



UNIVERSIDAD DE
COSTA RICA

iICE

Instituto de Investigaciones en
Ciencias Económicas

ISSN 2215-2237

Serie de Divulgación Económica

COSTA RICA

**CRISIS GLOBAL Y POLÍTICA ECONÓMICA.
LA ECONOMÍA COSTARRICENSE EN EL
PERÍODO 2006/ 2009**

Rudolf Lücke
Justo Aguilar

338.972.86

L939c Lücke, Rudolf.

Costa Rica : crisis global y política económica. La economía costarricense en el período 2006/2009 / Rudolf Lücke, Justo Aguilar. – San José, C.R. : Universidad de Costa Rica, Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, 2016.

39 p. : il. – (Serie de Divulgación Económica; ISSN 2215-2237 ; IICE-37).

ISBN 978-9968-824-43-9

1.COSTARICA–POLITICAECONOMICA–2006-2009.2.COSTARICA–CONDICIONES ECONOMICAS – 2006-2009. 3. CRISIS ECONOMICA. 4. DESARROLLO SOCIAL - COSTA RICA –2006-2009. 3. CRISIS ECONOMICA. – ESTADOS UNIDOS I. Aguilar, Justo, coautor. II. Título. III. Serie.

CIP/3031

CC/SIBDI, UCR

Universidad de Costa Rica

© Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas (IICE)

Ciudad Univeritaria “Rodrigo Facio”, San José Costa Rica.

Prohibida la reproducción total o parcial. Todos los derechos reservados. Hecho el depósito de ley.

La diagramación de este documento estuvo a cargo del IICE.

COSTA RICA

CRISIS GLOBAL Y POLÍTICA ECONÓMICA. LA ECONOMÍA COSTARRICENSE EN EL PERÍODO 2006/ 2009¹

(Estudio Comparativo de las Políticas de Estabilización en Centroamérica durante la Crisis del Bienio 2008-2009²)

Rudolf Lücke
Justo Aguilar

1 Este artículo se terminó de escribir el 21 de junio del 2010 y fue preparado por el Dr Justo Aguilar y el MSc Rudolf Lücke del Instituto de Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica. El mismo fue una ampliación de la conferencia presentada por el Dr Justo Aguilar en el Taller *Implicaciones de la Crisis Económica Internacional para Centroamérica*, organizado por el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) en su Sede de Tegucigalpa, los días 30 y 31 de octubre del 2008. El Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas lo publicó en noviembre del 2010 como parte de su serie Documentos de Trabajo.

2 Este proyecto de investigación fue registrado por el Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas (IICE) bajo el código 721-BO-252 en la Vicerrectoría de Investigación de la Universidad de Costa Rica. El proyecto fue desarrollado por el Dr Justo Aguilar Fong y el MA. Rudolf Lücke Bolaños, ambos investigadores del IICE-UCR. Este proyecto constituye una extensión de investigación realizada en el año 2010 para fundamentar el trabajo "*Crisis Global y Política Económica. La Economía Costarricense en el Período 2006-2009*" y fue realizado durante el período agosto 2012/ agosto 2013.

INDICE DE CONTENIDO

RESUMEN EJECUTIVO	1
I. LA CRISIS FINANCIERA NORTEAMERICANA Y LA RECESIÓN DE LA ECONOMÍA GLOBAL	4
II. LA ECONOMÍA EN EL BIENIO 2006/ 2007 Y CONDICIONES SUBYACENTES QUE PERMITEN ENTENDER EL POSICIONAMIENTO DEL PAÍS PARA ENFRENTAR LA CRISIS GLOBAL	7
III. LA POLÍTICA ECONÓMICA PARA ENFRENTAR LA CRISIS GLOBAL. EL PLAN ESCUDO	14
IV. LOS EFECTOS DE LA CRISIS GLOBAL EN LA ECONOMÍA COSTARRICENSE: EL BIENIO 2008/ 2009	19
V. LOS EFECTOS DE LA CRISIS EN EL DESARROLLO SOCIAL: EL BIENIO 2008/ 2009	33
VI. COMENTARIOS FINALES	35

ÍNDICE DE CUADROS Y GRÁFICOS

Cuadro 1: RESULTADOS ECONÓMICOS 2006-2007 2006 2007 Proyecciones	10
Cuadro 2 : RESULTADO FINANCIERO DEL SECTOR PÚBLICO GLOBAL (DÉFICIT O SUPERÁVIT FISCAL) (EN MILLONES DE COLONES)	12
Cuadro 3 : VARIACIÓN INTERANUAL DEL ÍNDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR POR GRUPO A DICIEMBRE DE CADA AÑO	24
Cuadro 4: RESULTADO FINANCIERO DEL GOBIERNO CENTRAL (DEFICIT O SUPERÁVIT FISCAL) (EN MILLONES DE COLONES)	27
Gráfico 1: EXPORTACIONES,IMPORTACIONES Y BALANCE COMERCIAL 2002 - 2007	12
Gráfico 2: COSTA RICA: HOGARES EN CONDICIÓN DE POBREZA 1987 - 2007	13
Gráfico 3: ÍNDICE DE PRECIOS DE LOS ALIMENTOS Y PRECIOS INTERNACIONALES DE PETRÓLEO	15
Gráfico 4: TENDENCIA A LA BAJA DE LA TASA BÁSICA PASIVA DURANTE EL 2007	21
Gráfico 5: TASA DE MOROSIDAD DE LOS BANCOS ESTATALES (EN LÍNEA AZUL) ASÍ COMO DE LOS BANCOS PRIVADOS	22
Gráfico 6: INDICADOR DE SOLVENCIA PATRIMONIAL	23
Gráfico 7: TIPO DE CAMBIO DE MERCADO Y LAS BANDAS DE REFERENCIA APROBADAS POR EL BCCR DURANTE EL AÑO 2009	25

Gráfico 8: ÍNDICE MENSUAL DE ACTIVIDAD ECONÓMICA (IMAE) Y DEL ÍNDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR (IPC) PARA EL PERÍODO ENERO 2007/ FEBRERO 2010	28
Gráfico 9:	30
Gráfico 10:	34

RESUMEN EJECUTIVO

Este trabajo presenta un análisis de la crisis que afectó a la economía costarricense durante el bienio 2008-2009 y de la política anticíclica implementada por las autoridades económicas durante ese período, así como del probable comportamiento económico que se infiere de las tendencias del primer trimestre del 2010 para el resto de este año. El análisis se elabora a partir de una situación inicial de que Costa Rica enfrentó la crisis en condiciones favorables tanto por el crecimiento extraordinario de la producción observado durante el bienio 2006/ 2007 (8%, 7% del PIB), como de la bonanza de su situación fiscal y de reservas internacionales generadas durante ese período. La crisis global se inició como una crisis financiera (segundo semestre del 2007) que luego se transformó en una recesión de la economía norteamericana para el 2008 y que incidió en una crisis internacional.

El impacto de la crisis internacional en la economía nacional ocurrió a través de los instrumentos del comercio internacional, la inversión directa extranjera, los pagos de remesas y el turismo, así como por el menor apalancamiento externo de los bancos extranjeros domiciliados en el país. La recesión económica doméstica se sintió a partir del segundo semestre del 2008 y se reconoce que la recuperación económica se inició hasta en el cuarto trimestre del 2009, de lo cual se infiere que la recesión costarricense tuvo una menor duración a lo esperado (18 meses). El gobierno implementó el Plan Escudo “*Protección social y estímulo económico frente a la crisis internacional*”, como el plan de medidas económicas para enfrentar la crisis internacional.

La política monetaria tuvo la responsabilidad de lograr la estabilidad del sistema bajo el esquema de “*metas de inflación*”³ y el propósito de alcanzar un nivel de inflación similar al de sus principales socios comerciales. A su vez, la Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF) asumió la tarea de facilitar los aumentos de liquidez del sistema financiero en el marco de las restricciones impuestas por la crisis financiera global. El gobierno capitalizó a los bancos estatales con el fin de compensar el menor crédito de la banca privada debido a sus dificultades para fondearse en el exterior. El gasto público incluyendo la inversión pública fue el pivote de la política económica y su impacto se dio con mayor efectividad en el 2009, cuando el déficit fiscal representó un 3% del PIB. Se contrataron cerca de 20.000 nuevos funcionarios públicos y se utilizó el excedente fiscal generado en los años previos para su financiamiento. En relación con el mercado cambiario

3 El 5 de enero del 2005 la Junta Directiva del BCCR aprobó el proyecto de modernización de la política monetaria denominado “Esquema de Meta Explícita de Inflación para Costa Rica”. Ver Mercado Cambiario en Costa Rica y Pasivos con Costos en Colones del Banco Central de Costa Rica (Abril, 2010).

el BCCR inició el 17 de octubre del 2006, la migración del Régimen Cambiario de Prioridad Reptante o de Mini-devaluaciones (adoptado a fines de los ochentas) hacia un Régimen de Bandas Cambiarias, ello con el propósito de trasladar el riesgo cambiario hacia los actores económicos y de facilitarle a la política monetaria el empleo de las tasas de interés con fines de estabilización económica.

Como resultado de la política fiscal de tipo keynesiana, la expansión del gasto público y del déficit fiscal permitió compensar la caída del gasto de consumo privado y de inversión, con lo cual se suavizó el impacto de la recesión lográndose un crecimiento real del PIB de 2,8 en el 2008 y una reducción de un 1,1% durante el 2009⁴. Ya para el último trimestre del 2009, la economía mostró su inflexión y se inició la recuperación, la cual se sostuvo durante el primer trimestre del año 2010. El análisis de la política anticíclica muestra que los ajustes de la producción y el empleo posiblemente se lograron en forma más lenta pero con una menor tasa de inflación (4% en el 2009).

En su Programa Macroeconómico 2010-2011, el BCCR consideró un ambiente favorable de la economía global en la fundamentación de los pronósticos económicos para Costa Rica, lo cual le permitió asumir una tendencia al alza de la demanda externa por exportaciones, así como una reactivación de la inversión directa extranjera y del turismo durante el 2010. En relación con la demanda interna se consideró una mejora en la confianza de los agentes sobre las perspectivas económicas así como mayores facilidades de los agentes económicos para acceder al financiamiento bancario. Bajo esas consideraciones, el BCCR estimó un crecimiento real del Producto Interno Bruto para el país, de un 3,2% en el 2010 y un 3,6% para el 2011. Se consideró además, que la recuperación económica se lograría con una tasa inflacionaria (5%) ligeramente mayor a la del año 2009.

Información del Banco Central para el primer cuatrimestre del 2010 indica que el crecimiento real del IMAE fue de (2,63%), tendencia que apunta a que la meta planteada (3.2%) es factible de ser alcanzada. De igual manera, el comportamiento del IPC a mayo del 2010 fue de un 6%, el cual se ubica en la parte superior del rango meta (4%-6%) de inflación para este año⁵. El área sensible de la política económica para el 2010 parece estar en el área fiscal con un déficit previsto al mes de junio por parte del Ministerio de Hacienda que parece sobrepasar al 5% del PIB para el Presupuesto del Gobierno Central. Es evidente que un déficit fiscal de esta magnitud si no es resuelto de manera apropiada podría restringir la recuperación de la economía costarricense en un entorno de mayor inflación.

El fin último de la política económica es el bienestar de la sociedad y desde esta perspectiva el análisis muestra que la crisis global generó una inflexión en la tendencia de la

4 Documento explicativo sobre diferencias de cifras publicadas en el Programa Macro 2010-2011, y las publicadas en el Memoria Anual 2009. BCCR: Marzo 31, 2110. Ver página 1.

5 “Durante los primeros cuatro meses del año el Índice General es de 2,63%, mayor que la variación de este mismo período del año anterior (1,17%)”. Ver <www.inec.go.cr>

política social a mejorar las condiciones de los grupos en pobreza de la sociedad costarricense. Se determinó que durante el período 2005-2007, había una tendencia al alza de los indicadores que miden la desigualdad de rentas y el porcentaje de familias pobres; situación que se revirtió en el 2008 como resultado del mayor crecimiento económico de los años 2006 y 2007, así como de la política social de la Administración Arias Sánchez. Sin embargo, la crisis global afectó las rentas y empleos de los costarricenses en general y con ello revirtió la tendencia favorable de estos indicadores, incidiendo de nuevo en un aumento de la pobreza en el país durante el 2009.

I. LA CRISIS FINANCIERA NORTEAMERICANA Y LA RECESIÓN DE LA ECONOMÍA GLOBAL⁶

La crisis financiera norteamericana iniciada en el segundo semestre del 2007 incidió en una crisis generalizada de la economía de este país durante el bienio 2008/ 2009, la cual se trasladó por diferentes mecanismos a la economía global. Para Costa Rica la crisis se transmitió principalmente por una caída en la demanda agregada de Estados Unidos por sus exportaciones y una reducción de la inversión directa extranjera y del turismo. Los efectos en el sistema financiero fueron atenuados por la supervisión de la Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF) y la capitalización del Gobierno a los bancos estatales. La crisis se manifestó por medio de un retardamiento del crecimiento económico en el año 2008 y en la recesión del año 2009.

Los antecedentes de la crisis financiera norteamericana se remontan a la explosión de la burbuja de las “*punto com*” del año 2001, la cual provocó que el precio del dinero fijado por la Reserva Federal de los Estados Unidos cayera de 6.5% a 1%, impactando el mercado hipotecario con un aumento extraordinario de los montos de créditos otorgados por el sector financiero. Este abaratamiento del crédito indujo a los bancos a visualizar un achicamiento del negocio bancario dado que cobraban cada vez menos por sus créditos y las tasas pasivas se encontraban casi en cero (es decir no se pagaba por ahorrar). Para expandir el crecimiento de los negocios bancarios (cobrar mayores tasas y colocar mayor cantidad de productos) se flexibilizaron los requerimientos para el otorgamiento de créditos y se incrementó el volumen de créditos destinados a sectores de la población que antes no podían acceder a créditos que por lo general poseen menores recursos financieros, poco respaldo real, poca estabilidad laboral y bajo nivel de educación.

Se determinó a posteriori, que algunos de los nuevos instrumentos utilizados por el sector financiero durante el período 2002-2007, eran instrumentos con subyacentes hipotecarios los cuales fueron creados para generar liquidez a los bancos. Los mismos fueron estructurados de forma que las calificadoras de riesgo los evaluaran con calificaciones extraordinarias a pesar de poseer activos subyacentes generadores de rendimientos con altas probabilidades de caer en impago como eran las hipotecas sub-prime. Estos activos fueron vendidos y comprados por los actores del sector financiero no sólo de Estados Unidos sino de la economía global. El auge crediticio y la buena estabilidad económica que vivía los Estados Unidos hizo que el mercado inmobiliario creciera a tal punto que la demanda por inmuebles aumentara incrementando

6 Aguilar, J y R. Lücke. Crecimiento Económico y Redistribución de Rentas en la Costa Rica del Siglo XXI. Conferencia presentada en el Taller “Implicaciones de la Crisis Económica Internacional para Centroamérica”, celebrado en el Banco Centroamericano de Integración Económica, los días 30 y 31 de octubre del 2008, Tegucigalpa, Honduras.

el precio de los bienes raíces en un 100% comparado con 10 años atrás. Esta situación era sostenible en el tanto el precio de los bienes raíces continuará en aumento, pues la relación deuda/activo se hacía cada vez más pequeña permitiendo así mayores apalancamientos a las empresas o familias ligadas a este mercado. El negocio de bienes raíces creció de manera extraordinaria y fomentó la compra y venta de bienes raíces como activo seguro y con constante incremento en su valor generando grandes ganancias de capital a empresas desarrolladoras, comercializadoras y constructoras. Debido a este auge en la situación crediticia y económica en general, los Bancos tenían una alta demanda de créditos y los fondos prestables se reducían aun más ante una economía altamente endeudada tanto a lo interno como a lo externo del país, así que los bancos buscaron obtener fondos para continuar su funcionamiento y acudieron al ahorro externo por medio de la venta de paquetes de créditos hipotecarios que contenían tanto activos buenos como créditos hipotecarios sub-prime.

Este auge en el sector inmobiliario generó un exceso de oferta en bienes raíces, y el precio de las viviendas comenzó a decrecer (2002-2007), con esto se empezó a incrementar la relación deuda/activo que poseía cada individuo ya que el valor de su activo a precios de mercado empezaba a caer y la tasa de interés que pagaba por ese activo iba en aumento por lo que la relación entre la deuda que se tenía y el valor de mercado del bien se incrementó y los dueños de dichos inmuebles empezaron unos a caer en “default” por el costo del crédito más alto y otros a darse cuenta que la deuda era mayor al valor de la propiedad y por ende no tenía sentido continuar con la deuda. Esa situación provocó que la rentabilidad de esos paquetes de créditos hipotecarios que se vendían en el mercado internacional disminuyera, en razón de que los créditos que más aportaban al rendimiento (los subprime) empezaban a entrar en “default”, y de que los incumplimientos aumentaran, obligando todo ello a los entes financieros a recuperar activos no líquidos cuyos precios estaban a la baja, con lo cual se dañaron las finanzas de una cadena de agentes económicos que han estado involucrados en este mercado, tales como bancos de inversión, brookers, comercializadoras de inversiones y créditos, constructoras, desarrolladoras y por supuesto los prestatarios de las hipotecas, definiendo de esta forma la Crisis de los Subprime⁷.

Rodas⁸ menciona que “los problemas del mercado sub-prime se expandieron hacia el mercado financiero. Mientras en el pasado el mercado hipotecario de Estados Unidos estuvo dominado por entidades cuasipúblicas –Freddie Mac y Fannie Mae- en años recientes el mercado se había abierto a nuevos competidores privados, que incluían una gama amplia de bancos e instituciones financieras. La modernidad trajo la titularización de hipotecas y su venta por tramos a inversionistas de Estados Unidos y de otros países. Las porciones diferían en precio dependiendo del riesgo y del rendimiento que representaban. Fue así como al estallar la burbuja sub-prime no afectó sólo a instituciones financieras de Estados Unidos sino

7 Sobre este tema se consultaron trabajos en las siguientes fuentes: Reserva Federal de los Estados Unidos. Of ST. Louis <http://www.stlouisfed.org/>, “La Crisis Ninja”, Leopoldo Abadia, 2008; y Superintendencia de Entidades Financieras <http://www.sugef.fi.cr>.

8 Rodas, Pablo. Impacto Esperado de la Crisis en Centroamérica. BCIE. Diciembre 2008.

también a bancos y entidades de Europa y de otros países industrializados que también habían adquirido esos títulos.” En consecuencia la crisis financiera de Estados Unidos generó una crisis de confianza en el sistema financiero mundial, dado que los bancos de inversión y comerciales en la mayoría de países desarrollados estaban expuestos a los efectos negativos generada por la crisis sub-prime. A su vez la crisis financiera se extendió a todos los sectores de la economía norteamericana y ello incidió en una reducción del consumo privado y la demanda agregada, afectándose la inversión y el Producto Interno Bruto, durante los años 2008 y 2009. Los efectos recesivos de la crisis financiera se hicieron sentir en la economía global a lo largo de este bienio y no fue sino hasta el último cuatrimestre del año 2009, en que se manifestaron los primeros síntomas de la recuperación económica. Costa Rica no fue una excepción a este fenómeno.

II. LA ECONOMÍA EN EL BIENIO 2006/ 2007 Y CONDICIONES SUBYACENTES QUE PERMITEN ENTENDER EL POSICIONAMIENTO DEL PAÍS PARA ENFRENTAR LA CRISIS GLOBAL

El bienio 2006/ 2007 corresponde a los primeros dos años de la Administración Arias Sánchez, durante el cual la política económica se ajustó a los lineamientos de una estrategia del ajuste estructural iniciada a fines de los ochentas, la cual promovió una mayor apertura económica, la modernización del sistema financiero y su marco regulatorio, una revisión de la organización estatal y condiciones favorables para la atracción de la inversión extranjera enfatizando la expansión de los sectores de alta tecnología y de servicios⁹. Concomitante, el gobierno procuró fortalecer políticas redistributivas universales como educación y salud, y el reforzamiento de programas focalizados para los grupos vulnerables de la sociedad costarricense (pensiones para no cotizantes, subsidios para estudiantes de primaria y secundaria, entre otros). Asimismo, se realizó un esfuerzo importante para dinamizar la inversión pública en el área de infraestructura, dándole prioridad a la concesión de obra pública. De esta forma las políticas de crecimiento económico fueron complementadas con políticas de mayor equidad social para resolver los problemas de desempleo y de pobreza que afectaban a una quinta parte de la población costarricense a inicios de la gestión de la Administración Arias Sánchez en mayo del 2006¹⁰.

En el campo del crecimiento económico la Administración Arias Sánchez mantuvo el aperturismo e inserción en la economía global como el fundamento de su estrategia. Con este propósito realizó esfuerzos ingentes en el nivel político para lograr la aprobación del tratado de libre comercio con los Estados Unidos (DR-CAFTA), lo cual se logró en el Referéndum de octubre del 2007. Este logro fue posible a expensas de un desgaste político de casi dos años en la Asamblea Legislativa, lo cual retrasó otros proyectos de interés nacional para esta Administración de Gobierno. A pesar de ello el Gobierno de la República logró finalizar las negociaciones políticas de un tratado de libre comercio con su segundo socio comercial, la República Popular China en el mes de abril del 2010. En paralelo, Ministerio de Comercio Exterior (COMEX) logró avanzar durante este período, las negociaciones comerciales del país para la firma de un tratado de libre comercio con la Unión Europea que se espera culminar a fines del primer semestre del 2010. En este entorno, la política de comercio exterior de la Administración Arias Sánchez estableció que el objetivo central de su política económica era el de consolidar una economía competitiva inserta de manera inteligente en la economía mundial y coherente con los objetivos de crecimiento económico y bienestar social definidos en su plan de desarrollo.

9 Aguilar, J., y M. Elizondo. Las Políticas de Reforma en Centroamérica y la Nueva Economía Regional. San José, Costa Rica: Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, Universidad de Costa Rica. 2005.

10 Una encuesta local realizada por la empresa Demoscopia y publicada por la prensa nacional, el 8 de mayo del 2006, mostró que para los costarricenses las principales decisiones que el nuevo gobierno debía priorizar eran las siguientes: ofrecer más empleos (20,3%); estabilizar la economía y frenar las alzas de precios (10,6%), mejorar la seguridad ciudadana (9,4%) y combatir la pobreza (8%).

Con el propósito de organizar los esfuerzos del gobierno en el campo de la producción, se crearon dos instancias de coordinación en el segundo semestre del 2006: primero, el Ministerio de la Producción que integró al Ministerio de Agricultura y Ganadería con el Ministerio de Economía, Industria y Comercio bajo un solo Ministro Rector de la producción; y segundo, el Ministerio de Competitividad bajo el control de un ministro sin cartera para coordinar mejoras de la competitividad del sector empresarial. En este marco institucional, el gobierno lanzó programas de apoyo a la producción: “Exportemos”, “Costa Rica Compite”, y un amplio programa de apoyo a la pequeña y mediana empresa. Más recientemente y con motivo de los cambios generados en la economía mundial por la crisis energética, el gobierno replanteó el papel del Ministerio de Agricultura y Ganadería para poner en marcha un programa de producción agroalimentaria, apoyado por un seguro de cosechas y operaciones de crédito para un grupo de productos seleccionados que se implementó en el segundo semestre del 2008.

El Gobierno mantuvo la prioridad del sector turismo bajo la misma política de incentivos de la Ley N° 6990, la cual muestra una erosión importante por las restricciones que ha impuesto la Contraloría General de la República sobre los diversos tipos de incentivos otorgados por el Ministerio de Turismo. En el pasado, estos incentivos fueron otorgados mediante contratos turísticos a empresas que operaban en los campos de hotelería y restaurantes y que se localizaban en la costa costarricense, así como en sitios de montaña y lugares de recepción turística en el Gran Área Metropolitana. En forma implícita las prioridades del Ministerio de Turismo se han movido hacia actividades de recreación en la costa pacífica con el propósito de incentivar la creación de “marinas” y la “pesca deportiva” (dos marinas aprobadas y 24 solicitudes de apertura que están en trámite) mediante un Decreto Ejecutivo. Esta situación ha generado condiciones para que el Gobierno formule un nuevo marco jurídico para la concesión de incentivos turísticos.

En el campo económico, el gobierno propició un cambio en la política cambiaria del país al sustituir el sistema de mini-devaluaciones para la fijación del tipo de cambio y que venía operando desde fines de los ochentas. A partir del mes de octubre del 2006, el Banco Central asumió la responsabilidad de una *política de estabilización basada en metas inflacionarias y de un nuevo sistema de bandas cambiarias*, éste último con el propósito de que los actores económicos asumieran el riesgo de los cambios en el valor de la moneda. Ello conllevó otras medidas como la creación del Mercado de Monedas Extranjeras (MONEX) para la transacción de monedas en el mercado mayorista, mejoras de los instrumentos de captación de recursos y propuestas de reglamentación para el uso de derivados financieros e instrumentos de cobertura.

La aceleración en el crecimiento de la producción del país durante este bienio (2006/2007) propició mayores recaudaciones tributarias, lo cual reforzó la mayor efectividad de la Tributación Directa en este campo como resultado de reformas en la gestión tributaria. Como consecuencia de esa bonanza de la economía, el Gobierno Central experimentó por primera vez en un período de 30 años, su primer superávit fiscal en el año 2007. Ello le permitió al Ministerio de Hacienda, aumentar el gasto gubernamental en áreas postergadas como la inversión pública, en particular de infraestructura, reforzar programas educativos y de seguridad ciudadana y de incrementar sus transferencias a los gobiernos municipales para obras locales.

El análisis del Décimo Informe del Estado de la Nación¹¹ explica que una década de gasto social (1994-2004) resultó en una ampliación de las capacidades humanas de los costarricenses, pero que su efecto fue el de paliar o evitar una mayor desigualdad de rentas entre grupos pobres y ricos. Lo cierto es que las desigualdades de rentas aumentaron a lo largo del último decenio y la pobreza se estancó para un 20% de la población costarricense. Esa situación resultó por la desconexión de los sectores dinámicos de la nueva economía con los sectores tradicionales orientados al mercado interno y que ello se manifestó por una insuficiencia de los mercados de trabajo, los cuales favorecieron empleos calificados y bien pagados en las actividades exportadoras, las finanzas y el turismo en demérito del empleo del sector agropecuario que perdió importancia relativa, así como el crecimiento de la informalidad como fuente de trabajo. Para enfrentar esta difícil situación en el bienestar de los costarricenses, la Administración Arias Sánchez creó un Ministerio Rector¹² que le permitiera coordinar acciones directas entre más de 30 entes, programas y órganos en materia de promoción social en base a dos ejes centrales de trabajo: el Programa de Bonos de Vivienda y el Programa Avancemos (becas para estudiantes pobres), aún cuando se le asignó una prioridad especial a la expansión y fortalecimiento económico del programa de Pensiones no Contributivas.

En consecuencia, la estrategia seguida por el Gobierno en el bienio 2006/ 2007 conformó una *política económica de "crecimiento con equidad"*, en el marco de la apertura comercial y de inserción en la economía global, la cual procuró que el crecimiento de la producción y el empleo facilitara un mejoramiento rápido de la población pobre en términos de su condición económica. Ello presupuso políticas específicas, que permitieran expandir la producción y el empleo, complementadas con una ampliación de las inversiones públicas en infraestructura, en particular de aquellas localizadas en el área rural donde se localiza la mayoría de la población pobre. Ello se complementó con políticas focalizadas de transferencias monetarias a los grupos vulnerables y de reformas en las coberturas para mejorar la eficacia de los programas sociales redistributivos.

La gestión económica de la Administración Arias Sánchez mostró tasas reales elevadas de crecimiento del Producto Interno Bruto en el 2006 (8.2%) y en el 2007 (7%) con una desaceleración para el año 2008 como resultado de la crisis financiera y de recesión global. No hay duda que ello compara favorablemente con el promedio histórico de un 5,3% del PIB costarricense, durante el período 1992-2006¹³. Este análisis del desempeño macroeconómico del país durante el bienio 2006/ 2007 focaliza su atención en las variables de la producción y la generación de empleo, el control de la inflación, el saldo de la balanza de pagos, el déficit fiscal y su relación con las metas de la política económica (2008/ 2009). A continuación se presenta un cuadro resumen con información del Banco Central sobre los indicadores referidos a estas variables macroeconómicas.

11 CONARE. X Informe del Estado de la Nación, 2005.

12 Ver Ley 5525 de Planificación Nacional, del 2 de mayo, 1974.

13 BCCR. Programa Macroeconómico 2007-2008.

CUADRO 1 RESULTADOS ECONÓMICOS 2006-2007

	2006	2007	Proyecciones	
			2008	2009
PIB				
Real	8.2%	6.8%	3.8%	4.9%
Nominal	19.1%	17.7%	14.2%	13.0%
Deflator implícito	10.1%	10.2%	9.9%	7.7%
Inflación (meta)				
Medido con IPC (tasa anual dic-dic)	9.4%	10.8%	8% (±1)	6% (±1)
Medido con ISI (tasa anual dic-dic)	10.6%	8.7%	7% (±1)	5% (±1)
Balanza de Pagos				
Cuenta corriente (% PIB)	-5.0%	-5.9%	-6.3%	-5.8%
Cuenta comercial (% PIB)	-15.0%	-13.6%	-14.3%	-14.2%
Cuenta de Capital y Financiera (mill \$)	2,152	2,969	2,725	2,072
Sector Público	(77)	(68)	269	(211)
Sector Privado	2,228	2,765	2,456	2,283
Del cual Inversión Extranjera Directa	1,469	1,885	1,634	1,388
Sector Monetario (variación %)				
Liquidez total	19.3%	15.3%	15.0%	16.9%
Crédito sector privado	25.1%	38.8%	18.9%	17.7%
Sector Público Global Reducido (% PIB)				
Resultado Financiero	0.4%	1.6%	-0.5%	-1.3%
Gobierno	1.1%	0.7%	-0.5%	-1.1%
Resto SPNF (superávit)	-1.8%	1.7%	0.8%	0.8%
BCCR	1.2%	-0.7%	-0.8%	-1.0%

El crecimiento real del PIB durante el año 2006 fue el mayor (8,2%) desde el año 1993¹⁴. El principal aporte al crecimiento durante este año, provino de las industrias manufactureras; transportes, almacenaje y comunicaciones; y agropecuaria en ese orden; mientras que en el agro destacaron la producción de piña y banano. En este año la demanda externa se concentró en los bienes agrícolas y manufacturas pues los servicios turísticos más bien se estancaron. Según la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, el ingreso familiar en términos reales aumentó en el 2006 en un 7,1%, factor que elevó el consumo privado y la demanda interna. Ello aunado a la baja en las tasas de interés reales en moneda nacional permitió un aumento de la confianza de los consumidores en un ambiente favorable para la producción.

14 BCCR. Programa Macroeconómico 2007-2008.

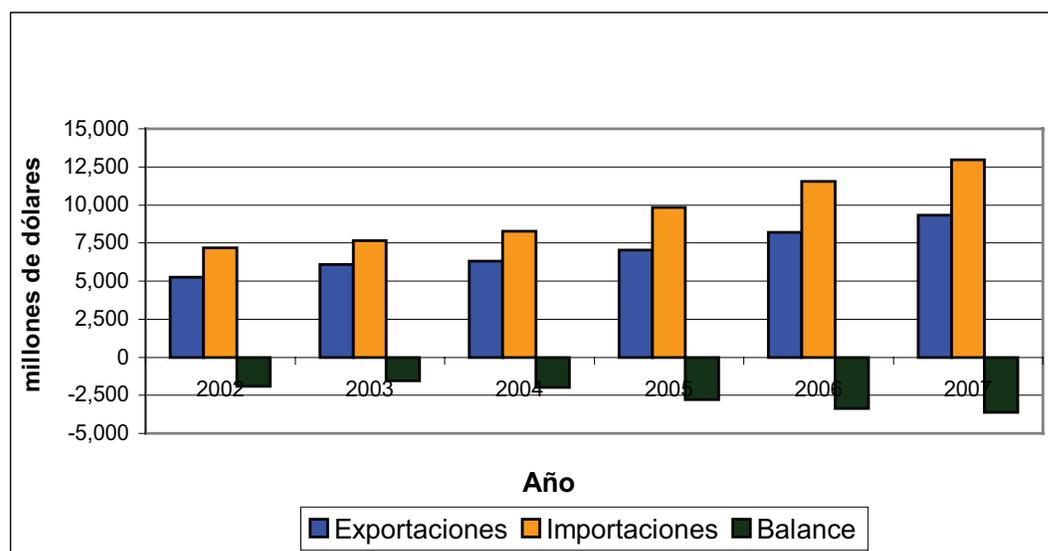
El dinamismo de la producción se extendió al año 2007 (7%), manteniéndose el aporte y dinamismo de la rama manufacturera; el transporte, almacenaje y comunicaciones; el comercio y la construcción; las cuales determinaron alrededor de dos terceras partes del incremento real de la producción del año. El sector de construcción se constituyó en el sector de mayor crecimiento promedio en este bienio 2006-07. La demanda global creció en colones constantes en un 6% en este año, y a nivel de sus componentes destacaron: un crecimiento de la demanda externa por bienes y servicios locales del 9,1% (crecimiento menor respecto a los cuatro años previos); y una demanda interna determinada por el consumo de los hogares y la formación bruta de capital fijo, mientras que el consumo final del Gobierno tuvo un crecimiento modesto debido a la disciplina fiscal. El incremento del gasto final de los hogares (6,1%), refleja un mayor ingreso promedio de los hogares, con una tasa de crecimiento del 7,5%, condiciones crediticias que incentivaron el gasto y la mejora en la percepción de los agentes económicos sobre las condiciones económicas. La formación bruta de capital creció en un 15% (en colones de 1991), comportamiento determinado por nuevas construcciones y por la compra de maquinaria y equipo, lo que reflejó el optimismo del sector empresarial¹⁵.

Los datos del comercio externo muestran que durante el año 2007 tanto las exportaciones como las importaciones de bienes presentaron una leve disminución en sus tasas de crecimiento en comparación con los niveles del 2006 y se observó un aumento en el déficit comercial. Según el análisis del BCCR, destacan en los flujos del comercio, el buen desempeño en las exportaciones de manufacturas y las importaciones de materias primas (factura petrolera), bienes de consumo, bienes de capital y materiales de construcción. En cuanto a la balanza de servicios esta logró un resultado positivo equivalente a un 8.9% del PIB (8.6% en los dos años previos). El aumento en la exportación de servicios estuvo determinado tanto por el turismo receptivo como por la dinámica evolución de los servicios de informática e información. En general el déficit de cuenta corriente aumentó, pero el país dispuso de mayores influjos netos de capital, sobre todo dirigidos al sector privado bajo la forma de inversión extranjera directa (IED).

El Gobierno mostró mejoras significativas en el comportamiento de sus variables fiscales, destacándose la reducción del déficit fiscal en el bienio 2005-2006 y el primer superávit fiscal en más de tres décadas, logrado en el año 2007 (¢77,6 billones de colones) seguido de uno menor en el 2008 (¢30 billones de colones). El BCCR señala, que las mejoras en la recaudación de impuestos por parte del Ministerio de Hacienda y el dinamismo de las actividades económicas incidió en el aumento de las recaudaciones que permitió la creación del superávit fiscal.

15 BCCR. Programa Macroeconómico 2007-2008.

GRÁFICO 1
EXPORTACIONES, IMPORTACIONES Y BALANCE COMERCIAL 2002 - 2007



CUADRO 2
RESULTADO FINANCIERO DEL SECTOR PÚBLICO GLOBAL
(DÉFICIT O SUPERÁVIT FISCAL) (EN MILLONES DE COLONES)

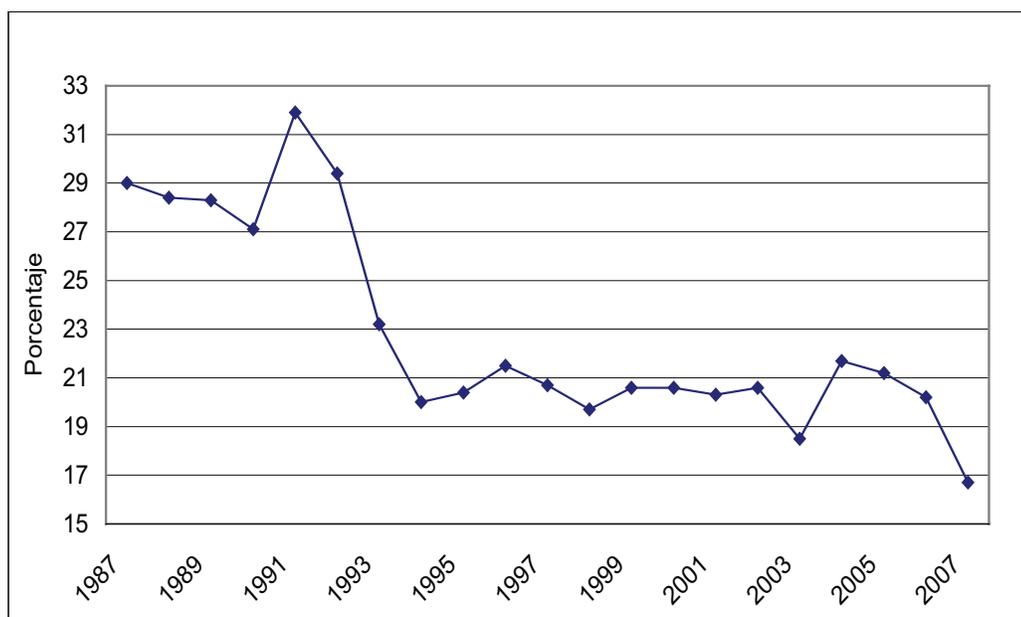
	Resultado financiero del Sector Público Global	Como % del PIB	Ingresos Totales del Gobierno Central	Como % del PIB	Gastos Totales del Gobierno Central	Como % del PIB
2004	-292,525.7	-3.6	1,079,610.80	13.3	1,280,592.90	15.7
2005	-217,589.8	-2.3	1,290,285.80	13.5	1,441,267.00	15.1
2006	-44,690.9	-0.4	1,599,920.70	14.1	1,678,117.90	14.8
2007	109,287.20	0.8	2,054,141.80	16.9	1,967,388.20	16.20

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

El tema inflacionario ha sido recurrente en la economía costarricense desde los años setentas. En el año 2006 se observó una variación anual del IPC del 9.4%, la menor tasa registrada desde 1993, lo cual resultó del efecto de choques externos e internos en la economía, en particular resultado de la menor devaluación de la moneda respecto al dólar y a la disciplina fiscal observada antes y después del cambio de Administración de Gobierno. Todos estos factores reforzaron el comportamiento a la baja de las expectativas inflacionarias. Sin embargo, para el año 2007 la variación del IPC se incrementó a un 10.8%, principalmente como resultado de un alto crecimiento en los precios de alimentos y el encarecimiento del petróleo en los mercados globales.

Los resultados de la política económica y las condiciones de los mercados externos favorecieron el crecimiento de la producción y el empleo durante este bienio 2006/ 2007. Además, el impacto de los programas selectivos de atención a la pobreza, en particular el aumento significativo en cobertura y en montos asignados para el grupo de pensionados que perciben “pensiones no contributivas” y de la ampliación de cobertura del programa “Avancemos” que asigna becas en efectivo a las familias pobres que envían sus hijos a las instituciones de educación primaria y secundaria, fue de tal magnitud que redujo en más de dos puntos el porcentaje de familias pobres costarricenses durante estos dos años 2008/2009. En este sentido, la coyuntura económica y la implementación de programas selectivos de atención a familias pobres favoreció una mejora del bienestar social y redujo el porcentaje de familias en condición de pobreza. Sin embargo, estos logros fueron eclipsados por el impacto de la crisis, la cual cambió la coyuntura económica y con ello generó un nivel de desempleo significativo que afectó el bienestar de las familias pobres del país.

GRÁFICO 2
COSTA RICA: HOGARES EN CONDICIÓN DE POBREZA 1987 - 2007



Fuente: INEC; EHPM.

III. LA POLÍTICA ECONÓMICA PARA ENFRENTAR LA CRISIS GLOBAL. EL PLAN ESCUDO¹⁶

La Crisis Global impactó a la economía costarricense a partir del segundo trimestre del 2008 y su duración fue de aproximadamente 18 meses pues la economía inició su reactivación en el último trimestre del 2009. El Presidente del Banco Central manifestó en el mes de noviembre del 2008¹⁷, que el país estaba en capacidad de enfrentar la crisis, en razón de que la misma afectó a la economía nacional en momentos que el país experimentaba una bonanza económica, es decir llegó en la parte alta de su ciclo expansivo. Esa situación de bonanza se manifestó por las siguientes condiciones: primero, el gobierno tenía excedentes fiscales mientras que el Banco Central contaba con reservas internacionales en abundancia y la economía había experimentado un crecimiento real extraordinario (8% y 7% del PIB en el bienio 2006/ 2007), un alto nivel de empleo (la tasa de desempleo fue de un 4,7% en el 2007); segundo, la economía mostraba una importante dinámica exportadora; tercero un bajo déficit de su cuenta corriente (8%); y finalmente expectativas a la baja en la tasa de inflación (9%).

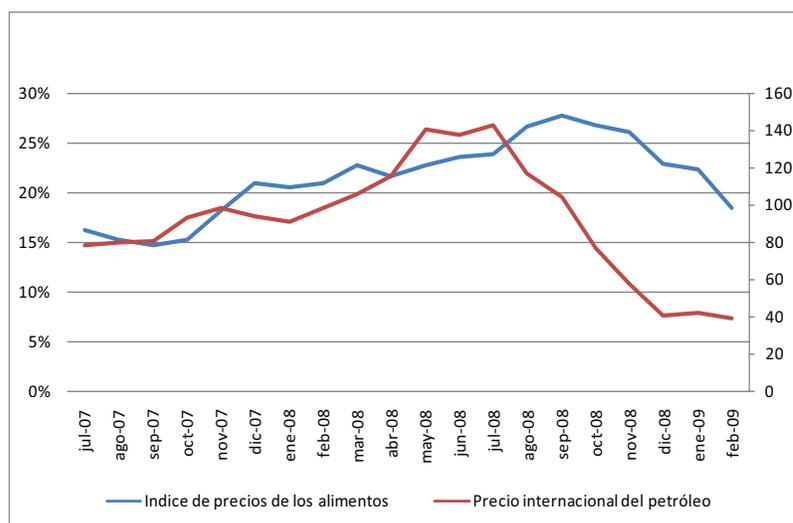
En opinión del economista Jorge Guardia¹⁸, la bonanza de la economía costarricense previa a la crisis se caracterizó por fuertes entradas de capital y una caída en el tipo de cambio, durante la cual se incrementó la liquidez tanto en dólares como en colones; aparejado a un importante crecimiento de la producción y el empleo y una importante reducción de la pobreza. Sin embargo, para el segundo semestre del 2008, fue claro que el ciclo expansivo había llegado a su fin y se manifestaban situaciones preocupantes: primero, una disminución de las entradas de capital y de la expansión crediticia, se incrementa el tipo de cambio y las tasas de interés. Ocurre una fuerte caída de la producción y empieza a manifestarse un incremento del desempleo y la pobreza. También se manifiesta en el primer semestre del 2008 dos situaciones que acentuarán la crisis financiera a saber: un alza sostenida en el precio del petróleo y derivados energéticos; y segundo, un crecimiento en los precios de alimentos que se transan en el mercado mundial.

16 Plan Escudo "*Protección Social y Estímulo Económico frente a la Crisis Internacional*". Presidencia de la República (Presentado por el Dr Oscar Arias Sánchez como el Plan de Medidas contra la Crisis en el Auditorio de la Fundación Omar Dengo, el 29 de enero del 2009).

17 Conferencia presentada por el Dr Francisco Gutiérrez, Presidente del Banco Central de Costa Rica, en el Auditorio de la Facultad de Ciencias Económicas, de la UCR, el 6 de noviembre del 2008.

18 Guardia, J. "En Guardia", diario La Nación. 2008.

GRÁFICO 3
ÍNDICE DE PRECIOS DE LOS ALIMENTOS Y PRECIOS INTERNACIONALES DE PETRÓLEO



Fuente: INEC; EHPM.

Con estos antecedentes el Gobierno de la República presentó en enero del 2009, el Plan Escudo “*Protección social y estímulo económico frente a la crisis internacional*”, como el plan de medidas específicas para enfrentar la crisis, las cuales complementarían la política económica en los campos fiscal y monetario. El Presidente Arias Sánchez definió la crisis como una situación de emergencia internacional, señalando que algunas de las medidas del plan ya se encontraban en ejecución y que otras se aplicarían de inmediato. El Plan Escudo se fundamentó en medidas específicas de política y apoyos a las familias, los trabajadores, las empresas y el sector financiero, tal como se describen de seguido:

•**Medidas para las familias de bajos ingresos:** un nuevo aumento del 15% en las pensiones del régimen no contributivo de la Caja Costarricense de Seguro Social; un proyecto para dotar de alimentación, durante los fines de semana, a los niños y niñas que acuden a los CEN-CINAI en 37 cantones pobres y que pertenecen a más de 16.000 familias, y se irá ampliando paulatinamente a todo el país; ampliación de cobertura del programa Avancemos, “becas a colegiales por mantenerse en el aula”, con el fin de pasar de 132.000 jóvenes beneficiarios a 150.000 respectivamente; incremento del monto máximo del Bono Familiar de Vivienda llevándolo a más de 5 millones de colones; reducción temporal del 2% en la tasa de interés, en todos los préstamos de vivienda menores a los 50 millones de colones; revisión del procedimiento tarifario para que la disminución del precio del petróleo se traduzca más rápidamente en una disminución en la tarifa del transporte público.

•**Medidas para los trabajadores:** apoyo al proyecto de ley “Protección al Empleo en Momentos de Crisis” con el fin de impulsar el teletrabajo y actualizar las jornadas de trabajo excepcionales; proyecto de ley que establece un acuerdo entre patronos y trabajadores, por medio del cual, las empresas se comprometen a reducir el número de horas laboradas por sus empleados, sin reducir el valor de la hora pagada y con la condición de no realizar despidos; modernización de la legislación laboral (Código de Trabajo) para incluir otros tipos de jornada laboral, como la modalidad de cuatro días a la semana con tres días libres, y la jornada anualizada, en la que se labora menos horas en los días de temporada baja, cumpliendo siempre con el salario mínimo; Programa de becas para capacitar a 5.000 trabajadores de empresas afectadas por la crisis, incluyendo empleados en riesgo de ser despedidos, a los cuales el INA les asignará una beca mensual de 200.000 colones con la condición de que el patrono cumpla con ofrecer infraestructura para las lecciones, el pago de las cargas sociales y la estabilidad de los empleados; diseño del programa PROJOVEN para apoyar a jóvenes empresarios con el soporte de varias instituciones públicas; congelamiento de las tasas de interés para préstamos estudiantiles que ofrece CONAPE; y finalmente la ampliación de la cobertura del Seguro de Salud a aquellas personas que han dejado de laborar, por un período de 6 meses después de abandonar sus empleos.

•**Medidas para fomentar la inversión y el empleo:** el sector público reforzará su función empleadora, destinando alrededor del 5% del producto interno bruto para gastos de inversión; el Ministerio de Educación Pública dará inicio a un programa para invertir más de ¢100.000 millones de colones en infraestructura educativa; construcción de un total de 100 EBAIS y 9 CEN-CINAI (Centros de atención a la niñez); rehabilitación de un total de 527 kilómetros de la red vial nacional; trámite legislativo de operaciones crediticias por \$1430 millones de dólares para la construcción de obra pública (\$850 infraestructura vial, \$500 millones infraestructura energética, \$80 millones proyecto Limón-Ciudad Puerto); Proyecto “Brigadas de Apoyo a las Municipalidades”, (MIDEPLAN y el IFAM), para dar apoyo técnico a las municipalidades en la ejecución de recursos de inversión, apoyo para implementar medidas que mejoren el clima empresarial; los bancos estatales y el Banco Popular readecuarán deudas para las empresas, particularmente las que dependen de créditos pequeños, así como a las cooperativas; mediante la ley de Banca para el Desarrollo aprobada en abril del 2008 se canalizarán ¢222.700 millones a: agricultores, artesanos, lecheros, pulperos, y a otros actores que encuentran dificultades para acceder al crédito comercial; reducción de las tasas de interés en un 2% para los préstamos destinados a micro-, pequeña y mediana empresa; el INFOCOOP reducirá en un 1% la tasa de interés en su cartera de microcrédito; autorizar la depreciación acelerada de activos (aprobación de un Decreto Ejecutivo para establecer una medida temporal durante el año 2009 prorrogable al 2010) como incentivo para la inversión; enviar a la Asamblea Legislativa el proyecto de ley de Zonas Francas para darle seguridad jurídica a las empresas instaladas en estos espacios fiscales¹⁹; apoyar a las empresas

19 La ley N° 7210 Ley de Régimen de Zonas Francas fue aprobada por la Asamblea Legislativa el 17 de diciembre del 2009 y ratificada por la Presidencia de la República el 12 de enero del 2010.

que sirven como proveedores del sector público (la Administración reducirá a 30 días naturales el plazo máximo para cancelar sus facturas, con el interés de que esas empresas puedan recuperar rápido sus inversiones). El Plan Nacional de Alimentos, forma parte de la respuesta que el Gobierno frente a la crisis.

Críticos del Plan Escudo²⁰ señalaron que el mismo fue propuesto tardíamente aún cuando se reconoció que lo peor de la recesión todavía estaba por llegar; considerándosele insuficiente para generar inversión, empleos y aumentos en la demanda interna. También se le criticó por no haber articulado la política monetaria con la política fiscal como los frentes relevantes de la crisis y de que la política monetaria se había orientado casi que exclusivamente en la estabilidad versus la reactivación económica²¹. También se consideró que el plan de inversiones públicas era excesivamente dependiente del crédito externo. Sin embargo, hubo reconocimiento de que fue comprensiva en sus medidas para aminorar el impacto de la crisis en la población pobre del país.

En ese contexto, la política de reactivación económica implementada desde el segundo semestre del 2008 y que afectó el comportamiento de la economía durante el 2009, consideró los siguientes elementos²².

- Una política fiscal contracíclica que consideraba gastos extraordinarios en inversión pública previamente programada (\$800 millones de dólares del BID en nuevas obras, construcción del muelle granelero de Caldera, construcción de la autopista San José-Caldera, ampliación del Aeropuerto Internacional de Liberia y finalización del edificio del Aeropuerto Internacional Juan Santamaría); y empleo del superávit fiscal en gasto público.
- Política monetaria para la capitalización de los bancos por medio de \$100 millones de transferencias del presupuesto nacional; la reducción en crédito inmobiliario (decisión propia de los bancos y en respuesta a las medidas de suficiencia y por limitaciones del financiamiento internacional de los bancos privados que se fondean de esas fuentes). Empleo contingente de \$1000 millones de dólares de diferentes fuentes para cubrir corridas de capital del sistema financiero.
- Política financiera del Banco Central y de la SUGEF para mejorar la liquidez del sector financiero (recompras, facilidades en el redescuento debidamente regulado, apertura del mercado interbancario a los intermediarios financieros regulados).

20 Lo que falta en el Plan Escudo. Acciones fiscales y de política monetaria podrían complementar las primeras acciones del Gobierno.

http://www.elfinancierocr.com/ef_archivo/2009/marzo/01/economia1877381.html.

21 Foro “Causas, dimensiones y consecuencias previsibles de la crisis financiera global y su impacto para Costa Rica”. Universidad de Costa Rica. Marzo, 2009 (consultas.odi@ucr.ac.cr).

22 Gutiérrez, Op. Cit.,

El Plan Escudo y las medidas de política económica en particular las de aplicación en los campos monetario y fiscal permitieron al país enfrentar de manera satisfactoria la crisis, aún cuando hubo sectores como el de construcción y agropecuario, los cuales todavía no han levantado su dinamismo a principios del 2010. El análisis sobre el desempeño de la economía en el bienio 2008-2009, constituye el ejercicio que se presenta de seguido.

IV. LOS EFECTOS DE LA CRISIS GLOBAL EN LA ECONOMÍA COSTARRICENSE: EL BIENIO 2008/ 2009

Al ser Costa Rica un país inserto en la economía mundial²³ era de esperar que la transmisión de la crisis a la economía doméstica fuera por medio de los mecanismos del comercio exterior, la inversión directa extranjera, el turismo y los flujos financieros de la banca internacional²⁴. En primer lugar, se pensó que la demanda internacional por los productos exportables decrecerían debido a la caída en el poder adquisitivo de los principales socios comerciales del país, a saber Estados Unidos, Canadá, Europa, Japón y la República Popular de China. Segundo, ello iría aparejado de una reducción importante de la inversión directa extranjera proveniente principalmente de Estados Unidos. Tercero, se consideró que en el marco de la crisis financiera, la banca internacional reduciría de manera significativa el apalancamiento de sus subsidiarias en el país, provocando con ello que la banca privada buscara su financiamiento en el mercado financiero local incidiendo con ello en aumentos directos en la tasa de interés. Finalmente, se consideró que la crisis afectaría los niveles de ingreso personal en los países desarrollados que proveen por el turismo costarricense.

El impacto inicial de la crisis en el segundo trimestre del 2008 coincidió con una situación fiscal de superávit y de mayores reservas internacionales en el Banco Central debido al dinamismo económico de los años 2006 y 2007, lo cual se reflejaba en una situación en que el empleo se encontraba en el límite de su potencial (tasa de desempleo en un 4,7%); con la atenuante de una inflación de dos dígitos (10%). Lo anterior significó para el Banco Central el poder contar con una flexibilidad importante en el manejo de la política monetaria y financiera del país y descansó en una política fiscal agresiva por parte del Ministerio de Hacienda para compensar la caída de la demanda agregada y minimizar de esa forma el impacto de la crisis global.

En primer lugar, se señala que frente a la crisis, el Banco Central²⁵ mantuvo su política de lucha contra la inflación en procura de alcanzar una meta inferior a los dos dígitos y del afianzamiento de espacios que le permitieran lograr ese objetivo. También se trabajó en la consolidación del esquema de bandas cambiarias como transición hacia una flexibilidad administrada del sistema. Se consideró necesaria una capitalización parcial de las pérdidas del BCCR con cargo al presupuesto nacional. En el campo monetario se propuso una política de manejo de la liquidez del sistema financiero y de administración de riesgos y de pasivos.

23 El índice de apertura (sumatoria de exportaciones e importaciones/ PIB) de la economía costarricense fue estimado en: 102,6 (2005); 104,4 (2006); 102,6 (2007); y 101,5 (2008).

24 Ver el artículo "Impacto Esperado de la Crisis en Centroamérica" de Pablo Rodas (BCIE. Diciembre 2008).

25 Gutierrez, Francisco (Presidente del BCCR). La Economía de Costa Rica: Evolución Reciente y Retos para la Política Cambiaria y Monetaria (presentada en el Auditorio de Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica). Noviembre 14, 2007.

Esa política fue del tipo pasivo (ni expansiva ni restrictiva) procurando una expectativa de menor inflación y en consecuencia de menor cambio en los salarios, a lo largo del 2008 y del 2009.

Segundo, la Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF) fijó una tasa de inflación (10,65%) como la rentabilidad mínima que los bancos deberían emplear en el año 2008, ello con el propósito de incrementar la liquidez del sector financiero. También se modificó el indicador de intermediación mínima a 0,90, que compara las captaciones con préstamos, en el cual debía haber una relación de 1 a 1. También se varió la relación de gastos de operación a ingresos de operación (indicador entre más bajo, más rentable es el banco) al elevarse de un 72% a un 78%, de manera que le permitiera a los bancos operar con una utilidad bruta menor con respecto a sus ingresos, y de esta forma permitir mayores niveles de liquidez. Como resultado de la crisis observada durante los últimos 18 meses, la SUGEF tomó la decisión de separar por monedas (\$ y ¢) las estimaciones que se realizan para medir el calce de plazos entre los vencimientos de los activos contra los vencimientos de los pasivos. Esto producto de que la volatilidad de la tasa básica pasiva ha sido mayor en comparación con la tasa en dólares y esto generaba que a pesar de que la tasa básica pasiva se moviera, el stock de activos totales de los bancos no se movía. Finalmente, el gobierno procedió a capitalizar los bancos del estado por un monto asignado en el presupuesto de ¢64.904,7 millones de colones en el año 2008.

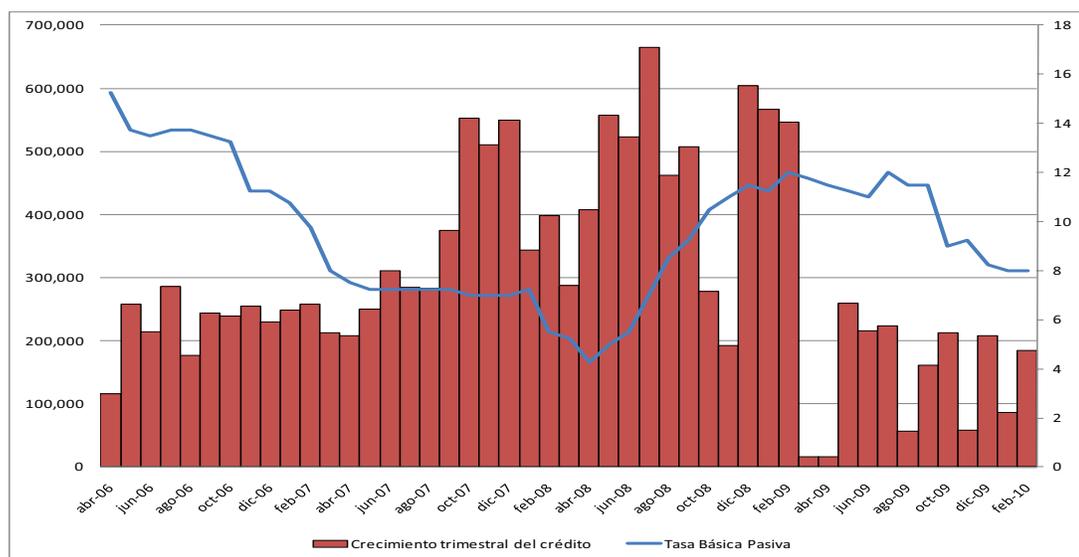
Como resultado de la crisis financiera internacional, el mercado crediticio entró en un período de contracción. Una explicación de esta situación tiene que ver con la pérdida de confianza de los actores económicos con las instituciones financieras en Estados Unidos que se traslada a la economía global y que se manifestará por mayores controles de las instancias de regulación y de un apretamiento de las condiciones crediticias de manera generalizada en la economía global. Los bancos norteamericanos y de otros países con subsidiarias localizadas en el país disminuyeron su apalancamiento con la consecuencia de que estos bancos de capital extranjero debieron de recurrir para su financiamiento del ahorro interno en el mercado financiero doméstico, con implicaciones para reducir su capacidad crediticia al interior de la economía costarricense.

La iniciativa del Gobierno para darle solvencia a los bancos estatales²⁶ les permitió robustecer su patrimonio con lo cual aumentaron su oferta crediticia sin poner en peligro sus indicadores de gestión financiera. La distribución de la capitalización se realizó de la siguiente manera: US\$50 millones de dólares al Banco Nacional y lo mismo al Banco Costa Rica, así como US\$17.5 millones para el Banco Crédito Agrícola de Cartago. Esta medida fue aprobada en un momento de turbulencia económica, donde las protestas de los sectores productivos sobre el cierre de muchas líneas de crédito se hacían cada vez más candentes e inclusive la restricción del crédito y por ende la inversión ya empezaba a generar problemas en el mercado laboral. La banca estatal aprovechó esa coyuntura para acaparar la demanda de crédito insatisfecha ante el vacío de la banca privada, lo cual ayudó a paliar en cierta forma la caída en el mercado de

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

fondos prestables. Sin embargo, la mayor oferta crediticia de la banca estatal generó problemas importantes en sus indicadores financieros, pues al acaparar mayor cantidad de créditos la solvencia de dichos bancos comenzó a verse cuestionada especialmente mediante el indicador de Suficiencia Patrimonial²⁷, el cual mide la relación entre el capital base del banco y las colocaciones ponderadas por riesgo que el banco ha realizado.

GRÁFICO 4
TENDENCIA A LA BAJA DE LA TASA BÁSICA PASIVA DURANTE EL 2007



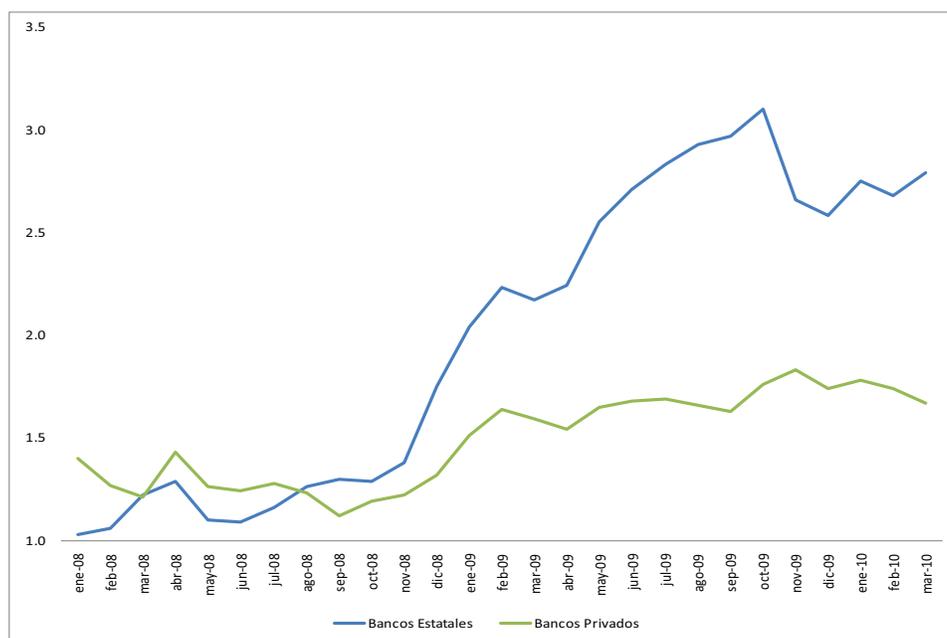
Conviene señalar que durante el período junio 2006/ agosto 2008 el crédito se había expandido muy rápidamente como resultado de una disminución de la tasa de interés. El gráfico muestra la tendencia a la baja de la tasa básica pasiva durante el 2007 y cuyo menor nivel correspondió al mes de abril del 2008, a partir del cual se genera un punto de inflexión como resultado de la crisis financiera, revirtiéndose la tendencia con una alza a lo largo del período recesivo de la economía costarricense. En correspondencia a la baja de la tasa de interés durante el período pre-crisis ocurrió la expansión del crédito otorgado por la banca nacional, tendencia que se revierte a partir del segundo trimestre del 2009.

El aumento en las tasas de interés como resultado de la crisis financiera puso un alto a la expansión crediticia y con un breve rezago se manifestó un aumento en la morosidad.

²⁷ La Suficiencia Patrimonial consiste en el capital base de la entidad como porcentaje de los activos ponderados por su nivel de riesgo, en este sentido si el capital base es mayor a un 10% de los activos ya estos últimos ponderados por su nivel de riesgo, se dice que la entidad financiera se encuentra con una suficiencia patrimonial normal. En términos generales lo razón anterior nos dice que tan capaz es la entidad financiera para hacer frente por medio de su capital base a una ruptura de sus activos (por ejemplo un elevado impago de los préstamos).

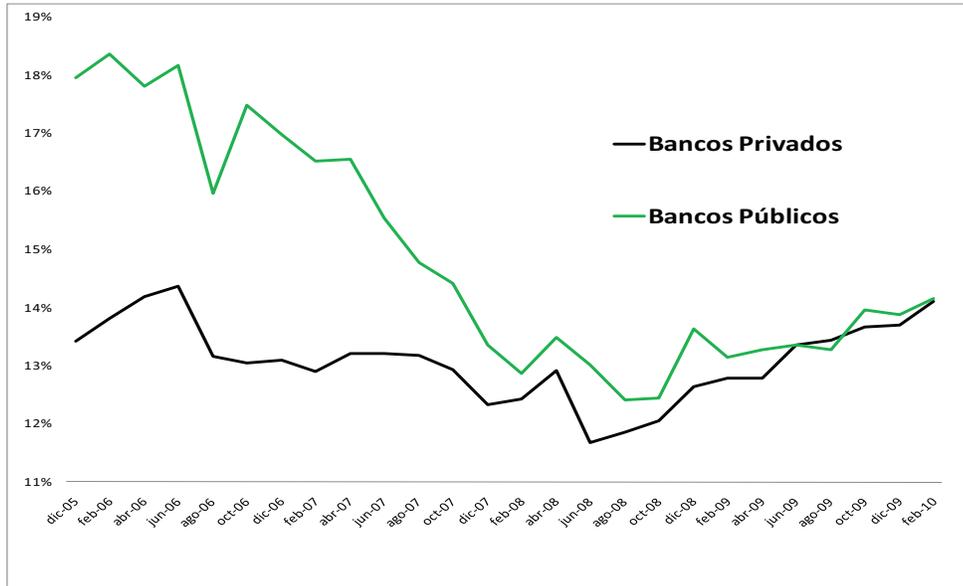
Aquellas personas que en abril del 2008 habían adquirido operaciones crediticias, cuatro meses después se encontraban pagando más del doble por pagos de intereses, como resultado directo del incremento en la tasa de interés. Necesariamente, esta situación incidió en un aumento en la tasa de morosidad de los bancos y generó presiones en los hogares pues el ingreso disponible después de gastos financieros tendió a reducirse. En el gráfico siguiente se muestra la tasa de morosidad de los bancos estatales (en línea azul) así como de los bancos privados. Esa información permite inferir que la tasa de morosidad fue mayor en los bancos estatales versus los privados en razón de que los primeros asumieron la responsabilidad del crédito durante la crisis al haber sido recapitalizados por el gobierno.

GRÁFICO 5
TASA DE MOROSIDAD DE LOS BANCOS ESTATALES (EN LÍNEA AZUL) ASÍ
COMO DE LOS BANCOS PRIVADOS



El incremento de los créditos otorgados y a su vez de la morosidad, ocasiono que los indicadores de solvencia de los bancos se vieran deteriorados, en especial el indicador de solvencia patrimonial, tal como se indica en el gráfico siguiente. Se determinó que los créditos colocados ponderados por su riesgo empezaron a acercarse al criterio de la SUGEF de un 10% del capital base de los bancos; mientras que la suficiencia patrimonial promedio de los bancos se redujo de manera significativa en el período de la crisis (agosto 2008/ agosto 2009): primero, la suficiencia patrimonial promedio de los bancos privados se redujo en un punto y medio porcentual; y segundo, la de los bancos públicos se redujo en un poco más de 2,4 puntos porcentuales.

GRÁFICO 6 INDICADOR DE SOLVENCIA PATRIMONIAL



El comportamiento de los agregados monetarios y crediticios fue neutral respecto al nivel de precios durante el 2009, año en el cual el país logró su más baja tasa inflacionaria desde 1971. En su memoria anual de este año, el BCCR señala lo siguiente: primero, los componentes líquidos de la demanda monetaria mostraron tasas negativas en respuesta a la recesión económica; y segundo, el crédito interno logró su tasa de crecimiento más baja de la década; factores que incidieron para que la política monetaria fuera congruente con una baja meta de inflación, alcanzándose al final del período una tasa del 4% en el Índice de Precios al Consumidor²⁸.

28 Memoria Anual 2009. Banco Central de Costa Rica. San José, Costa Rica: Marzo 2010, página 51.

CUADRO 3
VARIACIÓN INTERANUAL DEL ÍNDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR POR GRUPO A DICIEMBRE DE CADA AÑO

Grupos de bienes y servicios	2009	2008	2007
Alimentos y Bebidas No alcohólicas	-1.5%	22.8%	21.0%
Artículos para la vivienda y Servicio Doméstico	4.0%	12.8%	10.5%
Alquiler y Sevicios de Vivienda	11.9%	15.4%	9.8%
Comidas y Bebidas fuera del Hogar	7.4%	17.2%	13.7%
Bebidas Alcohólicas y Cigarrillos	9.1%	15.6%	11.1%
Bienes y Servicios Diversos	3.2%	15.1%	7.5%
Comunicaciones	-0.5%	0.3%	-0.4%
Entretenimiento y Cultura	3.8%	10.2%	3.3%
Educación	11.2%	12.6%	11.7%
Salud	9.2%	12.2%	8.6%
Transporte	2.2%	9.5%	10.4%
Prendas de Vestir y Calzado	3.3%	1.1%	-2.1%

El detalle del Índice de Precios al Consumidor según grupos de bienes y servicios muestra según el cuadro adjunto que en el año 2009, los sectores explicativos fueron “alquileres y servicios de vivienda” (11,9%), “educación” (11,2%), seguido de “salud” (9,2%) y “bebidas y cigarrillos” (9,1%).

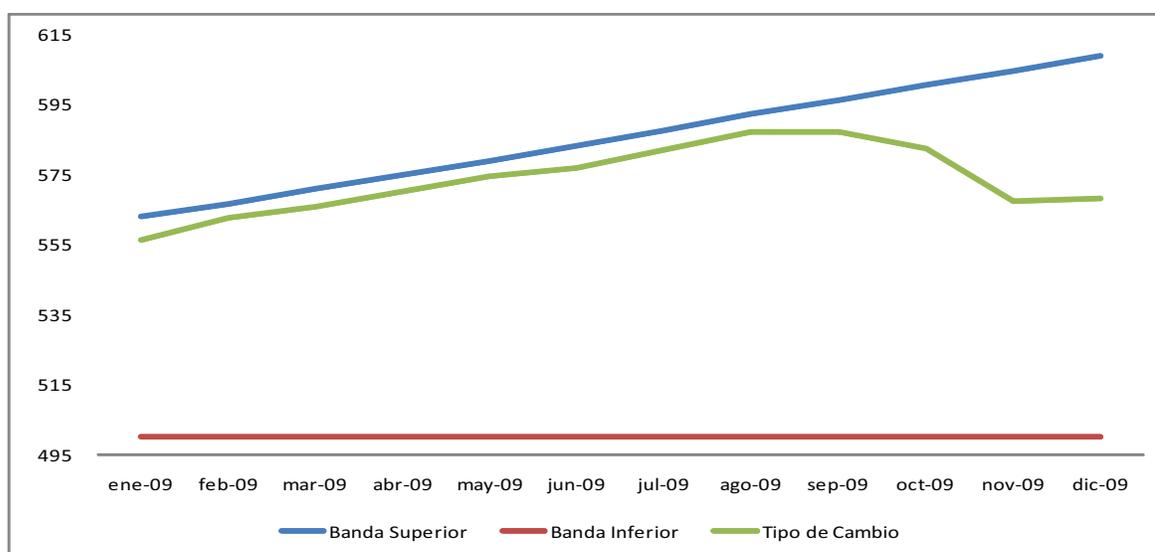
En el caso de la política monetaria bajo responsabilidad del Banco Central se considera que esta fue pasiva; en el sentido de no provocar grandes excesos ni de demanda ni de oferta de dinero. De haber sido expansiva hubiera alentado la inflación y de ser restrictiva habría generado un conflicto con la política fiscal. Las metas del Banco Central en el campo monetario fueron revisadas y ajustadas dos veces durante el año 2009²⁹ bajo la expectativa de un esquema de “*metas de inflación*” y con el propósito de alcanzar un nivel de inflación similar al de los principales socios comerciales del país. Los resultados muestran que si bien se logró una muy baja tasa inflacionaria (4%), la misma todavía es alta en relación con los países de la región centroamericana y de sus principales socios comerciales³⁰.

29 En su Memoria Anual se señaló que “en materia de política monetaria, se enfocaron en continuar las labores tendientes a crear las condiciones para que la tasa de interés funcione como instrumento de la política monetaria. En este sentido se incorporó en la plataforma del sistema Nacional de Pagos Electrónicos el servicio del Mercado Integrado de Liquidez, con el fin de promover la integración de los diferentes mercados de negociación de dinero. Asimismo, se avanzó en el desarrollo de un ejercicio diario de seguimiento de liquidez que permitirá estimar la intervención requerida del Banco Central en este mercado” (página 8).

30 Las estimaciones del Fondo Monetario Internacional de la tasa de inflación en el año 2009, son las siguientes: economías avanzadas 0,1% y economías emergentes 5,2% (Memoria Anual 2009 del Banco Central, página 2).

En relación con el mercado cambiario el BCCR inició la migración del Sistema de Mini-devaluaciones (adoptado a fines de los ochentas) hacia un Sistema de Bandas Cambiarias, ello con el propósito de trasladar el riesgo cambiario hacia los actores económicos y de facilitarle a la política monetaria el empleo de las tasas de interés con fines de estabilización económica. La apertura del servicio MONEX-Banco Central tuvo el objetivo de ampliar las opciones de competencia en la determinación del tipo de cambio. Se reconoce que los años de 2008 y 2009 constituyeron un período en el cual el mercado cambiario enfrentó serias restricciones de financiamiento externo en razón de la crisis. El gráfico siguiente muestra el tipo de cambio de mercado y las bandas de referencia aprobadas por el BCCR durante el año 2009:

GRÁFICO 7
TIPO DE CAMBIO DE MERCADO Y LAS BANDAS DE REFERENCIA
APROBADAS POR EL BCCR DURANTE EL AÑO 2009



El mercado cambiario mostró cambios importantes en el 2009 como resultado de la adopción del Régimen de Bandas Cambiarias, identificándose dos fases en su comportamiento durante este año: una fase inicial que cubre los primeros siete meses del año, en la que el BCCR intervino en forma activa el mercado cambiario debido a tendencias a la alza del tipo de cambio que lo ubicaron cerca del límite superior de la banda; la fase siguiente en la cual el tipo de cambio se ubicó en el interior de las bandas sin la intervención del Banco Central, tal como se muestra en el gráfico respectivo.

El sector externo fue afectado directamente por la crisis global durante este año, manifestándose primero por una contracción de las importaciones (-25%) explicado en parte por la reducción de la factura petrolera (-41%); y segundo, en menor grado por la

disminución de las exportaciones (-7%) debido a la contracción de la demanda externa, lo cual resultó en un bajo déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos de -\$634 millones de dólares (2,2% del PIB). En este contexto, los ingresos netos de la cuenta de capital y financiera (+\$894,6 millones) superaron al déficit de cuenta corriente mostrando un excedente de activos externos netos (\$260 millones). Este excedente se sumó a las reservas internacionales netas del período anterior para totalizar un monto de \$4.066 millones de dólares, que representó el equivalente a 5,7 meses de importaciones.

La política monetaria tuvo como objetivo central la estabilización del sistema económico costarricense bajo el esquema de “*metas de inflación*”, la cual en la práctica fue de neutralidad respecto a la reactivación de la economía nacional y facilitó el empleo del gasto público y el déficit fiscal como los instrumentos dinamizadores en el marco de la recesión económica del año 2009. Asimismo, de acuerdo con el BCCR el crédito total interno apenas creció un 6,6%, la menor tasa de crecimiento del período 2001/ 2009, lo cual evidencia que el crédito interno no fue empleado para reactivar la actividad económica³¹. A pesar de ello, si es importante señalar que el crédito neto al sector público por parte del sistema bancario nacional aumentó en un 67% en el 2009, llegando a representar un 3.4% del PIB (2,2% del PIB en el 2008).

De acuerdo con los reportes del Ministerio de Hacienda³², los ingresos tributarios mostraron crecimientos extraordinarios durante el período de expansión de la economía, con un crecimiento extraordinario: 29% en el 2007 y 19% en el 2008; situación que generó un superávit presupuestario de ₡77.568 y ₡29.598 millones de colones en esos años respectivamente. Esta bonanza fiscal, le facilitó al Gobierno Central emplear el gasto presupuestario como el instrumento relevante para dinamizar la demanda agregada durante el 2009 y atenuar el efecto de la crisis global. Para el año 2008, el gobierno aumentó en un 21,4% el gasto presupuestario total llevándolo a un monto de ₡2.460 billones³³ de colones y en un 19,3% en el 2009 para un total de ₡2.936 billones de colones.

La magnitud de la política fiscal contracíclica del Ministerio de Hacienda del 2009 en relación con el aumento en el gasto presupuestario³⁴ adquiere significancia al comparársele con el gasto presupuestario del año 2007 (₡2.027 billones de colones), lo cual permite inferir un incremento del gasto presupuestario de un 45% y que incidió en un déficit fiscal de un 3% del Producto Interno Bruto en el 2009. Las cifras fiscales del Banco Central muestran que la carga tributaria en este año disminuyó en un poco menos de

31 BCCR. Memoria Anual 2009. San José, Costa Rica. Ver páginas 55-58

32 Reportes de la Autoridad Presupuestaria del Ministerio de Hacienda presentan la información presupuestaria en “base devengado” a diferencia de las cifras fiscales del Banco Central que se reportan en “base caja”. Como consecuencia de ambos métodos, el déficit fiscal del año 2009 reportado por el Ministerio de Hacienda fue de ₡573,0 billones (miles de millones) de colones, mientras que para el Banco Central fue de ₡ 502 billones de colones.

33 El término billones de colones se equivale a miles de millones de colones.

34 Se refiere al gasto del Presupuesto de la República a diferencia del Sector Público no Financiero, el cual incluye además a las instituciones públicas de servicios que se financian con transferencias del Presupuesto Ordinario y de las municipalidades.

dos puntos del Producto Interno Bruto (15,9% en el 2008 y 14,1% en el 2009), mientras que el gasto aumentó de un 15,2% del PIB en el 2008 a un 16,7% del PIB en el 2009. Este aumento en el gasto público incorporó la contratación de aproximadamente 20.000 empleados públicos, situación que generó un elemento de rigidez por las dificultades del régimen de empleo costarricense para su posterior despido y que incidirán necesariamente en un déficit fiscal similar para el año 2010.

CUADRO 4
RESULTADO FINANCIERO DEL GOBIERNO CENTRAL (DEFICIT O SUPERÁVIT FISCAL) (EN MILLONES DE COLONES)

	Ingresos Totales del Gobierno Central	Como % del PIB	Gastos Totales del Gobierno Central	Como % del PIB	Deficit del Gobierno Central	Deficit del Gobierno Central Como % del PIB
2006	1,638,352.60	14.2	1,678,117.90	14.6	78,197.20	0.7
2007	2,104,701.81	15.5	1,967,388.20	14.5	-86.753.60	-0.6
2008	2,490,030.60	15.9	2,384,247.30	15.2	-36,364.90	-0.2
2009	2,363,264.90	14.1	2,806,738.40	16.7	501,995.10	3.0

El aumento en el gasto presupuestario puede explicarse por el aumento extraordinario en tres de los rubros del gasto total:

- Interesa destacar que la inversión pública había aumentado de manera extraordinaria en los años 2007 (59%) y 2008 (53%) como parte de los objetivos del plan de gobierno de la Administración Arias Sánchez (2006-2010) para resolver atrasos en la construcción de infraestructura, en particular la infraestructura vial, la cual había sido postergada por más de una década. Esta política de inversión pública incluyó inversiones a ser ejecutadas bajo la modalidad de “concesión de obra pública” y que incluyó a las carreteras San José-Caldera y Quepos-Dominical (último tramo de la nueva carretera Interamericana) y de la fase segunda del Aeropuerto Internacional Santamaria, proyectos que se ejecutaron en los años 2008 y 2009 y que se esperan culminar en el año 2010. Como resultado de esa programación de inversiones, el monto de la inversión pública en el año 2009 fue de ¢82.120 millones de colones, con un aumento de un 34% respecto al 2008; sin embargo, ese crecimiento fue inferior al observado en el año 2008 (53%) y 2007 (59%). Ello evidencia que la inversión pública desempeñó un papel importante en los años de la crisis como dinamizadores de la actividad económica del país.
- Paralelo al aumento de la inversión el gobierno aumentó en forma extraordinaria las transferencias de capital para financiar inversión de otras instituciones del sector público, en particular las municipalidades. Los montos transferidos vía presupuesto

al resto del sector público fueron los siguientes: ¢134 billones de colones en el 2007 (100% de aumento respecto al 2006); ¢209 billones de colones en el 2008 (55% de aumento respecto al 2007) y ¢176 billones de colones en el 2009.

- El componente del gasto presupuestario de mayor importancia en la política anticíclica del gobierno, lo fue el gasto corriente que agrupa sueldos y salarios, compras de bienes y servicios y transferencias corrientes, el cual alcanzó los siguientes montos: ¢1652 billones de colones (2006); ¢1850 billones de colones (2007); ¢2120 billones de colones (2008) y ¢2634 billones de colones en el 2009, destacándose el aumento de un 15% en el 2008 y de manera particular el aumento de un 24% en el año más duro de la recesión en el 2009.

El gráfico anterior presenta las tasas de cambio del Índice Mensual de Actividad Económica (IMAE) y del Índice de Precios al Consumidor (IPC) para el período enero 2007/ febrero 2010. Del análisis de tendencias de estos dos indicadores se infiere que el impacto inicial de la crisis global empieza a manifestarse en el II trimestre del 2008 y que la recuperación de la economía se da en el último trimestre del 2009, situación que se consolida en los primeros meses del 2010.

GRÁFICO 8
ÍNDICE MENSUAL DE ACTIVIDAD ECONÓMICA (IMAE) Y DEL ÍNDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR (IPC) PARA EL PERÍODO ENERO 2007/ FEBRERO 2010



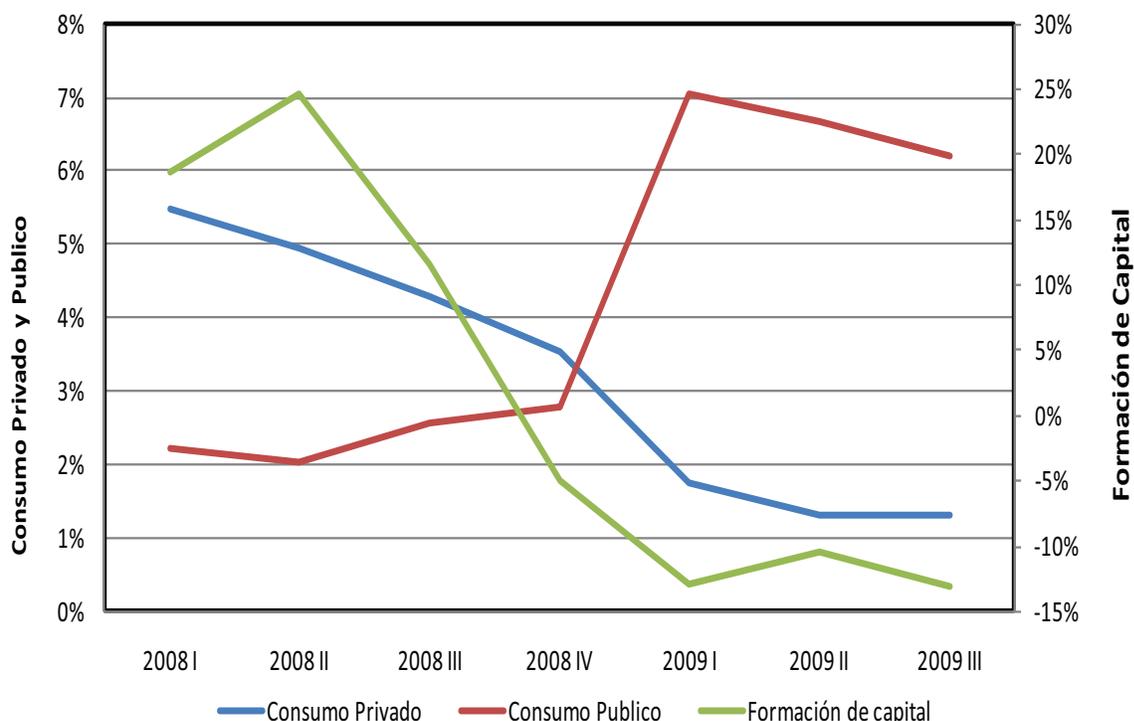
La recesión de la economía costarricense se manifestó a partir del segundo trimestre del 2008 y continuó con esa tendencia en el subsiguiente trimestre, alcanzándose tasas negativas de crecimiento en el índice mensual de actividad económica (IMAE) durante el último trimestre de este año y los primeros tres trimestres del 2009. Esa situación incidió para que el crecimiento real del Producto Interno Bruto de la economía costarricense fuera de 2.8% en el año 2008 y de -1,1% en el 2009. En ese contexto la tasa de desempleo aumentó de un 4,9% en el 2008 a un 7,8% en el 2009, destacándose en este último año de la crisis la pérdida de 24.039 empleos en actividades de la construcción, el sector más afectado por la crisis considerando este indicador³⁵.

En la práctica y de acuerdo con información del Banco Central, el comportamiento mensual del Índice de Precios al Consumidor (IPC) presentó dos tendencias claramente definidas: primero, una aceleración del nivel general de precios entre setiembre del 2007 (9,4%) y octubre del 2008; y segundo, una caída de los precios entre octubre del 2008 y noviembre del 2009. La primera fase corresponde al impacto de la crisis financiera norteamericana que incidió en el mercado financiero con una contracción del crédito y mayores tasas de interés y que coincidió con mayores precios del petróleo y de insumos transables en particular materias primas y alimentos, los cuales se transmitieron como aumentos del nivel general de precios. La segunda fase corresponde al fenómeno recesivo de la producción propiamente dicho y que se manifestó por una caída de la demanda agregada y del empleo con efecto negativos sobre los precios.

En el gráfico siguiente se muestra la evolución de la demanda interna según sus componentes con información trimestral del BCCR, en relación con el período de la recesión costarricense. Se infieren dos tendencias bien definidas, a saber: primero, la tendencia descendente en el consumo privado y la formación de capital fijo a lo largo de todo el período; y segundo, la tendencia creciente del consumo público. Se evidencia que el aumento en el gasto presupuestario de la inversión pública ya comentado fue responsable para que la formación de capital no cayera a tasas negativas, aún cuando fue inferior al 1% durante el año 2009. A su vez, el dinamismo del consumo público se explica por las altas tasas del gasto presupuestario de los gastos corrientes y transferencias realizado por el Gobierno Central durante el período de la crisis. Se observa que la tendencia a la baja en el consumo privado se manifestó a lo largo del 2008 y el 2009, mientras que el consumo público tuvo su pico de crecimiento en el 2009.

35 Información cuantitativa tomada del informe “Memoria Anual 2009 del Banco Central de Costa Rica (San José, Costa Rica: marzo, 2010).

Gráfico 9



En ese contexto, el análisis para la economía costarricense durante el año 2009 del BCCR³⁶ especifica que el mayor impacto de la crisis global se manifestó durante los primeros nueve meses del año, destacándose las siguientes tendencias y características de las variables macroeconómicas que explican la recesión local:

- En el primer trimestre del 2009, la demanda global se redujo en un 10% (-2% en el último trimestre del 2008) como resultado del fuerte impacto de la recesión global, con reducciones generalizadas en las ventas externas y el turismo³⁷. En efecto, el Producto Interno Bruto se contrajo un -4,5% durante el año de la crisis, con diferencias importantes en los diversos sectores de la producción doméstica: manufactura (-14,4%), comercio (-7,3%), agropecuario (-6,8%) y construcción (-4,4%).

36 BCCR. Memoria Anual. Abril, 2010, páginas 24 y 25..

37 El Director de la Cámara Costarricense de Hoteles manifestó “De seguir Costa Rica con éstas proyecciones, estaríamos alcanzando al final del presente año una cantidad aproximada de 1,98 millones de turistas, la cual, a pesar de ser mayor a la presentada en 2009, es inferior a los 2,09 millones de 2008 y prácticamente similar a la del año 2007 con 1,98 millones, lo cual nos dice que *la recuperación ya se encuentra en marcha pero será un proceso lento y nos tomará un considerable tiempo el retomar el ritmo gozado en la última década*”. Declaraciones de Pablo Solano, Director Ejecutivo de CCH a la Prensa Libre (Sábado 22 de mayo del 2010).

- En el segundo trimestre del 2009, la tendencia negativa de la demanda global (-9,2%) se mantuvo, situación que se manifestó también para la demanda interna (-10,6%) y el Producto Interno Bruto (-2,4%), señalándose que ello incidió en una fuerte reducción de inventarios debido a los ajustes por menores ventas y la fuerte caída de la formación bruta de capital fijo (-10%) al darse una reducción de la inversión directa extranjera. A su vez, la demanda externa mostró su mayor reducción (-12,8%) durante este trimestre.
- En el tercer trimestre del 2009, la demanda global continuó con su tendencia a la baja (-7%), destacándose que sus componentes mostraron tasas de variación negativas inferiores a las de los dos trimestre previos (demanda interna -7,6% y demanda externa -5,4%). Por primera vez en el año, la producción del sector de manufacturas fue positiva (2,1%) lo cual coadyuvó a que el Producto Interno Bruto se contrajera apenas en un -0,2%, aún cuando fue preocupante la mayor contracción de un 6% en los sectores agropecuario y construcción.

En ese mismo análisis del BCCR, se reconoce que en el cuarto trimestre del 2009, la demanda agregada mostró una recuperación importante al reportarse una ligera reducción de un -0.2% respecto al trimestre anterior. El consumo público y privado mostró una recuperación en su tasa de crecimiento (2,2%), la formación bruta de capital fijo decreció menos (-12,1%) que en el trimestre previo y la demanda externa se mantuvo (ni creció ni decreció). Del lado de la oferta, el Producto Interno Bruto revirtió su tendencia a la baja y mostró un crecimiento positivo de un 2,9% apoyado por la recuperación del sector de manufactura (9,8%) y del sector agropecuario (4,6%).

La economía costarricense inició su recuperación a partir del mes de noviembre del 2009 cuando el IMAE repuntó a un 6,9%, manteniéndose la tendencia en los tres meses subsiguientes: 4,9% (diciembre); 6,1% (enero); y 4,7% en febrero del 2010. A su vez, el índice de precios al consumidor mostró su menor aumento (2,6%) en noviembre del 2009, estabilizándose luego en el siguiente trimestre en el rango de 4%-5%.

Se considera que en ese entorno, el Banco Central logró manejar la situación de balanza de pagos de manera satisfactoria a lo largo de los 18 meses que duró la crisis. No hay duda que el alto margen de reservas internacionales previo a la crisis fue un bono para la actuación del Banco Central, así como las provisiones por préstamos contingentes ofrecidos por el Banco Mundial y otras instituciones financieras internacionales. Sin embargo y como efecto directo de la política expansiva del gasto público, el gobierno deberá enfrentar en el año 2010, un déficit fiscal mayor al observado en el 2009³⁸, el cual debería financiarse mayoritariamente con endeudamiento externo o impuestos para no generar presiones inflacionarias en la economía doméstica.

38 El Ministerio de Hacienda informó que el déficit presupuestario del Gobierno Central para el primer trimestre del 2010 había alcanzado el monto de ₡261.000 millones, más del doble del registrado en el primer trimestre del 2008. La Nación del 24 de abril del 2010.

Se considera que la fase recesiva ya fue superada y que el impacto de la crisis no fue de la magnitud originalmente prevista como resultado de la implementación de la política económica ya comentada. La recesión de la economía costarricense se extendió desde el segundo trimestre del 2008 hasta el tercer trimestre del 2009, con una duración aproximada de 18 meses y forma de V aplanada en el comportamiento del Índice mensual de Actividad Económica (IMAE) con su punto mínimo en enero del 2009. Para el mes de noviembre del 2009 el IMAE mostró una tasa de crecimiento de un 6,9%, la cual se sostuvo en los tres meses subsiguientes denotando con ello que la economía había entrado en una fase de recuperación sostenible.

V. LOS EFECTOS DE LA CRISIS EN EL DESARROLLO SOCIAL: EL BIENIO 2008/ 2009

Como antecedente de la Crisis se señala el crecimiento experimentado por la desigualdad de rentas entre grupos pobres y ricos así como el estancamiento de las familias pobres en aproximadamente un 20% de la población total durante el período 1990-2003³⁹. Esa situación se atribuye a la desconexión de los sectores dinámicos de la nueva economía con los sectores tradicionales orientados al mercado interno, lo cual se manifestó por una insuficiencia de los mercados de trabajo, los cuales favorecieron empleos calificados y bien pagados en las actividades exportadoras, las finanzas y el turismo en demérito del empleo del sector agropecuario que perdió importancia relativa, así como el crecimiento de la informalidad como fuente de trabajo. Se reconoce que el ajuste estructural generó un estilo de crecimiento concentrado que favoreció a los sectores dinámicos pero que no tuvo la capacidad para encadenar al resto de la economía y trasladar ese dinamismo exportador. Ya desde fines de los noventa, los estudios del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) habían determinado que las políticas del ajuste estructural eran insuficientes y requerían de una complementación de las políticas sociales y de un mayor esfuerzo en educación, para garantizar un crecimiento económico con desarrollo social.

Se determinó en el X Informe del Estado de la Nación que las estrategias de combate a la pobreza adoptadas en la última década, adolecieron de continuidad, al tiempo que los gobiernos no tuvieron la capacidad para orientar el gasto social en función de objetivos nacionales de largo plazo. Se implementaron políticas y prioridades diferentes en las diferentes Administraciones de Gobierno, así como la dificultad que enfrentaron para coordinar los programas universales (educación y salud) con los programas selectivos y focalizados de combate a la pobreza de cada administración de gobierno. Sin embargo y aparte de la visión política de los gobiernos de turno, debe señalarse que el gasto social fue insuficiente para mejorar la condición de vida de los grupos pobres de la sociedad costarricense, debido a las restricciones que impuso sobre el financiamiento gubernamental el congelamiento de la estructura tributaria que resultó en parte de las políticas mismas del ajuste estructural.

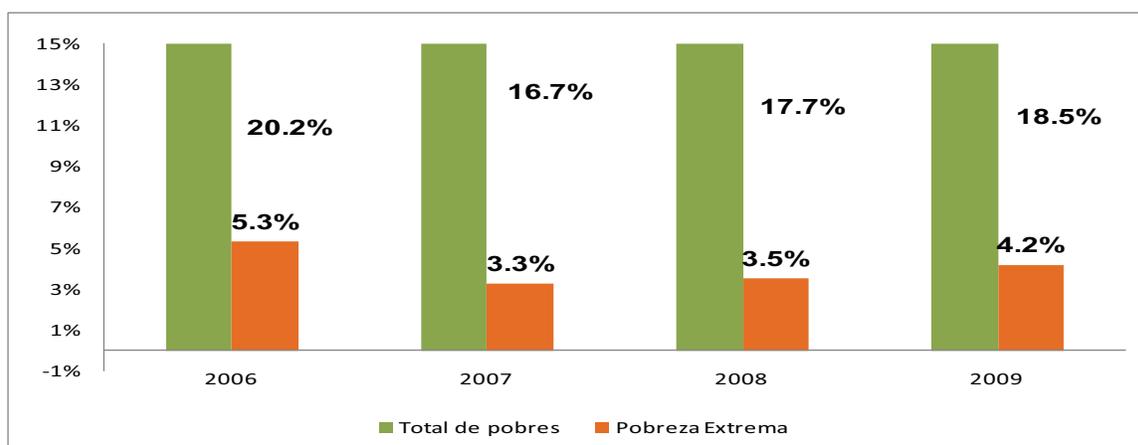
En ese contexto, el efecto directo de la crisis fue el de aumentar el grupo de pobres así como las distancias entre grupos sociales, superando en mucho los logros alcanzados por la política social de la Administración Arias Sánchez en el bienio 2006/ 2007. El comportamiento del coeficiente de Gini⁴⁰ muestra el crecimiento de la desigualdad de rentas

39 Ver X Informe del Estado de la Nación. San José: CONARE, 2004. Este análisis cubre el período 1994-2003.

40 Este indicador mide la desigualdad distributiva utilizando la información presentada en la Curva de Lorenz y es una medida que mide la equidad vertical. Se calcula como la razón que resulta de dividir el área de concentración A (definida como la distancia entre la línea de equidistribución y la curva de Lorenz) y el área debajo de la línea de equidistribución. El indicador es el siguiente: Coeficiente Gini = $A / (A+B)$. El coeficiente asumirá valores entre cero y la unidad. Cuando el área de concentración A=0 entonces el valor del coeficiente de cero explica una situación totalmente igualitaria. En el caso extremo de desigualdad, el área de concentración es A= (A+B) y el coeficiente se torna unitario. Información del Banco Central muestra los siguientes resultados del Coeficiente de Gini para el período 2005/2009: 0,406 (2005); 0,42 (2006); 0,426 (2007), 0,411 (2008); y 0,438 en el año 2009.

en la sociedad costarricense, dado que este índice venía mostrando una tendencia lenta pero sostenida hacia el alza desde los años noventas y que se mantiene hasta el año 2007 (0,406 en el 2005; 0,42 en el 2006; y 0,426 (2007). El esfuerzo de las políticas sociales de la Administración Arias Sánchez durante el bienio 2006/ 2007 incide en una ligera disminución del Coeficiente de Gini (0,411) en el año 2008. Sin embargo, el impacto de la crisis a fines de este año y a lo largo del 2009 va a reactivar la tendencia creciente del coeficiente de Gini (0,438). Es evidente que las políticas sociales focalizadas en el programa Avancemos (becas estudiantiles para familias pobres) y la mayor cobertura y monto de las pensiones no contributivas fueron los determinantes para la reducción del coeficiente de Gini durante el año 2008. Sin embargo, el mayor desempleo y las menores rentas generados por la recesión del 2009 más que compensaron los logros de estas políticas y son explicativas del aumento en la desigualdad distributiva del año 2009.

Gráfico 10



Cuando el desarrollo social se mide por el porcentaje de familias pobres y en pobreza extrema, se observan algunos cambios en términos del impacto de las políticas redistributivas ya comentadas y empleadas por la Administración Arias Sánchez. En primer lugar, el porcentaje de familias pobres disminuye a un 16,7% del total de las familias costarricenses en el 2007, para aumentar a un 17,7% y 18,5% en los años subsiguientes respectivamente. Segundo, el porcentaje de familias en pobreza extrema disminuyen en el año 2007 a un 3,3% como resultado de la aplicación de las políticas redistributivas para luego incrementarse a un 3,5% y 4,2% en el 2008 y 2009. Estos datos muestran que si bien la desigualdad redistributiva aumentó en el 2009 respecto al año 2006, el porcentaje de familias pobres y en pobreza extrema del 2009 fueron inferiores a los niveles observados en el año 2006.

VI. COMENTARIOS FINALES

En Costa Rica el Banco Central formula la política económica del país por medio de su Programa Macroeconómico Anual y la misma es complementada por decisiones fiscales del Ministerio de Hacienda que se instrumentan en el Presupuesto Nacional de aprobación legislativa. En razón de la crisis global, el BCCR adelantó en la segunda revisión de su Programa Macroeconómico 2009-2010⁴¹ un conjunto de estimaciones y proyecciones para el 2010 en aquellas variables que reflejan los equilibrios/ desequilibrios macroeconómicos de la economía (inflación, déficit en cuenta corriente, producción y empleo, fiscal) en base a las tendencias observadas en la economía global y de las condiciones previstas de la economía interna.

De acuerdo con los pronósticos del Banco Mundial⁴², al término del primer trimestre del 2010, la recuperación de la economía global ya había entrado a una fase de mayor sostenibilidad, en parte explicada por el crecimiento de las demandas domésticas de los países, así como por la reactivación del comercio mundial. Se espera que los “países desarrollados” tengan un crecimiento económico en el rango del 2%-3% durante el bienio 2010-2011, aún cuando la situación crítica del fisco de algunos países de la Unión Europea podría retrasar las tendencias de la recuperación global. El crecimiento real esperado para los “países en desarrollo” será de aproximadamente un 6% durante ese mismo período, bastante superior a la economía del mundo desarrollado. En general puede esperarse con cierta certidumbre que la economía de los países desarrollados experimentará una tendencia al alza en el crecimiento real del PIB, lo cual se complementará con un comportamiento a la baja de los precios; por lo cual es razonable como lo hizo el BCCR, esperar un crecimiento todavía moderado en la demanda externa por las exportaciones costarricenses y una ligera reactivación de la inversión directa extranjera y del turismo. En ese contexto, el BCCR consideró que el entorno de la economía global sería favorable para la recuperación económica del país durante el 2010.

El Programa Macroeconómico 2010-2011 consideró un ambiente más favorable de la economía global que los propuestos por el Banco Mundial. En su fundamentación de los pronósticos económicos para Costa Rica, empleó las estimaciones del Fondo Monetario Internacional para el crecimiento real de la economía global, definidas en un 3.9% para el 2010 y de un 4.3% para el 2011. Ello le permitió al BCCR asumir una tendencia al alza de

41 El Programa Macroeconómico 2010-2011 fue aprobado por el BCCR en enero del 2010. Para el caso del Programa Macroeconómico 2009-2010, su aprobación inicial fue del 21 de enero del 2009 y fue revisado en dos oportunidades: el 9 de mayo y el 29 de julio del 2009 respectivamente.

42 Global Economic Prospects. Web.Worldbank.org, Summer 2010.

la demanda externa por exportaciones, así como una reactivación de la inversión directa extranjera y del turismo durante el 2010. En relación con la demanda interna se consideró una mejora en la confianza de los agentes sobre las perspectivas económicas así como mayores facilidades de los agentes económicos para acceder al financiamiento bancario. Bajo esas consideraciones, el BCCR estimó un crecimiento real del Producto Interno Bruto para el país, de un 3,2% en el 2010 y un 3,6% para el 2011, expectativa muy alejada del crecimiento real de un 8% en el 2006. Se consideró además, que la recuperación económica se lograría con una tasa inflacionaria (5%) ligeramente mayor a la del año 2009.

Ese crecimiento económico de la producción tendría la siguiente fundamentación a nivel de actividades: primero, la recuperación de manufacturas explicada por la demanda interna y externa; segundo, un crecimiento importante de las actividades agropecuarias de exportación como el café, banano, melón y piña; y tercero, la recuperación del sector de servicios. El BCCR espera un ligero deterioro (2.6%) de los términos de intercambio del país para el 2010, situación que estaría explicada por una tendencia al alza de los precios en el mercado mundial para las materias primas e hidrocarburos. Ello incidiría en un aumento del déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos (4% del PIB), aún cuando se espera que la inversión directa extranjera permitirá cubrir las diferencias resultantes de dicho déficit. Como resultado de la política keynesiana del 2009 que empleó un aumento significativo del gasto público como instrumento de la reactivación, se prevé que el déficit fiscal se incremente a un 4% del PIB, a nivel del Sector Público Global y es claro que la forma de su financiamiento tendrá implicaciones en el comportamiento de la economía doméstica durante el año 2010.

Información del Banco Central para el primer cuatrimestre del 2010 indica que el crecimiento real del IMAE fue de (2,63%), tendencia que apunta a que la meta planteada (3.2%) es factible de ser alcanzada. De igual manera, el comportamiento del IPC a mayo del 2010 fue de un 6%, el cual se ubica en la parte superior del rango meta (4%-6%) de inflación para este año⁴³. El área sensible de la política económica para el 2010 parece estar en el área fiscal con un déficit previsto al mes de junio por parte del Ministerio de Hacienda que parece sobrepasar al 5% para el Presupuesto del Gobierno Central. Es evidente que un déficit fiscal de esta magnitud si no es resuelto de manera apropiada podría restringir la recuperación de la economía costarricense en un entorno de mayor inflación.

El logro de las metas de producción e inflación para el año 2010 parecen estar condicionados por el tamaño del déficit fiscal del Gobierno Central y por la forma en que el mismo sería financiado. El comunicado del Ministerio de Hacienda al cierre de abril del 2010, señala que el gasto continuó con su dinámica de crecimiento (20%) durante el primer cuatrimestre de este año, tendencia que traía desde el 2008. Este crecimiento en el gasto presupuestario se explica por los aumentos en las remuneraciones (24%), el gasto de bienes y servicios (35%), el pago de intereses (21%) y las transferencias (35%). Durante este período los ingresos tributarios crecieron menos que el gasto, alcanzando una tasa de crecimiento de

43 “Durante los primeros cuatro meses del año el Índice General es de 2,63%, mayor que la variación de este mismo período del año anterior (1,17%)”. Ver <www.inec.go.cr>

un 5.8 %, como resultado de la lenta recuperación de la economía y de incrementos menores en los impuestos cobrados por aduanas, en ventas internas y consumo. El mayor crecimiento del gasto respecto a los ingresos durante el primer cuatrimestre del año, se reflejó en un déficit de ¢292.839 millones de colones, el cual representó un 1.6% del PIB, generando con ello una tendencia para situarse en el rango de 4%-5% para fines del 2010⁴⁴.

La posición del Ministro de Hacienda en su análisis de la política fiscal al término del primer cuatrimestre del 2010⁴⁵. Es de reducir el déficit fiscal, a efectos de coadyuvar con la recuperación de la economía. Esa orientación de política considera dos aspectos: primero, que la reducción del gasto presupuestario presenta problemas inmediatos relacionados con la rigidez de reducir los gastos corrientes (aumentos salariales previstos por el régimen del Servicio Civil, las transferencias a las instituciones de servicios incluyendo las universidades estatales y las obligaciones con los regímenes de pensiones); y segundo, que el esfuerzo inmediato y de mayor envergadura del Ministerio de Hacienda se orientará al aumento de los ingresos fiscales considerando medidas administrativas y legislativas.

La instrumentación de esa política fiscal considera medidas de corto plazo como las siguientes: primero, acciones administrativas para el cobro del pendiente de cobro de impuestos por un monto de ¢7000 millones de colones; segundo, la fiscalización de grupos de contribuyentes de alto riesgo tributario (profesionales liberales, comercio mediano); el registro de empresas informales y el combate al contrabando. Medidas de largo plazo que trascienden al año 2010 incluyen las siguientes: reformas en la legislación tributaria; evaluación de mecanismos que faciliten la contratación de nuevos trabajadores y la reducción de gastos no esenciales; y finalmente, medidas para reducir el costo del servicio de la deuda pública. En relación con estas medidas de largo aliento, el Ministerio de Hacienda⁴⁶ ya inició la programación de un nuevo proyecto de reforma fiscal, en la cual se integrarán los diversos proyectos de reforma tributaria presentados previamente a la Asamblea legislativa, lo cual incluye la conversión del actual impuesto de ventas en un impuesto de valor agregado (IVA) y las reformas a la Ley del Impuesto sobre la Renta.

Resolver el problema generado por un elevado déficit fiscal (4%-5%) en el 2010 supone considerar en forma prioritaria un escenario favorable para la recuperación económica. Aún cuando esa posición del Ministerio de Hacienda es correcta; es importante considerar una política fiscal que sea congruente con la política monetaria en procura de mantener las tendencias de la recuperación económica iniciadas en el último trimestre del 2009. En ese sentido, hay decisiones que el gobierno no debería tomar en cuenta, como lo es el financiamiento del déficit mediante deuda interna para evitar aumentos en la tasa de interés y un escalamiento de costos con implicaciones de una mayor tasa inflacionaria respecto a la meta definida por el BCCR. Por otro lado, el empleo del endeudamiento externo

44 Ver Ingreso y Gasto Reconocido del Gobierno Central. Cifras del mes de Abril 2010-2006 (en millones de colones). En www.hacienda.go.cr

45 Ver : Comunicado Resultados a abril 2010 mayo10.doc en www.hacienda.go.cr.

46 "Hacienda prepara nuevo proyecto de reforma fiscal". La Prensa Libre. Martes 11 de mayo del 2010.

para financiar la inversión pública es favorable para fortalecer la dinamización actual de la economía. Sin embargo, hay medidas de impacto en el corto plazo que no están consideradas por el Ministerio de Hacienda que si deberían implementarse a la mayor brevedad: primero, hay registros históricos de sub-ejecución presupuestaria a nivel ministerial que deberían revisarse de inmediato y proceder a ejecutar las acciones respectivas para una “sub-ejecución presupuestaria para lo que resta del 2010”; segundo, intensificar en lo que resta del año las auditorías tributarias que tan exitosamente fueron implementadas por el Ministerio de Hacienda en los años 2006 y 2007; tercero, congelar los aumentos salariales y de pensiones durante el 2010 y el 2011 en una situación de baja inflación y bajo consideraciones de que el sacrificio es de todos; cuarto, negociar de inmediato con la Asamblea Legislativa un Recargo Tributario al Impuesto sobre la Renta de aplicación únicamente en el 2010, el cual es neutral frente al proceso inflacionario y la recuperación económica, el cual permitiría que los grupos de mayor capacidad económica sobrelleven una parte de la crisis, cuyo mayor peso ha estado hasta el momento en los hombros de la clase media y trabajadora del país.

Los países desarrollados al igual que Costa Rica, también emplearon políticas keynesianas durante el 2009, para reactivar sus economías, lo cual significó el empleo del gasto público como el instrumento dinamizador y del déficit fiscal, el cual fue significativo y cuya solución demanda soluciones draconianas en el 2010. En España, el gobierno puso en marcha medidas fiscales para reducir el gasto público en €15.000 millones de euros (reducción de un 5% en el salario de los funcionarios públicos y su congelamiento en el 2011; suspensión de las revaloraciones de pensiones y pensiones parciales; reducción de un 15% en los sueldos de la clase política; disminución de €600 millones de euros en proyectos de ayuda al desarrollo; y finalmente una disminución de la inversión pública en €6.045 millones de euros) durante el período 2010-2011 y reducir a la mitad el déficit actual (11% del PIB). El gobierno está considerando la posibilidad de enviar una reforma tributaria al Congreso para elevar las recaudaciones fiscales y complementar el esfuerzo en el gasto para reducir el déficit fiscal. En Italia, el Gobierno puso en ejecución un paquete de ajuste por €24.000 millones de euros y que se extenderá hasta el año 2012. Las medidas incluyen una reducción de los gastos ministeriales con un tope de un 10%, recortes salariales de la dirigencia pública, congelación de salarios para ciertos grupos de funcionarios (militares, jueces, policías y profesores universitarios) y retrasos de hasta 6 meses para la jubilación, reducción de la evasión fiscal y formalización de la economía sumergida.

En Alemania el déficit fiscal es de un 5% (muy similar al de Costa Rica) y se espera reducirlo a un 3% mediante la ejecución de un programa de austeridad gubernamental, el cual considera la reducción del gasto público en 10.000 millones de euros anuales hasta el año 2016. El propósito del programa incluye recortes presupuestarios, la reducción de los subsidios y la eliminación de exenciones fiscales. Finalmente, Inglaterra el país europeo con el mayor déficit público (13% del PIB) de la Unión Europea, aprobó medidas fiscales (congelación de contrataciones, reducción de personal, prohibición en el uso de vehículos públicos y de viajes aéreos en primera clase, y el cierre de programas/ entes cuasi-autónomos) para recortar el gasto público en un monto de €7.260 millones de euros para el período 2010-2011, las cuales tienen el propósito de resolver el déficit y evitar una crisis de su deuda

soberana la cual podría incidir en una nueva recesión económica de la economía inglesa. Este recuento de las medidas de política fiscal del mundo desarrollado permite visualizar la seriedad del problema que ha generado el déficit fiscal excesivo en economías que apenas inician su recuperación después de la crisis global. En ese contexto, las medidas fiscales sugeridas por el Ministerio de Hacienda parecen insuficientes frente a una estructura de gasto excesivamente rígida y las dificultades políticas que supone para el gobierno negociar una reforma tributaria en forma expedita. Conviene por lo tanto que el gobierno tome con más seriedad el problema fiscal y formule una política fiscal más acorde con las realidades económicas y de esa forma evitar una nueva crisis económica que podría darse en el segundo semestre del 2010.