

Prioridades de Desarrollo y Determinantes del Crecimiento en Costa Rica

Javier Beverinotti

Departamento de Países de
Centroamérica, México,
Panamá y República
Dominicana (CID)

NOTA TÉCNICA N°
IDB-TN-933

Prioridades de Desarrollo y Determinantes del Crecimiento en Costa Rica

Javier Beverinotti

Febrero 2016

Catalogación en la fuente proporcionada por la
Biblioteca Felipe Herrera del
Banco Interamericano de Desarrollo

Beverinotti, Javier.

Prioridades de desarrollo y determinantes del crecimiento en Costa Rica / Javier
Beverinotti.

p. cm. — (Nota técnica del BID ; 933)

Incluye referencias bibliográficas.

1. Economic development—Costa Rica. 2. Costa Rica—Economic conditions. I.
Banco Interamericano de Desarrollo. Representación en Costa Rica. II. Título. III.
Serie.

IDB-TN-933

<http://www.iadb.org>

Copyright © 2016 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



Contacto: Javier Beverinotti, javierbe@iadb.org

Resumen *

Costa Rica es un país que históricamente se ha caracterizado por sus indicadores socioeconómicos favorables y por sus reformas sociales. Por el lado del crecimiento económico, la economía ha crecido a tasas promedio de más del 5% durante las últimas cinco décadas. En el plano social, luego que los niveles de pobreza alcanzaran el 50% durante la crisis del 80, los mismos se redujeron al 20% y se mantienen en ese nivel desde hace ya dos décadas. Junto con el alto nivel de crecimiento, Costa Rica ha tenido importantes logros macroeconómicos que se reflejan en una inflación bajo control, un déficit de cuenta corriente financiado por IED, y un sistema financiero solvente. Sin embargo, desde 2009 el déficit fiscal ha venido aumentando hasta alcanzar un 5,9% del PIB en 2015; explicado principalmente porque los ingresos totales no han aumentado al mismo ritmo que el gasto total. El objetivo de este documento es identificar los principales desafíos para el desarrollo y el crecimiento sostenible. Para ello, se hará un análisis de las áreas con mayores potenciales para lograr estos objetivos y se analizarán los determinantes del crecimiento durante las últimas décadas. En el primer capítulo, se describe la situación macroeconómica del país. El capítulo dos hace una reseña del crecimiento del país en el tiempo, enumera las determinantes del crecimiento y hace una síntesis de las principales restricciones que el país enfrenta para su futuro desarrollo. Finalmente, el capítulo tres presenta recomendaciones con un enfoque social integral de políticas para algunas de las áreas identificadas en los capítulos anteriores.

Códigos JEL: O23, O3, O38, O47, P42

Palabras clave: Costa Rica, Productividad, Crecimiento, Determinantes del crecimiento, Desarrollo Económico.

*Javier Beverinotti es Economista País de la representación del Departamento de Países de Centroamérica, México, Panamá y República Dominicana (CID) para Costa Rica.

Tabla de contenidos

INTRODUCCIÓN	3
CAPÍTULO 1. SITUACIÓN ECONÓMICA.....	4
1. Evolución de las Principales Variables Económicas.	4
2. Perspectivas para el Entorno Internacional y Doméstico	13
CAPÍTULO 2. EL PROCESO DE CRECIMIENTO.....	18
1. Antecedentes.....	18
2. Caracterización del crecimiento de largo plazo.....	19
i. <i>Período 1960-1973</i>	19
ii. <i>Período 1973-1980</i>	20
iii. <i>Período 1980-1984</i>	21
iv. <i>Período 1984-1999</i>	21
v. <i>Período 1999-2014</i>	22
3. Crecimiento y sus determinantes.....	23
i. <i>Productividad</i>	25
ii. <i>Acumulación de capital físico y humano</i>	25
iii. <i>Mercado de trabajo</i>	27
4. Diagnóstico del crecimiento.....	28
5. Síntesis de las principales restricciones al crecimiento.....	35
CAPÍTULO 3. DESARROLLO SOCIAL DE COSTA RICA.....	37
1. Productividad con equidad: un marco conceptual con aplicación a Costa Rica.....	43
2. El Termómetro Social en Costa Rica: La carrera entre el capital humano y la inversión.....	44
3. Recomendaciones de política.....	47
REFERENCIAS.....	48
APÉNDICE.....	50

Introducción¹

Costa Rica es un país que históricamente se ha caracterizado por sus indicadores socioeconómicos favorables y por sus reformas sociales. Durante la década de los 1940's existieron reformas sociales destacables como la redacción del Código de Trabajo y la promulgación de las Garantías Sociales, que llegaron de la mano de la creación de la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS). El país generó un sistema de educación y salud de alta calidad con respecto a los demás países de América Latina y el Caribe (LAC). Actualmente, el gasto público social del país asciende a más del 20 % del PIB, ubicándolo como uno de los que más recursos utilizan para Educación y Salud en LAC. Por ejemplo, entre los resultados que esto conlleva, la tasa de mortalidad infantil por cada 1000 niños nacidos vivos, es de 9,2, mientras que el promedio de la región se ubica en 17,9. En Educación, el país cuenta con una de las tasas más altas de personas entre 15 y 19 años con estudios primarios completos (96 % contra 91 % de LAC).

Por el lado del crecimiento económico, la economía ha crecido a tasas promedio de más del 5 % durante las últimas cinco décadas. Luego de la crisis de los 1980's, donde se alcanzó una disminución en el nivel de producción de hasta 7 %, una inflación anual del 90 % y una reducción en la inversión del 23 %, el país emigró a un modelo de economía exportadora y receptora de inversiones extranjeras. Desde entonces, se observan tasas de crecimiento por encima de las de LAC y el Caribe (aproximadamente 4,7 % anual) pero con una marcada desaceleración durante los últimos años (3,1% promedio para 2014-2015).

En el plano social, luego que los niveles de pobreza alcanzaran el 50 % durante la crisis del 80, los mismos se redujeron al 20 % y se mantienen en ese nivel desde hace ya dos décadas. Este comportamiento también se observa en los datos de desigualdad. El país no ha podido disminuir los niveles de pobreza a pesar del alto nivel de crecimiento económico observado durante las últimas décadas.

En el plano macroeconómico, el principal reto es el deterioro de la posición fiscal. Costa Rica ha gozado de un importante crecimiento económico durante los últimos 40 años a pesar de su déficit fiscal estructural (3,25 % anual durante el mismo período). Sin embargo, a la ya mencionada desaceleración del crecimiento económico, se suma la aceleración en el crecimiento del déficit fiscal, el cual promedió 5,1% durante los últimos seis años (2010-2015). Estos niveles de déficit podrían dificultar el crecimiento sostenido de la economía en los próximos años.

El objetivo de este documento es identificar los principales desafíos para el crecimiento sostenible y las áreas con mayores potenciales para lograr estos objetivos. Para ello, en el primer capítulo se describe la situación macroeconómica del país. El capítulo dos hace una reseña del crecimiento del país en el tiempo, enumera las determinantes del crecimiento y hace una síntesis de las principales restricciones que el país enfrenta para su futuro desarrollo. Finalmente, el capítulo tres presenta recomendaciones con un enfoque social integral de políticas para algunas de las áreas identificadas en los capítulos anteriores.

¹ Se agradece especialmente, el apoyo brindado en distintas etapas del proyecto por parte de Emmanuel Agüero, Jorge Coj-Sam y Ana Laura Torrentes.

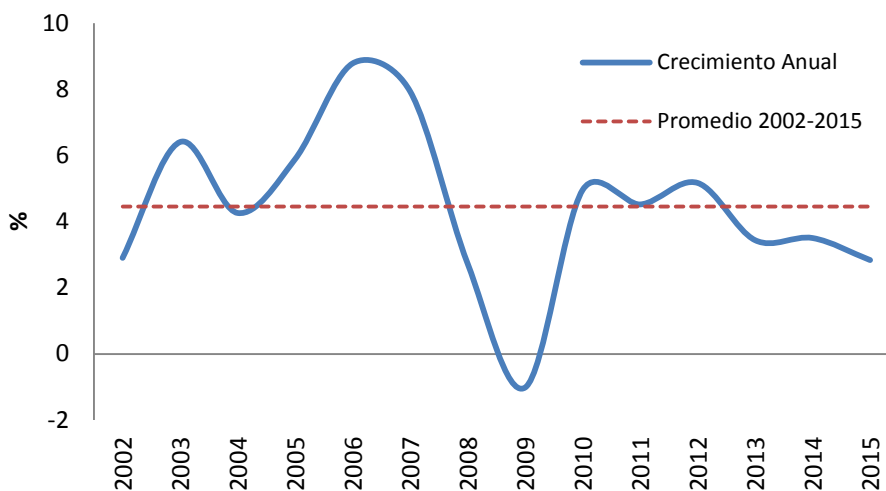
Capítulo 1. Situación Económica

1. Evolución de las Principales Variables Económicas.

En el contexto de los niveles de crecimiento experimentados en los últimos años, el país ha tenido importantes logros macroeconómicos. Por ejemplo, en los últimos años, el país ha logrado contener los niveles de inflación. La política monetaria se ha caracterizado por lograr estabilizar la inflación en 3,9 %² en los últimos seis años³, luego de que la misma se ubicara en más de 9 % por 30 años consecutivos (entre 1979 y 2008). En materia de política monetaria, el Banco Central de Costa Rica (BCCR), ha mantenido la inflación estable en los últimos años y ha eliminado las bandas cambiarias para introducir un régimen de flotación administrada⁴.

Según las proyecciones del Programa Macroeconómico 2016-2017 del BCCR, se espera un crecimiento económico de 4,2 % para 2016 y de 4,5% para 2017. Las proyecciones estiman que dicho crecimiento se verá impulsado por la demanda interna y por un mayor dinamismo en la economía de los principales socios comerciales.

Gráfico 1.1: Crecimiento económico anual del PIB real



Fuente: elaboración propia con cifras del BCCR (2016)

El buen desempeño de la política monetaria, comenzó luego de introducir el régimen de metas implícitas de inflación. Fue a partir de ese momento que el BCCR aumentó el margen de acción de la política monetaria, debido al mayor grado de flexibilidad en el mercado cambiario, donde destaca un aumento en la credibilidad de la Autoridad Monetaria, como bien apuntan Monge y Alfaro (2013). Esto último ha estado ligado con el cumplimiento de las metas fijadas y el cumplimiento de las mismas por

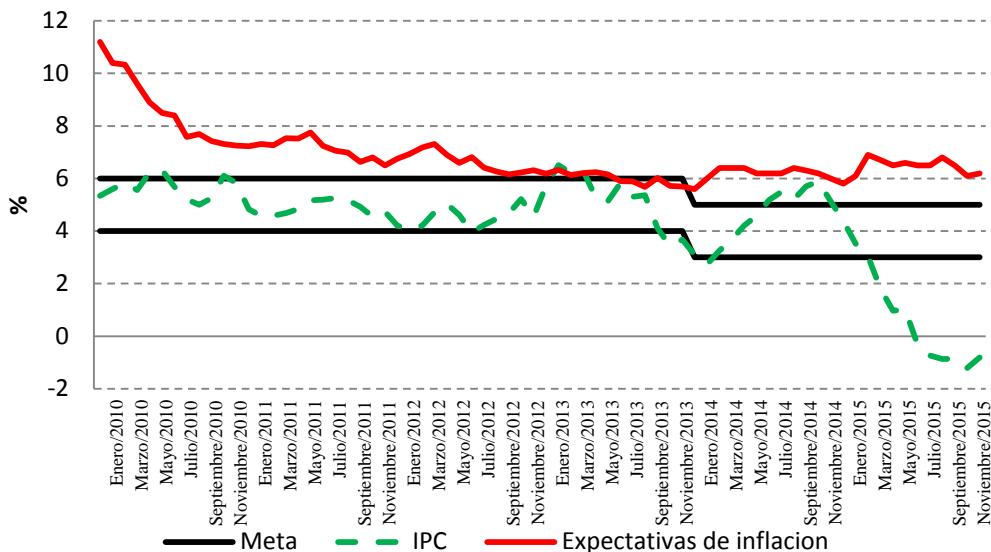
² Promedio simple de la inflación interanual medida por el IPC entre los años 2009-2015.

³ El BCCR logró mantener la inflación dentro del rango meta para los años 2009, 2010, 2011, 2012 y 2013, la cual se fijó en 5 % \pm 1 p.p. Para el año 2014, la autoridad monetaria se desvió en 0,13 p.p. del nuevo rango objetivo (4 % \pm 1 p.p.). En el 2015, la inflación interanual se ubicó muy por debajo del rango meta, en -0.81 %.

⁴ La Junta Directiva de la Autoridad Monetaria acordó el pasado 31 de enero de 2015 migrar hacia un esquema de flotación administrada.

parte de la institución. A partir del 2009, la inflación se ha mantenido dentro del rango meta, con excepción del segundo semestre del 2014 (ver gráfico 1.2)⁵. A comienzos de 2016, el BCCR cambió su meta de inflación para llevarla al rango 3% ±1 puntos porcentuales (p.p.). En la actualidad, uno de los retos más importantes en materia de política monetaria, es lograr anclar las expectativas de inflación al rango meta.

Gráfico 1.2: Inflación interanual (IPC) y Expectativas de Inflación



Fuente: Elaboración propia, cifras BCCR (2016).

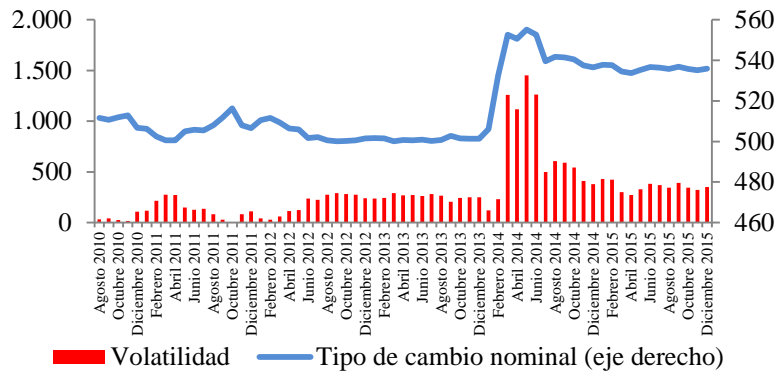
Costa Rica es una economía pequeña y abierta, sensible a shocks externos. El país se caracteriza por tener un elevado déficit de cuenta corriente (aproximadamente 4-5 % del PIB), y una balanza comercial de bienes deficitaria en más de 12 % del PIB durante los últimos años. Estos déficits han sido cubiertos, en su gran mayoría, con Inversión Extranjera Directa (IED) (aproximadamente 5 % del PIB promedio en los últimos 10 años) y con una balanza de servicios superavitaria en aproximadamente 8 % del PIB. Esto queda evidenciado en el gráfico 1.4, donde se observa que la IED ha sido aproximadamente equivalente al déficit de cuenta corriente, tomando en cuenta que la inversión directa del país en el extranjero ha sido bastante baja históricamente. Para el cierre del año 2015, se estima que el déficit de cuenta corriente alcanzó los US\$ 2.127 millones, mientras que la IED fue de US\$2.200 millones, representando este último 103.4 % del primero.

En los últimos años, se observa un tipo de cambio relativamente estable, una reducción del déficit en la cuenta corriente y un aumento en las reservas internacionales. Entre agosto de 2010 y diciembre de 2013 el tipo de cambio se mantuvo, en promedio, en CRC 504,74 por cada dólar americano sin sufrir fluctuaciones bruscas. A partir de febrero 2014, la volatilidad de éste macro-precio aumentó para

⁵ De acuerdo a la Autoridad Monetaria, los incrementos del tipo de cambio durante el primer semestre de 2014 provocaron un efecto traspaso sobre los precios, y a esto se le sumaron los aumentos en los precios de algunos bienes y servicios regulados. Por otra parte, la reducción en los precios internacionales de materias primas, tales como el petróleo, así como la disminución en precios de servicios regulados y algunos bienes agrícolas, provocaron la variación negativa registrada al cierre de 2015 (-0.81%).

estabilizarse en los CRC 537,1 (ver gráfico 1.3). Durante el 2015 el tipo de cambio se mantuvo en promedio en los CRC 535, 9 sin presentar mayores variaciones. Además, el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos representó un 4,9 % del PIB en 2014, mientras que para el 2015 el BCCR estima que alcanzó un 4% y se mantendrá cercano a ese nivel para el 2016 y 2017 (4,1%). En comparación con el año 2014, los flujos de capital de largo plazo fueron menores, particularmente de inversión inmobiliaria así como el sector turismo. Durante los últimos 7 años, las reservas internacionales han venido creciendo constantemente y para diciembre de 2015 se ubicaban en US\$ 8.014,9 millones, US\$ 4.215,8 millones más que el monto existente al cierre del año 2008 (ver cuadro 1.1). Este importante aumento en las reservas internacionales del BCCR, es un monto equivalente a 6,2 meses de importaciones, cifra superior a la observada en 2011 (3,5 meses).

Gráfico 1.3: Tipo de cambio MONEX y volatilidad⁶



Fuente: Elaboración propia, cifras BCCR (2016).

Cuadro 1.1: Meses de importaciones y reservas internacionales netas del BCCR

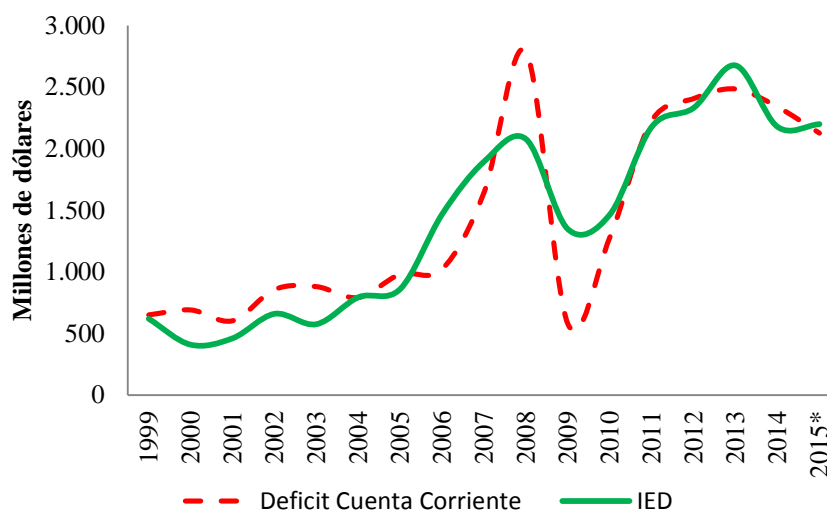
	2008	2011	2013	2015*
Importaciones (meses)	3,0	3,5	4,9	6,2
Reservas internacionales netas (US\$)	3799,1	4755,8	7330,9	8014,9

*Datos preliminares 2015

Fuente: Elaboración propia, cifras BCCR (2016).

⁶ Se calcula la volatilidad de una variable X, como el desvío de ésta en el momento t respecto a su promedio, el todo elevado al cuadrado.

Gráfico 1.4: Déficit de Cuenta Corriente e Inversión Extranjera Directa



*/Datos preliminares

Fuente: Elaboración propia, cifras BCCR (2016).

Durante los últimos años, la concentración del mercado se ha centrado en los bancos comerciales estatales, tales como el Banco Nacional y el Banco de Costa Rica. El sistema bancario costarricense está compuesto por los bancos estatales⁷, dos bancos creados por leyes especiales⁸ y los bancos comerciales privados⁹. La solidez patrimonial del sistema¹⁰ ha crecido en forma sostenida durante los últimos años registrando un 11,8 % promedio entre 2010 y 2014 y un 11,2 % (en promedio) para el 2015; mientras que la tasa de morosidad¹¹ ha caído desde 2011, ubicándose en 1,9 % en 2015.

El principal reto macroeconómico del país es la situación fiscal. Luego que el Gobierno Central disminuyera de forma considerable el déficit fiscal durante el período previo a la crisis financiera internacional (superávit de 0,1 % del PIB promedio entre 2006 y 2008), entre los años 2010-2015¹² el desbalance financiero promedio del Gobierno Central fue de 5,1 % respecto al PIB. Este valor es significativamente mayor al promedio de los últimos 40 años (3,25 %) y ha venido aumentando en forma sostenida desde el 2009, luego de dos años consecutivos de superávits fiscales¹³. Durante estos últimos 40 años, el país pudo solventar el elevado déficit sin aumento considerable de su deuda debido al elevado crecimiento económico. En la actualidad, esta situación se ha deteriorado, de la mano de un menor crecimiento económico y un mayor crecimiento en el nivel de deuda.

⁷ Banco Crédito Agrícola de Cartago, Banco de Costa Rica y Banco Nacional de Costa Rica.

⁸ Banco Hipotecario de la Vivienda y Banco Popular y de Desarrollo Comunal.

⁹ Banco BAC San José S.A., Banco BCT S.A., Banco Cathay de Costa Rica S.A., Banco Citibank de Costa Rica S.A., Banco Davivienda (Costa Rica) S.A., Banco de Soluciones Bansol de Costa Rica S.A., Banco General (Costa Rica) S.A., Banco Improsa S.A., Banco Lafise S.A., Banco Promérica de Costa Rica S.A., Scotiabank de Costa Rica S.A.

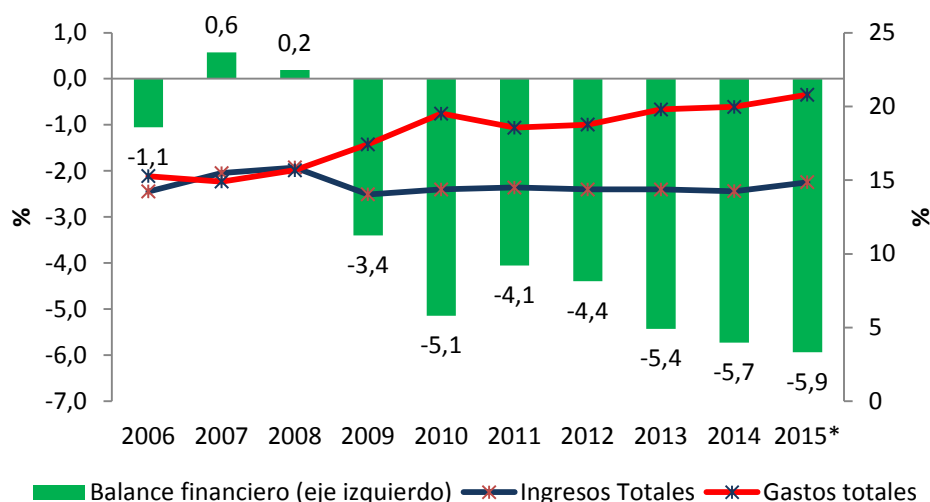
¹⁰ Medida como el patrimonio sobre los activos totales.

¹¹ Cartera vencida por más de 90 días, como porcentaje de la cartera total de préstamos.

¹² El déficit financiero para 2015 fue de 5,9% del PIB.

¹³ Los años 2007 y 2008 son los únicos con superávits fiscales dentro de esta muestra de 40 años (0,64 % y 0,23 % respectivamente).

Gráfico 1.5: Evolución de los Ingresos Totales, Gastos totales y del Déficit/Superávit financiero del Gobierno Central (% PIB)



*/ Datos preliminares a diciembre de 2015
Fuente: Ministerio de Hacienda (2016).

Una parte importante de la historia del aumento del déficit está relacionada con el aumento de gastos. El aumento en el gasto corriente se debe, en gran parte, a los aumentos en remuneraciones y transferencias. Estas dos partidas pasaron de tener una participación de 5,2 % y 4,7 % del PIB, respectivamente en 2007, a valores de 7,5 % y 7,9 % en 2015 (Ministerio de Hacienda, 2016). Asimismo, ambas partidas crecieron, en promedio, más de 16 % anual durante los últimos siete años (2009-2015). La política del percentil 50, la cual consistía en equiparar los salarios de los profesionales del Gobierno Central con los del percentil 50 de los salarios del sector público autónomo no financiero, causó que el salario promedio del Gobierno Central aumentara, entre 2008-2010, alrededor del 50 %. En cuanto a las transferencias corrientes, su aumento está en función de cuatro componentes: las transferencias para la educación, transferencias a programas sociales y las transferencias a la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) y al resto del sector salud. Todas estas representan el 85 % de las transferencias totales.

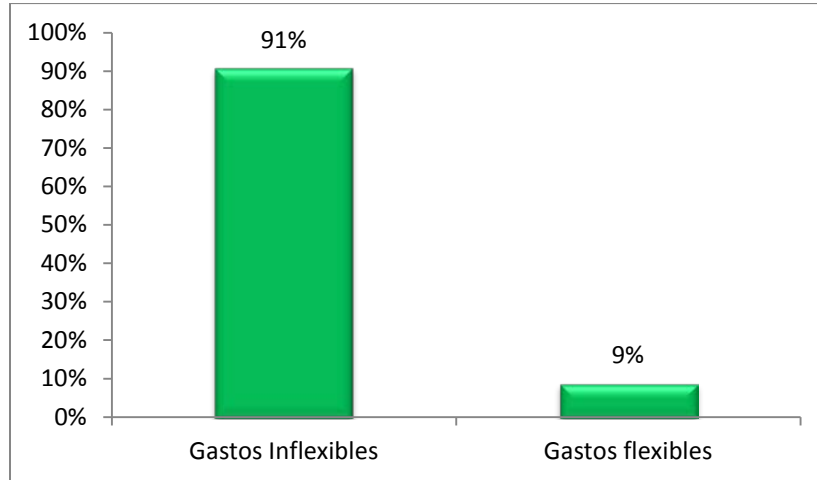
De acuerdo con Izquierdo y Manzano (2012), en la región centroamericana los gobiernos utilizaron el aumento en las remuneraciones como el principal instrumento fiscal en respuesta a la crisis. Además de ello, se diseñaron programas de transferencias sociales que correspondían a políticas públicas de mediano plazo. Las remuneraciones y las transferencias en programas sociales son dos gastos relativamente rígidos, ya que una vez que estos son entregados es difícil realizar una reducción en los mismos. Por lo tanto, reducir el déficit fiscal por medio de una racionalización del gasto en salarios y transferencias se vuelve una tarea compleja. Actualmente, el componente inflexible del gasto representa un 91 %¹⁴. En consecuencia, esto constituye un obstáculo para el uso del gasto público como instrumento de política fiscal.

Por el lado de los ingresos, la situación ha sido muy diferente. Mientras que los ingresos tributarios representaban un 15,3 % del PIB en 2008, los mismos se ubican en 13,3 % promedio desde el año 2009. La variación anual (9,4 % desde 2010) es marcadamente inferior al porcentaje de crecimiento de los

¹⁴ Entre los que destacan remuneraciones con 36,2 % y transferencias con 37,8 %.

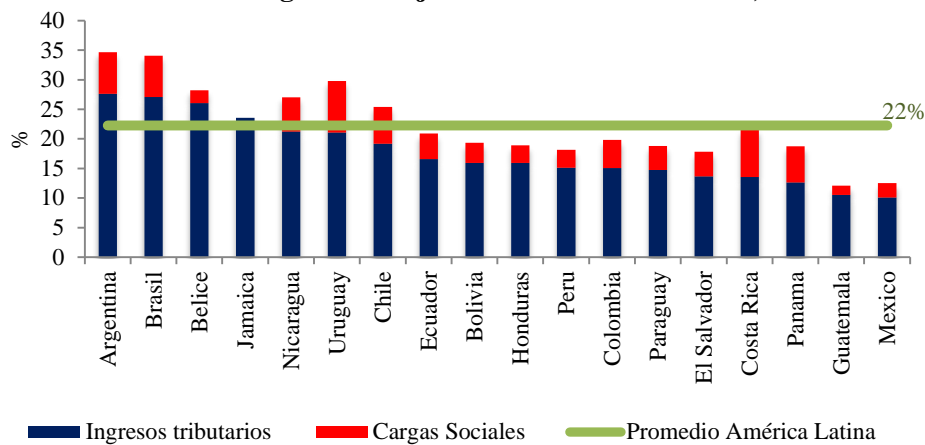
gastos durante el mismo período (12,5 %). El país posee una carga tributaria inferior a la del promedio de LAC. No obstante, si se toman los ingresos por cargas sociales, la misma aumenta considerablemente hasta un 21 % (ver gráfica 1.7).

Gráfico 1.6: Grado de flexibilidad del Gasto del Gobierno Central 2008-2014



Fuente: Ministerio de Hacienda (2016).

Gráfico 1.7: Carga Fiscal Ajustada en América Latina, 2010



Fuente: Base BID y CIAT de Presión Fiscal (2015).

Desde el 2008 y hasta el 2015, la carga tributaria disminuyó 1,6 puntos porcentuales. Esto puede ser explicado, mayoritariamente, por la caída en la recaudación de impuestos sobre las ventas e ingresos y utilidades (-1,22 p.p. y 0,10 p.p. respectivamente). Asimismo, las exoneraciones tales como los regímenes de Zona Franca, exoneraciones a cooperativas y asociaciones solidarias y fundaciones, generan un monto importante de recursos que el Gobierno deja de percibir, sumando todas aproximadamente 5,6 % del PIB (Ministerio de Hacienda, 2013). A esto se le suma la evasión fiscal, que se estima alcanzó un 7,75 % del PIB en 2012. De esta manera, las autoridades tienen dos retos importantes para la reducción de déficit fiscal:

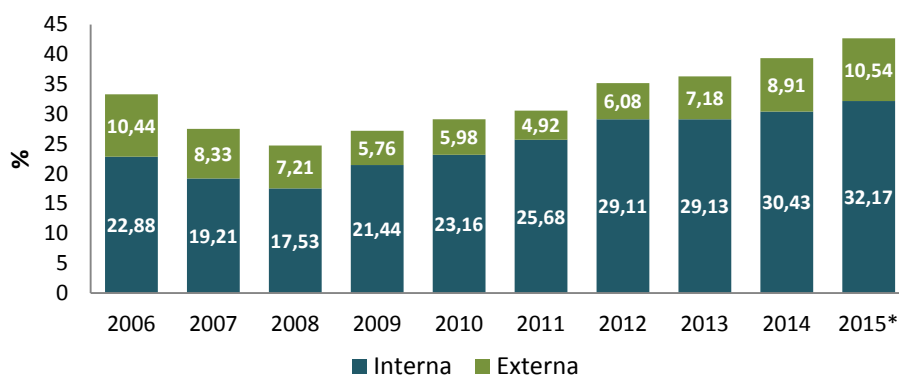
- La racionalización del gasto corriente que depende de componentes inflexibles, como son las transferencias corrientes y las remuneraciones, y;
- Generar mecanismos y reformas importantes para incrementar la recaudación y disminuir la evasión fiscal.

A partir de lo analizado, se pueden realizar las siguientes observaciones: i) acompañando a los niveles de crecimiento antes explicados, Costa Rica ha tenido importantes logros macroeconómicos que se reflejan en una inflación bajo control, un déficit de cuenta corriente financiado por IED, y un sistema financiero solvente; ii) sin embargo, desde 2009 el déficit fiscal ha venido aumentando hasta alcanzar un 5,9 % del PIB en 2015; explicado principalmente porque los ingresos totales no han aumentado al mismo ritmo que el gasto total.

La administración del Presidente Solís se ha comprometido a abordar los problemas fiscales del país a través de diferentes medidas tributarias. El Gobierno costarricense tiene como objetivo reducir el déficit fiscal hasta en un 3,75 % del PIB durante los próximos tres años, a través de recortes en gastos, límite a salarios elevados, congelamientos de plazas y la implementación de medidas tributarias específicas. Dado el desbalance financiero y el lento crecimiento observado durante los últimos años, la deuda pública del Gobierno Central como porcentaje del PIB creció hasta alcanzar el 42,7 % del PIB en 2015, comparado con un 39,3 % en el 2014 (ver gráfico 1.8).

Asimismo, en enero de 2016, la agencia internacional de calificación de riesgo Fitch Ratings mantuvo la calificación BB+ con perspectiva negativa sobre el riesgo de Costa Rica. Dicha calificadora criticó el crecimiento del déficit fiscal (5,9 % para el 2015) y el lento avance en materia de reforma tributaria, a la vez que advierte sobre las dificultades que se dan para la aprobación de dicha reforma en el Congreso. La calificadora de riesgo interpreta esto como una falta de voluntad de los actores políticos para enfrentar el desbalance fiscal. Adicionalmente, es importante señalar que el nivel de deuda de Costa Rica está por encima de la proporción manejada por países con la misma calificación de riesgo. Para el actual Gobierno, estos indicadores son de suma importancia ya que no solo afecta la percepción crediticia de Costa Rica, sino que también puede impactar las futuras inversiones extranjeras en el país.

Gráfico 1.8: Deuda del Gobierno Central (% del PIB)

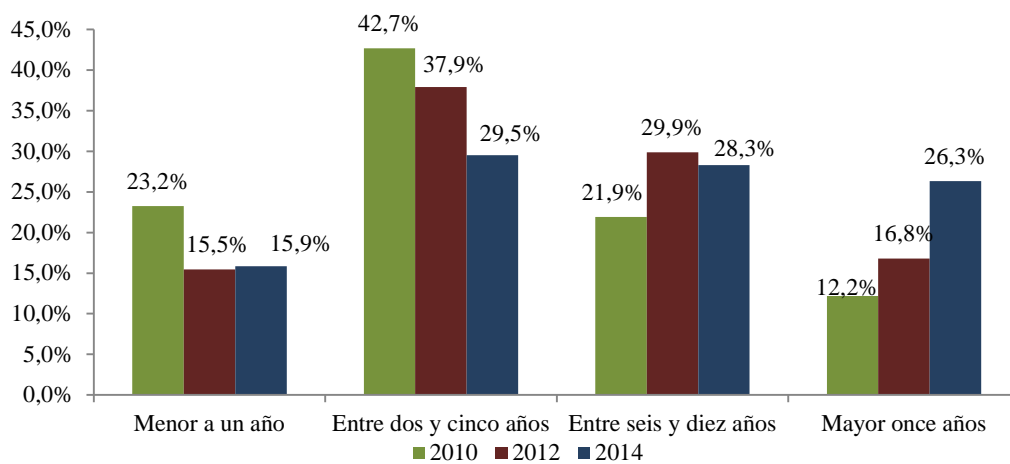


Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda, (2016)

Debido, en parte, al bajo rendimiento de la recaudación fiscal, el Gobierno inició en 2012 la emisión de Eurobonos, con el fin de cubrir sus gastos y no recalentar el mercado doméstico de deuda. La Ley 9070¹⁵, aprobada por la Asamblea Legislativa en agosto de 2012, le permitió al Gobierno de Costa Rica la emisión de Eurobonos por un monto autorizado de hasta US\$4.000 millones. La ley contempló la emisión de estos títulos por un período de diez años a partir de la fecha de aprobación de dicha ley, permitiendo colocar un máximo de US\$1.000 millones por año.

En 2015 se llevó a cabo la última de cuatro emisiones de eurobonos por US\$1.000 millones con un rendimiento de 7,15 %. En 2012, 2013 y 2014 también se hicieron emisiones anuales por el mismo monto¹⁶. Dado que la ley permite la emisión de un monto de hasta US\$4.000 millones, la de 2015 significó la última emisión de este programa de bonos. Parte del dinero de esta colocación se utilizó para el pago de vencimientos de bonos de colocaciones previas en el mercado interno. El Gobierno ha podido utilizar la emisión de Eurobonos para modificar su estructura de deuda a través de extensiones en los plazos de pago y mejoras en las tasas de interés, permitiéndole tener más deuda externa de largo plazo en lugar de deuda interna de corto plazo.

Gráfico 1.9: Perfil de vencimiento respecto al saldo de deuda del final del período



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda, Dirección de Crédito Público (2015).

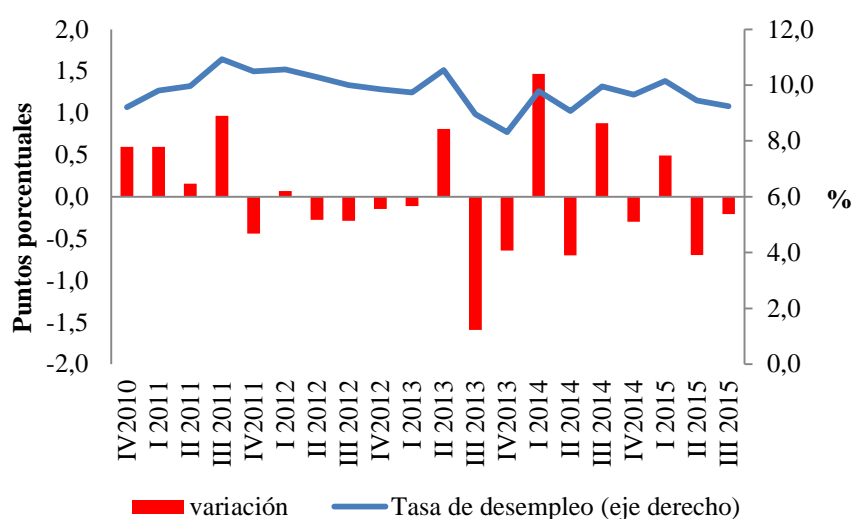
En el mercado de trabajo, el nivel de desempleo abierto se mantiene en el promedio de los últimos años pero con una tendencia creciente. En el tercer trimestre del 2015, la tasa de desempleo se ubicó en 9,2%, levemente inferior a las tasas del segundo trimestre del año (9,5 %). A pesar de ello, se observa un aumento en el tiempo de la tasa de desempleo causado, en parte, por el incremento en la población en búsqueda de trabajo, particularmente con experiencia profesional. Asimismo, la búsqueda de trabajo se complicó para los trabajadores poco calificados desde la crisis global, dado que la producción nacional se dirigió hacia sectores de alta tecnología. En línea con los determinantes del desempleo en Costa Rica, Villegas y Ulate (2013) muestran que las mujeres tienen una mayor dificultad de insertarse de manera

¹⁵ Llamada oficialmente “Emisión de Títulos Valores en el Mercado Internacional”.

¹⁶ En 2012 la emisión de Eurobonos se hizo a un plazo de 10 años y a una tasa de interés de 4,25%, mientras que la emisión de 2013 se realizó a través de dos emisiones de US\$500 millones cada una, en donde la primera se hizo a un plazo de 12 años y a una tasa de interés de 4,375 % y la segunda a un plazo de 30 años y a una tasa de 5,625 %. La emisión llevada a cabo en abril de 2014 se hizo a un plazo de 30 años y a una tasa de 7 %.

activa dentro del mercado laboral y para las que lo logran es más difícil mantenerse empleadas. Además, la población que cuenta con un mayor nivel educativo es la menos afectada por el desempleo, ya que estas cuentan con mayores destrezas y habilidades. Finalmente, el otro principal determinante es la experiencia laboral que poseen las personas. En línea con la anterior, Sánchez (2014) identifica los sectores económicos con alto potencial en la generación de empleo, a partir de la matriz de insumo producto para Costa Rica. Este autor concluye que los sectores de servicios, comercio y cultivos alimentarios son los que mayor impacto tienen dentro de la generación de empleo en la economía. En particular, la industria de alimentos procesados es la que más empleos indirectos genera (108.000), seguida por el sector de servicios (81.000) y de carnes y lácteos (78.000).

Gráfico 1.10: Tasa de desempleo y variación trimestral



Fuente: Elaboración propia, cifras BCCR (2015).

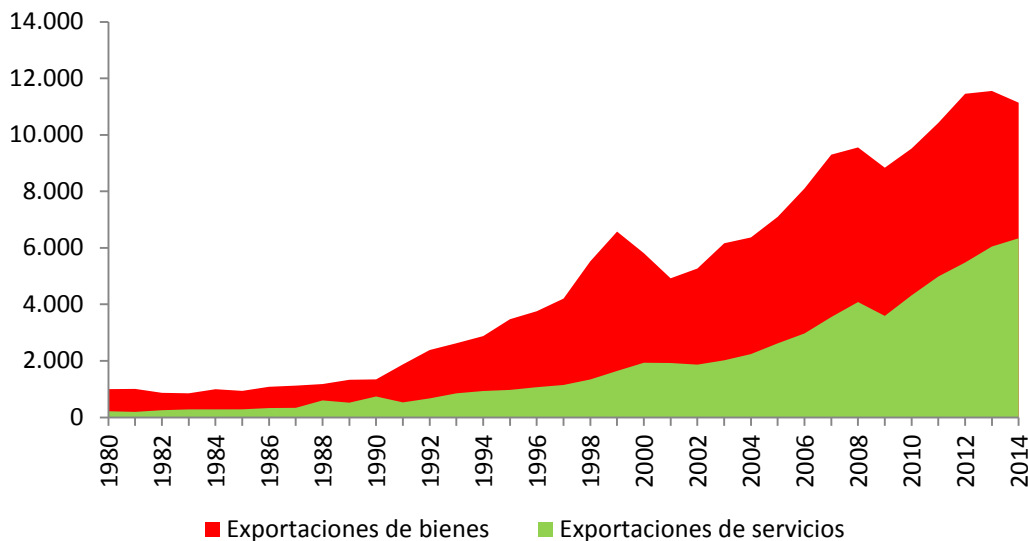
Costa Rica cuenta con los mayores ingresos y mejores indicadores socioeconómicos de la región centroamericana y, a pesar de ello, el nivel de pobreza y desigualdad se han estancado en los últimos 20 años. El ingreso per cápita se sitúa en aproximadamente US\$14.000 anuales, siendo uno de los más altos de LAC. Además, el país sobresale en la mayoría de los indicadores socioeconómicos tales como la mortalidad infantil, la desnutrición crónica y el analfabetismo. No obstante, el nivel de pobreza se ha estancado durante las últimas dos décadas, pasando de un 20,0 % en 1994 a un 21,7 % en 2015. A su vez, la tasa de pobreza extrema se incrementó desde un 5,8 % en 1994 al 7,2 % en 2015. Respecto a la desigualdad, la imagen es similar a la de la pobreza, sin ostentar ninguna mejora durante los últimos 20 años. La principal causa es la dinámica en los ingresos laborales que provocó un aumento en el nivel de desigualdad de 155 % durante dicho período. Comparado a otros países de la región, Costa Rica tiene uno de los niveles de gastos más altos en salud y en educación que aún no se han reflejado en un mejoramiento de los indicadores de pobreza y desigualdad. En total, se estima que el país gastó un 0,9 % y 7,4 % del PIB en 2014, respectivamente en estos rubros.

2. Perspectivas para el Entorno Internacional y Doméstico

El balance exterior costarricense podría verse afectado a corto plazo, con perspectivas favorables a mediano plazo. El anuncio del cierre de la planta manufacturera de Intel a comienzos de 2014, impactó negativamente al crecimiento económico del país en 2015, dado que sus productos comprendían el 20% de las exportaciones del país. Sin embargo, destaca el rol del sector servicios durante los últimos años dentro del sector de exportaciones. La venta exterior de información e informática ha aumentado significativamente durante los últimos años y no sólo ofrece nuevos puestos de trabajo sino también promueve la acumulación de capital humano. El balance exterior se sigue financiando mayoritariamente a través de IED. En los últimos años, estos flujos de IED se destinaron principalmente a las zonas francas del país. En el entorno internacional, se presenta un riesgo con el incremento en la tasa internacional de interés, debido a la normalización de la política monetaria del Sistema de la Reserva Federal de Estados Unidos (Fed). El mismo, podría afectar el crecimiento económico así como la demanda externa e interna del país. Un mayor incremento en las tasas de interés internacionales de lo esperado por el mercado podría conducir a una depreciación del colón debido a la salida de capitales.

El cierre de la planta de manufactura de Intel afectó a la economía en 2015. El Banco Central estima que debido a las decisiones tomadas por Intel de trasladar sus operaciones de manufactura hacia otros países, el sector exterior sufrió una importante caída durante 2015. En cuanto a las exportaciones, se estima que éstas disminuyeron un 14,5%, a causa de la reducción de exportaciones de artículos electrónicos. A su vez, se proyecta que las importaciones podrían haber disminuido un 9,8 % en 2015, por causa de una reducción en la demanda de insumos para la industria manufacturera.

Gráfico 1.11: Exportaciones de bienes y Servicios en Costa Rica (millones de dólares)



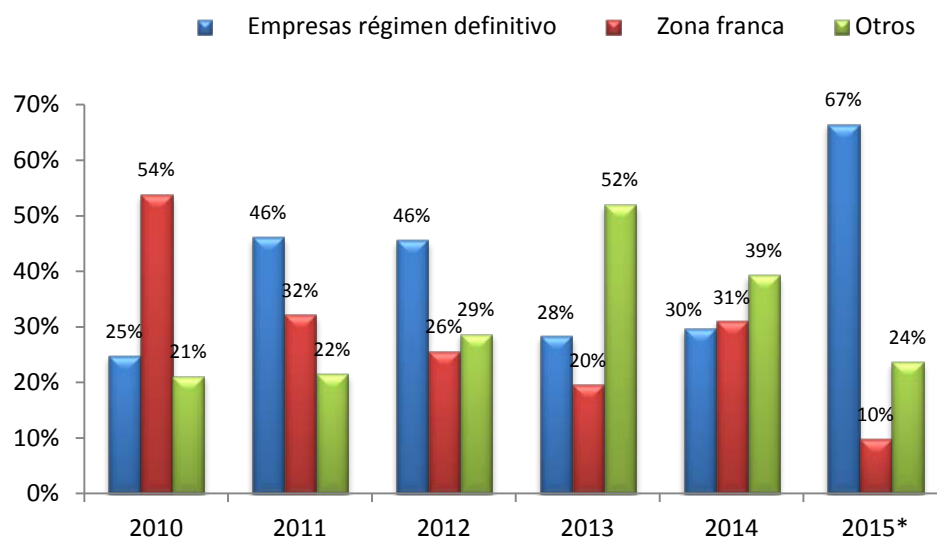
Fuente: Elaboración con cifras de COMEX 2015

La exportación de servicios se vuelve uno de los contribuyentes más importantes del sector exterior (ver gráfico 1.11). Los últimos años destacan con un crecimiento explosivo en la exportación de servicios desde Costa Rica. Estos no solo han ido aumentando en su tamaño sino también en la complejidad y sofisticación de las actividades. El sector tiene la ventaja de requerir menos costos de energía e infraestructura así como permisos y costos administrativos. Además, exige una mayor inversión en capital

humano que la producción manufacturera en el país, contribuyendo de esta manera al desarrollo de una educación superior en la población activa. En 2013, los servicios ya conformaban un tercio del valor bruto de las exportaciones¹⁷, destacando el sector de informática e información, el cual se duplicó durante los últimos 10 años.

Entre el año 2010 y el 2013, los flujos destinados a zonas francas disminuyeron 16 puntos porcentuales (ver gráfico 1.12). En cuanto a la IED recibida en Costa Rica, en 2010 la IED destinada a zonas francas representó la mayor parte de los flujos recibidos (54 %). No obstante, en 2013, la composición de IED cambió drásticamente y la mayoría de los flujos se destinaron a los sectores de turismo, financiero, inmobiliario y de perfeccionamiento activo (51 % del total de IED). Al cierre del año 2014, las zonas francas se recuperaron, ya que estos representaron 31 % de los flujos recibidos, sin embargo los datos acumulados al tercer trimestre 2015 indicaban que las zonas francas habían disminuido su participación en el total de IED.

Gráfico 1.12: IED por Régimen



*/Datos acumulados al tercer trimestre de 2015
Fuente: Elaboración propia, cifras BCCR (2015).

En Costa Rica, la estabilidad macroeconómica se volvió menos robusta desde el comienzo de la crisis de 2009. Desde los años ochenta, el Gobierno de Costa Rica ha promovido la apertura económica del país, atrayendo de esta manera una alta cantidad de inversiones que fomentaron el crecimiento económico. No obstante, al enfrentar la crisis financiera del 2009, surgió un desbalance financiero y se empeoraron las expectativas para la sostenibilidad de la deuda. Del lado monetario, el BCCR ha logrado mantener la inflación dentro del rango meta, en los últimos 6 años¹⁸, permitiendo asegurar una estabilidad de precios y del tipo de cambio. Dicha estabilidad permitió que en enero de 2015 la autoridad monetaria

¹⁷ Para el 2014 representó un 36% del valor de las exportaciones.

¹⁸ Cabe mencionar, que a pesar de que el BCCR no logró su objetivo inflacionario en el 2014 (un leve desvió de 0,13 p.p.), esta mantuvo informado al público que se trataría de un desvió transitorio con respecto a la meta. Para el año 2015, la misma se ubicó en -0.81, estando muy por debajo del rango objetivo (4 % ±1 p.p.).

adoptara de forma oficial un régimen de flotación administrada. Asimismo, el Banco Central hizo explícito en su Programa Macroeconómico 2016-2017 la necesidad de medidas tributarias así como monetarias para disminuir el déficit fiscal, mejorar la sostenibilidad de la deuda y lograr estabilizar la inflación en un rango aún menor que el existente hasta fines de 2015. Si bien durante el 2015 no fue posible implementar dichas medidas, se espera que durante 2016 sea aprobada la reforma fiscal.

Las necesidades de financiamiento del Gobierno Central podrían repercutir el marco de políticas macroeconómicas. El Gobierno Central se ve obligado a buscar nuevos recursos en el mercado doméstico ya que los gastos de éste exceden significativamente los ingresos obtenidos. Desde el 2009, el déficit fiscal está subiendo a un ritmo superior a lo observado durante las últimas dos décadas. A su vez, el déficit primario también sufrió un incremento considerable a partir de la crisis económica. De ese modo, el Gobierno interviene en el mercado financiero en búsqueda de financiamiento para cubrir sus gastos, lo cual podría incrementar las tasas de interés, perjudicando la inversión en la economía así como el consumo privado. Como consecuencia, este efecto, conocido como “estrujamiento”, podría desacelerar el crecimiento económico y perjudicar a la estabilidad macroeconómica. Además, la administración Solís propuso en 2014 algunas medidas tributarias con el objetivo de mejorar el desbalance financiero. Estas medidas incluyen el cambio de un impuesto general sobre las ventas hacia uno al valor agregado (IVA), la migración a un sistema de renta global y la implementación de mecanismos para evitar el fraude fiscal que se lleva a cabo a través de la evasión y elusión de impuestos. Cabe mencionar que estas medidas tributarias presentadas por el Gobierno no pudieron ser aprobadas durante el 2015, por lo cual se esperaba que se lleven adelante a partir de 2016.

Para comprender mejor las consecuencias que el desbalance fiscal podría tener sobre la dinámica y la sostenibilidad de la deuda, se realizó un Análisis de Sostenibilidad de Deuda (ASD) por medio de tres enfoques distintos (ver cuadro 1.2) (para más detalle ver el recuadro 1). El análisis de sostenibilidad se realizó por medio de dos diferentes enfoques: la dinámica endógena de la deuda o de mediano plazo y el enfoque estándar o de largo plazo. Para los ejercicios realizados se tomaron en cuenta tres escenarios posibles: (i) sin reforma fiscal o *escenario pasivo*, (ii) una reforma fiscal planteada por el Gobierno que genera una reducción total de 3,75 % del déficit durante el período 2016-2018, lo cual llamamos *reforma Gobierno*; y (iii) una reforma fiscal parcial con los mismos elementos que en (ii) pero con un rendimiento estimado de 2,2 % del PIB para el período 2016-2018 debido a posibles cambios a los proyectos de Ley dentro de la Asamblea Legislativa.

Cuadro 1.2: Escenario de consolidación fiscal

Ajustes sobre el déficit (% del PIB)	2016	2017	2018	Total
Con reforma total	1.00%	1.50%	1.25%	3.75%
Con reforma parcial	1.00%	0.70%	0.50%	2.20%

Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Hacienda y FMI (2015).

Recuadro 1

Metodologías para el Análisis de Sostenibilidad de Deuda (ASD)

Existen altos costos macroeconómicos que pueden surgir del impago de la deuda, los cuales se pueden manifestar ya sea por pérdidas de reputación y sanciones directas para el país, hasta efectos colaterales como debilitamiento del sistema bancario y de la actividad económica. Es por esta razón que el desarrollo de la metodología para el ASD ha sido fundamental para brindar herramientas a los hacedores de política. En el presente documento se utilizan dos de las principales metodologías utilizadas para los ASD, las cuales son: i) el enfoque estándar y ii) el enfoque de dinámica endógena de la deuda¹⁹.

El objetivo del enfoque estándar, desarrollado principalmente por Blanchard (1990), es estimar el nivel de superávit primario necesario para mantener constante la proporción del saldo de la deuda en relación al PIB en el largo plazo. Adicionalmente, se puede calcular el nivel de ajuste que se requiere para alcanzar el superávit primario antes mencionado. Se puede decir entonces, que es el nivel de ajuste requerido para mantener la razón deuda/PIB constante. La ecuación (1) muestra la condición que se debe satisfacer para que se cumpla lo anterior²⁰. De esta manera, en el largo plazo, el superávit primario debería ser suficiente para cubrir el pago de intereses sobre la deuda.

$$f = \frac{r-g}{1+g} d \quad (1)$$

Por otro lado, el enfoque de dinámica endógena de la deuda se asemeja al anterior, en el sentido que utiliza una derivación de la ecuación (1), en la cual se incorpora la composición por moneda. El objetivo principal de este ejercicio es estudiar la dinámica de la deuda en el mediano plazo (por lo general 5 o 10 años). Esta metodología le permite al investigador introducir choques en las variables clave que afectan la trayectoria futura de la razón de deuda/PIB, de modo que se puedan avizorar los posibles efectos adversos futuros. Las variables clave que afectan la dinámica de la deuda son: a) la tasa de depreciación del tipo de cambio nominal, b) la tasa de crecimiento económico, c) el superávit primario y d) la tasa de interés doméstica y externa. La ecuación (2) explica la dinámica de la deuda en función de las variables antes mencionadas²¹.

$$d_t = \left[\alpha \left(\frac{1+r_t^d}{1+g_t} \right) + (1-\alpha) \left(\frac{(1+r_t^f)(1+\Delta e)}{1+g_t} \right) \right] d_{t-1} - f_t \quad (2)$$

A partir de los resultados del enfoque estándar²² se observa que sería necesario realizar un ajuste de 4,0 % del PIB. Este resultado es similar al calculado por el FMI (3,8 %)²³. Según los resultados del enfoque estándar, es necesario alcanzar un superávit primario de 0,9 % del PIB, para conservar la deuda a niveles de fines de 2015. De esta manera, se concluye que es necesario realizar un ajuste de 4,0 % del PIB para mantener la deuda constante en el largo plazo²⁴. Adicionalmente, dependiendo de las condiciones internas y externas, las tasas de interés y la tasa de crecimiento de la economía pueden sufrir variaciones

¹⁹ Para más detalle sobre los costos de impago de deuda soberana y sobre éstas y otras metodologías, véase (BID, 2007).

²⁰ Donde f es el superávit primario, r es la tasa de interés real, g la tasa de crecimiento económico y d la proporción de deuda/PIB.

²¹ Donde f es el superávit primario, r^d es la tasa de interés real doméstica, r^f es la tasa de interés real externa, g la tasa de crecimiento económico, Δe es la tasa de depreciación del tipo de cambio nominal y d la proporción de deuda/PIB. Todos los subíndices t hacen referencia al tiempo.

²² El cual calcula el balance primario de largo plazo que se requiere para mantener la razón deuda/PIB constante, y el ajuste fiscal necesario para ello.

²³ Este resultado fue expuesto en el Artículo IV, publicado en febrero de 2015.

²⁴ El ejercicio no tiene en cuenta posibles reducciones en calificaciones de riesgo, mayores atrasos en la aprobación parlamentaria, u otros shocks negativos. En ese caso, los resultados podrían variar.

que afecten los resultados del ejercicio. El Cuadro 1 en el apéndice muestra los niveles requeridos de superávit primario y ajuste (como % del PIB) para distintos niveles de crecimiento económico y tasas de interés.

El enfoque de dinámica endógena de la deuda muestra que el ratio deuda/PIB se incrementaría en los próximos años²⁵. A partir de la información disponible, se estima que en un escenario pasivo, la razón deuda/PIB del Gobierno Central podría alcanzar el 56,8 % de la producción para el año 2019 (ver Cuadro 2 en apéndice), muy superior al máximo de la pasada década registrado en el año 2004 (41,1 % del PIB). Sin embargo, si se realiza el ejercicio con la reforma planteada por el Gobierno, los resultados muestran que la deuda apenas crecería entre 2016-2019 (de 45,2 % a 45,7 % del PIB). En cuanto al último ejercicio, con la reforma parcial, la deuda alcanzaría el 49,7 % en 2019 y crecería más en cada año con respecto al escenario de reforma total del Gobierno.

Los ejercicios de estrés²⁶ en el enfoque de dinámica endógena de la deuda evidencian alta vulnerabilidad ante shocks (ver gráfico 1 en apéndice). Para los tres ejercicios propuestos y durante todo el período de análisis (2016-2019), la deuda del Gobierno Central estaría por encima del 40 %²⁷ del PIB. Además, los resultados de los ejercicios muestran una mayor sensibilidad de la deuda ante choques al superávit primario. En el escenario pasivo, la mayor sensibilidad de la deuda se observa en los choques de superávit primario, donde el nivel de deuda alcanza el 63,3 % del PIB para el año 2019. En lo que respecta al ejercicio con reforma parcial, la deuda se podría ubicar entre 45,5% y 49% en 2016 o entre 51 % y 59% en 2019 de acuerdo a los distintos escenarios. Por su parte, el escenario con una reforma, como la propuesta por el Gobierno de 3,75 % del PIB muestra que el shock sobre el resultado primario podría llevar la deuda a niveles 49,3 % en 2016 y 56 % en 2019.

²⁵ Es importante mencionar que el nivel de deuda/PIB para el Gobierno Central en el año 2015 era de 42,7 %.

²⁶ (i) Depreciación del 30 % en 2015; (ii) dos períodos consecutivos de estancamiento (crecimiento real de -1 %); (iii) un choque de un desvío estándar permanente en las tasas de interés doméstica y extranjera; (iv) un choque de dos desvíos estándar para dos años consecutivos (2015-2016) en el superávit primario, según escenario.

²⁷ Definido por el Ministerio de Hacienda en el documento Marco Fiscal de Mediano y Largo Plazo 2013-2018 como el límite que dificultaría mantener el grado de inversión en mercados internacionales, el cual Costa Rica perdió en septiembre de 2014. Asimismo, es importante mencionar que el escenario pasivo podría considerarse optimista dado que si no se realizan reformas, es muy probable que las tasas de interés sean aún mayores que las planteadas en estos ejercicios. Esto podría ser causado, o causar, reducciones mayores en las calificaciones de riesgo soberano.

Capítulo 2. El Proceso de Crecimiento²⁸

1. Antecedentes

En los últimos 50 años, el crecimiento económico de Costa Rica (5,33 %) ha estado por encima del promedio de LAC (4,42 %) y por encima de los países de la OECD de alto ingreso (3,40 %). Si bien Costa Rica forma parte de los países latinoamericanos que sufrieron la crisis económica-financiera durante los 80's, desde mediados de dicha década se comenzaron a realizar reformas estructurales que le han permitido incrementar el crecimiento. Al igual que muchos países latinoamericanos (ver Cuadro 2.1), Costa Rica no ha logrado recuperar el crecimiento que registraba durante la década de los 60's y 70's, el cual alcanzaba valores de hasta 11 % anualmente.

Cuadro 2.1: Tasa de crecimiento anual PIB real (%)

	América Latina	Países OECD de alto ingreso	Brasil	Chile	Mexico	Costa Rica
1960-1973	6.52	5.36	8.94	5.01	6.43	7.78
1973-1980	5.79	3.67	5.96	1.42	7.45	5.19
1980-1984	1.83	1.24	1.80	-0.25	2.48	2.12
1984-1999	3.53	3.64	5.04	5.23	1.96	4.75
1999-2011	3.32	2.00	2.24	4.42	3.54	4.62
1960-2011	4.42	3.40	5.29	4.21	4.09	5.33

Fuente: Fernández-Arias (2014).

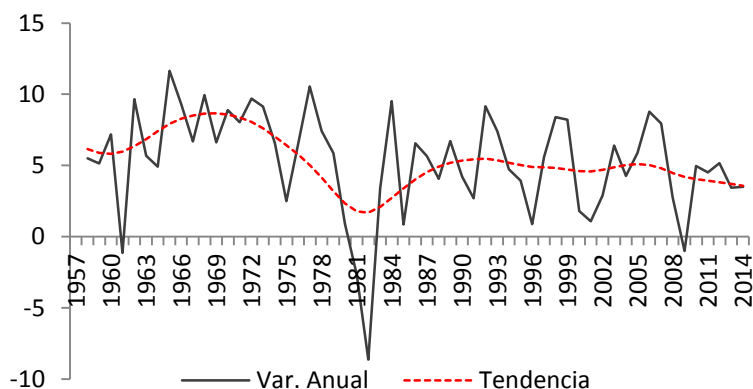
En línea con lo anterior, y siguiendo a Rodríguez-Clare, Sáenz y Trejos (2003), se han identificado cinco sub-períodos en el crecimiento económico costarricense durante los años 1960-2014. Para ello, en el gráfico 2.1 se presenta el crecimiento económico anual con su tendencia de largo plazo, siendo ésta estimada a partir del filtro de Hodrick-Prescott. El primer período abarca los años 1960-1973, el cual se caracterizó por un modelo de desarrollo de sustitución de importaciones, con un crecimiento económico promedio de 7,78 %. Para los años setenta el país implementó una política masiva de creación de empresas estatales, acompañado con un creciente gasto público, lo cual se tradujo en crecientes déficit fiscales y endeudamiento externo. Esto desencadenó el tercer período, conocido como crisis y estabilización entre los años 1982 y 1984, donde la producción nacional llegó a disminuir en 7,3 % en términos reales (ver gráfico 2.1). A partir de allí, se desarrolló el nuevo modelo basado en exportaciones. Este modelo se caracterizaba por medidas como la apertura e integración comercial y se fueron consolidando otras reformas económicas en el área fiscal y financiera, de manera gradual (Rodríguez-Clare, Sáenz y Trejos, 2003). En los últimos 15 años el crecimiento económico promedio se ha mantenido en 4,41 % mientras que su valor potencial se ha situado en 4,44 %. A pesar de esta estabilidad, han existido dos momentos de desequilibrio en el crecimiento económico costarricense. El primero se encuentra entre los años 2003-2007 con una tasa promedio de crecimiento de 6,65 %, 2 p.p. por encima del valor potencial, período en el cual se realizaron reformas importantes en el plano monetario y cambiario, como fueron el Proyecto Estratégico “Enfoque de Meta Explícita de Inflación para Costa Rica”²⁹ y la introducción del sistema de bandas cambiarias. En el segundo período (entre los años 2008 y 2014), el crecimiento económico tuvo un promedio de 3,32 %, representado por la crisis internacional de

²⁸ Se agradece especialmente el apoyo de Emmanuel Agüero en esta sección.

²⁹ Aprobado por la Junta Directiva del BCCR en enero de 2005, como plan maestro, el cual tenía como objetivo implementar el esquema de metas de inflación en Costa Rica.

los años 2008-2009 donde la economía costarricense decreció en 1,01 %. Esto generó un período de crecimiento por debajo de su nivel potencial, que ha logrado una leve recuperación hasta el año 2014 (variación del PIB en 2014: 3,5 %) ³⁰.

Gráfico 2.1: Crecimiento real del PIB (%)³¹



Fuente: Elaboración propia con cifras del Banco Central de Costa Rica (2015).

2. Caracterización del crecimiento de largo plazo

i. Período 1960-1973

Durante este período, la estructura del crecimiento económico en Costa Rica se basaba en un modelo de sustitución de importaciones. Para el año 1963, el país decidió ingresar al Mercado Común Centroamericano, donde existía una eliminación de las barreras al comercio intra-regional pero con altos niveles de barreras arancelarias para el resto del mundo. Mediante dicho modelo se logró reforzar el mercado industrial interno aprovechando las economías de escala que existían en el mercado centroamericano. Particularmente, se observó un impulso en los sectores de agricultura e industria. Durante los años 1963-1973, el PIB del sector industrial logró crecer, en promedio, un 10,96 % anual, mientras que el sector agricultura lo hizo a tasas del 5,65 %. Parte del impulso en estos sectores estaba ligado al modelo de desarrollo implementado por el gobierno en esos años, además de que existía un BCCR que tenía como objetivo estimular la producción. Por esa razón, se establecieron políticas tales como toques de cartera y tasas especiales para estos sectores que eran de interés en la agenda del gobierno.

³⁰ Para el 2015 se estimó un crecimiento de 2.8%.

³¹ Respecto a las variables utilizadas en el gráfico 2.1, existen dos puntos a mencionar con respecto a su construcción. Originalmente, la variable PIB se calculaba utilizando 1966 como año base para precios y canastas. Sin embargo, posteriormente la base cambió a 1991. Esto implica que la nueva serie posee nuevos sectores de la economía que no aparecen en la muestra de 1966. Con el fin de unificar las series se utilizó la metodología de Rodríguez-Clare, Sáenz y Trejos, (2003), la cual consiste en empalmar las series de la manera más neutra posible, aumentando el factor de crecimiento de cada año en el período 1966-1990. En lo que respecta a la tendencia de largo plazo del crecimiento del PIB, se utilizó el filtro Hodrick-Prescott para estimarlo, no obstante fue necesario calibrar el parámetro de suavizamiento del filtro el cual se fijó en 35, basado en la estimación realizada por Segura y Vázquez (2011) donde se busca el valor óptimo de éste parámetro para Costa Rica.

Cuadro 2.2: Crecimiento anual promedio de la agricultura e industria (1960-1973)

	Agricultura	Industria
Producción	5,65%	10,96%
Crédito del sector bancario nacional	8,60%	15,54%

Fuente: Elaboración propia con cifras del Banco Central de Costa Rica (2015).

Asimismo, durante estos años el crecimiento en la inversión pública le permitió al país tener avances, no solo en materia educativa y de salud, sino que también existió un fuerte crecimiento en la infraestructura de los sectores eléctrico, telecomunicaciones y agua. A pesar de estos puntos positivos, las finanzas públicas empezaron a debilitarse por el fuerte gasto público ejercido por el gobierno, y el sector público empezó a acudir más a las instituciones financieras internacionales como fuentes de endeudamiento externo.

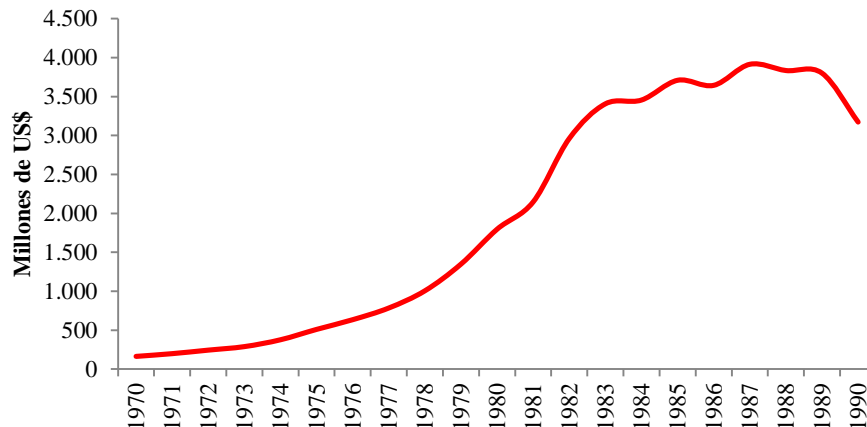
ii. Período 1973-1980

En estos años, el éxito del Mercado Común Centroamericano llegaba a su fin, ya que en muchos países empezaron a verse conflictos armados que afectaron el dinamismo económico de la región. Asimismo, el modelo de desarrollo empezó a desgastarse ya que la industria no contaba con ventajas comparativas para competir con el resto del mundo. Si bien el crecimiento económico del país era superior al 5 %, empezaron a realizarse reformas que no eran congruentes con la estabilidad macroeconómica. Parte de éstas eran las reformas realizadas en la Ley Orgánica del BCCR donde se obligaba a esta institución a otorgar créditos a ciertos sectores y estimular el gasto público. Estas reformas pretendían redefinir los objetivos del BCCR, como una institución que se encargaba de estimular el desarrollo y el crecimiento económico, así como financiar a las empresas públicas. En consecuencia, estos objetivos eran contradictorios ya que no es posible utilizar políticas monetarias expansivas, año tras año, para fomentar el crecimiento económico y, a la vez, lograr la estabilidad de la moneda. Como resultado, se observó un lento crecimiento de la actividad agropecuaria y un aumento de la inflación anual promedio de 11,6 % entre 1970 y 1978.

Uno de los hechos más importantes de este período fue la creación de la Corporación de Desarrollo S.A. (CODESA), lo cual permitió que se crearan empresas públicas a través de ésta. De acuerdo con Rodríguez-Clare, Sáenz y Trejos (2003), se estima que la inversión estatal de dichas empresas aumentó de 9,2 % en el periodo 1966-1970, a 18,6 % en el periodo de 1976-1979. Gran parte de esta inversión se dedicó a la infraestructura y a la expansión del empleo público, teniendo como consecuencia un creciente déficit fiscal. El resultado de esto fue un aumento importante de la deuda interna pero sobre todo de la externa que provenía de bancos comerciales extranjeros. Para el año 1980 la deuda pública llegó a representar 30 % del PIB, explicado principalmente por el crecimiento de 27,1 %³² de deuda externa, durante el período 1971-1980.

³² Este valor corresponde al promedio de crecimiento anual de la deuda externa pública durante el período 1971-1980.

Gráfico 2.2: Saldo de la deuda externa del sector público



Fuente: Elaboración propia con cifras del Banco Central de Costa Rica (2015).

A pesar de los problemas a nivel macroeconómico, Costa Rica logró mejorar sus indicadores de desarrollo humano durante este período, al pasar de tener una tasa de escolaridad en secundaria de 42,5 % a 47,5 %, asimismo se logró reducir la mortalidad infantil al pasar de 44,8 a 19,1 por cada mil nacimientos vivos.

iii. Período 1980-1984

El desorden monetario, la política fiscal expansiva y el crecimiento exponencial de la deuda externa del sector público, desencadenaron una fuerte crisis para Costa Rica. Dichas condiciones llevaron a que en el momento en que se dio el incremento en la tasa de interés internacional y se suspendió el crédito al Gobierno por parte de los bancos extranjeros, Costa Rica no pudiera responder por sus obligaciones crediticias y declaró cese de pago de su deuda externa.

Para ese período, el crecimiento económico en Costa Rica tuvo un promedio de 2,12 %, levemente superior al promedio de LAC (1,83 %). A pesar de lo anterior, para el año 1982 la economía llegó a caer un 7 % en términos reales y la tasa de inflación anual superó el 80 %. Asimismo, la deuda pública externa en ese mismo año representaba el 40 % de la producción total.

Esta crisis, no solo afectó los indicadores macroeconómicos sino también los sociales. A partir de ese momento, el nivel de pobreza empeoró al superar el valor de 50 %, mientras que la pobreza extrema para el año 1982 alcanzó al 22 % de la población. Por su parte, los indicadores de desarrollo humano se vieron afectados. En este caso se presentó un retroceso en cuanto a la tasa de escolaridad en secundaria la cual pasó de 47,5 % a 42,1 % (nivel incluso inferior al reportado en 1973).

iv. Período 1984-1999

Luego de la crisis de principios de los 80s, Costa Rica cambió su modelo de desarrollo y enfocó sus políticas a estabilizar la situación macroeconómica, a promocionar un modelo exportador y a realizar reformas estructurales que permitieran una mayor participación del sector privado en la economía.

En el plano macroeconómico, las medidas se enfocaron en estabilizar las finanzas públicas, las cuales se enfocaron en reducir el gasto público a través de una menor inversión. Paralelo a esto se

introdujo una reforma tributaria que creó nuevos impuestos. El hecho más importante relacionado con esto último fueron las medidas que, en 1987, se dirigieron a reducir los aranceles, así como las tasas del impuesto a la renta, y a la vez incrementar la tasa del impuesto a las ventas, además de elevar los impuestos sobre ciertas formas de riqueza. A pesar de ello, el déficit fiscal se mantuvo elevado, manteniéndose entre 2 % y 4 % como porcentaje del PIB.

En línea con el programa de estabilización macroeconómica, se unificó el tipo de cambio y el BCCR introdujo un régimen cambiario de minidevaluaciones con el objetivo de mantener constante el tipo de cambio real. Asimismo se firmaron dos Programas de Ajuste Estructural³³ con el Fondo Monetario Internacional (FMI), los cuales incorporaban un paquete de medidas enfocadas en contraer el déficit fiscal y la deuda externa del BCCR, así como el asesoramiento en materia de crecimiento económico.

Este modelo de promoción de exportaciones dio inicio a la apertura comercial, la cual vino a reducir el nivel promedio de aranceles, pasando de un 53% en 1985 a 16,4% en 1987 (para el año 2000 el nivel promedio de arancel fue de 6,1%). De acuerdo con Lizano y Zúñiga (1999), la apertura comercial permitió aumentar y diversificar las ventas al exterior, de forma tal que para 1998 las exportaciones de bienes no tradicionales representaban un 80% del total de exportaciones (nivel superior al 39% registrado en 1983).

Asimismo, esto se acompañó con la creación de un sistema de zonas francas que permitiría atraer grandes compañías extranjeras. Cabe destacar el papel de la Coalición Costarricense de Iniciativas para el Desarrollo (CINDE), una organización privada, sin fines de lucro, apolítica (si bien fue creada en 1982, desde 1984 fue declarada de interés público) la cual además fue vital para promocionar al país y atraer IED, ya que se encarga de apoyar a las empresas en su proceso de establecimiento. Como resultado, en la década de los 90s, el país tuvo una fuerte inversión en los sectores de alta tecnología, donde se destaca la entrada de empresas como INTEL, Procter and Gamble, Baxter y Abbott Laboratories, entre otras.

Además, es importante señalar que las reformas en el sector financiero permitieron liberalizar las tasas de interés³⁴ e impedir al BCCR establecer topes de cartera a ciertos sectores productivos. Asimismo, a inicios de la década de la 90s, se comenzó a permitir la participación de la banca privada, un proceso que, si bien fue gradual, llevaría a que para el año 2000 la banca privada representará alrededor del 50% del sistema financiero.

v. Período 1999-2014

Durante estos años, el desarrollo económico del país se enfocó en una mayor integración a los mercados mundiales. Desde el año 2000, se han aprobado 12 tratados de libre comercio con países de la región, países europeos, un país asiático y países norteamericanos³⁵. Uno de los más relevantes fue la

³³ Dentro de las medidas específicas de estos programas se puede mencionar el cierre de las empresas de CODESA, las cuales provocaron grandes pérdidas; adicionalmente se debe destacar el ajuste de los precios de los servicios públicos de electricidad, telecomunicaciones y derivados del petróleo; asimismo se optó por el control del gasto público y el aumento de la recaudación tributaria.

³⁴ Durante el período 1958-1978, el BCCR regulaba las tasas de interés comerciales para favorecer al sector agrícola e industrial.

³⁵ TLC Canadá, TLC CARICOM, TLC Chile, TLC China, TLC República Dominicana-Centroamérica-Estados Unidos (CAFTA-DR), TLC México, TLC Panamá, TLC República Dominicana, TLC Perú, TLC Singapur, Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea (AACUE) y TLC Asociación Europea de Libre Comercio.

aprobación del Tratado de Libre Comercio República Dominicana-Centroamérica-Estados Unidos (CAFTA-DR)³⁶. Este tratado produjo importantes reformas en el país como fue la apertura del mercado de telecomunicaciones, donde el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) poseía el monopolio estatal y la apertura del mercado de seguros.

En lo que respecta a los indicadores macroeconómicos, en estos años el crecimiento económico tuvo un promedio de 4,4 %, superior al promedio de LAC (3,32 %). Asimismo, en el plano monetario, el BCCR logró estabilizar la inflación en 3,9 %, como se mencionó en el capítulo 1 de este informe. Parte de estos esfuerzos de la autoridad monetaria por estabilizar la inflación, ha sido el proyecto de migración hacia el sistema de metas de inflación y el proceso gradual para flexibilizar el tipo cambio³⁷. Durante los últimos seis años, el principal reto macroeconómico de Costa Rica fue la situación fiscal. Luego de que el Gobierno Central disminuyera de forma considerable el déficit fiscal durante el período previo a la crisis financiera internacional (superávit de 0,1 % del PIB promedio entre 2006 y 2008), entre los años 2010-2014, el desbalance financiero promedio del Gobierno Central fue de 4,95 % respecto al PIB³⁸.

En materia de pobreza y desigualdad, durante estos años no han existido mejoras significativas. Para el período 2000-2014 la tasa de pobreza aumentó de 20,3 % a 22,4 %³⁹, mientras que el indicador de Gini para medir la distribución del ingreso ha oscilado entre 0,52 y 0,5 en el mismo período.

3. Crecimiento y sus determinantes

Con el fin de analizar los determinantes del crecimiento económico, se descompuso éste a partir de sus principales fuentes: la acumulación de capital físico y humano, el trabajo y el incremento de la productividad total de los factores. Según la teoría neoclásica, el crecimiento en la productividad total de los factores (PTF) es el que determina el crecimiento sostenido de largo plazo. Para el caso costarricense, los resultados se presentan en el cuadro 2.3, utilizando el PIB por trabajador para realizar este ejercicio. Primero, la contribución de la PTF al crecimiento ha sido de 0,58 p.p. por año para el período 1966-2011, mientras que el capital aportó 0,27 p.p.⁴⁰. Asimismo, los resultados muestran que durante el período de crisis y estabilidad, entre los años 1980 y 1984, la PTF permitió atenuar la fuerte caída en la inversión total por trabajador que para dicho período llegó a disminuir en 3,74 %, en promedio. Estos resultados sostienen que la PTF ha sido determinante en el crecimiento económico costarricense, aunque a tasas moderadas. No obstante, el análisis no considera el efecto de la calidad de los factores, como bien sugieren Rodríguez-Clare, Sáenz y Trejos (2003). Por este motivo se incorporó la educación en el ejercicio de descomposición del crecimiento económico.

³⁶ Es importante mencionar que este tratado fue aprobado por medio de un referéndum celebrado en noviembre de 2007.

³⁷ El régimen de tipo de cambio pasó de un sistema de bandas cambiarias a uno de flotación administrada. La Junta Directiva de la Autoridad Monetaria acordó el pasado 31 de enero de 2015 migrar hacia un esquema de flotación administrada.

³⁸ El desfasaje financiero durante 2015 fue de 5,9 % del PIB.

³⁹ La misma se ubicó en 21,7 % en 2015.

⁴⁰ La contribución de cada factor se obtuvo a partir de una función de producción Cobb-Douglas, con retornos constantes de escala. Además, cabe destacar que se utilizó una elasticidad capital-producto que variaba en el tiempo, la cual fue obtenida a partir de los resultados de Fernández-Arias (2014). El promedio de esta elasticidad para el período 1966-2011 es 0,377.

Cuadro 2.3: Descomposición del crecimiento económico por trabajador (%)

	Crecimiento PIB/L	Aporte al crecimiento del PIB	
		Capital físico/ L	PTF
1966-1973	2.78	1.96	0.82
1973-1980	0.94	1.36	-0.42
1980-1984	-0.97	-3.74	2.77
1984-2000	0.66	1.14	-0.48
2000-2011	0.80	0.61	0.19

Fuente: Elaboración propia, cifras Fernández-Arias (2014) y BCCR.

Todas las fuentes de crecimiento crecen a tasas menores luego del período de crisis y estabilidad (1984-2011) con respecto a los períodos del modelo sustitución de importaciones (1960-1973) y de estado empresario (1973-1980). Para los años 1966-1973 y 1973-1980 la acumulación de capital físico y humano contribuían de forma conjunta al crecimiento en 2,53 p.p. y 2,76 p.p. por año⁴¹, respectivamente, mientras que para el período 1984-2000 y 2000-2011 esta se redujo a 1,61 p.p. y 1,04 p.p. respectivamente. Por su parte, la contribución de la PTF se vio reducida en 0,96 p.p. por año para el período 1984-2000 y en 0,23 p.p. por año para la etapa 2000-2011. Asimismo, destaca que al incluir la escolaridad en la descomposición del crecimiento económico, la contribución de la PTF en Costa Rica no ha crecido en los últimos 40 años, sino todo lo contrario, ya que esta ha disminuido en -0,15 p.p. por año para el período 1966-2011.

Cuadro 2.4: Descomposición del crecimiento económico por trabajador (%)

	Crecimiento PIB/L	Aporte al crecimiento del PIB		
		Capital físico/ L	Escolaridad/ L	PTF
1966-1973	2.78	1.96	0.57	0.24
1973-1980	0.94	1.36	1.40	-1.82
1980-1984	-0.97	-3.74	0.78	1.99
1984-2000	0.66	1.14	0.48	-0.96
2000-2011	0.80	0.61	0.43	-0.23

Fuente: Elaboración propia, cifras Fernández-Arias (2014) y BCCR.

Durante casi medio siglo, la PTF no explica un porcentaje alto del crecimiento de Costa Rica. Este resultado es contrario a lo observado en la evidencia empírica internacional. De acuerdo a un trabajo realizado por el Boston Consulting Group (2013), durante el período 2001-2011 la mejora de la productividad explica el 93 % del crecimiento en China, 82 % en India y 72 % en Corea del Sur. A pesar de ello, como bien argumentan Daude y Fernández-Arias (2010), en LAC el crecimiento de la PTF se ha caracterizado por ser lento y bajo. En la misma línea, Rodríguez-Clare, Sáenz y Trejos (2003) muestran que desde 1984 en Costa Rica la contribución de la PTF sobre el crecimiento ha disminuido alrededor de 0,1 p.p. por año.

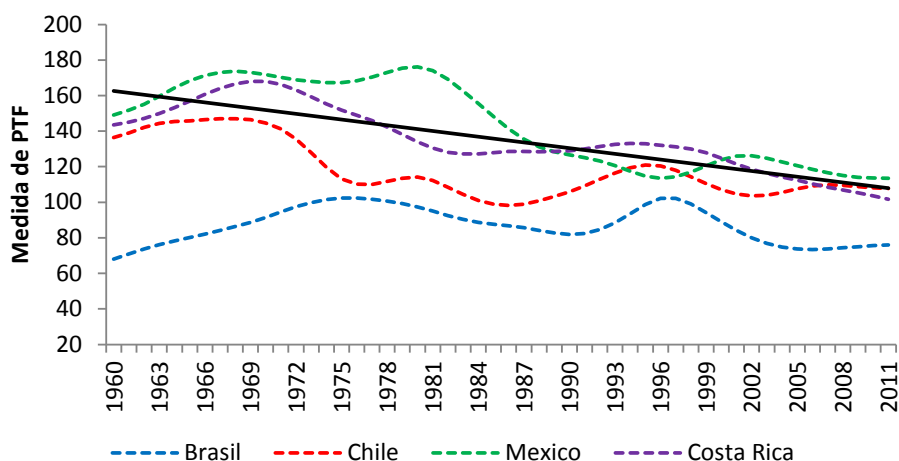
⁴¹ Estas cifras equivalen a las sumas de los factores productivos (capital físico y escolaridad), en sus respectivos períodos.

i. Productividad

La PTF en Costa Rica se ha comportado en forma similar respecto a otros países de LAC como Brasil, Chile y México. Específicamente para el caso costarricense, esta variable logró su punto máximo a finales de la década de los 60's, y comenzó a tener una tendencia hacia la baja a partir de la década de los 80's. De acuerdo al trabajo “*La Era de la Productividad*” (BID, 2010), después de la crisis de la deuda en los 80's los países latinoamericanos tuvieron un retroceso en el crecimiento de la productividad. Esta conclusión es compartida por Daude y Fernández-Arias (2010).

¿Por qué Costa Rica no ha logrado aumentar su PTF en cuatro décadas? De acuerdo a Rodríguez-Clare, Sáenz y Trejos (2003), los sectores agrícola e industrial han experimentado altas tasas de crecimiento en la PTF, no obstante el estancamiento de la productividad proviene del sector servicios. Este problema toma importancia al considerar que después de la etapa de crisis y estabilización, este sector es el más importante dentro del PIB, lo cual acentúa el problema de la PTF⁴². De acuerdo a un análisis realizado por dichos autores para el sector servicios en el periodo 1991-2000, los subsectores de “comercio, restaurantes y hoteles” y “servicios comunales, sociales y personales” serían los que impactan más en el pobre desempeño de la productividad del sector.

Gráfico 2.3: Productividad total de los factores en Costa Rica, Chile, México y Brasil



Fuente: Elaboración propia, cifras Fernández-Arias (2014) y BCCR.

ii. Acumulación de capital físico y humano

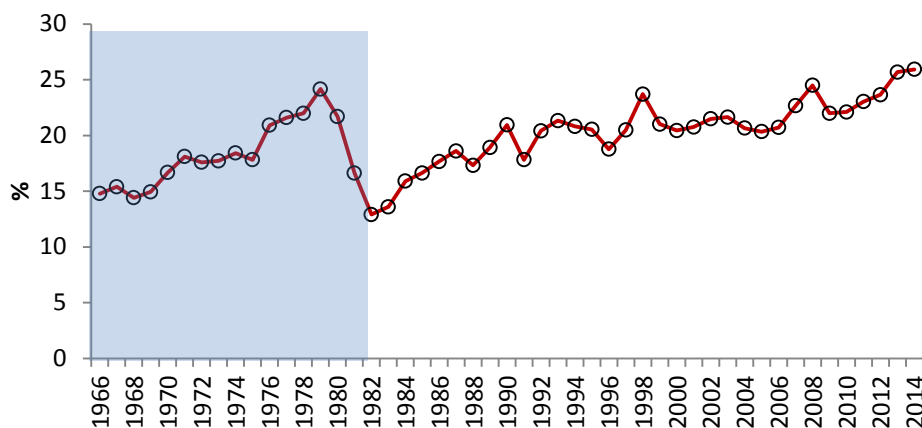
La evolución de la inversión en Costa Rica ha estado marcada por dos etapas. La primera, durante los años previos a la crisis de 1980 (1967-1979), donde la proporción inversión total-PIB tenía un crecimiento anual promedio del 4,04 %, alcanzando el punto máximo en 1979, donde esta proporción logró el 24,16 % del PIB (región azul gráfico 2.4). La segunda, durante el período de crisis y estabilización hasta el año 2014, donde la tasa de crecimiento anual de la proporción inversión total-PIB promedio fue de tan solo 0,95 %, afectado principalmente por la fuerte caída en la inversión estatal y

⁴² En el nuevo cálculo de cuentas nacionales, publicado en enero de 2016 por el BCCR, el sector servicios pasa de un peso dentro de la producción de 28% en 1991, a un peso de 40% utilizando como año base el 2012.

pública⁴³, así como la inversión privada después de la década de los 80s. Fue hasta el año 2008 que Costa Rica logró alcanzar una proporción inversión total-PIB del 24 %.

Esta lenta recuperación en la acumulación de capital físico se debe a varias razones. Primero, después del período de crisis y estabilización el deterioro fiscal obligó al Gobierno General a reducir la inversión pública que tuvo durante las décadas de los 60s y 70s. Segundo, la ineficiencia que existe en el sector financiero costarricense con altas tasas de interés, han desincentivado la inversión privada y la economía cuenta con un nivel bajo de ahorro de los hogares que promedió el 16 % con respecto al PIB.

Gráfico 2.4: Inversión total en Costa Rica (% del PIB)



Fuente: Elaboración propia, cifras del BCCR (2015).

En cuanto a la acumulación de capital humano, la escolaridad en Costa Rica creció a un ritmo anual de 0,1 años (un incremento de poco más de un mes por año) para el período 1960-2011. Solo entre los años 1960-1980, los años de escolaridad de la población mayor a 15 años se incrementó en 2,43 años, mientras que para el período 1980-2000 ésta tan solo creció en 1,7 años. Actualmente, el promedio de años de escolaridad se sitúa en 8,74 años. De acuerdo a Rodríguez-Clare, Sáenz y Trejos (2003), el fuerte incremento de la fuerza de trabajo femenina y el aumento en la escolaridad son determinantes claves en la acumulación de capital humano en Costa Rica durante los últimos 40 años.

⁴³ Inversión pública corresponde al gobierno general, mientras que la estatal también incluye a las empresas públicas (ICE, RECOPE, AyA, etc.).

Cuadro 2.5: Escolaridad en años e Índice de capital Humano para Costa Rica

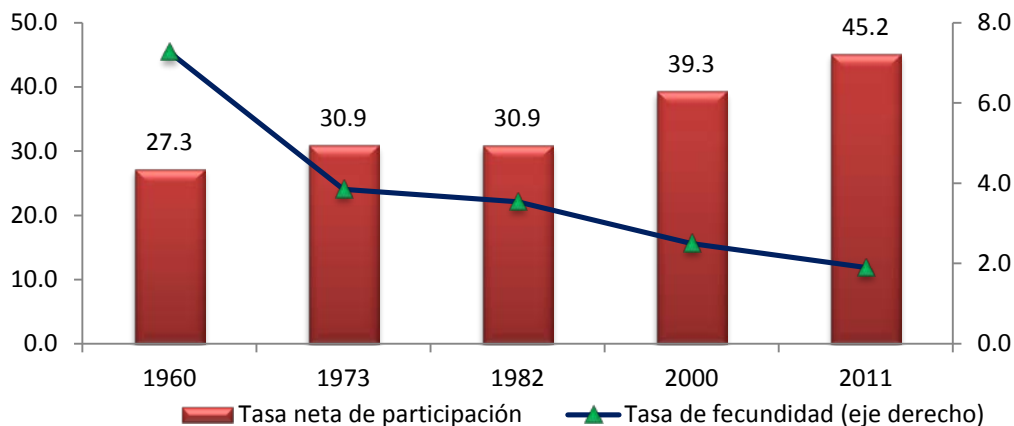
	Escolaridad	Índice de capital humano
1960-1973	4.11	2.07
1973-1980	5.45	2.39
1980-1984	6.41	2.62
1984-2000	7.35	2.86
2000-2011	8.22	3.09

Fuente: Elaboración propia, cifras Fernández-Arias (2014).

iii. Mercado de trabajo

Entre 1960 y 2011, la tasa de participación neta en Costa Rica aumentó 17 puntos porcentuales. Una parte importante del aumento es explicado por el crecimiento de la tasa de participación femenina, que está en gran parte explicado por dos factores. El primero es el incremento en los años de escolaridad en las mujeres, siendo ésta una variable sensible para ingresar el mercado laboral. El segundo factor es la disminución en la tasa de fecundidad que pasó de 7 nacimientos por cada mil mujeres en 1960 a casi dos nacimientos (1,8) en el año 2011, como se puede observar en el gráfico 2.5.

Gráfico 2.5: Tasa neta de participación y tasa de fecundidad en Costa Rica



Fuente: INEC (2015).

Asimismo, resulta interesante analizar cómo han contribuido sobre el PIB per cápita la productividad por trabajador y la proporción de trabajadores empleados per cápita. Para ello se descompuso el PIB per cápita de la siguiente manera: $(PIB/N) = (PIB/L) * (L/N)$, donde N es la población y L el número de personas empleadas. Los resultados se presentan en el cuadro 2.6, diferenciando cada cálculo para los cinco subperíodos identificados previamente. Como se puede observar, durante el período 1966-2011, la contribución de la productividad por trabajador se ha limitado a 1,07 p.p., mientras que el gran aporte proviene de los trabajadores empleados per cápita. Esto contrasta con lo observado durante los años 1966-1973, donde la productividad por trabajador tuvo una contribución importante sobre el PIB

per cápita, sin embargo una vez que inició el período de estado empresarial, en 1973, este comportamiento finalizó.

A partir de lo anterior, se concluye que el crecimiento económico de Costa Rica en los últimos 50 años, se ha fundamentado en la acumulación de capital humano y en el incremento de la fuerza trabajo. Este resultado contradice la teoría del crecimiento neoclásico, la cual argumenta que el aumento en la productividad es el principal determinante para el crecimiento sostenido a largo plazo. Se encontró que la contribución de la PTF sobre el crecimiento económico, ha disminuido después del período de crisis y estabilidad (1980-1984). A pesar de ello, varios estudios (por ejemplo “*La Era de la Productividad*”, 2010) apuntan que esto ha sido un comportamiento que se ha observado en muchos países de Latinoamérica.

Cuadro 2.6: Descomposición del crecimiento entre producto por trabajador y el empleo por habitante. (Tasa de crecimiento % anual)

	PIB/N	PIB/L	L/N
1966-1973	4.30	2.78	1.52
1973-1980	2.60	0.94	1.67
1980-1984	-2.33	-0.97	-1.36
1984-2000	2.34	0.66	1.68
2000-2011	2.38	0.80	1.58
1966-2011	2.21	1.07	1.14

Fuente: Elaboración propia, cifras Fernández-Arias (2014) y BCCR.

4. Diagnóstico del crecimiento⁴⁴

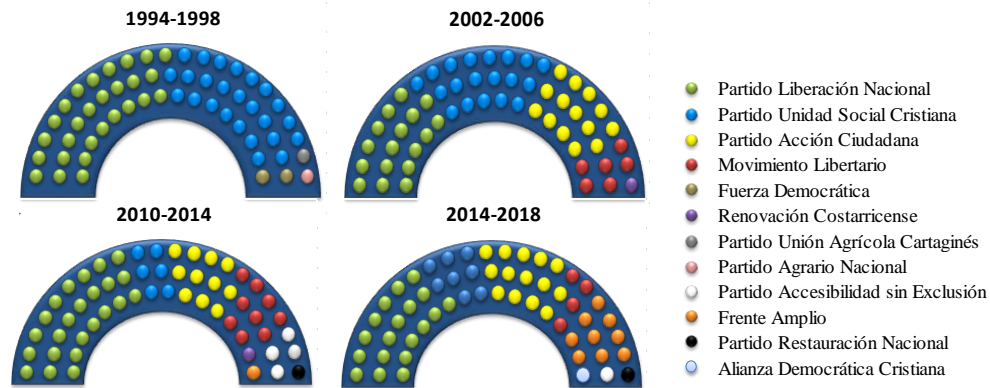
El diagnóstico de crecimiento para Costa Rica (Beverinotti et al 2014) aplica una metodología para identificar las principales restricciones al crecimiento económico. Esta metodología propone que el análisis de las restricciones al crecimiento sea conducido por un árbol de decisión (ver apéndice Diagrama), el cual permite identificar las restricciones al crecimiento y a la inversión privada. De acuerdo con éste, las restricciones más acuciantes al crecimiento de Costa Rica podrían encontrarse en: i) contexto institucional, ii) ambiente de negocios, iii) calidad de la infraestructura, iv) calidad del capital humano, y v) riesgos macroeconómicos.

Contexto institucional. Costa Rica es un país con una larga tradición democrática y con alta estabilidad política. Sin embargo, el marco institucional actúa como una restricción al crecimiento. La gobernabilidad muestra signos de debilitamiento, lo cual se deriva principalmente del fin del clásico sistema bipartidista costarricense (lo cual ha creado incertidumbre para la implementación de políticas y aprobación de leyes). Asimismo, existe un excesivo poder de la Sala Constitucional y los consensos políticos para implementar reformas que benefician al país son débiles. Actualmente, la Asamblea Legislativa está representada por 9 partidos políticos (gráfico 2.6) y el partido oficialista (Partido Acción Ciudadana) está representado por

⁴⁴ Una parte importante de esta sección proviene de Beverinotti et al 2014.

13 de 57 diputados, siendo el segundo partido con más representantes detrás del Partido Liberación Nacional (PLN), el cual cuenta con 18 escaños. Esto dificulta los acuerdos políticos, dada la mayoría calificada (38 votos), que muchas de las leyes necesitan para ser aprobadas.

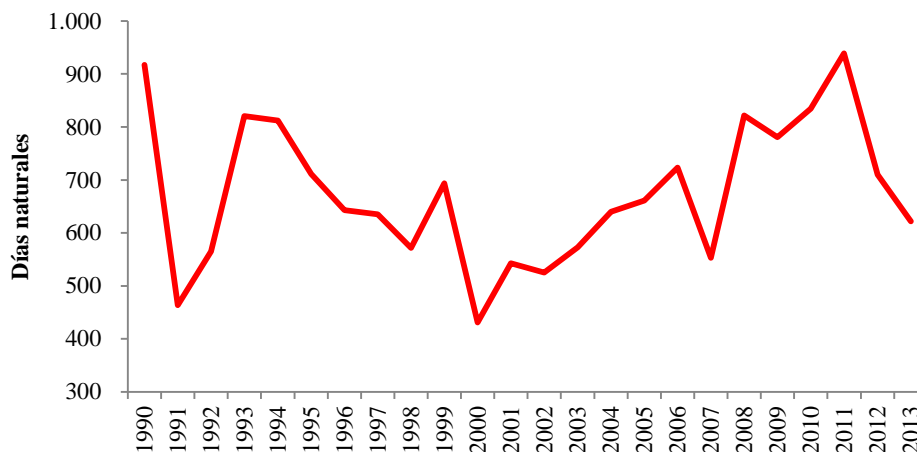
Gráfico 2.6: Composición Legislativa



Fuente: Elaboración propia con datos de la Asamblea Legislativa (2015).

La falta de consensos genera largos retrasos en la aprobación de leyes por parte del Poder Legislativo (gráfico 2.7). Como puede observarse, aún en periodos donde la legislatura estaba conformada por una mayoría de dos partidos políticos, se demora aproximadamente 2 ½ años en aprobar una ley en el Congreso. Esta es, sin duda, una restricción al crecimiento debido a la poca celeridad con la que se toman decisiones en el país. Asimismo, existe limitadas facultades legislativas por parte del Presidente de la República (Stein, 2009), lo cual limita el accionar del Poder Ejecutivo en su relación con el Poder Legislativo.

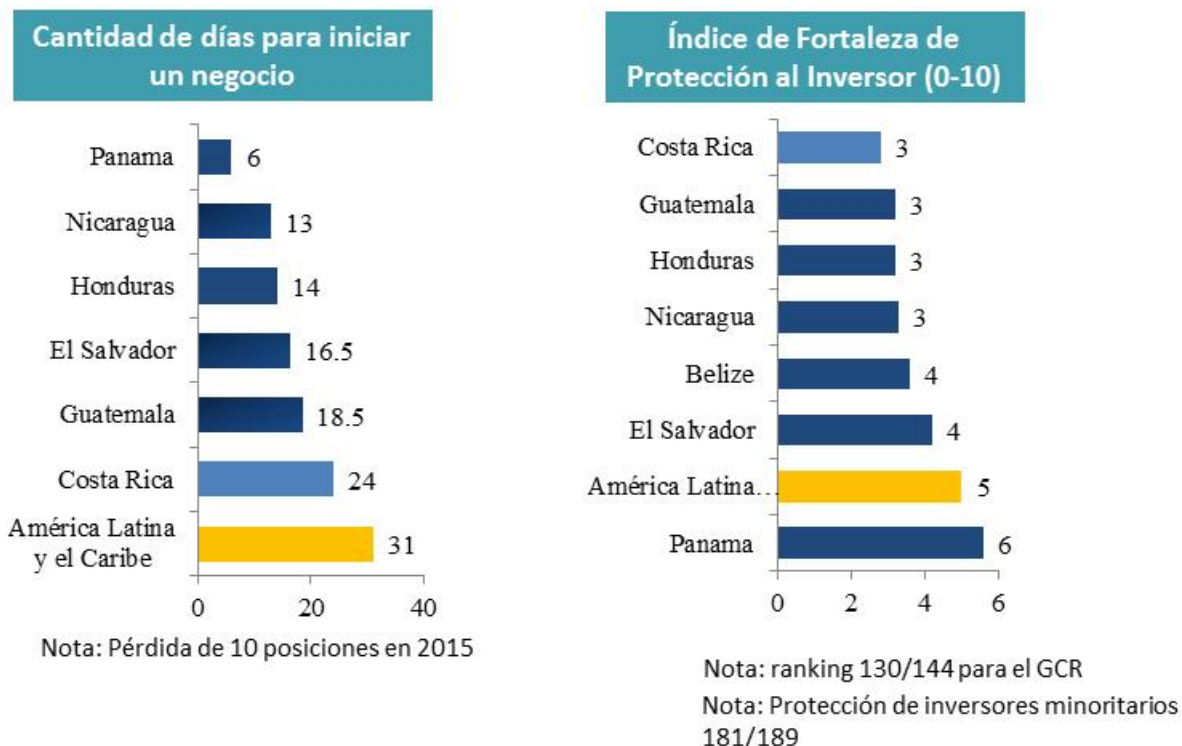
Gráfico 2.7: Aprobación de leyes por parte del Poder Legislativo



Fuente: Elaboración propia con datos del Estado de la Nación (2014).

Ambiente de negocios. Costa Rica se encuentra rezagado respecto a otros países de la región en los rankings de Doing Business, e Índice de Competitividad Global (ICG), sobre todo en lo que refiere a facilidad de hacer negocios en el país. Por ejemplo, durante 2015, el país perdió cinco posiciones en el Doing Business (del puesto 78 al 83 sobre 189 países). Esta caída se debe, en gran parte, a la caída desde el puesto 108 hasta el 118 en el sub índice “apertura de un negocio”. En Costa Rica, según datos del Banco Mundial, se tardan 24 días para abrir un negocio, mientras que en Panamá este lapso es de 6 días, en promedio (gráfico 2.8). Asimismo, el ranking de protección al inversor es de los más bajos para el país.

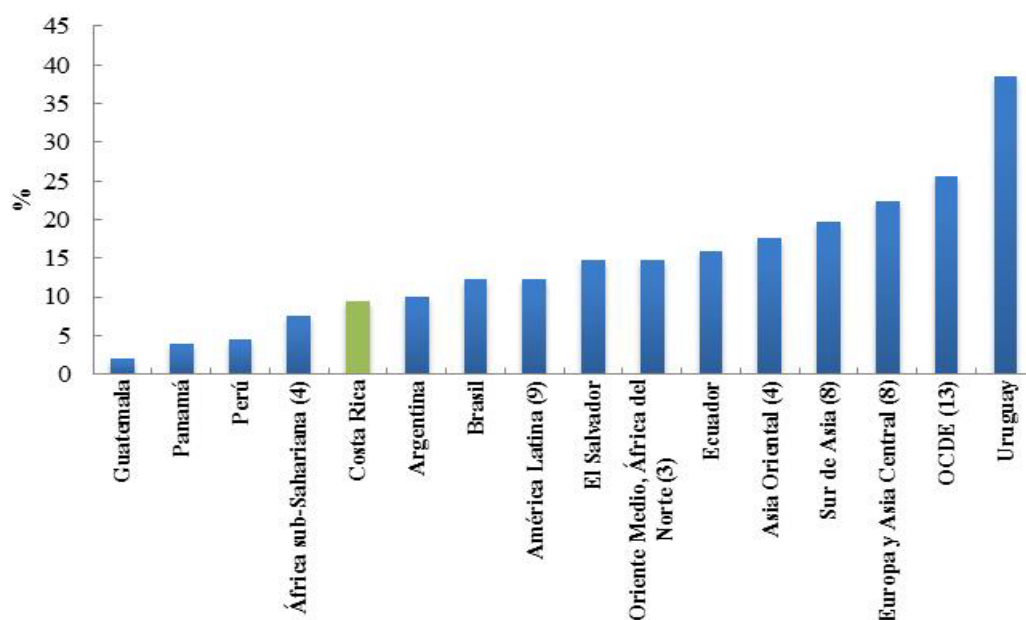
Gráfico 2.8: burocracia y ambiente de negocios



El acceso al financiamiento limita el desarrollo de la PYMES. Así como existe una limitante para hacer negocios en Costa Rica por el lado de la protección a los inversores y los trámites burocráticos, un elemento que los empresarios indican como el principal limitante para hacer negocios en el país es el acceso al financiamiento. En la encuesta del Banco Mundial *Enterprise Survey* (2010), el acceso al financiamiento aparece como la limitante número uno para llevar adelante un negocio en el país. Por ejemplo, con datos de 2010, podemos observar que, a pesar de que las empresas PYMES abarcan más del 95 % del parque industrial del país, las mismas tenían acceso al 8,6 % del total de créditos del sistema financiero (ver gráfico 2.9), muy por debajo de países como Uruguay o los de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Esta restricción financiera genera, entre otras cosas, que las empresas PYME tengan un rezago en su estructura productiva así como una menor productividad que podría estar impidiéndoles ingresar a las cadenas productivas de valor. Asimismo, esta es una de las muchas razones que explican la dualidad existente en el parque industrial costarricense entre empresas en el régimen regular y aquellas en regímenes especiales, donde instituciones como la Coalición Costarricense de Iniciativas para el Desarrollo (CINDE) y la Promotora de Comercio Exterior (Procomer) apoyan la reducción en los tiempos de instalación de las empresas.

La creación de Zonas Francas ha llevado a un mayor crecimiento de exportaciones de bienes en Costa Rica así como a una diversificación de las mismas. Con respecto a la diversificación de las exportaciones y el auto-descubrimiento, a pesar de que el país ha disminuido su participación dentro del comercio mundial y su nivel de apertura comercial en relación con otros países de la región, el sector de Zonas Francas (ZF) ha logrado potenciar algunos sectores productivos a través de la exportación de una gama de productos de alto valor agregado. De hecho, el mayor crecimiento de exportaciones de bienes de la última década corresponden a la producción generada por las empresas ubicadas en ZF, principalmente productos como circuitos integrados y microestructuras electrónicas. Asimismo, los principales productos de exportación coinciden con los productos que a nivel mundial están siendo demandados, lo cual se ve reforzado por el nivel de competitividad que poseen los sectores productivos que comparten conocimiento y estructuras productivas similares (los cuales se encuentran principalmente en ZF). Por otro lado, el país ha tenido un crecimiento progresivo de diversificación en cuanto a la exportación de servicios durante los últimos años, así como también en cuanto a la diversificación de destinos a los cuales exporta. En el proceso de auto-descubrimiento, sigue habiendo una disparidad entre empresas en ZF y aquellas en el régimen definitivo, haciendo que estas últimas no progresen tanto como las primeras. Dicho fenómeno aún debe ser corregido para no aumentar la brecha competitiva entre ambas clases de empresas, y así evitar que una falla de mercado de esta índole provoque una baja apropiación de los retornos en la actividad económica.

Gráfico 2.9: Crédito a PYMES como porcentaje del crédito total, 2010



Fuente: Elaboración propia con datos de CGAP (Consulting Group of Assistance to the Poor), Financial Access report 2010.

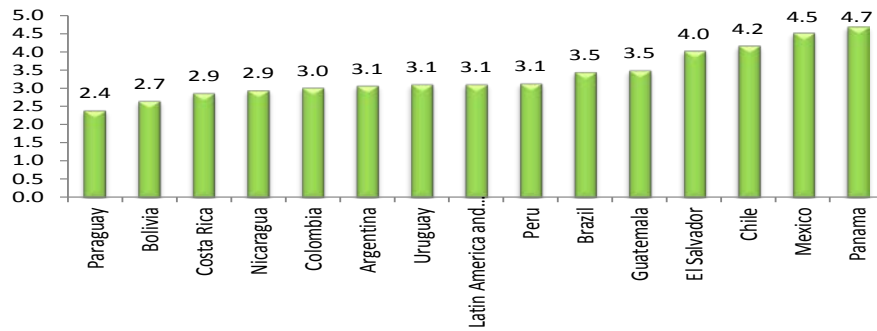
Como ya se mencionara, el crecimiento de la economía se ha dado en el marco de la acumulación de factores productivos (capital y trabajo), careciendo de aumentos significativos en la eficiencia y la productividad con la cual se usan aquellos factores. De acuerdo a Monge-González (2016), las empresas costarricenses aprovechan escasamente su capacidad innovadora, lo cual perjudica al crecimiento y desarrollo económico del país. Asimismo, la brecha en términos de productividad entre Costa Rica y otros países en desarrollo y emergentes (algunos de ellos de LAC) está aumentando. Esto se

debe, en parte, al hecho de que las empresas grandes y productivas del país son las que estimulan el crecimiento, pero en el panorama de negocios costarricense destacan principalmente pequeñas y medianas empresas con bajo nivel de productividad.

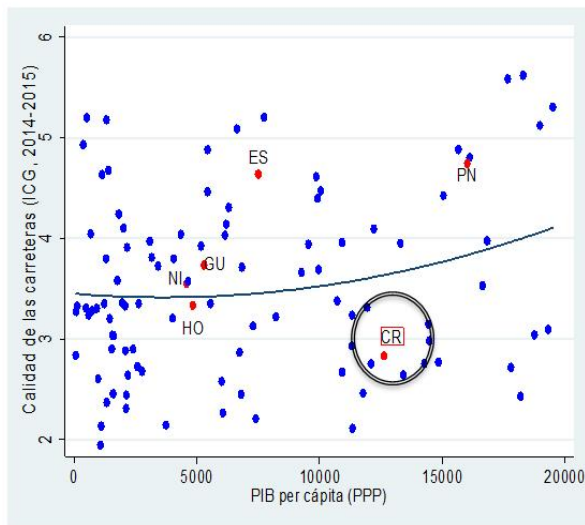
A pesar de ser un país competitivo, la infraestructura vial y portuaria genera un freno al crecimiento. De acuerdo al ICG del Foro Económico Mundial, Costa Rica ocupa el puesto 52 entre 144 economías en términos de competitividad de su economía, sólo superado por Chile (35) y Panamá (50) en LAC. Sin embargo, el panorama es mucho menos alentador si de infraestructura (Gráfico 2.10) o de infraestructura vial y portuaria se trata (Gráfico 2.10). En estos dos rubros, el país se encontraba en 2015 en las posiciones 119 y 115 respectivamente, ubicándose debajo de todos los países de Centroamérica, a pesar de contar con un PIB per cápita de dos y hasta tres veces más que sus vecinos (Gráfico 2.10). A su vez, los puertos costarricenses confrontan dificultades operacionales y de capacidad (como por ejemplo el puerto de Limón-Moín) así como problemas de ampliación (como es el caso del puerto de Caldera).

Calidad de la infraestructura. Como se mencionara con anterioridad, Costa Rica redujo en forma significativa la inversión pública y privada luego de la crisis de la deuda a comienzos de los 80s y sólo recuperó la tasa de inversión vista durante esos años durante la primera década del 2000. Esto generó un retraso significativo para el país en términos de inversiones en infraestructura. A ello se le suma el hecho de que existe una muy limitada participación del sector privado. Por ejemplo, el Plan Nacional de Transportes 2011-2035 (MOPT) estima que el país requiere de inversiones del orden de los USD59.000 millones hasta 2035, o una inversión promedio anual de 2,55 % del PIB. Actualmente, el país no logra invertir más que un 1,5-2 % del PIB en infraestructura, sin apoyo del sector privado, lo que genera aún mayores retrasos en términos de aumentar la competitividad por el lado de la reducción de costos de transporte.

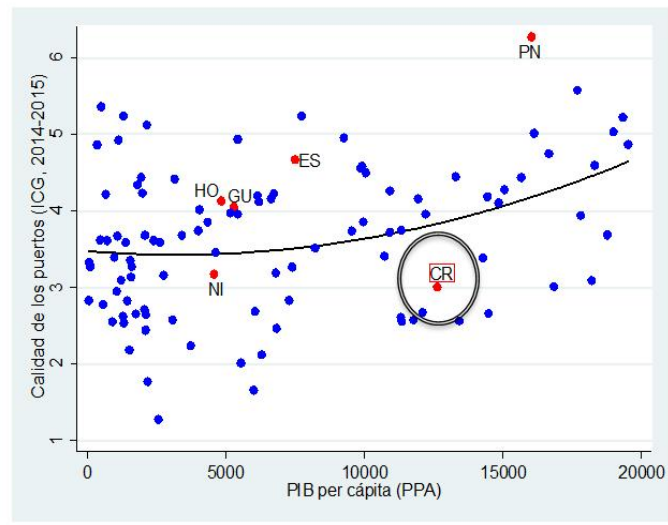
Gráfico 2.10: Índice de Infraestructura de Transporte ICG



Índice de calidad de carreteras (ICG) vs PIB per cápita PPA (2013)



Índice de calidad de puertos (ICG) vs PIB per cápita PPA (2013)



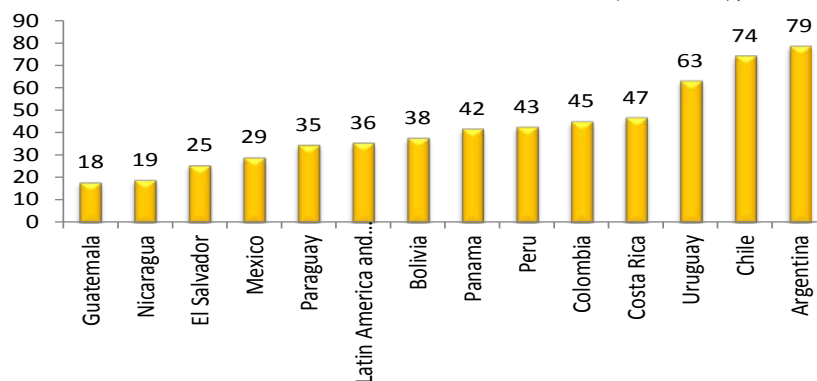
Fuente: Elaboración propia con cifras del Foro Económico Mundial (2015).

Capital humano. A pesar de que el país cuenta con buenos datos de cobertura primaria y secundaria básica, existen obstáculos en cuanto a la formación de capital humano en educación secundaria diversificada y terciaria. El nivel de educación en Costa Rica ha sido una de sus fortalezas durante muchos años. A pesar de ello, la situación es diferente a la que se observada 15 años atrás. Por ejemplo, mientras que en el año 1953, una persona de 18 años contaba con un promedio de 6,3 años de educación, para el año 2013, este valor era de 10,9 años. A pesar de este aumento, ese cambio fue mayor en el resto de los países de América Latina y el Caribe (LAC), pasando de 4,7 a 11,5 años, en promedio. Como consecuencia, mientras que en Costa Rica una persona alcanzaba la primaria y la secundaria básica completa 15 años antes que en el resto de LAC, hoy en día el país cuenta con niveles de educación promedio menores al del resto de la región.

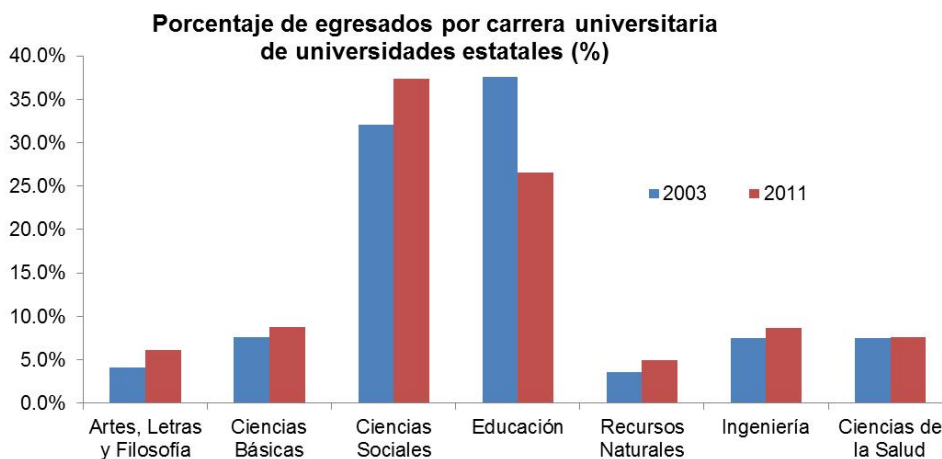
La cobertura a nivel de educación superior es comparativamente baja (gráfico 2.11). Si bien la tasa de escolaridad terciaria de Costa Rica (47 %) está por encima del promedio de LAC (36 %), ésta es baja al compararla con otros países de la región como Uruguay (63 %), Chile (74 %) y Argentina (79 %). Asimismo, existe una incompatibilidad entre la demanda por mano de obra calificada y la oferta de profesionales que proveen las instituciones de educación superior. Este desbalance resulta en una carencia

de capital humano capacitado en áreas clave de alto grado de tecnificación (Gráfico 2.11). En este sentido, CINDE estimaba que para el año 2012, eran 3.700 los universitarios y técnicos faltantes para suplir al mercado de trabajo especializado y ese faltante podría alcanzar los 45.000 trabajadores para 2016. Esto es preocupante, toda vez que los cambios en esta área toman tiempo. Por ejemplo, en Costa Rica aún hoy en día se sigue tratando el tema de la caída de inversión en infraestructura escolar durante la crisis de la deuda y se estima que el país tiene una necesidad de infraestructura que supera los US\$ 1.000 millones. Asimismo, empresas que deciden instalarse en el país podrían verse afectadas por este faltante de mano de obra calificada.

Gráfico 2.11: Tasa de escolaridad terciaria (% bruto), 2012



Fuente: Elaboración propia con datos del Foro Económico Mundial.



Fuente: Programa Estado de la Nación (2013)

Riesgos macroeconómicos. Aunque Costa Rica se encuentra en una situación macroeconómica estable, el área fiscal sigue perjudicando a la sostenibilidad económica del país. Igual que muchos otros países, Costa Rica enfrentó la crisis global de 2008-09 con un programa de políticas fiscales expansivas. En aquel momento, la decisión fue bienvenida, dado que la deuda total era de sólo un 25 % del PIB en el año 2008. Sin embargo, estas políticas para combatir la recesión fueron de carácter permanentes y no temporales, aumentando los salarios públicos y el gasto del Estado. Según el Análisis de Sostenibilidad de Deuda (ASD), la misma como porcentaje del PIB podría alcanzar un 56,8 % en el 2019, dependiendo del

escenario aplicado. Con respecto a la política monetaria se esperan bajos riesgos macroeconómicos, con la inflación ubicada dentro de su rango meta.

El estado ha demostrado una capacidad limitada para recaudar impuestos. Costa Rica recaudó un promedio de 13,2 % de impuestos como porcentaje del PIB durante el período 2010-2014 y su estructura es poco progresiva⁴⁵. Desde los años 50s, se han otorgado 1.259 excepciones tributarias en el país, las cuales generan aproximadamente un costo de 5,6 % del PIB. El país no está siendo capaz de compensar la desigualdad de ingresos a través de políticas tributarias. Además, las transferencias sociales tienen una cobertura escasa para la población en pobreza extrema y suelen estar mal focalizadas.

5. Síntesis de las principales restricciones al crecimiento⁴⁶

Primeramente, en relación a la institucionalidad y gobernabilidad, Costa Rica se ha caracterizado por tener un fuerte apego institucional, por contar con una larga tradición democrática y por ser uno de los países con mayor estabilidad política de la región. Sin embargo, actualmente el marco institucional, en lugar de ser un aliado para el desarrollo del país, actúa como una restricción al crecimiento económico y al avance del país. La gobernabilidad muestra actualmente signos de debilitamiento, lo cual se deriva principalmente del fin del clásico sistema bipartidista costarricense (lo cual ha creado incertidumbre para la implementación de políticas y aprobación de leyes), la poca fuerza de los partidos políticos tradicionales, la falta de disciplina partidaria, el excesivo poder de la Asamblea Legislativa y la Sala IV y la falta de consensos políticos para implementar reformas que beneficien al país. Esto ha sido provocado por fallas de gobierno que han tenido bajos retornos en la actividad económica, sobre todo la incapacidad institucional para lograr consensos entre las fuerzas políticas y el sector civil. Además, puede empeorar con una Asamblea Legislativa compuesta por una gran variedad de partidos políticos con ideologías muy diversas como la actual.

En segundo lugar, respecto al ambiente de negocios y el sector comercial y exportador de Costa Rica, el país se ha beneficiado de contar con un ambiente que favorece la atracción de inversiones y la exportación de bienes de alto valor agregado. Sin embargo, actualmente la falta de acceso al crédito para las pequeñas y medianas empresas (incluyendo las que se dedican a la exportación) representa una restricción al crecimiento económico del país, producto de una mala intermediación y mala gestión de las finanzas locales, que han provocado un alto costo y poco acceso al financiamiento. Esto se evidencia en el hecho de que las pequeñas y medianas empresas solamente tuvieron una participación del 8,6 % en el crédito total del Sistema Financiero Nacional en 2010. Asimismo, esto hace que exista una disparidad con las empresas ubicadas en ZF (empresas de regímenes especiales que exportan bienes y servicios de alto valor agregado), las cuales cuentan con mayores facilidades para acceder a financiamiento a través de sus casas matrices, provocando desventajas comparativas para las empresas del régimen definitivo (sobre todo para la matriz de empresas exportadoras costarricenses), creando una mayor restricción al crecimiento.

En tercer lugar, respecto a la infraestructura del país, el sector de transportes cuenta con bajos retornos sociales y se considera como una gran restricción para el crecimiento, específicamente debido al deficiente estado de las carreteras y de los puertos domésticos. En relación a las carreteras, el mal estado de las mismas resulta en un obstáculo para el sector exportador del país, debido al incremento en los

⁴⁵ La presión tributaria alcanzó un 13,8% en 2015.

⁴⁶ Para más detalles, ver discusión en [Beverinotti et al \(2014\)](#)

costos de transporte que ello provoca. Asimismo, respecto a los puertos, los problemas funcionales de operación y de capacidad (como en el caso de Limón-Moín) y los problemas de ampliación (como en el caso de Caldera) le restan competitividad al país y le quitan dinámica a la economía costarricense. El diagnóstico de crecimiento elaborado en 2009 (Agosín et al.) también identificaba las deficiencias en la infraestructura vial y portuaria (sobre todo el puerto de Limón-Moín) como una restricción seria para el crecimiento económico.

En cuarto lugar, en relación a la formación del capital humano, el país cuenta con un sistema educativo a nivel de primaria y secundaria competitivo con el resto de la región. Sin embargo, a nivel de educación superior, el país cuenta con una cobertura comparativamente baja, en donde, además, existe una incompatibilidad entre la demanda por mano de obra calificada y la oferta de profesionales que proveen las instituciones de educación superior. Este descalce es más evidente en las áreas claves de la economía, sobre todo dentro de empresas que requieren de profesionales con alto grado de tecnificación y estudios superiores no tradicionales, de los cuales el país carece en el número demandado. La disponibilidad de capital humano capacitado en áreas clave del sistema productivo resulta una restricción para la inversión privada y, por ende, para el crecimiento económico, debido a la prioridad que el país le da a los sectores económicos que son intensivos en capital humano.

En quinto lugar, en relación a los riesgos macroeconómicos, a pesar de que Costa Rica posee fortalezas respecto al manejo de su política monetaria y cambiaria, el país cuenta con problemas en relación a su situación fiscal. De hecho, ésta situación es actualmente una de las principales restricciones al crecimiento económico en el mediano y largo plazo, significando una falla de Gobierno importante, en detrimento de la apropiación de los retornos de la actividad económica. Por ello, sería beneficiosa para el país la implementación de un plan de consolidación fiscal que permita aumentar los ingresos del Gobierno Central y hacer más eficiente los gastos, para lograr corregir el desbalance fiscal actual.

Capítulo 3. Desarrollo Social de Costa Rica

Costa Rica sobresale en la región por ser el país con los mayores ingresos y los mejores indicadores socioeconómicos. El ingreso per cápita se encuentra por encima del promedio centroamericano. En relación a los indicadores socioeconómicos, el país también posee niveles que están por encima del promedio. Por ejemplo, Costa Rica posee los niveles más bajos de mortalidad infantil, desnutrición crónica y analfabetismo en la región.

Cuadro 3.1: Indicadores Sociales de Costa Rica, Centroamérica, LAC

	Costa Rica		Centroamérica		América Latina y el Caribe	
	1994-2004	2005-2013	1994-2004	2005-2013	1994-2004	2005-2013
PIB per cápita (en dólares)	3820	7191	2351	4136	4151	7960
Mortalidad infantil	11,5	8,8	28,6	19,5	28,7	17,98
Tasa de escolaridad primaria (% bruto)	107,5	110	90,2	95,7	117,1	112,4
Tasa de escolaridad secundario (% bruto)	58,7	93,6	57,6	74,5	78,7	87,9
Mejor acceso a instalaciones sanitarias (% de habitantes)	91	93,2	69,6	79,9	74,2	79,9
Pobreza (%)	13,1	2,3	15,09	11,23	-	-
Desigualdad (Gini)	47,67*	49,31**	44,9*	44,6**	-	-

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial.

Nota: Las tasas de escolaridad se estiman hasta el 2012. Además, el indicador de "Pobreza" corresponde al porcentaje de la población que vive con menos de un US\$1,25 al día.

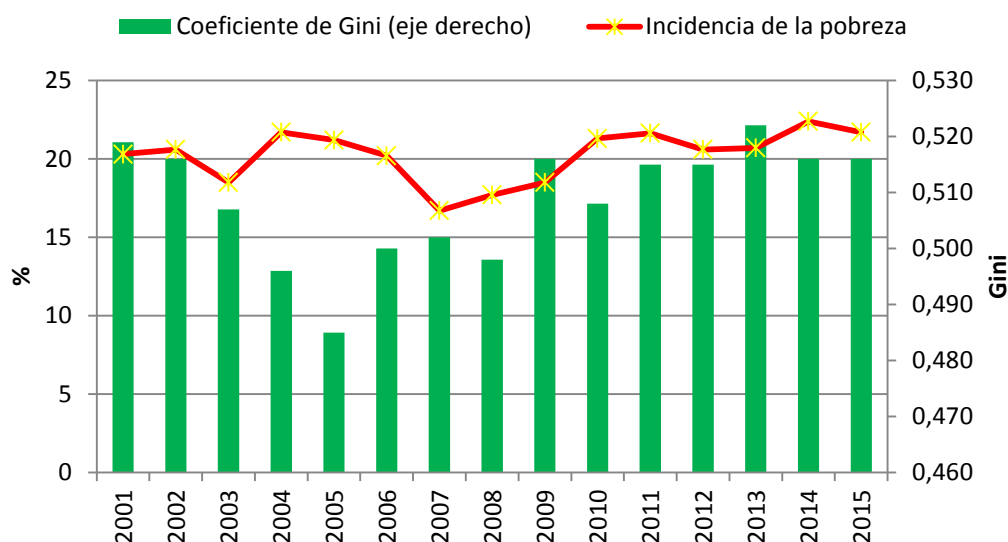
* Se toma únicamente el valor de 1996 por la falta de información disponible.

** Se toma únicamente el valor de 2009 por la falta de información disponible.

Los indicadores de pobreza y desigualdad de Costa Rica son bajos en comparación con los demás países latinoamericanos, pero el país aún tiene tareas pendientes para disminuir la pobreza. El país es el único de LAC en donde en la última década se dio una combinación de crecimiento económico, con aumentos en la desigualdad y sin reducción de la tasa de pobreza –incluso el número de personas en pobreza aumento en 235.000 derivado del crecimiento poblacional. Este resultado ha sido especialmente sorprendente debido a que el país se caracterizó históricamente por niveles de pobreza y desigualdad menores al promedio de la región, indicadores de salud y nutrición positivos y con tendencia a seguir mejorando, un sistema de protección social institucionalizado de amplia cobertura, y niveles educativos generalmente mayores a los observados en LAC en su conjunto. Esto se combinó con salarios alrededor de 40 por ciento por encima del promedio regional y con una de las mayores tasas de formalidad laboral.

En la última década no se ha observado una mejora significativa en pobreza o en desigualdad (ver Gráfico 3.2). Con un PIB per cápita (PPP) de US\$13.876, Costa Rica tiene una de las tasas de pobreza más bajas de la región. Dado un umbral de pobreza de US\$4 al día, un 12 por ciento de la población costarricense se considera pobre, lo cual representa menos de la mitad del promedio de LAC.

Gráfico 3.2: Nivel de pobreza y coeficiente de Gini en Costa Rica



Fuente: Estado de la Nación e INEC (2015).

El estancamiento en el avance para la reducción de pobreza y desigualdad se ha debido a un crecimiento económico escaso y volátil, una restricción de recursos para la inversión en educación secundaria durante la década de los 80 y una limitación en las transferencias estatales. De acuerdo con Trejos (2011)⁴⁷, existen tres factores que han provocado este estancamiento. Primero, el crecimiento ha sido escaso y sobre todo muy volátil, lo que limita las posibilidades de mejora de los ingresos laborales de las familias. Segundo, debido a la restricción de recursos y la moratoria de la deuda durante la crisis de la década de 1980, el Gobierno se vio obligado a reducir el gasto en la oferta educativa secundaria, lo cual perjudicó al sistema educativo y la calidad de la educación. Tercero, se redujeron las transferencias estatales en efectivo y, asimismo, éstas no suelen estar bien focalizadas. En el mismo sentido, Fernández y Del Valle (2011)⁴⁸ remarcan que la educación es el instrumento de política pública más efectivo para lograr disminuir la desigualdad en Costa Rica.

La reducción de pobreza no ha contribuido sobremanera al crecimiento del país debido a una baja elasticidad de pobreza respecto al crecimiento. Según Cruz *et al.* (2015), un aumento de 1 % de ingreso per cápita solamente se asocia con un 0,6 % de reducción en la tasa oficial de pobreza. En comparación, la elasticidad de pobreza respecto al crecimiento en LAC y el Caribe para el mismo período llegó al 1,43. La elasticidad en Costa Rica siguió disminuyendo después de la crisis global (2010-2013) hasta un 0,44, mientras en la región subió al 2,0 entre el 2010 y el 2012. Antes del 2007, el crecimiento beneficiaba principalmente a los más pobres del país, lo cual se demuestra dado que el ingreso de los deciles inferiores de la distribución crecía más rápido que el de los deciles superiores. Sin embargo, desde la crisis han sido los ingresos de los deciles mayores los que están creciendo más rápido.

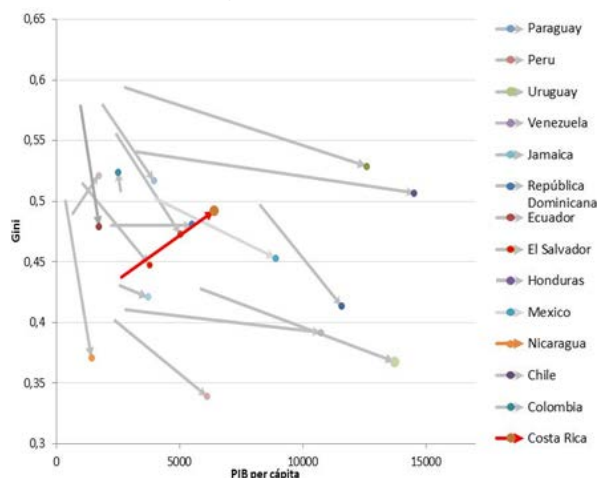
⁴⁷ Pobreza, desigualdad y oportunidades: una visión de largo plazo. Informe Elaborado para MIDEPLAN.

⁴⁸ Estimación de los determinantes de la desigualdad en los ingresos laborales de Costa Rica para el período 2001 – 2009. Revista de Ciencias Económicas 29 No. 2 UCR.

El nivel de pobreza ha aumentado de 21,3 % en el 2010 a 21,7 % en el 2015, mientras que la pobreza extrema experimentó un crecimiento del 5,8 % a 7,2 % durante el mismo período. Además, destaca una gran disparidad regional según la zona de residencia, asignando a la zona urbana (19,4 %) valores más favorables que a la zona rural (27,9 %). En 2015, el total de ingreso neto promedio por hogar representó ₡1.003.155 (aproximadamente US\$ 1.876), disminuyendo un 0,5 % con respecto al año anterior, mientras que el ingreso per cápita aumentó un 2,4 % durante el mismo período. Finalmente, la desigualdad disminuyó ligeramente de un valor de 0,522 a 0,516 entre los años 2013 y 2015.

Al igual que la pobreza, el país no ha podido disminuir la desigualdad social a lo largo de las últimas dos décadas. La mayoría de países de la región centroamericana logró disminuir la desigualdad en dicho período, mientras que en Costa Rica ésta aumentó. Azevedo, *et al.* (2013) argumentan que existen varios factores que explican por qué la región centroamericana logró reducir la desigualdad, a excepción de Costa Rica. El principal argumento radica en que la dinámica de ingresos laborales provocó una reducción de 54 % en la desigualdad en la última década en la región, mientras que en Costa Rica la misma dinámica provocó un aumento de 155 % en la desigualdad en el mismo período.

Gráfico 3.3: Cambios en desigualdad vs. Crecimiento económico



Fuente: BID (2015)

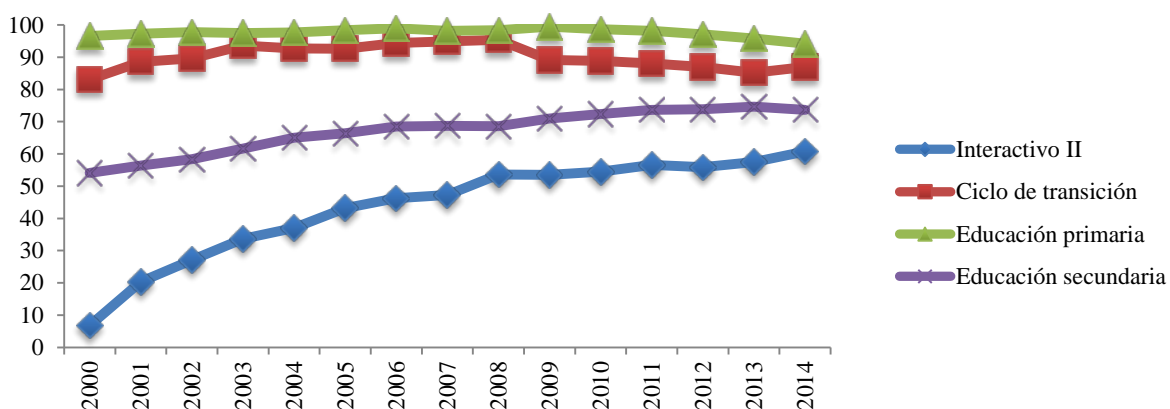
En relación a la educación, Costa Rica se encuentra posicionada como uno de los países latinoamericanos con mejores indicadores educativos y, a nivel centroamericano, es el país más desarrollado en cuanto a la cobertura a nivel primario y en cuanto al rendimiento en pruebas estandarizadas. Los buenos resultados que el país ha mostrado en el sector educativo se deben, en parte, al hecho que Costa Rica es uno de los países de la región que más recursos destina a la educación. Esto se sustenta aún más con la reforma constitucional aprobada en 2011 por parte de la Asamblea Legislativa, la cual estableció que el Gobierno debe destinar al menos 8 % del PIB al sector educativo a partir de 2014. Sin embargo, el país todavía presenta desafíos en el sector educativo, especialmente la cobertura en la primera infancia, en la expansión de la cobertura y graduación de secundario, en la mejora de la eficiencia interna, en la transición al sector laboral, en la mejora en la calidad docente y en la calidad de aprendizaje.

En cuanto a la cobertura en la primera infancia, aún hace falta expandir más la oferta educativa en los primeros años. De los niños de hogares pobres, el 98 % de los niños de dos años, el 94 % de los

niños de tres años y el 75 % de los niños de cuatro años no tienen acceso a los servicios de desarrollo infantil. La oferta pública de educación maternal (para niños de 2 años) e interactiva I (para niños de 3 años) es casi inexistente. A su vez, la oferta privada en esta población apenas supera el 50 %. La oferta pública y privada en primera infancia se concentra principalmente en las zonas urbanas. Asimismo, el 16 % de los niños menores de 6 años no asiste a la escuela.

La cobertura de la educación primaria es prácticamente universal, pero la de educación secundaria aún presenta disparidades. En 2000, la tasa neta de escolarización a nivel primario alcanzó el 96,5 %, mientras que en 2014 se redujo levemente, llegando a 94,2 %, siendo superior a la tasa promedio de LAC (93,8 %). A su vez, la tasa de escolarización a nivel secundario se ubicó en 54,1 % en 2000 y subió a 70,0 % en 2014, ubicándose por debajo de la tasa promedio de LAC (76,1 %).

Gráfica 3.4: Tasa neta de escolarización por nivel educativo

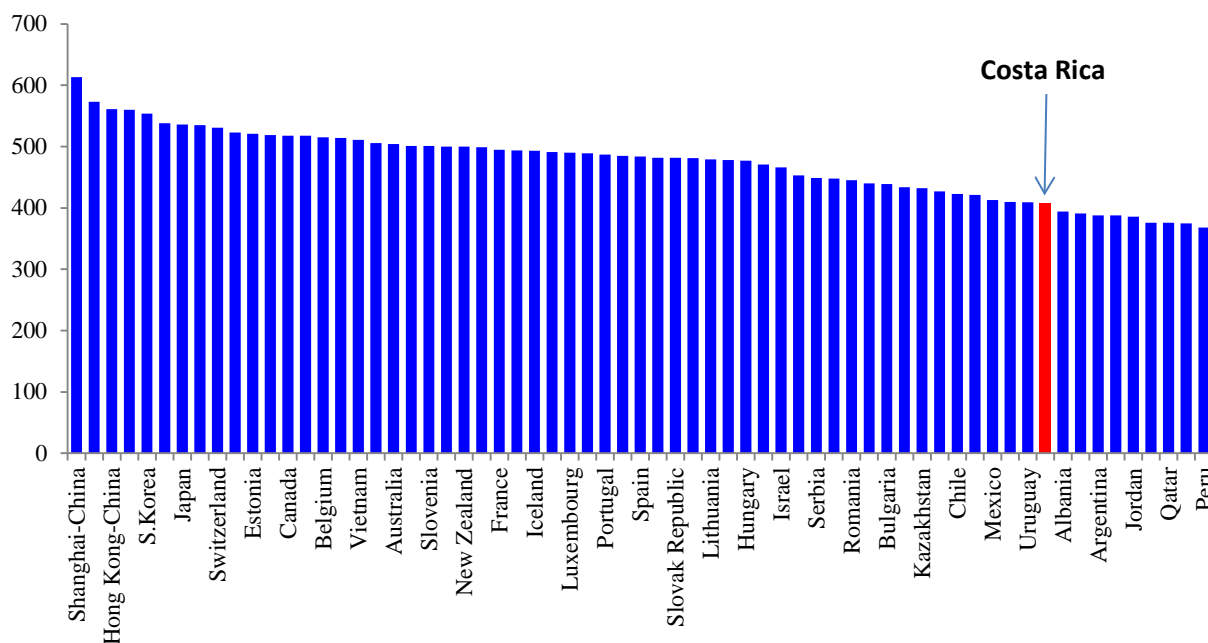


Fuente: BID (2015)

En cuanto a la tasa de graduación de educación secundaria y superior, la misma es baja, especialmente en comparación con la tasa de graduación de educación primaria. La educación secundaria tuvo en 2012 una tasa de graduación de 54,5 %, mientras que la educación primaria supera el 90 %. Asimismo, el tiempo promedio de graduación en el nivel secundario era de 8,6 años en 1997, mientras que en 2011 era de 8,9 años. En cuanto a la transición a la educación secundaria, de los jóvenes en el rango de 18 a 25 años que en 2000 completaron sus estudios a nivel secundario, en 2011 solamente el 21,7 % pudieron completar sus estudios universitarios.

De acuerdo a mediciones internacionales, se obtuvieron bajos resultados (gráfico 3.5). En el Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA) de 2012, el país ocupó la posición 49 en lectura y 56 en matemática. Previamente, en las pruebas PISA de 2009, Costa Rica obtuvo el puesto 44 en lectura y 55 en matemática. A nivel nacional, los resultados de las pruebas nacionales muestran una gran disparidad entre las distintas regiones del país y también bajos niveles de aprendizaje escolar, especialmente en el campo de las matemáticas.

Gráfico 3.5: Ordenamiento de países con respecto a los resultados de PISA 2012



Fuente: OECD (2015)

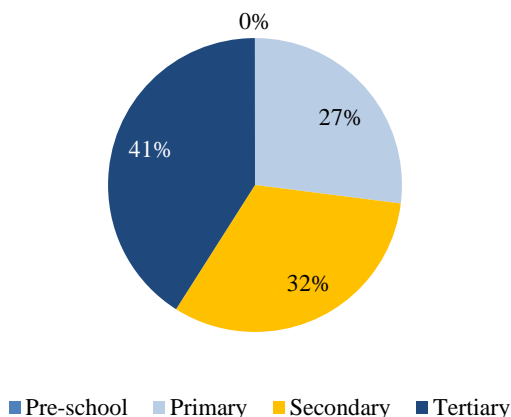
Costa Rica aún presenta algunos retos importantes en cuanto al acceso y a la cobertura de la educación superior, a pesar de mostrar indicadores superiores al resto de la región. En 2004, la tasa de matriculación en la educación superior era de 25,6 %, mientras que en 2012 fue de 46,8 %, superior al promedio latinoamericano (43,4 %). Asimismo, la matrícula en la educación superior es principalmente urbana, en donde la tasa de matriculación llega a 88,4 %. En cuanto a las brechas en la educación superior, la mayoría de personas inscritas en las universidades se concentran en la región del Valle Central y en los 10 cantones metropolitanos.

Existe una brecha entre el alto monto de gasto social y las expectativas sobre los resultados por parte de la población costarricense. Costa Rica es uno de los países en LAC que destaca por su alto gasto público en las áreas sociales comparado a otros países de la región o de la OCDE. Con una inversión de 22,8 % del PIB en 2012, Costa Rica gastó más en educación, salud y protección social que sus vecinos centroamericanos. Sin embargo, este alto costo no se ha visto reflejado en los resultados esperados, particularmente en la terminación de la educación secundaria. Además, los gastos en protección social no suelen estar bien focalizados y muchas veces no son efectivos. Asimismo, gran parte de este gasto no llega a las personas que debería debido a que éstas no conocen los programas o no tienen posibilidad de acceder a los centros de distribución de los beneficios.

Aunque Costa Rica históricamente ha gastado una gran cantidad de recursos en educación, ésta principalmente beneficia a la educación primaria y terciaria en el país. Costa Rica consiguió logros muy importantes en la educación básica de su población durante las últimas décadas. Aun así existen grandes desafíos para aumentar la terminación de la educación secundaria. La educación secundaria solamente recibe un 27 % del presupuesto total, mientras que más de un 70 % se dedica a la educación

primaria y terciaria (ver gráfica 3.6). Dada la recomposición de la demanda hacia labores cualificadas así como los cambios demográficos, existe menos necesidad de expandir la oferta de educación primaria, lo cual sigue siendo prioridad en la agenda del Ministerio de Educación. En consecuencia, el gobierno debería aumentar la eficiencia del gasto para aumentar la matrícula así como la calidad de enseñanza.

Gráfica 3.6: Distribución del gasto público en educación (2012)



Fuente: Banco Mundial (2015)

Las transferencias de asistencia social han tenido poco impacto en la pobreza y la desigualdad. La principal razón por la que la mayoría de los programas sociales en Costa Rica no son efectivos, es porque su cobertura entre los pobres es muy baja. Hasta el programa más amplio (alimentación escolar) alcanza solamente a la mitad de la población en el quintil de ingreso más bajo. Además, una gran parte de los programas no están bien focalizados. Por ejemplo, el almuerzo escolar se distribuye principalmente a alumnos que no vienen de una familia pobre. Un gran problema también es que el Gobierno, así como la población, tiene expectativas pesimistas con respecto a los programas sociales. Estos programas se consideran poco efectivos para ayudar a la gente a escapar de la pobreza. A largo plazo, se debilita la legitimidad y la ayuda pública para la asistencia social.

La conclusión que se desprende del análisis es que detrás de la aparente contradicción de crecimiento con mayor pobreza, está el hecho, por un lado, de que el modelo de desarrollo reciente del país se ha sustentado en inversiones de capital en empresas y sectores insertados en los mercados mundiales, que demandan recursos humanos con niveles relativamente altos de calificación y educación⁴⁹. Por otro lado, la educación y la formación de capital humano en el país se han rezagado, lo cual implica que es solo una minoría la que cuenta con el perfil para acceder a los sectores en pujanza que generan amplios beneficios económicos. En contraste la mayoría de la población solo es capaz de acceder a sectores de mucha menor productividad y rentabilidad, lo cual implica menores salarios y oportunidades.

En este contexto, se sugiere que una agenda que acelere el desarrollo de capital humano con un enfoque de pertinencia y productividad, combinada con una serie de estrategias de inserción laboral y de

⁴⁹ El patrón de crecimiento de Costa Rica ha sido distinto al de la mayoría de los países de la región. Mientras que detrás del crecimiento de AL se encuentran por ejemplo un incremento de más de 25 % en los términos de intercambio y un crecimiento –incipiente– de la productividad, el crecimiento en Costa Rica, aunque superior en casi 25 %, estuvo sustentado prioritariamente por inversiones de capital. De hecho, en Costa Rica, el crecimiento se dio a pesar de una caída de alrededor de 25 % en los términos de intercambio y en los niveles de productividad.

generación de encadenamientos productivos con los sectores más dinámicos, puede ser la fórmula para propiciar una mayor inclusión social que detone un ciclo de crecimiento con equidad y productividad. A continuación se expone en mayor detalle el diagnóstico del que se deriva esta conclusión.

1. Productividad con equidad: un marco conceptual con aplicación a Costa Rica⁵⁰

El caso de Costa Rica hace evidente que el crecimiento económico por sí mismo no necesariamente lleva al mejoramiento de las condiciones de vida de toda la población. En contextos como el del país, es necesario contar con políticas públicas activas en sectores con el mayor potencial de generar desarrollo y garantizar la igualdad de oportunidades, de manera que grupos amplios de la población puedan beneficiarse del desarrollo.

Para analizar el proceso de generación de ingresos de una persona, o una familia, e identificar los aspectos que limitan su potencial se sigue un enfoque de “activos” (diagrama 1). En este esquema, los ingresos de una persona o familia son una función de cuatro elementos: i) el acervo de activos generadores de ingresos que posee cada persona; ii) la tasa a la cual se utilizan dichos activos para generar ingresos; iii) el valor de mercado de los activos generadores de ingresos; y iv) las transferencias y legados independientes de los activos generadores de ingresos. Dichos activos pueden clasificarse en dos tipos: capital humano y capital físico. En capital humano se incluye el grupo de competencias, habilidades o conocimientos necesarios para producir un bien o servicio, los cuales se sustentan en la salud, la nutrición, la educación y la capacitación que se adquiere a lo largo de la vida. El capital ‘físico’ se refiere al valor monetario de cualquier forma de activo financiero, acceso al crédito, tenencias de dinero, propiedades y reservas de capital utilizadas para la producción.

La capacidad potencial de generar ingresos dependerá de la posesión o el acceso a estos activos así como del precio de mercado de cada activo. De esta manera, el capital humano y los años de escolaridad de una persona sólo se traducirán en ingresos si existe participación en el mercado laboral. El capital físico se convierte en ingresos cuando el dividendo o el rendimiento generado por el acervo se materializan. El precio de cada activo está determinado por la oferta, la demanda y por factores institucionales. Los precios son fijados por el sistema económico y se vuelven relevantes para la persona en el proceso de decidir si poner en uso sus capacidades, o acumular cierto tipo de activo.

En este marco, las políticas públicas y, en particular, las políticas sociales orientadas a la equidad pueden incidir en el desarrollo de activos que aumenten la capacidad de generación de ingresos y propiciar las condiciones para que las capacidades puedan utilizarse de manera redituable, y pueden también incidir directamente en el ingreso mediante transferencias o beneficios. Los precios o remuneraciones pagadas por el uso de distintos tipos de activos dependen de políticas en los ámbitos económico, social, financiero, macroeconómico, etc.

El desarrollo de las capacidades de generación de ingresos y para generar oportunidades para su uso, varían a lo largo del ciclo de vida. Por, lo tanto, el desarrollo oportuno permite continuar ampliando capacidades en etapas posteriores. Por ejemplo, para la formación de capital humano, en la etapa prenatal son críticas las condiciones de salud y nutrición de la madre, mientras en la infancia temprana las intervenciones de desarrollo infantil temprano serán más relevantes. Durante la niñez lo es la educación primaria, mientras que la educación secundaria es relevante en la juventud y adolescencia. En

⁵⁰ Esta sección toma información de Székely (2015).

la etapa adulta puede también continuar el proceso de ampliación de capacidades mediante la educación terciaria, la capacitación para el trabajo y la formación continua, las cuales pueden utilizarse para acceder a oportunidades de trabajo o de emprendimiento a lo largo de la vida laboral. Es en esta etapa que también puede construirse un patrimonio para el futuro, por ejemplo invirtiendo y ahorrando recursos para ser utilizados posteriormente a la edad de retiro. Durante la vejez puede continuarse con el proceso de desarrollo y uso del capital humano, y vuelven a ser relevante los mecanismos de protección social para atender las vulnerabilidades que surgen durante esta fase del ciclo de vida.

Diagrama 1: Enfoque de activos en el ciclo de vida



El enfoque de activos permite evaluar áreas que resultan importantes para el desarrollo de capacidades de generación de ingresos. De esta manera permite focalizar esfuerzos en áreas que resultan determinantes para asegurar que las personas tengan acceso a ingresos, como lo es educación, seguridad social, acceso a financiamiento y empleo.

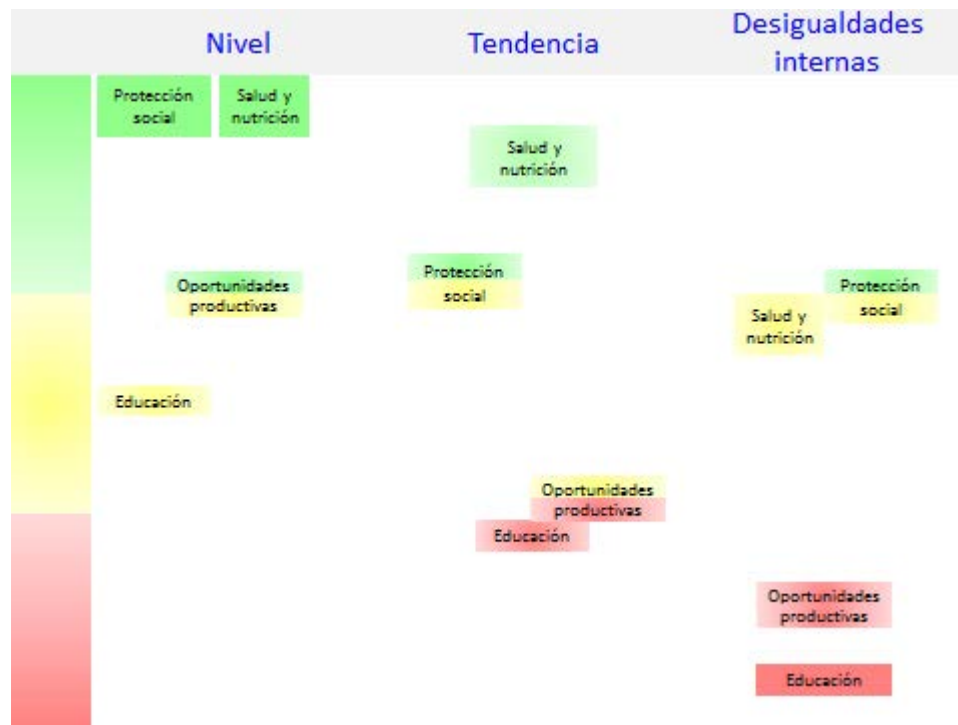
2. El Termómetro Social en Costa Rica: La carrera entre el capital humano y la inversión

El diagrama 2 resume el termómetro social. Adicionalmente se utiliza para identificar las áreas en las que la información disponible sugiere que son prioritarias para propiciar que Costa Rica se encauce en un modelo de desarrollo con productividad y equidad. Se identifican con color verde los aspectos que muestran un avance satisfactorio en el país, en amarillo los que son deseables de recibir atención, y en rojo los que se consideran temas urgentes a atender en una estrategia social.

El país ha generado avances sobresalientes en intervenciones de salud, nutrición y protección social. Las mismas, continúan a la fecha y constituyen una plataforma ideal para sustentar un círculo virtuoso de crecimiento con inclusión social. Esto se refleja en niveles significativamente por encima del promedio de

LAC en mortalidad materna, mortalidad infantil, asistencia de personal especializado en el parto, atención prenatal, mortalidad de menores de 5 años, la prevalencia de niños con peso inferior al normal y el acceso a servicios de vacunación. Las tendencias en estos indicadores siguen al alza a pesar de los avances ya logrados. Siguen existiendo, sin embargo, desigualdades en algunos de estos ámbitos que es necesario atender como son la mayor mortalidad infantil y de menores de 5 años entre las poblaciones indígenas (con tasas casi del doble del resto de la población), y las brechas entre niños y niñas con peso menor al normal (en el que las niñas registran tasas de más del doble).

Diagrama 2: “Termómetro Social” para Costa Rica



Amplios sectores de la población cuentan con acceso a la seguridad social institucional. Este es otro aspecto que destaca positivamente y que es relevante a lo largo del ciclo de vida, además de que dicho porcentaje continúa creciendo.

Un reto central para Costa Rica es ampliar la cobertura educativa y reducir las brechas de acceso a la población de menos ingreso e indígenas. Si bien el país se caracterizó por desplegar uno de los esfuerzos más reconocidos en la región para aumentar la cobertura de los servicios en el siglo pasado, la ampliación educativa se ha desacelerado significativamente en las últimas décadas. De hecho, destaca que aunque las tasas de asistencia escolar en el país siguen siendo elevadas para los estándares de LAC, se ha perdido la ventaja con respecto al resto de la región. Una muestra de ello es que Costa Rica alcanzó un promedio de Primaria completa entre su población en edad laboral desde los años cincuenta, es decir, 20 años antes que el promedio regional. El nivel de Secundaria Básica completa lo alcanzó a inicios de los 1980s -15 años antes que el promedio LAC- pero actualmente el número de años de educación de las generaciones entrando al mercado laboral está por debajo del de LAC. Existen además inequidades

importantes, ya que las poblaciones indígenas y la población de menores ingresos registran niveles de logro educativo significativamente menores.

Asimismo, uno de los principales retos es la relativa baja y desigual cobertura en el nivel pre-escolar. Mientras que en LAC, en promedio, 84 % de las niñas y niños en edad de cursar este nivel efectivamente asisten a la escuela, en Costa Rica solamente el 77 % lo hace. Adicionalmente, en las zonas rurales la cobertura de pre-escolar es de 70 %, pero es de solo 65 % entre los pertenecientes a hogares en el 20 % más pobre de la distribución y no alcanzan el 50 % entre las niñas y niños de los pueblos indígenas. Esta es sin duda una dimensión de alta prioridad por sus implicaciones para el ciclo educativo en su conjunto y por su incidencia en otras dimensiones de bienestar.

El motivo de la desaceleración es que la tasa de crecimiento de la población que logra acceder y culminar el nivel diversificado se redujo considerablemente. En el año 2013 alrededor de 34 % de la población entre 20 y 24 años de edad, y que recientemente trascendió la edad escolar, accedió al menos a un grado del nivel diversificado, mientras que en LAC la proporción fue de 37 %. Más aún, esto provoca que el porcentaje de jóvenes en las nuevas generaciones accediendo a los estudios terciarios sea menor al observado en la región -con una tasa de 23 % que es 5 p.p. menor a la de LAC. En los estudios terciarios, solamente 23 % obtiene un título universitario, lo cual implica que de cada 100 alumnos que ingresaron al sistema educativo en la generación de adultos más reciente, solo alrededor de seis logra culminar con un título universitario cada año.

De aquellos que logran llegar a la educación terciaria y a la titulación, la gran mayoría pertenece al quintil más rico de hogares de la población. Esto significa que el gasto público en estos niveles educativos beneficia a los hogares de mayor ingreso, que son los que logran continuar en estas etapas. Los hogares en el 20 % más rico de la población, se benefician de 46 % del gasto público educativo por esta vía, y resalta el hecho de que Costa Rica es uno de los dos países de la región en donde las tasas de concentración de este tipo de gasto se han incrementado en mayor medida en la última década.

El termómetro social también indica que la generación de oportunidades productivas es un área prioritaria para lograr un crecimiento con equidad y productividad. De hecho, este aspecto está íntimamente ligado a la evolución del capital humano a través del sistema educativo, ya que Costa Rica se ha caracterizado históricamente por elevados niveles salariales y de formalidad laboral. Actualmente, su elemento más distintivo es el crecimiento de las remuneraciones en las ocupaciones y sectores a los que accede la población con mayor nivel educativo, que es una minoría, mientras que la mayoría que solamente alcanzó la educación secundaria y primaria ha observado un estancamiento –e incluso reducciones- en sus ingresos. De esta manera los patrones de producción y crecimiento económico en Costa Rica generan mayores oportunidades de empleo para quienes cuentan con mayor educación. Dado que la mayoría de la población no cuenta con el nivel educativo necesario para acceder a dichas oportunidades, los ingresos generados por ellas se concentran en un grupo minoritario, generando mayor desigualdad.

Los salarios reales permanecieron prácticamente constantes entre los años 2000 y 2013 en el país. Sin embargo, existen grandes brechas entre profesiones y su nivel educativo. Entre los empleadores, el crecimiento salarial fue de 73 %, mientras que entre los trabajadores que no son ni técnicos ni profesionales y que registran los menores niveles educativos, los salarios reales cayeron en 12 % en el mismo período. Adicionalmente, las ocupaciones que concentran una mayor proporción de trabajadores

con educación terciaria son las ocupaciones con mayor crecimiento salarial. Estas generaron aumentos de 2.7 y 4.6 veces el salario promedio y son los cargos de Directores y Gerentes, y la de Profesionales, Científicos e Intelectuales, en donde más del 88 % del personal ocupado ha logrado dicho nivel de estudios.

Finalmente, al identificar el nivel educativo de los trabajadores en cada sector de la producción, se identifica que los sectores de mayor crecimiento son los que emplean a una mayor proporción de individuos con educación terciaria. Una estimación al respecto, es que aunque estos trabajadores representan solamente 25 % de la fuerza laboral total, se asocian con la generación del 50 % del Producto Interno Bruto del País. El restante 75 por ciento participa en la mitad restante de la producción.

3. Recomendaciones de política

De acuerdo a lo observado en el presente documento, se puede elaborar una agenda para atender los retos identificados. Los aspectos relevantes en dicha agenda se resumen a continuación.

Para el **sector educativo** se derivan las siguientes áreas de intervención: (i) ampliar la cobertura de educación preescolar bajo un modelo que atienda las necesidades actuales; (ii) impulsar la agenda de inclusión de grupos indígenas a la educación, reforzando los apoyos a poblaciones de bajos ingresos para garantizar equidad de acceso; (iii) desarrollar una estrategia para la universalización de la secundaria básica; (iv) transitar de la expansión del servicio a priorizar la calidad educativa para asegurar su relevancia y pertinencia para los jóvenes; (v) desarrollar una estrategia de expansión de la educación técnica, alineada a las necesidades de los sectores productivos de mayor crecimiento; (vi) definir programas y acciones de prevención de deserción/retención de adolescentes en el nivel diversificado; y (vii) definir una agenda de pertinencia y calidad de la educación superior, considerando la alineación de la oferta educativa con las necesidades del sector productivo.

En las políticas relacionadas al **acceso a opciones productivas**, se plantea: (i) promover la inserción laboral de mujeres en los sectores de alto crecimiento; (ii) incidir sobre la ubicación geográfica de nuevas inversiones en el país, para facilitar el acceso a poblaciones excluidas; (iii) impulsar modelos de certificación de competencias y habilidades laborales alineadas a necesidades del sector productivo; y (iv) definir una estrategia de encadenamientos productivos para la inclusión, combinando la reorientación del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) para el desarrollo de habilidades productivas y empresariales, con esquemas de bancarización, acceso a financiamiento, capacitación financiera, e incentivos fiscales a los micro y pequeños negocios, que les permitan insertarse en los sectores de alta productividad.

En políticas de **nutrición, salud, protección y seguridad social** se identifican como prioridades de política: (i) reforzar la política de desarrollo infantil temprano; (ii) adaptar los servicios de salud reproductiva a necesidades de los pueblos indígenas; (iii) dar prioridad a atención y prevención de embarazo adolescente; (iv) promover el uso de servicios médicos con servicios incluyentes para poblaciones indígenas; (v) dar mayor énfasis en calidad de los servicios de salud y al aseguramiento del financiamiento con acceso a tecnología médica de punta; (vi) contar con una estrategia clara y viable de atención a la población de adultos mayores; y (vii) delinear una estrategia para atender el problema de violencia de género.

Referencias

- Agosín, M., Crespi, G., Pusterla, F., y A. Ulloa (2009), Costa Rica, Diagnóstico de Crecimiento, Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Azevedo, J., Inchauste, G. y Sanfelice, V. (2013). Decomposing the Recent Inequality Decline in Latin América. World Bank Policy Research Working Paper 6715. Washington D.C.
- Banco Central de Costa Rica. (2015). *Programa Macroeconómico 2015-2016*. San José Costa Rica: BCCR.
- Banco Central de Costa Rica. (2015). *Programa Macroeconómico 2014-2015*. San José Costa Rica: BCCR.
- Banco Mundial (2015). World Development Indicators 2015 (database). Banco Mundial, Washington, DC, <http://data.worldbank.org/products/wdi>.
- Beverinotti, J., Chang, J., Corrales, L. y Vargas, T. (2014). *Diagnóstico de Crecimiento Económico en Costa Rica*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- BID (2010). La Era de la Productividad: Cómo Transformar las Economías desde sus Cimientos. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- BID (2007). Living with Debt: How to Limit the Risks of Sovereign Finance. Economic and Social Progress in Latin America, 2007 Report. Washington DC, Inter-American Development Bank.
- Boston Consulting Group (2013): Brazil: Confronting the Productivity Challenge.
- Blanchard, O.J., 1990. "Suggestions for a New Set of Fiscal Indicators." OECD Economic Department Working Papers 79. Paris, France: OECD Publishing.
- Cruz, M., Foster, J., Quillin B., y Schellequens, P. (2015). Ending Extreme Poverty and Sharing Prosperity: Progress and Policies. Policy Research Note 15/03. Banco Mundial, Washington DC.
- Daude, C. y Fernández-Arias, E. (2010). On the Role of Productivity and Factor Accumulation in Economic Development in Latin America and the Caribbean, *Research Department Publications 4653*, Washington, DC: Inter-American Development Bank, Research Department.
- División de Educación. (2015). Nota Sectorial de Educación 2015-2018 Costa Rica. Banco Interamericano de Desarrollo, Mimeo.
- División de Protección Social y Salud. (2015). Nota Sectorial de Protección Social de Costa Rica. Banco Interamericano de Desarrollo, Mimeo.
- Fernández, A. y Del Valle, R. (2011). Estimación de los determinantes de la desigualdad en los ingresos laborales de Costa Rica para el período 2001 – 2009. Revista de Ciencias Económicas 29 No. 2 UCR.

- Fernández-Arias, E. (2014). La productividad y la acumulación de factor en América Latina y el Caribe: Una base de datos (Actualización 2014). Base de datos DBA-015 Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Hausmann, R.; Rodrik, D.; y Velasco, A. (2005), "Growth Diagnostics". Mimeo. John F. Kennedy School of Government Harvard University.
- Izquierdo, A. y Manzano, O. (2012). *El mundo cambió: ¿cambiará el crecimiento en Centroamérica?*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Lizano, E. y Zúñiga, N. (1999). Evaluación de la economía de Costa Rica durante el período 1983-1998: Ni tan bien, ni tan mal. San Jose: Academia de Centroamérica. Documentos 2.
- Ministerio de Hacienda (2013). "En Ruta Hacia la Consolidación Fiscal". *Documento de Trabajo del Ministerio de Hacienda*, San José Costa Rica: BCCR.
- Monge, C. y Alfaro A. (2013). "Índices de credibilidad del BCCR en la transición a Metas de Inflación". *Documentos de Investigación DI-03-2013*, San José Costa Rica: BCCR.
- Monge-González, R. (2016). Innovation, productivity, and growth in Costa Rica: challenges and opportunities. Nota técnica N° 920. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. (2013). Cuarto Informe Estado de la Educación. PEN. – 4 ed. – San José, Costa Rica. Editorama, 2013.
- Rodríguez-Clare, A., Sáenz, M. y Trejos, A. (2003). *Análisis del crecimiento económico en Costa Rica*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Sánchez, M. (2014). Identificación de sectores económicos con alto potencial en la generación de empleo a partir de la matriz de insumo producto para Costa Rica, 2011. Documento de Trabajo, Noviembre 2014.
- Segura, C. y Vázquez, J. (2011). Estimación del parámetro de suavizamiento del filtro de Hodrick y Prescott para Costa Rica. *Documento de Trabajo DEC-DIE-DT 006-2011*. San José Costa Rica: BCCR.
- Stein, E. (2009). Políticas públicas para el crecimiento: Lecciones de la evidencia internacional. En Mesalles, L. y Céspedes, O. (Eds). *Obstáculos al crecimiento económico de Costa Rica*, Academia de Centroamérica, San José, Costa Rica.
- Székely, M. (2015). El Termómetro Social en Costa Rica. Mimeo, BID.
- Trejos, J. (2011) Pobreza, desigualdad y oportunidades: una visión de largo plazo. Informe Elaborado para MIDEPLAN.
- Villegas, B. y Ulate, J. (2013). Análisis dinámico del desempleo en Costa Rica para el periodo 2010-2011. *Revista de Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica* 31(1), 31-66. San José, Costa Rica.

Apéndice

Cuadro 1: Balance primario requerido para estabilizar el nivel de deuda del Gobierno Central a los niveles de 2015 (% del PIB)

Tasa de crecimiento de largo plazo del PIB						
3.8% 4.0% 4.2% 4.4% 4.6%						
Tasa de interés real						
7.04%	1.3%	1.2%	1.2%	1.1%	1.0%	Superávit primario requerido (% PIB)
6.77%	1.2%	1.1%	1.1%	1.0%	0.9%	
6.51%	1.1%	1.0%	0.9%	0.9%	0.8%	
6.24%	1.0%	0.9%	0.8%	0.8%	0.7%	
5.98%	0.9%	0.8%	0.7%	0.6%	0.6%	
Tasa de interés real						
7.04%	4.4%	4.3%	4.3%	4.2%	4.1%	Ajuste requerido (% PIB)
6.77%	4.3%	4.2%	4.2%	4.1%	4.0%	
6.51%	4.2%	4.1%	4.0%	4.0%	3.9%	
6.24%	4.1%	4.0%	3.9%	3.9%	3.8%	
5.98%	4.0%	3.9%	3.8%	3.7%	3.7%	

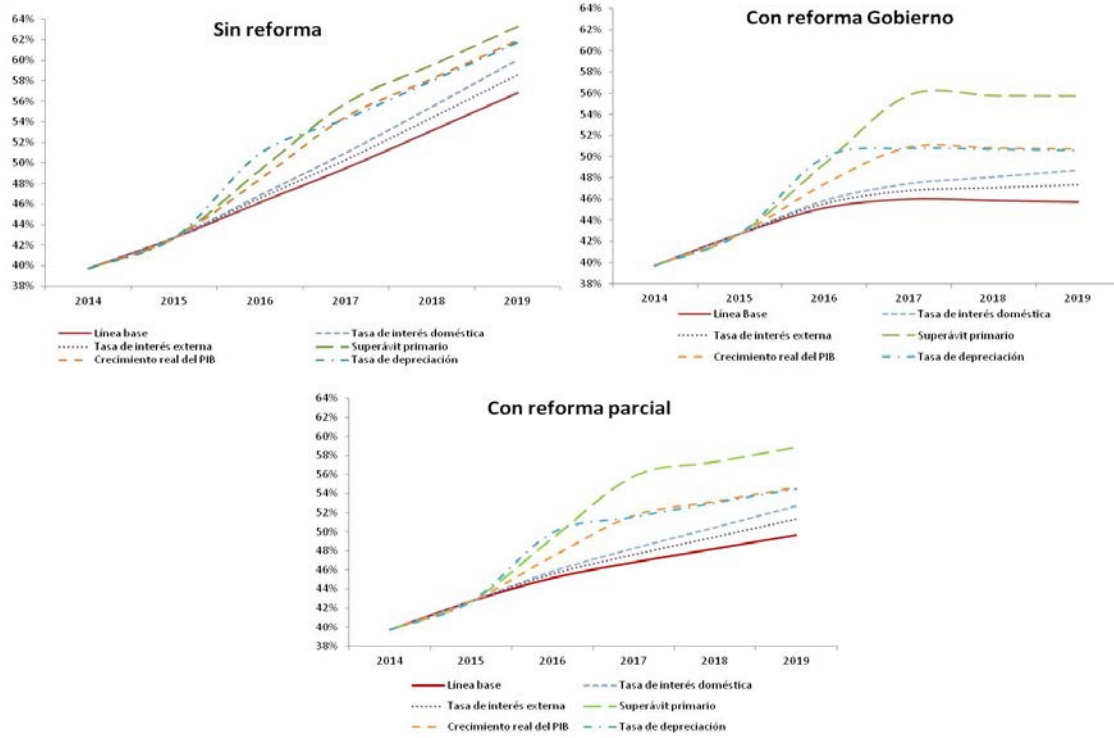
Fuente: Elaboración propia en base a BCCR, EIU, FMI y Ministerio de Hacienda (2016)

Cuadro 2: Evolución de la Deuda/PIB: Dinámica Endógena de la Deuda

Línea base (sin choques)	2015	2016	2017	2018	2019
Crecimiento del PIB real	2,8%	4,2%	4,5%	4,0%	4,0%
Tasa de interés doméstica	9,6%	9,2%	9,1%	9,3%	9,3%
Tasa de depreciación del tipo de cambio nominal	-0,7%	1,3%	1,3%	1,3%	1,3%
Inflación	-0,8%	3,0%	3,0%	3,0%	3,0%
Tasa de interés externa	5,0%	5,0%	5,2%	5,2%	5,2%
Deuda /PIB					
Sin Reforma	42,7%	46,2%	49,5%	53,1%	56,8%
Con reforma Gobierno	42,7%	45,2%	46,0%	45,9%	45,7%
Con reforma parcial	42,7%	45,2%	46,8%	48,2%	49,7%
Ajustes sobre el déficit (% del PIB)	2016	2017	2018		
Con reforma Gobierno	1,00%	1,50%	1,25%		
Con reforma parcial	1,00%	0,70%	0,50%		

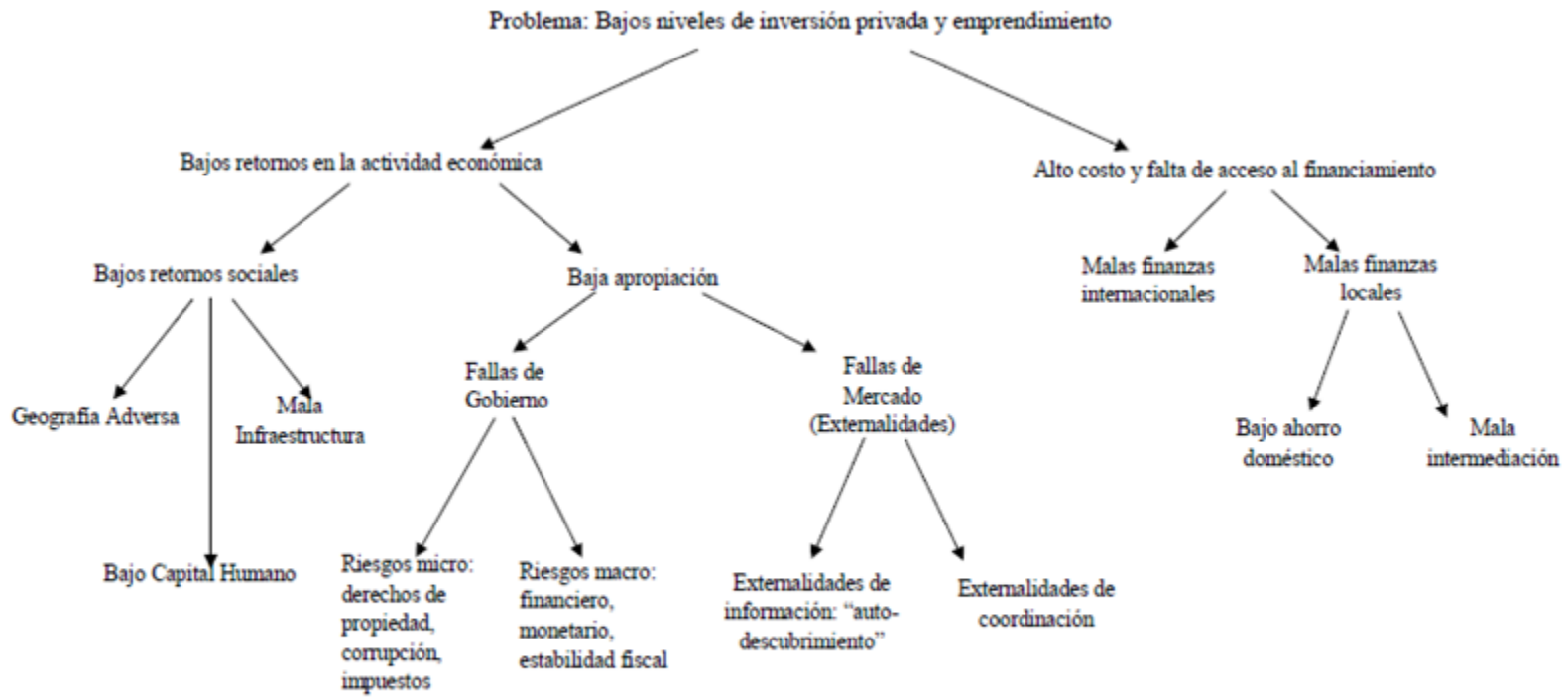
Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR, EIU y Ministerio de Hacienda (2016)

Gráfico 1: Evolución de la Deuda/PIB: Dinámica Endógena de la deuda



Fuente: Elaboración propia con datos del BCCR, EIU y Ministerio de Hacienda (2016)

Diagrama 1: Diagnóstico de Crecimiento: árbol de decisión



Fuente: tomado de Hausmann *et al.* (2005).