva de políticas cambiarias y monetarias como instrumentos de estabilización. La dolarización bancaria/financiera ha declinado, aunque es todavía importante en algunos países.

Varios países de la región acumularon saldos importantes de reservas internacionales, que están disponibles como seguro contra "*sudden stops*" de flujos de capital y para apoyar políticas contracíclicas, o para prevenir la apreciación cambiaria.

Las reformas de la política fiscal y de las instituciones fiscales le han otorgado a la región más flexibilidad para realizar ajustes. Se adoptaron reglas fiscales en muchos países y marcos fiscales de mediano plazo y se reformaron algunos procedimientos presupuestales.

Al analizar la información sobre indicadores económicos y fiscales del 2011 (cuadro 2.1.), se observa en primer lugar que el crecimiento económico ha sido relativamente elevado en casi todos los países (las excepciones son El Salvador, Honduras y Guatemala). Los balances en cuenta corriente no son, sin embargo, satisfactorios y en algunos casos los déficits son elevados. En cuanto al balance fiscal primario, unos pocos países muestran una situación de balance primario negativo.

CUADRO 2.1
AMÉRICA LATINA: INDICADORES ECONÓMICOS Y FISCALES.
2011

| País | Crec. PIB (Porcentaje) | Balance Cuenta Corriente (Porcentaje PIB) | Balance Primario (Porcentaje PIB) | Deuda Bruta/PIB |
|---|---|---|---|---|
| Argentina | 9,2 | -0,2 | -0,4 | 44,1 |
| Bolivia | 5,1 | 2,2 | 2,1 | 32,9 |
| Brasil | 2,7 | -2,1 | 3,1 | 66,2 |
| Chile | 5,9 | -1,3 | 1,8 | 9,9 |
| Colombia | 5,9 | -2,8 | 0,7 | 34,7 |
| Ecuador | 7,8 | -0,3 | -0,2 | 18,0 |
| México | 4,0 | -0,8 | -1,0 | 43,8 |
| Paraguay | 3,8 | -1,2 | 1,5 | 13,7 |
| Perú | 6,9 | -1,3 | 3,0 | 21,6 |
| Uruguay | 5,7 | -2,2 | 2,1 | 54,2 |
| Venezuela | 4,2 | 8,6 | -3,7 | 45,5 |
| Costa Rica | 4,2 | -5,2 | -1,9 | 30,8 |
| El Salvador | 1,4 | -5,9 | -1,9 | 50,8 |
| Guatemala | 3,8 | -2,8 | -1,3 | 24,1 |
| Honduras | 3,6 | -8,6 | -6,1 | 28,1 |
| Nicaragua | 4,7 | -17,8 | 1,9 | 72,0 |
| Panamá | 10,6 | -12,7 | 0,1 | 37,8 |
| Republica Dominicana | 4,5 | -7,9 | -0,4 | 29,3 |

Fuente: Fiscal Monitor, IMF.

Obviamente, en el tema fiscal importa más lo sucedido en los últimos 3-5 años, es decir, la tendencia. La relación deuda/PIB refleja esta tendencia y es importante además para determinar en qué medida pueden responder los países a un nuevo choque mediante políticas contracíclicas (tema que se discute más ampliamente en la sección que sigue). Esta relación declinó fuertemente entre el 2003 y el 2007 para el agregado regional, pero en varios países volvió a aumentar con la expansión fiscal de 2008 y 2009. Hoy pocos países pueden afirmar que están en una situación de solvencia "segura".

## 2.2 ESPACIO PARA POLÍTICAS FISCAL, MONETARIA Y CAMBIARIA CONTRACICLICAS EN CASO DE OTRO CHOQUE EXTERNO

Lamentablemente, son pocos los países de América Latina que se encuentran en una situación en la cual pueden adoptar políticas contracíclicas fuertes en el corto plazo para protegerse de un nuevo choque externo en 2012.

El espacio para adoptar políticas monetarias y cambiarias es reducido, las tasas de interés son menores que las de finales del 2008 y en algunos países las presiones inflacionarias son fuertes.

En países con flexibilidad cambiaria, la política cambiaria es una opción contracíclica; en otros modificar el régimen cambiario es una alternativa. Aun cuando el régimen cambiario no es una restricción, la depreciación del tipo de cambio no es una opción si los descalces de moneda son importantes (lo que se ha llamado en la literatura como"el miedo de flotar").

Con respecto a la contraciclicalidad de la política fiscal, hay que mencionar que el historial Latinoamericano no es bueno

al respecto, aunque mejoro durante la última década. Diversos estudios muestran que las políticas fiscales en América Latina fueron procíclicas[3] en el período 1960-1999 y también durante el boom 2003-2009, aunque en un tercio de los países de la región este comportamiento cambió, pues implementaron políticas contracíclicas en la última década.[4] Frankel *et al* (2011) muestran que este cambio probablemente se origino en mejoras institucionales.[5] Además, la prociclicalidad en América Latina ha sido sin embargo menor que en otras regiones, como Asia, África, o algunos países europeos.

La prociclicalidad de la política fiscal en la región puede en parte explicarse debido a la dependencia de exportaciones de *commodities*, dependencia que además ha aumentado. Con la mayor apertura comercial, los países de la región son cada vez más exportadores de *commodities*. Con los aumentos de precios de estas *commodities*, los ingresos y los gastos públicos aumentan y lo contrario ocurre con las caídas de precios.

El acceso al crédito externo puede contribuir también en parte a explicar este comportamiento: con las caídas en precios y las reducciones en las tasas de crecimiento económico, los países tienen

3 Como observación al margen, es importante resaltar que medir la prociclicalidad con base en el indicador de balance fiscal no es correcto. Es preferible estimar el balance primario excluyendo los ingresos por *commodities*, o bien estimar el balance estructural. Cuando se toman en cuenta solo las cifras de balance fiscal, las políticas parecen anticíclicas, pero una vez que se estima el balance primario, excluyendo los ingresos por *commodities*, o se estima el balance estructural, se pone en evidencia claramente la prociclicalidad de la política fiscal.

4 En el Working Paper de Frankel *et al* (2011), se muestra que de 18 países de América Latina examinados, 6 adoptaron políticas contracíclicas en el periodo 2000-2009: Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, El Salvador y Paraguay.

5 Estos autores construyeron un Índice de Calidad Institucional (basado en variables como el riesgo para las inversiones, la corrupción política, la fortaleza e imparcialidad del sistema legal y la calidad de la burocracia y encontraron que este índice estaba estrechamente asociado con el desarrollo de políticas contracíclicas.

menor disponibilidad de crédito externo para responder de forma contracíclica (las fuentes externas se secan) y lo contrario ocurre en los *booms*. Una posible solución a este problema consistiría en crear fondos de estabilización, que vuelven a la economía menos vulnerable a los choques externos.

El alto costo de endeudarse representa una restricción adicional a la política fiscal contracíclica, pues los *spreads* aumentan rápidamente cuando se presenta una crisis internacional; la alternativa en este caso es financiarse con reservas acumuladas. Hay dos formas de acumular reservas, una por medio del gobierno y la otra por el banco central. Es preferible acumularlas por medio del gobierno, ya que no es recomendable que el banco central emita deuda con el gobierno para financiar la política contracíclica de este.

Un elemento adicional que refuerza la prociclicalidad fiscal en América Latina es la existencia de ingresos con destinación específica, incluyendo las transferencias a los gobiernos subnacionales de un porcentaje de los ingresos. Estas reglas fijas hacen que cuando aumentan los ingresos, también lo hagan los gastos. Otros factores mencionados en la literatura incluyen la falta de profundización financiera y las distorsiones políticas.

Por último, debe señalarse que los estudios empíricos a la fecha encuentran que la política fiscal en la región no parece haber estado vinculada con la adopción de reglas fiscales; estas no parecen haber afectado el comportamiento fiscal (el tema de las reglas fiscales y su uso en la región se discutirá en la sección siguiente). La existencia de reglas fiscales inadecuadas puede ser parte de la explicación.

La política fiscal tampoco parece estar vinculada con la existencia de fondos financiados con ingresos provenientes de recursos naturales. Algunos países los han establecido, como México,

Venezuela (petróleo) y Chile (para el cobre primero, y luego se convirtió en un fondo de estabilización macroeconómica).[6]

Del cuadro 2.1. puede concluirse preliminarmente que el espacio para políticas fiscales contracíclicas es en la actualidad menor que en la crisis anterior y debe por lo tanto usarse con más cautela. La relación deuda/PIB es alta en varios países y si no se han acumulado reservas internacionales, estos difícilmente podrán adoptar políticas contracíclicas efectivas. Los países con una situación fiscal frágil no poseen de mucho espacio fiscal, aunque pudieran disponer de espacio macroeconómico.

Por otra parte, estudios realizados para América Latina muestran multiplicadores fiscales relativamente pequeños, lo que obliga a considerar muy seriamente en qué sectores se debe gastar más durante la parte baja del ciclo: la literatura sugiere gastar en sectores donde la propensión a consumir es más alta, la propensión a importar es más baja, el gasto es generalmente por una sola vez por un período corto, etc. Uno de los problemas actuales de América Latina, que se generó en la pasada crisis, es que en varios países aumentó el gasto en tipos de gasto permanente, lo que va a restringir la posibilidad de adoptar políticas contracíclicas en el futuro.

Existe también la posibilidad de adoptar otros tipos de medidas contracíclicas, como las de facilitar el crédito al sector privado, que fueron aplicadas en algunos países desarrollados y han sido relativamente exitosas, porque los mercados de crédito acostumbran a secarse cuando se ocurren las crisis.

El último tema que deseo tratar aquí es el del sesgo al déficit, que es también común en la región. El sesgo hacia el déficit fiscal afecta la sostenibilidad fiscal. Como menciona Wiplosz (2012), cuando

6 Colombia, con la ley de la regla fiscal del año 2011 creó un fondo de estabilización, que no ha empezado a operar. Perú y Panamá por su parte han empezado a considerar la creación fondos soberanos.

se habla de sostenibilidad fiscal se piensa en términos de horizontes relativamente largos y se espera que para mantener la sostenibilidad se deben observar superávits fiscales durante aproximadamente la mitad de los años de este horizonte y en la otra mitad se presenten déficits.

En América Latina los déficit fiscales han sido prácticamente permanentes. Aunque esto no es un consuelo para la region, el problema del sesgo al déficit es también muy serio en los países europeos y en Estados Unidos. Charles Wiplosz, en un estudio reciente sobre el tema de las reglas fiscales,[7] examinaba el número de años en que se había presentado déficits en países europeos y mostraba como en Italia y Portugal, entre 1960 y 2011, en todos los 42 años se observaron déficits fiscales; y el porcentaje de años en que se habían presentado déficits era de 96 por ciento en Bélgica, 78 por ciento en España, 80 por ciento en Irlanda y Grecia y 92 por ciento en Estados Unidos. Son pocos los países que presentaron déficits en menos del 50 por ciento de los años: Suecia, Nueva Zelandia, Noruega, Finlandia y Dinamarca.

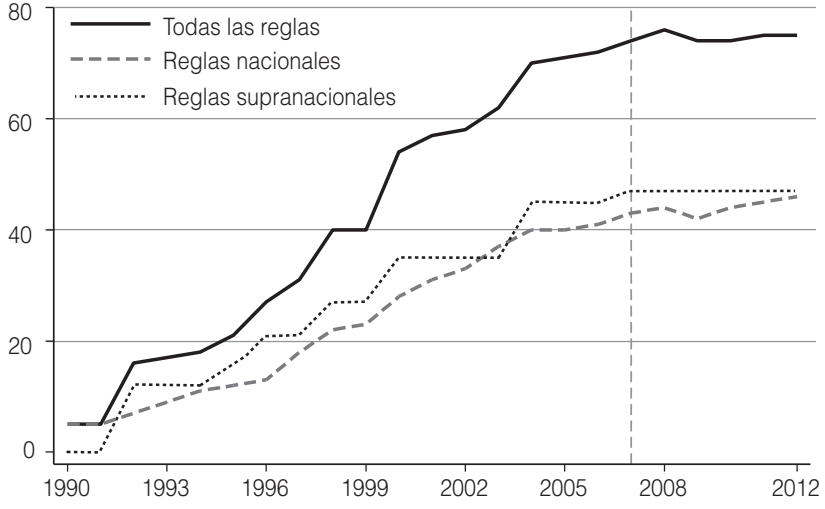
Los déficits fiscales en países europeos pudieron sostenerse mientras las economías no sufrían choques importantes. Obviamente, los países de mayor nivel de desarrollo pueden sostener niveles de deuda pública más elevados que los de América Latina, pero la crisis europea ha mostrado que aun en estos países hay límites que no deben sobrepasarse. Para corregir el problema del sesgo al déficit las reglas fiscales pueden ayudar, aunque solo en contextos de institucionalidad fuerte.

7 Ver Wiplosz (2012).

## 2.3 REGLAS FISCALES: VENTAJAS Y DESVENTAJAS Y SU UTILIZACIÓN A NIVEL INTERNACIONAL

Antes de discutir el tema de las reglas fiscales, quisiera presentar información cuantitativa que refleja el boom de adopción de reglas fiscales a nivel internacional. Hay 80 países que en la actualidad disponen de reglas fiscales. El número de reglas ha seguido aumentando sobre todo en países con reglas nacionales (gráfico 2.1.). Con respecto a las reglas supranacionales (Unión Europea, CEMAC, unión de países del Caribe, entre otros), su crecimiento parece haberse estabilizado en el año 2007. El boom de reglas se observa más en los países emergentes, excepto en los de bajos ingresos (gráfico 2.2). En los países avanzados se observa una tendencia a declinar desde 2005, pero un ligero aumento en los últimos 3 años.

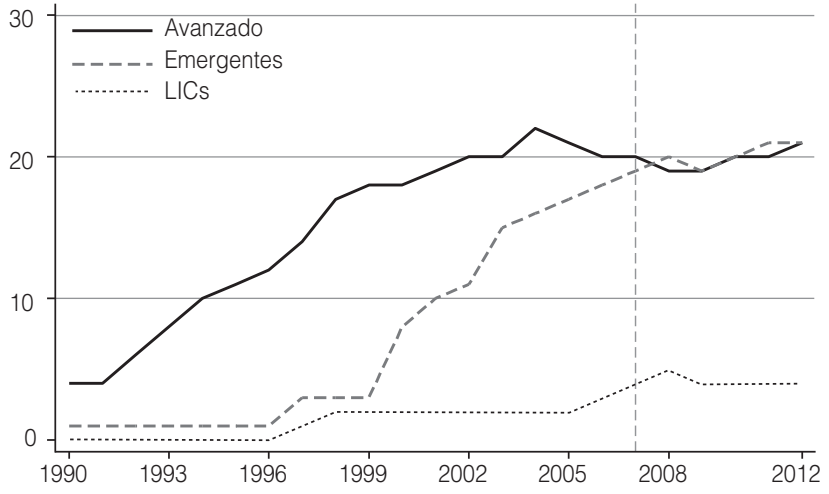
GRÁFICO 2.1
NÚMERO DE PAÍSES CON REGLAS FISCALES




Fuente: Schaechter, A. *et al*, 2012, "Fiscal Rules in Response to the Crisis-Toward the "Next-Generation" Rules. A New Dataset," IMF Working Paper.

GRÁFICO 2.2

NÚMERO DE REGLAS FISCALES NACIONALES POR TIPO DE ECONOMÍA




Fuente: Schaechter, A. *et al*, 2012, "Fiscal Rules in Response to the Crisis-Toward the "Next-Generation" Rules. A New Dataset," IMF Working Paper.

La mayoría de países tienen más de una regla fiscal en la actualidad. El número promedio de reglas fiscales aumentó de 1,5 a 1,8 entre 1997 y marzo de 2012. Es común tener 2 reglas, particularmente en Europa, América Latina, Australia y algunos países de África. La tendencia a adoptar múltiples reglas refleja:

- La introducción de reglas supranacionales (que comprenden usualmente dos reglas, excepto para los países de CEMAC).
- En el caso sobre todo de economías emergentes, debido a las limitaciones encontradas al operar con una sola regla. Por ejemplo, las reglas de deuda, aunque estrechamente vinculadas con objetivos de sostenibilidad, no proveen suficiente orientación operacional. Ello llevo a países como Finlandia, Lituania, Namibia y Polonia a complementarlas posteriormente con reglas de gasto o de balance fiscal.[8] O si se tiene

8 Sin embargo, cerca del 40 por ciento de países que adoptaron reglas nacionales a partir del 2000, adoptaron dos reglas desde el comienzo.

una regla de gasto, pero no de ingreso, no se estará controlando necesariamente el endeudamiento.

Las reglas nacionales se han concentrado en reglas de gasto y de balance fiscal. Las primeras se aplican sobre todo para el gobierno central y las segundas para el gobierno general (incluyendo gobiernos subnacionales). En las reglas supranacionales hay una mayor concentración en reglas de deuda, aplicadas al gobierno general.

Pasemos muy rápidamente a definir lo que se entiende por "regla fiscal" y resumir brevemente las ventajas y desventajas de las diversas reglas. Una definición aceptada de regla fiscal es la de ser una restricción permanente sobre la política fiscal, definida típicamente en términos de un indicador de desempeño fiscal agregado.

Las reglas pueden aumentar la credibilidad de las políticas del gobierno, conteniendo el sesgo hacia los déficit, reduciendo la prociclicalidad de la política fiscal, sirviendo como señal al mercado de las intenciones del gobierno y reduciendo los costos de endeudamiento y la variabilidad del PIB.

Sin embargo, las reglas pueden inducir rigidez en la política fiscal (prociclicalidad), proveer incentivos a adoptar medidas de baja calidad o no ortodoxas para alcanzar las metas fiscales y llevar a la utilización de contabilidad creativa.[9]

9 Ejemplos de contabilidad creativa son: reclasificar los gastos corrientes como gastos de capital, utilizar entidades por fuera del presupuesto para realizar operaciones fiscales –incluyendo empresas públicas, que pueden realizar operaciones cuasifiscales no cubiertas por la regla–, utilizar instrumentos de deuda no incluidos en los límites de deuda, o acumular deuda con proveedores para alcanzar metas fiscales definidas en base de caja. Grecia, en lugar de tener una relación deuda/PIB de 100 por ciento, como se creía hace unos años, tiene ahora una relación de 220 por ciento, en gran parte atribuible a la contabilidad creativa.

Las reglas fiscales pueden ser consideradas como "cortinas de humo" si no existe el compromiso político con la responsabilidad fiscal. Incluso, se señala, si hay compromiso político, las reglas no serían necesarias. Las reglas (y las leyes de responsabilidad fiscal) requieren un amplio consenso político, y no constituyen un substituto para el compromiso de los agentes públicos, como lo son el Congreso y el Ejecutivo. Las reglas no compran credibilidad. Esta depende del consenso en la sociedad para adoptar políticas fiscales prudentes. Si hay consenso la regla se cumple, o la política se adopta, incluso sin necesidad de regla. Pero, como señalan Braun y Gadano (2007), las reglas (y las LRFs) pueden simplemente constituir un vehículo para construir consensos sociales en torno a la importancia de la disciplina fiscal.

Varias son las propiedades deseables de una regla fiscal

- Debe estar bien definida (incluir un glosario de conceptos).
- Debe tener una cobertura completa de la variable fiscal a controlar (cubriendo todas las operaciones fiscales y cuasifiscales[10] relevantes) y en lo posible cobertura institucional del sector público no financiero (SPNF), o como mínimo del gobierno general (GG).
- Debe ser simple y transparente (de allí la necesidad de incluirlas en, o acompañarlas de, una ley de transparencia y responsabilidad fiscal -LRF). Las LRF ayudan a hacer cumplir las reglas fiscales, al volver más transparente las cifras y al agregar la supervisión externa por un ente independiente, que vela por su cumplimiento.
- Debe ser obligatoria, e incorporar un alto costo para el Ejecutivo por no cumplirla, así como mecanismos de adopción de acciones correctivas. Deben asegurar la adopción de un régimen creíble y aplicable de penalizaciones, con altos

10 Debe cubrir todos los fondos y gastos extra presupuestarios, gastos que son muy comunes en América Latina.

costos políticos, administrativos y legales (como por ejemplo, la congelación de salarios o la suspensión de transferencias a gobiernos locales).

- Debe buscar reducir la prociclicalidad de la política fiscal, permitiendo la operación de estabilizadores automáticos durante la fase de desaceleración económica. Sin embargo, lamentablemente, aquellas reglas que se ajustan **por el ciclo** económico son de cálculo engorroso y manipulables y las aplicables **para el ciclo** permiten discrecionalidad en fechar el ciclo.
- Debe incluir cláusulas de escape, las que deben definirse claramente y ser de aplicabilidad muy estrecha (como por ejemplo, cuando existen choques externos muy fuertes o desastres naturales). Además, debe someterse a la validación por algún órgano independiente que la economía se encuentra en una situación en que la regla puede dejar de aplicarse.

Otra recomendación al adoptar reglas fiscales es que no se debería formular una regla muy exigente como punto de partida, ya que esta podría terminar siendo ignorada apenas ocurra un choque (que genere una recesión o una desaceleración económica). Es preferible partir de una regla simple, que funcione, y fortalecer el marco gradualmente, a no tener marco alguno.

Así mismo, en países en que se requiere una importante consolidación fiscal, no es factible la adopción temprana de una regla numérica. Es decir, en países donde la deuda es alta y hay déficit importantes, introducir una regla no será útil para generar credibilidad fiscal, ya que hay un alto riesgo de que no se cumpla. La recomendación usual es que cuando se está en esa situación, la regla se adopte una vez el proceso de consolidación ha avanzado.

Como muestra la tabla 1, no hay sin embargo regla perfecta; existe un *trade-off* entre simplicidad, operacionalidad y evitar la manipulación y reglas que incentiven o permitan la contraciclicalidad en la política fiscal.

TABLA 2

VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE LOS DIFERENTES TIPOS DE REGLAS FISCALES

| Tipo de Regla Fiscal | Ventajas | Desventajas |
|---|---|---|
| Deuda | • Vínculo directo con sostenibilidad de deuda<br>• Fácil de comunicar y monitorear | • No provee una clara orientación operacional en el corto plazo, pues el impacto de las políticas es limitado y no inmediato<br>• Puede ser procíclica<br>• Puede cumplirse utilizando medidas temporales (por ej. transacciones "bajo la línea")<br>• Puede afectarse por desarrollos por fuera del control del gobierno |
| Balance fiscal | • Clara orientación operacional<br>• Vínculo estrecho con sostenibilidad de deuda<br>• Fácil de comunicar y monitorear | • No dispone de elementos de estabilización económica (puede ser procíclica)<br>• Puede afectarse por desarrollos por fuera del control del gobierno (por ej. una fuerte caída en el producto) |
| Balance estructural | • Relativamente clara orientación operacional<br>• Vínculo estrecho con sostenibilidad de deuda<br>• Función de estabilización económica (esto es, tiene en cuenta los choques)<br>• Permite tener en cuenta factores temporales y por una sola vez | • Corrección por el ciclo es complicada, especialmente en países que están pasando por cambio estructurales<br>• Requiere predefinir factores temporales y por una sola vez, para evitar su utilización discrecional<br>• Su complejidad dificulta la comunicación y el monitoreo |
| Gastos | • Clara orientación operacional<br>• Permite la estabilización económica<br>• Puede orientarse a modificar el tamaño del gobierno<br>• Relativamente fácil de comunicar y monitorear | • No vinculada directamente a la sostenibilidad de la deuda, pues no se restringe el ingreso<br>• Puede conducir a cambios indeseados en la distribución del gasto si para cumplir la regla se desplaza el gasto hacia categorías no cubiertas por esta |

| | | |
|---|---|---|
| Ingresos | • Puede orientarse a modificar el tamaño del gobierno<br>• Puede mejorar la política y la administración tributaria<br>• Puede prevenir gasto procíclico (reglas que restrinjan el uso de ingresos extraordinarios) | • No vinculada directamente a la sostenibilidad de la deuda, pues no se restringe el gasto (excepto reglas restringiendo uso de ingresos extraordinarios)<br>• No dispone de elementos de estabilización económica (puede ser procíclica) |

Fuente: Schaechter, A. *et al*, 2012, "Fiscal Rules in Response to the Crisis-Toward the "Next-Generation" Rules. A New Dataset," IMF Working Paper.

Ponderando ventajas y desventajas, se cree que la utilización del concepto de balance estructural (BE) es la mejor medida en términos de incentivar la contraciclicalidad. El balance estructural permite que operen los estabilizadores automáticos y que se mantenga el nivel de gasto, aunque es posible que una recesión económica obligue a gastar más de lo que dice la regla del balance. Para ello es importante agregar una cláusula de escape o una regla que permita gastar un poco más en tiempos de recesión; esta cláusula de escape complementaria puede ayudar a fortalecer la regla de balance estructural.

El principal problema con el balance estructural es su dificultad de monitorear y de estimar, así como la posibilidad de ser manipulado. A pesar de ello, es una medida que debería empezar a utilizarse por los países, incluso si no se adopta como regla. Desde hace unos cuatro años el cálculo de balances cíclicamente ajustados o balances estructurales se ha popularizado a nivel internacional. Aún cuando se presenten errores y enfrente riesgos de manipulación, su cálculo da una mejor idea de cuál es la situación fiscal del país, ayudando así a determinar si el gobierno está aplicando una política fiscal procíclica o anticíclica.

Las otras reglas fiscales tienen el problema que no tienen una adecuada relación con la sostenibilidad de la deuda, o que no son contracíclicas.

Debido a que no hay regla fiscal perfecta, es conveniente adoptar, complementariamente, reglas de procedimiento. Estas definen quién tiene la autoridad para hacer qué durante el proceso presupuestario. Generalmente, cuando se delega autoridad al Ministro de Hacienda, la situación fiscal puede mejorar con mayor facilidad que cuando la autoridad está más dispersa. Las normas que hacen más transparentes las finanzas, así como la adopción de adecuados sistemas de gestión financiera pública, donde todos los recursos se incluyan en el presupuesto y se contabilicen adecuadamente, son también convenientes para el cumplimiento de las reglas.

## 2.4 REGLAS FISCALES EN AMÉRICA LATINA

A continuación se presenta un resumen muy breve de las reglas fiscales adoptadas en América Latina:

- En Argentina, desde el 2009 las reglas fiscales y la LRF fueron *de facto* suspendidas.
- En Brasil existe una "regla de oro", limites para los gastos de personal y limites al endeudamiento público para cada nivel de gobierno. Existen clausulas de escape y sanciones, tanto institucionales (para el nivel subnacional –Estados, Distrito Federal, Municipios) como personales, por incumplimiento de la regla.
- En Chile se ha adoptado una regla de balance estructural. Hay clausula de escape desde 2011, pero no hay sanciones por incumplimiento de la regla.
- Colombia tiene dos reglas, una de crecimiento del gasto corriente y una adoptada recientemente de BE que se complementa con un factor de incremento del gasto durante las desaceleraciones. Existen clausulas de escape. No hay sanciones por incumplimiento de las reglas. Hay además varias reglas para los gobiernos subnacionales.

- En Ecuador desde 2010 existe la regla de que el gasto permanente debe ser menor o igual al ingreso permanente. No hay sanciones por incumplirla.
- Costa Rica dispone de una regla de oro. No hay sanciones por incumplirla.
- En México aplica una regla de presupuesto balanceado en base caja para el gobierno federal y las empresas publicas importantes. Existe cláusula de escape, así como sanciones por incumplimiento.
- En Panamá se aprobó una regla fiscal en 2008 y se modificó en junio del 2009 para enfrentar la crisis internacional. Se incluyeron clausulas de escape y sanciones institucionales por incumplimiento.
- En Perú existen un número de reglas para el crecimiento real del gasto, el balance fiscal y la deuda. Ellas varían en términos de ámbito y cobertura. A nivel subnacional existen al menos 8 reglas.

Son varias las debilidades de las reglas fiscales. Con excepción de Chile y Colombia, las reglas adoptadas son, por lo general, rígidas y dificultan la posibilidad de implementar políticas contracíclicas. Este es un factor que ha llevado a cambiarlas, a eliminarlas, o a cambiar la meta, lo que reduce en algo su credibilidad. Sin embargo, en la mayoría de países se tienen cláusulas de escape, verificadas por un órgano externo, lo que ayuda a mantener la credibilidad de la regla y la reputación de la gestión fiscal.

La existencia de reglas de todo tipo (de gasto, de deuda, de balance fiscal, de balance estructural,"reglas de oro"–los gastos corrientes no pueden financiarse con deuda, entre otras) y la multiplicidad de reglas en algunos países, evidencia falta de claridad sobre las ventajas y desventajas de cada una.

La cobertura institucional de las reglas no es la deseable. La mayor parte de las reglas cubren tan solo al gobierno central; en muy pocos países se considera al gobierno general, y tan solo en uno de ellos se cubre al sector público no financiero.

El monitoreo del cumplimiento de las reglas es inadecuado, particularmente en relación a las reglas aplicadas a gobiernos subnacionales. Es difícil obtener información oportuna y completa en estos casos.

Lo preocupante es, sin embargo, que en algunos países las reglas se ignoren con pocas consecuencias[11]. Las sanciones por incumplimiento de las reglas son generalmente leves, inexistentes o no se aplican (o aplican tan solo a nivel subnacional), lo cual es lamentable; Brasil es un ejemplo en donde las sanciones son fuertes (existen incluso sanciones penales) y donde las reglas se han cumplido. Ahora bien, lo importante no es tanto el grado de gravedad de la sanción, sino que esta se aplique.

Cuando no se contemplan sanciones legales, puede sin embargo producirse efectos importantes de carácter reputacional si la prensa y el Congreso comunican ampliamente el incumplimiento. Al gobierno y al ministro de hacienda turno debe importarle mucho si la prensa informa ampliamente acerca del incumplimiento de las metas.

Con algunas excepciones, los procedimientos que definen cómo proceder en caso de incumplimiento son vagos. En países desarrollados en donde existen esos procedimientos, se establecen plazos de 2-3 años para retornar a la meta fiscal originalmente establecida. En algunos países como Alemania y Suiza, las normas son incluso más drásticas: en una cuenta especial se contabiliza el desvío de la meta y se da cierto plazo a fin de compensar completamente el desvío en que se ha incurrido. Es decir, si el desvío

11 Este no es un fenómeno único de América Latina; ha ocurrido frecuentemente en los países de la Union Europea.

equivale al 5 por ciento del PIB, debe compensarse en el futuro generando superávits acumulados de esa magnitud.

También debe mencionarse el tema del cumplimiento de la regla ex ante y su cumplimiento ex post. En pocos países es obligatorio cumplir la regla ex post. En ellos esto genera un marcado estrés al final del año para evitar incumplir la regla y lleva a la toma de decisiones asignativas ineficientes. Por otro lado, la obligación de cumplir las reglas tan solo ex ante lleva a que a menudo no se cumplan ex post. Debe encontrarse una salida a la necesidad de cumplir la regla ex post y simultáneamente evitar que en los últimos meses del año se tomen medidas de asignativas ineficientes, tales como recortar por igual el presupuesto a todas las dependencias públicas, o bien detener las inversiones.

## 2.5 REFLEXIONES FINALES

Si bien América Latina se ha abierto más, tanto comercial como financieramente y por lo tanto, está más expuesta a choques externos, la vulnerabilidad a estos choques se ha reducido en muchos países, debido a que las reformas (financiera, cambiaria y fiscal) los han hecho más resistentes; y además los *"fundamentals"* (situación fiscal, balanza de pagos, crecimiento del PIB, nivel de reservas internacionales) han mejorado (aunque en unos pocos países la situación es delicada). Sin embargo, la dependencia de la región de las exportaciones de *commodities* ha aumentado en las últimas décadas, lo que obliga a profundizar las reformas que apunten a reducir aun más la vulnerabilidad a estos choques.

La predominancia de políticas procíclicas en la región se está reduciendo, pero todavía es importante. La dependencia de los ingresos por exportaciones de *commodities* es un factor que puede explicar en parte el que la región continúe aplicando políticas anticiclicas. Otros factores mencionados en la literatura son el acceso

imperfecto a los mercados internacionales de crédito, la falta de profundización financiera, distorsiones políticas y significativa rigidez en los gastos, resultante en gran medida de la importancia en la región de las destinaciones especificas de los ingresos.

Una de las medidas que ayudaría a reducir la prociclicalidad, recomendada por Frankel *et al* (2011), es la mejora del acceso al crédito en tiempos de crisis (incluyendo el crédito de entidades multilaterales). La creación de fondos de estabilización también puede contribuir a hacer a las economías menos vulnerables a los choques externos.

Los autores mencionados encontraron que un grupo de 6 países de la región paso a aplicar políticas anticíclicas en la última década, hecho que encontraron que esta correlacionado con las mejoras institucionales en esos países.

El problema de sesgo al déficit sigue persistiendo en la región y debe corregirse. La adopción de reglas y metas fiscales adecuadas puede ayudar a corregirlo, así como corregir el problema de prociclicalidad en la política fiscal.

Sin embargo, en la mayoría de los países de la región que tienen o han utilizado reglas, estas y sus metas se han cambiado frecuentemente. Ello puede explicarse parcialmente por la selección inadecuada de las reglas, y también porque no se hacen cumplir, o no existen sanciones por incumplirlas.

La literatura esta convergiendo entonces hacia la conclusión de que tanto la prociclicalidad de la política fiscal como el no cumplimiento de las reglas se producen sobre todo en países donde la institucionalidad es débil (por ejemplo, en países donde el Ejecutivo puede modificar las leyes con frecuencia y facilidad, o cambiar las reglas sin que ello genere consecuencias) y por lo tanto los países deben orientar primero las reformas hacia el fortalecimiento de la institucionalidad, antes de adoptar reglas fiscales.

Como han señalado Braun y Gadano (2007), en contextos de débil institucionalidad, el incumplimiento de las reglas tiene efectos más graves, pues puede contribuir a deteriorar aun más el frágil entorno institucional que dificulta su eficacia.

Como se menciono antes, las reglas, para tener éxito, deben contar con un fuerte respaldo político; y si el respaldo a la disciplina fiscal existe, las reglas no parecerían necesarias. Sin embargo, como señalan Braun y Gadano (2007), las reglas (y las LRFs) pueden simplemente constituir un vehículo para construir consensos sociales en torno a la importancia de la disciplina fiscal; sin esos consensos, la sola presencia de las reglas no aseguraría esta disciplina.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Braun, Miguel y Nicolás Gadano (2007). ¿Para qué sirven las reglas fiscales? Un análisis crítico de la experiencia argentina, Revista de la CEPAL 91, abril.

Frankel, J., C. Végh, y G. Vuletin (2011). "On Graduation from Fiscal Procyclicality", NBER Working Paper No. 17619 (Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research).

International Monetary Fund (2009). *Fiscal Rules: Anchoring Expectations for Sustainable Public Finance,* Executive Board document (Washington, DC: International Monetary Fund).

Morón, E. (2010). "Descentralización y Desempeño a Nivel Subnacional: el Caso de Perú," mimeo (Lima: Universidad del Pacífico).

Schaechter, A., Kinda, T., Budina, N., and A. Weber (2012). "Fiscal Rules in Response to the Crisis-Toward the "Next-Generation" Rules. A New Dataset," IMF Working Paper forthcoming (Washington: International Monetary Fund).

Wiplosz, Charles (2012). Fiscal rules: theoretical issues and historical experiences, NBER Working Paper No. 17884.

# 3

# MESA REDONDA: CAMINOS HACIA LA DISCIPLINA FISCAL EN COSTA RICA ¿CON O SIN REGLAS DE RESPONSABILIDAD?

Rocío Aguilar, Luis E. Loría, Thelmo Vargas

**Luis Mesalles:** ¿Qué se entiende por ser responsable fiscalmente y porqué es importante para el país serlo?

**Thelmo Vargas:** En principio, si una sociedad le exige a su gobierno que supla una serie de servicios que cuestan, por ejemplo, un 20 por ciento del producto interno bruto, entonces debería estar dispuesta a pagar en tributos ese 20 por ciento. Esto es lo que opera en los mercados. Sin embargo, en el caso de las finanzas públicas conviene tener presente al menos tres peculiaridades. La primera, es que si bien como sociedad se puede estar de acuerdo en pagar el 20 por ciento, a nivel de contribuyente individual el deseo es que el pago recaiga sobre otros (a este fenómeno se le conoce como *free riding*) y esto ocurre porque no hay una correspondencia directa entre lo que un ciudadano paga en impuestos y lo que recibe en servicios públicos. El otro elemento a considerar, es que la definición de actividades o proyectos a emprender por el gobierno podría no corresponder con lo que la sociedad realmente quiere, toda vez que esa definición la toman políticos (electos) o burócratas (nombrados), quienes podrían anteponer sus intereses a los de los representados. En este caso algunos representados podrían negarse a cubrir el costo de todos esos servicios.

El tercero, es que no todo el gasto público tiene beneficios que se materializan en el año presupuestario. Algunos, los gastos de capital (inversiones en carreteras, edificios públicos, aeropuertos) tienen beneficios que sobrepasan el año económico, por lo que pueden financiarse con deuda, no necesariamente con impuestos del año corriente.

Lo anterior lleva a lo siguiente: la responsabilidad fiscal debería exigir que no se incurra en gastos corrientes por encima de los ingresos corrientes. En otras palabras, que no se pueda financiar gasto corriente con deuda, pues eso apareja una injusticia intergeneracional, en el tanto las futuras generaciones tendrán que pagar por beneficios que no recibieron. Esto en principio lo dice nuestra Carta Magna, y una Ley, pero de alguna forma los gobiernos han encontrado excusas para violarlo impúnemente.

**Rocío Aguilar**: El tema de la responsabilidad tiene, fundamentalmente, que ver con un conjunto de políticas, principalmente en la parte fiscal y, en lo medular, en el presupuesto, en el contenido de los ingresos y los gastos, y de cómo hacer que esa política sea sostenible en el mediano plazo contribuyendo con la estabilidad económica. O sea, cómo mantener niveles crecientes en la economía con niveles sostenibles de la deuda. Ese conjunto de políticas debe ser acompañado, definitivamente, de reglas fiscales, las cuales, me parece, se deben ir acoplando a las posibilidades y realidades de cada uno de los países. Sobre todo para hacer que las reglas no sean meras definiciones de carácter legal, sino que, efectivamente, puedan ser cumplidas. La claridad y la facilidad de esas reglas contribuyen muchísimo, pero aun va a contribuir más la responsabilidad que se tenga y la rendición de cuentas oportuna que se haga sobre esas reglas. Temas como la transparencia y la calidad de la información deben estar presentes en todos estos procesos de responsabilidad.

Normalmente el enfoque de evaluación de responsabilidad fiscal ha sido en materia presupuestaria y de la sostenibilidad de la deuda. Sin embargo, aspectos tan importantes como la calidad contable existente en el país, que es donde realmente se pueden estar reflejando los compromisos que se van adquiriendo, no puede quedar de lado. Esto porque los presupuestos no sólo pueden ser "maquillados", sino que podrían no estar reflejando ciertos impactos futuros. Así que, la responsabilidad tiene que ver con ese conjunto de políticas, pero, además, también con las acciones de una serie de actores, llámese Ministro de Hacienda, la Contraloría y, por supuesto, el Congreso.

**Luis E. Loría:** Es importante aclarar por qué se quiere hablar de reglas fiscales y de responsabilidad fiscal. No se pueden ver los problemas fiscales aislados de los otros problemas potenciales en el resto de la economía. Se puede observar en otros países, Costa Rica incluido, que al complicarse la situación fiscal, surgen también problemas monetarios, cambiarios y, eventualmente, también en la economía real, quiebras de empresas y aumento del desempleo. Es por eso que es importante estar atentos a los problemas fiscales.

En el caso de Costa Rica, hay problemas, serios y evidentes, en el tema del gasto público. Este crece sin límites y se dan problemas en los procesos de aprobación del presupuesto.[1] Por ejemplo, la Comisión de Asuntos Hacendarios de la Asamblea Legislativa aprueba el presupuesto, este después pasa al Plenario, que tiene un plazo definido para aprobarlo, y, si no se aprueba en ese plazo, entra en vigencia automáticamente. Actualmente, no existe un mecanismo que permita frenar un presupuesto que crece a ritmo acelerado. Además de ser un presupuesto que ha creciendo

1. Para un mayor detalle acerca de los procesos de aprobación presupuestaria, ver "Informe transparencia presupuestaria" (2003), disponible en: http://documentos.cgr.go.cr/content/dav/jaguar/documentos/ingresos/otros/informe_transperencia_presupuestaria_cr.pdf

agresivamente durante los últimos años, lo ha hecho de manera ilegal, ya que se ha financiado gasto corriente con deuda, a pesar de que el artículo 6 de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (LAFRPP), Ley N° 8131, lo prohíbe.[2] Textualmente, el artículo 6 de la LAFRPP dice:

> "ARTÍCULO 6.- Financiamiento de gastos corrientes
>
> Para los efectos de una adecuada gestión financiera, no podrán financiarse gastos corrientes con ingresos de capital."

Hablar de reglas de responsabilidad fiscal puede ser un tema nuevo en Costa Rica, sin embargo, estas son comunes en países que buscan garantizar un manejo sano y sostenible de sus finanzas públicas. Actualmente, existe un proyecto de Ley de Responsabilidad Fiscal en la Asamblea Legislativa, proyecto N° 17868, que está en la Comisión de Asuntos Hacendarios.[3] Definitivamente, este se podría mejorar para incorporar varios de los elementos expuestos por Israel Fainboim, en el capítulo anterior, pero ya el proyecto constituye una buena base para trabajar.

¿Por qué un proyecto tan importante para la sostenibilidad de las finanzas públicas de Costa Rica no está incluido en este momento en la agenda que impulsa el Gobierno? ¿Por qué el Gobierno, como parte de su Plan B, después del fracaso del proyecto de Ley de Solidaridad Tributaria, está considerando, exclusivamente, un conjunto de medidas, de muy de corto plazo, que, realmente, no van a contribuir a solucionar los problemas de fondo?

---

2. La LAFRPP se encuentra disponible en: http://www.pgr.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_repartidor.asp?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=47258&nValor3=73503&param2=2&strTipM=TC&lResultado=14&strSim=simp
3. El proyecto de Ley de Responsabilidad Fiscal, expediente N° 17868, se encuentra disponible en: http://www.infocom.cr/downloads/docs/Documentos%20para%20consulta/Proyecto%20Ley%20Responsabilidad%20Fiscal%20exp.%2017,868%203-11.pdf

**Luis Mesalles**: ¿Qué tipo de indicadores incluye ese proyecto? ¿En qué estamos pensando para Costa Rica, qué pueda ser aplicable?

**Luis E. Loría**: En setiembre de 2010, el proyecto de Ley de Responsabilidad Fiscal fue presentado ante la Oficina de Iniciativa Popular de la Asamblea Legislativa. Yo, personalmente, estuve a cargo de su redacción y lo entregué en el Congreso. Este incluye 3 reglas fundamentales:

1. Una regla de límite al endeudamiento público, para que se aplique una política de reducción de la deuda pública, hasta que la razón del saldo de la deuda pública total sobre el PIB se ubique en un máximo del 40 por ciento.

2. Una regla de límite al crecimiento anual del gasto primario, entendido como el gasto total del Gobierno Central excluidas las asignaciones destinadas al pago de deuda pública interna y externa. El proyecto establece un crecimiento máximo del gasto primario del 1 por ciento anual, en términos reales.

3. Una regla de superávit primario del 2 por ciento del PIB.

El proyecto, además, incorpora una cláusula de escape, de manera que, bajo condiciones económicas excepcionales, el resultado primario del Gobierno Central pueda llegar a un equilibrio primario, pero que, bajo ninguna circunstancia, pueda ser deficitario. También se prevé que, si en algún momento el gobierno no cumple con las metas numéricas de deuda o de superávit primario, existiría un plazo para ajustarlo, conforme a un plan que sería de cumplimiento obligatorio, para alcanzar, de nuevo, las metas numéricas.

Un componente muy importante de proyecto de Ley de Responsabilidad Fiscal lo constituyen las sanciones para los funcionarios que incumplen las reglas, las cuales están claramente establecidas. Las sanciones se aplican, no sólo a quienes incumplan

las tres nuevas reglas, sino también a quienes incumplan los otros artículos que establece la Ley de Presupuestos, incluyendo el que prohíbe financiar gasto corriente con deuda (artículo 6, citado arriba). La falta de sanciones en la LAFRPP es, en mi opinión, la razón principal por la cual el Gobierno ha presentado, durante los últimos años, presupuestos ilegales, violando, de manera reiterada, la legislación vigente, tal y como lo han denunciado la Contraloría General de la República y los diputados de la Comisión de la Comisión de Control del Ingreso y Gasto Públicos.[4]

**Luis Mesalles**: En un momento con un déficit de la magnitud que tiene Costa Rica actualmente, es difícil pensar en ese tipo de reglas. Si la regla es que la deuda sobre PIB no sobrepase el 40 por ciento, de acuerdo con las proyecciones actuales ese límite se alcanzaría en dos o tres años. Pretender tener un superávit primario del 2 por ciento, cuando ahora se tiene un déficit primario cercano al 2 por ciento, lo que implica un ajuste de 4 por ciento. Para cumplir con estas reglas, por lo tanto, debemos establecer, como país cuál es el nivel de gasto público, así como verificar la calidad del servicio obtenido va de acuerdo. ¿Convendría también incorporar algún tipo de regla sobre el nivel de carga tributaria o de gastos como porcentaje del PIB?

**Thelmo Vargas**: Sí, en realidad se habla de "reforma fiscal" de manera imprecisa. Lo fiscal es como una tijera, que tiene dos partes: la relativa a los ingresos y la de los gastos. Si una reforma se refiere a lo primero, debe llamarse reforma tributaria. Si, además, no tiene un propósito racionalizador de ella, sino que sólo persigue

4. Ver "Informe Técnico: Proyecto de Ley de Presupuesto de la República 2012", Contraloría General de la República (2011), disponible en: http://documentos.cgr.go.cr/content/dav/jaguar/documentos/Presupuestos/Proyectos_Ley/2009/IT2012.pdf También, ver "Dictamen negativo de mayoría: Liquidación del Presupuesto Ordinario y Extraordinarios de la República para el ejercicio económico del 2010", Comisión Permanente Especial de Control del Ingreso y Gasto Públicos (2011), disponible en: http://www.elfinancierocr.com/accesolibre/2011/agosto/28/informepresupuesto.pdf

aumentar los ingresos, o carga tributaria, entonces debería llamarse paquete fiscal. Para mí es muy importante tratar el tema del gasto, porque poco sentido tiene darle al gobierno todo lo que pida en recursos financieros sin pedirle cuentas de en qué lo gasta. Es necesario que en esta materia el gobierno opere con indicadores de logros de al menos los principales programas públicos. Esos indicadores deberán mostrar lo que logra, el precio unitario de ello y los beneficiarios de esos gastos. O sea, hay que controlar gasto.

En la actualidad el déficit fiscal de Costa Rica es un tanto elevado y el endeudamiento público relativamente bajo. Por eso, podría pensarse en una transitoriedad de unos 4 ó 5 años, a partir de ahora, para nivelar ingresos corrientes con gastos corrientes y, si la calidad e incidencia de los gastos públicos lo justifican, podría pensarse en elevar la presión tributaria en lo necesario para alcanzar ese equilibrio.

**Luis Mesalles**: Doña Rocío usted habló de la calidad contable. Ya que estamos hablando de números, ¿está tan mal la calidad contable en el sector público?

**Rocío Aguilar**: Efectivamente la contabilidad nacional es fundamentalmente sobre la base de caja, esto a pesar de los cambios previstos en la Ley de Administración Financiera hace algunos años (2001). Se ha intentado adoptar las normas internacionales de contabilidad del sector público, pero cada vez que se quiere poner en operación dichas normas, mediante un decreto, se pospone la entrada en operación.

Con respecto al Proyecto de Responsabilidad Fiscal, me parece que, aunque pueda parecer muy interesante, este podría terminar siendo poco práctico, si no incluye la discusión de temas de carácter estructural. En ese sentido, hay dos temas que son fundamentales: Primero, el gasto primario, no sólo del Gobierno Central, sino todo el sector público ha venido creciendo de

forma exorbitante durante los últimos años. Esto se da en buena medida, producto de los problemas que se tienen en una materia tan sensible como es el empleo público y las remuneraciones, de las cuales se ha hablado de forma repetitiva, ya que se han convertido en gastos que crecen de manera automática, con independencia de lo que suceda con el presupuesto, con los ingresos o con la economía. Segundo, el diseño institucional. Ha habido un crecimiento del sector público desordenado. Existen más de 400 instituciones con regímenes jurídicos diferentes, cuya creación ha obedecido sobre todo a las modas de la época. Muchas de estas instituciones fueron creadas para salir del control del Gobierno Central, creando órganos desconcentrados. Se da una problemática muy seria, ya que se ha exportado un gasto administrativo, que antes estaba en el Gobierno Central, posiblemente con un mejor control, a una serie de instituciones que hoy día están desconcentradas, y lo que hacen es crecer en gasto administrativo, contrario a la intención original.

Si no se discuten esos temas a fondo difícilmente se podrá lograr "meter en cintura" a porcentajes o reglas como los mencionados. Si a esos temas no se les entra se va a terminar con una ley o un artículo, como el artículo 6 que hoy día tiene la Ley de Administración Financiera, y que se incumple.

El otro aspecto que es indispensable, está relacionado con la cobertura de la Ley de Administración Financiera. Cuando dicha ley se aprobó, solo quedaron excluidas la Caja Costarricense del Seguro Social, municipalidades y las universidades. Pero, con el paso de los años, y conforme fueron evolucionando, excluyeron más entidades del control de la Ley de Administración Financiera. Hoy día, la mitad del presupuesto está fuera de esa sombrilla. Por lo tanto, no puede haber una autoridad hacendaria que tenga la capacidad efectiva para comprometerse a ciertas reglas, ya que la mitad del gasto está fuera de su control. La Autoridad Presupuestaria, evidentemente perdió ese brazo largo,

precisamente en las instituciones donde el gasto está creciendo de manera más importante.

El déficit del Gobierno Central lo constituyen las transferencias. Si no existieran esas transferencias al resto del sector público, es decir, las descentralizadas, se terminaría más bien con superávit. En ese sentido, es la propia Asamblea Legislativa la que ha incumplido, al aprobar el presupuesto, en contra de lo previsto en artículo 6 ó con el artículo 43 de esa misma ley, que le impide por ley ordinaria generar gastos si no tiene efectivamente una fuente de ingresos.

**Thelmo Vargas**: Conviene aclarar que se recurre a indicadores de "caja" (o cash) en esta materia porque lo que realmente tiene importancia macroeconómica (sobre la inflación, los intereses, el PIB, el tipo de cambio, las reservas, etc.) son los ingresos y gastos efectivamente realizados, no los devengados. Sin embargo, sí procede llevar como indicadores adicionales lo devengado, porque podría ser que un gobierno logre "equilibrar" sus finanzas posponiendo compromisos ineludibles, como serían pagos a la seguridad social, reservas para prestaciones y hasta acumulando intereses. El indicador de devengado permite analizar la bondad de estas prácticas.

También conviene mencionar que lo usual en esta materia fue considerar que ningún ingreso debería tener gastos asignados, pues eso interfería con la flexibilidad que se requiere para "optimizar" los gastos públicos, según su importancia social. Pues bien, lo que la gente comprobó fue que no siempre el gobierno optimizaba el gasto y que muchas veces dedicó los recursos a financiar más plazas, más beneficios para los empleados públicos bajo convenciones colectivas cuyo contenido preciso ella no conocía, etc., y entonces pensó que mejor era dar destinos específicos a futuros impuestos. Por ejemplo, que los impuestos sobre los combustibles han de dedicarse sólo a financiar el mantenimiento vial, no

el costo de privilegios incorporados en convenciones colectivas, etcétera.

**Luis Mesalles**: ¿Sirven las reglas o no sirven las reglas? ¿Pueden ser las reglas una manera de empezar a discutir? Me temo que se podría entrar en un círculo vicioso muy parecido al que se ha dado con la reforma tributaria, en que se dice que no se van a aumentar los impuestos porque no se ha hecho nada con respecto al gasto, ni la evasión, pero tampoco se hace una reforma y la deuda sigue aumentando.

**Luis E. Loría**: Para empezar a trabajar en el tema de responsabilidad fiscal, en serio, hay que trabajar, al mismo tiempo, en el problema del gasto público y en la reforma estructural, tal y como indicó doña Rocío. Cada vez que se habla de déficit fiscal, solamente se escuchan propuestas acerca de cómo mejorar los ingresos del gobierno, concentradas en la creación de más impuestos o el incremento de los existentes. ¿Por qué no se envían a la Asamblea Legislativa proyectos que permitirían recortar, de manera significativa, el gasto público? ¿Por qué no aprobar una Ley Orgánica de la Administración Pública que permita reestructurar y fusionar instituciones o cerrar aquellas que perdieron su razón de existir? ¿Por qué no aprobar una reforma a la Ley de Empleo Público? ¿Por qué no impulsar una reforma a las pensiones con cargo al Presupuesto?

Cuando las autoridades de Gobierno dicen que no se puede recortar gasto con las leyes que hay, probablemente tienen razón, pero, entonces, la decisión-país que debemos tomar es: vamos a recortar todo el gasto público innecesario y se van a reformar todas las leyes que sea necesario para poder hacerlo.

Por supuesto, no se trata de recortar gasto por recortarlo, sino que hay que tomar en cuenta, también, la calidad del gasto. Es necesario evaluar, partida por partida todos los gastos con cargo al

presupuesto, incluyendo todos aquellos rubros relacionados con gasto social. No es aceptable decir que se diga que los gastos en educación, salud y vivienda no se van a analizar. Todos conocemos que existen serios problemas en la eficiencia y la calidad del gasto social, así como también en el impacto que este tiene en la población beneficiaria de los servicios. No cabe duda de que hay que incluirlos. El excluir el gasto social sería casi equivalente a no revisar ningún gasto.

Se debe revisar, con lupa, cuáles son los gastos que valen la pena y cuáles no, para proceder a eliminarlo. El objetivo sería introducir una flexibilidad que permita la reducción efectiva e inteligente del gasto público, sin sacrificar el gasto en inversión. Para esto, como ya se explicó, es necesario presentar y aprobar las reformas legales que permitan los cambios estructurales de fondo para migrar hacia un diseño institucional mucho más eficiente, que minimice los costos y maximice los beneficios de la operación Estatal. Estas reformas deben de acompañarse de la aprobación de la Ley de Responsabilidad Fiscal.

**Luis Mesalles**: Se escucha, no solo al gobierno sino a varios partidos en la Asamblea, diciendo que el Estado requiere más recursos para hacer más, porque la población demanda más servicios. Bajo este argumento no es necesario recortar gastos. Desde la Contraloría se han hecho estudios sobre el nivel de gasto, que demuestra que muchas instituciones no gastan la totalidad el presupuesto. ¿Parece ser no tanto una discusión sobre el nivel de gasto, sino de la relación gasto versus servicio?

**Rocío Aguilar:** Es importante insistir en que, efectivamente, las reglas son necesarias. No se trata de que no existan las reglas, o esperar a corregir todo para poner las reglas, porque si no, pasa igual que en la discusión de ingresos y gastos. También creo que es importante que se analice el tema de los destinos específicos. Está bien que haya destinos específicos, pero no pueden existir

destinos más allá de los recursos que se tiene. Hoy día esa es la problemática más importante. Cada vez que la Asamblea define destinos específicos, se le olvida sumar los que ya tiene, o por lo menos considerar que exceden el 100 por ciento de los ingresos disponibles. El gasto tiene un peso importante en la discusión, pero se debe considerar que, con un ingreso de alrededor del 15 por ciento del PIB no es viable satisfacer las aspiraciones que el Estado costarricense tiene. Si a ese 15 por ciento se le resta el 8 por ciento que tiene educación, el 2 y medio de las pensiones con cargo al régimen de Hacienda, el 2 y medio de la carga financiera, más las obligaciones del gobierno como Estado frente a la Caja Costarricense del Seguro Social; sin todavía mencionar la seguridad, no queda ni un medio del uno por ciento para atender el resto de las tareas del gobierno. Me parece que el 8 por ciento en educación no es un tema que el país vaya a reconsiderar, de hecho es un tema que se ha elevado a nivel constitucional.

Efectivamente, la calidad del gasto es uno de los aspectos en los cuales tampoco se ha avanzado. El conjunto de indicadores que se previeron en la Ley de la Administración tampoco han sido indicadores que se exijan a la hora que el Presupuesto Nacional de la República se elabora. Es más, son indicadores de mera ejecución en su mayoría. No se puede evaluar lo que no se puede medir, por lo que, si no se tiene un indicador para medir eficiencia y costeo, difícilmente se va a poder evaluar.

Con respecto al artículo 6, en realidad nunca se logró satisfacer esa regla, excepto en el 2007 y 2008. Pero si se observa cuál fue la proporción de gasto corriente que se iba financiando con ingreso corriente, antes del 2007 llegó a ser superior al 90 por ciento. En alguna medida se fue generando esa disciplina.

Me parece que no es conveniente tener una sola regla, sino que debe complementarse con otro tipo de reglas, por ejemplo,

una que relacione el crecimiento real del gasto con los ingresos tributarios.

**Luis Mesalles**: ¿Cuál es el tipo de reglas que debería existir? ¿Límites al crecimiento de gasto, al déficit, primario o financiero? ¿Se debe limitar el nivel de deuda? Hay muchos países que tienen reglas, de déficit fiscal, pero de acuerdo a un crecimiento estructural, ¿Se puede aplicar a Costa Rica?

**Thelmo Vargas**: Una posible regla fiscal es la que limita el déficit (sea el financiero o el primario) a un valor específico respecto al PIB, no el gasto, pues la sociedad podría optar por más servicios públicos y estar dispuesta a pagar por ellos. Pero vale la pena revisar lo que mencionó don Luis Loría en el sentido de que, en el caso de Costa Rica, si no se está dispuesto a revisar y cuestionar lo que el gobierno gasta en "salud" y "educación", porque se consideran "logros sociales", que constituyen por mucho los principales renglones de gasto público, poco podrá esperarse de un esfuerzo de racionalización de éste. En uno y otro caso se puede hacer más con lo mismo; y hasta más gastando menos. En educación se puede medir los logros por el nivel de matrícula relativa, la escolaridad de la población, la "asimilación" mediante resultados en pruebas internacionales, el costo por graduado, etc. y optimizar el gasto. En salud existen índices de morbilidad y mortalidad, costo por consulta médica, examen de laboratorio y día de hospitalización. El ministro de Hacienda, Edgar Ayales, recién mencionó que el gasto en la Caja Costarricense del Seguro Social se había disparado sobre los logros y eso debe revisarse. Mal haríamos, como país, en materia de logros sociales si permitimos que la ineficiencia se coma porciones crecientes de los recursos asignados a la salud y a la educación. De nuevo, hay que tener presente que en materia de gasto público, como de gasto privado, lo que se eroga sólo tiene sentido en función de lo que se obtiene a cambio. No podemos negarnos a investigar los logros.

**Luis Mesalles**: Luis, con respecto al proyecto presentado sobre responsabilidad fiscal, ¿diría usted que esas son las reglas o revisaría alguna?

**Luis Loría**: Me parece que, en términos generales, la estructura básica está bien. Por la vía de mociones se podría incorporar alguna flexibilidad, con clausulas de escape mejor diseñadas, por ejemplo. Se podría también ampliar el ámbito de cobertura, para que no sea sólo el Gobierno Central y se incluya al resto del Sector Público, a los Gobiernos Locales, a todas las entidades autónomas y a las universidades estatales. Los límites a la deuda pública y al crecimiento del gasto y la regla de superávit primario deben incluirse.

El proyecto de Ley de Responsabilidad Fiscal representa una buena base para trabajar, la cual, por supuesto, se puede enriquecer con la experiencia de otros países de América Latina y Europa, para así definir reglas que no sea necesario revisar y cambiar con frecuencia. Por ejemplo, puede ser que el límite de deuda sobre PIB adecuado para Costa Rica no sea del 40 por ciento, sino del 45 por ciento, pero, para definirlo, se debe promover una discusión seria, informada y transparente, con base en estudios que permitan respaldar distintas posiciones. Existe un informe técnico integrado, económico-jurídico, del Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa, para el proyecto, Oficio N° ST.113-2011 I, del 5 de julio de 2011.[5] Este informe, que vale la pena revisar, presenta varias observaciones y recomendaciones que podrían servir para mejorar y fortalecer el proyecto, muchas de las cuales coinciden con las expuestas por Israel Fainboim.

5. El informe técnico integrado, económico-jurídico, del Departamento de Servicios Técnicos de la Asamblea Legislativa, se encuentra disponible para descarga en: http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_Informacion/Consultas_SIL/Pginas/Detalle%20Proyectos%20de%20Ley.aspx?Numero_Proyecto=17868

**Luis Mesalles**: Al final lo importante de empezar a discutir esto es porque se cree hay cierta viabilidad política de que se puede aprobar un proyecto en esos términos. ¿Estarán dispuestos los partidos políticos a comprometerse para cumplir las reglas propuestas? ¿Hay posibilidades, ambiente político, para algún proyecto de ley del tipo que se ha discutido?

**Rocío Aguilar**: Sí, yo creo que puede haber ambiente para ese tipo de reglas. La preocupación no es finalmente las reglas, si no la viabilidad de las mismas, que no se termine con reglas que no se cumplen y con ello se pierda la confianza, que es uno de los motores más importantes para el crecimiento de la economía. Si a los actores se les sigue dando señales encontradas, al final se podría frustrar esta solución.

Hay otras áreas que tampoco se pueden evadir. Por ejemplo, el tema de las exoneraciones o el gasto tributario que también ha ido creciendo de manera importante, sin que a la fecha ninguna de todas las exoneraciones haya sido sometida a una evaluación sobre su pertinencia y su costo-beneficio, tampoco se puede dejar de lado la evasión, tema al cual la Contraloría le ha dado seguimiento por muchos años. Este se debe trabajar, pero sin darle más importancia de la necesaria, ya que por más esfuerzos que se hagan en un plazo de 2 ó 3 años, lo más que puede contribuir es a generar un medio por ciento del PIB en ingresos adicionales.

**Luis Mesalles**: O sea, por eso aun sin reglas la viabilidad de ser responsables fiscalmente está difícil.

**Rocío Aguilar:** Aún sin reglas, se debe ser fiscalmente responsables, ya que se tiene un problema real en el gasto primario. Ese es un tema de gran importancia, el cual no se ha discutido a profundidad: pensiones, remuneraciones y el diseño institucional. Como ejemplo, se da el caso que un 2,75 por ciento del PIB va destinado a 50.000 pensionados, mientras que el 8 por ciento que se destina

a la educación va a toda la población. Existe es una asimetría enorme. Aunque se hizo una reforma a las pensiones hace unos 15 ó 20 años, y se logró paliar un poco el problema, hoy en día solamente cerca del 10 por ciento de las pensiones del Estado tienen financiamiento, mientras que el resto va con cargo al presupuesto, con aumentos que son automáticos. Este gasto es sumamente regresivo ya que está concentrado en pocas personas.

**Thelmo Vargas**: Si la calidad e incidencia del gasto público se logran optimizar, yo no tendría inconveniente en ampliar el presupuesto. Por ejemplo, se ha notado que a raíz de la apertura de la economía, y del crecimiento de la economía del conocimiento, las personas que mayor ingreso devengan son las que tienen mejor educación. En nuestro caso, muchas de ellas provienen de familias pudientes, que pagaron educación primaria y media privada y que estudiaron en universidades públicas donde prácticamente no pagaron porque así operan éstas. A la vez, una alta proporción de hijos de familias pobres no completan la educación secundaria y por tanto no tienen acceso a la educación universitaria gratuita. Este esquema lo que está haciendo es incrementar, no reducir, la desigualdad de ingresos entre los miembros de la sociedad, como se dice es uno de los propósitos de la política fiscal. Por ello, creo que procede dedicar más recursos a la educación básica pública y tratar de "recuperar" costos de la universitaria, entre los que puedan pagarlos, para redirigirlos a las áreas donde se promueva la mejor distribución de ingresos.

En Costa Rica, como en otros países del área y en vías de desarrollo, los sectores más dinámicos de la economía, como son los que operan en zonas francas, no pagan suficientes impuestos. Eso obliga a recargar el resto de la economía para sufragar el gasto público. El punto es que como en esta materia se compite con otros países, Costa Rica no puede tomar una decisión unilateral porque estimularía la huída de empresas, en particular de alta tecnología, que hoy emplean una buena parte de la fuerza

laboral y dejan grandes enseñanzas *(know-how)* en materia empresarial. Se requiere una acción conjunta a nivel de organismos como UNCTAD. En todo caso, los impuestos que se pongan a esas actividades deben ser razonables (por ejemplo, renta no superior al 15 por ciento), para no alejarlas, pero que contribuyan más con el bienestar del país que les aporta infraestructura física, mano de obra educada, seguridad y otros servicios públicos. Si el sector de mayor dinamismo de la economía contribuyera con mayores impuestos que hoy, entonces sería posible bajar la carga para los demás y reducir el desestímulo a su crecimiento que en la actualidad opera.

**Luis E. Loría**: Las decisiones de recortar gasto público y *'poner su casa en orden'*, al fin y al cabo, son decisiones políticas. El Presidente del Banco Central, don Rodrigo Bolaños, en setiembre del 2011 pasado, explicó a los diputados que: "Ahí están esas plazas para reducirlas, despedir y rebajar todos los salarios en los que se aumentó. Eso se puede hacer, solo falta la valentía política de hacerlo".[6]

Al no existir voluntad y valentía política para *'poner su casa en orden'*, la pregunta que se hacen los encargados de la política económica del Gobierno es: ¿a quiénes voy a obligar a pagar la factura de ese gasto público que crece sin límites? Actualmente, el exceso de gasto lo financia el Gobierno colocando bonos de deuda interna en el mercado local, por lo que la factura la pagan todos los que tienen deudas en colones al verse obligados a pagar tasas de interés elevadas y crecientes.

El Gobierno, también quiere que esa injusta factura la paguen, también los trabajadores y las empresas vinculadas a la exportación de bienes y servicios, incluyendo las empresas turísticas y

6. Ver "Entre una irresponsabilidad y otra es mejor la reforma fiscal", La Prensa Libre (03/09/2011), disponible en: http://www.prensalibre.cr/pl/nacional/49761-entre-una-irresponsabilidad-y-otra-es-mejor-la-reforma-fiscal.html

de zona franca. Las micro y pequeñas empresas exportadoras son particularmente vulnerables. Muchas de estas, que operan al borde de la quiebra, podrían verse muy perjudicadas con la entrada de 4.000 millones de dólares al país, como resultado de la emisión de nueva deuda externa (proyecto de eurobonos). ¿Qué pasa si el tipo de cambio cae a 450 ó 400 colones por dólar? Muy simple, cientos de empresas cerrarían sus puertas y dejarían a miles de trabajadores sin empleo.

Regresamos a mi comentario inicial: si no se toman medidas correctivas, en el muy corto plazo, el problema fiscal se va a tornar en un problema monetario y cambiario, y, posteriormente, afectará, también, a la economía real (cierre de empresas y destrucción de puestos de trabajo). Por esto, desde mi perspectiva, el que el Gobierno insista en que no va tomar las medidas necesarias para recortar el gasto público, de manera significativa, particularmente el gasto primario, en el corto plazo, representa una decisión sumamente irresponsable de política económica, que ya está perjudicando a todos los costarricenses.

**Rocío Aguilar**: A esto hay que agregar que, además del Poder Ejecutivo existe un Congreso. Al observar la cantidad de leyes de empleo público que han dormido el sueño de los justos en el Congreso, pareciera que fueron en algún momento iniciativas del Ejecutivo que no pasaron de ahí. Otro ejemplo es como cuando se toma la decisión de hacer un incremento salarial de 5.000 colones por trabajador, como lo hizo recientemente el Gobierno Central, pero las universidades hacen incremento del 5 por ciento solo para ese semestre. Si bien hay una responsabilidad importante del ejecutivo, también hay un resto del gobierno y un Congreso que no se pueden hacer de la vista gorda de esta clase de temas: de incumplir el artículo 6, de no concluir, por ejemplo, procesos de rendición de cuentas con aprobación o no de la cuenta pública. Estos otros actores tienen una responsabilidad importante para que el proceso de aprobación del presupuesto de la liquidación y

de, finalmente, una aprobación o no de esa cuenta pública, se lleve adelante. Esa discusión es la que no se han dado tampoco durante muchos años en el Congreso.

**Thelmo Vargas**: Hay un teorema que dice "cuando el Estado puede diluir el costo de su actuar en grupos grandes y desorganizados, y focaliza los beneficios en grupos pequeños y sonoros (entre los que puede estar la burocracia, que se convierte en un grupo de presión), el tamaño del Estado tiende a crecer, pues el estímulo a oponerse al gasto excesivo es muy inferior al que propicia que crezca". La conclusión a que esto lleva es que no se deben autorizar aumentos automáticos en los gastos, porque (como clavos sin cabeza, que se pueden meter pero no sacar de una viga), una vez incurridos, el costo de bajarlos es demasiado alto. De existir programas de claro interés social, deberían adoptarse sujetos a "reglas de ocaso", es decir, que se aprueben por un plazo específico, por ejemplo, 4 años, y que mueran automáticamente al final de ese plazo. Que para que continúen deban demostrar su bondad.

**Luis Mesalles**: La conclusión a la que me parece que se está llegando es que el problema no se soluciona únicamente imponiendo reglas, sino que deben ir acompañadas por otras medidas. O sea, se tiene una serie de gastos que están creciendo de manera automática sin que, en realidad, nadie logre detener ese automatismo, ni tampoco se están tomando medidas para cambiar dicha tendencia. Israel Fainboim, al final de su presentación habló de que hay, dentro de la institucionalidad fiscal, algunos países que están hablando de un "consejo fiscal". No estoy seguro si eso es lo mismo que un "consejo de sabios" o más bien debería ser como una nueva institución, que analice los temas que hemos hablado acá, enfocada en buscar soluciones para la situación fiscal, tanto en la parte de gastos, como de ingresos y evasión. ¿Es función de la Contraloría o debería ser otra institución, de carácter independiente?

**Rocío Aguilar**: No se puede confundir lo que es la fiscalización de esas políticas públicas, con lo que es la evaluación, que compete, de manera primaria al Ministerio de Planificación. Este ha sido el actor ausente de todo esto, aunado a un divorcio muy grande que existe entre la planificación y el presupuesto. Planificación, que además tiene el problema de no tener un horizonte de tan siquiera 4 años, con un presupuesto que se realiza en un Ministerio, con independencia de lo que se haga en la parte de planificación. No se puede separar el presupuesto de la planificación, y no se puede seguir planificando a tan corto plazo como se ha venido haciendo. Además, no se puede permitir que el Ministerio de Planificación no esté cumpliendo un rol importantísimo en la gestión, el cual es un tema de abandono completo. De la gestión, evaluación efectiva de las políticas públicas, y de si políticas siguen siendo pertinentes no son temas que se discutan suficiente. Incluso a la luz de temas tan relevantes que se han venido ya poniendo en el tapete recientemente, como el cambio demográfico y el impacto que va a tener ese cambio sobre las finanzas públicas.

**Thelmo Vargas**: En Costa Rica el sector público es muy grande, quizá demasiado grande, pues contiene muchas entidades que el ciudadano promedio ni siquiera sabe que existen. Sin embargo, si uno lo clasifica en orden decreciente de su presupuesto (dato que se puede obtener del Presupuesto Nacional o de la Contraloría General de la República), notaría que hay ocho o a lo sumo diez entidades/dependencias que cuentas por más del 80 por ciento del gasto total, de la inversión y hasta del empleo. Ello son, en lo que recuerdo de un estudio sobre "eficiencia del gasto público costarricense" que hace unos veinte años realicé: Ministerio de Salud y Ministerio de Educación Pública, en el Gobierno Central. En el sector descentralizado, el ICE (electricidad y telecomunicaciones), la CCSS, Recope, la Universidad de Costa Rica y el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillado. Todos tienen potenciales indicadores de logro (e.g., número de graduados,

calidad de lo aprendido, metros cúbicos de agua, KWhora, galones de gasolina vendidos, etc.) y de costos (sueldos y cargas sociales, mantenimiento, depreciaciones, intereses) que se prestan para analizar desempeño. Si los logros crecen en el tiempo a menor velocidad que los costos, entonces estamos frente a un problema. En caso contrario tendríamos buenas noticias. No sé por qué ni el gobierno, ni la Contraloría General de la República, analizan esta materia. Ello debería constituir la primera "regla" pro-eficacia aplicable al sector público.

**Luis Mesalles**: Aparte de la evaluación de la gestión que obviamente es muy importante, hay países que tienen instituciones que hacen evaluación de las finanzas públicas. Por ejemplo, Estados Unidos, cualquier ley que vaya a salir del Congreso tiene que ser revisada por un ente autónomo, que evalúa la viabilidad, si existen los ingresos necesarios para hacer cumplir la ley.

**Luis E. Loría**: Todos los costarricenses tienen derecho a que se garantice un manejo responsable de los recursos públicos. Esto implica que no se debe posponer más la discusión y aprobación de la Ley de Responsabilidad Fiscal. El texto del proyecto ya está en la Comisión de Asuntos Hacendarios, solamente falta el que se convoque para iniciar la discusión acerca de cómo mejorarlo y fortalecerlo para que pueda cumplir con todos sus objetivos.

No debe utilizarse como excusa, para evitar la discusión de la responsabilidad fiscal, el que Costa Rica todavía no haya superado su crisis fiscal. Los ciudadanos verían con muy buenos ojos el que el Gobierno dé señales claras de que se recortará, en serio, el gasto público y que promoverá la aprobación de la Ley de Responsabilidad Fiscal. Esto es, precisamente, lo que se requiere para que los encargados de la política económica empiecen a

recuperar la credibilidad que han perdido en relación con su capacidad para manejar la economía. De acuerdo con una encuesta de Unimer para La Nación, publicada el 10 de octubre de 2011, 9 de cada 10 costarricenses opina que el país viaja sin rumbo.[7]

**Luis Mesalles**: Al final, si no hay una meta, un número, a determinado plazo, no se crean los incentivos para forzar la búsqueda de soluciones.

**Rocío Aguilar**: El mensaje es que las reglas, son necesarias, pero no suficientes. Si no se encuentra solución a los otros temas en el mediano plazo, si bien las reglas podrían servir para enrumbar, en ningún momento le van a permitir llegar a la meta final. Cuando uno ya define adonde quiere llegar es muy positivo, pero si no se toman las acciones para llegar ahí, va a llegar a cualquier otro lado. Eso es lo que puede pasar si solamente se le da importancia al tema de las reglas. Con respecto a las sanciones hay que ver cuál es la posibilidad de imponerlas, cuando se tienen los problemas ya mencionados, que son temas más de carácter estructural y no de carácter coyuntural, como por ejemplo cuándo se le puede imputar de responsabilidad o no a determinado actor.

7. Ver "9 de cada 10 ticos consideran que el país carece de rumbo", La Nación (10/10/2011), disponible en: http://www.nacion.com/2011-10-10/ElPais/9-de-cada-10-ticos-consideran--que-el-pais-carece-de-rumbo-.aspx