

**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.  
Costa Rica**

**Marco V. Sánchez  
Pablo Sauma  
Con la colaboración de:  
Pamela Chacón  
Olegario Sáenz**



NACIONES UNIDAS



Este documento fue elaborado por Marco V. Sánchez, 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, Pablo Sauma, Profesor de la Escuela de Economía de la Universidad de Costa Rica y Pamela Chacón y Olegario Sáenz, funcionarios del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica de Costa Rica (MIDEPLAN).

Los autores agradecen los valiosos comentarios al capítulo IV brindados por Martín Cicowiez. Las opiniones expresadas en el presente documento reflejan los puntos de vista de los autores, y de ninguna forma comprometen a los colaboradores y las instituciones a las que pertenecen.

El documento no ha sido sometido a revisión editorial, y las opiniones expresadas en él pueden no coincidir con las de la Organización.

## Índice

|                                                                                 |    |
|---------------------------------------------------------------------------------|----|
| Resumen .....                                                                   | 5  |
| Introducción .....                                                              | 7  |
| I. Principales choques de política económica y externos .....                   | 9  |
| A. Fortalecimiento de la apertura externa y del comercio internacional.....     | 11 |
| 1. Fomento y auge de las exportaciones .....                                    | 11 |
| 2. Atracción de inversión extranjera directa (IED) .....                        | 12 |
| 3. Fuerte desgravación arancelaria y otros impactos en las importaciones .....  | 12 |
| 4. Proliferación de acuerdos comerciales .....                                  | 13 |
| 5. Política cambiaria sin neutralidad para el comercio.....                     | 14 |
| 6. Aumento en las remesas y embates del capital especulativo .....              | 16 |
| B. Política fiscal: ruptura del ciclo político-electoral.....                   | 16 |
| C. Política monetaria: hacia la contención de la inflación .....                | 18 |
| D. Choques de política económica y externos .....                               | 19 |
| II. Mercado de trabajo .....                                                    | 23 |
| A. Empleo y desempleo .....                                                     | 23 |
| B. Los ingresos laborales.....                                                  | 27 |
| C. Mercado de trabajo y choques de política económica y externos .....          | 28 |
| III. EL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL.....                                       | 29 |
| A. Pobreza .....                                                                | 29 |
| B. La distribución del ingreso entre los hogares.....                           | 30 |
| C. El sistema de protección social.....                                         | 31 |
| 1. Salud .....                                                                  | 32 |
| 2. Educación.....                                                               | 33 |
| 3. Pensiones contributivas .....                                                | 33 |
| 4. Pensiones no contributivas .....                                             | 34 |
| 5. Asistencia social y otros programas.....                                     | 34 |
| D. Gasto público social .....                                                   | 35 |
| E. Sistema de protección social y choques de política económica y externos..... | 36 |
| IV. ANÁLISIS DE SIMULACIONES DE EQUILIBRIO GENERAL.....                         | 37 |
| A. Calibración.....                                                             | 37 |
| B. Escenario base: 2002-2015.....                                               | 39 |

|                                                                                                    |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| C. Análisis de las simulaciones.....                                                               | 42 |
| 1. Choques externos.....                                                                           | 43 |
| 2. Política pública y protección social: estrujamiento de la inversión y alivio de la pobreza .... | 50 |
| 3. Efectividad anticíclica de las políticas ante choques externos .....                            | 54 |
| V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICA.....                                                 | 59 |
| A. Principales choques externos.....                                                               | 59 |
| B. Políticas públicas sociales efectivas y con viabilidad fiscal.....                              | 60 |
| C. Consideraciones finales sobre la viabilidad de las políticas públicas .....                     | 62 |
| Bibliografía.....                                                                                  | 63 |
| Anexos.....                                                                                        | 65 |
| Anexo 1 Aspectos adicionales sobre la adaptación de la MCS 2002 .....                              | 66 |
| Anexo 2 Resultados adicionales de las simulaciones .....                                           | 69 |

#### Índice de cuadros

|          |                                                                                                                                                                                                     |    |
|----------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Cuadro 1 | Costa Rica: Descomposición del cambio en el déficit en cuenta corriente como porcentaje del PIB, 1997-2002/1990-1996 y 2003-2007/1997-2002 .....                                                    | 21 |
| Cuadro 2 | Costa Rica: Rama de actividad de los ocupados, 1990, 2000 y 2008 .....                                                                                                                              | 25 |
| Cuadro 3 | Costa Rica: Evolución del empleo, los ingresos laborales, la pobreza y la desigualdad en el escenario base, 2008-2015 .....                                                                         | 42 |
| Cuadro 4 | Costa Rica: Principales resultados macroeconómicos, del mercado laboral, la pobreza y la distribución del ingreso en las simulaciones de choques externos, 2010-2015.....                           | 44 |
| Cuadro 5 | Costa Rica: Principales resultados macroeconómicos, del mercado laboral, la pobreza y la distribución del ingreso en las simulaciones de choques externos combinadas con políticas, 2010-2012 ..... | 58 |

#### Índice de gráficos

|            |                                                                                                                                                  |    |
|------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Gráfico 1  | Costa Rica: Tasas de crecimiento del PIB total y per cápita, 1990-2008.....                                                                      | 10 |
| Gráfico 2  | Costa Rica: Tasas de inflación anual (diciembre/diciembre), 1990-2008 .....                                                                      | 10 |
| Gráfico 3  | Costa Rica: Comportamiento del tipo de cambio nominal y real, 1990-2008.....                                                                     | 15 |
| Gráfico 4  | Costa Rica: Déficit del gobierno central y el sector público, 1990-2008 .....                                                                    | 17 |
| Gráfico 5  | Costa Rica: Tasa básica de interés nominal y real del BCCR, 1990-2008 .....                                                                      | 19 |
| Gráfico 6  | Costa Rica: Tasa de desempleo abierto, 1990-2008 .....                                                                                           | 24 |
| Gráfico 7  | Costa Rica: Evolución del empleo calificado y no calificado, 1990-2008 .....                                                                     | 25 |
| Gráfico 8  | Costa Rica: Evolución del empleo por segmento del mercado de trabajo, 1990-2008 ...                                                              | 26 |
| Gráfico 9  | Costa Rica: Evolución del ingreso laboral promedio real de la ocupación principal, 1990-2008.....                                                | 27 |
| Gráfico 10 | Costa Rica: Índices del ingreso laboral formal no agropecuario privado y del salario mínimo, 1990-2008 (1990 = 100).....                         | 28 |
| Gráfico 11 | Costa Rica: Incidencia de la pobreza total y extrema, 1990-2008 .....                                                                            | 30 |
| Gráfico 12 | Costa Rica: Evolución del coeficiente de Gini, 1990-2008 .....                                                                                   | 31 |
| Gráfico 13 | Costa Rica: Gasto público social total y per cápita, en términos reales, 1990-2008 .....                                                         | 36 |
| Gráfico 14 | Costa Rica: Tendencia observada y modelada de los principales agregados macro, 2002-2009 .....                                                   | 41 |
| Gráfico 15 | Costa Rica: Tendencia observada y modelada de la tasa de desempleo abierto, 2002-2008 .....                                                      | 42 |
| Gráfico 16 | Costa Rica: Efectos macroeconómicos sobresalientes en las simulaciones de política, 2010-2012 .....                                              | 52 |
| Gráfico 17 | Costa Rica: Efectos en la pobreza en las simulaciones de política, 2010-2012 .....                                                               | 53 |
| Gráfico 18 | Costa Rica: Principales efectos de una disminución de un 50% anual en la tasa de contribución a la seguridad social del patrono, 2010-2012 ..... | 55 |
| Gráfico 19 | Costa Rica: Efectos en la pobreza en las simulaciones del choque de precios a las exportaciones, con y sin política pública, 2010-2012 .....     | 57 |

## Resumen

Costa Rica, al igual que los demás países latinoamericanos, ha sufrido a lo largo del tiempo diferentes impactos resultantes de la implementación de políticas económicas y de choques externos. En los últimos años, específicamente entre 1990 y 2008, el proceso económico se ha caracterizado por un aumento en la apertura externa, junto con la liberalización de mercados. En el caso de los choques externos, tres han sido los más importantes en el período: las variaciones en los términos de intercambio, los flujos (entradas y salidas) de inversión extranjera directa, y otros flujos de capital privado (principalmente especulativos y las remesas). Estas políticas y choques han afectado de diversas formas a la población costarricense: algunas veces lo han hecho positivamente en términos de un mayor crecimiento económico, un mayor empleo e ingresos laborales, y una menor incidencia de la pobreza; pero en otras ocasiones el impacto ha sido negativo en los mismos términos. Aunado a esos impactos, los hogares costarricenses se ven afectados también, entre otros, por la enfermedad y el envejecimiento de la población, que inciden en la situación de pobreza.

A pesar de tener un sistema de protección social bastante desarrollado, el país no siempre ha podido hacer frente a los impactos negativos de esos choques, principalmente por la falta de flexibilidad del sistema para dar atención rápida y efectiva a la población afectada. Mediante la utilización del modelo de equilibrio general computable elaborado específicamente para el proyecto regional, denominado Modelo de Análisis de Choques Exógenos y de Protección Económica y Social (MACEPES), más una técnica de microsimulaciones a nivel de hogar, fue posible realizar un conjunto de simulaciones que permitieron una mejor comprensión de los mecanismos de transmisión de los choques, y a la vez, diseñar políticas públicas de protección social más efectivas para aminorar los impactos adversos de los mismos sobre la pobreza, así como la vulnerabilidad y la desigualdad.



## Introducción

El estudio "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", tiene como objetivo principal mejorar la comprensión de la relación entre políticas macroeconómicas, choques externos y los sistemas de protección social, para contribuir al diseño de políticas públicas y de protección social más efectivas para aminorar los impactos adversos de choques externos en la pobreza (total y extrema), así como en la vulnerabilidad y la desigualdad.

Se trata de un estudio regional, bajo la responsabilidad de la Sede Subregional de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) en México, en coordinación con la División de Políticas y Análisis del Desarrollo del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (UN/DESA, por sus siglas en inglés), y con financiamiento de la Cuenta de Desarrollo de UN/DESA, que en su etapa inicial abarcó cinco países latinoamericanos: Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala y Nicaragua. Posteriormente se vincularon al estudio regional Colombia y México, con el auspicio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), respectivamente.

La inclusión de Costa Rica en el estudio regional tiene un doble beneficio. El primero a nivel nacional, pues las recomendaciones de política que se desprendan del mismo permitirán, como ya se ha señalado —y al igual que para los demás países—, aportar en términos del diseño o rediseño de políticas económicas y sociales en beneficio 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 para el mismo se obtengan, enriquecerán la discusión y servirán de experiencia a los países de menor desarrollo social.

El presente informe para el caso de Costa Rica, consta de cinco capítulos. En el primero de ellos se identifican y analizan las principales políticas y reformas económicas, así como los choques externos en el período 1990-2008, y el desempeño económico en el mismo período. En el segundo capítulo se analiza el mercado de trabajo, poniendo énfasis en el vínculo entre su comportamiento y los choques externos y la política económica. Posteriormente, en el tercer capítulo 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.

El cuarto capítulo es enteramente de carácter analítico. Se analizan a profundidad los resultados de diversas simulaciones de equilibrio general computable (EGC) generadas por medio del Modelo de Análisis de Choques Exógenos y de Protección Económica y Social (MACEPES), el cual se construyó específicamente para ser utilizado en los estudios de país del estudio regional. Mediante dicho análisis se intenta comprender de manera más precisa —cuantitativa— la influencia que las políticas públicas y de protección social pueden tener en aminorar los impactos desfavorables de los choques externos. Este modelo se combina con una metodología de microsimulaciones, con el propósito de cuantificar de mejor manera los impactos en la pobreza y la desigualdad, utilizando la base de datos de una encuesta de hogares.

Los principales hallazgos del cuarto capítulo, una vez puestos en el contexto de los antecedentes de los primeros tres capítulos, permitieron elaborar el capítulo quinto, donde se exponen las principales conclusiones del estudio y, principalmente, las implicaciones de política. En este último sentido, se recomiendan políticas públicas y de protección social más efectivas para reducir la pobreza y la vulnerabilidad, incluyendo la forma como se pueden mejorar las redes/sistemas de protección social existentes, en el marco de una economía “golpeada” por el impacto de choques externos que son característicos de un episodio de crisis como en el que se encuentra inmersa la economía mundial desde la segunda mitad del año 2008.

## I. Principales choques de política económica y externos

Costa Rica inicia la década de los años noventa del siglo pasado inmerso en un proceso de transformación. Este último tiene 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 de siglo pasado.

Entre 1979 y 1982 el país enfrentó una crisis sin precedentes desde la gran depresión de los años treinta, producto de una serie de desequilibrios internos agravados por el impacto de variaciones en el entorno internacional. Luego de un período en el que se realizaron una serie de esfuerzos por estabilizar la economía a través de un ajuste macroeconómico con características expansivas, hacia mediados de la década de los años 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 orientación 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 del país choques de menor intensidad con respecto a otros países.

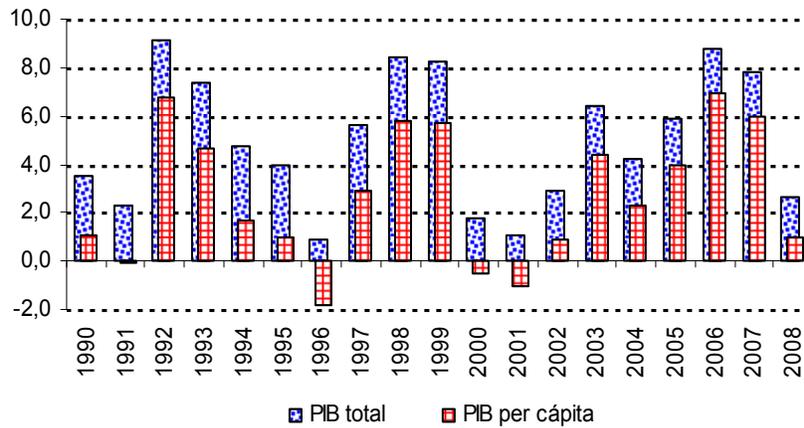
Antes de iniciar con la identificación de los choques de política y externos, conviene hacer referencia a dos de los principales resultados del desempeño macroeconómico del período estudiado: el crecimiento de la producción y la inflación.

En el marco de las políticas económicas y los choques externos que se detallan más adelante, el desempeño macroeconómico costarricense 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 de la *World Economic Outlook Database* del Fondo Monetario Internacional (FMI). En términos per cápita, el crecimiento de ese producto fue de 2,7% en ese mismo período, igualmente elevado.

No obstante lo anterior, ha habido una importante volatilidad en el ritmo de crecimiento (gráfico 1). Si bien esta volatilidad puede considerarse como moderada a nivel latinoamericano (cuando se toma la desviación estándar de la tasa de crecimiento como indicador de volatilidad), lo cierto es que el proceso económico en el período indicado, con la única excepción del período 2003-2007, en que excluyendo el año 2004, las tasas de crecimiento del PIB total fueron iguales o

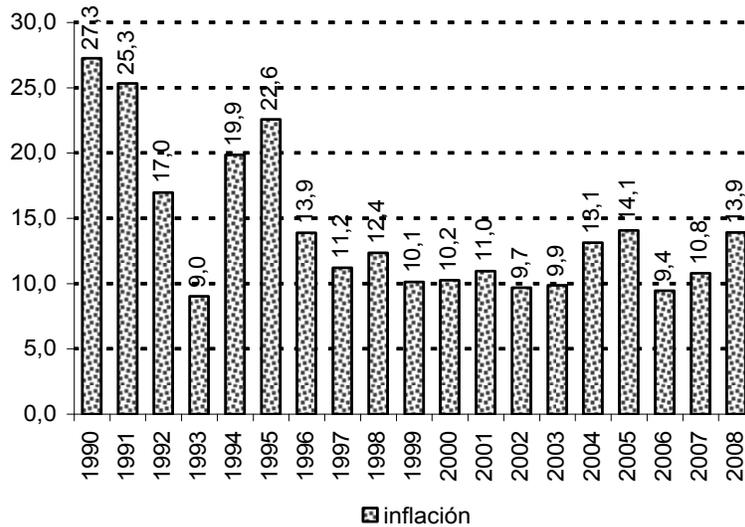
superiores al 6%. Otro hecho relevante del desempeño macroeconómico global es que a lo largo del período considerado, Costa Rica ha presentado tasas de inflación muy elevadas. De hecho, el objetivo de alcanzar tasas sostenidas de un dígito no ha sido alcanzado, pues aunque en algunas oportunidades se han logrado tasas ligeramente inferiores a 10%, estas no han sido sostenibles (gráfico 2). Cabe destacar, eso sí, las menores tasas a partir de 1996 con respecto a las observadas en los años previos, lo cual coincide 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 que la crisis económica mundial, pero también por los esfuerzos recientes del Banco Central de Costa Rica (BCCR) por mantener la inflación en un solo dígito. Tomando como base la tasa de inflación baja del año 2009, el BCCR estima que para 2010-2011 la tasa rondaría el 5%. 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, que a inicios de 2010 se manifiesta por medio del incremento del precio de los servicios públicos.

**GRÁFICO 1**  
**COSTA RICA: TASAS DE CRECIMIENTO DEL PIB TOTAL Y PER CÁPITA, 1990-2008**



Fuente: BCCR.

**GRÁFICO 2**  
**COSTA RICA: TASAS DE INFLACIÓN ANUAL (DICIEMBRE/DICIEMBRE), 1990-2008**



Fuente: BCCR.

## **A. Fortalecimiento de la apertura externa y del comercio internacional**

Los modelos económicos que han marcado el desarrollo costarricense desde mediados de 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 con 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, caracterizada 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.

### **1. Fomento y auge de las 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 incentivos 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 1.768 millones de dólares de Estados Unidos en 1990 a 6.662 millones de dólares en 1999, y a pesar de una caída en los años 2000 y 2001 —principalmente explicada por la eliminación de los CAT—, posteriormente siguen su crecimiento, hasta alcanzar 9.504 millones de dólares en el año 2008.

Tres son los principales grupos en que se clasifican las exportaciones de bienes. En primer lugar, las exportaciones tradicionales (café, banano, carne y azúcar), que no han crecido significativamente en el período estudiado (1.067 millones de dólares en 2008). Han mostrado aumentos y caídas en períodos muy cortos de tiempo, en función principalmente de los precios internacionales, pero también, en algunos momentos, de los volúmenes exportados debido a aspectos climatológicos y otros que afectan las cosechas. Sin embargo, por el alto valor agregado nacional que generan, estas exportaciones siguen siendo un elemento de peso dentro de la economía nacional, y el impacto de aumentos o disminuciones en su precio se refleja en la misma, como por ejemplo, la desaceleración económica a inicios de siglo asociada —en parte— a la caída en los precios internacionales del café.

El segundo grupo lo constituyen las denominadas “exportaciones no tradicionales” (que incluye productos agropecuarios —excluyendo los tradicionales—, pesca, y productos industriales no producidos en zonas francas ni bajo el régimen de maquila), cuyos niveles actuales (3.209 millones de dólares en 2008) son significativamente superiores a los observados al inicio del período, lo que permite comprobar que los incentivos otorgados jugaron un papel importante en la diversificación de las exportaciones del país (tanto en lo que respecta al número de productos como al destino de las mismas) y la consolidación de las empresas dedicadas a ellas.

El tercer y último grupo lo constituyen las exportaciones originadas en los regímenes de zona franca y maquila, que luego de ubicarse en 407 millones de dólares en 1990, muestran un sostenido incremento, con un importante salto en 1998 y 1999 (hasta 3.985 millones de dólares en el último año), en buena parte —pero no exclusivamente— relacionada con el establecimiento en el país e inicio de sus exportaciones de la empresa INTEL (principal fabricante de microprocesadores a nivel mundial). Luego de una caída en los años 2000 y 2001, se da una fuerte recuperación, hasta 5.498

millones de dólares en el año 2007 (con una pequeña caída en 2008, a 5.227 millones, de dólares como resultado de la crisis económica mundial). A partir de 1998 estas exportaciones constituyen el principal rubro dentro de las exportaciones totales. Hay entonces una consolidación de las exportaciones originadas en estos regímenes, asociada con un fuerte incremento en la inversión extranjera directa, como se verá más adelante.

Adicionalmente es importante destacar que 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 79 millones de dólares en 1990 (en los años previos también fue deficitaria), a un superávit de 2.201 millones de dólares en 2008. Aunque el rubro de transportes se mantiene deficitario a lo largo del período, lo referente a viajes (turismo) y otros servicios muestra superávit creciente.

La diversificación de las exportaciones en términos de productos y destinos, tiene un efecto en el amortiguamiento de algunos choques externos, como se verá más adelante en este estudio.

## **2. Atracción de inversión extranjera directa (IED)**

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 tres importantes monopolios estatales (telecomunicaciones, electricidad y seguros).

Se ha dado un fuerte incremento en el ingreso de IED, pasando de 162,4 millones de dólares en 1990 (2,3% del PIB), a alrededor de 615 millones de dólares en 1998 y 1999 (cerca de 4% del PIB), y luego de una reducción en el año 2000, un crecimiento bastante sostenido a partir de 2001, alcanzando en los años 2007 y 2008 cifras récord de 1.896 millones de dólares y 2.021 millones de dólares, respectivamente (7,2% y 6,8% del PIB).

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 importante, en otros el sistema financiero, el turismo, y en los últimos años se ha dado un fuerte incremento en las inversiones inmobiliarias.

## **3. Fuerte desgravación arancelaria y otros impactos en las importaciones**

El país muestra una fuerte desgravación arancelaria, que inicia a mediados de la década de los años ochenta en el contexto del mercado común centroamericano, pero que luego continúa en el marco de los programas de ajuste estructural (prácticamente de forma anual entre 1987 y 1990), el ingreso al Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT) en 1990, y en 1995 a la Organización Mundial del Comercio (OMC).

Las cifras disponibles para 1995-2008 dan clara cuenta de lo avanzado. Cuando se consideran las fracciones arancelarias, en 1995 no había ninguna igual a cero, y poco más de la mitad se ubicaban entre “más de 0% y menos o igual a 5%”, resultado de las reducciones previas. A partir de 1999 alrededor de un 48% de esas partidas son de 0%, y cerca de otro 48% corresponden a más de 5% pero menos o igual a 15%. Solamente entonces, poco menos de un 3% de las partidas superan el límite anterior.

Cuando se considera el arancel promedio simple, el mismo se reduce de 11,7% en 1995 a 5,9% en 2007, y ponderado por las exportaciones 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, dado que es en el primer tipo de productos que se mantienen los aranceles más elevados.

Como resultado de este proceso 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. Pasan de 2.305 millones de dólares en 1990, a 15.346 millones de dólares en 2008.

Varios aspectos están asociados con ese aumento. Por una parte, el fuerte crecimiento de las importaciones de combustibles y lubricantes, que prácticamente se multiplican por once entre 1990 y 2008, pasando su importancia relativa de un 6,5% a un 10,9%, situación relacionada con los notables incrementos en los precios internacionales del petróleo en los últimos años. Otro renglón que muestra un elevado crecimiento es el de materias primas y productos intermedios, que se septuplica entre los años extremos, en buena parte debido a zonas francas y maquila. Por su parte, las importaciones de bienes de consumo se han sextuplicado, pasando de 461 millones de dólares en 1990 a 2.768 millones de dólares en 2008. Entre estas últimas, el crecimiento más importante se ha dado en bienes de consumo duradero, especialmente vehículos; aunque en ambos casos, duraderos y no duraderos, asociado con el elevado ritmo de crecimiento económico promedio.

Es importante resaltar que en el año 2008 en país se vio fuertemente afectado por el comportamiento de ciertos precios internacionales, entre los que sobresalen el petróleo y sus derivados, así como también el de algunos alimentos básicos —principalmente el maíz y el trigo, así como el arroz— importados por el país.

#### **4. Proliferación de acuerdos 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 ese tipo, con Panamá (1973), México (1995), Canadá (2001), Chile (2002), República Dominicana (2002), con la Comunidad de Naciones del Caribe (CARICOM por sus siglas en inglés —2005—)<sup>1</sup>, y con los Estados Unidos de América (2009). También se negocian en la actualidad 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 los Estados Unidos de América en condiciones muy favorables para un conjunto de productos. También Costa Rica ha sido beneficiario del sistema generalizado de preferencias de la Unión Europea.

Todos estos acuerdos y el acceso preferencial han venido a favorecer 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 con ambos países. Además, en el caso mexicano, el tratado ha favorecido la realización de fuertes inversiones privadas de ese país en Costa Rica.

---

<sup>1</sup> Los años entre paréntesis se refieren al año en que el tratado comenzó a regir. En el caso de CARICOM, previamente se había firmado y puesto en vigencia un tratado con Trinidad y Tobago (2002), el cual fue extendido a toda la Comunidad.

## 5. Política cambiaria sin neutralidad para el comercio

El tipo de cambio es una variable clave en la economía costarricense, no solo por su importancia en las relaciones con el exterior, sino que también por su impacto en dimensiones internas como la inflación, el crédito y otras.

Como resultado de la crisis económica de principios de los años ochenta, en la segunda mitad de 1982 el Banco Central asumió el monopolio de las transacciones en dólares. Además, para actualizar el tipo de cambio institucionalizó una política de devaluaciones nominales pequeñas y periódicas ("minidevaluaciones"), orientada a mantener la paridad del poder de compra del colón y a acumular divisas. Desde esa fecha y hasta 1992, mantuvo ese monopolio de la compra de divisas, y el objetivo de la política cambiaria fue alcanzar y mantener un tipo de cambio neutral para el comercio internacional. El período comprendido entre 1985 y finales de 1987, correspondiente con la primera etapa de la política de minidevaluaciones, inició con un colón fuertemente apreciado, pero esa apreciación real se redujo gradualmente mediante tasas de devaluación nominal iguales o superiores a 10% anual. En los años siguientes las tasas de devaluación nominal fueron, en general, elevadas, presentándose en los primeros años de la década de los años noventa una importante depreciación real del colón (utilizando el ITCER como referencia, según se observa en el gráfico 3a). Para buscar la paridad, en 1992 el BCCR liberalizó el tipo de cambio, en un entorno que no era el más favorable: recesión económica, altas tasas de interés a nivel nacional y un importante flujo de capitales internacionales hacia las denominadas economías emergentes, lo que provocó en ese período un incremento en el ingreso de capital privado de corto plazo o "capital golondrina", llevando a 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<sup>2</sup>; y en el caso de la política cambiaria, el Banco Central comenzó nuevamente a intervenir en el mercado de divisas<sup>3</sup>, volviendo a las minidevaluaciones, pero ahora bajo una connotación diferente a la previa, de flotación administrada o "sucia", la cual prevaleció hasta el 17 de octubre de 2006 en que empezó a regir un sistema de bandas cambiarias, como paso previo a la libre flotación del colón a la que se quiere aspirar.

A partir de 1993 y hasta 2002 el objetivo de un tipo de cambio neutral para el comercio internacional que no afectara la competitividad de las exportaciones parece haberse logrado, con apreciaciones o depreciaciones reales que no fueron de gran magnitud, aunque esto se relaciona con tasas de devaluación nominal elevadas en algunos años (gráfico 3, paneles a y b). Inclusive, como demuestra Sánchez (2004), utilizando simulaciones en un enfoque de equilibrio general computable dinámico, la política de devaluaciones nominales de ese período prácticamente se convirtió en un instrumento adicional de la promoción de exportaciones.

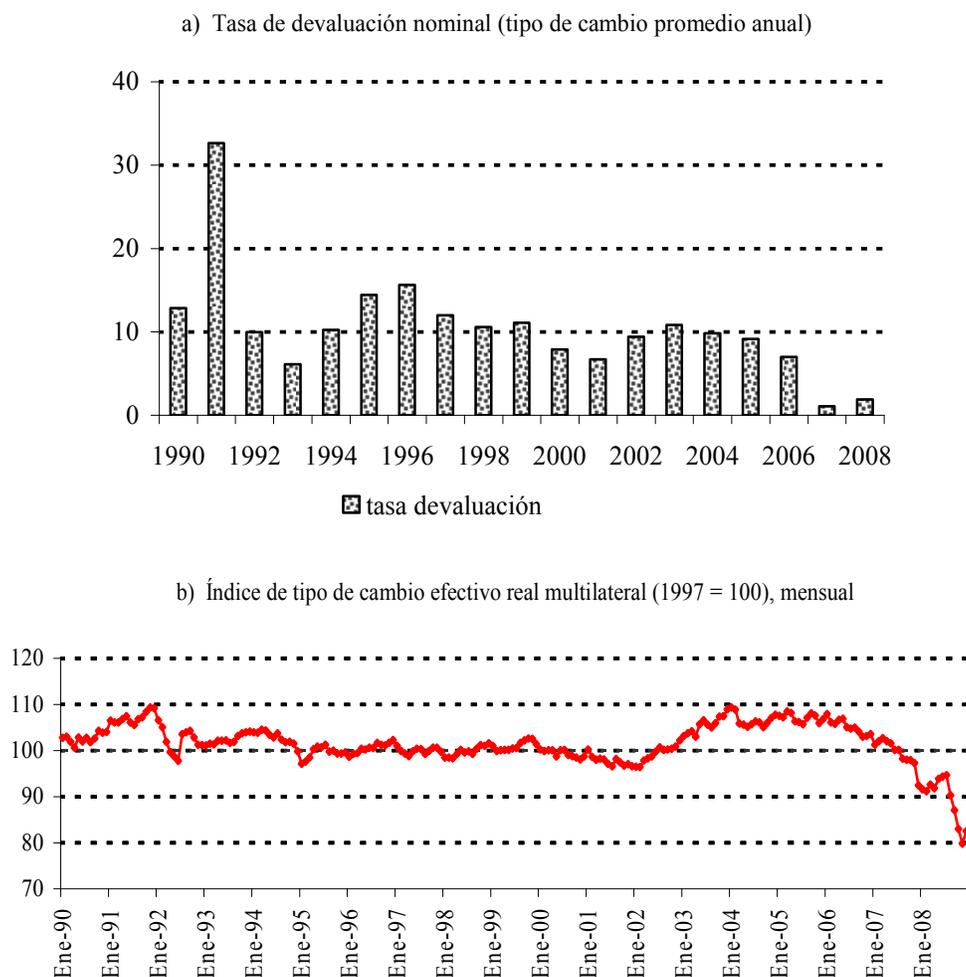
Desde 2003 y hasta fines de 2006 la situación varió, con una depreciación real sostenida por altas devaluaciones nominales, favoreciendo aun más a los exportadores, pero también con un importante impacto sobre la inflación (aumento). Esto lleva a que el Banco Central proponga sistema de bandas cambiarias 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*).

---

<sup>2</sup> En 1992, el intento de liberalización del mercado cambiario produjo una pequeña apreciación real durante algunos meses, aunque el resultado anual resulta en una pequeña devaluación nominal (gráficos 3a y 3b).

<sup>3</sup> Como indica Delgado (2002: 446-447) "No hay clara evidencia documental del momento a partir del cual el Banco Central regresó al sistema de minidevaluaciones... El comportamiento del tipo de cambio entre agosto de 1992 y enero de 1993 pero, especialmente, a partir de junio de 1993, sugiere la influencia determinante del Banco Central".

**GRÁFICO 3**  
**COSTA RICA: COMPORTAMIENTO DEL TIPO DE CAMBIO NOMINAL**  
**Y REAL, 1990-2008**



Fuente: BCCR.

El 17 de octubre de 2006, como ya se mencionó, empezó a regir este sistema de bandas cambiarias, que ha pasado por varias etapas, en las cuales se han variado las bandas de diferente manera, y se ha pasado de situaciones en el que el tipo de cambio se mantiene pegado a la banda inferior o a la superior, requiriendo la intervención del Banco Central. Desde que se inició este sistema y hasta fines del año 2008, el resultado fue una apreciación sostenida del colón, con muy bajas tasas nominales de devaluación —obtenidas a partir de promedios anuales— (gráfico 3, panel a). El comportamiento del mercado de divisas y el tipo de cambio durante esta etapa de bandas cambiarias ha sido muy diverso, y está explicado 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 Banco Central, 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 (“golondrina”). La meta de inflación, por lo menos hasta 2008, no se había logrado aunque, como se mencionó, por los efectos de la crisis principalmente, es posible que oscile en torno al 5% anual en los próximos dos años, tomando como base el 4,5% registrado en el año 2009.

## 6. Aumento en las remesas y embates del capital especulativo

Dos últimos aspectos relevantes sobre el sector externo son el aumento en las remesas que recibe el país y los embates del capital especulativo.

Desde hace varias décadas, Costa Rica ha sido un importante receptor de inmigrantes, especialmente nicaragüenses (y en años más recientes, 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 aumentó 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 120,4 millones de dólares, para el año 2003 la cifra había aumentado a 306 millones de dólares, a 489,8 millones de dólares en 2006, y a un máximo de 595,6 millones de dólares en el año 2007 (583,9 millones de dólares en 2008), llegando a representar 2,3% del PIB en el año 2007.

Las remesas familiares enviadas por los inmigrantes en Costa Rica también han aumentado, aunque no en la misma proporción que las recibidas. Así, en el año 2000 salieron del país 108,1 millones de dólares por este concepto, cifra que aumentó a 155,7 millones de dólares en 2003, y también a un máximo en 2007, en este caso de 257,5 millones de dólares (254,3 millones de dólares en 2008).

El saldo entre ambos flujos refleja un ingreso neto de remesas de 12,3 millones de dólares en 2000, que crece hasta alcanzar un máximo de 338,1 millones de dólares en el año 2007 (1,3% del PIB).

En varios momentos a lo largo del período estudiado se han presentado ingresos de capital financiero de carácter especulativo. Los mismos se han dado principalmente en períodos de altas tasas de interés combinado en algunos casos con apreciación cambiaria, como se indicó en el acápite anterior, permitiendo a los dueños de este capital obtener 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 con la apreciación cambiaria.

## B. Política fiscal: ruptura del ciclo político-electoral

Desde inicios de la década de los años cincuenta del siglo pasado, el Estado costarricense comenzó a asumir gradualmente nuevas funciones en materia económica, social y ambiental, situación que se refleja en un aumento de su participación en la producción nacional y en la absorción de empleo. En la actualidad, el valor agregado por el sector público es un 20% de la producción total, pero en el pasado llegó a superar el 25%<sup>4</sup>.

A pesar del impacto positivo de la ejecución de algunas políticas públicas —especialmente las de carácter social—, 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 (década de los años ochenta) el énfasis de la reforma se puso en evitar el crecimiento del sector público (congelando la creación de nuevas plazas) y en el mejoramiento de la administración pública, aspecto este último íntimamente relacionado con la reforma financiera (reduciendo el financiamiento al sector público, incluyendo las pérdidas por la comercialización de granos básicos, y eliminando las tasas de interés preferenciales, principalmente). También se ajustaron las tarifas de los servicios públicos para que reflejaran el verdadero costo de prestación de los mismos, y se eliminaron otros subsidios. Además, se aumentó la participación privada, especialmente mediante la promoción de la clausura y venta de empresas públicas, entre otras. Posteriormente, durante la primera mitad de los años noventa, el énfasis se puso en la parte fiscal, buscando la reducción del tamaño del sector público, vía la contención del

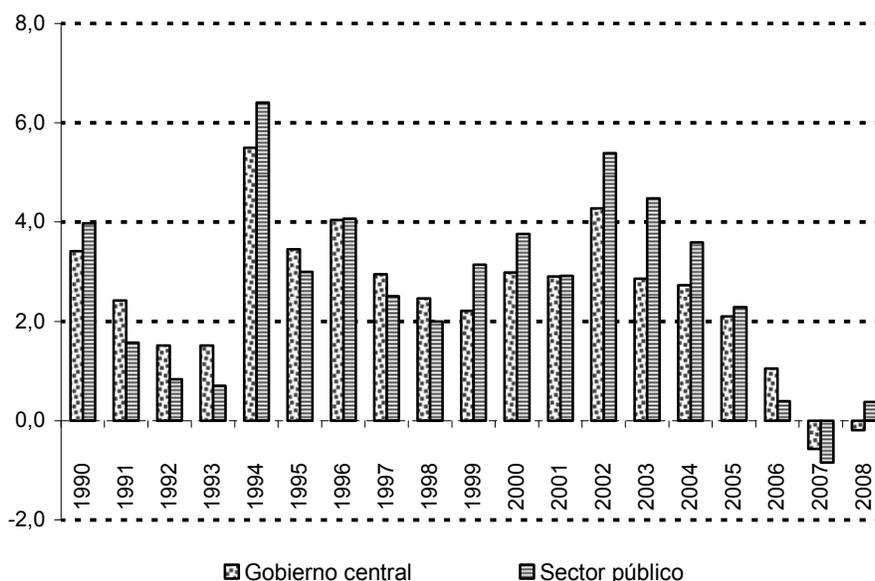
---

<sup>4</sup> El sector público incluye el gobierno central, las instituciones autónomas y empresas públicas, y las municipalidades.

gasto público, incluyendo la disminución en el empleo público. Se continuó con la venta de algunas empresas y hacia mediados de esa década se cerraron otras. Durante la mayor parte del período analizado, la discusión también se centró en la apertura de los monopolios en manos del Estado (telecomunicaciones, electricidad y seguros, principalmente), pero finalmente la apertura se dio a raíz del tratado comercial con Estados Unidos, por lo que el énfasis actual de la discusión es el tema del acceso efectivo al mercado por parte de las empresas privadas y lo relativo a la regulación.

El país ha enfrentado un problema de déficit fiscal crónico en el gobierno central, el cual, además, muestra en algunos años del período un comportamiento cíclico acorde a los períodos electorales. Sobre este último particular, con excepción de los años 1998 y 2006, en los que se dio una ruptura del ciclo, los demás años electorales (1990, 1994 y 2002) muestran déficits fiscales mayores a los prevalecientes en los años inmediatos previos y posteriores (gráfico 4). Ese manejo fiscal obligó a cada uno de los gobiernos que iniciaron en esos años a realizar importantes esfuerzos estabilizadores durante los dos primeros años de su gestión, pero luego, una vez lograda esa estabilización, utilizaron el gasto público para incrementar la demanda agregada, heredando un problema similar a la siguiente administración.

**GRÁFICO 4**  
**COSTA RICA: DÉFICIT DEL GOBIERNO CENTRAL Y EL SECTOR PÚBLICO, 1990-2008**  
(Porcentajes del PIB)



Fuente: BCCR.

Pero también deben ser tomados en cuenta otros factores. Por una parte, los estímulos fiscales para el lanzamiento o la reactivación de algunas actividades económicas, como las relacionadas con el comercio exterior, turismo, sistema financiero, etc., consistieron en exoneraciones o reducción de impuestos, sin que fueran compensados con otros impuestos, reduciendo los ingresos tributarios. Por el lado de los gastos, el problema fiscal se agudizó a mediados de los años noventa con el crecimiento explosivo de las pensiones con cargo al presupuesto público, resultado de dádidosos ajustes a los regímenes de pensiones realizados en los años previos. Ante esa situación, el gobierno optó por aumentar el endeudamiento interno, especialmente después de haber renegociado parte importante de su deuda externa al inicio del período aquí considerado, produciéndose en los años noventa un crecimiento vertiginoso de la deuda interna, la cual fue captada en condiciones muy onerosas, pues el gobierno debió ofrecer intereses muy atractivos para colocar la gran cantidad de títulos de deuda que requería. Además del impacto negativo sobre la inversión y la producción debido al aumento en las

tasas de interés, se impuso un servicio de la deuda interna igualmente oneroso, que contribuía a su vez a la generación de mayor deuda.

Sin embargo, a partir del año 2002 el manejo de la política fiscal varía. Entre 2002 y 2006 se da una contención del gasto público que reduce el déficit fiscal. A partir del año 2007, la reducción de las tasas de interés, junto con un aumento en la recaudación tributaria —especialmente gracias a los elevados ritmos de crecimiento económico en los años 2007 y 2008—, por primera vez en muchas décadas permitió en 2007 y 2008 cerrar con un superávit fiscal (en 2007 tanto a nivel de gobierno central como cuando se considera el sector público global, en 2008 solamente en el gobierno central, con un pequeño déficit a nivel de sector público global).

Debido a los efectos de la crisis económica reciente, en particular a la caída de los ingresos tributarios, en 2009 se revierte la situación de los dos años previos, y se ve notablemente afectada la salud fiscal del país. Hay que destacar también que la carga tributaria sigue siendo muy baja (12,9% del PIB sin contribuciones de la seguridad social), y el tema de la reforma tributaria es, desde hace muchos años, una constante en la agenda nacional.

Por último, es importante destacar que, en términos generales, a lo largo del período, el comportamiento del gasto público del gobierno general (consumo más formación de capital) ha sido procíclico. Sin embargo, ante la crisis económica más reciente que enfrenta el país, el gasto público ha seguido creciendo, en buena medida protegiendo el gasto público social, con un comportamiento anticíclico que favorece la protección social. En el capítulo IV se examinará el impacto que este tipo de políticas anticíclicas puede tener a nivel económico y social.

## **C. Política monetaria: hacia la contención de la inflación**

En 1995 se dio un importante cambio en el sistema financiero, al autorizar a los bancos privados a administrar cuentas corrientes, situación que estaba asignada exclusivamente a los bancos estatales por la Constitución Política de 1949. Se concluye así un proceso de mayor apertura del sistema financiero nacional, que había tomado fuerza en la segunda mitad de la década de los años ochenta, como parte del proceso de ajuste estructural. 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.

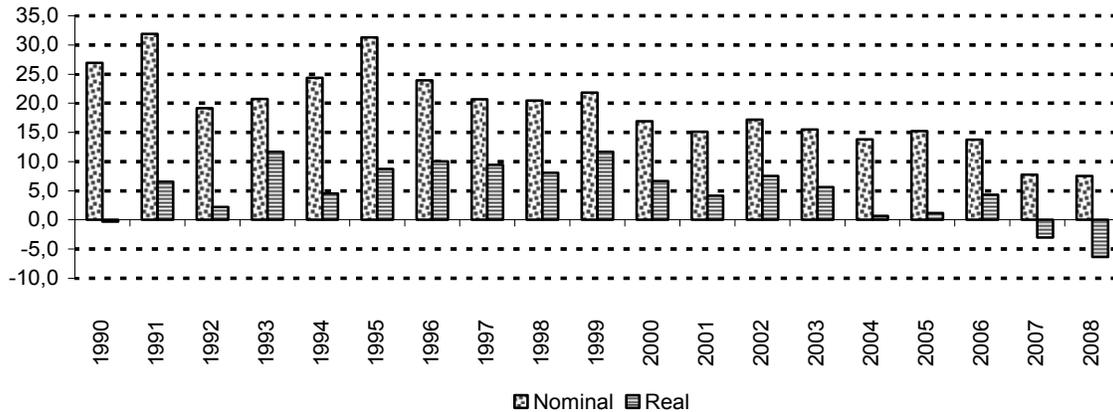
En ese contexto general, la política monetaria en el período de estudio estuvo orientada a mantener el crecimiento de los agregados monetarios (emisión, base monetaria, medio circulante y liquidez) en concordancia con las condiciones económicas, para evitar presiones excesivas sobre los precios internos 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 operaciones de mercado abierto, así como las necesidades de financiamiento interno del Gobierno a las que ya se ha hecho referencia, han afectado sensiblemente las tasas de interés, las cuales han sido muy altas en términos nominales y en general, también en términos reales (gráfico 5), con excepción de los dos últimos años.

Las tasas a partir del año 2000 son inferiores a las de 1990-1999, pero debe tomarse en cuenta que la situación también se presenta con las tasas en términos reales, lo cual llevó a un aumento en la dolarización de la economía, pues los ahorrantes podrían obtener una mayor rentabilidad si colocaban sus ahorros en dólares, por la expectativa de devaluación nominal. El crédito en dólares también creció significativamente. Sin embargo, en el año 2007 la situación cambió totalmente como resultado de la política cambiaria (sistema de bandas), los ingresos de capital —inclusive especulativos— y las menores presiones del gobierno en el mercado de títulos valores por la situación superavitaria, y además por la meta de reducir la inflación fijada por el Banco Central. Las tasas de interés nominales se mantuvieron bajas durante buena parte de los años 2007 y 2008, e inclusive, llegaron a ser

negativas en términos reales dada la elevada inflación. Con un tipo de cambio real apreciado, las importaciones aumentaron. A fines de 2008 la situación comenzó a cambiar, con un aumento en las tasas de interés nominales, principalmente como resultado de la situación económica internacional.

**GRÁFICO 5**  
**COSTA RICA: TASA BÁSICA DE INTERÉS NOMINAL Y REAL <sup>a</sup> DEL BCCR, 1990-2008**  
(Promedio anual en porcentajes)



Fuente: BCCR y estimación de los autores.

<sup>a</sup> Tasa nominal menos inflación anual.

## D. Choques de política económica y externos

En el período 1990-2008 el país ha sufrido una importante transformación en su dinámica económica, resultado de políticas implementadas a lo largo del mismo, pero también del impacto de choques externos:

- desgravación arancelaria; incentivos fiscales a las exportaciones y su posterior eliminación, proliferación de tratados comerciales; fuertes incrementos en las exportaciones e importaciones a lo largo del período; choques causados por los precios internacionales de los principales productos de importación y exportación;
- aumentos significativos en la inversión extranjera directa; aumentos en el ingreso neto de remesas familiares; ingreso/salida de capitales financieros internacionales de carácter especulativo;
- cambio de un sistema de minidevaluaciones a un sistema de bandas, como paso previo a la liberalización del tipo de cambio;
- ruptura del ciclo político-electoral; incremento del endeudamiento interno del gobierno central; hacia el final del período —hasta el año 2008— mayor control del gasto público, aumento en la recaudación, superávit fiscal;
- reforma del sistema financiero; política monetaria orientada a mantener el crecimiento de los agregados monetarios en concordancia con las condiciones económicas; hacia el final del período, lograr la meta de reducción de la inflación.

Las políticas mencionadas, en el momento de su implementación, 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. Para efectos del presente, 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 (deseado o no deseado), el mismo pasa a formar parte de la situación prevaleciente. Por ejemplo, en su momento, las políticas de desgravación arancelaria y de reformas comerciales —incluyendo la firma de tratados comerciales, entre otros—, tuvieron un efecto considerable en la economía costarricense, como se ha demostrado en diversos análisis comprensivos, que han incluido simulaciones de equilibrio general (véase, por ejemplo, Sánchez, 2004 y Sánchez y Sauma, 2006). Estos resultados se han visto reflejados en la producción, el empleo, las exportaciones y las importaciones, e incluso en la pobreza y la desigualdad. 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 los Estados Unidos, Sánchez (2007) realiza diversas simulaciones de equilibrio general para llegar a la conclusión de que dicho tratado, que es con el principal socio comercial de Costa Rica, sólo tendría impactos modestos en la producción y en la reducción de la pobreza. Ello por cuanto ya se dio la desgravación más significativa, el proceso sería gradual a partir de tarifas a las importaciones sumamente bajas, y simplemente se le 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 dentro del período de estudio: i) 1990-1996 como subperíodo en que se implementan 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 como un segundo subperíodo, con menor volatilidad que el anterior, y aunque se eliminan los CAT en ese período, 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 éstos 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).

Ahora bien, para ampliar el análisis del impacto de los choques externos y la respuesta doméstica, se presenta a continuación el análisis resultante de aplicar una metodología originalmente desarrollada por UNCTAD y posteriormente adaptada por Morley y Vos (publicada en: Ganuza y otros, 2004: 29-33), la cual desagrega el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos con respecto al producto interno bruto en cuatro tipos de efectos: i) los choques externos exógenos; ii) los impactos de condiciones autónomas internas y externas; iii) las acciones de política doméstica; y iv) un conjunto de efectos de interacción (“residuo”).

La metodología considera exógenas —y causantes de choques que afectan a la economía nacional— a las principales variables externas: la demanda mundial por exportaciones costarricenses y los precios del mercado mundial. También entran en esta categoría las tasas de interés que rigen el financiamiento externo del país. En todos los casos las consideraciones son válidas para una economía pequeña como la costarricense. Otras variables exógenas o autónomas que considera el modelo, pero que no son causantes de choques, son la acumulación de deuda pública externa, así como los flujos en la balanza de pagos originados por el pago de dividendos y otra renta de la inversión e intereses netos, el pago a trabajadores y las transferencias unilaterales. También se identifican las respuestas de política interna, que incluyen la absorción doméstica (consumo de familias y del gobierno, así como la inversión privada), la sustitución de importaciones y el fomento de exportaciones (este último en términos de una mayor penetración en los mercados mundiales). El cuarto grupo de efectos incluye el detalle analítico del residuo.

Los cambios en las diferentes variables (exógenas y endógenas), son ponderados usando valores de un año o período base. El análisis se realizó para 1990-2007, desagregando para los tres subperíodos arriba mencionados (1990-1996, 1997-2002 y 2003-2007).

En el segundo subperíodo (1997-2002) el déficit promedio de la cuenta corriente como porcentaje del PIB se incrementó en 0,1 puntos porcentuales con respecto al primer subperíodo (1990-1996). En el cuadro 1 se muestra la descomposición de ese aumento. Cambios o efectos con signo positivo implican aumentos en el déficit, mientras que el signo contrario favorece reducciones en el mismo, o sea, generación de superávit.

**CUADRO 1**  
**COSTA RICA: DESCOMPOSICIÓN DEL CAMBIO EN EL DÉFICIT EN CUENTA CORRIENTE**  
**COMO PORCENTAJE DEL PIB, 1997-2002/1990-1996 Y 2003-2007/1997-2002**  
*(Porcentajes del PIB)*

|                                                                         | 1997-2002/<br>1990-1996 | 2003-2007/<br>1997-2002 |
|-------------------------------------------------------------------------|-------------------------|-------------------------|
| Cambio observado en déficit en cuenta corriente como porcentaje del PIB | 0,1                     | -1,3                    |
| Choques externos                                                        | -3,8                    | 2,5                     |
| efecto en los términos de intercambio                                   | 0,4                     | 7,4                     |
| efecto precios de las importaciones                                     | -2,4                    | 5,2                     |
| efecto precios de las exportaciones                                     | 2,8                     | 2,1                     |
| impacto tasas de interés deuda pública externa                          | 0,3                     | 0,0                     |
| efecto del comercio mundial                                             | -4,5                    | -4,9                    |
| Otras variables autónomas                                               | 3,1                     | -4,7                    |
| acumulación de deuda pública externa                                    | -0,6                    | -0,1                    |
| dividendos y otra renta e intereses netos                               | 3,8                     | -3,2                    |
| pago neto a trabajadores                                                | -0,9                    | -1,5                    |
| transferencias netas                                                    | 0,8                     | 0,1                     |
| Acciones de política interna                                            | 1,8                     | 0,9                     |
| absorción doméstica                                                     | -1,8                    | -3,7                    |
| consumo privado                                                         | -1,3                    | -2,6                    |
| consumo gobierno                                                        | -1,0                    | -1,0                    |
| inversión                                                               | 0,4                     | 0,0                     |
| razones de comercio                                                     | 3,5                     | 4,6                     |
| sustitución de importaciones                                            | 10,5                    | 5,1                     |
| fomento de exportaciones                                                | -7,0                    | -0,5                    |
| Efectos de interacción (residuo):                                       | -1,0                    | -0,1                    |
| choque de importaciones                                                 | -0,9                    | -0,3                    |
| demanda doméstica y volumen importado                                   | -0,3                    | -0,9                    |
| desplazamiento y precio de importaciones                                | -0,6                    | 0,6                     |
| choque de exportaciones                                                 | 0,1                     | 0,2                     |
| demanda mundial y volumen exportado                                     | -0,4                    | 0,2                     |
| penetración y precio de exportaciones                                   | 0,5                     | 0,0                     |
| choque de deuda                                                         | -0,1                    | 0,0                     |
| nivel de deuda y tasa de interés                                        | -0,1                    | 0,0                     |
| otros efectos                                                           | ...                     | -0,1                    |

Fuente: Estimación de los autores con datos del BCCR.

Cuando se compara el segundo subperíodo (1997-2002) con respecto al primero (1990-1996), dejando de lado los efectos de interacción, dos de los tres principales grupos de efectos aportan al incremento del déficit y uno actúa en sentido contrario. Este último caso es el de los “choques externos exógenos” (demanda mundial por productos costarricenses y los precios en el mercado mundial), que en

conjunto actuaron a favor de la reducción del déficit (generación de superávit), debido al fuerte impacto del aumento en la “inserción en el comercio mundial”, que superó por mucho el impacto deficitario del deterioro en los “términos de intercambio”, debido principalmente al comportamiento de los precios de exportación —especialmente de los productos tradicionales, que fueron, en general, bajos con respecto a los niveles previos—, y a pesar de lo favorable del comportamiento de los precios de importación.

En el caso de las “otras variables autónomas”, el efecto que más contribuyó al incremento del déficit fue el “pago de dividendos, otra renta de la inversión y el pago neto de intereses”, a pesar de los pequeños impactos superavitarios del “pago neto a factores” y el saldo de la “deuda pública externa”.

Las “acciones de política interna” globalmente tienden a favorecer un aumento en el déficit. El principal efecto en ese sentido es el provocado por el incremento en las importaciones, resultado del proceso de desgravación arancelaria, pero también del aumento en la producción y el ingreso de los nacionales, que supera el efecto favorable al superávit del “fomento a las exportaciones”, y también, aunque menor, de la contracción de la absorción interna.

En el tercer subperíodo (2003-2007), con respecto al anterior (1997-2002), hay una reducción del déficit promedio como porcentaje del PIB, de -1,3 puntos porcentuales (cuadro 1). A diferencia del subperíodo anterior, el impacto de los “choques externos” más bien tiende a incrementar el déficit, especialmente por el deterioro en los “términos de intercambio”, tanto en lo referente a los precios de importación como en los de exportación, y a pesar que el “efecto del comercio mundial” sigue favoreciendo el superávit.

Las “variables autónomas” en su conjunto favorecen la reducción del déficit (generación de superávit), especialmente por la caída en el “pago de dividendos y renta de la inversión, e intereses netos” con respecto al período anterior, situación a la cual también contribuyó un incremento en la reinversión de utilidades que han seguido algunas empresas internacionales en el país.

Por su parte, las “acciones de política interna” globalmente tienden a favorecer un aumento en el déficit, tanto por el aumento en las importaciones, como por un menor fomento de exportaciones (debe recordarse que el período anterior hubo un fuerte incremento de las exportaciones no tradicionales asociado con los CAT, que posteriormente se eliminaron).

Esta descomposición permite comprobar que el comercio internacional y los choques externos han jugado un papel importante en el desempeño macroeconómico del país, afectando determinadas variables directamente, pero también incidiendo en las decisiones de política económica, que a la vez se reflejan nuevamente en ese desempeño.

En el subperíodo más reciente (2003-2007), los principales choques son los que afectan los términos de intercambio, especialmente los precios de las importaciones. También es relevante el efecto del comercio internacional, poniendo en evidencia que una caída en el mismo, como la que se vive actualmente por la crisis económica mundial, tiene un fuerte impacto en la economía nacional. Otros choques relevantes son los relacionados con los flujos de capital del exterior, y a nivel interno, el consumo privado. Estos resultados son consistentes con otros del presente capítulo, pero también con los que arroja el análisis de modelado de equilibrio general del capítulo IV.

## II. Mercado de trabajo

Entre 1990 y 2008, como resultado del proceso de transición demográfica, las fuertes inmigraciones internacionales<sup>5</sup> y la coyuntura económica, la tasa bruta de participación (población económicamente activa/población total) se incrementó de 38,1% a 45,4%; con un aumento menor en la tasa neta de participación (activos/población en edad de trabajar<sup>6</sup>), de 53,5% a 56,7% en los mismos años. En términos absolutos, la población económicamente activa (PEA), o sea, la oferta de trabajo, se incrementó en 50.000 personas por año como promedio para 1990-2008, aunque con diferencias en el tiempo, pues mientras que entre 1990 y 1999 el promedio fue de 45.000 personas, entre los años 2000 y 2008 se incrementó a 55.000, consecuentemente con el mayor envejecimiento de la población.

Un aspecto relevante en esa dinámica global es el aumento en la participación de las mujeres a lo largo del período de estudio, pues su tasa específica de participación (neta) pasó de 30,7% en 1990 a 36,1% en 1999 y a 41,7% en 2008. Ello significa que como promedio para 1990-2008, se incorporaron en el mercado de trabajo 24.000 mujeres al año (con respecto a 26.000 hombres). La participación de las mujeres aumentó a un ritmo promedio superior al de los hombres, lo que dio como resultado que pasaran de representar un 28,9% de la PEA en 1990, a un 37,7% en 2008.

### A. Empleo y desempleo

El empleo creció a un ritmo de 3,2% como promedio anual, lo que significó unos 46.000 nuevos empleos por año (40.000 entre 1990-1999 y 57.000 entre 2000-2008). Esto permitió que la tasa de desempleo abierto se mantuviera relativamente baja, con un promedio para el período de 5,5% (gráfico 6).

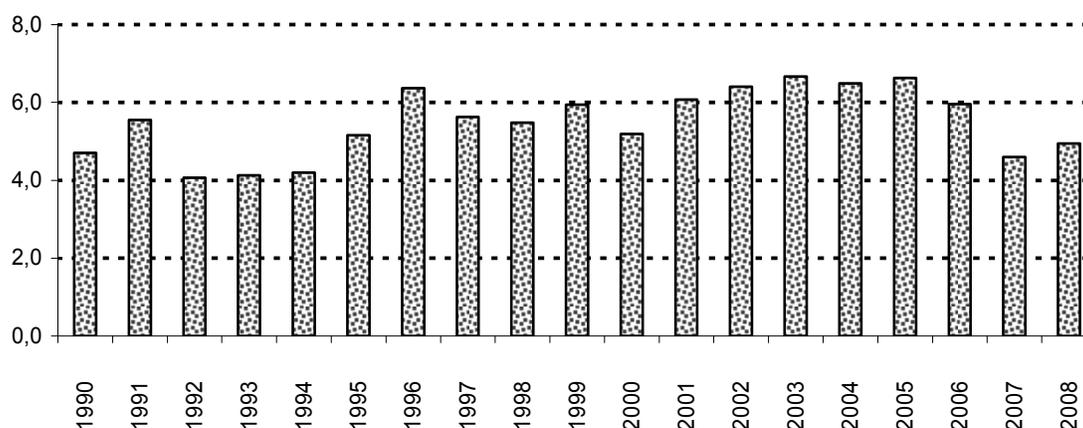
En el mismo período la tasa de crecimiento del empleo femenino fue bastante mayor que la del masculino (4,8% promedio anual con respecto a 2,5%), lo que significó, en promedio, unos 22.000 nuevos empleos por año para mujeres. No obstante lo anterior, las tasas de desempleo abierto de las mujeres superan a las de los hombres (7,3% y 4,6%, respectivamente, como promedio para 1990-2008).

---

<sup>5</sup> Como ya se ha mencionado, hay un importante flujo de entrada y salida de migrantes extranjeros, principalmente nicaragüenses, aunque en los últimos años también de colombianos.

<sup>6</sup> Población de 12 años y más.

**GRÁFICO 6**  
**COSTA RICA: TASA DE DESEMPLEO ABIERTO, 1990-2008**  
*(Porcentajes)*



Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC).

A lo largo del período un 70% o más del total de ocupados se han insertado en el mercado de trabajo como asalariados, lo cual refleja 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. La gran mayoría de asalariados se ubican en el sector privado, y el sector público pierde importancia relativa como generador de empleo a lo largo del período, situación relacionada con la contención del gasto público.

En lo que respecta a la ocupación por rama de actividad, el sector agropecuario (primario), reduce significativamente su participación en el empleo total, de 24,8% en 1990 a 17,3% en el año 2000 y a 12,3% en 2008 (véase el cuadro 2). Un aspecto relevante es que 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 total (21,6% en 2008).

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 (cuadro 2); todas ellas prioritarias en el estilo de crecimiento prevaleciente en el período de estudio. Dentro de los servicios, la única actividad que reduce participación relativa entre 1990 y 2008 es la que engloba al gobierno general y a otros servicios, reducción en buena parte asociada con la menor expansión del empleo público.

Utilizando el nivel educativo alcanzado en la educación formal como una aproximación a la calificación de los ocupados, y haciendo el corte específicamente en los 11 años o más de educación formal (secundaria completa) para diferenciar a los calificados, en el período de estudio ha habido un fuerte aumento en el porcentaje de trabajadores calificados, que ha pasado de 26,3% en 1990 a 39,3% en 2008 (gráfico 7). Este aumento se explica principalmente por la incorporación al mercado de trabajo de jóvenes con mayor educación, y el retiro de población de más vieja con menor educación. Sin embargo, el porcentaje sigue siendo bajo si se toma en cuenta que el país sigue 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 con respecto a mujeres no calificadas es mayor que para los ocupados masculinos. Pero además, dentro del total de trabajadores calificados,

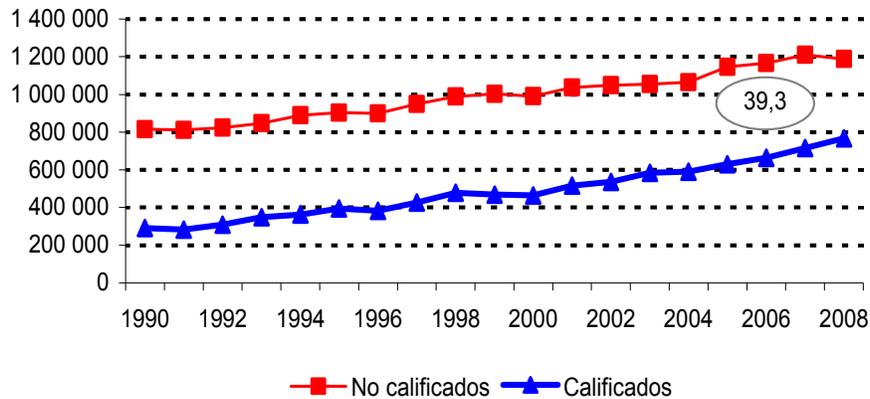
el porcentaje de mujeres al final del período es superior a su participación dentro de la población ocupada, lo cual pone en evidencia que las mujeres están manteniéndose más tiempo en las aulas, y se están insertando en el mercado laboral con una mayor educación.

**CUADRO 2**  
**COSTA RICA: RAMA DE ACTIVIDAD DE LOS OCUPADOS, 1990, 2000 Y 2008**  
(Porcentajes)

| Categoría y rama                                                           | 1990  | 2000  | 2008  |
|----------------------------------------------------------------------------|-------|-------|-------|
| Total ocupados                                                             | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| Primario                                                                   | 24,8  | 17,3  | 12,3  |
| Agropecuario y pesca                                                       | 24,8  | 17,3  | 12,3  |
| Secundario                                                                 | 26,1  | 22,4  | 21,6  |
| Explotación minas y canteras                                               | 0,2   | 0,2   | 0,1   |
| Industria manufacturera                                                    | 18,2  | 14,8  | 12,2  |
| Electricidad y agua                                                        | 1,3   | 0,8   | 1,4   |
| Construcción                                                               | 6,5   | 6,7   | 7,8   |
| Terciario (servicios)                                                      | 49,1  | 60,3  | 66,1  |
| Comercio, restaurantes y hoteles                                           | 15,9  | 21,3  | 24,4  |
| Transporte, almacenamiento y comunicaciones                                | 4,0   | 6,2   | 7,3   |
| Servicios financieros, seguros, bienes inmuebles y servicios empresariales | 3,4   | 5,4   | 9,8   |
| Gobierno general y otros servicios                                         | 25,8  | 27,3  | 24,6  |

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

**GRÁFICO 7**  
**COSTA RICA: EVOLUCIÓN DEL EMPLEO CALIFICADO Y NO CALIFICADO, 1990-2008**  
(Número de ocupados<sup>a</sup>)



Fuente: Estimación de los autores con datos de la EHPM del INEC.

<sup>a</sup> La estimación del número de ocupados se realizó ajustando los factores de expansión de las encuestas de 1990-1999.

Los ocupados calificados tienen 11 o más años de educación formal.

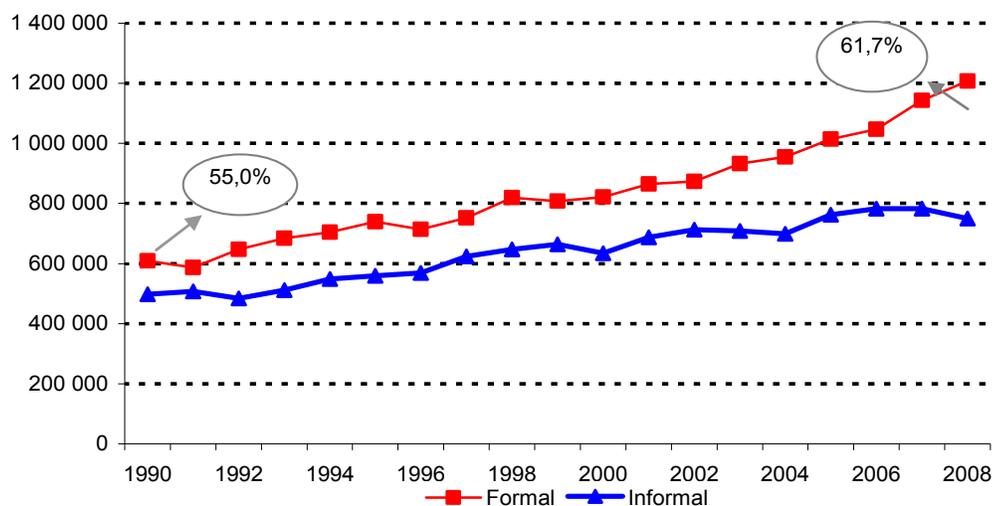
Una dimensión clave para la presente investigación la constituye la segmentación del mercado de trabajo, diferenciando actividades de baja productividad y actividades de mayor productividad. Las actividades informales se realizan con escasas dotaciones de capital humano y

físico, lo cual resulta en baja productividad y consecuentemente bajos ingresos, de forma tal que se trata de actividades de subsistencia.

La identificación y medición de la informalidad no es labor sencilla. Se sigue aquí la propuesta metodológica de OIT, que permite una buena aproximación<sup>7</sup>. Se consideran como empleos “formales”: i) los que tienen los empleados públicos; ii) los patronos y asalariados privados ocupados en establecimientos de más de 5 empleados (excepto servicio doméstico); iii) los profesionales y técnicos ocupados en establecimientos de 5 o menos empleados; y iv) los trabajadores por cuenta propia profesionales y técnicos. Se consideran como empleos “informales” todos los demás, incluyendo todos los ocupados no remunerados y el servicio doméstico. No se realiza aquí una diferenciación entre actividades agropecuarias y no agropecuarias.

Una característica sobresaliente del proceso económico en marcha es que a lo largo del período de estudio se ha mantenido la participación del empleo formal dentro del empleo total alrededor del 55%, con un fuerte aumento en los años 2007 y 2008, año este último en que alcanzó 61,7%, situación relacionada con las elevadas y sostenidas tasas de crecimiento económico de los años previos al 2008 (gráfico 8).

**GRÁFICO 8**  
**COSTA RICA: EVOLUCIÓN DEL EMPLEO POR SEGMENTO DEL MERCADO DE TRABAJO, 1990-2008**  
(Número de ocupados<sup>a</sup>)



Fuente: Estimación de los autores con datos de la EHPM.

<sup>a</sup> La estimación del número de ocupados se realizó ajustando los factores de expansión de las encuestas de 1990-1999.

Es importante destacar que al interior del aquí denominado sector informal hay cambios, pues la agricultura tradicional (economía campesina) ha sido “expulsora” de empleo, con una reducción en el mismo en términos absolutos. Los “expulsados” han sido absorbidos, mayoritariamente, por el sector informal no agropecuario.

<sup>7</sup> Para un mayor detalle sobre la situación actual del tema, véase OIT (2006).

## B. Los ingresos laborales

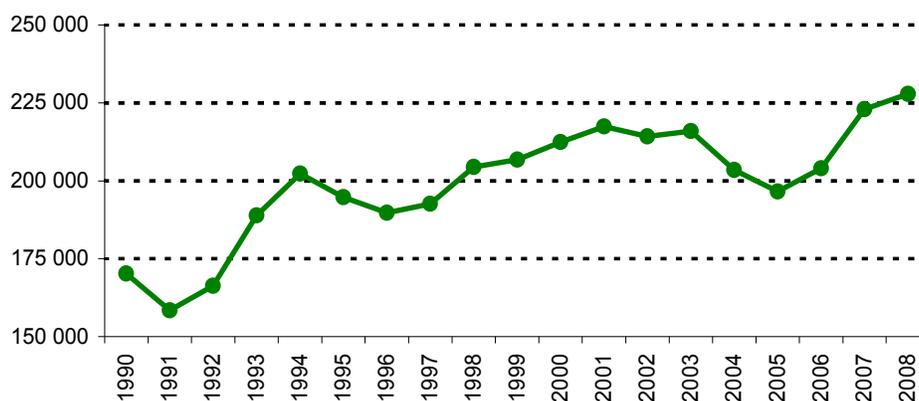
Según las encuestas de hogares, entre 1990 y 2008 los ingresos laborales promedio por ocupado (salarios y ganancias de los patronos y cuenta propia) crecieron en términos reales a un ritmo promedio de 1,8% anual. Sin embargo, este comportamiento no ha sido constante, sino que se ha visto afectado tanto por el desempeño macroeconómico, como por la política de salarios mínimos.

En el gráfico 9 se presenta la evolución de esta variable en términos reales. Las caídas en 1991 y 1996 están relacionadas con las situaciones recesivas que se dieron en esos años, mientras que en los años 2004 y 2005 por la conjunción de elevadas tasas de inflación con una política de salarios mínimos restrictiva.

Vale destacar, antes de continuar, que los ingresos laborales de los ocupados en el sector formal son bastante más elevados que los percibidos por los ocupados del informal, ya que prácticamente los duplican. Debe tomarse en cuenta también que dentro del segmento formal los ingresos laborales de los empleados públicos son a su vez superiores a los percibidos por sus homólogos en el sector privado.

En Costa Rica los salarios mínimos son fijados semestralmente por el Consejo Nacional de Salarios (órgano tripartito con representación de trabajadores, patronos y gobierno). En general, las negociaciones giran en torno a compensar 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, los aumentos semestrales que fija ese Consejo son utilizados por los patronos para fijar los aumentos salariales de la gran mayoría de sus empleados, lo cual evita la necesidad de negociaciones individuales.

**GRÁFICO 9**  
**COSTA RICA: EVOLUCIÓN DEL INGRESO LABORAL PROMEDIO REAL DE LA**  
**OCUPACIÓN PRINCIPAL <sup>a</sup>, 1990-2008**  
(Colones de julio de 2006)

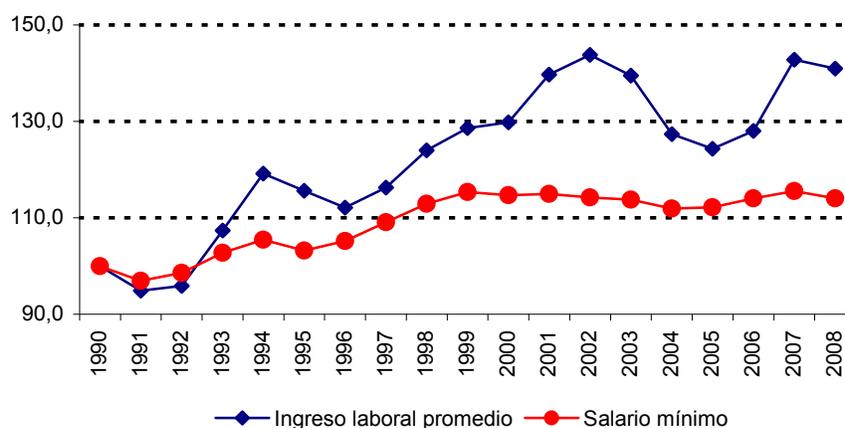


Fuente: Estimación de los autores con datos de la EHPM.

<sup>a</sup> El número de ocupados se estimó ajustando los factores de expansión de las encuestas de 1990-1999.

En el gráfico 10 se compara el comportamiento de los salarios mínimos reales (medidos como un índice) con el de los ingresos laborales de los ocupados formales no agropecuarios privados (también expresados como un índice). En la década de los años noventa hay 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 los años 2004 y 2005, con inflaciones muy elevadas (gráfico 2), que repercutieron en una caída en los ingresos laborales promedio reales, la política de salarios mínimos fue muy restrictiva, reflejando la clara intencionalidad de facilitar el crecimiento económico con una cuota de sacrificio de los trabajadores.

**GRÁFICO 10**  
**COSTA RICA: ÍNDICES DEL INGRESO LABORAL FORMAL NO AGROPECUARIO PRIVADO Y DEL SALARIO MÍNIMO<sup>a</sup>, 1990-2008 (1990 = 100)**



Fuente: estimación de los autores a partir de las encuestas de hogares (INEC) y el BCCR.

<sup>a</sup> El ingreso laboral corresponde a junio de cada año mientras que el salario mínimo al promedio anual.

Otro aspecto relevante es la ampliación en la diferencia en el ingreso laboral entre los ocupados calificados y no calificados (con secundaria completa o más, o con menos de esa educación), 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, a partir del año 2000 aumenta, y de 2001 en adelante se mantiene prácticamente en 2,4 veces. Esta situación como se verá más adelante, tiene un impacto sobre la desigualdad en la distribución del ingreso entre los hogares.

### C. Mercado de trabajo y choques de política económica y externos

El comportamiento de mediano plazo del empleo en Costa Rica (1990-2008) puede considerarse como muy satisfactorio, pues ha sido capaz de absorber la creciente oferta de trabajo (por comportamiento demográfico de los nacionales y por la inmigración), manteniendo las tasas de desempleo abierto en niveles que se pueden considerar como bajos (gráfico 6), y a diferencia de muchos países latinoamericanos, manteniendo —e inclusive incrementando— la participación de los segmentos de alta productividad (formal no agropecuario y moderno agropecuario) dentro del empleo total. Sin embargo, el análisis de “los cortos plazos” refleja un mercado de trabajo con fluctuaciones 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, donde más inestabilidad se ha dado es en los ingresos laborales, que 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 con respecto a la inflación, como un mecanismo de reactivación económica.

En el contexto regional en que se enmarca el presente estudio, conviene destacar que en Costa Rica no se dio ninguna reforma laboral durante el período considerado.

### III. El sistema de protección social

Para efectos de la presente investigación, el asunto clave es la forma como el sistema de protección social del país 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 del país, para considerar luego el sistema de protección social propiamente.

#### A. Pobreza

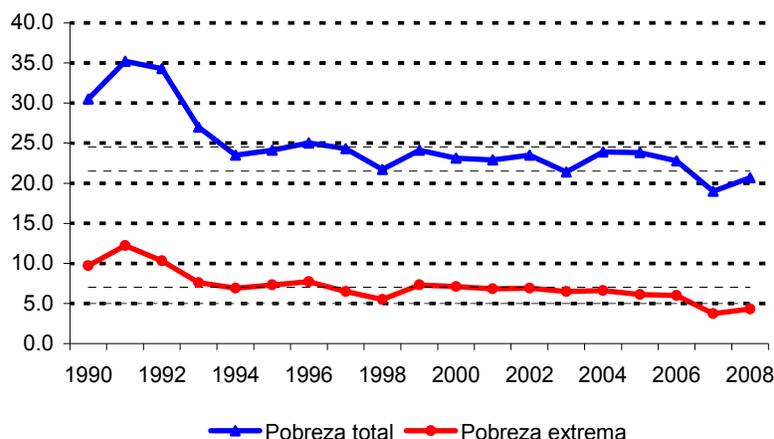
En lo que respecta a la pobreza, cuando la misma se considera como una situación de ingresos/consumo insuficiente, Costa Rica es uno de los cuatro países con menor incidencia en América Latina (CEPAL, 2007). Sin embargo, hay aspectos relevantes relacionados con su evolución en el período de estudio. 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. Luego, en los años 1992 a 1994 se da una reducción con respecto a los niveles previos (gráfico 11), alcanzando en el último de esos años un nivel del 23,5% (casi 6% la extrema), el cual se mantendrá prácticamente invariable durante 13 años (23% más o menos 1,5 puntos porcentuales). Es hasta el año 2007 que se rompe esa estabilidad, con una caída hasta 19% (3,3% en pobreza extrema). Un año después hay un nuevo aumento en la incidencia (20,7%), aún por debajo del comportamiento previo.

Por zonas, la incidencia de la pobreza es mayor entre los habitantes de áreas rurales con respecto a las urbanas, tanto en la pobreza total como en la extrema. No obstante, debido al acelerado proceso de urbanización que muestra el país en los últimos años, en la actualidad poco más de la mitad de la población pobre reside en áreas urbanas.

Varios factores resultan determinantes al explicar el largo estancamiento en la incidencia de la pobreza. En primer lugar, hay que tomar en cuenta que los procesos de ajuste del sector agropecuario de finales de los años ochenta y posteriormente la mayor apertura comercial (década de los años noventa), no produjeron por sí mismos reducciones de corto plazo (choques) en el empleo y los ingresos agropecuarios, lo cual evitó que la pobreza aumentara. En este sentido, debe tomarse en cuenta que la actividad agrícola en el país es un “reservorio” de pobreza, en el sentido de que gran parte de los ocupados en ella (y sus dependientes) son pobres o apenas superan el umbral de pobreza, de manera que impactos negativos en ella redundarían inmediatamente en aumentos de la pobreza.

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 (gráfico 6), a pesar de los aumentos en la tasa de participación. Además, buena parte de los empleos generados han sido de alta productividad o formales (gráfico 8), a diferencia de otros países en que se han generado principalmente empleos informales.

**GRÁFICO 11**  
**COSTA RICA: INCIDENCIA DE LA POBREZA TOTAL Y EXTREMA, 1990-2008**  
*(Porcentajes de la población)*



Fuente: Estimación de los autores a partir de las encuestas de hogares (INEC).

En un sentido contrario a la reducción de la pobreza parece haberse orientado la conservadora política de fijación de salarios mínimos. 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 reducción en la incidencia de la pobreza en 2007 y la situación en 2008, por su parte, es resultado del elevado y sostenido crecimiento económico en el primero de esos años y los años previos, que afectó positivamente el empleo (especialmente el formal) y los ingresos laborales, pero también del fortalecimiento del régimen de pensiones no contributivas, programa social selectivo especialmente dirigido a los pobres al que se hará referencia más adelante.

## B. La distribución del ingreso entre los hogares

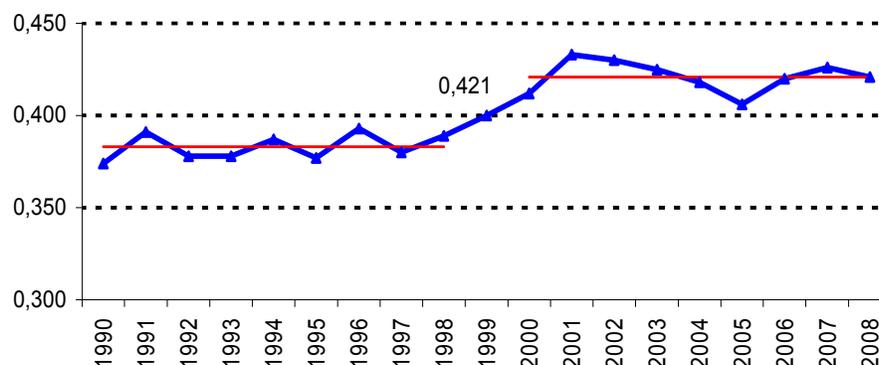
Las encuestas de hogares que se realizan en el país miden el ingreso familiar, conformado por los ingresos laborales más las transferencias y los ingresos de capital<sup>8</sup>. Los ingresos laborales son el principal componente del ingreso familiar, representando un 90% de ese ingreso en el período de estudio, aunque ha aumentado la importancia relativa de las transferencias y los ingresos de capital.

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), mientras que el per cápita lo hizo a 3% (3,7% incluyendo 2007), dando clara evidencia del papel que ha jugado la reducción en el tamaño de los hogares en la situación por persona.

<sup>8</sup> Las transferencias incluyen principalmente pensiones y jubilaciones, pero también becas, subsidios y otras transferencias. Los ingresos de capital, cuya medición se incorporó a partir de 1991, pero sigue siendo deficiente, incluyen intereses, alquileres, dividendos y otros ingresos de la propiedad.

Al utilizar el coeficiente de Gini como indicador de desigualdad (gráfico 12), luego de pocas variaciones con 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 en que asume un valor similar al de 1999, para luego volver a incrementarse en 2006 y 2007. No cabe duda que la desigualdad ha aumentado en el país, y los niveles prevalecientes en años recientes (promedio 0,421) son notablemente superiores a los observados en la década previa, aunque parece haberse alcanzado una estabilización.

**GRÁFICO 12**  
**COSTA RICA: EVOLUCIÓN DEL COEFICIENTE DE GINI, 1990-2008**



Fuente: Estimación de los autores a partir de las encuestas de hogares (INEC).

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, caracterizada por amplias brechas entre calificados con respecto a no calificados, y formales con respecto a informales. Al respecto, 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, las que han tenido efectos en el mercado laboral, en la medida que los procesos productivos se han vuelto un poco más intensivos en el uso de mano de obra calificada (véase, por ejemplo, Sánchez, 2004 y Sauma y Sánchez, 2004 o Sánchez y Sauma, 2006).

Con una perspectiva más amplia, tomando en cuenta los resultados de largo plazo sobre crecimiento económico, es claro entonces que los frutos de ese crecimiento no se han distribuido equitativamente entre todos los sectores de la población. Las explicaciones sobre este particular giran en torno a que 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).

## C. El sistema de protección social

Para el presente estudio se ha definido la protección social como *"la acción colectiva de proteger a la población de diferentes riesgos, la cual resulta de la imperiosa necesidad de neutralizar o reducir el impacto sobre los individuos, las familias, las comunidades y la sociedad en general, de determinados riesgos, como son la enfermedad, la vejez, la invalidez, el desempleo, y otros."* Desde esta perspectiva, se pueden diferenciar dos tipos de programas: i) los que preparan a las personas para enfrentar los riesgos futuros; y ii) los que buscan proteger contra/paliar los efectos de los riesgos presentes.

Vale resaltar que, a nivel general, Costa Rica es un país que presenta una situación social "muy satisfactoria" para su nivel de ingreso (medio). Por ejemplo, cuando se considera el Índice de Desarrollo

Humano estimado con valores para 2007 (PNUD, 2009), Costa Rica ocupa la posición 54 en desarrollo humano entre 182 países (con un índice de desarrollo humano alto de 0,854), 19 posiciones por encima de la que ocuparía si la clasificación se realizara utilizando el PIB por habitante. En parte, esto se refleja en un sistema de protección social bastante desarrollado en algunas áreas, especialmente en 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.

## 1. 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 recae sobre el 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 secundarios (consulta externa) y terciarios (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 Estado<sup>9</sup>. El aseguramiento de los trabajadores permite el acceso al sistema de sus dependientes. Es importante destacar tres situaciones particulares. Por una parte, los trabajadores independientes (cuenta propia) se pueden asegurar pagando las contribuciones obrero-patronales en una modalidad especial. Por otra parte, los pensionados de los diferentes regímenes de pensiones del país y sus dependientes se encuentran asegurados. Por último, la población en situación de pobreza se puede ver beneficiada por el denominado “seguro por cuenta del Estado”, en 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 los cuales un 40% son asegurados directos y otro 40% como indirectos (familiares de asegurados directos). Es importante que poco más de un 5% de la población total está asegurada por cuenta del Estado, por su condición de pobreza.

La condición de aseguramiento es menor entre la población nacida en el extranjero (inmigrantes). Por sexo se obtiene un resultado muy interesante, y es que el porcentaje de mujeres aseguradas es superior al de los hombres; sin embargo, hay diferencias en el tipo de aseguramiento, pues mientras en el caso de los hombres la mayoría son asegurados directos, en el de las mujeres sucede lo contrario.

La situación de aseguramiento de la población en general, está estrechamente relacionada con la situación laboral, que como se ha señalado, es la puerta de entrada al sistema. Cuando se considera la población ocupada, cerca de 80% están asegurados, la gran mayoría como asegurados directos (cerca de 70%), y cerca del 50% como asalariados. Como se esperaba, el aseguramiento directo es menor entre los ocupados del sector informal que entre los del formal.

El sistema de salud costarricense a cargo de la CCSS protege contra la enfermedad brindando los servicios médicos y medicamentos necesarios para la curación de las personas, lo cual beneficia tanto a los asegurados directos como a los familiares (y como se ha indicado, por diferentes mecanismos aún a los no asegurados). Además, en el caso de los asegurados directos, la institución realiza un pago a los enfermos/convalescientes mientras estén incapacitados para trabajar, equivalente a un 60% del ingreso sobre el cual cotizaron (las instituciones públicas y algunas empresas privadas otorgan a sus trabajadores el 40% adicional, lo que les garantiza el ingreso completo durante su incapacidad).

La protección contra la concreción del riesgo de enfermedad es muy importante en Costa Rica, pues reduce los factores de vulnerabilidad a la pobreza, ya que además de la atención de la enfermedad,

---

<sup>9</sup> En el caso de los asalariados, la contribución obrera es un 5,50% 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.

protege al menos parcialmente el ingreso de los trabajadores para que sigan aportando a los hogares. No obstante, como se ha indicado, solamente se protegen los ingresos de los cotizantes directos, lo cual pone en vulnerabilidad a aquellas mujeres ocupadas que no cotizan de forma directa porque aprovechan el aseguramiento familiar, pues en caso de enfermedad no reciben protección en lo que respecta a su ingreso.

## 2. Educación

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 de prácticamente el 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) reflejan que del total de niños y niñas que se matriculan en primaria (prácticamente el 100%), solamente un 92,2% logran culminar exitosamente el nivel educativo completo. Se estima además que los estudiantes que terminan la primaria (6 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 logran 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 completo de 5 años en educación académica o de 6 años en educación técnica, respectivamente<sup>10</sup>.

Estos resultados demuestran que el sistema educativo costarricense no está siendo exitoso en la preparación de la totalidad de los niños y niñas para enfrentar los riesgos futuros, garantizándoles 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) y les reduzcan la vulnerabilidad a la misma (si están fuera de ella).

Para tratar de reducir 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 Avancemos, que es un programa de transferencia monetaria condicionada. En el año 2009 el programa benefició a alrededor de 150.000 adolescentes y jóvenes, y tuvo un costo cercano a 100 millones de dólares (0,3% del PIB).

## 3. Pensiones contributivas

Costa Rica 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.

Las contribuciones difieren en los diferentes regímenes. En el caso de IVM, hasta 2009 los asalariados contribuían con un 2,50% de su salario, los patronos con un 4,75% de los salarios pagados a sus empleados, y el aporte estatal era de un 0,25% de los mismos. A partir del año 2010 rige un aumento en las cotizaciones, de 0,17 puntos porcentuales para los trabajadores y patronos, y de 0,16 puntos porcentuales para el aporte estatal, lo que incrementa en 0,50 puntos porcentuales la cotización total.

En todos los casos, los sistemas establecen el monto de la pensión de acuerdo con un número mínimo de cuotas aportadas, alguna restricción mínima de edad, así como el ingreso de referencia para

---

<sup>10</sup> Las cifras aquí presentadas son elaboradas por el Departamento de Análisis Estadístico del Ministerio de Educación Pública (MEP) y algunas de ellas han sido publicadas en (MEP, 2009).

el pago de las cuotas. En el caso de IVM, el monto de la pensión se calcula considerando los últimos 240 ingresos mensuales reportados por el trabajador para la cotización actualizados por inflación (con el índice de precios al consumidor), y usualmente equivale a entre un 43% y un 53% del último ingreso, dependiendo de la forma como evolucionaron los mismos. En los demás regímenes, generalmente vinculados a gremios o instituciones (magisterio, Poder Judicial, y otros), las condiciones en que se pensionan las personas son bastante más favorables (menor cantidad de cuotas, menor edad mínima, mayores montos de pensión, y otros).

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 para 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.

#### **4. 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 denominado 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 77.000 pensionados en la actualidad.

Como se indica en su reglamento, el RNC está dirigido a “los ciudadanos que, encontrándose en necesidad de amparo económico inmediato, no hayan cotizado para ninguno de los regímenes contributivos existentes, o no hayan cumplido con el número de cuotas reglamentarias ó plazos de espera requeridos en tales regímenes”. Si bien el programa fue creado en diciembre de 1974, es hasta el año 2006 en que comienza 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 (unos 35 dólares), a 35.000 colones (unos 70 dólares). Luego aumentó otra vez en junio de 2007 a 50.000 colones (cerca de 97 dólares), y a partir de marzo de 2008 a 57.500 colones (116 dólares en ese momento, 104 dólares al finalizar 2008).

En el año 2008 el RNC entregó un promedio de 77.000 pensiones mensuales, de las cuales prácticamente un 60% correspondían a adultos mayores, un 35% a pensiones de invalidez, y el resto a otros tipos (viudas desamparadas, menores huérfanos, y también indigentes). En el año 2008 el costo total del programa fue de poco más de 64.000 millones de colones (casi 122 millones de dólares 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) es responsable de la reducción de la pobreza total y extrema en prácticamente dos puntos porcentuales en cada caso (por ejemplo: Programa Estado de la Nación, 2009). No obstante, también se ha determinado que existen algunas filtraciones en el programa; esto es, que beneficia a personas que no se encuentran en situación de pobreza.

#### **5. Asistencia social y otros programas**

Además del RNC, en el país se ejecutan un número grande de programas que atienden a poblaciones específicas ante diferentes situaciones. Se trata tanto de programas que buscan paliar los efectos de los riesgos presentes, como de aquellos que preparan a las personas para enfrentar los riesgos futuros.

En general, estos programas van dirigidos a la población pobre, y entre los más importantes se encuentran los de apoyo a la educación (becas escolares, comedores escolares y transporte escolar —incluyendo el programa Avancemos, al que ya se hizo referencia—), así como 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, atención de adultos

mayores, apoyo a las micro y pequeñas empresas, el subsidio para la compra o construcción de vivienda (Bono Familiar de Vivienda), y otros.

Varios aspectos sobre estos programas han sido resaltados por la Contraloría General de la República (2006a, 2006b y 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 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.

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, pues actúan de forma poco coordinada.

Además del RNC, los programas más importantes del país en cuanto a magnitud del gasto en ellos y cobertura poblacional son: Bono Familiar de Vivienda, 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.

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.

## D. 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. En términos absolutos ascendió a 5.730 millones de dólares, lo que en términos per cápita representa 1.260 dólares.

Como promedio para 1990-2008, el gasto público en pensiones y asistencia social ha sido el más importante en términos relativos, con un 31,9% del gasto social; seguido por salud, con un 29,5%; y por educación, con un 27,4%. Menos importante porcentualmente es el gasto en vivienda y otros servicios comunitarios, con un 10,2%; y en otros servicios (recreativos, culturales y religiosos) con un 1%. Se debe destacar que en los últimos años un 80% del renglón de pensiones y asistencia social ha correspondido a pensiones, con lo que estas últimas representarían cerca de un 26% del gasto social total. Si se desagrega este último sector, salud resulta entonces el sector social más importante en términos de gasto, seguido de educación, y luego de pensiones, cada uno con más de una cuarta parte del total.

Como porcentaje del PIB el gasto público social pasó de representar cerca de un 15% a inicios de los años noventa, a cerca de un 18% a partir del año 2000, con un máximo en 2008 cuando, como se ha indicado, alcanzó un 19,3%. Con respecto al gasto público consolidado más bien se da la situación contraria; es decir, una reducción, al pasar de cerca de 39% del PIB a inicios de los años noventa, a alrededor de 36% del PIB en años más recientes, 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. Debe notarse, sin embargo, que de 2001 a 2005 mostró un estancamiento, y en 2006, pero especialmente en 2007 y 2008, un fuerte aumento (gráfico 13).

En términos *per cápita*, luego de una serie de fluctuaciones en los primeros años y de los valores máximos alcanzados en 1997, 1998 y 2001, a partir del año 2002 y hasta 2005 este gasto muestra una reducción sostenida (dado el estancamiento en el gasto total), pero luego comienza a crecer fuertemente, debido al aumento en el gasto total, alcanzando en 2008 el máximo acotado.

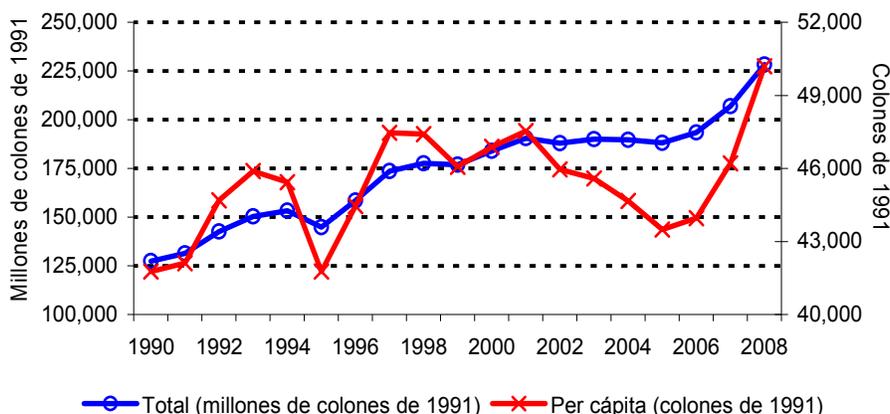
Cuando se compara el comportamiento de las tasas de crecimiento del gasto público social con las del PIB (véanse los gráficos 1 y 13), un aspecto interesante es que no puede afirmarse que el gasto público social se comporta procíclicamente, sino que más bien el mismo parece utilizarse como un factor de control fiscal aún en períodos de crecimiento económico. De las 19 variaciones en el PIB per cápita y el gasto público social per cápita entre 1990 y 2008, solamente 6 corresponden a un aumento simultáneo en ambas; 9 a un aumento del PIB per cápita y a una reducción en el gasto público social per cápita; y 4 a la situación contraria. Un ejemplo claro de esta situación son los años 2002-2005, en que a pesar del crecimiento de la producción, se contuvo el aumento del gasto social con fines fiscalistas.

## E. 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, han permitido que el país mantenga su posición en el contexto latinoamericano: bajos niveles de pobreza (insuficiencia de ingresos) y de desigualdad, 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 han 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 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 depende de la situación de estos últimos.

**GRÁFICO 13**  
**COSTA RICA: GASTO PÚBLICO SOCIAL TOTAL Y PER CÁPITA,**  
**EN TÉRMINOS REALES <sup>a</sup>, 1990-2008**



Fuente: estimación de los autores a partir de las cifras del Ministerio de Hacienda y el BCCR.

<sup>a</sup> Para expresarlo en términos reales, el gasto público social se deflacta con el índice de precios implícito en el gasto de consumo del gobierno general (1991 = 100).

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, 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.

## IV. Análisis de simulaciones de equilibrio general

Para comprender mejor la efectividad que las políticas públicas y de protección social podrían tener en aminorar los embates de choques externos como los identificados en el primer capítulo, se realizaron diversas simulaciones de equilibrio general por medio del MACEPES. Las fortalezas del modelo para dicho propósito se exponen en Cicowiez y Sánchez (2009b). Se toma como punto de referencia para la comparación de los resultados que generan las simulaciones, un escenario base que traza las principales tendencias y el comportamiento macroeconómico agregado de la economía costarricense del período 2002-2009, y luego las “proyecta” hasta 2015 sobre la base de diversos supuestos.

Los resultados del escenario base y las simulaciones generados con el MACEPES excluyen mediciones de pobreza y desigualdad en la distribución de los ingresos, al tratarse de un modelo macro que sólo capta la distribución del ingreso medio entre diferentes grupos de trabajadores y hogares. Como no se genera ningún cambio en la distribución del ingreso al interior de esos grupos, por medio del modelo no se pueden cuantificar cambios en la distribución total del ingreso, que son vitales para medir efectos en la pobreza. Para subsanar esta limitación, el MACEPES se combina con una metodología de microsimulaciones que mide como los cambios en el mercado laboral a nivel macro afectan la distribución total de los ingresos captada a nivel micro mediante una encuesta de hogares, y se determina como ello afecta la pobreza. Además, para realizar algunas de las simulaciones del MACEPES, se aplicaron inicialmente microsimulaciones de tipo aritmético, a fin de determinar cuánto cambiarían las transferencias totales a los grupos de hogares representados en el modelo, en respuesta a un cambio en las transferencias a ciertos hogares dentro de cada grupo o a trabajadores de cierto perfil que, en cualquiera de los dos casos, no están representados de manera explícita en el modelo. Cicowiez y Sánchez (2009c) explican la teoría que respalda a los dos tipos de microsimulaciones.

En el caso de Costa Rica, las microsimulaciones se implementaron con la EHPM del año 2008 —y no de 2002, el año base del MACEPES— aprovechando que fue la más reciente de la que se dispuso al elaborarse el presente estudio. Entonces, 2008 es el año base de las microsimulaciones, y como sólo se utiliza la EHPM de ese año, la medición de la pobreza y la desigualdad de los demás años posteriores del período de simulación (2009-2015) se realiza imputándole a dicha encuesta los cambios de la estructura del mercado laboral de cada año, vistos con respecto a la estructura del mercado laboral de 2008.

### A. Calibración

Mediante el proceso de calibración se nutrió de datos al MACEPES para solucionarlo computacionalmente —en GAMS—. Por ser un modelo de EGC de tipo dinámico-recursivo, la calibración requirió de datos tanto para el año base del modelo (2002), como para los años

subsiguientes para los cuales se soluciona y se establecen vínculos intertemporales a fin de generar el escenario base. La solución del año base provee la estructura contable y los parámetros estructurales del modelo, a partir de los datos de una Matriz de Contabilidad Social (MCS).

Para la calibración del MACEPES con datos costarricenses se utilizó una MCS de 2002, cuya construcción se documenta en Sánchez (2006). Esta posee una amplia desagregación de actividades y productos (bienes y servicios); específicamente, 41 y 78, respectivamente. Sin embargo, se debieron hacer los siguientes ajustes para adaptarla a los requerimientos contables del MACEPES, entre otros cambios menores:

1) La dimensión “urbano–rural” de la clasificación de los hogares se amplió para incorporar la de nivel del ingreso, pasándose así a tener cuatro tipos de hogares representativos: urbanos, de menores y de mayores ingresos; y rurales, también de menores y de mayores ingresos. Los hogares de menores ingresos pertenecen a los dos primeros quintiles de la distribución del ingreso familiar. Para realizar esta desagregación se reestimó la estructura de consumo final de los hogares, que en la MCS original se basa en datos de cuentas nacionales. Con este propósito se usaron proporciones tomadas de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos (ENIG) de 2004. Esta reestimación y la desagregación de las transferencias factoriales e institucionales se explican en detalle en secciones 1 y 2 del anexo 1.

2) Se reemplazó el uso de la categoría ocupacional (asalariado versus no asalariado), como uno de los criterios de desagregación del factor trabajo, por una definición de formalidad (formal versus informal)<sup>11</sup>. El procedimiento se basó en la definición más tradicional de la OIT, que se detalló en el acápite 2.1 (véase también la sección 3 del anexo 1).

3) Una de las adaptaciones más importantes fue la contabilidad explícita de la generación y la distribución de las contribuciones obrero-patronales a la seguridad social, que no suele hacerse en una MCS típica. Se creó una cuenta para registrar las contribuciones, así como otra para representar a la institución que las administra y que por medio de ellas financia el gasto en la seguridad social —en el caso costarricense, la CCSS— siguiendo los pasos destacados en la sección 4 del anexo 1.

Adaptada la MCS original de 2002 para calibrar el MACEPES, se completó el resto de la base de datos del modelo siguiendo el manual del usuario de Cicowiez y Sánchez (2009a). Los datos de empleo sectorial y desempleo total por tipo de factor de 2002 y del crecimiento promedio anual de la población —total y económicamente activa— en 2002-2008 provienen de la EHPM. El parámetro que mide la 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 la EHPM de 1990-1991 y 1995-1996<sup>12</sup>. Diversa información macroeconómica (proporciones del PIB del déficit en cuenta corriente y fiscal y la inversión; crecimiento del PIB real a precios básicos y del consumo público real; nivel y crecimiento de la IED neta) del período 2002-2009 fue obtenida del BCCR<sup>13</sup>. La tasa de depreciación del capital (en torno a 10% anual) se computó con base en datos de acervo de capital fijo bruto y neto, en millones de colones de 1991, que produjo 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 computó identificando cómo cambió la composición histórica de la inversión por sector de destino entre 1985 y 1995, usando

<sup>11</sup> El nivel de calificación (calificados versus no calificados) y el sexo (hombre versus mujer) son los otros dos criterios de desagregación del factor trabajo. Se considera para la parte de modelado que un trabajador calificado es aquel que aprobó 9 o más años de educación formal —a diferencia de la definición usada en el acápite 2.1 (11 o más años de educación formal)—.

<sup>12</sup> El empleo en el segmento informal aumentó en 10.185 y 9.465 trabajadores en las situaciones recesiones de 1991 y 1996, respectivamente. Estos “nuevos informales” representaron 2,01% y 1,67% de los ocupados informales en 1991 y 1996, respectivamente. Esto es, en promedio, 1,84%, de tal forma que se supuso que el parámetro de movilidad debía ser en torno a 0,0184 denotando una movilidad al sector informal sumamente baja por cada trabajador que deja de ser empleado en el sector formal.

<sup>13</sup> En todos los casos, los valores observados de 2009 corresponden a las proyecciones del BCCR a julio de 2009.

los únicos datos disponibles del BCCR para tales efectos. La tasa neta de retorno del capital (12%) es la que utiliza 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), con base en una serie de datos del BCCR del período 1984-2008<sup>14</sup>. Todas las demás elasticidades del modelo (sustitución en el consumo y la producción, ingreso-gasto y productividad de los factores con respecto al comercio internacional), además del parámetro *Frish* del sistema lineal de gasto del modelo, provienen de las estimaciones documentadas en Sánchez (2004).

## B. Escenario base: 2002-2015

Incorporada la información anterior, y realizada la calibración y solucionado el modelo, se generó el escenario base, imponiéndole la condición de que el PIB real a precios básicos mostrara el crecimiento observado entre 2002 y 2009, según lo reportado por el BCCR (con las proyecciones a julio de 2009). Para el período 2010-2014 se usan las proyecciones de crecimiento de la *World Economic Outlook Database* del FMI a abril de 2009, según las cuales el PIB real crecería 2,1%, 3,5%, 4,5%, 5,2% y 5,2%, respectivamente. Por falta de una proyección para el año 2015, se supuso que la economía crecería un 6%. Se trata, entonces, de un escenario que supone una recuperación gradual pero importante de la producción.

Las reglas de cierre macroeconómico utilizadas en la generación del escenario base son las siguientes, siguiendo las opciones planteadas en Cicowiez y Sánchez (2009b). El tipo de cambio real equilibra el sector externo, es decir, elimina los desequilibrios de la cuenta corriente de la balanza de pagos<sup>15</sup>. Los flujos de capital pueden variar, pero la IED y el ahorro externo como porcentaje del PIB son variables dadas, que solo varían al ritmo de una trayectoria impuesta de manera exógena. Esto último permite reproducir el déficit de la cuenta corriente en proporción a la producción observado en 2002-2009. Un supuesto similar se sigue con respecto a la proporción del déficit fiscal en el PIB, a la cual se le impone la trayectoria observada entre 2002 y 2009. En la medida que varía el ahorro (negativo) del gobierno —es decir, el déficit mismo— en términos absolutos, para mantener la relación déficit/PIB evolucionando según la trayectoria dada, se ajustan los ingresos tributarios mediante cambios en la tasa del impuesto indirecto a las actividades productivas. Ambos desbalances como proporción del PIB se reducen proporcionalmente al ritmo que se recupera la economía en 2010-2015. El gasto de consumo final del gobierno y de la institución de seguridad social (salud, básicamente), por otra parte, evoluciona al ritmo observado en 2002-2009 y posteriormente lo hace siguiendo al nivel de actividad (es decir, se vuelve procíclico). El balance —o diferencia entre ingresos y gastos— de la institución de seguridad social se determina por medio de su ahorro, al mismo tiempo que también se mantienen fijas las tasas de las contribuciones a la seguridad social y las transferencias entre esta institución y el gobierno. Por último, a la inversión como porcentaje del PIB se le impone el comportamiento observado en 2002-2009, y luego se mantiene la proporción observada en esos años hasta 2015. Para hacer eso posible, la demanda de bienes de inversión se ajusta, y las propensiones marginales a ahorrar de los hogares y las empresas varían a fin de que el ahorro se equipare con la inversión, es decir, el ahorro está determinado por el lado de la inversión.

El escenario base generó tendencias bastante plausibles para la economía costarricense; es decir, las tendencias de los principales agregados macro en el MACEPES son bastante cercanas a las observadas (véase el gráfico 14). Las principales desviaciones se pueden explicar de manera sencilla. En el caso de las exportaciones, en particular, pero también en el de las importaciones, aunque en

---

<sup>14</sup> Se incluyeron 25 observaciones una vez ajustados los puntos extremos. Los resultados detallados de estas estimaciones están disponibles si son solicitados a los autores.

<sup>15</sup> En el MACEPES, el tipo de cambio real establece la relación entre el tipo de cambio “nominal” (o precio de los bienes/servicios transables) y el índice de precios de los bienes/servicios no transables. Nótese que el tipo de cambio “nominal” siempre está expresado en términos reales con respecto al índice general de precios (o numerario) del modelo.

menor medida, afecta que debido a falta de información detallada el escenario base no incluye una actualización —exógena— de los precios mundiales por producto, y de los aranceles a las importaciones por producto en el caso de las segundas. Por la regla de cierre del sector externo, que está más en línea con el régimen de tipo de cambio de flotación entre bandas prevaleciente, no se impuso una actualización exógena del tipo de cambio que permitiera reproducir las ya eliminadas minidevaluaciones que en su momento favorecieron a las exportaciones, como se explicó en el primer capítulo. Como se impone la tasa de crecimiento del PIB real a precios básicos, el consumo privado aumenta por encima de la tendencia observada para compensar la subestimación de las exportaciones. En términos generales, sin embargo, el MACEPES reproduce de forma bastante satisfactoria el comportamiento agregado de la economía en el período 2002-2009.

Los resultados del mercado laboral también son bastante plausibles, con algunas particularidades que se pueden explicar. En la generación del escenario base se usan datos observados del número de ocupados solo para el año base (2002). Por otra parte, al modelo se le impone el crecimiento promedio —y anual— de la PEA para todo el período (2002-2015). La demanda de trabajadores y la tasa de desempleo —del sector formal— son variables computadas de manera endógena. Aun así, y a pesar de la serie de supuestos restrictivos del modelo, la tasa de desempleo generada en el escenario base —e implícitamente, también, el nivel de empleo y la PEA— muestra una tendencia muy cercana a la observada en la realidad, como se aprecia en el gráfico 15. 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%) o en una situación de “cuasi pleno empleo” para los trabajadores del sector formal. Como lo explican Cicowicz y Sánchez (2009b), en una situación de este tipo la curva de oferta de trabajadores formales se vuelve vertical de forma que el segmento del mercado laboral formal pasa a funcionar prácticamente como siempre lo hace el segmento del mercado laboral informal: es decir, el equilibrio ocurre por medio del salario promedio<sup>16</sup>. La implicación de esto es que, como se verá más adelante en los resultados del análisis de las simulaciones, los cambios del mercado laboral ocurren más por el lado del ingreso laboral que por el del empleo.

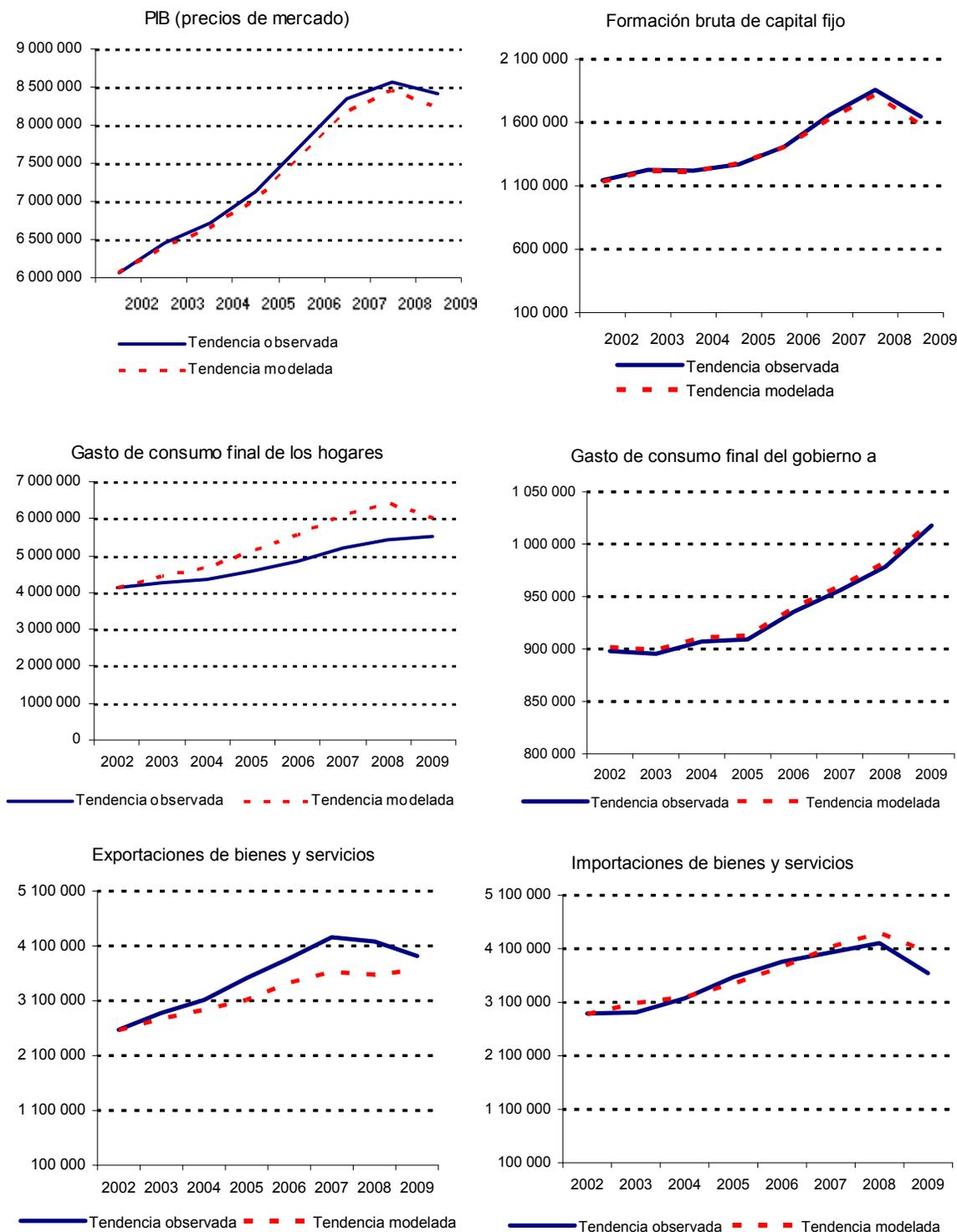
La supuesta recuperación de la producción en el escenario base, se traduce en un aumento importante del empleo, y los ingresos laborales no solo suben en términos absolutos sino que gradualmente se distribuyen más equitativamente según el coeficiente de Gini (véase el cuadro 3)<sup>17</sup>. Ello se refleja en una reducción significativa de la pobreza, que en términos de su incidencia total pasa de afectar casi a un 21% de la población en 2008 a 11,7% en 2015. Obviamente, las cifras a partir de 2009 no son proyecciones de pobreza y desigualdad: se trata simplemente de estimaciones basadas en los cambios simulados en el mercado laboral a nivel macro y micro. De esta forma, de acuerdo con los resultados detallados de las microsimulaciones, la reducción de la pobreza se explica más que todo por los cambios en la estructura de las remuneraciones y la remuneración promedio (véase el cuadro A2.1 del anexo 2). Esta última, en particular, reduce la pobreza de sobremanera en la medida que aumenta en respuesta al crecimiento de la producción imputado. Los resultados detallados del mercado laboral generados por el MACEPES, por su parte, indican que, mientras el empleo crece relativamente más para los trabajadores calificados, las remuneraciones promedio evolucionan de manera más favorable para los no calificados, y ese cambio es el que más influye en la mejoría de la distribución del ingreso.

---

<sup>16</sup> Alternativamente, cuando la tasa de desempleo está muy por encima de la mínima, los trabajadores demandan mayores salarios a medida que su nivel de desempleo es menor (es decir, la curva de oferta del factor tiene pendiente positiva). Mientras no se alcance la tasa de desempleo mínima, la tasa de desempleo es la variable de ajuste del mercado del factor, manteniendo el salario promedio (real) del factor constante.

<sup>17</sup> El empleo aumenta en el año 2009 —“el de crisis”— por dos razones asociadas con el funcionamiento del modelo. Primera, como la tasa de desempleo es lo suficientemente baja como para que el ajuste del mercado laboral opere por el lado de los salarios, hay una caída de los ingresos laborales que promueve la contratación en algunos sectores (véase el cuadro 3). Segunda, como se imponen trayectorias para el déficit fiscal y el de cuenta corriente como porcentaje del PIB, para mantenerlas en 2009 debe haber, respectivamente, un aumento del gasto del gobierno y una apreciación del tipo de cambio real. Esto tiene como resultado que deba haber una mayor contratación en sectores públicos y en algunos de exportación.

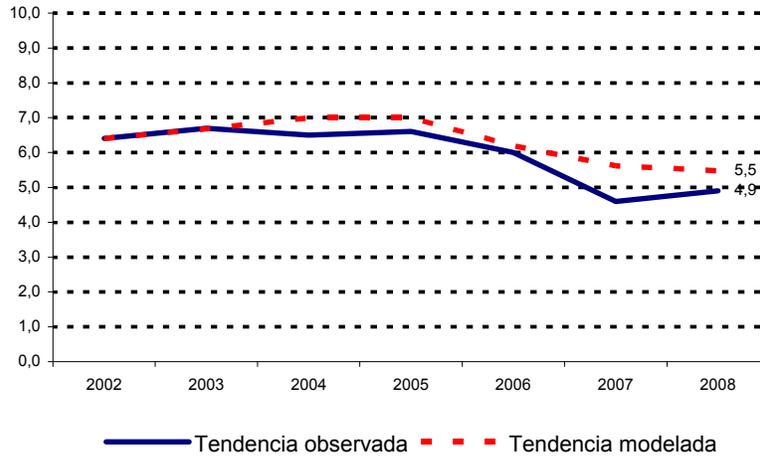
**GRÁFICO 14**  
**COSTA RICA: TENDENCIA OBSERVADA Y MODELADA DE LOS PRINCIPALES**  
**AGREGADOS MACRO, 2002-2009**  
*(Millones de colones de 2002)*



Fuente: BCCR para las tendencias observadas y MACEPES de Costa Rica para las simuladas.

<sup>a</sup> El gasto de consumo final del gobierno incluye a la institución de seguridad social.

**GRÁFICO 15**  
**COSTA RICA: TENDENCIA OBSERVADA Y MODELADA DE LA TASA DE**  
**DESEMPLEO ABIERTO, 2002-2008**  
*(Porcentajes de la PEA)*



Fuente: INEC para la tendencia observada y MACEPES de Costa Rica para la simulada.

**CUADRO 3**  
**COSTA RICA: EVOLUCIÓN DEL EMPLEO, LOS INGRESOS LABORALES, LA POBREZA**  
**Y LA DESIGUALDAD EN EL ESCENARIO BASE, 2008-2015**

|                                                    | 2008      | 2009      | 2010      | 2011      | 2012      | 2013      | 2014      | 2015      |
|----------------------------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Empleo (ocupados)                                  | 1 957 708 | 2 006 458 | 2 035 649 | 2 072 748 | 2 115 371 | 2 163 562 | 2 215 801 | 2 274 756 |
| Ingreso laboral promedio <sup>a</sup>              | 239 984   | 239 763   | 242 083   | 247 164   | 254 820   | 265 000   | 276 767   | 291 963   |
| Pobreza total <sup>b</sup>                         | 20,7      | 20,1      | 19,5      | 18,1      | 16,5      | 14,9      | 13,2      | 11,7      |
| Pobreza extrema <sup>b</sup>                       | 4,3       | 4,1       | 4,1       | 3,8       | 3,6       | 3,2       | 3,0       | 2,7       |
| Pobreza extrema-línea internacional <sup>b,c</sup> | 1,7       | 1,6       | 1,6       | 1,6       | 1,4       | 1,3       | 1,1       | 1,0       |
| Gini – ing. laboral                                | 0,461     | 0,458     | 0,456     | 0,451     | 0,447     | 0,442     | 0,438     | 0,434     |
| Gini – ing. fam. per cápita                        | 0,497     | 0,493     | 0,490     | 0,484     | 0,478     | 0,470     | 0,463     | 0,455     |

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

<sup>a</sup> En éste como en los cuadros subsiguientes en los que se presenta, el ingreso laboral promedio es mensual, no incluye las contribuciones a la seguridad social y se expresa en términos reales por haberse elegido el índice de precios al consumidor como el índice general de precios (o numerario) del MACEPES.

<sup>b</sup> La incidencia de la pobreza se mide como porcentaje de la población.

<sup>c</sup> La línea internacional es de \$1,25 diarios a poder de paridad adquisitivo.

## C. Análisis de las simulaciones

A continuación se analizan las simulaciones de cinco tipos de choques externos y, seguidamente, algunas políticas públicas y de protección social, incluyendo su combinación con los choques externos para determinar qué tan efectivas pueden ser en aliviar los impactos desfavorables, particularmente en términos de la pobreza. Los cambios simulados —mediante diferentes parámetros e instrumentos de política del MACEPES— se aplican para el período 2010-2012, pero también se reportan resultados para 2013-2015 con el propósito de analizar la forma como, en los casos relevantes, se “reajusta” la economía y evoluciona la pobreza una vez superado el choque externo o haberse dejado de simular

una política. Los resultados de las simulaciones se representan y analizan como desviaciones promedio —porcentuales o absolutas, según sea el caso— con respecto al escenario base, por períodos, como se muestra en el cuadro 4. En el caso del PIB y sus componentes por el lado del gasto, los cambios reportados son todos para la denominación de esas variables en términos reales —o a precios constantes—, como es la práctica en un análisis de equilibrio general. Los resultados detallados más relevantes del mercado laboral para seis categorías de trabajadores (hombres versus mujeres, formales versus informales y calificados versus no calificados), así como el impacto secuencial de los cambios en el mercado laboral sobre la pobreza y la desigualdad —según las microsimulaciones— se presentan en los cuadros A2.1 y A2.2 del anexo 2, respectivamente.

Para implementar las simulaciones se debieron cambiar algunas de las reglas de cierre macroeconómico del escenario base de las que se hizo referencia. Por ejemplo, para medir mejor los efectos en las finanzas del gobierno, se pasó a suponer en todos los casos que el déficit (o ahorro negativo del gobierno) puede variar tanto en términos absolutos como relativos al PIB, y no hay ninguna variación deliberada de las tasas impositivas para generar ingresos, es decir, el ajuste del balance corriente del gobierno ocurre por el lado del ahorro. El consumo del gobierno deja de crecer a una tasa dada; así, con una sola excepción, más bien permanece fijo como porcentaje del PIB. En otras palabras, el consumo del gobierno se vuelve procíclico de tal forma que una eventual caída del nivel de actividad como resultado de un choque externo adverso, por ejemplo, lo afecta —e implícitamente se reduce una parte del gasto social—. La excepción se presenta con el consumo del gobierno en educación cuando se simula una fijación del mismo —en términos per cápita— en los niveles del escenario base, como se explica más adelante. El consumo de la institución de seguridad social tampoco evoluciona a una tasa de crecimiento dada en las simulaciones, sino que más bien se convierte en la variable de ajuste del balance de dicha institución —fijándose, como contrapunto, el ahorro de dicha institución— para mantener el modelo debidamente determinado<sup>18</sup>. Las excepciones a esta regla se dan en simulaciones en las que se impone una fijación del consumo final de la institución de seguridad social, financiándolo mediante las transferencias con el gobierno —las cuales se convierten en la variable de ajuste del balance de dicha institución, como se explica más adelante—. Sin excepción, el ahorro externo y la inversión dejan de suponerse fijos como proporción del PIB. Para mantener el modelo debidamente determinado, respectivamente se fijan los flujos de capital y la propensión marginal a ahorrar de los hogares y las empresas. A continuación se analizan los principales resultados.

## 1. Choques externos

Se simularon los siguientes choques externos con respecto al escenario base durante 2010-2012:

- Sim 1: reducción de 50% anual en el precio mundial de los principales productos exportados.
  - *Sim 1a*: solo en el precio mundial del café y el banano.
  - *Sim 1b*: solo en el precio mundial de la piña y las flores.
- Sim 2: aumento de 50% anual en el precio mundial de principales productos alimenticios.
- Sim 3: aumento de 50% anual en el precio mundial del petróleo.
- Sim 4: reducción de 50% anual en los flujos de capital, excluyendo la IED.
- Sim 5: reducción de 50% anual en las remesas desde el resto del mundo.

En el primer choque (Sim 1), los productos exportados afectados son: banano, piña, flores, pescado (fresco y refrigerado), crustáceos y otros productos marinos, café oro y lo producido por los regímenes especiales de exportación. Se trata de productos que en el año base del MACEPES abarcan poco más de la mitad de las exportaciones costarricenses.

---

<sup>18</sup> El cambio significa que, con un ahorro fijo, la institución de seguridad social no tiene un acceso ilimitado a recursos (ahorro) para financiarse. Eventualmente, tendría que reducir su consumo final en salud si genera ingresos insuficientes, con las excepciones que se comentan.

**CUADRO 4**  
**COSTA RICA: PRINCIPALES RESULTADOS MACROECONÓMICOS, DEL MERCADO LABORAL, LA POBREZA Y LA DISTRIBUCIÓN**  
**DEL INGRESO EN LAS SIMULACIONES DE CHOQUES EXTERNOS, 2010-2015**  
*(Variación con respecto al escenario base, promedios por periodos)<sup>a</sup>*

|                                                    | Sim 1     |           | Sim 2     |           | Sim 3     |           | Sim 4     |           | Sim 5     |           |       |       |
|----------------------------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-------|-------|
|                                                    | 2010-2012 | 2013-2015 | 2010-2012 | 2013-2015 | 2010-2012 | 2013-2015 | 2010-2012 | 2013-2015 | 2010-2012 | 2013-2015 |       |       |
|                                                    | (a)       | (b)       |           |           |           |           |           |           |           |           |       |       |
| Tipo de cambio real                                | 16,8      | (3,0)     | (1,0)     | 2,2       | -3,0      | 0,3       | 1,0       | -0,6      | 9,9       | -0,6      | 3,0   | -0,6  |
| Formación bruta de capital fijo <sup>b</sup>       | 2,3       | (-1,4)    | (-0,6)    | 0,4       | 0,2       | 0,1       | 0,0       | 0,0       | -25,3     | -3,6      | -0,9  | -0,1  |
| Consumo de los hogares <sup>b</sup>                | -7,6      | (-2,4)    | (-1,0)    | 0,2       | 0,0       | 0,0       | -2,3      | 0,0       | -3,6      | -6,1      | -2,0  | -0,2  |
| Consumo del gobierno <sup>b</sup>                  | -3,9      | (-1,2)    | (-0,5)    | -0,2      | -0,3      | 0,1       | -0,9      | -0,1      | -1,0      | -3,1      | 0,4   | -0,1  |
| Consumo de la institución de la seg.               | -7,4      | (-1,7)    | (-0,7)    | -0,6      | -0,5      | 0,0       | -0,7      | 0,0       | -3,5      | -6,5      | 0,0   | -0,2  |
| Exportaciones <sup>b</sup>                         | -13,5     | (1,5)     | (0,6)     | -4,1      | -0,2      | -0,2      | 1,5       | 0,3       | 3,0       | -5,4      | 1,4   | 0,1   |
| Importaciones <sup>b</sup>                         | -15,5     | (-1,9)    | (-0,8)    | -3,6      | 0,1       | -0,1      | -1,3      | 0,3       | -7,8      | -4,5      | -1,5  | 0,1   |
| PIB a precios de mercado <sup>b</sup>              | -3,9      | (-0,6)    | (-0,2)    | 0,1       | -0,1      | 0,0       | -0,5      | 0,0       | -2,7      | -5,6      | -0,2  | -0,2  |
| Ingreso del gobierno                               | 0,2       | (-1,5)    | (-0,6)    | 0,7       | -1,5      | 0,2       | 5,7       | -0,4      | -1,6      | -4,2      | -0,5  | -0,3  |
| Gasto del gobierno                                 | -5,5      | (-1,7)    | (-0,7)    | 0,0       | -0,1      | 0,0       | -1,4      | 0,0       | -2,3      | -3,7      | -0,1  | -0,1  |
| Déficit fiscal/PIB                                 | -0,3      | (0,8)     | (0,2)     | -0,1      | 0,1       | 0,0       | -0,5      | 0,0       | 0,0       | 0,1       | 0,0   | 0,0   |
| Déficit cuenta corriente/PIB                       | 1,1       | (5,2)     | (2,3)     | 0,1       | -0,1      | 0,0       | 0,1       | 0,0       | -5,8      | 0,2       | 0,1   | 0,0   |
| Empleo                                             | -1,8      | (-0,4)    | (-0,1)    | 0,1       | -0,2      | 0,0       | -0,5      | 0,0       | -0,7      | -2,0      | 0,0   | -0,1  |
| Ingreso laboral promedio                           | -6,6      | (-2,8)    | (-0,2)    | 0,8       | 0,6       | 0,0       | -2,5      | 0,0       | -6,0      | -7,7      | -0,5  | -0,2  |
| Ingreso hogares urbanos de menores                 | -8,3      | (-2,7)    | (-1,1)    | 0,1       | 0,0       | 0,0       | -2,8      | 0,0       | -3,7      | -5,6      | -1,3  | -0,1  |
| Ingreso hogares urbanos de mayores                 | -8,1      | (-2,3)    | (-1,0)    | 0,1       | -0,3      | 0,0       | -2,6      | 0,0       | -3,1      | -5,8      | -2,2  | -0,2  |
| Ingreso hogares rurales de menores                 | -9,1      | (-3,4)    | (-1,5)    | 0,3       | 0,6       | 0,0       | -3,1      | 0,0       | -5,9      | -6,8      | -0,4  | -0,2  |
| Ingreso hogares rurales de mayores                 | -8,4      | (-2,9)    | (-1,2)    | 0,3       | 0,2       | 0,0       | -2,8      | 0,0       | -4,9      | -6,9      | -2,6  | -0,2  |
| Pobreza total <sup>d</sup>                         | 3,9       | (1,4)     | (0,6)     | -0,2      | -0,3      | 0,0       | 1,1       | 0,0       | 3,8       | 3,0       | 0,2   | 0,1   |
| Pobreza extrema <sup>d</sup>                       | 0,9       | (0,3)     | (0,1)     | -0,1      | 0,0       | 0,0       | 0,2       | 0,0       | 0,8       | 0,7       | 0,1   | 0,0   |
| Pobreza extrema - línea internacional <sup>d</sup> | 0,5       | (0,1)     | (0,0)     | 0,0       | 0,0       | 0,0       | 0,1       | 0,0       | 0,4       | 0,4       | 0,0   | 0,0   |
| Gini - ingreso laboral                             | 0,002     | (0,003)   | (0,001)   | -0,001    | -0,001    | 0,000     | 0,003     | 0,000     | 0,008     | 0,007     | 0,000 | 0,000 |
| Gini - ingreso familiar per cápita                 | 0,004     | (0,004)   | (0,002)   | -0,001    | -0,002    | 0,000     | 0,003     | 0,000     | 0,010     | 0,009     | 0,000 | 0,000 |

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

<sup>a</sup> 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.

<sup>b</sup> Variable denominada en términos reales en millones de colones de 2002.

<sup>c</sup> Incluye únicamente al consumo en salud.

<sup>d</sup> Incidencia como porcentaje de la población. La línea internacional que define la extrema internacional es de \$1,25 diario a poder de paridad adquisitivo.

Debido al choque de precios simulado, las exportaciones reales de los productos afectados caen en un 22% anual en 2010-2012. Las exportaciones totales disminuyen en un 13,5% en el mismo trienio y no se recuperan posteriormente para terminar cayendo en torno a 4% anual, en promedio, hasta el año 2015. Con la caída de precios y la merma en la producción exportadora inicialmente genera un déficit comercial que se corrige por medio de una depreciación cambiaria —para mantener el nivel inicial de ahorro externo—. Ello, a su vez, desincentiva a las importaciones aun más de lo que caen las exportaciones por el choque de precios. Debido a ello, se reduce el consumo privado, que solo se recupera de manera modesta al final del período. Con la caída del producto, como se explica adelante, también hay una reducción del consumo público: 4% y 5% anual en educación y salud, respectivamente. Ello se traduce en una reducción del déficit fiscal (o ahorro negativo del gobierno) en términos absolutos, que permite “liberar” ahorro para financiar la inversión que sube poco más de 2% durante el choque y 0,4% después. La inversión crece en sectores como minería y manufacturas que abastecen al mercado interno, y que están débilmente encadenamientos con los sectores exportadores afectados. Si bien ello se ve reflejado en el producto sectorial, y a pesar de que se reducen las importaciones, pesa más la reducción de las exportaciones y el consumo privado, dando como resultado que el PIB real se reduzca casi un 4% anual en 2010-2012 —y un 2% anual en todo el período—.

El modesto dinamismo del mercado interno industrial —y del consumo de los hogares hacia el final del período— le genera al gobierno cierto rédito tributario, que aunado a la caída de su consumo se traduce en una reducción del déficit fiscal. Por el contrario, hay un aumento del déficit en la cuenta corriente con respecto al PIB en torno a 1 punto porcentual en 2010-2012, debido al resultado en el comercio internacional.

El empleo cae casi a la mitad de lo que lo hace la producción al contraerse el nivel de actividad en los sectores exportadores afectados. El auge de los sectores industriales abastecedores del mercado interno promueve el empleo en el sector informal, pero no compensan la caída del empleo formal en los sectores exportadores, principalmente de las mujeres (cuadro A2.1). El incremento en el desempleo total es coherente con una reducción importante en el ingreso laboral promedio, de casi 7% anual en 2010-2012. En este sentido, los trabajadores no calificados son los más afectados, principalmente los hombres en el segmento formal. Estos resultados del mercado laboral se ven reflejados en una reducción del ingreso de los hogares, principalmente de menores ingresos en las zonas rurales donde más se contrae la actividad exportadora agrícola y agroindustrial. Como resultado, aumenta la pobreza total y la extrema (nacional) casi en 4 y 1 puntos porcentuales, respectivamente, entre 2010 y 2012 (cuadro A2.2). Además, la distribución del ingreso familiar per cápita se vuelve un poco más desigual. Transcurrido el choque de precios, el empleo total evoluciona al mismo ritmo tenue al que se recupera la producción. Se revierte de manera modesta la informalidad que había ocasionado el choque de precios y hay un incremento del ingreso laboral promedio de casi 1% por año. El incremento supera al promedio para los trabajadores informales por la mayor flexibilidad de sus salarios en el mercado laboral. Los mayores ingresos laborales se traducen en un aumento del ingreso de los hogares, principalmente en beneficio de los rurales donde más prevalece la informalidad. Aun así, solo hay una caída muy pequeña de la pobreza y el cambio en las remuneraciones relativas únicamente ocasiona una reducción casi imperceptible en la desigualdad.

La disminución generalizada en los principales productos de exportación simulada sucedería en la realidad como resultado de una recesión o crisis económica mundial severa, que contraiga fuertemente la demanda mundial deprimiendo la mayoría de los precios mundiales, quizás de mayor envergadura que la que acontece desde finales de 2008. Costa Rica se ha visto afectada por reducciones importantes en el precio de uno o a lo sumo dos o tres de sus principales productos de exportación a la vez. Como se explicó al inicio del presente estudio, las exportaciones tradicionales (café, banano, carne y azúcar) no han crecido significativamente en los últimos años, y han mostrado aumentos y caídas en períodos muy cortos de tiempo, en función principalmente de los precios internacionales. Ello no ha afectado de sobremanera a la producción, a pesar del alto valor agregado nacional que generan las exportaciones tradicionales, debido a la diversificación de las exportaciones. Cuando se realiza la misma simulación (Sim 1) pero solo para una caída del precio internacional del café y el banano (*Sim 1a*), los principales productos de exportación tradicional, se observa que los impactos son menores (cuadro 4), pero con cambios mayores si se compara

con la situación donde se reducen a la mitad únicamente los precios mundiales de la piña y las flores (*Sim 1b*), 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 en 2010-2012, como se indicó, en las dos simulaciones complementarias la disminución es de 0,6% y 0,2% anual, respectivamente. Por ser sumamente bajas, estas caídas del PIB vienen a demostrar 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, principalmente la mayor creación de empleo, los efectos adversos en el mercado laboral de la reducción en el precio del banano y el café se traducen en un aumento importante de la pobreza total (1,4 puntos porcentuales). La pobreza total crece menos de la mitad (0,6 puntos porcentuales) cuando el choque de precios afecta a los no tradicionales, y no se observan cambios importantes en la pobreza extrema. Como se verá, esta descomposición de la primera simulación resulta de utilidad para comprender con mayor precisión el efecto compensador que pueden tener ciertas medidas públicas enfocadas a aminorar el impacto adverso de una caída en los precios de exportación.

Otro choque externo que afectó a la economía costarricense es el incremento en el precio mundial de los alimentos en 2007-2008. Mediante la segunda simulación (*Sim 2*) se estimó la forma como un aumento de 50% anual del precio mundial de los productos alimenticios puede afectar a la economía costarricense. Los productos alimenticios afectados en la simulación incluyen los productos de consumo básico que representan 18% del consumo total de los hogares en el año base del MACEPES: frijol, arroz, leche, huevos, carnes, frutas, aceites, productos lácteos, azúcar, y productos de molinería y panadería<sup>19</sup>. Con pocas excepciones (trigo, maíz, frijol y arroz), Costa Rica es un exportador neto de estos productos.

El aumento de los precios mundiales promueve las exportaciones de alimentos y la inversión en los sectores que los producen, acarreando una reasignación de recursos desde otros sectores exportadores que se vuelven relativamente menos rentables —inmersos en una apreciación cambiaria, como se explica a continuación—. Ello viene en detrimento del empleo de trabajadores calificados del sector formal y de su remuneración (principalmente mujeres), así como de las exportaciones reales que caen 0,2% en el período. En términos de su valor corriente —o “nominal” si se quiere—, las importaciones de los alimentos se vuelven más onerosas, generándose inicialmente una caída de su demanda y, en consecuencia, un desbalance externo. Este último se corrige mediante una apreciación cambiaria que promueve las importaciones de bienes sustitutos de los alimentos afectados. Así, las importaciones reales caen una vez superado el choque de precios. Las importaciones y la actividad económica en los sectores exportadores de alimentos evitan que se reduzca el consumo privado. Sin embargo, por el efecto en el empleo acotado, a pesar de un leve aumento del ingreso laboral, disminuye el ingreso de los hogares urbanos, principalmente de mayores ingresos. Ello repercute en el ingreso tributario, pero el déficit fiscal como porcentaje del PIB prácticamente no cambia debido a una leve reducción del gasto. Las contribuciones a la seguridad social de los trabajadores calificados se reducen, afectándose el gasto de seguridad social en salud. Las caídas del consumo público y de las exportaciones producen una muy pequeña reducción del PIB (0,1% anual), sin efectos adicionales transcurrido el choque.

También hay sectores ganadores. El empleo se reduce en términos generales, pero con cambios sumamente pequeños. Sin embargo, los sectores exportadores de alimentos, que ven su rentabilidad incrementada, terminan pagando un mayor ingreso laboral, principalmente en beneficio de los hombres no calificados, y en el sector informal. Como resultado de ello, aumentan los ingresos de los hogares rurales, principalmente de menores ingresos, pero ello se traduce en una reducción casi imperceptible de la pobreza total y de la desigualdad. Asimismo, la desigualdad no presenta ninguna mejoría importante.

Otro tipo de choque externo que ha golpeado de alguna manera a la economía costarricense lo ocasionan las subidas en el precio del petróleo (crudo y refinado), principalmente cuando son abruptas. Las crisis económicas en los años setenta e inicios de los ochenta estuvieron asociadas con ese tipo de choque externo, entre otros. Desaceleraciones del crecimiento más recientes también pudieron haber estado vinculadas con el comportamiento de dicho precio, de acuerdo con los

---

<sup>19</sup> El trigo es parte del grupo de “otros productos agrícolas” en el modelo. Como este grupo incluye una serie de otros productos que no son de consumo básico, el precio del trigo no se ve afectado en la simulación.

resultados que se comentan a continuación. La vulnerabilidad se debe al carácter de importador neto de petróleo que tiene Costa Rica. Según las Naciones Unidas (2007: recuadro I.4), por medio de simulaciones de equilibrio general para 6 países en desarrollo, los países importadores netos de petróleo pudieron haber tenido una producción mayor entre 2002 y 2008, de no haber sido por el significativo ascenso mostrado por el precio del petróleo. Para determinar con mayor precisión la forma como el precio del petróleo afecta a la economía y la pobreza de los costarricenses, en particular, se analizaron los resultados de una subida del 50% anual en dicho precio (Sim 3)<sup>20</sup>.

El impacto inmediato del aumento de precios simulado es una reducción de las importaciones reales de “combustibles y sustancias químicas básicas”, en torno al 10% anual —que se mantiene en 0,6% anual después del choque—. Al depender varios sectores de dichas importaciones, hay una caída en la inversión y en el nivel de actividad de ellos, ocasionando también una merma en las compras de otras materias primas importadas. Las importaciones reales se reducen en un 1,3% anual —recuperándose con mucha moderación con posterioridad al choque—. Por el efecto precio, como es de esperar, en términos de su valor corriente —o “nominal” si se quiere— más bien aumentan. La reducción del nivel de actividad en diversas industrias, principalmente de metales básicos y fabricación de productos metálicos, así como en las de elaboración del papel y derivados, se ven altamente afectadas, con lo cual caen sus exportaciones notablemente. El desbalance externo resultante se corrige mediante una depreciación del tipo de cambio de 1% anual, que de paso beneficia la rentabilidad de algunas exportaciones. Así, en términos reales, las exportaciones se incrementan poco más de lo que se reducen las importaciones. El PIB termina contrayéndose un 0,5% anual en 2010-2012, de forma que el déficit en la cuenta corriente como proporción del PIB más bien presenta un aumento marginal, coherente con la depreciación cambiaria. La caída de las importaciones y de la actividad económica en general se ve reflejada en una reducción del consumo final de los hogares (2,3% anual).

En el caso del consumo final de las instituciones públicas, que cae poco menos de un 1% anual en el mismo trienio, el resultado se explica más por la disminución en la rentabilidad de los sectores de no transables que ocasiona la depreciación cambiaria, de forma que se ve reducida la oferta de tales servicios y la demanda. El gasto en educación y salud del gobierno cae en poco menos del 1% anual. En el caso de la seguridad social, una leve reducción de las contribuciones repercute en su gasto en salud. Una pequeña caída en el gasto del gobierno (0,1% anual), en menor medida, y un aumento en la recaudación tributaria proveniente de las actividades que incrementan sus exportaciones, principalmente, tienen como resultado una reducción del déficit fiscal de medio punto porcentual del PIB. Después de 2012, la economía converge a los niveles del escenario base, dándose un ajuste macroeconómico bastante tenue.

Realmente no sorprende que el impacto del choque del precio del petróleo simulado sea tan pequeño. De acuerdo con las estadísticas financieras del FMI, el precio del petróleo creció en promedio un 25,6% anual entre 2002 y agosto de 2008. En ese lapso —incluyendo todo 2008—, la economía creció en un 5,6% anual. Si bien pudo haber crecido más sin el choque del precio del petróleo, evidentemente el choque no fue un factor importante de desaceleración del nivel de actividad económica.

En los años del choque simulado, el empleo evoluciona exactamente al ritmo de la producción, aunque en términos relativos son los trabajadores “formales calificados” los más afectados, principalmente las mujeres. Al tiempo que se da la depreciación cambiaria y aumenta el desempleo, hay una caída de 2,5% anual en el ingreso laboral promedio. Con todo ello menguan los ingresos de los hogares en torno a un 3% anual. Como resultado de ello, principalmente de la disminución del ingreso laboral, la pobreza total se incrementa en torno a un punto porcentual, mientras que a nivel de la pobreza extrema solo hay una subida marginal. La desigualdad presenta un incremento sumamente pequeño, explicado por los cambios en las remuneraciones relativas —en detrimento de los hombres no calificados del sector informal— (cuadro A2.4 y cuadro A2.2 del anexo 2).

---

<sup>20</sup> Por falta de desagregación sectorial en la MCS —y el modelo—, el choque simulado afecta a los precios mundiales de todos los “combustibles y sustancias químicas básicas”. Para este grupo de productos, el país sigue siendo un importador neto por el peso que tienen los combustibles importados y sus derivados. Las exportaciones solo representan 9,5% de las importaciones de acuerdo con la MCS.

Pasando a otro choque externo, el país también se ha visto afectado por la entrada y salida de flujos de capital especulativo. Como se explicó, por ejemplo, la liberalización del tipo de cambio en 1992, que se dio en un entorno económico nacional desfavorable —incluyendo elevadas tasas de interés—, se caracterizó por el ingreso de capital privado de corto plazo, llevando a una apreciación del colón. Como resultado de la crisis económica mundial reciente, es posible que haya una reducción del ritmo de entrada que habían venido mostrando los flujos de capital, a medida que se ha restringido el crédito a nivel mundial y los inversionistas internacionales han buscado recuperar su liquidez. Para comprender los efectos de una salida de capitales —el equivalente a una desaceleración en el ritmo de entrada de los mismos—, en una cuarta simulación (Sim 4) se reducen a la mitad los flujos de capital en 2010-2012.

Mediante esta simulación, queda palpado el impacto directo de los flujos de capital sobre el tipo de cambio real. Se genera una depreciación cambiaria marcada del 10% anual en 2010-2012, con una apreciación muy moderada cuando los flujos de capital convergen a los niveles del escenario base después de 2012. En el primer trienio, hay un aumento de las exportaciones del 3% anual, mientras las importaciones caen casi un 8% anual, reduciéndose el déficit en cuenta corriente en 6 puntos porcentuales del PIB<sup>21</sup>. La cuenta corriente vuelve a ser tan deficitaria como en el escenario base en 2013-2015 ya que las exportaciones se contraen más que las importaciones al no darse más la depreciación.

La depreciación inicial afecta de sobremanera a las actividades de no transables, principalmente a la construcción. Las importaciones de maquinaria y equipo caen en un 23% anual en 2010-2012, mucho más que las importaciones de otros bienes. Asimismo, el consumo intermedio y la producción de la construcción se comprimen casi un 25% anual en el mismo trienio. Obviamente, por los vínculos productivos de la construcción con el resto de la economía, también se contrae el nivel de actividad en sectores industriales y los servicios, dándose una caída significativa en el nivel de inversión del 25% anual en el trienio inicial, que incluso se mantiene en un 3,6% anual posteriormente. 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 sus ingresos bajan, se traduce en una caída del consumo privado. Tanto los ingresos como el gasto del gobierno se ven reducidos en magnitudes no muy distantes una de la otra, 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 salud, se ve recortado. El gobierno disminuye su consumo en educación y salud en torno a un 2% y 3,5% anual en 2010-2012 y 2013-2015, respectivamente. En el caso de la institución de seguridad social, que consume servicios de salud, estos cambios prácticamente se duplican.

En términos generales, hay una caída del PIB de casi 3% anual en 2010-2012. Al contraerse la inversión de manera significativa, se reduce también de manera sustancial el stock de capital, de forma que el consumo y las exportaciones muestran caídas marcadas en los últimos tres años. La seguridad social es la más afectada. El PIB termina reduciéndose prácticamente el doble (5,6% anual) que en trienio inicial, indicando que una salida masiva de flujos de capital puede golpear a la economía costarricense de manera considerable, en el corto y el mediano plazo.

El empleo se contrae menos que la producción en la medida que los sectores exportadores, beneficiados con la depreciación, no expulsan trabajadores en el primer trienio. Sin embargo, por la contracción de la producción no transable, incluyendo la del sector público, los “formales” se desemplean en mayor cantidad, principalmente los calificados, con efectos similares para hombres y mujeres. La depreciación y el efecto en el empleo son coherentes con una caída del ingreso laboral promedio de más de un 6% anual en todo el período. Los hombres no calificados del sector informal son los más afectados por el ajuste salarial más flexible al que se exponen, pero como caen los salarios para todos los trabajadores en magnitudes importantes, solo se percibe un incremento muy pequeño en la desigualdad. En cambio, la incidencia de la pobreza total aumenta en promedio casi 4 puntos porcentuales durante 2010-2012 y 3 puntos porcentuales en el trienio ulterior. La pobreza extrema

<sup>21</sup> De hecho, entre 2011 y 2012 se genera un superávit cercano a un 2% del PIB.

(nacional), sube casi un punto porcentual anual en todo el período. Estos efectos se explican principalmente por los cambios en la estructura de los ingresos laborales —el pequeño aumento en la desigualdad— y especialmente en la caída del ingreso laboral promedio.

Por último, las remesas que envían los emigrantes costarricenses que trabajan en el exterior gradualmente también se convierten en un factor exógeno que puede llegar a tener repercusiones importantes para la economía costarricense. Esto por cuanto han venido mostrando un comportamiento creciente en los últimos años, como se indicó en el primer capítulo, llegando a representar un 2,7% del PIB en 2007.

Investigaciones del BCCR (Chávez Ramírez y Rojas Leiva, 2003 y Chávez Ramírez, 2008) han determinado que las remesas se utilizan en gran parte para cubrir necesidades de consumo, alimento y vivienda, aunque entre el 10% y el 15% se destina a la inversión y el ahorro. Como resultado de la crisis económica mundial, y la desaceleración del crecimiento económico y el mayor desempleo en niveles record en los Estados Unidos de América, se espera que haya una reducción importante de las remesas (como se comenzó a manifestar en 2008). Para Costa Rica, sin embargo, el impacto podría ser modesto en la medida que las remesas, a pesar de su crecimiento, siguen siendo relativamente pequeñas con respecto al tamaño de la economía, principalmente en términos netos —así como en términos de lo que podrían llegar a representar—, si se toma en cuenta el peso que tienen en otros países de la región<sup>22</sup>.

Esto se comprueba mediante una quinta simulación (Sim 5) en la que se reducen las remesas del exterior en un 50% anual. Se encuentra que el PIB real cae marginalmente (0,2% anual), a pesar de que hay una pequeña depreciación del tipo de cambio real del 3% anual en 2010-2012 que aumenta las exportaciones y desincentiva las importaciones en similar magnitud —dejando prácticamente inalterado el déficit en cuenta corriente como porcentaje del PIB—. La caída del PIB se ve explicada más que todo por una reducción del consumo privado y una menor inversión como consecuencia de un también menor nivel de ahorro privado. Vale la pena resaltar que el consumo público —total y social— no se reduce inicialmente, al simularse la disminución de las remesas y que, a pesar de una modesta reducción de los ingresos, el impacto fiscal no es importante. La reducción del consumo —incluso levemente para el sector público— y la disponibilidad relativamente más reducida del stock de capital repercuten en una caída pequeña del PIB real entre 2013 y 2015. Además del tamaño de las remesas, el uso de ellas —principalmente en el consumo— podría también explicar la débil repercusión que una variación abrupta de ellas tiene en Costa Rica.

A una conclusión similar llega Sánchez (2009) —también, usando un modelo de EGC— para El Salvador y Honduras, países donde las remesas, a pesar del gran peso que tienen como proporción del PIB, se destinan en gran medida al consumo final y en mucho menor medida a la inversión —directamente o canalizando ahorro—, mostrando así encadenamientos productivos débiles con respecto a la economía en su conjunto.

Se registra un aumento insignificante en la pobreza total y extrema que, indudablemente, se debe más que todo a la caída de los ingresos familiares causada por la disminución de las remesas. Los efectos en el mercado laboral son realmente pequeños y en términos de la desigualdad tampoco hay cambios que analizar. Cabe resaltar que la reducción del ingreso familiar afecta mucho más a los hogares de mayores ingresos, que en el caso de Costa Rica también son los principales receptores de las remesas y ello se traduce en un menor nivel de ahorro como se indicó<sup>23</sup>. Ello también explica por qué, a pesar de la reducción de los ingresos familiares, los cambios en la pobreza son de escasa magnitud.

En resumen, 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

---

<sup>22</sup> Según el reporte en Chávez Ramírez (2008), las remesas han llegado a representar los siguientes porcentajes del PIB en América Latina y el Caribe: 43% en Guyana, 35% en Haití, 25% en Honduras, 18% en Jamaica, 18% en El Salvador, 17% en Nicaragua y 12% en Guatemala.

<sup>23</sup> De acuerdo con los datos de la EHPM de 2007, por ejemplo, mientras los hogares de menores ingresos según la definición usada en este estudio recibieron únicamente 9,8% y 6% de las remesas totales en las áreas urbanas y rurales, respectivamente, los de mayores ingresos recibieron 57,5% y 26,7%, respectivamente.

los principales bienes de exportación y una salida masiva de capitales. En ambos casos, la producción se reduce entre un 3% y un 4% anual, mientras que la pobreza total sube aproximadamente 4 puntos porcentuales, sin observarse efectos importantes en términos de una mayor informalidad en el mercado laboral. Ambos, sin lugar a duda, son choques externos que típicamente reflejan los efectos de una economía mundial en recesión o crisis, como ha sucedido desde finales de 2008. Es sumamente relevante, por lo tanto, identificar las políticas públicas que podrían aminorar, y mejor aún, compensar a cabalidad los efectos adversos en la producción y la pobreza. Más adelante se analizan en detalle algunas políticas públicas que tendrían efectividad anticíclica —aunque con poco “estímulo” económico— y viabilidad macroeconómica durante episodios en los que el país es golpeado por los dos tipos de choques. Por otra parte, se ha determinado que los aumentos en los precios del petróleo y los alimentos así como una caída de las remesas no generan efectos adversos de consideración en la producción y la pobreza. Por esta razón, no se analizan las políticas públicas que podrían aminorar los efectos de estos otros choques —con dos excepciones en el caso del aumento en el precio del petróleo—, como se comenta más adelante.

## **2. Política pública y protección social: estrujamiento de la inversión y alivio de la pobreza**

Como se explicó en el capítulo I, la situación fiscal por muchos años mostró ser deficitaria. Después de un episodio de mejoramiento desde el año 2002, donde incluso se registra un superávit después del pago de intereses en 2007-2008, los efectos de la crisis económica actual llevan nuevamente a observar signos de deterioro. En este contexto, el marco de acción para las políticas públicas y la protección social que se orienten a aliviar el impacto de choques externos, y de la crisis económica como tal, es limitado en el corto plazo, y posiblemente lo será también el mediano plazo con una recuperación económica lenta.

Cualquier política pública de carácter social requiere de financiamiento para ser implementada. En la coyuntura actual de restricción de crédito en los mercados internacionales, la movilización de ahorro doméstico se presenta como la opción de financiamiento disponible para el gobierno. En un contexto de crisis donde aumenta el desempleo y caen los ingresos, es más difícil pensar en incrementos de impuestos, aunque evidentemente deberían seguir aunándose esfuerzos para hacer más efectiva la recaudación<sup>24</sup>. En las simulaciones realizadas, la movilización de ahorro privado doméstico para financiar la cuenta corriente del gobierno limita los recursos disponibles para financiar la inversión. Este “estrujamiento” de la inversión y el impacto que la política pública de carácter social que lo genera tiene sobre la pobreza, se captaron por medio de simulaciones de política para el período 2010-2012, divididas en dos grupos.

Mediante el primer grupo se analizó el impacto de subsidios al consumo de combustible (dos simulaciones), transferencias a los hogares (dos simulaciones), y un subsidio de desempleo. Estas primeras simulaciones se listan a continuación:

- Sim 6: otorgamiento de un subsidio del 50% al precio de consumo final de petróleo (refinado).
- Sim 7: otorgamiento de un subsidio del 50% al precio del consumo intermedio de petróleo (sin refinar y refinado).
- Sim 8: aumento de 28% y 19% en las transferencias del gobierno a los hogares de menores ingresos en las áreas urbanas y rurales, respectivamente.
- Sim 9: 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.

---

<sup>24</sup> Esta realidad de la economía costarricense es coherente con los cierres macroeconómicos del MACEPES que se usaron en las simulaciones. Como se indicó, el balance corriente del gobierno se ajusta por el lado del ahorro mientras que las tasas impositivas están dadas. Por otra parte, el ahorro externo está fijado en los valores del escenario base. Entonces, una caída del ahorro del gobierno —el equivalente a un aumento del déficit fiscal— solo puede financiarse movilizando ahorro privado doméstico.

- Sim 10: otorgamiento de un subsidio temporal al desempleo de 33% por trabajador no calificado desocupado en condición de pobreza.

Para estas primeras simulaciones de política, se analizan aquí solo los principales resultados del período 2010-2012, aunque los resultados detallados también se incluyen en el cuadro A2.3 del anexo 2. Merece la pena hacer tres comentarios antes de entrar al análisis.

Primero, como se indicó, el aumento en el precio del petróleo simulado no figura dentro de los principales choques que más podrían afectar la producción y la pobreza. Ciertamente, como se vio, se trata de un choque externo que podría generarle a Costa Rica algunos impactos importantes. Sin embargo, las primeras dos simulaciones de política se generaron con el propósito de comprender las consecuencias de implementar una política de subsidios a los precios, en este caso en respuesta a un petróleo más oneroso<sup>25</sup>.

Segundo, a nivel del modelo MACEPES, las dos simulaciones de transferencias del gobierno a los hogares son exactamente iguales, con la única diferencia de que varía el porcentaje de cambio. Este último se determina por medio de las microsimulaciones aritméticas de las que se hizo acotación al inicio de este capítulo. En ambos casos se utiliza la EHPM de 2008 para implementarlas. En el primero (Sim 8) se imputa a nivel micro una transferencia de 25 dólares por niño/niña en edad de asistir a la educación primaria viviendo en situación de pobreza<sup>26</sup>. En el segundo (Sim 9) se otorga una transferencia de 67 dólares 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<sup>27</sup>. Las dos microsimulaciones aritméticas tienen dos utilidades. Por una parte, permiten determinar el cambio porcentual de las transferencias a los cuatro grupos de hogares representados en el MACEPES, que se utiliza para generar la simulación de los efectos de equilibrio general de la transferencia. Por otra parte, miden el impacto directo de la transferencia sobre la pobreza. Como se verá, el efecto directo puede ser intensificado o compensado parcialmente por los efectos de equilibrio general en el mercado de trabajo. Para efectos de la presentación y el análisis de los resultados a continuación, y tomando en consideración la forma como se determina el porcentaje de cambio de las transferencias que se imputa en el MACEPES, la primera simulación de transferencias del gobierno se asocia con la educación mientras la segunda con una pensión no contributiva a adultos mayores. En ambos casos se trata de simulaciones de amplia validez en el ámbito de la protección social costarricense como se expuso en un capítulo anterior. En el caso de la transferencia asociada con la educación, subyace la siguiente idea. Cuando acontece un choque externo con impactos socio-económicos adversos, muchos padres viviendo en hogares en condición de pobreza tienden a dejar de enviar a sus hijos a la escuela, y muchos de estos niños se incorporan al mercado laboral para generarle al hogar algún ingreso adicional. La simulación supone que el otorgamiento de la transferencia puede revertir este proceso mediante una reducción de la pobreza. Sin embargo, por el tipo de modelado macro-micro realizado, no se puede hacer valer la condicionalidad de la asistencia escolar. El margen de incidencia de una transferencia asociada con una pensión contributiva es mucho menor, como se indicará, por la amplia cobertura existente, pero no deja de ser interesante su análisis.

Tercero, la última simulación de política listada también implica realizar una microsimulación aritmética. Se toma la EHPM de 2008 y se imputa un subsidio temporal al desempleo de 67 dólares por trabajador no calificado desocupado que vive en condición de pobreza. Se desprenden de este procedimiento dos resultados: 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

<sup>25</sup> Se generaron también simulaciones enfocadas a compensar los efectos adversos de un aumento en los precios de los alimentos, pero sus resultados no se reportan por haberse determinado que dicho aumento de precios no genera repercusiones notables en la economía y la pobreza, como se explicó. Los autores ponen a disposición los resultados de esas otras simulaciones.

<sup>26</sup> El monto de la transferencia se determina con base en las estimaciones de Sauma (2005, 2006a, 2006b).

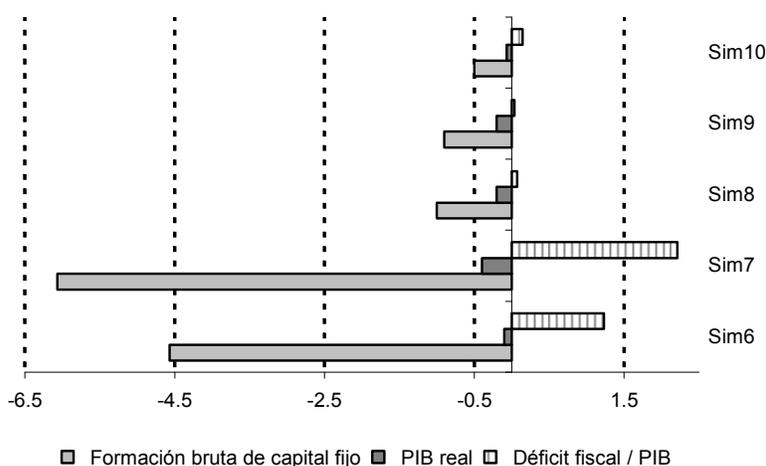
<sup>27</sup> Para esta simulación y la siguiente (Sim 10), el monto de la transferencia corresponde al 60% de la mediana de los salarios promedio mensuales de los ocupados de 20-60 años no calificados de 12 países latinoamericanos de acuerdo con las estimaciones de Sauma (2005, 2006a, 2006b).

por cada individuo desempleado. Este porcentaje es equivalente a la “tasa de reemplazo” en el MACEPES; es decir, a la proporción del salario del trabajador desempleado que el gobierno estaría dispuesto a cubrir temporalmente. La microsimulación aritmética arrojó que el porcentaje debía ser 33% por trabajador no calificado desocupado en condición de pobreza. Este subsidio se imputa en el MACEPES como un gasto del gobierno que incrementa el ingreso total de los cuatro grupos de hogares dependiendo de su dotación de trabajadores no calificados formales<sup>28</sup>. La simulación no incluye a los trabajadores calificados del sector formal ya que se supone que les cuesta menos volver a emplearse.

Las simulaciones de política del segundo grupo del que se hizo mención se analizan en el acápite siguiente por ser de una naturaleza diferente. Se trata de cambios en alguna de las reglas de cierre del modelo que, por sí solos, no generan resultados con respecto al escenario base. Sin embargo, el análisis de estas simulaciones de política es interesante cuando se combinan con los choques externos, como se verá más adelante.

Pasando al análisis de los principales resultados de las primeras cinco simulaciones de política, primeramente se observa un deterioro fiscal en los primeros tres años, ya sea porque caen los ingresos tributarios (principalmente con el subsidio al precio del petróleo) o porque aumenta el gasto (principalmente con el subsidio de desempleo). En consecuencia, el déficit fiscal aumenta como porcentaje del PIB y su financiamiento restringe la inversión, reflejándose en una leve caída de la producción (véase el gráfico 16). Estos efectos son particularmente importantes en los casos de los subsidios al precio del petróleo (Sim 6 y Sim 7), principalmente si la política beneficia al consumidor y al productor, debido a la caída vertiginosa del ingreso del gobierno. En estas dos simulaciones el déficit fiscal se incrementa en más de 1 y 2 puntos porcentuales del PIB, respectivamente. Por el efecto en la inversión, que acarrea una disminución del stock de capital, la producción continúa su caída en el trienio ulterior, aunque las finanzas públicas retoman su estado del escenario base (véase el gráfico A2.1 del anexo 2).

**GRÁFICO 16**  
**COSTA RICA: EFECTOS MACROECONÓMICOS SOBRESALIENTES**  
**EN LAS SIMULACIONES DE POLÍTICA, 2010-2012**  
*(Variación con respecto al escenario base)<sup>a</sup>*



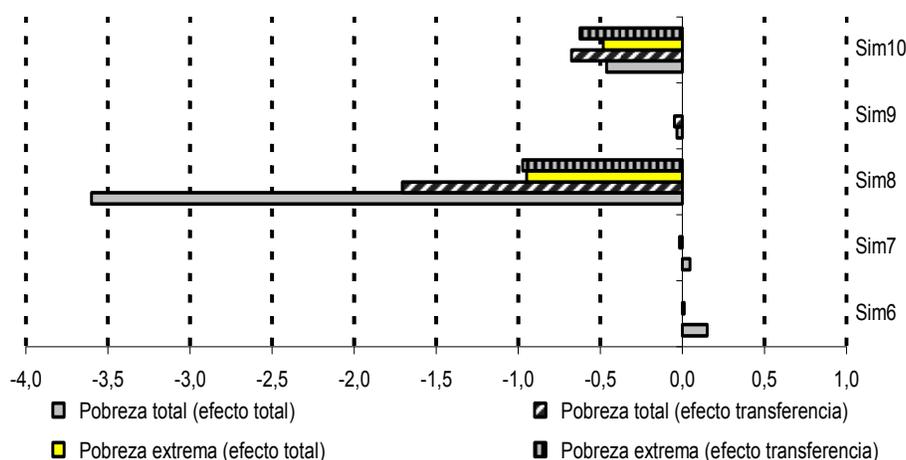
Fuente: MACEPES de Costa Rica.

<sup>a</sup> La definición de las simulaciones se presenta en el texto. La variación con respecto al escenario base es porcentual, excepto para el déficit fiscal para el cual se expresa en puntos porcentuales del PIB.

<sup>28</sup> Recuérdese que solo trabajadores del sector formal pueden estar desempleados en el MACEPES, y que el segmento “informal” del mercado de trabajo siempre está en equilibrio por la flexibilidad de sus salarios.

En términos generales, por el modesto impacto agregado en la inversión y la producción, con las excepciones señaladas, hay caídas pequeñas en el empleo y los ingresos laborales —así como su distribución— que no merece la pena analizar (cuadro A2.3). En la práctica, políticas como las simuladas se justificarían si a pesar del costo fiscal y el desincentivo productivo que acarrearán, muestran ser efectivas en la reducción de la pobreza. En términos de esta última, los resultados de las simulaciones son más notables (véase el gráfico 17). Las transferencias directas a los hogares incluyendo al subsidio de desempleo acarrearán 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 directo en los ingresos de los hogares termina explicando gran parte de la reducción de la pobreza total y extrema. 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 tienen en el mercado de trabajo.

**GRÁFICO 17**  
**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)<sup>a</sup>*



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

<sup>a</sup> 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.

La transferencia asociada con la educación se presenta como la política más efectiva en el sentido de que reduce la pobreza total y extrema en 3,6 y casi 1 puntos porcentuales anuales, respectivamente. Además, el costo fiscal y productivo de la política es sumamente 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 de financiar el programa Avancemos en el 2009 (0,3% del PIB). Se trata de una medida que tiene efectos de equilibrio general en el mercado de trabajo que se traducen en un cambio redistributivo a nivel de los ingresos laborales, que repercute de manera favorable en la pobreza<sup>29</sup>. El subsidio de desempleo también reduce la pobreza de manera directa —casi medio punto porcentual—, acarrearando un costo fiscal y productivo de igual manera razonable, pero sin cambios notables en la desigualdad.

La transferencia asociada con los adultos mayores únicamente genera una reducción casi imperceptible de la pobreza total. Sin embargo, como se destacó en el capítulo III, debe tomarse en cuenta que en el año 2008 el RNC beneficiaba aproximadamente a 46.200 adultos mayores. Se estima que el RNC ha resultado en una reducción de casi 2 puntos porcentuales en la pobreza (Programa

<sup>29</sup> Mientras la transferencia no genera cambios distributivos de importancia, los efectos de equilibrio general en el mercado de trabajo por el lado de los ingresos laborales, resultan en una reducción del coeficiente de Gini de esos ingresos de 0,461 a 0,434 entre 2010 y 2012.

Estado de la Nación, 2009). Como esta población beneficiada de adultos mayores ya registra la pensión no contributiva en la EHPM de 2008, entonces la simulación está considerando solamente el impacto de la ampliación de la cobertura existente.

Cabe destacar que esta ampliación en la cobertura tendría un costo productivo y fiscal casi idéntico al de la transferencia asociada con la educación que, como se vio, sería mucho más efectiva en reducir la pobreza<sup>30</sup>.

Por último, el subsidio al precio del petróleo sería la política menos recomendada. No solo es altamente onerosa para el fisco sino que, al no privar una transferencia directa y limitarse la producción por medio del estrujamiento de la inversión, más bien conlleva un pequeño aumento de la pobreza total.

No se puede dejar de considerar el efecto que tendría en la pobreza una eliminación abrupta de las políticas públicas simuladas. Como se indicó, la disminución del stock de capital después de 2012 impide una recuperación de la inversión y la producción (gráfico A2.1). A raíz de ello, puede haber un aumento en la pobreza; sin embargo, el efecto sería pequeño en el caso de las políticas públicas que muestran la mayor efectividad en la reducción de la pobreza (Sim 8 y Sim 10). En cualquier caso, lo recomendable es reducir las transferencias de manera gradual si la situación fiscal es apremiante. Si la recuperación económica es lo suficientemente fuerte para generarle al fisco recursos frescos, las transferencias deberían ir eliminándose solo en proporción al número de hogares beneficiarios que dejan de pertenecer al grupo de pobres.

### 3. Efectividad anticíclica de las políticas ante choques externos

La efectividad de las políticas públicas y de protección social para aminorar los efectos adversos de los choques externos se analiza de dos formas. En primer lugar, se determina hasta qué punto las dos políticas recomendadas con anterioridad —de acuerdo con lo concluido para las simulaciones Sim 8 y Sim 10— permitirían compensar los efectos de la caída del precio de los principales bienes de exportación (Sim 1) y de una salida masiva de capitales (Sim 4), los principales choques externos. En segundo lugar, al simular ambos choques externos se reportó una caída notable del consumo público en educación y salud (incluyendo aquí a la institución de seguridad social), que bien podría significar un retroceso en términos del desarrollo social. Con base en esto, se generaron nuevas simulaciones de política, aplicando simplemente un cambio de alguna regla de cierre del modelo, con el propósito de hacer la política de consumo público social anticíclica y combinarla con los dos choques externos más importantes. Se analizan, entonces, las siguientes simulaciones adicionales:

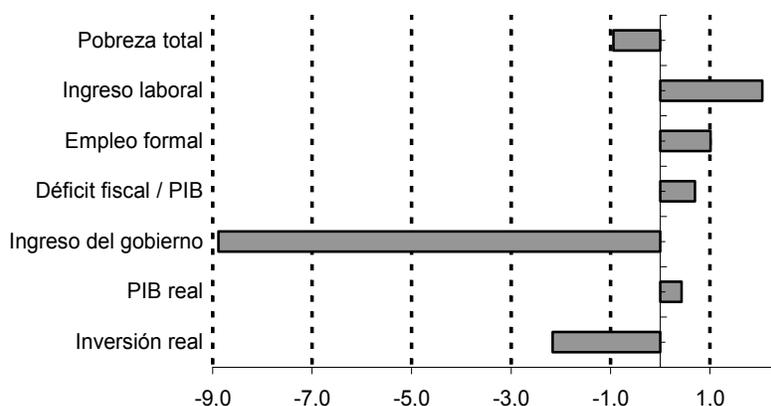
- Sim 11: Sim 1 combinada con Sim 8.
  - *Sim 11a: Sim 1a* (café y banano) combinada con Sim 8.
  - *Sim 11b: Sim 1b* (piña y flores) combinada con Sim 8.
- Sim 12: Sim 1 combinada con Sim 10.
- Sim 13: Sim 1 combinada con una fijación del consumo final de la seguridad social —en los valores del escenario base, financiándolo mediante transferencias del gobierno—.
- Sim 14: Sim 13 combinada con una disminución de un 50% anual en la tasa de contribución a la seguridad social del patrono.
- Sim 15: Sim 1 combinada con una fijación del consumo final del gobierno en educación, en términos reales y per cápita —en los valores del escenario base—.
- Sim 16: Sim 4 combinada con Sim 8.
- Sim 17: Sim 4 combinada con Sim 10.
- Sim 18: Sim 4 combinada con una fijación del consumo final de la seguridad social —en los valores del escenario base, financiándolo mediante transferencias del gobierno—.

<sup>30</sup> Estos hallazgos no cambian incluso si la transferencia —que se imputa mediante la microsimulación aritmética— es de 116 dólares por adulto mayor meta, que es más o menos equivalente a la otorgada desde marzo del año 2008, como se explicó en el capítulo III. La única diferencia notable es que la pobreza total cae 0,08 puntos y la pobreza extrema disminuye 0,02 puntos porcentuales. Evidentemente, los resultados siguen siendo de poca magnitud.

- Sim 19: Sim 18 combinada con una disminución de un 50% anual en la tasa de contribución a la seguridad social del patrono.
- Sim 20: Sim 4 combinada con una fijación del consumo final del gobierno en educación, en términos reales y per cápita —en los valores del escenario base—.

Para implementar los cambios de política en las simulaciones Sim 13–Sim 15 y Sim 18–Sim 20, a los dos choques externos solamente se les adiciona un cambio en una regla de cierre del modelo. En las simulaciones Sim 13–Sim 14 y Sim 18–Sim 19, el consumo de salud de la institución de seguridad social se supone fijo —en los valores del escenario base—. Para mantenerlo así, las transferencias entre esa institución y el gobierno se vuelven endógenas; es decir, el gobierno financia cualquier déficit de la institución de seguridad social, con lo cual ve reducido su ingreso e incrementado su déficit como porcentaje del PIB —casi en un punto porcentual— con repercusiones para la inversión. En las simulaciones Sim 15 y Sim 20, el consumo final del gobierno en educación se supone fijo —en los valores del escenario base, en términos reales y por habitante—, pero puede variar como porcentaje del PIB para mantener el modelo debidamente determinado<sup>31</sup>. Sin combinarlos con los choques externos, estos cambios de política no generan desviaciones con respecto al escenario base por tratarse de un cambio en una regla de cierre, como se indicó. La excepción la presenta la disminución en la tasa de contribución a la seguridad social del patrono (Sim 14 y Sim 19), que sí genera cambios —con respecto al escenario base— a medida que al productor le resulta menos oneroso contratar trabajadores, con lo cual se promueve el empleo formal —reduciéndose la informalidad y el desempleo—, aumentan notablemente los ingresos laborales y de los hogares, crece un poco la producción, y baja casi en 1 punto porcentual la pobreza total sin cambios en la pobreza extrema (véase el gráfico 18).

**GRÁFICO 18**  
**COSTA RICA: PRINCIPALES EFECTOS DE UNA DISMINUCIÓN DE UN 50% ANUAL EN LA TASA DE CONTRIBUCIÓN A LA SEGURIDAD SOCIAL DEL PATRONO, 2010-2012**  
*(Variación con respecto al escenario base)<sup>a</sup>*



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

<sup>a</sup> La variación con respecto al escenario base es porcentual, excepto para el déficit fiscal que se expresa en puntos porcentuales del PIB y la pobreza total que se presenta en puntos porcentuales de la población.

Los resultados de las últimas 10 simulaciones se presentan en el cuadro 5. Únicamente en los casos en los que se simula la salida de flujos de capital vale la pena hacer alguna referencia a los resultados del período 2013-2015 (véase el cuadro A2.4 del anexo 2). En términos generales, se pueden destacar pocos

<sup>31</sup> La principal limitación de estos cambios es que se fija el gasto de consumo final en: los valores absolutos del escenario base y no por asegurado, para salud; y los valores del escenario base por habitante y no por estudiante, para educación. En el MACEPES no se especifica el número de asegurados (formales ocupados y jubilados que cotizaron para el sistema, etc.) y de estudiantes matriculados.

cambios con respecto a las simulaciones Sim 1 y Sim 4, principalmente en el tema fiscal y de la pobreza. Estos cambios se comentan a continuación, resaltando las variaciones que se muestran en comparación con las simulaciones donde solo se simulan los dos choques externos importantes sin políticas.

El gasto del gobierno aumenta para financiar las transferencias a los hogares (Sim 11–Sim 12 y Sim 16–Sim 17) o mantener el consumo per cápita en educación fijo (Sim 15 y Sim 20). En consecuencia, hay una caída del gasto del gobierno menos pronunciada que en las simulaciones de choques externos sin políticas. No se observa una reducción del consumo del gobierno para financiar las transferencias a los hogares<sup>32</sup>. Tampoco se registran cambios en el ingreso del gobierno, con una excepción. Como la caída de la producción es menor cuando se simula la salida de flujos de capital —que cuando se reducen los precios de exportación—, el subsidio de desempleo genera mayores ingresos tributarios como resultado de un leve aumento del gasto de los hogares (Sim 17). El déficit fiscal como porcentaje del PIB se deteriora en torno a medio punto porcentual cuando se otorgan las transferencias o el consumo en educación per cápita es anticíclico para enfrentar la caída en los precios de exportación. Estas políticas públicas no afectan el déficit fiscal cuando buscan aminorar los efectos adversos de la salida de flujos de capital ya que el gasto del gobierno se ve abaratado por un menor ritmo de depreciación cambiaria.

Cuando el consumo de la institución de seguridad social es anticíclico (Sim 13–Sim 14 y Sim 18–Sim 19), por otra parte, muestra un aumento notable con respecto a la situación de choques externos simulados sin políticas. Las transferencias de la institución de seguridad social al gobierno caen notablemente para financiar este consumo, lo cual se traduce en una reducción notable del ingreso del último, principalmente cuando se reduce la tasa de las contribuciones del patrono. Sin embargo, cuando la política de gasto de la seguridad social se combina con la caída de precios de exportación (Sim 13), 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.

En general, también se observa el efecto “estrujamiento” sobre la inversión que ocasionan las políticas públicas, incluso en los casos en los que el consumo público social se vuelve anticíclico evidentemente, se trata de un gasto que no estimula la economía en el plazo analizado, ni está diseñado para ello en el modelo. Cuando se reduce la tasa de las contribuciones del patrono (Sim 14 y Sim 19), sin embargo, hay una caída importante en la inversión en los sectores “informales”, que se ven desanimados a medida que se privilegia la producción en el sector formal. En términos generales, los impactos sobre la producción, el empleo (formal), y el comercio internacional son débiles, con excepción de los casos donde se reduce la tasa de las contribuciones del patrono, en los cuales más bien hay un incentivo productivo, como se explicó (gráfico 17).

A pesar de la falta de estímulo productivo, el consumo público se vuelve anticíclico (Sim 13, Sim 15, Sim 18 y Sim 20) para evitar que los choques externos acarreen un retroceso en el desarrollo social, que en Costa Rica se ha visto impulsado por un gasto social en salud y educación relativamente alto en el contexto latinoamericano. 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 —medida por ingresos— si se comparan los resultados con aquellos de las simulaciones de los choques externos (véase el cuadro 5).

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; aunque, tal como se simulan originalmente, no logran compensar completamente los impactos adversos. Ese efecto reductor de la pobreza se debe principalmente al efecto directo que tienen esas políticas en el ingreso de los hogares, sin registrarse impactos de

---

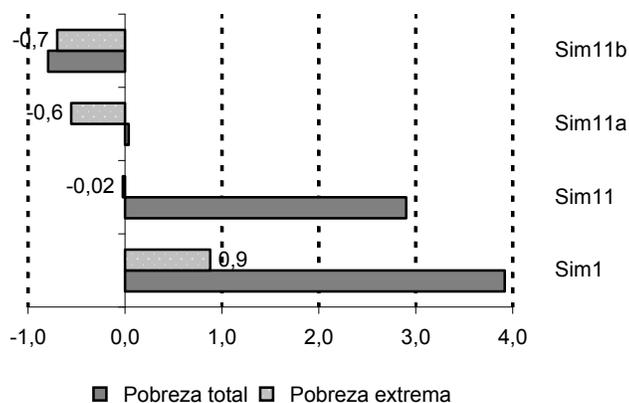
<sup>32</sup> Esto se debe a los pequeños cambios mostrados por el PIB. De acuerdo con una de las reglas de cierre, el consumo del gobierno por tipo de bien/servicio está fijo en los valores de la base como porcentaje del PIB.

consideración en términos de la desigualdad del ingreso. La transferencia asociada con la educación (Sim 11 y Sim 16) 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 (Sim 12 y Sim 17) presenta la mitad de esta efectividad: es decir, reduce la pobreza total y extrema en medio punto porcentual con respecto a lo registrado cuando se simulan únicamente los choques externos. La fijación del consumo de la seguridad social al mismo tiempo que se disminuye la tasa de contribución del patrono (Sim 14 y Sim 19) genera un alivio muy pequeño en la pobreza extrema, pero reduce el impacto de los choques en la pobreza total entorno a medio punto y un punto porcentual si el efecto viene de, respectivamente, una caída en los precios de exportación o la salida de flujos de capital. La diferencia en el resultado entre estos dos choques externos se debe a que, como se analizó, el primero impacta la producción de manera más negativa que el segundo en el primer trienio analizado.

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 se reduce en un 50% anual el precio mundial de los principales productos exportados (Sim 1). Tal como se plantea inicialmente, se trata de un choque muy fuerte por abarcar una caída generalizada en los principales productos de exportación. Cuando la simulación se realiza únicamente para los productos tradicionales (café y banano) —como en *Sim 1a*— o para los no tradicionales (piña y flores) —como en *Sim 1b*—, y se combina con la transferencia asociada con la educación, que resultó ser la más efectiva en términos de reducción de la pobreza, se observa que en términos generales se compensa a cabalidad el efecto del choque en la pobreza total y extrema, y en algunos casos incluso hay una pequeña reducción neta de la pobreza (véase el gráfico 19).

Por otra parte, como se había comentado con anterioridad, la salida de flujos de capital simulada continua afectando la inversión, el consumo, las exportaciones, el gasto en seguridad social, el PIB real, y la pobreza de manera notable, más allá del período en el que se simula el choque (2013-2015). Así, los efectos adversos del choque no se compensan y, más bien, por el estrujamiento de la inversión que ocasiona el consumo anticíclico (Sim 18–Sim 20), hay un leve deterioro a nivel de la producción y la pobreza (véase el cuadro A2.2 del anexo 2). Entonces, no sólo se fortalece la conclusión de que es importante que la política pública no se desfase inmediatamente transcurrido el choque, sino que también, en el caso particular de una salida masiva de flujos de capital, es posible que se requieran políticas públicas adicionales. El tema de la sostenibilidad de las políticas públicas y de la protección social una vez transcurrido un choque externo es fundamental para cualquier programa de política en el contexto costarricense.

**GRÁFICO 19**  
**COSTA RICA: EFECTOS EN LA POBREZA EN LAS SIMULACIONES DEL CHOQUE DE**  
**PRECIOS A LAS EXPORTACIONES, CON Y SIN POLÍTICA PÚBLICA, 2010-2012**  
*(Variación con respecto al escenario base, en puntos porcentuales de la población)<sup>a</sup>*



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

<sup>a</sup> La definición de las simulaciones se presenta en el texto. La política pública incluye la transferencia asociada con la educación.

**CUADRO 5**  
**COSTA RICA: PRINCIPALES RESULTADOS MACROECONÓMICOS, DEL MERCADO LABORAL, LA POBREZA Y LA DISTRIBUCIÓN DEL**  
**INGRESO EN LAS SIMULACIONES DE CHOQUES EXTERNOS COMBINADAS CON POLÍTICAS, 2010-2012**  
*(Variación con respecto al escenario base)<sup>a</sup>*

|                                                            | Sim 1 | Sim 11 | Sim 12 | Sim 13 | Sim 14 | Sim 15 | Sim 4 | Sim 16 | Sim 17 | Sim 18 | Sim 19 | Sim 20 |
|------------------------------------------------------------|-------|--------|--------|--------|--------|--------|-------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Tipo de cambio real                                        | 16,8  | 16,8   | 16,8   | 16,8   | 16,8   | 16,8   | 9,9   | 9,6    | 9,6    | 9,6    | 9,6    | 9,6    |
| Formación bruta de capital fijo <sup>b</sup>               | 2,3   | 2,2    | 1,7    | 1,4    | -0,6   | 1,7    | -25,3 | -25,5  | -25,9  | -25,8  | -28,1  | -25,6  |
| Consumo de los hogares <sup>b</sup>                        | -7,6  | -7,6   | -7,5   | -7,6   | -6,9   | -7,6   | -3,6  | -3,6   | -3,5   | -3,6   | -2,8   | -3,6   |
| Consumo del gobierno <sup>b</sup>                          | -3,9  | -3,9   | -4,0   | -4,0   | -1,0   | -2,0   | -1,0  | -1,0   | -1,0   | -1,0   | 2,1    | -0,1   |
| Consumo de la institución de la seg. social <sup>b,c</sup> | -7,4  | -7,5   | -7,6   | 0,0    | 0,0    | -7,3   | -3,5  | -3,6   | -3,7   | 0,0    | 0,0    | -3,5   |
| Exportaciones <sup>b</sup>                                 | -13,5 | -13,5  | -13,5  | -13,6  | -13,0  | -13,6  | 3,0   | 3,0    | 2,9    | 3,0    | 3,1    | 3,0    |
| Importaciones <sup>b</sup>                                 | -15,5 | -15,5  | -15,6  | -15,6  | -15,4  | -15,6  | -7,8  | -7,9   | -7,9   | -7,9   | -7,9   | -7,9   |
| PIB a precios de mercado <sup>b</sup>                      | -3,9  | -3,9   | -3,9   | -3,8   | -3,3   | -3,8   | -2,7  | -2,7   | -2,7   | -2,6   | -2,2   | -2,6   |
| Ingreso del gobierno                                       | 0,2   | 0,2    | 0,2    | -3,0   | -10,8  | 0,2    | -1,6  | -1,6   | -1,1   | -3,2   | -11,6  | -1,6   |
| Gasto del gobierno                                         | -5,5  | -5,2   | -4,2   | -5,5   | -5,5   | -4,2   | -2,3  | -2,0   | -0,1   | -2,3   | -2,3   | -1,7   |
| Déficit fiscal / PIB                                       | -0,3  | 0,3    | 0,2    | 0,1    | -0,6   | 0,2    | 0,0   | 0,0    | -0,1   | -0,1   | -0,8   | -0,1   |
| Déficit cuenta corriente / PIB                             | 1,1   | 1,1    | 1,1    | 1,1    | 1,1    | 1,1    | -5,8  | -5,8   | -5,8   | -5,8   | -5,8   | -5,8   |
| Empleo                                                     | -1,8  | -1,8   | -1,9   | -1,8   | -0,8   | -1,7   | -0,7  | -0,7   | -0,8   | -0,7   | 0,3    | -0,7   |
| Ingreso laboral promedio                                   | -6,6  | -6,6   | -6,7   | -6,7   | -3,7   | -6,5   | -6,0  | -5,1   | -5,1   | -6,0   | -3,0   | -6,0   |
| Ingreso hogares urbanos de menores ingresos                | -8,3  | -8,1   | -8,2   | -8,4   | -8,3   | -8,4   | -3,7  | -3,4   | -3,6   | -3,7   | -3,6   | -3,7   |
| Ingreso hogares urbanos de mayores ingresos                | -8,1  | -8,1   | -8,0   | -8,0   | -7,2   | -8,0   | -3,1  | -3,1   | -3,0   | -3,0   | -2,3   | -3,0   |
| Ingreso hogares rurales de menores ingresos                | -9,1  | -8,9   | -9,0   | -9,3   | -9,0   | -9,2   | -5,9  | -5,7   | -5,8   | -6,0   | -5,7   | -6,0   |
| Ingreso hogares rurales de mayores ingresos                | -8,4  | -8,4   | -8,2   | -8,4   | -7,5   | -8,4   | -4,9  | -4,9   | -4,8   | -4,9   | -3,9   | -4,9   |
| Pobreza total <sup>d</sup>                                 | 3,9   | 2,9    | 3,5    | 4,0    | 3,5    | 4,0    | 3,8   | 2,5    | 3,3    | 3,8    | 2,7    | 3,8    |
| Pobreza extrema <sup>d</sup>                               | 0,9   | 0,0    | 0,3    | 0,9    | 0,8    | 0,9    | 0,8   | 0,0    | 0,3    | 0,8    | 0,6    | 0,8    |
| Pobreza extrema - línea internacional <sup>d</sup>         | 0,5   | -0,1   | 0,2    | 0,5    | 0,4    | 0,5    | 0,4   | -0,2   | 0,2    | 0,4    | 0,2    | 0,4    |
| Gini - ingreso laboral                                     | 0,002 | 0,002  | 0,002  | 0,003  | 0,002  | 0,002  | 0,008 | 0,009  | 0,009  | 0,009  | 0,008  | 0,009  |
| Gini - ingreso familiar per cápita                         | 0,004 | 0,000  | 0,003  | 0,005  | 0,004  | 0,005  | 0,010 | 0,006  | 0,008  | 0,011  | 0,009  | 0,010  |

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

<sup>a</sup> 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.

<sup>b</sup> Variable denominada en términos reales en millones de colones de 2002.

<sup>c</sup> Incluye únicamente al consumo en salud.

<sup>d</sup> Incidencia como porcentaje de la población. La línea internacional que define la extrema internacional es de \$1,25 diario a poder de paridad adquisitivo.

## **V. Conclusiones y recomendaciones de política**

Utilizando simulaciones generadas por medio del MACEPES y la metodología de microsimulaciones para el período 2010-2012, tomando como referencia un escenario base para el período 2002-2015, en el presente trabajo se analizó el impacto de cinco choques externos y ocho políticas públicas y de protección social —cinco dirigidas a toda la población, incluyendo tres de consumo público anticíclico, y tres focalizadas a la población pobre—. Además se determinó la capacidad de esas políticas de contrarrestar efectos adversos de los choques externos, principalmente en términos de la pobreza. Las simulaciones se diseñaron y analizaron sobre la base de los elementos más importantes abordados en capítulos sobre los principales choques de política y externos que han afectado a la economía costarricense en los últimos años, el mercado de trabajo, y el sistema de protección social de Costa Rica. A continuación se exponen los principales hallazgos combinados con las implicaciones de política.

### **A. Principales choques externos**

Como es sabido, la economía costarricense y sus niveles de pobreza pueden verse seriamente afectados por una caída generalizada del precio de los principales bienes de exportación y de una salida masiva de flujos de capital. Para efectos de la simulación, se supuso una reducción a la mitad en esos precios, lo cual provocaría una caída en el PIB real casi en un 4%. Ello, aunado a la reducción de los ingresos laborales, subiría la pobreza total y la extrema en aproximadamente 4 y 1 puntos porcentuales, respectivamente. Se trata de un choque típico de un contexto de crisis económica global, como la actual, caracterizado por una contracción de la demanda mundial que repercute en los precios internacionales. 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, típica de un contexto de crisis económica global en el que los inversionistas repatrian capitales para enfrentar la escasez de liquidez de los mercados financieros internacionales, depreciaría el tipo de cambio y por medio de ello penalizaría de sobremanera a las actividades de no transables, principalmente la construcción, y se vería afectado el consumo público en educación y salud —en un rango del 2% al 3,5% anual—. 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 de casi 4 puntos porcentuales, que sería solo levemente menor transcurrido el choque externo. La pobreza extrema subiría casi un punto porcentual durante y después del choque. La ventaja que presenta Costa Rica en este sentido es que la atracción de capitales se ha dado relativamente más por el lado de la IED que por el de capitales especulativos.

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. Un aumento del 50% en el precio del petróleo se traduciría en una caída en las importaciones del crudo, de las cuales dependen varios sectores industriales y exportadores, y se contraería la inversión. Pero el PIB real solamente disminuiría un 0,5%. Por la caída de los ingresos laborales resultantes, habría un aumento de la pobreza total en torno a un punto porcentual, sin efectos notables en la pobreza extrema. Son resultados que no deberían sorprender si se considera que la economía creció de manera notable (5,6% anual) y cayó la pobreza cuando el precio del petróleo mostró un comportamiento creciente a partir de 2002 y alcanzó un record en agosto de 2008.

Por tratarse de un país exportador neto de alimentos, un aumento del 50% en el precio mundial de los alimentos repercutiría de forma leve en la producción y la pobreza en Costa Rica. Los sectores exportadores de alimentos verían incrementada su rentabilidad con el aumento de los precios, y eso repercutiría de manera favorable en los ingresos laborales, principalmente de los trabajadores hombres no calificados. Como resultado de ello, aumentarían los ingresos de los hogares rurales, principalmente de menores ingresos, aunque la pobreza total caería poco debido a un efecto redistributivo en detrimento de los hogares urbanos. Además, por los efectos de sustitución se reduciría el precio de otros bienes y servicios que tienen un peso importante en la canasta de consumo básico —de acuerdo con la estructura de consumo de la ENIG de 2004—. Hay que destacar que el resultado sería diferente en el caso de aumentos fuertes en los precios del grupo de alimentos en los que somos importadores netos (principalmente trigo, maíz, frijol y arroz), sin incrementos en los precios de los productos en que somos exportadores netos. En este caso, si bien la producción no se reduciría significativamente, habría un aumento en la incidencia de la pobreza.

Finalmente, una reducción de las remesas que envían los emigrantes costarricenses que trabajan en el exterior, en respuesta a, por ejemplo, una crisis económica mundial y el aumento del desempleo a niveles record en los Estados Unidos de América, tampoco le haría mucho daño a la economía costarricense. Por ejemplo, si caen a la mitad, como se simuló, la producción se contraería en un 0,2% anual por el efecto en el consumo privado y la inversión en los sectores de no transables. La pobreza aumenta pero el impacto es casi imperceptible debido a que los hogares de mayores ingresos son los principales receptores de remesas en Costa Rica.

Una conclusión importante que se desprende de todo lo anterior es que aunque la economía costarricense es muy abierta, por sus características (diversificación de la 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.

## **B. Políticas públicas sociales efectivas y con viabilidad fiscal**

El marco de acción de las políticas públicas sociales enfocadas a aliviar el impacto de los choques externos enfrentaría una restricción en el corto plazo por los efectos fiscales de la crisis económica actual, que podría incluso perdurar en el mediano plazo si la recuperación económica es lenta. Las políticas deben ser anticíclicas, pero definidas con criterios de disciplina fiscal que no pongan en riesgo su viabilidad macroeconómica. En el contexto de crisis económica actual, en que el crédito se muestra reprimido en los mercados internacionales, al gobierno no le quedaría otro remedio más que movilizar ahorro interno para respaldar sus políticas, en medio de una coyuntura en la que sería

inviabile pensar en incrementos de impuestos. 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. A continuación se destacan algunas políticas cuyo costo fiscal y el desincentivo productivo que acarrearían serían aceptables, las cuales además se justificarían por el impacto importante que tendrían en la reducción de la pobreza, aunque con poco estímulo económico por las restricciones fiscales y de ahorro señaladas.

Una transferencia de 25 dólares mensuales a los hogares pobres, por cada niño/niña en edad de asistir a la primaria, reduciría la pobreza total y extrema casi en 4 y 1 puntos porcentuales anuales respectivamente. El costo fiscal y productivo de dicha política sería sumamente manejable (0,1% del PIB y -0,2% en el nivel de producción, respectivamente). Un subsidio de desempleo según el cual el gobierno cubriría un 33% del salario de los trabajadores no calificados desempleados del sector formal, también reduciría la pobreza en aproximadamente medio punto porcentual con costos asociados similares. Mientras tanto, una transferencia que oscile entre 67 y 116 dólares mensuales 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, en el esquema de una pensión no contributiva, tendría un costo similar a los anteriores, pero reduciría la pobreza poco por el tamaño relativamente pequeño de la población beneficiaria. Sin embargo, en este último caso, debe destacarse que el programa de pensiones no contributivas que se ejecuta actualmente tiene una cobertura muy alta y su implementación ya tuvo un impacto importante en la pobreza —reduciéndola en torno a 2 puntos porcentuales—, por lo que la simulación básicamente refleja el impacto de un aumento pequeño en una cobertura que ya es alta.

Excluyendo la política que se asemeja a la pensión no contributiva, por el modesto impacto en la reducción de la pobreza, las otras dos transferencias —educación y subsidio de desempleo— se analizaron en combinación con la caída del precio de los principales bienes de exportación, por una parte, y la salida masiva de flujos de capital, por la otra. También se combinó cada uno de estos choques externos con políticas de consumo público anticíclico: i) fijando el consumo en salud de la seguridad social; ii) fijando el consumo final en salud de la seguridad social combinado con una reducción del 50% en la tasa de contribución a la seguridad social del patrono; y iii) fijando el consumo del gobierno en educación, en términos reales y per cápita. El financiamiento de estas políticas de gasto “estruja” a la inversión, pero los impactos de las políticas sobre la producción, el empleo (formal) y el comercio internacional son de menor consideración, y cuando se reduce la tasa de las contribuciones del patrono más bien hay un incentivo productivo. No obstante, el costo fiscal de estas políticas sería modesto: como máximo rondaría el medio punto porcentual del PIB.

Sin embargo, las políticas públicas de consumo anticíclico son poco efectivas para reducir la pobreza en el corto plazo, por los pequeños efectos que tienen en la producción y el mercado laboral. Obviamente, se trata de medidas que, en el contexto de un choque externo desfavorable, reducirían el riesgo de experimentar un retroceso en el desarrollo social. Las transferencias a los hogares pobres con niños/niñas en edad de asistir a la primaria, principalmente, pero también el subsidio de desempleo, si bien acarrear efectos pequeños en la producción y el mercado laboral, muestran ser las políticas más efectivas en términos de reducir la pobreza por medio del efecto directo en el ingreso de los hogares. La transferencia asociada a la educación reduce la mayor incidencia de la pobreza que ocasionan los choques externos en torno a un punto porcentual mientras que el subsidio de desempleo lo hace en la mitad. Cuando se simulan los choques con cambios menores, si se quiere más realistas, estas políticas pueden compensar completamente el efecto de los choques externos en la pobreza e incluso revertirlos.

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. Es

recomendable que las transferencias —incluyendo el subsidio de desempleo— puedan emplearse de manera que su eliminación sea gradual cuando la situación fiscal es apremiante o, mejor aún, eliminarlas solo a medida que los hogares beneficiarios dejan de pertenecer al grupo de pobres y si la recuperación económica después del choque es lo suficientemente fuerte para generarle al fisco recursos frescos.

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 los resultantes de la aplicación de políticas internas.

### **C. Consideraciones finales sobre la viabilidad de las políticas públicas**

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 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 tributaria.

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, ya existente en el país, disponga de una “reserva” que pueda ser utilizada para estabilización ante la presencia de choques negativos, actuando anticíclicamente.

Hay que tomar en cuenta también 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 a los hogares pobres con niños en edad de asistir a la primaria, para que tenga el efecto esperado deberá ir acompañada de mecanismos que aseguren que sus beneficiarios directos efectivamente asisten 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, que 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, se debe esperar 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.

## Bibliografía

- Céspedes, Víctor H. y Ronulfo Jiménez (1997), *Costa Rica: una economía en recesión. Informe sobre la economía en 1996*. San José: Academia de Centroamérica.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2007), *Panorama social de América Latina 2007*, Santiago de Chile, Documento LC/G.2351-P/E.
- Chávez Ramírez, Erika (2008), “Investigación de campo: aspectos socioeconómicos de las remesas familiares en Costa Rica” San José: Banco Central de Costa Rica, Área de Encuestas Económicas.
- Chávez Ramírez, Erika y Guiselle Rojas Leiva (2003), “Aspectos socioeconómicos de las remesas familiares en Costa Rica, 2003.” San José: Banco Central de Costa Rica, Departamento Monetario, Área Balanza de Pagos.
- Cicowicz, Martín y Marco V. Sánchez (2009a), “MACEPES: Manual del usuario.” Documento elaborado para el 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, a cargo de la Oficina Subregional de la CEPAL en México y el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (mimeógrafo, mayo).
- \_\_\_\_\_ (2009b), “MACEPES: Modelo de Análisis de Choques Exógenos y de Protección Económica y Social.” Documento elaborado para el 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, a cargo de la Oficina Subregional de la CEPAL en México y el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (mimeógrafo, abril).
- \_\_\_\_\_ (2009c), “Microsimulaciones y su implementación con el MACEPES.” Documento elaborado para el 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, a cargo de la Oficina Subregional de la CEPAL en México y el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (mimeógrafo, agosto).
- Contraloría General de la República (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. Informe N° DFOE-SOC-03-2007.
- 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, Informe N° DFOE-SOC-40-2006.

- Contraloría General de la República (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. Informe N° DFOE-SOC-30-2006.
- 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 años noventa*, Bogotá: PNUD-AlfaOmega.
- MEP (Ministerio de Educación Pública) (2009), *Expansión del sistema educativo costarricense 2009*, San José, Departamento de Análisis Estadístico.
- Naciones Unidas (2007), *World Economic and Social Prospects 2007*, Nueva York: Naciones Unidas.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2006), *Panorama Laboral 2006*, Lima, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2009), *Informe sobre Desarrollo Humano 2009. Superando barreras: movilidad y desarrollo humanos*, Nueva York y Mundi-Prensa Libros, S.A.
- Programa Estado de la Nación (2009), *XV Informe sobre el Estado de la Nación*, San José.
- Sánchez, Marco V. (2009), “Apertura comercial y pobreza en Centroamérica: logros y desafíos”, *Revista de la CEPAL*, N° 98, agosto.
- \_\_\_\_\_ (2008), “Costa Rica”, en Rob Vos, Enrique Ganuza, Hans Lofgren, Marco V. Sánchez y Carolina Díaz-Bonilla (eds.), “Políticas públicas para el desarrollo humano ¿Cómo lograr los objetivos de desarrollo del milenio en América Latina y el Caribe?”, Santiago de Chile: Uqbar Editores y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- \_\_\_\_\_ (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° 80, México D.F., Sede Subregional de la CEPAL.
- \_\_\_\_\_ (2006), “Matriz de contabilidad social (MCS) 2002 de Costa Rica, y los fundamentos metodológicos de su construcción” *Serie estudios y perspectivas*, N° 47, México D. F., Sede Subregional de la CEPAL.
- \_\_\_\_\_ (2004), “Rising inequality and falling poverty in Costa Rica’s agriculture during trade reform. A macro-micro general equilibrium analysis”, Maastricht: Shaker.
- Sánchez, Marco V. y Pablo Sauma (2006), “Costa Rica: export-orientation and its effect on growth, inequality and poverty”, en Rob Vos, Enrique Ganuza, Sam Morley y Sherman Robinson (eds.), *Who gains from free trade? Export-led growth, inequality and poverty in Latin America*, Nueva York, Routledge.
- Sauma, Pablo (2006a), “Construir futuro, invertir en la infancia: estudio económico de los costos y beneficios de erradicar el trabajo infantil en los países andinos”, Lima, Oficina Internacional del Trabajo (OIT), Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC).
- \_\_\_\_\_ (2006b), “Construir futuro, invertir en la infancia: estudio económico de los costos y beneficios de erradicar el trabajo infantil en los países del cono sur”, Lima, Oficina Internacional del Trabajo (OIT), Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC).
- \_\_\_\_\_ (2005), “Construir futuro, invertir en la infancia: estudio económico de los costos y beneficios de erradicar el trabajo infantil en América Central y República Dominicana”, San José, Oficina Internacional del Trabajo (OIT), Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC).
- Sauma, Pablo y Marco V. Sánchez (2004), “Exportaciones, crecimiento económico, desigualdad y pobreza. El caso de Costa Rica”, en Enrique Ganuza, Sam Morley, Sherman Robinson y Rob Vos (eds.), *¿Quién se beneficia del libre comercio?, Promoción de exportaciones y pobreza en América Latina y el Caribe en los años noventa*. Bogotá, PNUD-AlfaOmega.

## **Anexos**

## **Anexo 1**

### **Aspectos adicionales sobre la adaptación de la MCS 2002**

#### **1. Consumo final de los hogares**

En el proceso de adaptar la MCS 2002 de acuerdo con los requerimientos del MACEPES, se re-estimó la estructura del consumo final de los hogares para actualizarla con base en proporciones tomadas de la ENIG de 2004. La estructura del consumo final de los hogares estaba construida sobre la base de las cuentas nacionales —como típicamente suele suceder—, las cuales, en el caso de Costa Rica, registran el consumo por producto siguiendo la Clasificación Central de Productos (CCP). En la ENIG, por su parte, se registra el consumo final por finalidad del gasto con base en la Clasificación del Consumo Individual por Finalidades (CCIF), que muestra amplias diferencias con respecto a la CCP. Entonces, se debió establecer la equivalencia entre ambas clasificaciones.

La desagregación del consumo privado en las cuentas nacionales que publica el BCCR tiene como máximo un total de 170 productos, los cuales se habían agregado en 78 grupos de productos para la construcción de la MCS, como se explica en Sánchez (2006). Por su parte, la ENIG reporta un gasto de consumo final en 2.412 finalidades. Entonces, se debió realizar un proceso muy meticuloso de agrupación de las 2.412 finalidades reportadas en la ENIG, en las 78 categorías de productos de la MCS, para cuatro grupos de hogares (urbanos de menores ingresos, urbanos de mayores ingresos, rurales de menores ingresos y rurales de mayores ingresos). Para evitar arbitrariedades en la agrupación de algunos productos, el número de productos de la MCS debió reducirse a 75<sup>33</sup>. Luego se elaboró una matriz de gasto de consumo final para los cuatro tipos de hogares, a partir de la cual se estimó una estructura porcentual que permitió desagregar el consumo final de los hogares por producto registrado en la MCS original. Así, si bien el consumo final de los hogares de la matriz —para el MACEPES— registra el valor de las cuentas nacionales de 2002, su estructura refleja los patrones de consumo de la ENIG de 2004.

#### **2. Transferencias factoriales e institucionales**

Pasar de dos grupos de hogares representativos definidos por área (urbanos–rurales) a cuatro, una vez que se agregó la dimensión de ingreso del hogar, implicó realizar una desagregación de las transferencias factoriales e institucionales de la siguiente manera:

- a) Los ingresos laborales se desagregaron usando una estructura estimada a partir de la EHPM de 2002.
- b) Las utilidades de las empresas transferidas a los hogares se desagregaron mediante la distribución de los ingresos no laborales de los hogares (incluyendo transferencias) de la EHPM de 2002. Estas incluyen, a su vez, un ajuste residual que permitió balancear la MCS.
- c) Las transferencias del gobierno a los hogares se desagregaron usando la distribución de la suma total de las siguientes transferencias registradas en la ENIG de 2004: por pensión de régimen IVM y otros regímenes, por pensión del régimen no contributivo, por ayudas del IMAS y otras instituciones públicas, por becas de estudio, por seguros y por pensión de guerra.

---

<sup>33</sup> Aun así, durante la realización de esta agregación indudablemente se pudieron haber generado importantes sesgos por falta de información. Se usó información adicional y un juicio de valor para determinar que un producto compuesto de varios materiales según la CCIF, correspondía a un producto compuesto de un único material según la CCP. Un ejemplo típico lo representan los muebles, para los cuales no en todos los casos la CCIF especifica los materiales con los que fueron elaborados, lo cual sí hace la CCP. Así, se debió suponer que la compra de muebles registrada en la CCIF correspondía toda a muebles de madera y se asociaron con ese producto en la CCP.

- d) Las transferencias del resto del mundo a los hogares se desagregaron por medio de la distribución de las remesas registradas en la EHPM de 2007<sup>34</sup>. Con esto se completó el registro de la información de ingresos —a nivel de filas— de los cuatro tipos de hogares representativos.
- e) Por el lado del gasto, como se mencionó, el consumo final se registró usando la distribución de la ENIG de 2004. Así se inició el registro de información en el sentido de las columnas de las cuentas de los cuatro tipos de hogares. Seguidamente, al ingreso total de cada uno de los cuatro grupos de hogares se le aplicó la misma tasa del impuesto al ingreso que registraba la MCS original.
- f) La distribución de las remesas al exterior, según el registro de la EHPM de 2007, se usó para desagregar las transferencias de los hogares al resto del mundo.
- g) Como se explica más adelante, se tenía información de las transferencias de los hogares a las empresas, que básicamente correspondían a las contribuciones obrero-patronales a la seguridad social.
- h) Las transferencias de los hogares al gobierno se distribuyeron manteniendo la proporción de las transferencias al gobierno en el ingreso de los hogares de la matriz inicial, según el área correspondiente (urbana o rural).
- i) Como se conocían los totales de las columnas de los cuatro grupos de hogares representativos, que debían ser iguales a los correspondientes totales de las filas según el marco conceptual de la MCS, así como todas las demás celdas de las cuentas de los hogares, se computó el ahorro de manera residual.

### 3. Desagregación del factor trabajo

La desagregación del factor trabajo en formal e informal se basó en la definición tradicional de la OIT. Esta clasificación se hizo sobre la base de una matriz de ingresos laborales (y empleo) estimada a partir de la EHPM de 2002. Para completar la información de las cuentas del factor trabajo, se supuso que las transferencias de ingresos laborales desde y hacia el resto del mundo eran respectivamente recibidas por y enviadas a los trabajadores del sector formal únicamente. Asimismo, para balancear la matriz, se hicieron pequeños ajustes en las transferencias de ingresos factoriales no laborales de las empresas a los hogares.

### 4. Contabilidad de la seguridad social

En una MCS estandarizada, la generación y la distribución de las contribuciones obrero-patronales a la seguridad social (CSSOC) no se contabilizan de manera explícita. Por lo general forman parte de las remuneraciones (brutas) al factor trabajo. En el caso de Costa Rica, las CSSOC se registran en dos rubros de las cuentas nacionales que se utilizaron para construir la MCS original: las del obrero, como parte de “sueldos y salarios brutos”, y las patronales, en un rubro específico denominado “cuota patronal a la seguridad social. Las del obrero, por lo tanto, debieron separarse de los sueldos y salarios brutos.

Partiendo de lo anterior, y de la creación de una cuenta para las CSSOC, y de otra cuenta para la institución de seguridad social (SSOC), se siguieron los siguientes pasos:

- a) Las cuotas patronales se registraron directamente como un pago de las actividades productivas a la cuenta de CSSOC, usando datos de las cuentas nacionales. Estas cuotas le fueron posteriormente restadas a los ingresos laborales generados en la economía, los cuales se transfieren a los cuatro grupos de hogares, manteniendo las proporciones originales.

---

<sup>34</sup> A partir de 2007 se comenzó a hacer un registro explícito de las remesas familiares en la EHPM.

- b) Previo al registro de las CSSOC, los hogares le transferían las CSSOC a las empresas en la medida en que estas últimas incluían instituciones públicas como la CCSS, la entidad administradora de la seguridad social pública. El registro de estas transferencias cambió por dos razones. Por una parte, los ingresos laborales, que en su mayoría conformaban los ingresos de los hogares, ya no debían incluir las contribuciones patronales. Por otra parte, las contribuciones del obrero, que sí estaban incluidas en los ingresos laborales y de los hogares, debían pasar a registrarse como una transferencia de los hogares a la cuenta de las CSSOC. Estas últimas se calcularon a sabiendas de que representan en torno a un 60% de las contribuciones del patrono, que se conocían a partir de las cuentas nacionales.
- c) Todas las contribuciones —obrero y patronales— pagadas por las actividades y los hogares pasaron a ser transferidas a la institución SSOC. De esta manera, se logró el balance de la cuenta de CSSOC.
- d) Aproximadamente un 91,1% del gasto público en salud lo realiza la CCSS. Todo este gasto era realizado directamente por el gobierno en la MCS 2002 original. Sobre la base de esta información, al gasto del gobierno en salud se le descontó un 91,1% que pasó a contabilizarse como consumo público en salud de la institución que administra la seguridad social. Para financiar ese consumo público, y de paso balancear la cuenta del gobierno, se registró el mismo monto como una transferencia del gobierno a la SSOC.
- e) Sobre la base de la información disponible (los totales de las cuatro cuentas de los hogares representativos y el total de fila de la cuenta de SSOC), se estimaron las transferencias de las empresas y de la SSOC a los hogares de manera residual, así como el ahorro de las empresas y de la SSOC.

## Anexo 2

### Resultados adicionales de las simulaciones

**CUADRO A2.1**  
**COSTA RICA: RESULTADOS EN EL EMPLEO Y LOS INGRESOS LABORALES POR TIPO DE TRABAJADOR**  
**EN LAS SIMULACIONES DE CHOQUES EXTERNOS DEL MACEPES, 2010-2015**  
*(Variación porcentual con respecto al escenario base, promedios por períodos)*

|                          | Sim 1     |           | Sim 2     |           | Sim 3     |           | Sim 4     |           | Sim 5     |           |
|--------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
|                          | 2010-2012 | 2013-2015 | 2010-2012 | 2013-2015 | 2010-2012 | 2013-2015 | 2010-2012 | 2013-2015 | 2010-2012 | 2013-2015 |
| Empleo                   |           |           |           |           |           |           |           |           |           |           |
| Hombre                   | -1,5      | 0,1       | -0,1      | 0,0       | -0,4      | 0,0       | -0,7      | -1,6      | 0,0       | 0,0       |
| Mujer                    | -2,4      | 0,2       | -0,2      | 0,0       | -0,7      | 0,0       | -0,8      | -2,6      | 0,0       | -0,1      |
| Formal                   | -3,2      | 0,2       | -0,3      | 0,0       | -0,8      | 0,0       | -1,2      | -3,3      | 0,0       | -0,1      |
| Informal                 | 0,1       | 0,0       | 0,0       | 0,0       | 0,0       | 0,0       | -0,1      | -0,1      | 0,0       | 0,0       |
| Calificado               | -3,2      | 0,2       | -0,3      | 0,0       | -0,9      | 0,0       | -1,4      | -3,4      | 0,0       | -0,1      |
| No calificado            | -0,5      | 0,0       | 0,0       | 0,0       | -0,1      | 0,0       | -0,1      | -0,5      | 0,0       | 0,0       |
| Ingreso laboral promedio |           |           |           |           |           |           |           |           |           |           |
| Hombre                   | -7,4      | 0,9       | 1,0       | 0,0       | -2,8      | 0,0       | -7,5      | -8,5      | -0,4      | -0,3      |
| Mujer                    | -4,8      | 0,6       | -0,5      | 0,0       | -1,9      | 0,0       | -2,4      | -5,9      | -0,6      | -0,2      |
| Formal                   | -5,9      | 0,4       | 0,3       | 0,0       | -1,8      | 0,0       | -4,1      | -5,6      | -0,5      | -0,2      |
| Informal                 | -5,9      | 2,0       | 1,9       | 0,2       | -4,5      | 0,0       | -11,8     | -12,1     | -0,7      | -0,4      |
| Calificado               | -4,0      | 0,4       | -0,2      | 0,0       | -1,6      | 0,0       | -2,5      | -4,7      | -0,5      | -0,1      |
| No calificado            | -9,7      | 1,3       | 2,1       | 0,1       | -3,8      | 0,0       | -11,1     | -11,2     | -0,5      | -0,4      |

Fuente: MACEPES de Costa Rica.

**CUADRO A2.2**  
**COSTA RICA: EFECTOS SECUENCIALES DEL MERCADO LABORAL EN**  
**LA POBREZA Y LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO <sup>a</sup>, 2010-2015**  
*(Promedios por periodos)*

|                | Pobreza total <sup>b</sup> | Pobreza extrema <sup>b</sup> | Pobreza extrema internacional <sup>b c</sup> | Gini - ingreso laboral | Gini - ingreso familiar per cápita |
|----------------|----------------------------|------------------------------|----------------------------------------------|------------------------|------------------------------------|
| Escenario base |                            |                              |                                              |                        |                                    |
| 2010-2012      |                            |                              |                                              |                        |                                    |
| U              | 20,5                       | 4,2                          | 1,7                                          | 0,461                  | 0,497                              |
| U+S            | 20,5                       | 4,2                          | 1,7                                          | 0,461                  | 0,497                              |
| U+S+O          | 20,5                       | 4,2                          | 1,7                                          | 0,461                  | 0,497                              |
| U+S+O+W1       | 19,0                       | 3,9                          | 1,6                                          | 0,451                  | 0,485                              |
| U+S+O+W1+W2    | 18,1                       | 3,8                          | 1,5                                          | 0,451                  | 0,485                              |
| U+S+O+W1+W2+M  | 18,1                       | 3,8                          | 1,5                                          | 0,451                  | 0,484                              |
| 2013-2015      |                            |                              |                                              |                        |                                    |
| U              | 20,2                       | 4,1                          | 1,7                                          | 0,462                  | 0,496                              |
| U+S            | 20,2                       | 4,1                          | 1,7                                          | 0,461                  | 0,496                              |
| U+S+O          | 20,1                       | 4,1                          | 1,7                                          | 0,461                  | 0,495                              |
| U+S+O+W1       | 16,5                       | 3,5                          | 1,4                                          | 0,438                  | 0,463                              |
| U+S+O+W1+W2    | 13,2                       | 2,9                          | 1,2                                          | 0,438                  | 0,463                              |
| U+S+O+W1+W2+M  | 13,3                       | 3,0                          | 1,2                                          | 0,438                  | 0,463                              |
| Sim 1          |                            |                              |                                              |                        |                                    |
| 2010-2012      |                            |                              |                                              |                        |                                    |
| U              | 21,0                       | 4,6                          | 2,0                                          | 0,460                  | 0,497                              |
| U+S            | 20,9                       | 4,6                          | 1,9                                          | 0,460                  | 0,497                              |
| U+S+O          | 21,0                       | 4,6                          | 1,9                                          | 0,460                  | 0,496                              |
| U+S+O+W1       | 20,1                       | 4,3                          | 1,9                                          | 0,454                  | 0,489                              |
| U+S+O+W1+W2    | 22,0                       | 4,7                          | 2,0                                          | 0,453                  | 0,489                              |
| U+S+O+W1+W2+M  | 22,0                       | 4,7                          | 2,0                                          | 0,453                  | 0,489                              |
| 2013-2015      |                            |                              |                                              |                        |                                    |
| U              | 20,2                       | 4,1                          | 1,7                                          | 0,462                  | 0,496                              |
| U+S            | 20,2                       | 4,1                          | 1,7                                          | 0,461                  | 0,496                              |
| U+S+O          | 20,1                       | 4,1                          | 1,7                                          | 0,461                  | 0,496                              |
| U+S+O+W1       | 16,3                       | 3,4                          | 1,4                                          | 0,436                  | 0,462                              |
| U+S+O+W1+W2    | 13,0                       | 2,9                          | 1,1                                          | 0,436                  | 0,461                              |
| U+S+O+W1+W2+M  | 13,1                       | 2,9                          | 1,1                                          | 0,437                  | 0,461                              |
| Sim 2          |                            |                              |                                              |                        |                                    |
| 2010-2012      |                            |                              |                                              |                        |                                    |
| U              | 20,5                       | 4,3                          | 1,7                                          | 0,461                  | 0,497                              |
| U+S            | 20,7                       | 4,3                          | 1,8                                          | 0,461                  | 0,497                              |
| U+S+O          | 20,6                       | 4,3                          | 1,7                                          | 0,461                  | 0,497                              |
| U+S+O+W1       | 18,9                       | 3,9                          | 1,6                                          | 0,450                  | 0,483                              |
| U+S+O+W1+W2    | 17,8                       | 3,8                          | 1,5                                          | 0,450                  | 0,483                              |
| U+S+O+W1+W2+M  | 17,8                       | 3,8                          | 1,5                                          | 0,451                  | 0,482                              |

(continúa)

Cuadro A2.2 (continuación)

|               | Pobreza total <sup>b</sup> | Pobreza extrema <sup>b</sup> | Pobreza extrema internacional <sup>b,c</sup> | Gini - ingreso laboral | Gini - ingreso familiar per cápita |
|---------------|----------------------------|------------------------------|----------------------------------------------|------------------------|------------------------------------|
| 2013-2015     |                            |                              |                                              |                        |                                    |
| U             | 20,2                       | 4,1                          | 1,7                                          | 0,462                  | 0,496                              |
| U+S           | 20,2                       | 4,1                          | 1,7                                          | 0,461                  | 0,496                              |
| U+S+O         | 20,1                       | 4,1                          | 1,7                                          | 0,461                  | 0,495                              |
| U+S+O+W1      | 16,5                       | 3,5                          | 1,4                                          | 0,437                  | 0,463                              |
| U+S+O+W1+W2   | 13,2                       | 2,9                          | 1,2                                          | 0,438                  | 0,463                              |
| U+S+O+W1+W2+M | 13,3                       | 3,0                          | 1,2                                          | 0,438                  | 0,463                              |
| Sim 3         |                            |                              |                                              |                        |                                    |
| 2010-2012     |                            |                              |                                              |                        |                                    |
| U             | 20,7                       | 4,3                          | 1,8                                          | 0,461                  | 0,497                              |
| U+S           | 20,7                       | 4,3                          | 1,8                                          | 0,461                  | 0,497                              |
| U+S+O         | 20,7                       | 4,3                          | 1,8                                          | 0,461                  | 0,497                              |
| U+S+O+W1      | 19,6                       | 4,1                          | 1,7                                          | 0,454                  | 0,488                              |
| U+S+O+W1+W2   | 19,3                       | 4,0                          | 1,7                                          | 0,454                  | 0,488                              |
| U+S+O+W1+W2+M | 19,2                       | 4,1                          | 1,7                                          | 0,454                  | 0,487                              |
| 2013-2015     |                            |                              |                                              |                        |                                    |
| U             | 20,2                       | 4,1                          | 1,7                                          | 0,462                  | 0,496                              |
| U+S           | 20,2                       | 4,1                          | 1,7                                          | 0,461                  | 0,496                              |
| U+S+O         | 20,1                       | 4,1                          | 1,7                                          | 0,461                  | 0,495                              |
| U+S+O+W1      | 16,5                       | 3,5                          | 1,4                                          | 0,437                  | 0,463                              |
| U+S+O+W1+W2   | 13,2                       | 2,9                          | 1,2                                          | 0,438                  | 0,463                              |
| U+S+O+W1+W2+M | 13,3                       | 3,0                          | 1,2                                          | 0,438                  | 0,463                              |
| Sim 4         |                            |                              |                                              |                        |                                    |
| 2010-2012     |                            |                              |                                              |                        |                                    |
| U             | 20,7                       | 4,4                          | 1,8                                          | 0,461                  | 0,497                              |
| U+S           | 20,8                       | 4,4                          | 1,8                                          | 0,461                  | 0,497                              |
| U+S+O         | 20,8                       | 4,4                          | 1,8                                          | 0,461                  | 0,497                              |
| U+S+O+W1      | 20,5                       | 4,3                          | 1,7                                          | 0,460                  | 0,495                              |
| U+S+O+W1+W2   | 21,9                       | 4,6                          | 1,9                                          | 0,460                  | 0,495                              |
| U+S+O+W1+W2+M | 21,8                       | 4,7                          | 1,9                                          | 0,460                  | 0,494                              |
| 2013-2015     |                            |                              |                                              |                        |                                    |
| U             | 20,7                       | 4,4                          | 1,8                                          | 0,461                  | 0,497                              |
| U+S           | 20,7                       | 4,4                          | 1,8                                          | 0,461                  | 0,496                              |
| U+S+O         | 20,7                       | 4,4                          | 1,8                                          | 0,461                  | 0,496                              |
| U+S+O+W1      | 17,9                       | 3,9                          | 1,7                                          | 0,444                  | 0,472                              |
| U+S+O+W1+W2   | 16,2                       | 3,6                          | 1,5                                          | 0,445                  | 0,472                              |
| U+S+O+W1+W2+M | 16,3                       | 3,7                          | 1,5                                          | 0,445                  | 0,471                              |

(continúa)

Cuadro A2.2 (conclusión)

|               | Pobreza total <sup>b</sup> | Pobreza extrema <sup>b</sup> | Pobreza extrema internacional <sup>b,c</sup> | Gini - ingreso laboral | Gini - ingreso familiar per cápita |
|---------------|----------------------------|------------------------------|----------------------------------------------|------------------------|------------------------------------|
| Sim 5         |                            |                              |                                              |                        |                                    |
| 2010-2012     |                            |                              |                                              |                        |                                    |
| U             | 20,6                       | 4,3                          | 1,7                                          | 0,461                  | 0,497                              |
| U+S           | 20,6                       | 4,3                          | 1,7                                          | 0,461                  | 0,497                              |
| U+S+O         | 20,6                       | 4,3                          | 1,7                                          | 0,461                  | 0,497                              |
| U+S+O+W1      | 19,1                       | 4,0                          | 1,6                                          | 0,451                  | 0,485                              |
| U+S+O+W1+W2   | 18,4                       | 3,9                          | 1,6                                          | 0,451                  | 0,485                              |
| U+S+O+W1+W2+M | 18,3                       | 3,9                          | 1,6                                          | 0,451                  | 0,484                              |
| 2013-2015     |                            |                              |                                              |                        |                                    |
| U             | 20,2                       | 4,1                          | 1,7                                          | 0,461                  | 0,496                              |
| U+S           | 20,2                       | 4,1                          | 1,7                                          | 0,461                  | 0,496                              |
| U+S+O         | 20,1                       | 4,1                          | 1,7                                          | 0,461                  | 0,496                              |
| U+S+O+W1      | 16,5                       | 3,5                          | 1,4                                          | 0,438                  | 0,463                              |
| U+S+O+W1+W2   | 13,3                       | 3,0                          | 1,2                                          | 0,438                  | 0,463                              |
| U+S+O+W1+W2+M | 13,3                       | 3,0                          | 1,2                                          | 0,438                  | 0,463                              |

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

<sup>a</sup> Los cambios en el mercado laboral son los siguientes: U, estructura del desempleo por nivel de calificación; S, estructura del empleo por sector de actividad; O, estructura del empleo por segmento (formal–informal); W1, estructura de los ingresos laborales por sector de actividad; W2, ingreso laboral medio; y, M, estructura del empleo por nivel de calificación. La medición final de la pobreza y la desigualdad está dada al completarse la secuencia de todos los cambios.

<sup>b</sup> La incidencia de la pobreza se mide como porcentaje de la población. La línea internacional es de \$1,25 pesos diarios a poder de paridad adquisitivo.

<sup>c</sup> La pobreza extrema internacional se cuantifica mediante la línea de \$1,25 diarios a poder de paridad adquisitivo.

**CUADRO A2.3**  
**COSTA RICA: PRINCIPALES RESULTADOS MACROECONÓMICOS, DEL MERCADO**  
**LABORAL, LA POBREZA Y LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN EL PRIMER**  
**GRUPO DE SIMULACIONES DE POLÍTICA, 2010-2012**  
*(Variación con respecto al escenario base)<sup>a</sup>*

|                                                            | Sim 6 | Sim 7 | Sim 8  | Sim 9 | Sim 10 |
|------------------------------------------------------------|-------|-------|--------|-------|--------|
| Tipo de cambio real                                        | 1,0   | -1,0  | 3,0    | 3,0   | 0,0    |
| Formación bruta de capital fijo <sup>b</sup>               | -4,6  | -6,1  | -1,0   | -0,9  | -0,5   |
| Consumo de los hogares <sup>b</sup>                        | 1,3   | 1,0   | -2,0   | -2,0  | 0,1    |
| Consumo del gobierno <sup>b</sup>                          | -0,9  | -0,9  | 0,4    | 0,4   | -0,1   |
| Consumo de la institución de la seg. social <sup>b,c</sup> | -0,7  | -0,2  | 0,0    | 0,0   | -0,1   |
| Exportaciones <sup>b</sup>                                 | 0,1   | -0,6  | 1,4    | 1,4   | -0,1   |
| Importaciones <sup>b</sup>                                 | 0,2   | -0,8  | -1,5   | -1,5  | -0,1   |
| PIB a precios de mercado <sup>b</sup>                      | -0,1  | -0,4  | -0,2   | -0,2  | -0,1   |
| Ingreso del gobierno                                       | -15,7 | -28,1 | -0,5   | -0,5  | 0,0    |
| Gasto del gobierno                                         | -0,3  | -0,6  | 0,2    | -0,1  | 1,2    |
| Déficit fiscal/PIB                                         | 1,2   | 2,2   | 0,1    | 0,0   | 0,1    |
| Déficit cuenta corriente/PIB                               | 0,1   | 0,0   | 0,1    | 0,1   | 0,0    |
| Empleo                                                     | 0,0   | 0,1   | 0,0    | 0,0   | 0,0    |
| Ingreso laboral promedio                                   | -0,1  | 0,2   | -0,5   | -0,5  | -0,1   |
| Ingreso hogares urbanos de menores ingresos                | 0,8   | 1,3   | -1,1   | -1,3  | 0,1    |
| Ingreso hogares urbanos de mayores ingresos                | 0,8   | 1,1   | -2,2   | -2,2  | 0,1    |
| Ingreso hogares rurales de menores ingresos                | 0,4   | 0,8   | -0,2   | -0,4  | 0,1    |
| Ingreso hogares rurales de mayores ingresos                | 0,5   | 0,7   | -2,6   | -2,6  | 0,1    |
| Pobreza total <sup>d</sup>                                 | 0,2   | 0,0   | -3,6   | -0,03 | -0,5   |
| Pobreza extrema <sup>d</sup>                               | 0,0   | 0,0   | -0,9   | 0,0   | -0,5   |
| Pobreza extrema - línea internacional <sup>d</sup>         | 0,0   | 0,0   | -0,5   | 0,0   | -0,2   |
| Gini - ingreso laboral                                     | 0,000 | 0,000 | -0,007 | 0,000 | 0,000  |
| Gini - ingreso familiar per cápita                         | 0,001 | 0,000 | -0,014 | 0,000 | -0,002 |

Fuente: MACEPES de Costa Rica y microsimulaciones sobre la base de la EHPM de 2008

<sup>a</sup> 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.

<sup>b</sup> Variable denominada en términos reales en millones de colones de 2002.

<sup>c</sup> Incluye únicamente al consumo en salud.

<sup>d</sup> Incidencia como porcentaje de la población. La línea internacional que define la extrema internacional es de \$1,25 diario a poder de paridad adquisitivo.

**CUADRO A2.4**  
**COSTA RICA: PRINCIPALES RESULTADOS MACROECONÓMICOS, DEL MERCADO**  
**LABORAL, LA POBREZA Y LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO EN LA SIMULACIÓN**  
**DE LA SALIDA DE FLUJOS DE CAPITAL COMBINADA CON POLÍTICAS, 2013-2015**  
*(Variación con respecto al escenario base)<sup>a</sup>*

|                                                            | Sim 4 | Sim 16 | Sim 17 | Sim 18 | Sim 19 | Sim 20 |
|------------------------------------------------------------|-------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Tipo de cambio real                                        | -0,6  | -0,6   | -0,6   | -0,6   | -0,6   | -0,6   |
| Formación bruta de capital fijo <sup>b</sup>               | -3,6  | -3,6   | -3,7   | -4,3   | -4,7   | -4,0   |
| Consumo de los hogares <sup>b</sup>                        | -6,1  | -6,1   | -6,2   | -6,2   | -6,8   | -6,1   |
| Consumo del gobierno <sup>b</sup>                          | -3,1  | -3,1   | -3,1   | -3,2   | -3,5   | -1,4   |
| Consumo de la institución de la seg. social <sup>b,c</sup> | -6,5  | -6,5   | -6,6   | 0,0    | 0,0    | -6,4   |
| Exportaciones <sup>b</sup>                                 | -5,4  | -5,5   | -5,6   | -5,7   | -6,3   | -5,6   |
| Importaciones <sup>b</sup>                                 | -4,5  | -4,6   | -4,6   | -4,7   | -5,2   | -4,7   |
| PIB a precios de mercado <sup>b</sup>                      | -5,6  | -5,7   | -5,8   | -5,6   | -6,2   | -5,6   |
| Ingreso del gobierno                                       | -4,2  | -4,2   | -3,8   | -7,1   | -7,7   | -4,2   |
| Gasto del gobierno                                         | -3,7  | -3,8   | -0,1   | -3,8   | -4,2   | -2,6   |
| Déficit fiscal / PIB                                       | 0,1   | -0,1   | -0,1   | -0,3   | -0,4   | -0,2   |
| Déficit cuenta corriente / PIB                             | 0,2   | 0,2    | 0,2    | 0,2    | 0,2    | 0,2    |
| Empleo                                                     | -2,0  | -2,0   | -2,0   | -2,0   | -2,1   | -1,9   |
| Ingreso laboral promedio                                   | -7,7  | -9,5   | -9,8   | -7,9   | -8,7   | -7,7   |
| Ingreso hogares urbanos de menores ingresos                | -5,6  | -5,6   | -5,7   | -5,8   | -6,3   | -5,7   |
| Ingreso hogares urbanos de mayores ingresos                | -5,8  | -5,8   | -5,9   | -5,8   | -6,4   | -5,8   |
| Ingreso hogares rurales de menores ingresos                | -6,8  | -6,9   | -7,0   | -7,2   | -7,8   | -7,0   |
| Ingreso hogares rurales de mayores ingresos                | -6,9  | -6,9   | -7,1   | -7,1   | -7,7   | -7,0   |
| Pobreza total <sup>d</sup>                                 | 3,0   | 3,0    | 3,0    | 3,1    | 3,5    | 3,0    |
| Pobreza extrema <sup>d</sup>                               | 0,7   | 0,7    | 0,7    | 0,7    | 0,8    | 0,7    |
| Pobreza extrema - línea internacional <sup>d</sup>         | 0,4   | 0,4    | 0,4    | 0,4    | 0,5    | 0,4    |
| Gini - ingreso laboral                                     | 0,007 | 0,007  | 0,007  | 0,007  | 0,008  | 0,007  |
| Gini - ingreso familiar per cápita                         | 0,009 | 0,009  | 0,009  | 0,010  | 0,010  | 0,009  |

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

<sup>a</sup> 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.

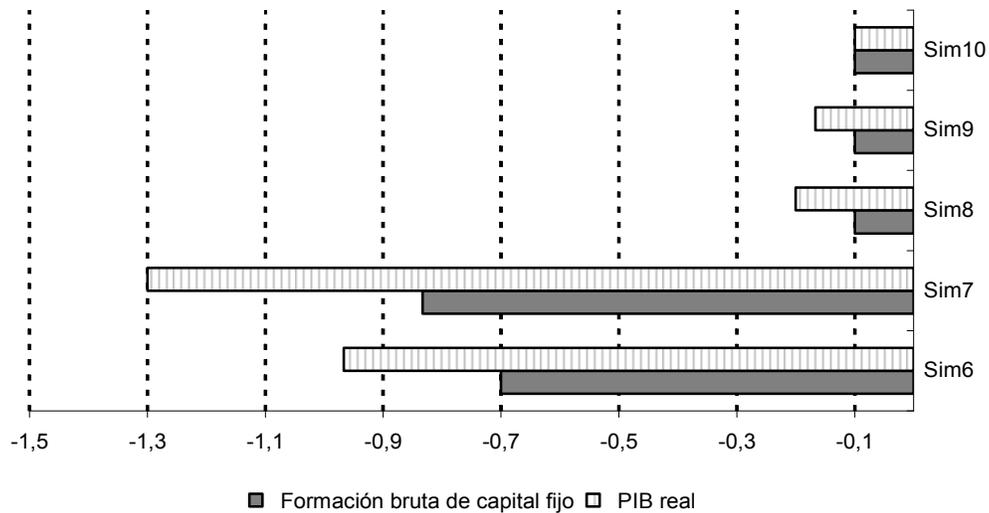
<sup>b</sup> Variable denominada en términos reales en millones de colones de 2002.

<sup>c</sup> Incluye únicamente al consumo en salud.

<sup>d</sup> Incidencia como porcentaje de la población. La línea internacional que define la extrema internacional es de \$1,25 diario a poder de paridad adquisitivo.

**GRÁFICO A2.1**  
**COSTA RICA: EFECTOS EN EL PIB Y LA INVERSIÓN REALES EN LAS SIMULACIONES DE POLÍTICA DEL MACEPES, 2013-2015**

*(Variación con respecto al escenario base, en puntos porcentuales de la población)*<sup>a</sup>

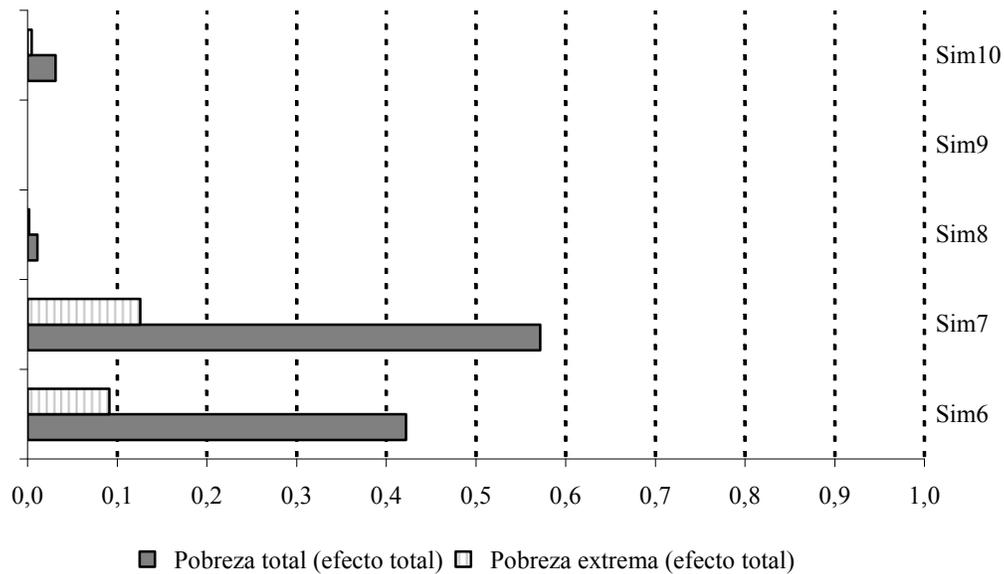


Fuente: MACEPES de Costa Rica.

<sup>a</sup> La definición de las simulaciones se presenta en el texto.

**GRÁFICO A2.2:**  
**COSTA RICA: EFECTOS EN LA POBREZA TOTAL Y EXTREMA EN LAS SIMULACIONES DE POLÍTICA DEL MACEPES, 2013-2015**

*(Variación con respecto al escenario base)*<sup>a</sup>



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

<sup>a</sup> La variación con respecto al escenario base se expresa en puntos porcentuales de la población.