

Marco V. Sánchez
Pablo Sauma, coordinadores

Vulnerabilidad económica externa, protección social y pobreza en América Latina



De la presente edición:
© CEPAL Naciones Unidas, 2011
© FLACSO, 2011

CEPAL

Av. Dag Hammarskjöld 3477
Vitacura, Santiago de Chile
Teléfonos: (56-2) 471-2000 / 210-2000 / 208-5051
Fax: (56-2) 208-0252
Casilla 179-D, Santiago de Chile
Código Postal: 7630412
www.eclac.org

**Departamento de Asuntos Económicos
y Sociales de las Naciones Unidas (UN/DESA)**

United Nations Headquarters
New York, New York, 10017
U.S.A.
Teléfono (1-212) 963-1234
www.un.org/desa

FLACSO, Sede Ecuador

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro
Quito-Ecuador
Teléfono.: (593-2) 323-8888
Fax: (593-2) 323-7960
www.flacso.org.ec

ISBN:

Cuidado de la edición: Verónica Vacas
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena
Imprenta: Rispergraf
Quito, Ecuador

"Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la CEPAL, UN/ DESA y FLACSO"

Índice

Prólogo	7
Presentación	9
Introducción	13
Choques externos, política económica y protección social	23
<i>Pablo Sauma</i>	
Efectividad y viabilidad de la política pública frente a los choques externos: un análisis mediante simulaciones	79
<i>Martín Cicowiez y Marco V. Sánchez</i>	
Bolivia	159
<i>Gustavo Canavire-Bacarreza y Mirna Mariscal</i>	
Colombia	209
<i>Jairo Núñez y Néstor González</i>	
Costa Rica	263
<i>Marco V. Sánchez y Pablo Sauma</i>	
Ecuador	317
<i>Juan Ponce, Sebastián Burgos y José Antonio Sánchez</i>	

Guatemala	351
<i>Maynor Cabrera y Manuel Delgado</i>	
México	401
<i>Marco Antonio del Río, Diana Manuel e Israel Islas</i>	
Nicaragua	459
<i>Oscar Gámez, Erick Cerpas, Luz E. Sequeira, Octavio Zeledón y Leonel Pérez</i>	
Sobre los autores	503

Costa Rica

Marco V. Sánchez y Pablo Sauma*

Introducción

La elaboración del presente estudio tiene un doble beneficio. El primero, a nivel nacional, pues las recomendaciones de política que se desprenden del mismo podrían aportar en términos del diseño o rediseño de políticas económicas y sociales en favor de la población, especialmente la pobre y vulnerable, ante la ocurrencia de choques externos de naturaleza adversa. El segundo se da a nivel regional, pues Costa Rica muestra un desarrollo social que está por encima del promedio en la región, en gran parte gracias a su sistema de protección social. Entonces, el camino avanzado por este país y los resultados específicos que se obtienen para el mismo, enriquecerán la discusión, y se espera que sirvan de experiencia a los países con menor desarrollo social.

El presente capítulo consta de cinco secciones, además de la introducción. En la segunda se identifican y analizan las principales políticas y reformas económicas, así como los choques externos del período 1990-2008, y el desempeño económico observado. En la tercera se ana-

* Los autores son, respectivamente, oficial de Asuntos Económicos de la División de Políticas y Análisis del Desarrollo del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas en Nueva York; y profesor de la Escuela de Economía de la Universidad de Costa Rica. Se agradece a Pamela Chacón y Olegario Sáenz por toda la colaboración brindada, en representación del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica de Costa Rica (MIDEPLAN). Asimismo, se extiende un agradecimiento a Martín Cicowiez por los valiosos comentarios a la sección quinta.

liza el mercado de trabajo, poniendo énfasis en el vínculo entre su comportamiento y los choques externos y la política económica. Posteriormente, en la cuarta sección se analiza la situación social y el sistema de protección social en el país, enfatizando lo relativo a la capacidad de respuesta de ese sistema ante las diferentes vulnerabilidades resultantes de los choques considerados. La quinta sección es enteramente de carácter analítico. Se analizan a profundidad los resultados de diversas simulaciones generadas por medio del MACEPES y la metodología de microsimulaciones, para comprender de manera más precisa y cuantificable la influencia que las políticas públicas y de protección social pueden tener en aminorar los impactos desfavorables de los choques externos. Los principales hallazgos de esta sección, una vez puestos en el contexto de los antecedentes de las secciones anteriores, permitieron plantear algunas conclusiones e implicaciones de política que se exponen en la sexta sección. El objetivo central del capítulo se logra en esta última, pues, se recomiendan políticas públicas y de protección social más efectivas para reducir la pobreza y la vulnerabilidad, incluyendo la forma en que se puede mejorar la red/sistema de protección social existente, en el marco de una economía “golpeada” por el impacto de choques externos característicos de un episodio de crisis como en el que se encuentra inmersa la economía mundial desde la segunda mitad del año 2008.

Principales choques de política económica y externos

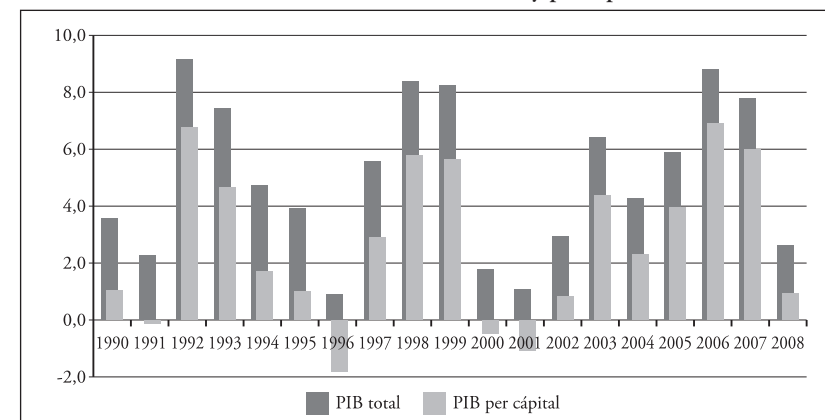
Costa Rica inició la década de los años noventa inmerso en un proceso de transformación. Este último tuvo su origen en la búsqueda de la reactivación de la economía luego de la crisis económica de principios de la década de los ochenta, en buena medida relacionada con el ‘agotamiento’ del modelo de sustitución de importaciones vigente desde mediados del siglo pasado. Una vez lograda la estabilización posterior a la crisis, hacia mediados de la década de los ochenta se puso énfasis en la definición e implementación de un nuevo modelo económico, vigente hasta hoy día, caracterizado por la liberalización del comercio internacional y el sistema financiero, así como por intentos de reforma del Estado. Si bien la orien-

tación de las políticas era consistente con el denominado Consenso de Washington, que enfatizaba la privatización y la liberalización, en Costa Rica no se han implementado las reformas de forma conjunta ni acelerada, ni tampoco en sus propuestas más ortodoxas; lo cual, en algunos casos, le ha acarreado a la economía costarricense choques de menor intensidad respecto a otros países.

En el marco de estas políticas económicas, y a pesar de que la economía ha sido golpeada por diversos choques externos que se detallan más adelante, el desempeño macroeconómico ha sido bastante satisfactorio. La tasa de crecimiento promedio del PIB total entre 1990 y 2008 fue de 5%, ubicándose como una de las más altas entre los países latinoamericanos, según cifras del Fondo Monetario Internacional (FMI). El crecimiento de ese producto, por habitante, fue de 2,7% en el mismo período, igualmente elevado.

No obstante lo anterior, ha habido una importante volatilidad en el ritmo de crecimiento (Gráfico N.º 1). Si bien esta puede considerarse moderada a nivel latinoamericano (cuando se toma la desviación estándar de la tasa de crecimiento como indicador de la misma), lo cierto es que se da a lo largo de todo el período considerado, con la única excepción del lapso 2003-2007, en que las tasas de crecimiento del PIB total fueron iguales o superiores al 6% —excepto en 2004—.

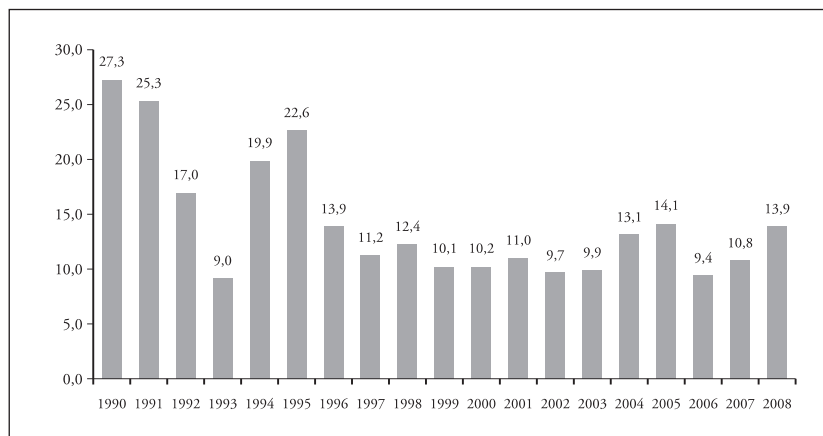
Gráfico N.º 1
Costa Rica: tasas de crecimiento del PIB total y per cápita (1990-2008)



Fuente: Banco Central de Costa Rica (BCCR).

Otro hecho relevante del desempeño macroeconómico global es que las tasas de inflación han sido muy elevadas en el período considerado. De hecho, el objetivo de alcanzar tasas sostenidas de un dígito no ha sido alcanzado, pues aunque en algunas oportunidades se han logrado tasas ligeramente inferiores a 10%, estas no han sido sostenibles (Gráfico N.º 2). Cabe destacar, eso sí, las menores tasas a partir de 1996, respecto a las observadas en los años previos, coincidentes con la maduración de algunas reformas a las que se hará referencia más adelante, así como a un manejo más adecuado de la política económica, especialmente la fiscal. La tasa de inflación anual se ubicó en 4,5% en 2009, en gran medida como resultado de los efectos recesivos de la crisis económica mundial, pero también por los esfuerzos recientes del BCCR por mantener la inflación en un solo dígito. Tomando como base la baja tasa de inflación del año 2009, el BCCR estima que la tasa rondaría el 5% en los dos años siguientes. Sin embargo, el reto para el país será sostener tales tasas en medio de la recuperación económica y posiblemente el impacto de la crisis en el déficit fiscal.

Gráfico N.º 2
Costa Rica: tasas de inflación anual (diciembre/diciembre)(1990-2008)



Fuente: BCCR.

Fortalecimiento de la apertura externa y del comercio internacional

Los modelos económicos que han marcado el desarrollo costarricense desde mediados del siglo pasado y hasta principios de los años ochenta del mismo siglo –modelos agroexportador-comercial y de sustitución de importaciones– provocaron una gran apertura comercial. En 1985 esta apertura, medida como la suma de las exportaciones e importaciones de bienes y servicios respecto al PIB, ya llegaba a 63,2%. En todo caso, en la segunda mitad de la década de los años ochenta se inicia un proceso de fortalecimiento de la apertura externa, caracterizado por el fomento de las exportaciones, la desgravación arancelaria, la profundización de acuerdos comerciales, la apertura de la cuenta de capitales, y la administración del tipo de cambio.

Exportaciones

A partir de 1984 se amplían los esfuerzos para fomentar las exportaciones, pensando principalmente en la diversificación de los productos de exportación y sus destinos, las denominadas “exportaciones no tradicionales”. En ese año, los certificados de abono tributario (CAT), creados con el objetivo de compensar las distorsiones que enfrentaban los productores nacionales, se convirtieron en el principal incentivo a las exportaciones no tradicionales. Estos estímulos tuvieron un importante costo fiscal (igual o superior a 0,9% del PIB, a partir de 1988 y la mayoría de los años siguientes, hasta 1998), lo cual obligó a realizar cambios en ellos a inicios de los noventa, hasta que se otorgaron los últimos en 1999. Además, como parte de la estrategia de promoción de exportaciones, a lo largo del tiempo se han realizado varias modificaciones a la legislación para maquila y zonas francas.

Como resultado de las políticas de promoción de las exportaciones y de los demás determinantes relevantes que las afectan, las exportaciones totales de bienes del país aumentaron de US\$ 1 768 millones en 1990 a US\$ 9 504 millones en el año 2008. Las exportaciones tradicionales (café, banano, carne y azúcar) no han crecido sistemáticamente en el período estudiado (US\$ 1 067 millones en 2008); más bien, han mostrado altibajos en períodos muy cortos de tiempo, en función, principalmente, de los precios internacionales. En algunos momentos, sus volúmenes exportados

también han mermado, debido a aspectos climatológicos y otros que perjudican las cosechas. Sin embargo, por el alto valor agregado nacional que generan, los aumentos o disminuciones en su precio afectan a la economía nacional. Por ejemplo, la desaceleración económica a inicios de siglo estuvo asociada, en parte, a la caída de los precios internacionales del café.

Un segundo grupo de exportaciones de bienes son las denominadas “no tradicionales” (otros productos agropecuarios, pesca, y productos industriales no producidos en zonas francas ni bajo el régimen de maquila), cuyos niveles actuales (US\$ 3 209 millones en 2008) son significativamente superiores a los observados al inicio del período, reflejando que los incentivos otorgados jugaron un papel importante en la diversificación de las exportaciones (tanto en lo que respecta al número de productos como al destino de las mismas) y la consolidación de las empresas dedicadas a ellas. Finalmente, un tercer grupo lo constituyen las exportaciones originadas en los regímenes de zona franca y maquila, que luego de ubicarse en US\$ 407 millones en 1990 muestran un sostenido incremento, con un importante salto en 1998 y 1999 –en buena parte, pero no exclusivamente, relacionado con el establecimiento en el país y el inicio de sus exportaciones de la empresa INTEL–, alcanzando US\$ 5 227 millones en el año 2008. A partir de 1998, estas exportaciones constituyen el principal rubro dentro de las exportaciones totales.

También se ha dado un fuerte aumento en las exportaciones de servicios, lo cual se refleja en el saldo de la cuenta de servicios de la balanza de pagos, que pasa de un déficit de US\$ 79 millones en 1990 (en los años previos también fue deficitaria), a un superávit de US\$ 2 201 millones en 2008. Aunque el rubro de transportes se mantiene deficitario a lo largo del período, lo referente a viajes (turismo) y otros servicios muestra un superávit creciente.

Importaciones

El país muestra una fuerte desgravación arancelaria, que inicia a mediados de la década de los ochenta en el contexto del mercado común centroamericano, pero luego continúa en el marco de los programas de ajuste estructural (prácticamente de forma anual entre 1987 y 1990), con el

ingreso al Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT), en 1990, y a la Organización Mundial del Comercio (OMC), en 1995.

Las cifras disponibles para 1995-2008 muestran que el arancel promedio simple se reduce de 11,7% en 1995 a 5,9% en 2007, y el ponderado por el valor de las importaciones pasa de 9,9% a 3,9% en el mismo período. En ambos casos, el arancel es mayor para los productos agrícolas que para los industriales.

Como resultado de este proceso de desgravación arancelaria, así como el establecimiento de empresas extranjeras en zonas francas, y el elevado crecimiento económico, las importaciones del país han mostrado un fuerte incremento. Al pasar de US\$ 2 305 millones en 1990 a US\$ 15 346 millones en 2008. Dentro de este total, los mayores aumentos se han dado en las importaciones de combustibles y lubricantes, que prácticamente se multiplican por once entre 1990 y 2008, situación que, además de con el crecimiento económico, está relacionada con los fuertes aumentos en los precios internacionales del petróleo.

Tratados comerciales

Además de los esfuerzos para integrarse al comercio con Centroamérica, liberalizar el comercio de manera unilateral y fomentar las exportaciones mediante los programas de ajuste estructural, y apoyar la institucionalidad multilateral del comercio mundial (GATT y OMC), el país también ha avanzado en la negociación de tratados de libre comercio. A la fecha, se encuentran en ejecución siete tratados de este tipo, con Panamá, México, Canadá, Chile, República Dominicana, la Comunidad de Naciones del Caribe (CARICOM, por sus siglas en inglés), y Estados Unidos. También, en la actualidad, se negocian tratados con la Unión Europea, China y Singapur.

A lo largo del período, el país ha sido beneficiario de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe (CBI, por sus siglas en inglés) y del Sistema Generalizado de Preferencias (GSP, por sus siglas en inglés), los cuales le han permitido tener acceso al mercado de Estados Unidos en condiciones muy favorables. También, Costa Rica ha sido beneficiario del sistema generalizado de preferencias de la Unión Europea.

Todos estos acuerdos y el acceso preferencial han favorecido el comercio entre países, aunque no siempre con saldo comercial favorable para Costa Rica. En los casos de Chile y México, por ejemplo, los tratados han ampliado el déficit comercial. Además, en el caso mexicano, el tratado ha favorecido la realización de fuertes inversiones privadas de ese país en Costa Rica.

Inversión extranjera directa

En Costa Rica, los inversionistas extranjeros gozan, constitucionalmente, del mismo trato y de la misma protección que los inversionistas nacionales, aunque algunas leyes existentes restringen o no permiten la participación de inversionistas extranjeros en ciertas actividades y sectores productivos (Céspedes y Jiménez, 1997). La libre repatriación de capitales ha sido una constante, incluyendo los períodos en que el Banco Central monopolizó la comercialización de divisas. Además, a lo largo del período se han suscrito tratados bilaterales y multilaterales de protección de inversiones. En la década de los años noventa, se dieron importantes cambios en la legislación que favorecieron esta inversión, como la eliminación de restricciones a los movimientos de capital en 1992 (que incluye la eliminación del registro de capitales) y posteriormente, en 1995, a las reformas a la Ley Orgánica del Banco Central, que fortalecen esta liberalización de varias formas, pero especialmente mediante la prohibición para establecer restricciones a la compra y venta de divisas. En años más recientes, a raíz del tratado comercial con Estados Unidos, se dio la apertura de dos importantes monopolios estatales (telecomunicaciones y seguros).

Se ha dado un fuerte incremento en el ingreso de inversión extranjera directa (IED), que ha pasado de US\$ 162,4 millones en 1990 (2,4% del PIB), a alrededor de US\$ 615 millones en 1998 y 1999 (cerca de 4% del PIB). Luego de una reducción en el año 2000, hay un crecimiento bastante sostenido a partir de 2001, alcanzando, en los años 2007 y 2008, cifras récord de US\$ 1 896 millones y US\$ 2 021 millones (7,2% y 6,8% del PIB), respectivamente.

La prioridad en el destino de estas inversiones ha cambiado en el tiempo, con períodos en que el sector de zonas francas ha sido el más importan-

te, y otros cuando lo han sido el sistema financiero y el turismo. En los últimos años se ha dado un fuerte incremento en las inversiones inmobiliarias.

Política cambiaria

El tipo de cambio es una variable clave en la economía costarricense, tanto para las relaciones con el exterior, como por su impacto en dimensiones internas (inflación, crédito, etc.).

Como resultado de la crisis económica de principios de los años ochenta, desde la segunda mitad de 1982 y hasta 1992, el BCCR asumió el monopolio de las transacciones en dólares e institucionalizó una política de devaluaciones nominales pequeñas y periódicas (“minidevaluaciones”). Estas políticas buscaban alcanzar y mantener un tipo de cambio neutral para el comercio internacional. El período comprendido entre 1985 y finales de 1987 inició con un colón fuertemente apreciado, pero esa apreciación real se redujo gradualmente mediante tasas de devaluación nominal iguales o superiores al 10% anual. En los primeros años de la década de los noventa, se dio una importante depreciación real del colón (utilizando el ITCER como referencia), como resultado de las elevadas tasas de devaluación nominal. Para buscar la paridad, en 1992, el BCCR liberalizó el tipo de cambio, en un entorno desfavorable de recesión económica, altas tasas de interés a nivel nacional y un importante flujo de capitales internacionales hacia las denominadas economías emergentes, lo que provocó un incremento en el ingreso de capital privado de corto plazo y, consecuentemente, una apreciación del colón. Ese subperíodo terminó con un cambio en las condiciones internas, incluyendo la reducción en las tasas de interés, que, a su vez, provocó la salida de los capitales especulativos de corto plazo que ingresaron previamente; en el caso de la política cambiaria, el BCCR comenzó nuevamente a intervenir en el mercado de divisas (Delgado, 2002: 446-447), volviendo a las minidevaluaciones, pero ahora bajo una connotación diferente a la previa, de flotación administrada, la cual prevaleció hasta finales de 2006.

Entre 1993 y 2002, el tipo de cambio real fue bastante neutral para el comercio internacional, lo cual se relaciona, en gran parte, con tasas de devaluación nominal elevadas en algunos años. Como demuestra Sánchez

(2004), la política de devaluaciones nominales de ese período prácticamente se convirtió en un instrumento adicional de la promoción de exportaciones. Posteriormente y hasta finales del año 2006, la situación varió con una depreciación real sostenida por altas devaluaciones nominales, favoreciendo aun más a los exportadores, pero también con un importante impacto sobre la inflación (aumento). Esto llevó a que el BCCR propusiera un sistema de bandas cambiarias, que comenzó a regir el 17 de octubre de 2006, como parte de un proceso de migración gradual hacia un régimen de flotación, como una precondition para el funcionamiento de un esquema monetario de ‘metas de inflación’ (*inflation targeting*).

Desde entonces, se han variado las bandas de diferente manera, y se ha pasado por situaciones en que el tipo de cambio se mantiene pegado a la banda inferior o a la superior, requiriendo la intervención del BCCR. Hasta finales del año 2008, el resultado había sido una apreciación sostenida del colón, con muy bajas tasas nominales de devaluación anual. El comportamiento del mercado de divisas y el tipo de cambio durante esta etapa de bandas cambiarias han sido muy diversos, lo que se explica por la conjugación de un número muy grande de factores, que incluyen el comportamiento de la economía internacional –desfavorable a partir de 2008–, las expectativas de apreciación/depreciación de la moneda nacional, el fuerte aumento en el precio internacional del petróleo y los combustibles –especialmente en 2008–, las intervenciones del BCCR, el vaivén de las tasas de interés nacionales e internacionales y, en algunos momentos, la expectativa de una mayor apreciación nominal del colón que favoreció la entrada de capitales especulativos.

Remesas

Desde hace varias décadas, Costa Rica ha sido un importante receptor de inmigrantes, especialmente nicaragüenses (y en los últimos años colombianos), con bajos flujos de emigrantes, principalmente hacia Estados Unidos. Las remesas familiares enviadas por los inmigrantes mantenían niveles similares a las recibidas en el país por los familiares de los emigrantes. Sin embargo, la situación varió a principios de este siglo, cuando la emigración de nacionales hacia Estados Unidos, Canadá y Europa au-

mentó considerablemente, con el consecuente incremento en las remesas percibidas en el país. Así, mientras en el año 2000 ingresaron al país, por concepto de remesas, US\$ 120,4 millones, este flujo creció sistemáticamente hasta alcanzar un máximo de US\$ 595,6 millones en el año 2007 (y US\$ 583,9 millones en 2008), es decir, 2,3% del PIB. Las remesas familiares enviadas por los inmigrantes en Costa Rica también han aumentado, aunque no en la misma proporción que las recibidas. En el año 2000 salieron del país US\$ 108,1 millones por este concepto, cifra que aumentó hasta registrar un máximo en 2007, en este caso, de US\$ 257,5 millones (US\$ 254,3 millones en 2008). El saldo entre ambos flujos refleja un ingreso neto de remesas que crece hasta alcanzar un máximo de US\$ 338,1 millones en el año 2007 (1,3% del PIB).

Capital especulativo

En varios momentos a lo largo del período estudiado se han presentado ingresos de capital financiero de carácter especulativo. Estos se relacionan, principalmente, con la vigencia en el país de altas tasas de interés –combinadas, en algunos casos, con una apreciación cambiaria, como se indicó en el acápite anterior–, lo que permite a los dueños de este capital obtener una ganancia de corto plazo. Los movimientos más importantes de este tipo de capital se dieron a inicios de los años noventa, con el intento de liberalización del tipo de cambio, y en años recientes, cuando se presentó la apreciación cambiaria.

Política fiscal

Desde inicios de la década de los años cincuenta del siglo pasado, el Estado costarricense asumió gradualmente nuevas funciones en materia económica, social y ambiental. Esto le permitió tener un impacto positivo en la ejecución de algunas políticas públicas, especialmente de carácter social. Sin embargo, algunos desaciertos y el efecto de los permanentes problemas presupuestarios propios de su accionar llevaron a plantear un proceso de reforma del Estado. En un primer momento, en la década de

los años ochenta, se buscó frenar el crecimiento del sector público (congelando la creación de nuevas plazas) y mejorar su administración. Posteriormente, durante la primera mitad de los años noventa, el énfasis se puso en la reducción del tamaño del sector público mediante la contención del gasto. En lo que va del presente siglo, la discusión se ha centrado en la apertura de los monopolios en manos del Estado, la cual efectivamente se dio. Actualmente se discute el tema del acceso efectivo al mercado por parte de las empresas privadas, y lo relativo a la regulación; y se han logrado unos pocos avances de carácter parcial en el ámbito de reforma tributaria.

El país ha enfrentado un problema de déficit fiscal crónico en el Gobierno Central, con varios determinantes relevantes en el período de estudio. Por una parte, el comportamiento cíclico acorde a los períodos electorales, con excepción de los años 1998 y 2006, en los que se dio una ruptura del ciclo. En los demás años electorales (1990, 1994 y 2002), hay un aumento del déficit fiscal con respecto a los años previo y posterior inmediatos, lo cual obligó al Gobierno que inició en esos años a realizar importantes esfuerzos estabilizadores. Sin embargo, una vez lograda la estabilización, el gasto público se utilizó para incrementar la demanda agregada, heredando un problema similar a la siguiente administración. Por otra parte, las exoneraciones o reducción de impuestos a actividades que se pretendía dinamizar, que no fueron compensados con otros impuestos, terminaron reduciendo los ingresos tributarios. Además, a mediados de los años noventa hubo un crecimiento explosivo de las pensiones con cargo al presupuesto público, resultado de dadivosos ajustes a los regímenes de pensiones en años previos. También se dio un aumento en el endeudamiento interno en condiciones muy onerosas.

A partir del año 2002, el manejo de la política fiscal varía. Entre 2003 y 2006 se da una contención del gasto que reduce el déficit. Posteriormente, la reducción de las tasas de interés y un aumento en la recaudación tributaria —especialmente gracias a los elevados ritmos de crecimiento económico en 2007 y 2008—, por primera vez en muchas décadas, permitieron cerrar con un superávit fiscal: en 2007 incluso a nivel de todo el sector público, mientras que en 2008 solamente en el Gobierno Central (con un pequeño déficit a nivel del sector público global). Esta situación

se revirtió en 2009 debido a los efectos de la crisis económica reciente, principalmente la caída de los ingresos tributarios.

Hay que destacar, también, que la carga tributaria sigue siendo baja (16,3% del PIB en 2008, sin contribuciones de la seguridad social –22,6% incluyéndolas–), y el tema de la reforma tributaria es, desde hace muchos años, una constante en la agenda nacional. Asimismo, a lo largo del período, el comportamiento del gasto público del Gobierno general (consumo más formación de capital) ha sido procíclico, en términos generales. Sin embargo, hay dos períodos en que el manejo ha sido claramente anticíclico. En 2003-2006, con una economía en crecimiento, se contuvo el gasto público (social y no social) para mantener el déficit fiscal por debajo del 3% del PIB. Luego, en años más recientes, el gasto público ha seguido creciendo, ante la crisis económica, en buena medida protegiendo el gasto público social, con un comportamiento anticíclico que favorece la protección social.

Política monetaria

En 1995 se autorizó a los bancos privados a administrar cuentas corrientes, facultad que estaba asignada exclusivamente a los bancos estatales. Se concluye, así, un proceso de mayor apertura del sistema financiero nacional, que había tomado fuerza en la segunda mitad de la década anterior. A partir de esa apertura, cobran especial relevancia los temas de supervisión del sistema financiero, así como la búsqueda del desarrollo de un sistema de intermediación financiera estable, eficiente y competitivo.

En ese contexto general, la política monetaria, en el período de estudio, estuvo orientada a mantener el crecimiento de los agregados monetarios (emisión, base monetaria, medio circulante y liquidez) en concordancia con las condiciones económicas, para evitar presiones excesivas sobre los precios internos o sobre la posición externa del país. Para ello, el principal mecanismo de contracción de liquidez utilizado han sido las operaciones de mercado abierto, aunque también, en algunos momentos, se afectaron los requisitos de encaje mínimo legal. Las primeras, así como las necesidades de financiamiento interno del Gobierno, han afectado sensi-

blemente las tasas de interés, las cuales han sido muy altas en términos nominales y también en términos reales en general, con excepción de los dos últimos años.

Choques de política económica y externos

A lo largo del período 1990-2008, el país ha sufrido una importante transformación en su dinámica económica, resultado tanto de las políticas económicas implementadas, como de choques externos. En el primer caso, en el momento de su implementación, las políticas han provocado choques internos, los cuales, acompañados con los choques externos (precios internacionales de algunos productos; flujos de inversión, capitales y remesas), han tenido un fuerte impacto sobre la volatilidad macroeconómica, así como otras variables relevantes. Los choques son especialmente importantes en el momento en que se producen e impactan la economía, pues, posteriormente, cualquiera que sea el resultado que generen, este pasa a formar parte de la situación prevaleciente. Por ejemplo, en su momento, las políticas de desgravación arancelaria y las reformas comerciales tuvieron un efecto considerable en la economía costarricense, como está ampliamente documentado (véase, por ejemplo, Sánchez, 2004 y Sánchez y Sauma, 2006). Estos resultados se han visto reflejados en la producción, el empleo, el comercio internacional, e incluso en la pobreza y la desigualdad, entre otros. Sin embargo, al madurar los procesos, los impactos que se deben esperar de reformas adicionales en el mismo sentido serían modestos. De hecho, en un análisis más reciente sobre los posibles impactos del tratado de libre comercio con Estados Unidos, Sánchez (2007) realiza diversas simulaciones de equilibrio general para llegar a la conclusión de que dicho tratado, con el principal socio comercial de Costa Rica, solo tendría impactos modestos en la producción y en reducir la pobreza. Ello por cuanto ya se dio la desgravación más significativa, y el proceso sería gradual a partir de tarifas a las importaciones sumamente bajas, de forma que simplemente se daría continuidad a las preferencias arancelarias y de acceso al mercado estadounidense que ya existen bajo otros esquemas.

El análisis del desempeño económico, en función de esos choques y políticas, permite diferenciar tres subperíodos: i) 1990-1996, cuando se implementa fuertemente un conjunto de políticas, con una mayor volatilidad en el crecimiento, así como elevadas tasas de inflación y otras dimensiones relevantes; ii) 1997-2002, con menor volatilidad, y aunque en él se eliminan los CAT, realmente hay una menor intensidad en la implementación de reformas; y finalmente, iii) 2003-2008, con un desempeño bastante mejor en todas las áreas, resultado de una especie de ‘maduración’ de las reformas emprendidas en el pasado, con un manejo fiscal más adecuado, aunque al final de 2008 se comienzan a sentir los efectos de la crisis económica mundial.

Es importante destacar que para contrarrestar los efectos adversos de los choques externos o de política, y la volatilidad económica que generan, el país ha contado, de forma casi exclusiva, con la política monetaria (operaciones de mercado abierto y encajes legales) y la cambiaria (ritmo de devaluación nominal cuando operaba el sistema de minidevaluaciones).

Mediante una metodología de descomposición de los principales factores que afectan la cuenta corriente de la balanza de pagos (Ganuza et al., 2004: 29-33) se puede comprobar que el comercio internacional y los choques externos han jugado un papel importante en el desempeño macroeconómico del país¹. Específicamente, se observa que en el subperíodo 1997-2002, respecto a 1990-1996, la inserción del país en el comercio mundial tuvo un importante impacto positivo en el país (en términos de reducción del déficit en cuenta corriente), a pesar de que los términos de intercambio fueron ligeramente desfavorables –debido, principalmente, al comportamiento de los precios de exportación–. El impacto positivo de la inserción en el comercio mundial se mantuvo en el subperíodo 2003-2008 (respecto a 1997-2002), aunque los términos de intercambio se deterioraron significativamente (especialmente por el aumento en los precios de las importaciones). Como se acotó, estos factores externos han afectado el desempeño macroeconómico directamente, pero también han incidido en las decisiones de política económica, que a la vez se reflejan en ese desempeño.

1 Para un mayor detalle sobre los resultados de dicha descomposición, véase Sánchez y Sauma (2010).

El mercado de trabajo

Entre 1990 y 2008 –como resultado del proceso de transición demográfica, las fuertes inmigraciones internacionales y la coyuntura económica–, la tasa bruta de participación se incrementó de 38,1% a 45,4%; mientras que la tasa neta de participación (activos/población de 12 años y más) mostró un aumento menor, de 53,5% a 56,7%. En términos absolutos, la población económicamente activa (PEA) se incrementó en 50 000 personas por año como promedio para 1990-2008, aunque con diferencias en el tiempo por el mayor envejecimiento de la población hacia el final del período.

Un aspecto relevante en esa dinámica global es el aumento en la participación de las mujeres a lo largo del período, pues su tasa de participación (neta) aumentó sistemáticamente de 30,7% en 1990 a 41,7% en 2008. Por ser un aumento mayor al de los hombres, las mujeres pasaron de representar un 28,9% de la PEA en 1990, a un 37,7% en 2008.

Empleo y desempleo

El empleo creció a un ritmo de 3,2% como promedio anual en el período 1990-2008, lo que significó unos 46 000 nuevos empleos por año (40 000 en 1990-1999 y 57 000 en 2000-2008). Esto permitió que la tasa de desempleo abierto se mantuviera relativamente baja, con un promedio para el período de 5,5%.

Al igual que sucede con la participación, la tasa de crecimiento del empleo femenino fue bastante mayor que la del masculino (4,8% promedio anual respecto a 2,5%). No obstante lo anterior, las tasas de desempleo abierto de las mujeres superan a las de los hombres (7,3% y 4,6%, respectivamente, como promedio, para 1990-2008).

A lo largo del período, un 70% o más del total de ocupados se ha insertado en el mercado de trabajo como asalariado, principalmente en el sector privado, señal de que se trata de un mercado bastante desarrollado, y hay, además, un pequeño pero sostenido aumento en el porcentaje que representa esta categoría dentro del total de ocupados. Debido a la con-

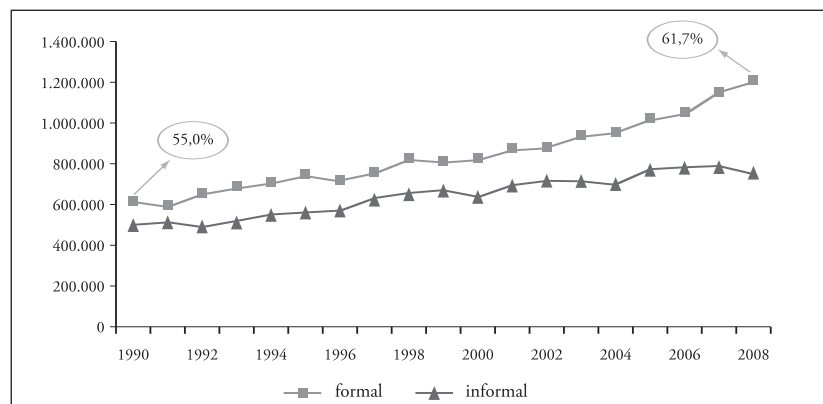
tención del gasto público, el sector público pierde importancia relativa como generador de empleo a lo largo del período en cuestión.

Asociado con lo anterior, una característica sobresaliente del proceso económico en marcha es que, a lo largo del período de estudio, la participación del empleo formal dentro del empleo total se ha mantenido alrededor del 55%, con un fuerte aumento en los años 2007 y 2008, lo cual está asociado con un elevado crecimiento económico (ver Gráfico N.º 3)². Hay cambios al interior del (aquí denominado) sector informal, pues la agricultura tradicional (economía campesina) ha sido ‘expulsora’ de empleo, y los ‘expulsados’ han sido absorbidos, mayoritariamente, por el sector informal no agropecuario.

Por rama de actividad, el sector agropecuario (primario) reduce significativa y sistemáticamente su participación en el empleo total, de 24,8% en 1990 a 17,3% en 2000, y a 12,3% en 2008. Esta reducción está asociada con una caída en el número absoluto de ocupados en la actividad. Por su parte, el sector secundario también reduce su participación, especialmente por la caída en la industria manufacturera, aunque sigue siendo importante desde el punto de vista del empleo (abarcando 21,6% del total en 2008). Y las actividades que más crecen son las de servicios (sector terciario), con fuertes incrementos tanto en comercio, restaurantes y hoteles, como en transporte, almacenamiento y comunicaciones, y especialmente en servicios financieros y otros servicios a las empresas. Se trata de actividades prioritarias en el estilo de crecimiento prevaleciente en el período de estudio. Dentro de los servicios, la tendencia es contraria para la actividad que engloba al Gobierno general y a otros servicios, lo cual se explica, en buena parte, por la menor expansión del empleo público.

2 La identificación y medición de la informalidad aquí utilizada es la OIT (2006), según la cual las actividades informales se realizan con escasas dotaciones de capital humano y físico, lo cual resulta en baja productividad y consecuentemente bajos ingresos, de forma tal que se trata de actividades de subsistencia. Se consideran como empleos ‘formales’: i) los que tienen los empleados públicos; ii) los patronos y asalariados privados ocupados en establecimientos de más de cinco empleados (excepto servicio doméstico); iii) los profesionales y técnicos ocupados en establecimientos de cinco o menos empleados; y iv) los trabajadores por cuenta propia profesionales y técnicos. Se consideran como empleos ‘informales’ todos los demás y no se realiza aquí una diferenciación entre actividades agropecuarias y no agropecuarias.

Gráfico N.º 3
Evolución del empleo por segmento del mercado de trabajo (1990-2008)
(número de ocupados^{1/})



^{1/} La estimación del número de ocupados se realizó ajustando los factores de expansión de las encuestas de 1990-1999.

Fuente: Estimación de los autores con datos de la Encuesta de Hogares y Propósitos Múltiples (EHPM) del INEC.

En el período de estudio también ha habido un fuerte aumento en el porcentaje de trabajadores calificados (con 11 años o más de educación formal o secundaria completa), que ha pasado de 26,3% en 1990 a 39,3% en 2008. Este crecimiento se explica principalmente por la incorporación al mercado de trabajo de jóvenes con mayor educación, y el retiro de población de más edad con menor educación. Sin embargo, el porcentaje sigue siendo bajo para un país con un estilo de crecimiento sustentado en la mano de obra calificada y las industrias de alta tecnología.

Un hecho relevante se observa cuando se desagrega la calificación de los ocupados por sexo, pues a lo largo del período, el porcentaje de mujeres calificadas respecto a mujeres no calificadas es mayor que para los ocupados masculinos. Pero además, dentro del total de trabajadores calificados, el porcentaje de mujeres al final del período es superior a su participación dentro de la población ocupada, lo cual pone en evidencia que las mujeres están manteniéndose más tiempo en las aulas, y se están insertando en el mercado laboral con una mayor educación.

Ingresos laborales

Según las encuestas de hogares, entre 1990 y 2008 los ingresos laborales promedio por ocupado (salarios y ganancias de los patronos y por cuenta propia) crecieron en términos reales a un ritmo promedio de 1,8% anual. Ha habido fluctuación de los mismos, con caídas debidas a situaciones recesivas (1991 y 1996) y a la conjugación de elevadas tasas de inflación con una política de salarios mínimos restrictiva (2004 y 2006).

Los salarios mínimos son fijados semestralmente por el Consejo Nacional de Salarios (órgano tripartito con representación de trabajadores, patronos y Gobierno), en general, con base en la inflación del semestre anterior. Si bien no todos los asalariados privados –que son más de la mitad de los ocupados– ganan el salario mínimo, dicho ajuste semestral es utilizado por los patronos para fijar los aumentos salariales de la gran mayoría de sus empleados, lo cual evita la necesidad de negociaciones individuales.

Vale destacar que los ingresos laborales de los ocupados en el sector formal prácticamente duplican a los percibidos por los ocupados del sector informal. Dentro del segmento formal, los ingresos laborales de los empleados públicos, a su vez, son superiores a los percibidos por sus homólogos en el sector privado.

Cuando se compara el comportamiento de los salarios mínimos reales con el de los ingresos laborales de los ocupados formales no agropecuarios privados, en la década de los años noventa se dio una elevada correlación entre ambas dimensiones, reflejando un papel más activo de la política de salarios mínimos. Sin embargo, a partir de 1999, esta política se limita a recuperar la inflación, e inclusive, en 2004-2005, con inflaciones muy elevadas que repercutieron en una caída en los ingresos laborales promedio reales, la política de salarios mínimos fue muy restrictiva, mostrando la clara intencionalidad de facilitar el crecimiento económico con una cuota de sacrificio de los trabajadores.

Otro aspecto relevante es la ampliación en la diferencia en el ingreso laboral entre los ocupados calificados (con secundaria completa o más) y no calificados, que, luego de mantener una relación de 2,1 (es decir, que el ingreso laboral promedio de los trabajadores calificados era 2,1 veces el de los no calificados) durante toda la década de los años noventa, aumen-

tó a partir del año 2000, y desde 2001 en adelante se mantiene prácticamente en 2,4 veces. Esta situación tiene un impacto sobre la desigualdad en la distribución del ingreso entre los hogares.

Mercado de trabajo y choques de política económica y externos

El comportamiento de mediano plazo del empleo (1990-2008) puede considerarse muy satisfactorio, pues ha sido capaz de absorber la creciente oferta de trabajo (de nacionales e inmigrantes), manteniendo las tasas de desempleo abierto en niveles que se pueden tomar como bajos. También, se ha mantenido –e inclusive incrementado– la participación de los segmentos de mayor productividad (formal no agropecuario y moderno agropecuario) dentro del empleo total. Sin embargo, el mercado de trabajo presenta fluctuaciones de corto plazo acordes con el desempeño económico global, resultado de los choques de política económica y externos.

Si bien ese desempeño ha sido favorable y los choques no han tenido impactos en el empleo ni fuertes ni permanentes, en gran parte porque no se dio ninguna reforma laboral durante el período considerado, se ha observado más inestabilidad en los ingresos laborales. Estos se han visto afectados por la desaceleración económica y la inflación, pero también por la propia política salarial, que en algunos momentos ha contenido el ajuste en los salarios mínimos respecto a la inflación, como un mecanismo de reactivación económica.

El sistema de protección social

El tema clave del presente estudio es la forma en que el sistema de protección social tiene capacidad de respuesta ante la pobreza, la exclusión social y las vulnerabilidades que enfrenta la población, estas últimas especialmente vinculadas con los choques de política económica y externos. Para ello, se analiza, primero, la situación de pobreza y desigualdad, para luego considerar el sistema de protección social propiamente.

Pobreza

Cuando se considera la pobreza como una situación de ingresos insuficientes, Costa Rica es uno de los cuatro países con menor incidencia en América Latina (CEPAL, 2007). El país empieza la década de los años noventa con más de un 30,5% de la población en situación de pobreza (casi un 10% en pobreza extrema), incidencia que aumenta en 1991, con la situación recesiva que se vivió. En los años 1992-1994 se da una reducción respecto a los niveles previos, afectándose un 23,5% de la población (casi 6% la extrema) al final de ese período, cifra que se mantiene prácticamente invariable durante 13 años (con 1,5 puntos porcentuales de más o de menos). Esta estabilidad se rompe en el año 2007, con una caída hasta 19% (3,3% en pobreza extrema), pero un año después la incidencia aumenta de nuevo (20,7%), aunque se queda por debajo de los niveles previos.

Varios factores resultan determinantes al explicar el largo estancamiento en la incidencia de la pobreza. En primer lugar, los procesos de ajuste del sector agropecuario no produjeron, por sí mismos, reducciones de corto plazo (choques) en el empleo y los ingresos agropecuarios, lo cual evitó que la pobreza aumentara. Por otra parte, más allá de los altibajos coyunturales en las principales variables económicas a los que se ha hecho referencia, el proceso económico en marcha ha generado los empleos necesarios para mantener los niveles de desempleo relativamente bajos, a pesar de los aumentos en la tasa de participación. Además, buena parte de los empleos generados han sido de alta productividad o formales. La conservadora política de fijación de salarios mínimos parece haberse orientado en un sentido contrario a la reducción de la pobreza. En busca de la reactivación económica o mayores y sostenidas tasas de crecimiento, esta política, más bien, ha limitado el incremento de los ingresos laborales, pese al aumento del PIB.

También influyen otros factores. Como parte del proceso de transición demográfica, se ha dado una reducción en el tamaño de los hogares y en la relación de dependencia económica a nivel del hogar (número de dependientes por cada activo), lo cual ‘compensa’ situaciones económicas desfavorables. Por otra parte, como se verá a continuación, se ha dado un aumento en la desigualdad en la distribución del ingreso, lo cual reduce el ‘goteo’ de los beneficios del crecimiento hacia los más pobres.

La caída en 2007 y la situación en 2008, por su parte, son resultados del elevado y sostenido crecimiento económico en el primero de esos años y los años previos, el mismo que afectó positivamente el empleo (especialmente el formal) y los ingresos laborales, pero también incluyó el fortalecimiento del régimen de pensiones no contributivas al cual se hará referencia más adelante.

Distribución del ingreso

Las encuestas de hogares de Costa Rica miden el ingreso familiar, conformado por los ingresos laborales más las transferencias y los ingresos de capital (aunque en este último caso la medición es deficiente). Los ingresos laborales son el principal componente del ingreso familiar, representando un 90% de este en el período de estudio, aunque a lo largo del mismo la importancia relativa de las transferencias y los ingresos de capital ha aumentado (situación relacionada tanto con una mejor medición, como con un aumento en ellos –remesas, pensiones, etc.–).

El ingreso familiar promedio creció en términos reales a un ritmo de 1,8% anual, a nivel de hogares, entre 1991 y 2006 (2,5% si se considera el fuerte incremento en 2007). A nivel per cápita, lo hizo a 3% (3,7% incluyendo el año 2007), dando clara evidencia del papel que ha jugado la reducción en el tamaño de los hogares en la situación por persona.

Según el coeficiente de Gini, estimado para el ingreso familiar per cápita, luego de pocas variaciones respecto al promedio (0,383) entre 1990 y 1998, en 1999-2001 se produce un fuerte incremento en la desigualdad. Luego de alcanzar un máximo en 2001, inicia un lento proceso de reducción, hasta 2005, cuando asume un valor similar al de 1999, para luego volver a incrementarse en 2006 y 2007. No cabe duda de que la desigualdad ha aumentado en el país, y los niveles prevalecientes en años recientes (0,421, en promedio) son notablemente superiores a los observados en la década previa, aunque parece haberse alcanzado una estabilización.

Este aumento de la desigualdad en la distribución del ingreso familiar está altamente influenciado por el comportamiento de los ingresos laborales, que también muestran esa tendencia concentradora. Como se indi-

có, persisten amplias brechas entre los ingresos promedio de los trabajadores calificados respecto a los no calificados, y también de los formales respecto a los informales. Está ampliamente documentado que el ensanchamiento de estas brechas salariales –especialmente por calificación– se relaciona estrechamente con las reformas comerciales, la desgravación y la promoción de las exportaciones, en particular (véase, por ejemplo, Sánchez, 2004; Sauma y Sánchez, 2004 o Sánchez y Sauma, 2006). Algunas de las actividades más dinámicas de la economía son altamente concentradoras (servicios financieros, turismo, exportaciones no tradicionales, y zonas francas y maquila) o no están adecuadamente encadenadas con el resto de la economía (zonas francas y maquila).

El sistema de protección social

Costa Rica es un país que presenta una situación social ‘muy satisfactoria’ para su nivel de ingreso (medio), y cuenta con un sistema de protección social bastante desarrollado en algunas áreas, especialmente las relacionadas con las principales vulnerabilidades que enfrenta la población: la enfermedad y la vejez. En el caso de la educación y otras áreas, incluyendo la asistencia social, los resultados son disímiles.

Salud

El sistema público de salud de Costa Rica tiene una amplia cobertura poblacional y, aunque hay servicios privados, el grueso recae sobre el público. Los servicios públicos de salud son brindados por la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), y la rectoría del sector corresponde al Ministerio de Salud. Los servicios de atención primaria se prestan a todos los habitantes del país, sin importar si están asegurados o no. Los servicios de los niveles secundario (consulta externa) y terciario (hospitalización) requieren la condición de aseguramiento, aunque hay excepciones definidas por diferentes leyes: niños, niñas y adolescentes; mujeres embarazadas; adultos mayores; y pacientes con ciertas enfermedades crónicas. Además, la población no asegurada puede recibir atención en los servicios de urgencias.

La entrada al aseguramiento formal (con la CCSS) se da por la condición laboral de las personas, pues se trata de un sistema solidario financiado tripartitamente entre trabajadores, patronos y Estado³. El aseguramiento de los trabajadores permite el acceso al sistema de sus dependientes. Es importante destacar tres situaciones particulares: i) los trabajadores independientes (cuenta propia) se pueden asegurar pagando las contribuciones obrero-patronales en una modalidad especial; ii) los pensionados de los diferentes regímenes de pensiones y sus dependientes se encuentran asegurados; y iii) la población en situación de pobreza se puede ver beneficiada por el denominado “seguro por cuenta del Estado”, con el cual el Gobierno paga las contribuciones requeridas.

Se estima que poco más del 80% de la población del país se encuentra actualmente asegurada; de este porcentaje, un 40% es de asegurados directos y otro 40% de indirectos (familiares de asegurados directos). Poco más de un 5% de la población total está asegurado por cuenta del Estado, debido a su condición de pobreza.

La condición de aseguramiento es menor entre la población nacida en el extranjero (inmigrantes). El porcentaje de mujeres aseguradas es superior al de los hombres, pero mientras la mayoría de los hombres son asegurados directos, la mayoría de las mujeres son aseguradas indirectas.

Cuando se considera la población ocupada, cerca de 80% está asegurado, la gran mayoría como asegurados directos (cerca de 70%), y cerca del 50% como asalariados. El aseguramiento directo es menor entre los ocupados del sector informal que entre los del formal.

Además de los servicios médicos y medicamentos, el sistema de salud costarricense a cargo de la CCSS realiza un pago equivalente a un 60% del ingreso sobre el cual cotizaron (las instituciones públicas y algunas empresas privadas otorgan el 40% adicional para garantizar el ingreso completo durante la incapacidad) a los asegurados directos enfermos/convalescientes, mientras estén incapacitados para trabajar

3 En el caso de los asalariados, la contribución obrera es un 5,5% de su salario, la patronal un 9,25% de los salarios pagados a sus empleados, y el aporte estatal un 0,25% de los mismos salarios.

Educación

A diferencia de los programas de salud, que protegen contra el riesgo específico de la enfermedad, los programas de este sector se ubican entre aquellos que preparan a las personas para enfrentar los riesgos futuros.

El sistema público de educación se estructura en la educación formal desde la preescolar hasta la superior universitaria, con un parasistema que incluye la educación especial, la educación de adultos, educación parauniversitaria, e institutos de formación profesional. Hay participación del sector privado en todos los niveles, pero la matrícula sigue siendo predominantemente pública (por ejemplo, más del 90% de la matrícula en primaria tradicional se realiza en el sector público).

En educación primaria, la tasa neta de escolaridad es prácticamente de 100%; sin embargo, no sucede lo mismo con la educación secundaria, con tasas netas de escolaridad que entre los años 2003 y 2008 han oscilado entre un 64% y un 72,2%, lo cual pone en evidencia la existencia de un problema en la educación secundaria. Además, deben tomarse en cuenta algunos problemas de eficiencia. Los datos más recientes de seguimiento de cohortes (2008) del Ministerio de Educación Pública reflejan que del total de niños y niñas que se matriculan en primaria (prácticamente el 100%), solamente un 92,2% logra culminar exitosamente el nivel educativo completo. Se estima, además, que los estudiantes que terminan la primaria (seis años) demoran, en promedio, 6,3 años en completar ese nivel. En secundaria, la situación es grave: solamente un 49,3% de los jóvenes que ingresan a la secundaria logra graduarse (cerca del 40% de los que ingresan a primaria), y los que logran graduarse requieren, en promedio, 5,5 y 6,5 años para completar el nivel educativo de cinco años, en educación académica, o de seis años, en educación técnica, respectivamente. Estos resultados demuestran que el sistema educativo no está siendo exitoso en la preparación de la totalidad de los niños y niñas para enfrentar los riesgos futuros, ni al garantizar un nivel educativo lo suficientemente adecuado para que logren niveles de productividad e ingreso que los alejen de la pobreza (si es que están en ella) o reduzcan su vulnerabilidad a la misma (si están fuera de ella).

Para evitar la deserción en secundaria, e inclusive estimular la reinserción a la misma de los adolescentes y jóvenes en situación de pobreza, a partir del año 2006 se inició la ejecución del programa de transferencia monetaria condicionada “Avancemos”. En el año 2009, el programa benefició a cerca de 150 000 adolescentes y jóvenes, y tuvo un costo en torno a US\$ 100 millones (0,3% del PIB).

Pensiones contributivas

El país cuenta con varios regímenes contributivos de pensiones. El más importante en términos de cobertura es el de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) de la CCSS, que cubre a la totalidad del sector privado y a algunos empleados públicos. Los demás corresponden a regímenes para gremios del sector público.

Poco más de un 60% de los ocupados del país cotiza para algún régimen público de pensiones, magnitud superior para los ocupados hombres que para las mujeres, para los nacidos en Costa Rica que para los nacidos en el extranjero, y para los ocupados en el sector formal que para los del informal –y dentro de estos últimos, la población con menor cobertura son los campesinos (agricultura tradicional)–.

El régimen de IVM también otorga pensiones por invalidez a aquellos cotizantes que resulten imposibilitados para seguir trabajando como resultado de una enfermedad. Además, hay pensiones por viudez y orfandad, para proteger a los sobrevivientes de los cotizantes y pensionados en caso de muerte.

Pensiones no contributivas

En Costa Rica, hay tres tipos de pensiones no contributivas: las de guerra (conflictos bélicos de 1948 y 1955), las de gracia (expresidentes y otros) y las del régimen no contributivo de la CCSS (RNC). Los dos primeros regímenes son muy pequeños, con menos de 5 000 beneficiarios cada uno, mientras que el tercero es el más importante, con más de 80 000 pensionados en la actualidad.

El RNC está dirigido, principalmente, a las personas mayores de 65 años en situación de pobreza que no hayan cotizado para ninguno de los

regímenes contributivos existentes, o no hayan cumplido con el número de cuotas reglamentarias o plazos de espera requeridos en tales regímenes. Si bien el programa fue creado en diciembre de 1974, no fue hasta 2006 que comenzó a otorgar montos de pensión que tienen un impacto importante en las condiciones de vida de los beneficiarios. A partir de agosto de 2006, el monto de la pensión fue incrementado de 17 500 colones mensuales –aproximadamente US\$ 35– a 35 000 colones –unos US\$ 70–; luego fue aumentado otra vez en junio de 2007, a 50 000 colones –cerca de US\$ 97–; y a partir de marzo de 2008, a 57 500 colones –US\$ 116 en ese momento, US\$ 104 al finalizar 2008–.

En el año 2008, el RNC entregó un promedio de 77 000 pensiones mensuales, de las cuales prácticamente un 60% correspondía a adultos mayores, un 35% a pensiones de invalidez, y el resto a otros tipos (viudas desamparadas, menores huérfanos e indigentes). El costo total del programa en ese año fue de poco más de 64 000 millones de colones (casi US\$ 122 millones y 0,4% del PIB).

Algunos estudios han demostrado que el programa tiene un fuerte impacto sobre la pobreza, y en los años 2007 y 2008 fue responsable de la reducción de la pobreza total y extrema en más de 1,5 puntos porcentuales en cada caso (Programa Estado de la Nación, 2009). No obstante, existen algunas filtraciones en el programa; esto es, que beneficia a personas que no se encuentran en situación de pobreza.

Asistencia social y otros programas

Además del RNC, existe un número grande de programas que, en general, van dirigidos a la población pobre, para paliar los efectos de diferentes riesgos presentes y futuros. Entre los más importantes se encuentran los de apoyo a la educación (becas escolares, comedores escolares y transporte escolar –incluyendo el programa “Avancemos”–); los de alimentación y atención de niños y niñas cuya edad no les permite asistir a la educación regular; programas de atención a discapacitados o personas con parálisis cerebral profunda, de atención de adultos mayores, y de apoyo a las micro y pequeñas empresas; y el subsidio para la compra o construcción de vivienda (“Bono familiar de vivienda”), entre otros.

Además del RNC, los programas más importantes del país en cuanto a magnitud del gasto en ellos y cobertura poblacional son: el “Bono familiar de vivienda”, los Centros de Educación y Nutrición y Centros Infantiles de Atención Integral (CEN-CINAI), las becas del Fondo Nacional de Becas (FONABE), y los programas del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) en su conjunto –entre los que se incluye el programa “Avancemos”–.

Varios aspectos sobre estos programas han sido resaltados por la Contraloría General de la República (2006a; 2006b; 2007). En primer lugar, el gran fraccionamiento que existe en su ejecución: en 2005, 23 instituciones ejecutaban un total de 51 programas (incluyendo RNC). Pero además, un número muy reducido de programas ejecutan la mayor parte de los recursos, lo cual constituye una clara evidencia de que los demás programas son muy pequeños. También, que hay deficiencias en los procesos de selección y registro de los beneficiarios, filtraciones de los servicios públicos hacia población no meta, exceso de requisitos para los beneficiarios y obstáculos para validar la información presentada por ellos.

Por la falta de coordinación, en términos generales se puede afirmar que si bien los programas abarcan diferentes facetas de la pobreza, vulnerabilidad y exclusión, no constituyen una verdadera red de protección social. Es importante resaltar, también, que muy pocos de esos programas tienen suficiente flexibilidad y capacidad de respuesta para atender de forma directa y oportuna vulnerabilidades que se concreten muy rápidamente.

Gasto público social

Costa Rica se encuentra entre los países con mayor nivel de gasto social per cápita en América Latina (CEPAL, 2007). Según las cifras del Ministerio de Hacienda, en el año 2008 este gasto representó un 19,3% del PIB –habiendo pasado de representar alrededor de un 15% a inicios de los años noventa a cerca de un 18% a partir del año 2000–⁴. En términos absolutos, ascendió a US\$ 5 730 millones, lo que, en términos per cápita, representa US\$ 1 260.

4 Respecto al gasto público consolidado, más bien se da la situación contraria; es decir, una reducción, situación relacionada con el crecimiento más moderado del gasto público total en los últimos años.

En términos reales, es decir, descontando la inflación (medida, en este caso, por el índice de precios implícito en los gastos de consumo del Gobierno general), el gasto público social total ha crecido a una tasa promedio de 2,7% entre 1990 y 2008. Entre 2001 y 2005 hubo un estancamiento, y en 2006, pero especialmente en 2007 y 2008, un fuerte aumento. Cuando se compara el comportamiento de las tasas de crecimiento del gasto público social con las del PIB, no se observa un comportamiento procíclico de ese gasto, sino que, más bien, el mismo parece utilizarse como un factor de control fiscal, aun en períodos de crecimiento económico (es decir, anticíclico)⁵. Un ejemplo claro de esta situación son los años 2003-2005, en que, a pesar del crecimiento de la producción, se contuvo el aumento del gasto social con fines fiscalistas.

Como promedio para 1990-2008, el gasto público en salud ha sido el más importante, en términos relativos al gasto social total (29,5%); seguido por educación (27,4%) y por pensiones (cerca de 26%). Menos importantes porcentualmente son los gastos en vivienda y otros servicios comunitarios (10,2%), asistencia social (cerca de 6%) y otros servicios (recreativos, culturales y religiosos, con un 1%).

Sistema de protección social y choques de política económica y externos

El proceso económico en marcha, determinado, en buena medida, por los choques de política económica y externos, ha permitido que el país mantenga su posición en el contexto latinoamericano: bajos niveles de pobreza (insuficiencia de ingresos) y de desigualdad, y un sistema de protección social bastante desarrollado, situación asociada con elevados niveles de gasto público social. El sistema público ha sobrellevado también algunos embates privatizadores propios de las reformas propuestas, pero los ha soportado, con una predominancia del sector público en el tema de la protección social.

Sin embargo, no debe entenderse, con ello, que todo funciona perfectamente y que no quedan pendientes. La incidencia de la pobreza se estancó

5 De las 19 variaciones en el PIB per cápita y el gasto público social per cápita entre 1990 y 2008, solamente seis corresponden a un aumento simultáneo en ambas; nueve a un aumento del PIB per cápita y a una reducción en el gasto público social per cápita; y cuatro a la situación contraria.

por muchos años y se han dado aumentos en la desigualdad, en ambos casos debido a factores asociados con esos procesos económicos. En materia de protección social, los niveles de cobertura del sistema público de salud y de pensiones todavía no logran incluir a la totalidad de la población, quedando por fuera algunos grupos especialmente pobres, vulnerables o excluidos: los campesinos, los informales, los inmigrantes. Las mujeres siguen dependiendo del aseguramiento de los hombres, y el disfrute de una pensión contributiva también depende de la situación de estos últimos.

Si bien hay varios programas de protección social dirigidos a atender diferentes vulnerabilidades, la pobreza y a los excluidos, los mismos no están debidamente articulados, algunos son muy pequeños y hay problemas de ejecución en muchos de ellos (selección de beneficiarios, etc.). Asimismo, es importante tener presente que pocos programas tienen suficiente flexibilidad y capacidad de respuesta para atender de forma directa y oportuna vulnerabilidades que se concreten muy rápidamente.

Análisis de simulaciones de equilibrio general

En esta sección se analizan los resultados de simulaciones de equilibrio general generados por medio del MACEPES. El propósito es determinar la efectividad de las políticas públicas y de protección social en aminorar los embates de los choques externos más importantes, principalmente sobre la pobreza. En cuanto a esta última, los resultados se generan imputándole la estructura del mercado de trabajo del MACEPES a la EHPM del año 2008, mediante la aplicación de una metodología de microsimulaciones (véase el capítulo “Efectividad y viabilidad de la política pública frente a los choques externos”).

Calibración

Se nutrió de datos costarricenses al MACEPES para calibrarlo y solucionarlo computacionalmente. Por ser un modelo de equilibrio general de tipo dinámico-recursivo, se requirieron datos para el año base (2002) y los

años subsiguientes, a fin de generar un escenario base. La solución del año base, la estructura contable y los parámetros estructurales del modelo se obtienen a partir de una matriz de contabilidad social (MCS) de 2002, documentada en Sánchez (2006), con ajustes para adaptarla a los requerimientos del MACEPES⁶. Los datos de empleo y crecimiento poblacional en 2002-2008 provienen de la EHPM. El parámetro que mide la (baja) movilidad hacia el segmento informal del mercado laboral de los trabajadores que no logran emplearse en el sector formal (0,0184) también se computó con base en datos de las EHPM de 1990-1991 y 1995-1996. Diversa información macroeconómica del período 2002-2009 fue obtenida del BCCR⁷. La tasa de depreciación del capital (10%) se computó con base en datos de acervo de capital fijo bruto y neto, en millones de colones de 1991, de la antes denominada Sección de Sectores Institucionales del Departamento de Contabilidad Social del BCCR. El parámetro de movilidad sectorial del factor capital en respuesta a la rentabilidad relativa de los sectores (0,513) se calculó identificando la forma en que cambió la composición histórica de la inversión por sector de destino entre 1985 y 1995, usando los únicos datos disponibles del BCCR para tales efectos. La tasa neta de retorno del capital (12%) es la utilizada por la Unidad de Inversiones del MIDEPLAN para realizar diversas estimaciones. También se usó el método de mínimos cuadrados, para estimar las elasticidades del salario mínimo con respecto al ingreso per cápita de los hogares (0,254), la tasa de desempleo (0,347) y el índice de precios al consumidor (0,048), sobre la base de una serie de datos del BCCR del período 1984-2008. Las demás elasticidades del modelo se tomaron de las estimaciones de Sánchez (2004).

6 Sobresalen, en este sentido, la desagregación del factor trabajo en formal e informal, siguiendo la definición más tradicional de la OIT; así como la contabilidad explícita de la generación y la distribución de las contribuciones obrero-patronales a la seguridad social. Todos los cambios se explican en detalle en Sánchez y Sauma (2010).

7 Los valores del año 2009 se definen de acuerdo con las proyecciones del BCCR a julio de 2009.

Escenario base

Incorporada toda la información y solucionado el modelo, se generó un escenario base, que sirve de punto de referencia para la comparación de los resultados de las simulaciones. Este traza las principales tendencias y el comportamiento macroeconómico agregado de la economía costarricense del período 2002-2009, y las “proyecta” hasta el año 2015 sobre la base de diversos supuestos. En la medida que se impone la condición de que el PIB real –a precios básicos– muestre el crecimiento observado hasta 2009, y que se sigan las reglas de cierre macroeconómico descritas en el capítulo “Efectividad y viabilidad de la política pública frente a los choques externos”, que permiten imputar también el comportamiento observado como porcentaje del PIB del ahorro del Gobierno (déficit fiscal), del ahorro externo (déficit de cuenta corriente) y de la inversión, las tendencias de los principales agregados macro del escenario base son bastante cercanas a las observadas en la realidad (Sánchez y Sauma, 2010). Para mantener los balances fiscal y externo fijos como proporción del PIB, respectivamente, el Gobierno ajusta sus ingresos por medio de la tasa del impuesto indirecto a las actividades productivas, y el tipo de cambio real es flexible. Se supone, además, que hay una recuperación gradual pero importante de la producción en 2010-2015⁸. Así, los desbalances fiscal y externo como proporción del PIB se reducen al ritmo en que se recupera la economía. La inversión como porcentaje del PIB sigue la trayectoria observada en 2002-2009.

Los resultados del mercado laboral también son bastante plausibles. Cabe señalar que a partir del año 2010 la tasa de desempleo del modelo decrece paulatinamente, en respuesta a la recuperación económica supuesta, llegando a ubicarse cerca de la tasa de desempleo mínima del modelo (1,2%). Debido a ello, se genera una situación de “cuasi pleno empleo” para los trabajadores del sector formal. En tales circunstancias, como se explica en el capítulo antes mencionado, el mercado de trabajo formal se equilibra por medio del salario promedio –como ocurriría siempre en el sector informal–. Por lo tanto, en respuesta a cualquier simula-

8 Entre los años 2010 y 2014, el PIB real crece, de acuerdo con proyecciones del FMI a abril de 2009, a las siguientes tasas: 2,1%, 3,5%, 4,5%, 5,2% y 5,2%, respectivamente. Para 2015, se supuso que la economía crecerá un 6%.

ción, el ajuste del mercado laboral opera en menor medida mediante el empleo. La supuesta recuperación de la producción en el escenario base se traduce en un aumento importante del empleo, los ingresos laborales no solo suben en términos absolutos sino que, de forma gradual, se distribuyen más equitativamente, según el coeficiente de Gini, y hay una reducción significativa de la pobreza total y extrema –como se detalla en Sánchez y Sauma (2010)–.

Simulaciones y análisis

A continuación se analizan las siguientes simulaciones, cuya generación implicó alterar diferentes parámetros e instrumentos del escenario base en el período 2010-2012:

- **Sim1:** reducción de 50% anual en el precio mundial de los principales productos exportados.
- **Sim1a:** solo en el precio mundial del café y el banano.
- **Sim1b:** solo en el precio mundial de la piña y las flores.
- **Sim2:** aumento de 50% anual en el precio mundial de los principales productos alimenticios.
- **Sim3:** aumento de 50% anual en el precio mundial del petróleo.
- **Sim4:** reducción de 50% anual en los flujos de capital.
- **Sim5:** reducción de 50% anual en las remesas del exterior.
- **Sim6:** subsidio de 50% al precio de consumo final de petróleo (refinado).
- **Sim7:** subsidio de 50% al precio del consumo intermedio de petróleo (sin refinar y refinado).
- **Sim8:** aumento de 28% y 19% en las transferencias del Gobierno a los hogares de menores ingresos en las áreas urbanas y rurales, respectivamente.
- **Sim9:** aumento de 1,3% y 0,2% en las transferencias del Gobierno a los hogares de menores ingresos en las áreas urbanas y rurales, respectivamente.
- **Sim10:** subsidio temporal al desempleo de 33% por trabajador no calificado desocupado en condición de pobreza.

- **Sim11:** Sim1 combinada con Sim8.
- **Sim11a:** *Sim1a* (café y banano) combinada con Sim8.
- **Sim11b:** *Sim1b* (piña y flores) combinada con Sim8.
- **Sim12:** Sim1 combinada con Sim10.
- **Sim13:** Sim1 combinada con una fijación del consumo final de la seguridad social –en los valores del escenario base, financiándolo mediante transferencias del Gobierno–.
- **Sim14:** Sim13 combinada con una disminución de un 50% anual en la tasa de contribución a la seguridad social del patrono.
- **Sim15:** Sim1 combinada con una fijación del consumo final del Gobierno en educación, en términos reales y per cápita –en los valores del escenario base–.
- **Sim16:** Sim4 combinada con Sim8.
- **Sim17:** Sim4 combinada con Sim10.
- **Sim18:** Sim4 combinada con una fijación del consumo final de la seguridad social –en los valores del escenario base, financiada mediante transferencias del Gobierno–.
- **Sim19:** Sim18 combinada con una disminución de un 50% anual en la tasa de contribución a la seguridad social del patrono.
- **Sim20:** Sim4 combinada con una fijación del consumo final del Gobierno en educación, en términos reales y per cápita –en los valores del escenario base–.

Conviene hacer algunas anotaciones con respecto a las simulaciones. Primera, el ahorro del Gobierno, el ahorro externo y la inversión dejan de seguir una trayectoria imputada como porcentaje del PIB y, por su naturaleza endógena, muestran cambios con respecto al escenario base⁹. Segunda, los productos exportados directamente afectados por el choque de precios en Sim1 son: banano, piña, flores, pescado (fresco y refrigerado), crustáceos y otros productos marinos, café oro y lo producido por los regímenes especiales de exportación; y juntos abarcan poco más de la mitad de las exportaciones en el año base del modelo. En Sim2 se ve afectado el

9 Para mantener el modelo debidamente determinado, respectivamente, todas las tasas impositivas son fijas, y se fijan los flujos de capital y la propensión marginal a ahorrar de los hogares y las empresas, respectivamente.

precio mundial de productos de consumo básico que representan 18% del consumo total de los hogares en el año base del modelo: frijol, arroz, leche, huevos, carnes, frutas, aceites, productos lácteos, azúcar, y productos de molinería y panadería. Con pocas excepciones (trigo, maíz, frijol y arroz), Costa Rica es un exportador neto de estos productos. Tercera, el porcentaje de cambio en las simulaciones de transferencias del Gobierno se determina por medio de microsimulaciones aritméticas, con datos de la EHPM de 2008. En el caso de Sim8, se imputa a nivel micro una transferencia mensual de US\$ 25 por niño/niña en edad de asistir a la educación primaria viviendo en situación de pobreza. En Sim9, por su parte, se otorga una transferencia mensual de US\$ 67 por individuo de 65 años o más que no cotiza para ningún sistema de pensiones ni que está pensionado, y que vive en situación de pobreza. En estos dos casos, las microsimulaciones aritméticas permiten determinar el cambio porcentual de las transferencias a los grupos de hogares representados en el MACEPES y medir el impacto directo de la transferencia sobre la pobreza y la desigualdad. Este efecto directo podría ser posteriormente modificado, en respuesta a los efectos de equilibrio general del mercado de trabajo. En términos de presentación, Sim8 se asocia con una transferencia a la educación, mientras que Sim9, con una pensión no contributiva a los adultos mayores. En el caso de Sim10, mediante otra microsimulación aritmética, se imputa un subsidio temporal al desempleo de US\$ 67 mensuales a cada trabajador no calificado desocupado que vive en condición de pobreza, con el propósito de cuantificar el efecto directo del subsidio en la pobreza y la desigualdad, y el porcentaje del ingreso laboral promedio de los trabajadores no calificados que representa el subsidio por cada individuo desempleado. Este porcentaje –o “tasa de reemplazo” en el modelo– es equivalente a la proporción del salario del trabajador desempleado que el Gobierno estaría dispuesto a cubrir temporalmente. En el MACEPES se imputa como un gasto del Gobierno que incrementa el ingreso de los grupos de hogares dependiendo de su dotación de trabajadores no calificados formales¹⁰.

10 La simulación excluye a los calificados “formales” a quienes, se supone, les costaría menos volver a emplearse.

La efectividad de las políticas públicas y de protección social para aminsonar los efectos adversos de los choques externos se analiza en dos grupos. Primero, se determina hasta qué punto las políticas recomendadas –simuladas en Sim8 y Sim10, como se explicará– permitirían compensar los efectos de los dos choques externos más importantes –simulados en Sim1 y Sim4, como también se explicará–. Segundo, al simular los choques externos, en general se observa una caída notable del consumo público, que bien podría significar un retroceso en términos del desarrollo social. De allí, se generaron simulaciones de política que simplemente implicaron cambiar una regla de cierre del modelo, para convertir parte del consumo público en anticíclico, y poder combinarlas con simulaciones de choques externos (Sim13–Sim15 y Sim18–Sim20). Para mantener fijo el consumo de salud de la institución de seguridad social, el Gobierno lo financia mediante transferencias a esa institución. En las simulaciones Sim15 y Sim20, por su parte, el consumo final del Gobierno en educación se supone fijo, en términos reales y por habitante, y a diferencia del escenario base, donde es completamente procíclico, en estas dos simulaciones puede cambiar como porcentaje del PIB –para mantener el modelo debidamente determinado–. En todos estos casos, los cambios de política, por sí solos, no generan desviaciones con respecto al escenario base por tratarse simplemente de un cambio en una regla de cierre, con excepción de la disminución en la tasa de contribución a la seguridad social del patrono (Sim14 y Sim19), que reduce el costo de la mano de obra, promoviendo así la producción, el empleo y una reducción de la pobreza total de casi un punto porcentual.

Los principales resultados de las simulaciones se presentan en el Cuadro N.º 1 como desviaciones promedio –porcentuales o absolutas– con respecto al escenario base para el período 2010-2012. Los resultados detallados más relevantes del mercado laboral por categoría de trabajadores se resumen en el Cuadro N.º 2. El impacto secuencial de los cambios en el mercado laboral sobre la pobreza y la desigualdad –según las microsimulaciones– se puede encontrar en Sánchez y Sauma (2010). A continuación se pasa al análisis de los resultados.

Choques externos

Las simulaciones de choques externos muestran que la economía costarricense y sus niveles de pobreza pueden verse seriamente amenazados por una caída generalizada del precio de los principales bienes de exportación y una salida masiva de capitales. En ambos casos, la producción se reduce entre un 3% y 4% anual, mientras que la pobreza total sube aproximadamente cuatro puntos porcentuales, sin observarse efectos importantes en términos de una mayor informalidad en el mercado laboral.

En el primer caso (Sim1), los efectos ocurren mediante una caída dramática de las exportaciones. La depreciación del tipo de cambio que ajusta el sector externo termina reduciendo las importaciones y el consumo privado. El consumo público, que se supone procíclico en la simulación, termina contrayéndose con la producción, permitiendo una reducción del déficit fiscal. Así, el Gobierno “estruja” menos la inversión, principalmente en sectores abastecedores del mercado doméstico, pero débilmente encadenados con los exportadores. Esto también le genera al Gobierno cierto rédito tributario que, a su vez, contribuye a reducir el déficit fiscal. Por el contrario, el déficit en la cuenta corriente aumenta en torno a un punto porcentual del PIB, debido al resultado en el comercio internacional. Al final prevalece el efecto de la caída de las exportaciones y el consumo, dando como resultado la reducción del PIB.

El empleo cae casi a la mitad de lo que cae la producción por la contracción en los sectores exportadores, y solo un número reducido de trabajadores informales se emplea en sectores industriales abastecedores del mercado interno (ver Cuadro N.º 2). Con el aumento del desempleo, hay una reducción importante en el ingreso laboral promedio, que principalmente afecta a trabajadores no calificados hombres, generándose una reducción del ingreso de los hogares, en mayor detrimento de los hogares de menores ingresos en las zonas rurales, donde se contrae más la actividad exportadora agrícola y agro-industrial. Todo ello se traduce en un aumento de la pobreza total y la extrema de casi cuatro y un puntos porcentuales, respectivamente, con cierto deterioro en la distribución de los ingresos.

Cuadro N.º 1
Costa Rica: principales resultados macroeconómicos, del mercado laboral, la pobreza y la distribución del ingreso de las simulaciones (2010-2012) (variación con respecto al escenario base)^{1/}

	Sim1		Sim2	Sim3	Sim4	Sim5	Sim6	Sim7	Sim8	Sim9	Sim10
	(a)	(b)									
Tipo de cambio real	16,8	3,0	1,0	-3,0	1,0	9,9	3,0	1,0	-1,0	3,0	0,0
Formación bruta de capital fijo ^{2/}	2,3	-1,4	-0,6	0,2	0,0	-25,3	-0,9	-4,6	-6,1	-1,0	-0,5
Consumo de los hogares ^{3/}	-7,6	-2,4	-1,0	0,0	-2,3	-3,6	-2,0	1,3	1,0	-2,0	0,1
Consumo del Gobierno ^{3/}	-3,9	-1,2	-0,5	-0,3	-0,9	-1,0	0,4	-0,9	-0,9	0,4	-0,1
Consumo de la institución de la seg. social ^{3/}	-7,4	-1,7	-0,7	-0,5	-0,7	-3,5	0,0	-0,7	-0,2	0,0	-0,1
Exportaciones ^{2/}	-13,5	1,5	0,6	-0,2	1,5	3,0	1,4	0,1	-0,6	1,4	-0,1
Importaciones ^{2/}	-15,5	-1,9	-0,8	0,1	-1,3	-7,8	-1,5	0,2	-0,8	-1,5	-0,1
PIB a precios de mercado ^{2/}	-3,9	-0,6	-0,2	-0,1	-0,5	-2,7	-0,2	-0,1	-0,4	-0,2	-0,1
Ingreso del Gobierno	0,2	-1,5	-0,6	-1,5	5,7	-1,6	-0,5	-15,7	-28,1	-0,5	0,0
Gasto del Gobierno	-5,5	-1,7	-0,7	-0,1	-1,4	-2,3	-0,1	-0,3	-0,6	0,2	1,2
Déficit fiscal / PIB	-0,3	0,8	0,2	0,1	-0,5	0,0	0,0	1,2	2,2	0,1	0,1
Déficit cuenta corriente / PIB	1,1	5,2	2,3	-0,1	0,1	-5,8	0,1	0,1	0,0	0,1	0,0
Empleo	-1,8	-0,4	-0,1	-0,2	-0,5	-0,7	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0
Ingreso laboral promedio	-6,6	-2,8	-0,2	0,6	-2,5	-6,0	-0,5	-0,1	0,2	-0,5	-0,1
Ingreso hogares urbanos de menores ingresos	-8,3	-2,7	-1,1	0,0	-2,8	-3,7	-1,3	0,8	1,3	-1,1	-0,1
Ingreso hogares urbanos de mayores ingresos	-8,1	-2,3	-1,0	-0,3	-2,6	-3,1	-2,2	0,8	1,1	-2,2	0,1
Ingreso hogares rurales de menores ingresos	-9,1	-3,4	-1,5	0,6	-3,1	-5,9	-0,4	0,4	0,8	-0,2	-0,4
Ingreso hogares rurales de mayores ingresos	-8,4	-2,9	-1,2	0,2	-2,8	-4,9	-2,6	0,5	0,7	-2,6	-0,1
Pobreza total (% de la población)	3,9	1,4	0,6	-0,3	1,1	3,8	0,2	0,2	0,0	-3,6	-0,03
Pobreza extrema (% de la población)	0,9	0,3	0,1	0,0	0,2	0,8	0,1	0,0	0,0	-0,9	0,0
Gini - ingreso laboral	0,002	0,003	0,001	-0,001	0,003	0,008	0,000	0,000	0,000	-0,007	0,000
Gini - ingreso familiar per cápita	0,004	0,004	0,002	-0,002	0,003	0,010	0,000	0,001	0,000	-0,014	-0,002

	Sim11		Sim12	Sim13	Sim14	Sim15	Sim16	Sim17	Sim18	Sim19	Sim20
	(a)	(b)									
Tipo de cambio real	16,8	3,0	1,0	16,8	16,8	16,8	9,6	9,6	9,6	9,6	9,6
Formación bruta de capital fijo ^{2/}	2,2	-1,4	-0,6	1,7	1,4	-0,6	1,7	-25,5	-25,9	-25,8	-25,6
Consumo de los hogares ^{3/}	-7,6	-2,4	-1,0	-7,5	-7,6	-6,9	-7,6	-3,6	-3,5	-3,6	-3,6
Consumo del Gobierno ^{3/}	-3,9	-1,2	-0,5	-4,0	-4,0	-1,0	-2,0	-1,0	-1,0	-1,0	-0,1
Consumo de la institución de la seg. social ^{2/3/}	-7,5	-1,7	-0,7	-7,6	0,0	0,0	-7,3	-3,6	-3,7	0,0	-3,5
Exportaciones ^{2/}	-13,5	1,5	0,6	-13,5	-13,6	-13,0	-13,6	3,0	2,9	3,0	3,0
Importaciones ^{2/}	-15,5	-1,9	-0,8	-15,6	-15,6	-15,4	-15,6	-7,9	-7,9	-7,9	-7,9
PIB a precios de mercado ^{2/}	-3,9	-0,6	-0,2	-3,9	-3,8	-3,3	-3,8	-2,7	-2,7	-2,6	-2,6
Ingreso del Gobierno	0,2	-1,5	-0,6	0,2	-3,0	-10,8	0,2	-1,6	-1,1	-3,2	-11,6
Gasto del Gobierno	-5,2	-1,7	-0,7	-4,2	-5,5	-5,5	-4,2	-2,0	-0,1	-2,3	-1,7
Déficit fiscal / PIB	0,3	0,8	0,2	0,2	0,1	-0,6	0,2	0,0	-0,1	-0,1	-0,8
Déficit cuenta corriente / PIB	1,1	5,2	2,3	1,1	1,1	1,1	1,1	-5,8	-5,8	-5,8	-5,8
Empleo	-1,8	-0,4	-0,1	-1,9	-1,8	-0,8	-1,7	-0,7	-0,8	-0,7	0,3
Ingreso laboral promedio	-6,6	-2,8	-0,2	-6,7	-6,7	-3,7	-6,5	-5,1	-5,1	-6,0	-6,0
Ingreso hogares urbanos de menores ingresos	-8,1	-2,7	-1,1	-8,2	-8,4	-8,3	-8,4	-3,4	-3,6	-3,7	-3,6
Ingreso hogares urbanos de mayores ingresos	-8,1	-2,3	-1,0	-8,0	-8,0	-7,2	-8,0	-3,1	-3,0	-2,3	-3,0
Ingreso hogares rurales de menores ingresos	-8,9	-3,4	-1,5	-9,0	-9,3	-9,0	-9,2	-5,7	-5,8	-6,0	-6,0
Ingreso hogares rurales de mayores ingresos	-8,4	-2,9	-1,2	-8,2	-8,4	-7,5	-8,4	-4,9	-4,8	-4,9	-4,9
Pobreza total (% de la población)	2,9	1,4	0,6	3,5	4,0	3,5	4,0	2,5	3,3	3,8	2,7
Pobreza extrema (% de la población)	0,0	0,3	0,1	0,3	0,9	0,8	0,9	0,0	0,3	0,8	0,8
Gini - ingreso laboral	0,002	0,003	0,001	0,002	0,003	0,002	0,002	0,009	0,009	0,009	0,008
Gini - ingreso familiar per cápita	0,000	0,004	0,002	0,003	0,005	0,004	0,005	0,006	0,008	0,011	0,009

1/ La variación con respecto al escenario base es porcentual, excepto para: el déficit fiscal y el de la cuenta corriente, que se expresan en puntos porcentuales del PIB; la pobreza, que se presenta en puntos porcentuales de la población; y el coeficiente de Gini, que denota un cambio en puntos del indicador. La definición de las simulaciones se presenta en el texto.

2/ Variable denominada en términos reales —en millones de colones de 2002—.

3/ Incluye únicamente al consumo en salud.

Fuente: MACEPES de Costa Rica y microsimulaciones con base en la EHPM de 2008.

Cuadro N.º 2

Costa Rica: resultados en el empleo y los ingresos laborales por tipo de trabajador en las simulaciones de choques externos del MACEPES (2010-2012) (variación porcentual con respecto al escenario base)

	Sim1	Sim2	Sim3	Sim4	Sim5
Empleo					
Hombre	-1,5	-0,1	-0,4	-0,7	0,0
Mujer	-2,4	-0,2	-0,7	-0,8	0,0
Formal	-3,2	-0,3	-0,8	-1,2	0,0
Informal	0,1	0,0	0,0	-0,1	0,0
Calificado	-3,2	-0,3	-0,9	-1,4	0,0
No calificado	-0,5	0,0	-0,1	-0,1	0,0
Ingreso laboral promedio					
Hombre	-7,4	1,0	-2,8	-7,5	-0,4
Mujer	-4,8	-0,5	-1,9	-2,4	-0,6
Formal	-5,9	0,3	-1,8	-4,1	-0,5
Informal	-5,9	1,9	-4,5	-11,8	-0,7
Calificado	-4,0	-0,2	-1,6	-2,5	-0,5
No calificado	-9,7	2,1	-3,8	-11,1	-0,5

Fuente: MACEPES de Costa Rica.

Cuando se realiza la misma simulación (Sim1), solo para el precio internacional del café y el banano (*Sim1a*) –principales productos de exportación tradicional–, se observa que los impactos son menores (ver Cuadro N.º 4), pero con cambios mayores si se compara con la situación donde se reducen únicamente los precios mundiales de la piña y las flores (*Sim1b*) –productos de exportación no tradicional de importancia–. Mientras con la reducción en el precio mundial de los principales productos exportados el PIB real cae casi 4% por año, como se indicó, en las dos simulaciones complementarias, la disminución no llega a 1% anual. Esta baja caída de la producción demuestra que la diversificación de las exportaciones ha reducido la vulnerabilidad a los choques de precios mundiales. Por los mayores encadenamientos productivos de la agricultura tradicional, los efectos ad-

versos en el mercado laboral de la reducción en el precio del banano y el café aumentan la pobreza total en 1,4 puntos porcentuales.

En cuanto al segundo choque externo de mayor importancia (Sim4), se palpa el impacto directo de los flujos de capital sobre el tipo de cambio real. Hay una depreciación cambiaria marcada que promueve las exportaciones, mientras ocurre lo contrario con las importaciones, reduciéndose el déficit en cuenta corriente en seis puntos porcentuales del PIB. El efecto es claramente desfavorable para las actividades de no transables, principalmente la construcción. Las importaciones de maquinaria y equipo, así como el consumo intermedio y la producción de la construcción, se comprimen abruptamente. Debido a los vínculos productivos de la construcción con el resto de la economía, se afecta también el nivel de actividad en sectores industriales y los servicios, dándose una caída significativa en el nivel de inversión del 25%¹¹. Este resultado es coherente con el hecho de que la salida de capitales misma representa una reducción del ahorro externo disponible para financiar la inversión. La contracción de la oferta global, incluyendo las importaciones, así como la merma en la capacidad de consumo de los hogares a medida que merman sus ingresos, se traduce en una caída del consumo privado. Tanto los ingresos como el gasto del Gobierno se contraen en magnitudes muy similares, de forma que no se registra ninguna variación notable en el déficit fiscal como porcentaje del PIB. Pero sí es evidente que el consumo público de carácter social, principalmente en educación y salud, se ve recortado (en 2% y 3,5%, respectivamente). El consumo de servicios de salud de la institución de seguridad social se contrae mucho más. El PIB real termina cayendo casi un 3% por año.

El empleo se reduce menos que la producción, en la medida que los sectores exportadores no expulsan trabajadores al beneficiarse de la depreciación. Sin embargo, por la contracción de la producción no transable, incluyendo al sector público, los “formales” se desemplean en mayor cantidad, principalmente los calificados. La depreciación y el efecto en el

11 Esta contracción de la inversión se traduce en una reducción sustancial del *stock* de capital, de forma que la producción sigue cayendo después del choque externo simulado. Ello es indicativo de que una salida masiva de capitales especulativos podría golpear a la economía tanto en el corto como en el mediano plazos.

empleo son coherentes con una caída importante del ingreso laboral promedio. Los hombres no calificados del sector informal son los más afectados, pero como los salarios para todos los trabajadores caen en magnitudes importantes, solo se percibe un pequeño incremento en la desigualdad. Los cambios en la estructura de los ingresos laborales –el pequeño aumento en la desigualdad– y especialmente en la caída del ingreso laboral promedio resultan en un aumento de la incidencia de la pobreza total y extrema de casi cuatro y un punto porcentuales, respectivamente.

Por su parte, el aumento de 50% anual en el precio de los principales productos alimenticios (Sim2) o del petróleo (Sim3), o la caída de 50% anual en las remesas (Sim5), no generarían efectos adversos de consideración en la producción (que no caería más de 0,5%) y la pobreza total (que, como máximo, subiría un punto porcentual). En el primer caso, el aumento de los precios mundiales promueve las exportaciones de alimentos y la inversión en los sectores que los producen. Hay una reasignación de recursos desde otros sectores exportadores que se vuelven menos rentables –inmersos en la apreciación cambiaria–, de tal forma que las exportaciones terminan cayendo marginalmente. Ello viene en detrimento del empleo de trabajadores calificados del sector formal y de su remuneración (principalmente mujeres), con lo cual disminuye el ingreso de los hogares urbanos, pero especialmente de mayores ingresos. Los ingresos de los hogares rurales, principalmente de menores ingresos, crecen por la mayor remuneración en los sectores exportadores de alimentos, que tiende a beneficiar a los hombres no calificados del sector informal, pero aun así hay únicamente una reducción casi imperceptible de la pobreza total y la desigualdad. La demanda de importaciones de alimentos cae inicialmente, generándose un desequilibrio externo que se corrige mediante una apreciación cambiaria. Esta última termina promoviendo las importaciones de bienes sustitutos de los alimentos afectados y ello se combina con la mayor actividad económica en los sectores exportadores de alimentos para que no se observe una contracción del consumo privado. Las caídas del consumo público y de las exportaciones totales generan una muy pequeña reducción del PIB (0,1% anual).

En el segundo caso, como resultado del aumento del precio del petróleo simulado, hay una reducción de las importaciones reales de combus-

tibles que repercute en la inversión y en el nivel de actividad de diversos sectores que dependen de ellas, ocasionando también una merma en las compras de otras materias primas importadas y en las exportaciones. Para corregir el pequeño déficit externo generado, hay una depreciación cambiaria que termina beneficiando la rentabilidad de las exportaciones. La caída de las importaciones y de la actividad económica en general se ve reflejada en una reducción del consumo privado. El consumo público cae poco menos de un 1% anual, al verse, la oferta de los sectores de no transables, afectada por la depreciación cambiaria, y hay una pequeña reducción del déficit fiscal con respecto al PIB. El empleo evoluciona exactamente al ritmo de la producción, aunque en términos relativos los trabajadores “formales” calificados son los más afectados, principalmente las mujeres. Al tiempo que se da la depreciación cambiaria y aumenta el desempleo, hay una caída importante del ingreso laboral promedio. Con todo ello menguan los ingresos de los hogares y la pobreza total sube en torno a un punto porcentual, sin cambios importantes en la pobreza extrema. La desigualdad presenta un muy leve incremento debido a los cambios en las remuneraciones relativas –en detrimento de los hombres no calificados del sector informal– (ver Cuadro N.º 2). El débil impacto en la producción (-0,5%) no sorprende: la economía creció en un 5,6% anual entre 2002 y 2008, cuando la creciente tendencia del precio del petróleo lo llevó a establecer un récord.

En el tercer caso, hay una muy pequeña caída del PIB, que se explica, más que todo, por una reducción del consumo privado y una menor inversión, como consecuencia de un también menor nivel de ahorro privado. Además del tamaño de las remesas, el uso de estas –principalmente en el consumo, sin generarse fuertes encadenamientos productivos– podría explicar la débil repercusión que tiene una variación en Costa Rica, como se ha demostrado para otros países centroamericanos, donde las remesas son mucho más importantes (véase Sánchez, 2009). En esta simulación, se registra un aumento insignificante en la pobreza que, indudablemente, se explica más por la caída de los ingresos familiares que por los efectos del mercado laboral. La reducción del ingreso familiar afecta mucho más a los hogares de mayores ingresos, que en el caso de Costa Rica son los principales receptores de las remesas, y ello se traduce en un

menor nivel de ahorro. Esto también explica por qué, a pesar de la reducción de los ingresos familiares, los cambios en la pobreza son de escasa magnitud.

Políticas públicas y protección social

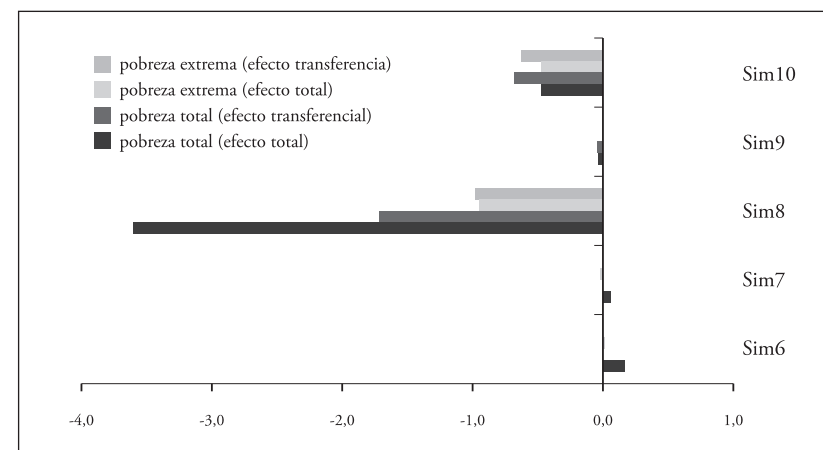
Cualquier política pública de carácter social requiere de financiamiento para ser implementada. En la coyuntura de crisis económica mundial, caracterizada por la restricción de crédito en los mercados internacionales, la movilización de ahorro doméstico puede ser un recurso de financiamiento imprescindible para el Gobierno. En un contexto de crisis con aumentos en el desempleo y caídas en los ingresos, resulta difícil pensar en incrementos de impuestos, aunque evidentemente deberían seguir aunándose esfuerzos para hacer más efectiva la recaudación. Estas restricciones macroeconómicas están plasmadas en el modelado realizado. En las simulaciones, la movilización de ahorro privado doméstico para financiar la cuenta corriente del Gobierno limita los recursos disponibles para financiar la inversión. De hecho, en las cinco simulaciones de política iniciales (Sim6–Sim10), primeramente se observa un deterioro fiscal, ya sea porque caen los ingresos tributarios o porque aumenta el gasto, y el aumento del déficit fiscal resultante y su financiamiento “estrujan” a la inversión, con repercusiones adversas para la producción, principalmente en los casos de los subsidios al precio del petróleo, debido a una caída vertiginosa del ingreso del Gobierno. Sin embargo, en términos generales, por el modesto impacto agregado en la inversión y la producción, hay caídas pequeñas en el empleo y en el nivel y la distribución de los ingresos laborales (quizás con la excepción de Sim8).

En la práctica, políticas como las simuladas se justifican en tanto cumplan simultáneamente tres condiciones: tienen un costo fiscal manejable; el desincentivo productivo que provocan es modesto; y son efectivas para reducir la pobreza. En términos de esta última, los resultados de las simulaciones son más notables. Las transferencias directas a los hogares, incluyendo al subsidio de desempleo, tienen un impacto directo –que no es de equilibrio general– en los ingresos de los hogares más pobres. Con excepción de la transferencia asociada con los adultos mayores, el impacto di-

recto en los ingresos de los hogares termina explicando gran parte de la reducción de la pobreza total y extrema (Gráfico N.º 4). En el caso del subsidio de desempleo, por ejemplo, el alivio de la pobreza pudo haber sido mayor, de no haber sido por el efecto que la caída de la inversión y la producción tiene en el mercado de trabajo.

Gráfico N.º 4

Costa Rica: efectos en la pobreza en las simulaciones de política (2010-2012) (variación con respecto al escenario base, en puntos porcentuales de la población)^{1/}



^{1/} La definición de las simulaciones se presenta en el texto. El efecto total incluye el cambio en la pobreza como consecuencia de la transferencia y los cambios de equilibrio general del mercado laboral.
Fuente: MACEPES de Costa Rica y microsimulaciones con base en la EHPM de 2008.

La transferencia asociada con la educación (Sim8) se presenta como la política más efectiva, en el sentido de que reduce la pobreza total y extrema en 3,6 y casi un puntos porcentuales anuales, respectivamente. El costo fiscal y productivo de la política es manejable (0,1% del PIB y -0,2% en el nivel de producción, respectivamente); el primero, de hecho, es tres veces menor que el costo fiscal del financiamiento del programa “Avancemos”, en 2009 (0,3% del PIB). Los efectos de equilibrio general mediante el mercado de trabajo se traducen en un cambio redistributivo a nivel de los ingresos laborales, que repercute de manera favorable en la

pobreza. El subsidio de desempleo también reduce la pobreza de manera directa –en casi medio punto porcentual–, acarreando un costo fiscal y productivo también razonable, pero sin cambios notables en la desigualdad. La transferencia asociada con los adultos mayores genera una reducción casi imperceptible de la pobreza total porque se parte de una cobertura del RNC que es relativamente alta. El subsidio al precio del petróleo sería la política menos recomendada, por ser altamente onerosa para el fisco, por limitar la producción por medio del estrujamiento de la inversión, y por conllevar, más bien, un pequeño aumento de la pobreza total.

Efectividad anticíclica de las políticas ante choques externos

En términos generales, se presentan pocas diferencias notables en los resultados de los choques de precios de exportación (Sim1) y de la salida de capitales (Sim4) cuando ambos se simulan solos en comparación con su combinación con los cambios de política. Por ejemplo, hay una caída del gasto del Gobierno menos pronunciada, ya sea porque este aumenta para financiar las transferencias (Sim11–Sim12 y Sim16–Sim17) o para mantener el consumo per cápita en educación fijo (Sim15 y Sim20). Cuando se combina el choque de precios de exportación con estas políticas, el déficit fiscal sube en torno a medio punto porcentual del PIB. No sucede lo mismo con la salida de capitales, ya que el gasto del Gobierno se ve “abaratado” por un menor ritmo de depreciación cambiaria.

Por otra parte, el consumo de la institución de seguridad social muestra un aumento considerable cuando se trata de manera anticíclica (Sim13–Sim14 y Sim18–Sim19) con respecto a la situación de choques externos sin políticas. Las transferencias de la institución de seguridad social al Gobierno caen notablemente para financiar este consumo, reduciéndose en gran medida el ingreso del último, principalmente si se reduce también la tasa de las contribuciones patronales. Sin embargo, cuando la política de gasto de la seguridad social se combina con la caída de precios de exportación (Sim13), solo se registra un aumento del déficit fiscal de medio punto porcentual del PIB. En los demás casos, más bien, hay una mejoría fiscal, ya sea porque caen menos los ingresos del Gobierno y/o porque hay un aumento del PIB real, principalmente cuando se

incentiva la producción mediante la reducción de la tasa de las contribuciones patronales. En términos generales, entonces, las políticas analizadas tendrían un costo fiscal modesto, que como máximo rondaría el medio punto porcentual del PIB. Asimismo, se observa el efecto “estrujamiento” sobre la inversión del que se hizo mención. El nuevo gasto no estimula la economía en el plazo analizado porque no está diseñado para ello. Pero en términos generales, los impactos sobre la producción, el empleo (formal) y el comercio internacional de las políticas simuladas son débiles.

A pesar de la falta de estímulo productivo, el consumo público se vuelve anticíclico (Sim13, Sim15, Sim18 y Sim20) para evitar que los choques externos acarreen un retroceso en el desarrollo social. Sin embargo, por los pocos efectos que la “anticiclicidad” del consumo público tiene sobre la producción y el mercado laboral, prácticamente no hay un efecto en la pobreza si se comparan los resultados con aquellos de las simulaciones de los choques externos.

Las otras políticas públicas simuladas –donde el gasto es anticíclico pero por medio de transferencias– parecieran aminorar de manera más efectiva el efecto adverso que los choques externos tienen sobre la pobreza, por el efecto más directo que tienen en el ingreso de los hogares, pero sin cambios notables en la desigualdad. En este caso sobresale la transferencia asociada con la educación (Sim11 y Sim16), la cual reduce en torno a un punto porcentual la mayor incidencia de la pobreza total y extrema causada por los choques externos. El subsidio de desempleo (Sim12 y Sim17) presenta la mitad de esta efectividad. La fijación del consumo de la seguridad social, al mismo tiempo que se disminuye la tasa de contribución del patrono (Sim14 y Sim19), reduce el impacto de los choques en la pobreza total en medio punto, a un punto porcentual.

Obviamente, la efectividad de las políticas públicas simuladas en términos de reducción de la pobreza depende mucho de la magnitud del choque externo simulado. Tómese, a manera de ejemplo, la simulación en la que el precio mundial de los principales productos exportados (Sim1) se reduce en un 50% anual. Tal como se plantea inicialmente, se trata de un choque muy fuerte, por abarcar una caída generalizada del precio de los principales productos de exportación. Cuando la simulación se aplica únicamente a los productos tradicionales (como en *Sim1a*) o a los no tra-

dicionales (como en *Sim1b*), y se combina con la transferencia asociada con la educación, se observa que, en términos generales, se compensa a cabalidad el efecto del choque en la pobreza.

Conclusiones y recomendaciones de política

Utilizando simulaciones generadas por medio del MACEPES y la metodología de microsimulaciones, se determinó la capacidad de diversas políticas públicas y de protección social para contrarrestar los efectos adversos de choques externos, principalmente en términos de la pobreza. Las simulaciones se diseñaron sobre la base de los elementos más importantes abordados en las primeras cuatro secciones del capítulo.

Las simulaciones realizadas comprueban que la economía costarricense y sus niveles de pobreza pueden verse seriamente afectados por una fuerte caída en el precio de los principales bienes de exportación y por una salida masiva de flujos de capital. Si en el primer caso se diera una reducción de esos precios a la mitad, el resultado sería una caída en el PIB real en casi un 4%, principalmente mediante el impacto en las exportaciones. Ello, aunado a la reducción de los ingresos laborales, subiría la pobreza total y la extrema en aproximadamente cuatro y un puntos porcentuales, respectivamente. Sin embargo, por la diversificación que ha experimentado la oferta exportable, una caída del precio de uno o dos de los principales bienes de exportación tendría efectos menos importantes.

La simulación de una salida masiva de flujos de capital de 50%, por otra parte, depreciaría el tipo de cambio y, por lo tanto, penalizaría de sobremanera las actividades de no transables, principalmente la construcción, y se vería afectado el consumo público en educación y salud. Por los vínculos productivos de la construcción, también se contraería la actividad industrial y los servicios, generándose una reducción del PIB real de 3% anual, que incluso podría perdurar en el mediano plazo por la caída inicial en el *stock* de capital. Los cambios en la estructura de los ingresos laborales, que se traducen en un pequeño aumento de la desigualdad, y especialmente una reducción de los ingresos laborales, resultarían en un aumento de la pobreza total y extrema similar al observado con la caída simulada en los precios de exportación.

En contraste con los resultados anteriores, se encontró que aumentos del precio del petróleo o de los alimentos, o una caída de las remesas no generarían efectos adversos de consideración en la producción y la pobreza. Estos son resultados que no deberían sorprender si se considera que: la economía creció de manera notable (5,6% anual) y la pobreza cayó cuando el precio del petróleo mostró un comportamiento creciente a partir de 2002 y alcanzó un récord en agosto de 2008; el país es exportador neto de alimentos; y las remesas no reflejan estar tan fuertemente encadenadas con la producción, además de que los hogares de mayores ingresos son los principales receptores de remesas. Hay que destacar, sin embargo, que el resultado sería diferente si el aumento se diera solamente en los precios del grupo de alimentos de los que el país es importador neto (principalmente trigo, maíz, frijol y arroz), sin incrementos en los precios de los productos respecto a los que la posición es de exportador neto, caso en que, si bien la producción no se reduciría significativamente, habría un aumento en la incidencia de la pobreza.

Una conclusión importante que se desprende de todo lo anterior es que, aunque la economía costarricense es muy abierta, por sus características (diversificación de las exportaciones, fuerte demanda interna, mercado laboral moderno, y un sistema de protección social bastante desarrollado), el impacto negativo de los choques externos aquí considerados es significativo, solamente si los mismos se producen por períodos prolongados.

Las políticas enfocadas a aminorar los efectos adversos de los principales choques externos deben ser anticíclicas, pero definidas con criterios de disciplina fiscal que no pongan en riesgo su viabilidad macroeconómica. La simulación de varias políticas públicas permitió determinar que el costo fiscal de implementarlas, entendido como el déficit fiscal que originarían, “estrujaría” a la inversión, conllevando así una leve caída de la producción. Específicamente, se considera que políticas como las simuladas se justifican en tanto cumplan simultáneamente tres condiciones: tener un costo fiscal manejable; que el desincentivo productivo que provocan sea modesto; y ser efectivas para reducir la pobreza.

Entre un amplio grupo de políticas analizadas, una transferencia asociada con la educación, principalmente, pero también un subsidio de desempleo, si bien acarrear efectos pequeños en la producción y el mer-

cado laboral, muestran ser las políticas más efectivas en términos de compensar el efecto adverso que los choques externos tienen en la pobreza. Transferir US\$ 25 mensuales a los hogares pobres, por cada niño/niña en edad de asistir a la primaria, por ejemplo, reduce la pobreza total y extrema en casi cuatro y un puntos porcentuales anuales, respectivamente; y el costo fiscal y productivo de dicha política es sumamente manejable (0,1% del PIB y -0,2% en el nivel de producción, respectivamente). Un subsidio de desempleo según el cual el Gobierno cubre un 33% del salario de los trabajadores no calificados desempleados del sector formal también reduce la pobreza en aproximadamente medio punto porcentual, con costos asociados similares. Mientras tanto, una transferencia a los adultos de 65 años o más que no están pensionados y no cotizaron para ningún sistema de pensiones, y que pertenecen a un hogar pobre, tiene costos similares, pero con pocos impactos en la pobreza, por la amplia cobertura del régimen no contributivo.

La efectividad de las políticas públicas identificadas dependerá de que tengan suficiente flexibilidad y capacidad de respuesta para atender de forma directa y oportuna las vulnerabilidades acarreadas por los choques externos. Asimismo, es importante que, dependiendo del choque en cuestión, pueda cubrirse a los grupos especialmente pobres, vulnerables o excluidos (los campesinos, los informales, los inmigrantes, las mujeres) con una buena ejecución. Además, su efectividad se aplacaría si no se siguen implementando después de haber transcurrido un choque externo.

El sistema de protección social del país, aunque bastante desarrollado en el contexto latinoamericano, presenta una fuerte rigidez. En respuesta a esta realidad, es necesario avanzar en darle mayor flexibilidad para que sea efectivo, tanto ante choques externos, como frente a los resultantes de la aplicación de políticas internas.

La viabilidad macroeconómica de las políticas públicas recomendadas a la luz de los resultados simulados no solo dependerá del impacto fiscal y los cambios en la inversión, sino que también será importante no depender exclusivamente del endeudamiento interno para financiar el gasto público social. La coyuntura de crisis actual no permitiría pensar en incrementos de impuestos en el corto plazo, pero deberían seguir aunándose esfuerzos para incrementar y hacer más efectiva la recaudación tribu-

taria. En el mediano plazo, obviamente, existirá la necesidad de implementar la pendiente reforma fiscal para financiar objetivos de desarrollo humano y fortalecer y ampliar el sistema de protección social, aspecto que ha sido destacado en varios estudios (véase, por ejemplo, Sánchez, 2008). Debe considerarse, también, la posibilidad de que el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares disponga de una “reserva” que pueda ser utilizada para estabilización ante la presencia de choques negativos, actuando anticíclicamente.

Hay que tomar en cuenta, además, algunos aspectos que encarecen los costos fiscales de los programas propuestos por encima de lo cuantificado en este estudio, pero que aumentan su impacto. En el caso de la transferencia asociada con la educación primaria, para que tenga el efecto esperado deberá ir acompañada de mecanismos que aseguren que sus beneficiarios directos asisten efectivamente a la escuela —condicionalidad que no se puede evaluar por medio del modelado realizado—.

También se incrementaría dicho costo al dar continuidad y ampliar el programa de pensión no contributiva a los adultos mayores, el cual, aunque no genere una reducción ‘adicional’ importante de la pobreza en el corto plazo, constituiría un programa clave en el esquema de protección social del país y el desarrollo humano. Aunque no fue objeto de análisis por medio de las simulaciones realizadas, es previsible que este tipo de pensiones siga produciendo reducciones en la pobreza si la cobertura se amplía a las mujeres dependientes de un asegurado principal, y a la población pobre mayor de 50 años en situación de invalidez, que por la severidad de la misma no ha cotizado a regímenes de pensiones.

Referencias bibliográficas

- CEPAL (2007). *Panorama social de América Latina 2007*. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Documento LC/G.2351-P/E.
- Céspedes, Víctor H. y Ronulfo Jiménez (1997). *Costa Rica: una economía en recesión. Informe sobre la economía en 1996*. San José: Academia de Centroamérica.

- Contraloría General de la República (2006a). *Dirección política de los programas de asistencia y promoción social. Segundo informe del estudio sobre la organización de los programas de asistencia y promoción social*. San José: Contraloría General de la República, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Área de Servicios Sociales.
- (2006b). *Identificación y caracterización de los programas de asistencia y promoción social y algunas posibilidades de mejorar su integración. Primer informe del estudio sobre la organización de los programas de asistencia y promoción social*. San José: Contraloría General de la República, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Área de Servicios Sociales.
- (2007). *Gestión de los principales programas de asistencia y promoción social. Tercer informe del estudio sobre la organización de los programas de asistencia y promoción social*. San José: Contraloría General de la República, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Área de Servicios Sociales.
- Delgado, Francisco (2002). *La política monetaria en Costa Rica. 50 años del Banco Central*. San José: Banco Central de Costa Rica.
- Ganuza, Enrique, Samuel Morley, Sherman Robinson y Rob Vos (Eds.) (2004). *¿Quién se beneficia del libre comercio? Promoción de exportaciones y pobreza en América Latina y el Caribe en los 90*. Bogotá: PNUD / AlfaOmega.
- Programa Estado de la Nación (2009). *XV Informe sobre el Estado de la Nación*. San José: Programa Estado de la Nación.
- Sánchez, Marco V. (2004). *Rising inequality and falling poverty in Costa Rica's agriculture during trade reform. A macro-micro general equilibrium analysis*. Maastricht: Shaker.
- (2006). *Matriz de contabilidad social (MCS) 2002 de Costa Rica y los fundamentos metodológicos de su construcción*. Serie Estudios y Perspectivas N.º 47. México DF: Sede Subregional de la CEPAL.
- (2007). *Liberalización comercial en el marco del DR-CAFTA: efectos en el crecimiento, la pobreza y la desigualdad en Costa Rica*. Serie Estudios y Perspectivas N.º 80. México DF: Sede Subregional de la CEPAL.

- (2008). “Costa Rica”. En *Políticas públicas para el desarrollo humano ¿Cómo lograr los objetivos de desarrollo del milenio en América Latina y el Caribe?*, Rob Vos, Enrique Ganuza, Hans Lofgren, Marco V. Sánchez y Carolina Díaz-Bonilla (Eds). Santiago de Chile: Uqbar Editores / Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- (2009). “Apertura comercial y pobreza en Centroamérica: logros y desafíos”. *Revista de la CEPAL* N.º 98.
- Sánchez, Marco V. y Pablo Sauma (2006). “Costa Rica – export orientation and its effect on growth, inequality and poverty”. En *Who gains from free trade? Export-led growth, inequality and poverty in Latin America*, Rob Vos, Enrique Ganuza, Sam Morley y Sherman Robinson (Eds.). Nueva York: Routledge.
- (2010). “El caso de Costa Rica”. Informe final de investigación del proyecto Implicaciones de la Política Macroeconómica, los Choques Externos y los Sistemas de Protección Social en la Pobreza, la Desigualdad y la Vulnerabilidad en América Latina y el Caribe, Oficina Subregional de la CEPAL en México y Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas.
- Sauma, Pablo y Marco V. Sánchez (2004). “Exportaciones, crecimiento económico, desigualdad y pobreza. El caso de Costa Rica”. En *¿Quién se beneficia del libre comercio? Promoción de exportaciones y pobreza en América Latina y el Caribe en los 90*, Enrique Ganuza, Sam Morley, Sherman Robinson y Rob Vos (Eds.). Bogotá: PNUD. AlfaOmega.