

Proyecto *"Implicaciones de la política macroeconómica, los choques externos, y los sistemas de protección social en la pobreza, la desigualdad y la vulnerabilidad en América Latina y el Caribe"*

El caso de Costa Rica

Marco V. Sánchez

Pablo Sauma

con la colaboración de:

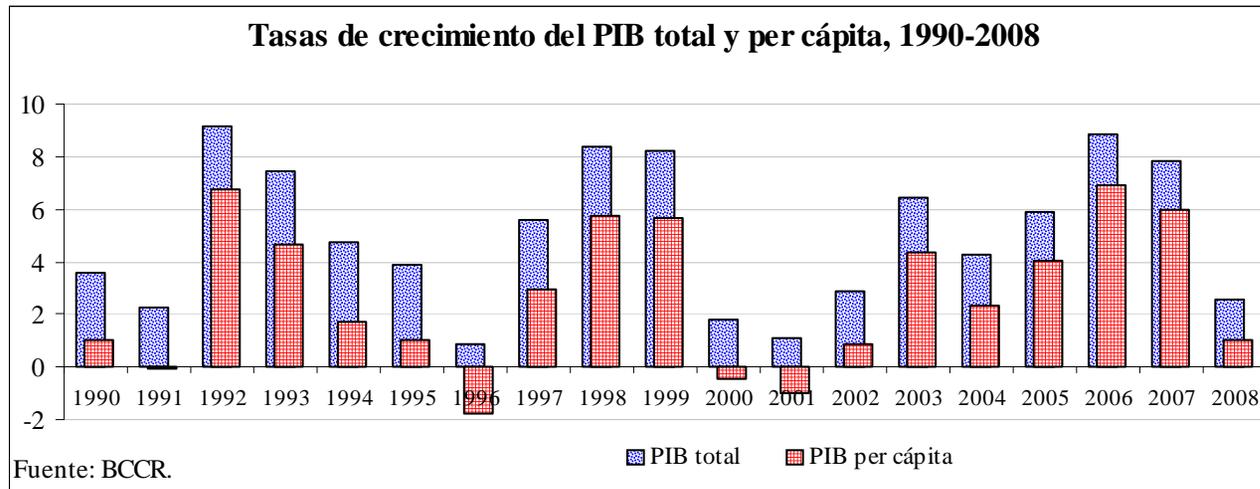
Pamela Chacón

Olegario Sáenz

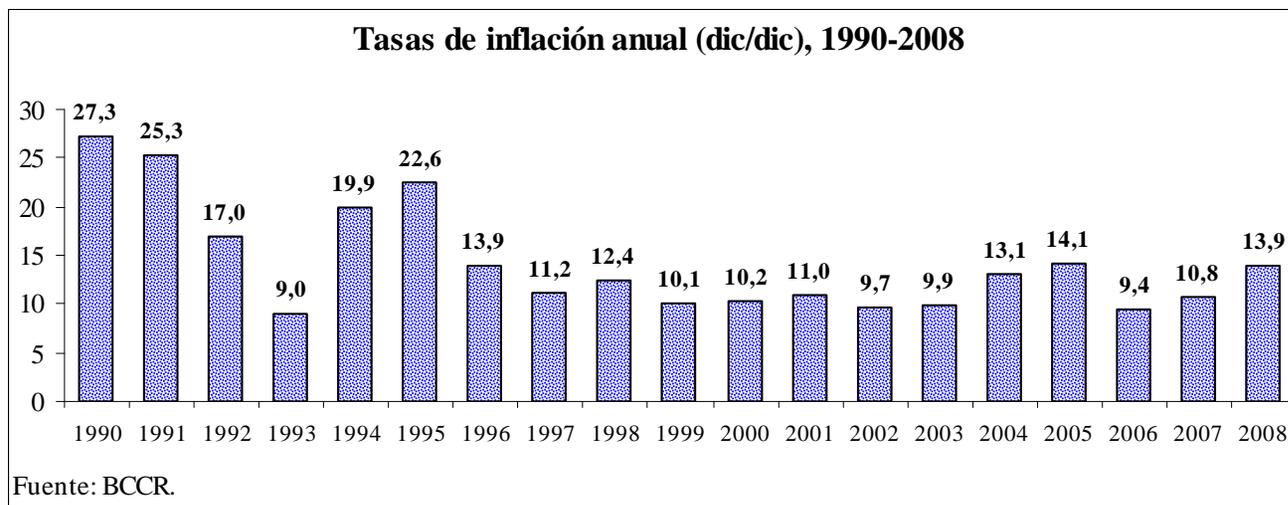
México D.F., 18-19 de noviembre 2009

1. Desempeño macroeconómico

buen crecimiento del PIB, pero con volatilidad



reducción de la inflación: una tarea pendiente



1. Choques de política económica y externos

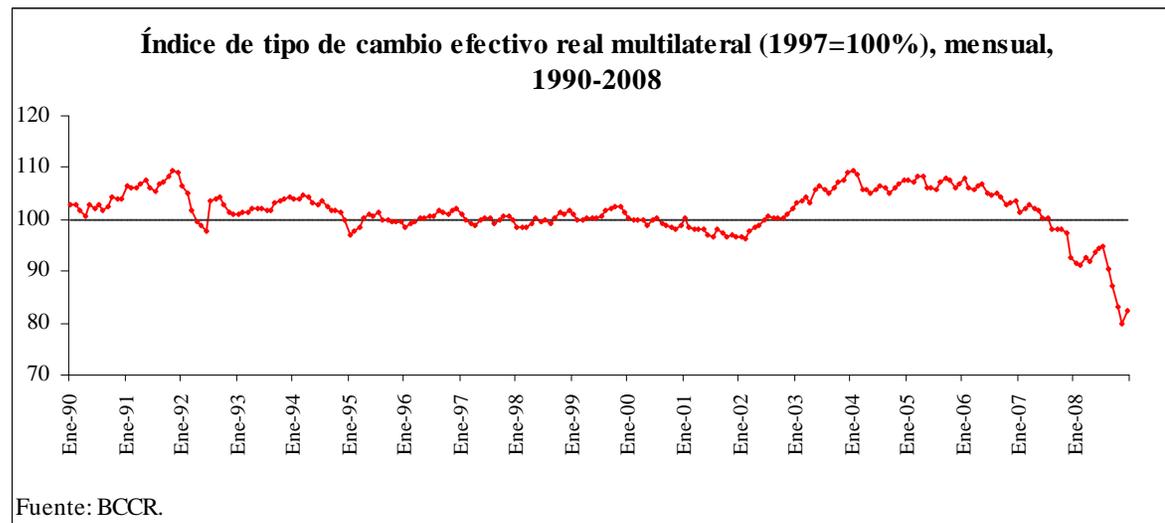
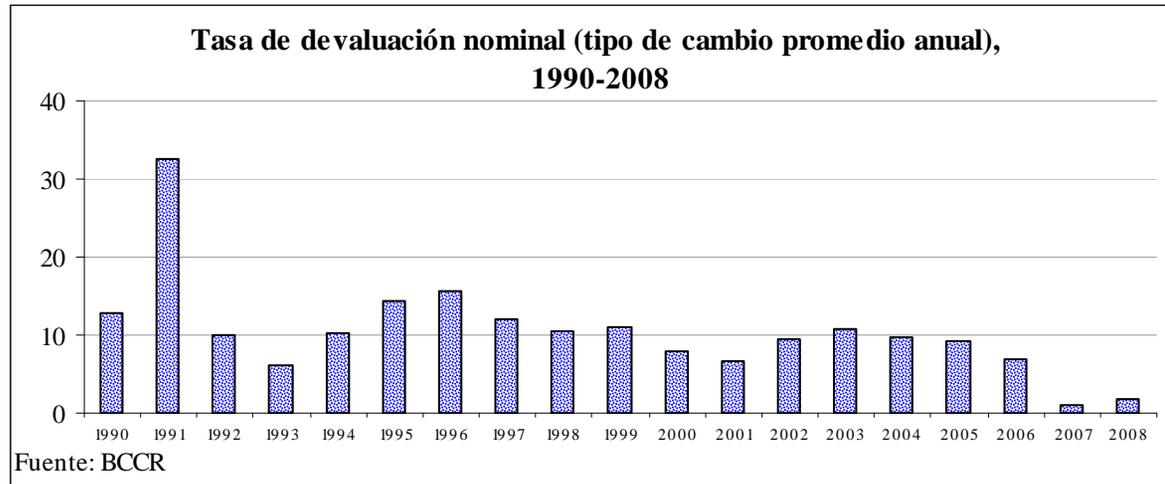
- * Desde mediados de los años ochenta se comenzaron a aplicar una serie de reformas económicas, pero en ningún caso lo fueron en su forma más ortodoxa ni de forma conjunta ni acelerada (ajuste heterodoxo ‘a la tica’).

Fortalecimiento de la apertura externa:

- Fomento y auge de las exportaciones (de US\$ 1.768 millones en 1990 a US\$ 9.504 millones en 2008)
 - CAT (hasta 1999, 0,9% del PIB)
 - leyes zonas francas y maquila
 - apoyo de la política cambiaria
- Atracción de IED (alrededor de 7% del PIB en 2007 y 2008)
 - 1992 eliminación del registro de capitales
 - libre repatriación de capitales
- Desgravación arancelaria
- Proliferación de acuerdos comerciales (CA+7)

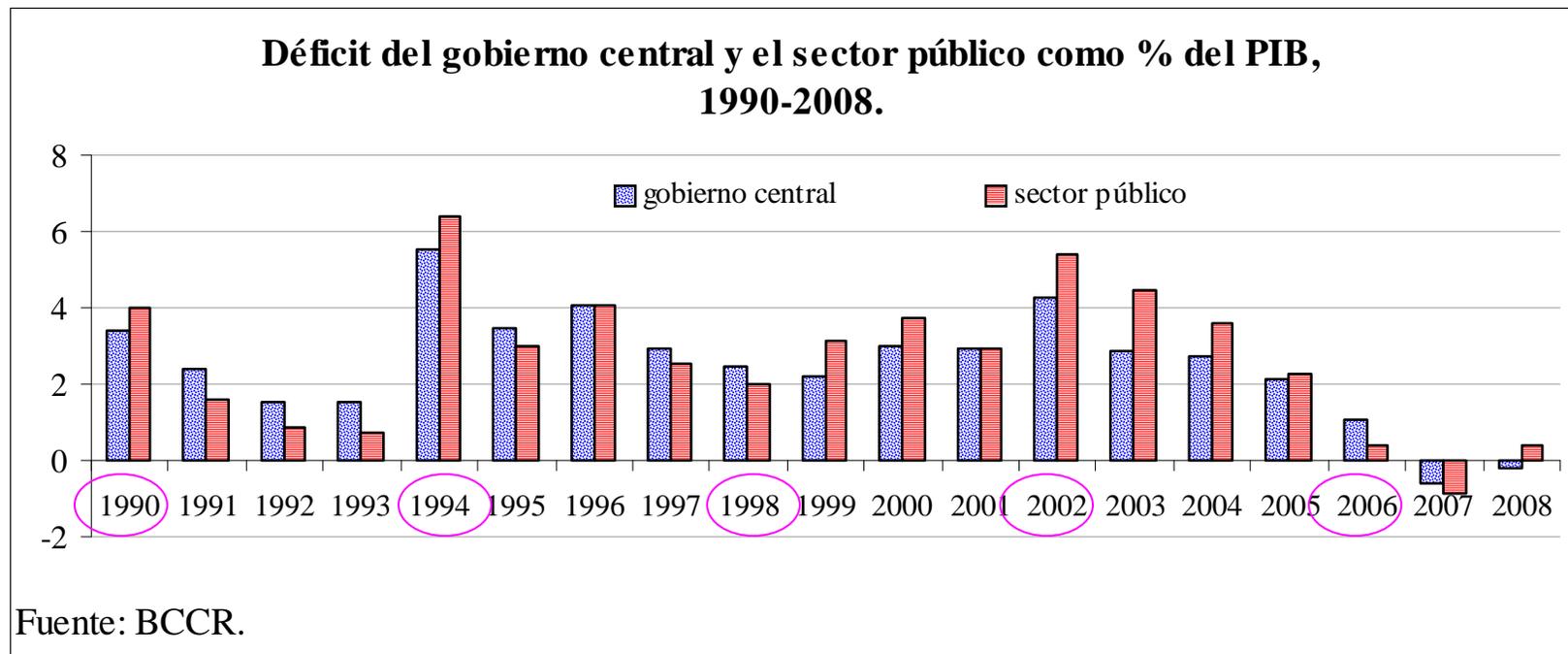
Política cambiaria:

minidevaluaciones--> 1992 intento de liberalización-->
minidevaluaciones--> octubre 2006 bandas cambiarias



Política fiscal:

deuda interna, ‘disparadores’, ciclo político-electoral, política de gasto restrictiva (2002-2005), intentos de reforma tributaria, aumento en la recaudación

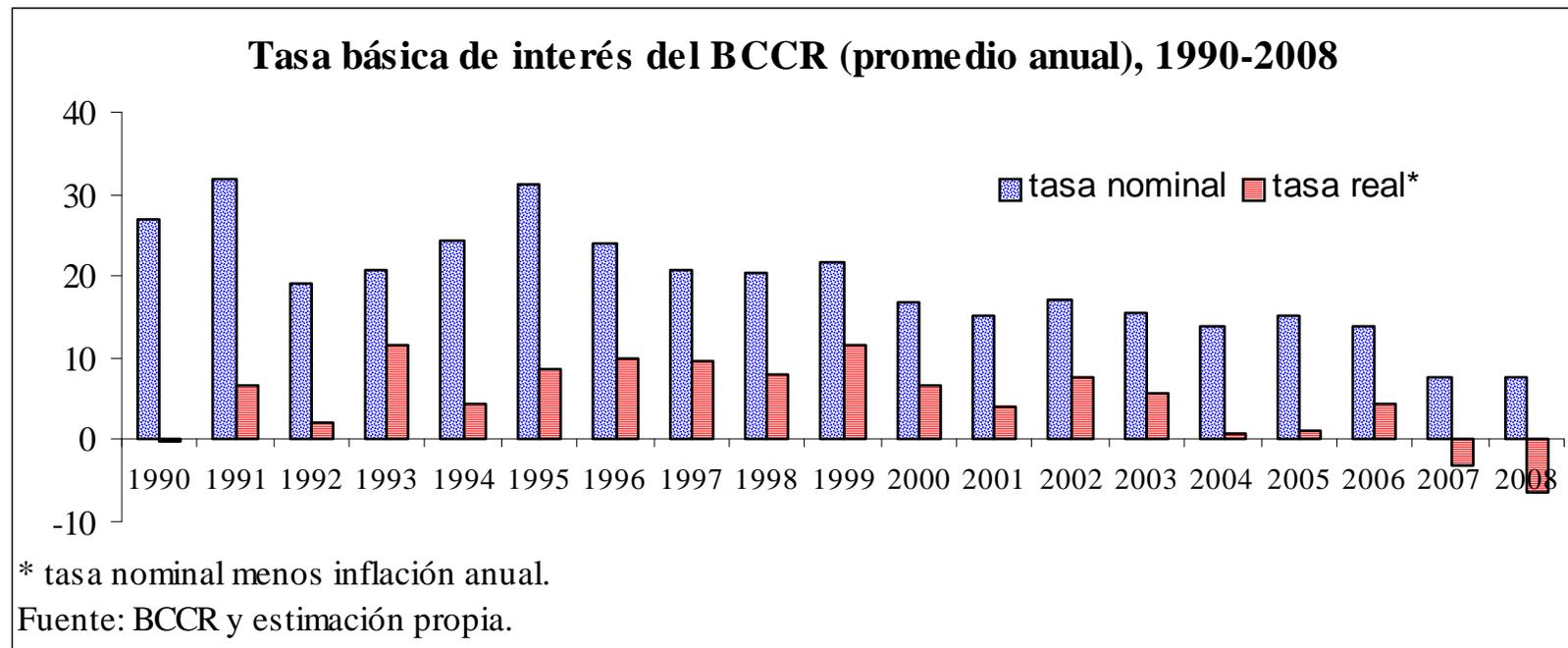


* en general: gasto público comportamiento pro-cíclico

Política monetaria:

en general dirigida a mantener el crecimiento de los agregados monetarios acorde a condiciones económicas-
> meta de inflación. Reformas sistema financiero.

Presiones deuda interna sobre tasas de interés.

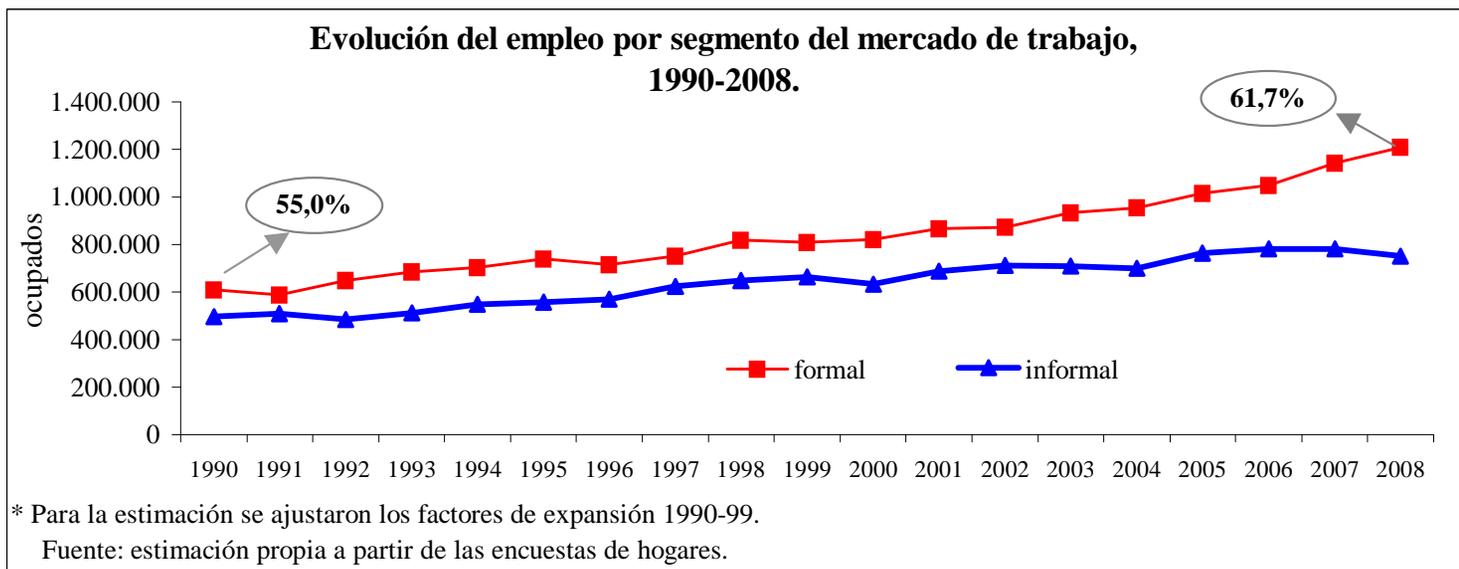
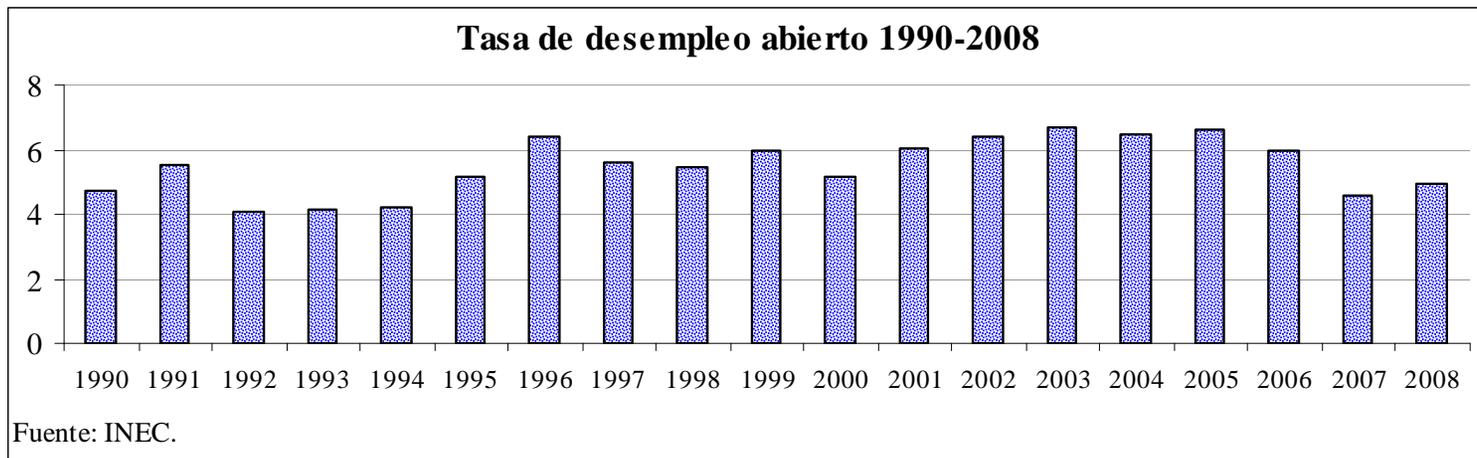


Choques externos:

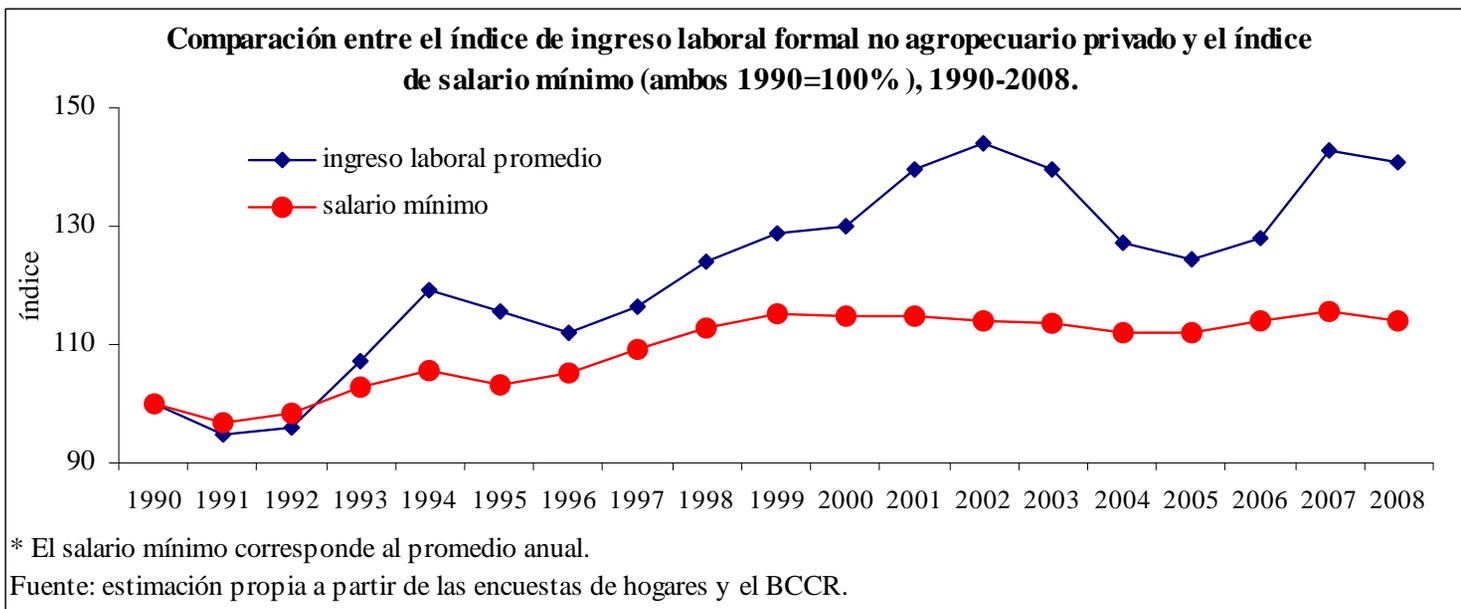
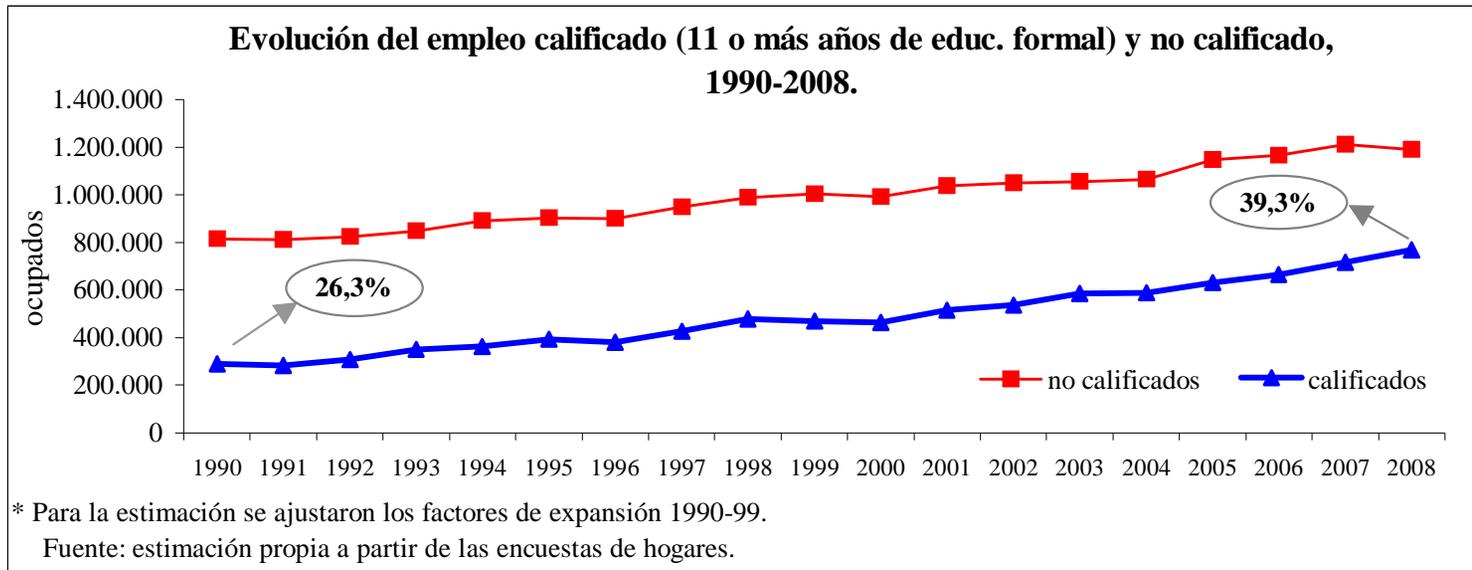
- IED
- Movimientos especulativos de capitales.
- Remesas: el país pasó de ser emisor a receptor de remesas.
- Términos internacionales de intercambio (precios petróleo, materias primas, café, alimentos y otros).
- Desaceleración económica internacional.

2. Mercado de trabajo:

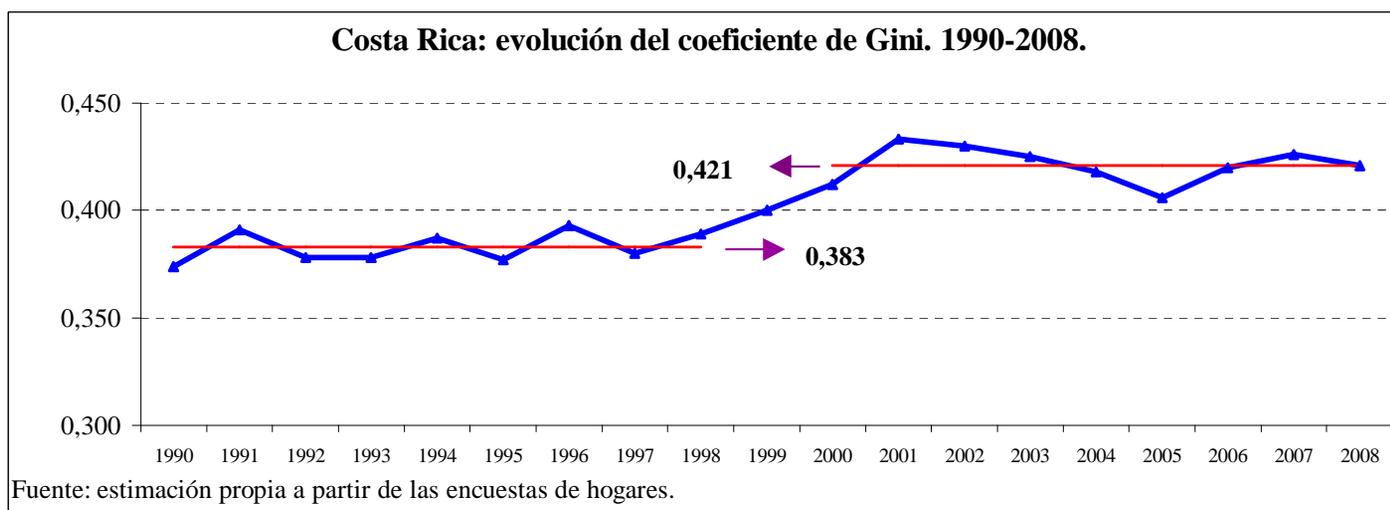
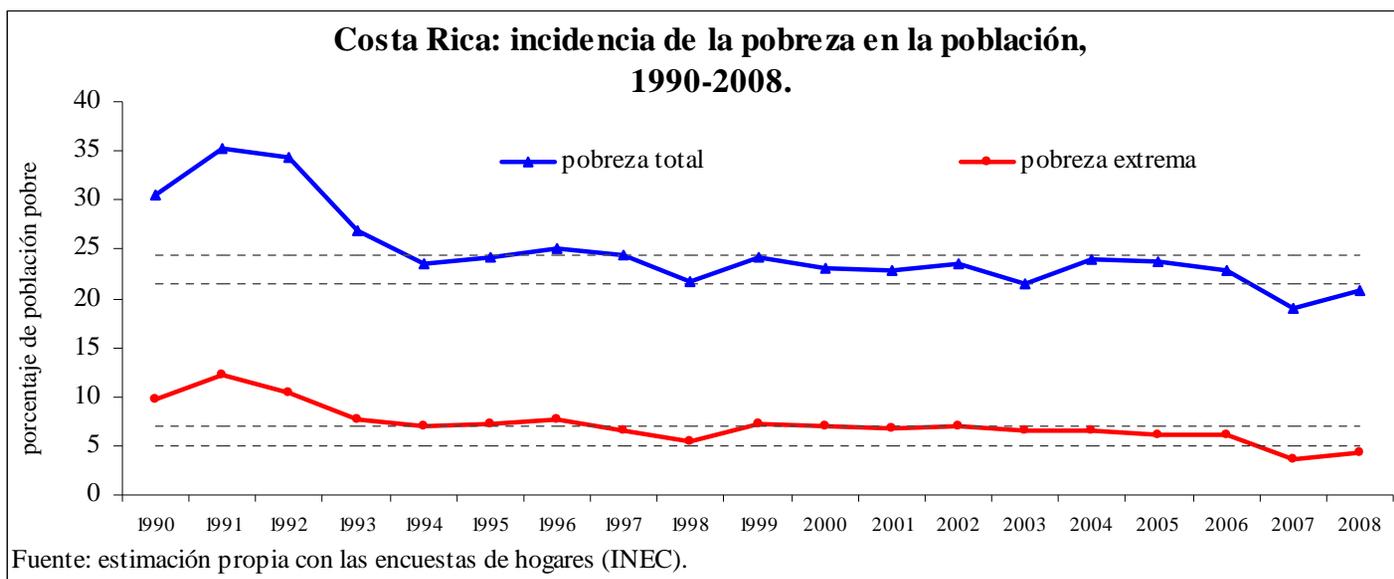
fuerte incorporación de las mujeres al mercado de trabajo (tasa neta de 30,7% en 1990 a 41,7% en 2008)



Mercado de trabajo:



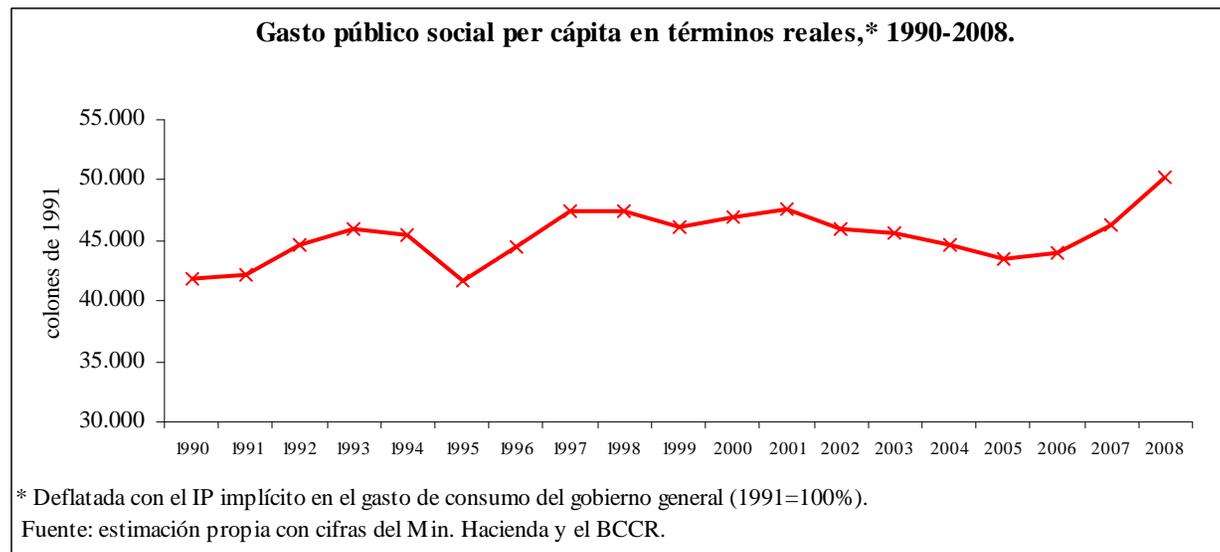
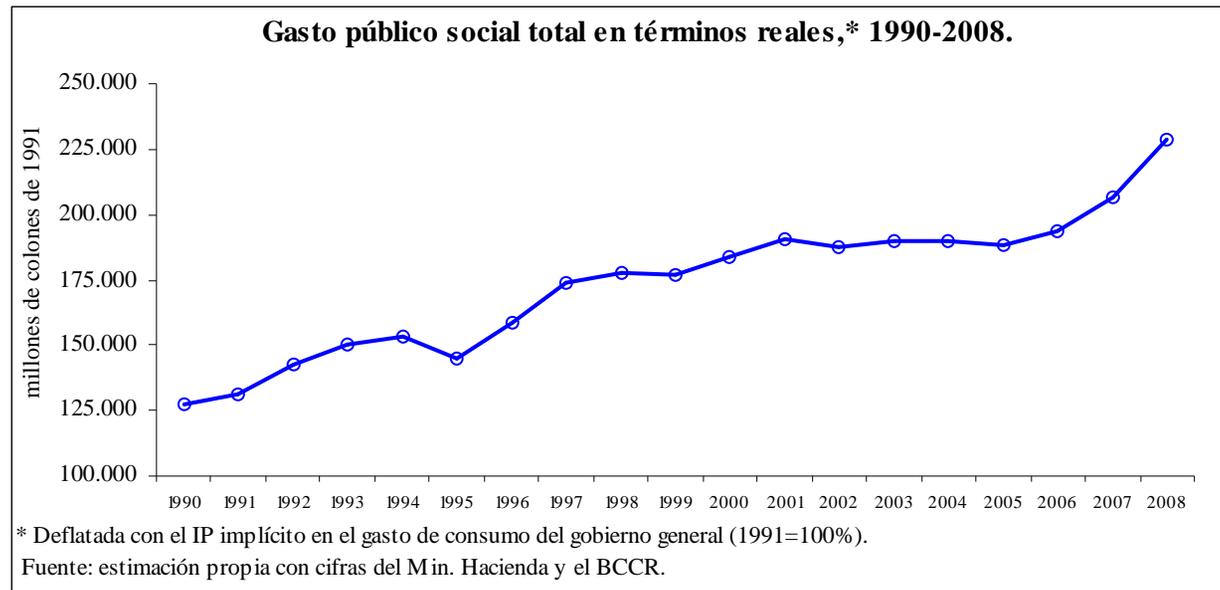
3. Pobreza y desigualdad:



3. El sistema de protección social:

- Salud: seguro de salud cubre a 80% de la población. Vía de entrada: mercado de trabajo. Pago de incapacidades.
- Educación: 100% de 7-12 asisten a primaria, 92,2% terminan primaria. En secundaria tasa neta escolaridad cercana a 70% y solamente un 50% de los que empiezan, la terminan. Programa TMC para secundaria.
- Pensiones contributivas: cerca del 60% de los ocupados del país cotiza para algún régimen de pensiones.
- Pensiones no contributivas: fuerte aumento a partir de 2006 en monto (de US\$ 35 a más de US\$ 100), aumento cobertura: más de 1,5 pp reducción de pobreza.
- Asistencia social: bono vivienda, nutrición, apoyo económico, etc.

3. Gasto público social (promedio 16,8% del PIB)



4. Análisis de modelado de equilibrio general

- Solución año base: 2002
- Escenario Base: 2002-2015
- Información básica:
 - MCS 2002 adaptada.
 - hogares clasificados por condición de ingreso
 - clasificación del consumo según la ENIG del 2004.
 - segmentación del factor trabajo: formal e informal según definición OIT
 - generación y distribución de las contribuciones obrero-patronales a la seguridad social
 - institución de la seguridad social
 - EHPM e información del BCCR para varios años
 - Elasticidades estimadas en Sánchez (2004).
- Simulaciones: todas las del proyecto, se eligieron las relevantes

Caída *generalizada* de precios de exportación y salida *masiva* de capitales: principales choques

Principales efectos de los choques externos, 2010-12 (variación % con respecto al escenario base)

	pw-exp-dec	pw-food-inc	pw-oil-inc	capflow-out	remit-dec
Tipo de cambio real	16,8	-3,0	1,0	9,9	3,0
Formación bruta de capital fijo ^{1/}	2,3	0,2	0,0	-25,3	-0,9
Consumo de los hogares ^{1/}	-7,6	0,0	-2,3	-3,6	-2,0
Consumo del gobierno ^{1/}	-3,9	-0,3	-0,9	-1,0	0,4
Consumo de la inst. de la seg. social ^{1/}	-7,4	-0,5	-0,7	-3,5	0,0
Exportaciones ^{1/}	-13,5	-0,2	1,5	3,0	1,4
Importaciones ^{1/}	-15,5	0,1	-1,3	-7,8	-1,5
PIB a precios de mercado ^{1/}	-3,9	-0,1	-0,5	-2,7	-0,2
Empleo	-1,8	-0,2	-0,5	-0,7	0,0
Ingreso laboral promedio	-6,6	0,6	-2,5	-6,0	-0,5

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

^{1/} Variable denominada en términos reales

Otros choques externos menos importantes

Principales efectos de los choques externos, 2010-12 (variación % con respecto al escenario base)

	pw-exp-dec	pw-food-inc	pw-oil-inc	capflow-out	remit-dec
Tipo de cambio real	16,8	-3,0	1,0	9,9	3,0
Formación bruta de capital fijo ^{1/}	2,3	0,2	0,0	-25,3	-0,9
Consumo de los hogares ^{1/}	-7,6	0,0	-2,3	-3,6	-2,0
Consumo del gobierno ^{1/}	-3,9	-0,3	-0,9	-1,0	0,4
Consumo de la inst. de la seg. social ^{1/}	-7,4	-0,5	-0,7	-3,5	0,0
Exportaciones ^{1/}	-13,5	-0,2	1,5	3,0	1,4
Importaciones ^{1/}	-15,5	0,1	-1,3	-7,8	-1,5
PIB a precios de mercado ^{1/}	-3,9	-0,1	-0,5	-2,7	-0,2
Empleo	-1,8	-0,2	-0,5	-0,7	0,0
Ingreso laboral promedio	-6,6	0,6	-2,5	-6,0	-0,5

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

^{1/} Variable denominada en términos reales

- Exportador neto de alimentos: beneficia exportaciones
- Importador neto de petróleo: ajuste vía depreciación beneficia exportaciones; impacto modesto en la producción
 - 2002-2008(agosto): crecimiento 5,6% y precio aumentó 25,6%
- Remesas: efecto vía el consumo privado
 - casi 3% del PIB en 2007 pero país es emisor neto
 - principales receptores: familias de mayores ingresos

Los choques “golpean” al consumo público social y la pobreza, con efectos distributivos “débiles”

Principales efectos de los choques externos, 2010-12 (variación con respecto al escenario base)^{1/}

	pw-exp-dec	pw-food-inc	pw-oil-inc	capflow-out	remit-dec
Consumo del gobierno ^{1/}	-3,9	-0,3	-0,9	-1,0	0,4
Consumo de la institución de la seg. social ^{1/}	-7,4	-0,5	-0,7	-3,5	0,0
Pobreza total (% población) ^{2/}	3,9	-0,3	1,1	3,8	0,2
Pobreza extrema (% población) ^{2/}	0,9	0,0	0,2	0,8	0,1
Pobreza extrema - \$1,25 diarios (% población) ^{2/}	0,5	0,0	0,1	0,4	0,0
Gini - ingreso familiar per cápita	0,004	-0,002	0,003	0,010	0,000

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

^{1/} La variación es porcentual.

^{2/} Cambio en puntos del indicador.

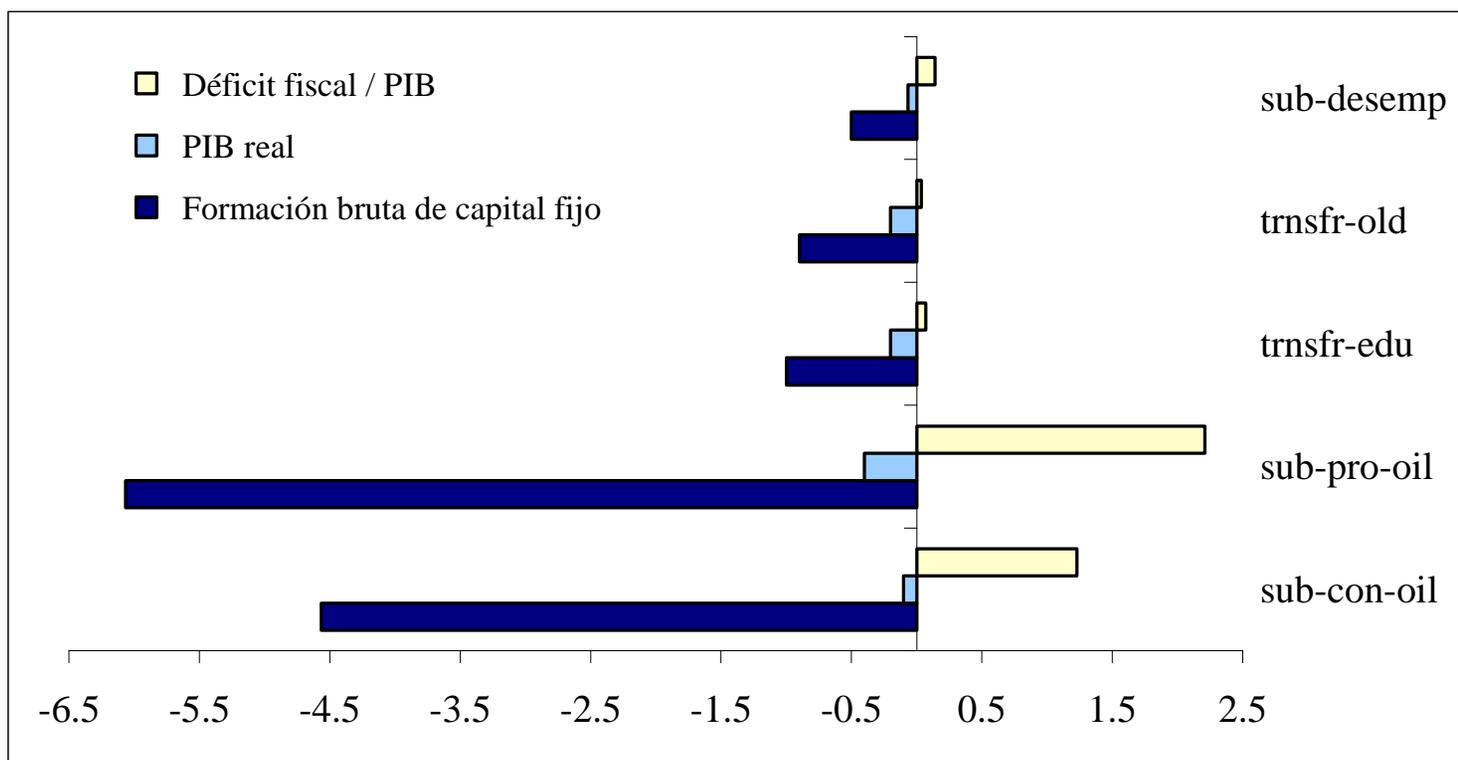
¡son resultados que justificarían la existencia de políticas contracíclicas de gasto social y medidas para el alivio de los efectos en la pobreza!

Limitado espacio fiscal, pero pueden haber políticas viables

- Hay signos de deterioro fiscal durante la crisis económica actual
- Espacio fiscal limitado en el corto plazo; posiblemente en el mediano plazo si la recuperación económica es lenta
 - restricción de crédito en los mercados internacionales; financiamiento externo limitado
 - movilización de recursos domésticos
 - difícil aumentar impuestos en coyuntura actual
 - *posiblemente endeudamiento interno; con cierto estrujamiento de la inversión privada*
- Viabilidad de las medidas: bajo costo fiscal (déficit/PIB) y notable alivio de la pobreza
 - Posible en Costa Rica para algunas medidas.

Transferencias: poco efecto estrujamiento con bajo costo fiscal

**Efectos macroeconómicos sobresalientes en simulaciones de política, 2010-2012
(variación con respecto al escenario base) 1/**

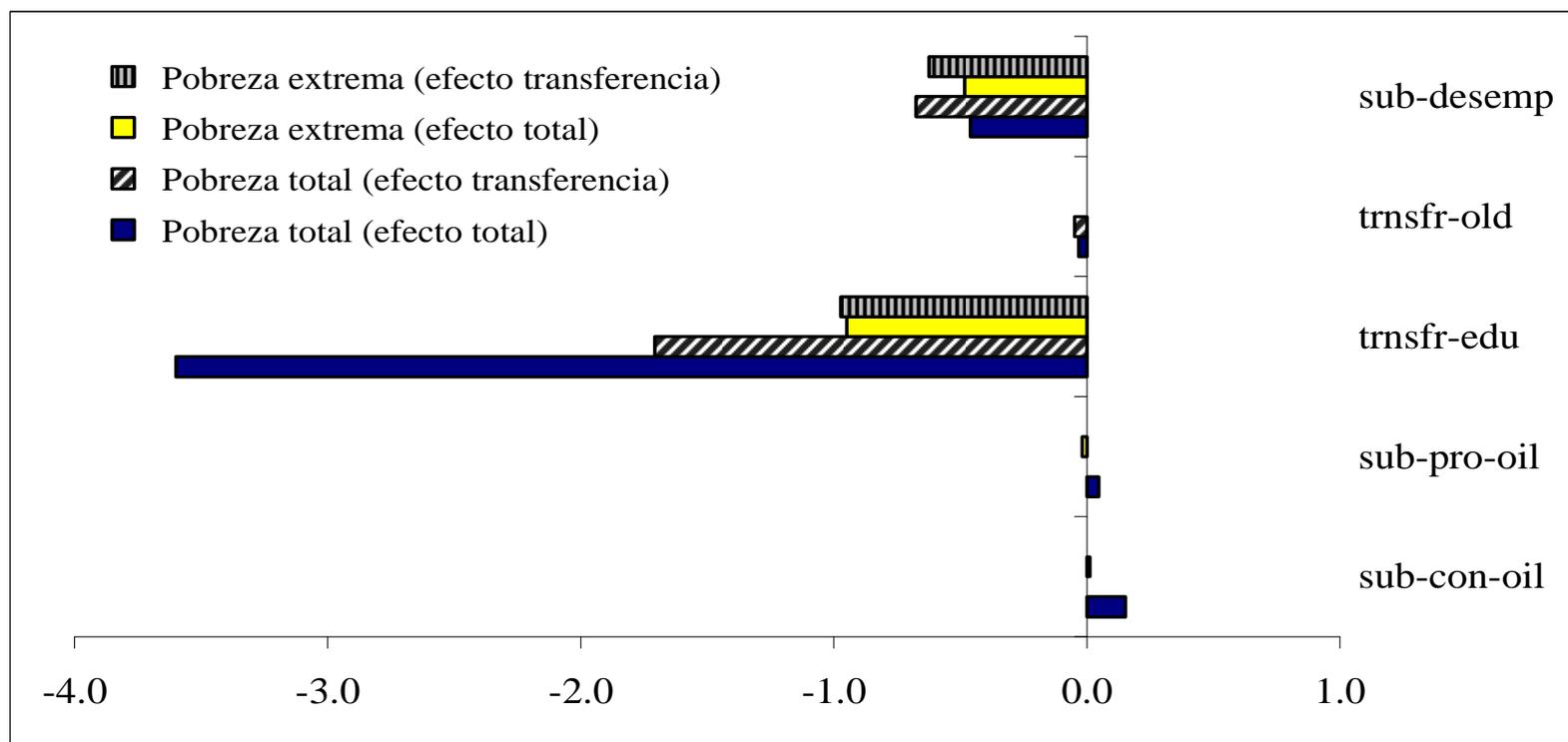


Fuente: MACEPES de Costa Rica.

^{1/} Porcentual, excepto para el déficit fiscal que se expresa en puntos % del PIB.

Transferencias: efecto directo en el ingreso y alivio de la pobreza

**Efectos en la pobreza total y extrema en simulaciones de política, 2010-2012
(variación con respecto al escenario base, en puntos porcentuales de la población)**



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

- *trnsfr-edu: efectos de EG en el mercado de trabajo reducen la desigualdad (Gini cae de 0,461 a 0,434 entre 2010 y 2012) y la pobreza.*
- *trnsfr-old: solo ampliación de la cobertura del programa existente*

Transferencias que alivian el efecto de los choques en la pobreza sin un elevado costo fiscal

Principales efectos de los choques externos con transferencias, 2010-12
(variación con respecto al escenario base)^{1/}

	variación con respecto a <i>pw-exp-dec</i> (%)			variación con respecto a <i>capflow-out</i> (%)		
	<i>pw-exp-dec</i>	trnsfr-edu	sub-desemp	<i>capflow-out</i>	trnsfr-edu	sub-desemp
PIB a precios de mercado	-3,9	0,0	0,0	-2,7	0,0	0,0
Déficit fiscal / PIB	-0,3	0,6	0,5	0,0	0,0	-0,1
Empleo	-1,8	0,0	-0,1	-0,7	0,0	-0,1
Ingreso laboral promedio	-6,6	0,0	-0,1	-6,0	0,9	0,9
Pobreza total	3,9	-1,0	-0,4	3,8	-1,3	-0,5
Pobreza extrema	0,9	-0,9	-0,6	0,8	-0,8	-0,5
Pobreza ext. - línea intern.	0,5	-0,6	-0,3	0,4	-0,6	-0,2

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

^{1/} Variación porcentual, excepto para déficit fiscal/PIB y pobreza que se expresan en puntos porcentuales.

Modesto estímulo del consumo público contra-cíclico, pero importante para evitar retrocesos en el desarrollo social

Principales efectos de la salida de capitales con gasto contra-cíclico, 2010-12
(variación con respecto al escenario base)^{1/}

	<i>capflow-out</i>	<i>variación con respecto a capflow-out (%)</i>		
		<i>ssoc-con</i>	<i>ssoc-con-cssoc-dec</i>	<i>target-qgpc-edu</i>
Consumo del gobierno	-1,0	0,0	3,1	0,9
Consumo de inst. de seg. social	-3,5	3,5	3,5	0,0
PIB a precios de mercado	-2,7	0,1	0,5	0,1
Déficit fiscal / PIB	0,0	-0,1	-0,8	-0,1
Empleo	-0,7	0,0	1,0	0,0
Ingreso laboral promedio	-6,0	0,0	3,0	0,0
Pobreza total	3,8	0,0	-1,1	0,0
Pobreza extrema	0,8	0,0	-0,2	0,0
Pobreza ext. - línea internacional	0,4	0,0	-0,2	0,0

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

^{1/} Variación porcentual, excepto para déficit fiscal/PIB y pobreza que se expresan en puntos porcentuales.

5. Conclusiones y recomendaciones de política (1)

- La economía costarricense y sus niveles de pobreza pueden verse seriamente afectados por:
 - una caída *generalizada* del precio de los principales exportaciones
 - una salida *masiva* de flujos de capital (efecto tipo de cambio)
 - choques típicos de un contexto de crisis económica global
 - reducen el PIB real: entre 3% y 4%
 - aumentan la pobreza total: 4 puntos porcentuales
 - aumentan la pobreza extrema: 1 punto porcentual
 - no se han experimentado esos efectos debido a, respectivamente:
 - la diversificación de la oferta exportable
 - más atracción de IED que de capitales especulativos
- Aumentos del precio del petróleo o de los alimentos, o una caída de las remesas, no generarían efectos adversos de consideración en la producción y la pobreza.

5. Conclusiones y recomendaciones de política (2)

- A pesar del deterioro fiscal durante la crisis, deberían poder mobilizarse recursos para implementar políticas públicas y de protección social contra-cíclicas.
 - Políticas contra-cíclicas, con criterios de disciplina fiscal: ¿con endeudamiento interno?
 - Costo fiscal bajo -pero estrujando a la inversión privada- y reducción notable de la pobreza
 - Reforma fiscal en el mediano plazo
- Política más recomendada: transferencia de US\$ 25 a los hogares pobres, por cada niño/niña en edad de asistir a la primaria
 - reduce la pobreza total y extrema en casi 4 y 1 puntos porcentuales anuales, respectivamente.
 - costo fiscal y productivo manejable: 0,1% del PIB y -0,2% en el nivel de producción, respectivamente.
 - debe ir acompañada de mecanismos que aseguren que sus beneficiarios directos efectivamente asisten a la escuela

5. Conclusiones y recomendaciones de política (3)

- 2da política recomendada: subsidio temporal de desempleo del gobierno que cubra un 50% del salario de los trabajadores no calificados desempleados del sector formal
 - reduce la pobreza total y extrema en medio punto porcentual
 - con un costo fiscal similarmente bajo
- Una pensión no contributiva reduce la pobreza poco porque el programa que se ejecuta actualmente tiene un cobertura alta
 - en su momento, al ser introducida, logró reducir la pobreza en 2 puntos porcentuales
 - deber continuar siendo parte del sistema de protección social
 - cubrir especialmente a las mujeres que dependen del asegurado principal

5. Conclusiones y recomendaciones de política (4)

- El gasto público debe dejar de ser pro-cíclico para poder mantener las altas coberturas en salud y educación, así como los regímenes de pensiones y los programas de asistencia
 - políticas contra-cíclicas: poco efectivas para reducir la pobreza en el corto plazo; tienen pocos efectos en la producción
 - en el contexto de un choque externo desfavorable, reducen el riesgo de experimentar un retroceso en el desarrollo social (en las coberturas)
- La efectividad de las políticas públicas identificadas en el estudio dependerá de:
 - suficiente flexibilidad y capacidad de respuesta para atender de forma directa y oportuna vulnerabilidades acarreadas por los choques
 - la cobertura de grupos especialmente pobres, vulnerables o excluidos (los campesinos, los informales, los inmigrantes, las mujeres) con una buena ejecución.
 - su sostenibilidad más allá de la ocurrencia del choque externo