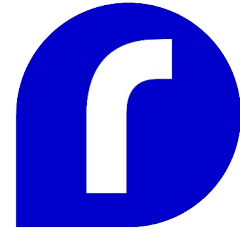


La Economía de Costa Rica en el Siglo XXI. El signo de la Anomalía



Luis Paulino Vargas Solís
 Costarricense Economista,
 catedrático jubilado de la UNED.
 Fue director del Centro de
 Investigación en Cultura y
 Desarrollo (CICDE) entre los años
 2010 y 2022. Ha publicado 14
 libros y numerosos artículos
 científicos. Obtuvo el Premio
 Nacional Aquileo Echeverría 2010
 en la categoría ensayo.
 Correo
 electrónico: lvargas@uned.ac.cr
 ORCID: [0000-0001-9503-9802](https://orcid.org/0000-0001-9503-9802)

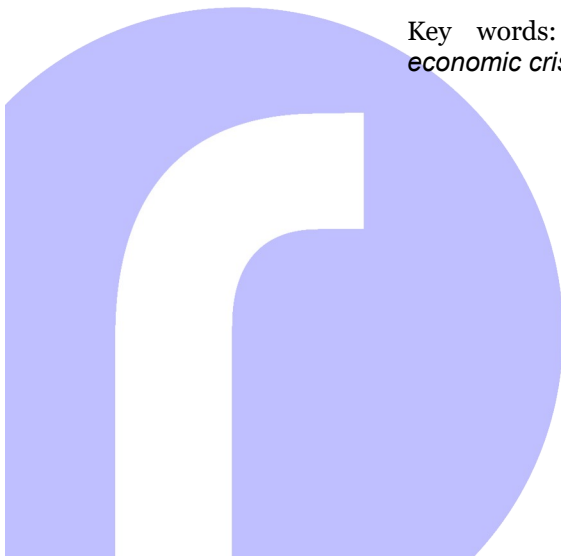
Resumen: Este artículo parte de la siguiente tesis central: la economía de Costa Rica adolece de una constitución estructural incoherente y desarticulada, en virtud de lo cual distintas partes o secciones de la economía tienen evoluciones divergentes. Pero, además, e incluso más importante, eso tiene negativas implicaciones en el ámbito del empleo y en la sostenibilidad de las finanzas públicas, lo que, a su vez, ha dado lugar a respuestas que, al enfatizar la austeridad, implican un significativo debilitamiento del Estado social y, por lo tanto, perniciosas consecuencias sociales.

Palabras clave: *economía; desarrollo económico; dualización económica; crisis económica; empleo; crisis fiscal; austeridad fiscal*

Costa Rica's Economy in the 21st Century: The Sign of the Anomaly

Abstract: This article is based on the following central thesis: the economy of Costa Rica suffers from an incoherent and disjointed structural constitution, by virtue of which different parts or sections of the economy have divergent evolutions. But, in addition, and even more importantly, this has negative implications in the field of employment and in the sustainability of public finances, which, in turn, has given rise to responses that, by emphasizing austerity, imply a significant weakening of the social state and, therefore, pernicious social consequences.

Key words: *economy; economic development; economic dualization; economic crisis; employment; fiscal crisis; fiscal austerity*



Si alguien me pidiera que trate de describir la economía de Costa Rica con base en solamente tres palabras, yo mencionaría las siguientes: incoherencia, desarticulación, anomalía. Las dos primeras expresarían, con cierta redundancia, el problema central de la economía costarricense actual. La tercera intentaría sintetizar esa problemática.

Nuestra economía es incoherente en el sentido de que sus partes constituyentes no guardan una relación de complementariedad entre sí y evolucionan de forma divergente. Es desarticulada porque los vínculos entre esas partes constituyentes son débiles, a veces casi nulos. De ahí, a su vez, que evolucionen de forma divergente y, por lo tanto, incoherente.

Y, finalmente, hablo de anomalía, o, mejor decir, de anomalías, así en plural, porque esas situaciones de incoherencia y desarticulación se expresan en un variado y multifacético síndrome de problemas, o sea, de situaciones claramente anómalas.

Voy a tratar de revisar diversa evidencia empírica, datos e indicadores económicos clave, que permitan sustentar lo que he dicho.

Dualización y desarticulación

Veamos, primero, los datos del crecimiento de la economía, según estos se reflejan en el “Índice Mensual de Actividad Económica” (IMAE) y, a fin de diferenciar entre el llamado “régimen especial”, que básicamente son las zonas francas, y el “régimen definitivo”, o sea, y en lo fundamental, todo el resto de la economía. En principio, voy a diferenciar tres períodos: el período comprendido entre 2013 y 2018; el período entre 2018 y 2023 y, finalmente, el período total entre 2013 y 2023.¹

- En el primer período, entre 2013 y 2018, el régimen especial, o sea, las zonas francas, crecieron un 9,6 % promedio anual, mientras el régimen definitivo lo hacía solamente al 3,3 % promedio anual. Recordemos que, en diciembre 2018, se aprobó el plan fiscal promovido por el gobierno de Carlos Alvarado Quesada (Ley 9635), lo cual marcó un hito y un punto de quiebre importante.
- En el período 2018-2023, que incluye la fase crítica de la pandemia (básicamente el año 2020) y la aprobación y aplicación del mencionado plan fiscal del presidente Carlos Alvarado, esa diferencia entre ambos regímenes se ensancha: el especial crece al 13,4 % promedio anual, prácticamente como si la pandemia jamás hubiese existido, mientras el definitivo ve debilitarse su dinamismo, el cual cae al 1,1 % promedio anual, bordeando así el estancamiento. O sea: durante este

1. Todos estos datos son de elaboración propia con base en la información de cuentas nacionales, del Banco Central de Costa Rica (BCCR), disponible en su web: <https://www.bccr.fi.cr/SitePages/Inicio.aspx>

quinquenio, el crecimiento del régimen especial multiplica por más de 12 el que se registra el régimen definitivo.

- El balance global, para ese decenio 2013 a 2023, nos muestra un crecimiento promedio anual del 11,5 % para el régimen especial, frente a un modesto 2,2 % del régimen definitivo.

¿Qué hay de importante en esto? Dos cosas, básicamente: primero, que la economía está fragmentada en dos componentes o partes que tienen evoluciones claramente divergentes; y, segundo, que el elevado dinamismo de una de estas secciones -el régimen especial de las zonas francas- no se transmite o, en el mejor de los casos, solo se trasmite muy a cuentagotas, muy limitadamente, a la otra parte de la economía, la del llamado régimen definitivo. Y, en el contexto general del modelo económico vigente, esto tiene importantes implicaciones, incluso en el ámbito del empleo y en lo fiscal, como enseguida comentaré.

Nada de esto corresponde a un fenómeno coyuntural que se manifiesta en uno o dos años y luego se corrige. Se trata de un rasgo estructural que, con toda seguridad, está instalado desde mucho antes del período 2013-2023 que he mencionado, como mínimo desde 1997, a partir de la instalación en Costa Rica de la corporación de alta tecnología Intel, y sin que, pasado el tiempo, se avance hacia ninguna corrección significativa.

El empleo

Veamos, ahora, algunos datos, especialmente significativos, sobre el empleo.²

1. Entre 2010 y 2023, la población en edad de trabajar, o sea, de 15 años y más creció a una tasa promedio anual del 1,5 %.
2. En cambio, la fuerza de trabajo (que incluye las personas ocupadas más las personas desempleadas), como también la población propiamente ocupada, crecieron, ambas, a una tasa del 0,8 % promedio anual, apenas ligeramente por encima de la mitad del crecimiento de la población en edad de trabajar.
3. Entretanto, el Producto Interno Bruto (PIB)³ crecía en el mismo lapso -es decir, entre 2010 y 2023- a una tasa media anual del 3,5 %, que resulta muy modesta -tanto en términos totales como per cápita- si se la compara con la del período desarrollista-socialdemócrata de 1950 a 1979, pero la cual, en todo caso, excede ampliamente del ritmo de crecimiento del empleo. Simplemente la economía, al menos según la medición realizada con base en el Producto Interno Bruto, creció a un ritmo que multiplica por casi 4,4 veces el crecimiento del empleo.

2. Todos los datos sobre empleo que presento en este artículo, son de elaboración propia, con base en la Encuesta Continua de Empleo (ECE), que el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) publica mensualmente.

3. Datos de elaboración propia con base en información de cuentas nacionales del BCCR.

Seguramente ese promedio del crecimiento económico está jalado hacia arriba por el elevado dinamismo de las zonas francas, cuya capacidad de creación de empleos es, de por sí, muy limitada, y cuyos vínculos o encadenamientos con el resto de la economía son, como ya comenté, muy débiles. Sobre todo, queda en pie el hecho, contundente e innegable, de que padecemos una grave anomalía en el ámbito del empleo, la cual se expresa, principalmente, de dos formas: primero, la economía crece sin generar los empleos suficientes que la población requiere; segundo, y como consecuencia de lo anterior, tiende a crecer la proporción de la población en edad laboral, a la que le es imposible obtener empleo, lo que, a su vez, propicia que esa población se salga de los mercados laborales remunerados. Obsérvese que este conjunto de tendencias se despliega y persiste a lo largo de un período muy extendido; es decir, no son manifestaciones episódicas de tipo coyuntural, sino condiciones estructurales cronificadas.

El problema se ha manifestado en elevadas tasas de desempleo e informalidad laboral. Durante todo el período posterior a 2010, el desempleo generalmente estuvo por encima del 9 % y, a veces, llegaba al 10 %. Hacia 2018 quedó firmemente instalado por encima del 10 %, y, a partir de cierto momento, arriba del 12 %, que era el nivel que tenía al momento en que inició el período de la pandemia del COVID-19. Por su parte, las tasas de informalidad usualmente se ubicaban arriba del 40 %, pero, hacia 2018 y 2019, antes de la pandemia, sobrepasan el 45 %.

Durante ese lapso, entre 2010 e inicios de 2020, las tasas de ocupación, o sea, la proporción de la población en edad laboral, que realmente tenía una ocupación remunerada fuera del hogar, se mantenía en los alrededores del 55 %. Por su parte, la tasa de participación, o sea, el porcentaje de personas en edad laboral, que participaba en los mercados laborales remunerados fuera del hogar, ya fuese ocupadas efectivamente o desempleadas, generalmente se mantuvo en los alrededores del 60 %, alcanzando, en sus mejores momentos, un 63 %. Todos estos datos nos pintan un panorama deprimente, al menos si usamos como referencia los estándares propios de economías avanzadas, donde las tasas de ocupación y participación laboral, son, por regla general, mucho más altas. Pero, por favor, no olvidemos que, siendo estos datos altamente insatisfactorios, lo son mucho más en el caso de las mujeres, cuyas tasas de participación y de ocupación se mantienen en niveles sumamente bajos: generalmente por debajo del 50 % la tasa de participación y por debajo del 45 % -a veces menos del 40 %- la tasa de ocupación.

O sea, las severas anomalías del empleo se manifestaban, no solo en elevados índices de desempleo e informalidad laboral, sino, asimismo, en una participación en los mercados laborales y una proporción de la población ocupada sumamente reducidas. Puesto de otra manera: la economía costarricense ha despilfarrado la capacidad productiva de muchos hombres y, sobre todo, de muchas mujeres. Gente en plena edad productiva, que ha sido excluida de los mercados laborales, a la que no se le proporciona oportunidades de empleo decente. No debe extrañarnos, entonces, que el narcotráfico y el cri-

men organizados echen raíces en Costa Rica y logren atrapar en sus redes mortíferas a una porción, indeseablemente grande, de jóvenes.

En el período pospandemia, y sobre todo desde el último cuatrimestre de 2022, y a lo largo de 2023, las anomalías que lastran los mercados laborales se manifestaron de una forma muy peculiar. En el transcurso de poco más de un año, la fuerza de trabajo se contrajo en más del 10 %, y el empleo, o sea, el número de personas efectivamente ocupadas, cayó más del 6 %. Entonces, nos tapamos con el hecho, realmente insólito, de que los coeficientes de desempleo e informalidad disminuían, pero solamente porque había menos gente que buscaba trabajo y cuando, al mismo tiempo, había menos gente trabajando.

Una de las explicaciones favoritas de este fenómeno, mencionada por personeros del gobierno de Rodrigo Chaves y diversos economistas, afirma que se trata de una tendencia influida significativamente por la decisión de pensionarse por parte de un número incrementado de personas. Sin embargo, datos emanados de la Gerencia de Pensiones de la Caja Costarricense del Seguro (CCSS) (Gerencia de Pensiones CCSS, 2024) no respaldan esa hipótesis, puesto que en el período 2020 a 2023, el incremento anual promedio del número de personas pensionadas es inferior al que se observó en el período 2015 a 2020⁴. Además, la “tasa de cobertura”, o sea, el porcentaje de personas mayores pensionadas dentro del total respectivo, cae de un 63,3 % en 2015 al 57,7 % en 2023. Pero, además, los datos del INEC muestran claramente que la proporción o porcentaje de la población fuera de la fuerza de trabajo se incrementó para todas las categorías de edad, lo que, dicho de otra forma, significa que las tasas de participación en los mercados laborales (personas ocupadas más personas desempleadas, o sea, personas que buscan trabajo), también se redujo. Asimismo, ese incremento en la población excluida de los mercados laborales remunerados fuera del hogar, se detecta en todas las categorías de edad. Por lo tanto, es claro que este fenómeno no puede ser atribuido a la decisión de jubilación y pensión.

Tomemos los datos, provenientes de las Encuestas Continuas del Empleo del INEC, sobre el porcentaje de la población fuera de la fuerza de trabajo (que viene siendo como el inverso, o, si se prefiere, la imagen invertida en el espejo, de la tasa de participación), comparando los datos correspondientes al trimestre que concluye en octubre de 2022, con los que corresponden al trimestre que finaliza en noviembre 2023. Es evidente que, en todas las categorías de edad, se registra un incremento, lo cual obviamente no puede ser atribuido a la decisión de pensionarse (véase el cuadro1).

La otra explicación, habitualmente mencionada, es aquella que arguye, que la reducción en el empleo y en la fuerza de trabajo (o sea, en el número de personas que participan en los mercados laborales remunerados fuera del hogar) no es resultado de la carencia de oportunidades de empleo, sino fruto de decisiones personales. O sea, la gente, de forma voluntaria y gustosa, se retira de esos mercados laborales, no sabemos si para dedicarse a labores domésticas, disfrutar de más tiempo de ocio o, acaso, para cultivar el arte o vivir de las rentas. Nada de lo cual resulta creíble, cuando datos del Poder

4. Entre 2015 y 2020, el número de personas pensionadas por el régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) de la CCSS, creció a una tasa anual promedio del 7,1 %, ligeramente por encima del 7,0 % registrado en el período entre 2020 y 2023. El total de personas pensionadas por los diversos regímenes -incluido el IVM- creció a tasas promedio de 6,0 % y 5,6 % para los dos períodos mencionados.

Judicial, publicados por el Semanario Universidad (Bermúdez Vives, 2024), indicaban que, a noviembre de 2023, había 756 mil casos por cobro judicial, lo cual posiblemente se traduciría en un número similar de personas, que no han logrado cumplir con las obligaciones de alguna deuda que asumieron. Y cuando, por otra parte, una encuesta de la Oficina del Consumidor Financiero encontró que unas 221 000 personas habrían acudido a los préstamos, depredadores y extorsivos, del tipo llamado “gota a gota” (Alfaro, 2024).

Cuadro 1. Porcentaje de la población fuera de los mercados laborales por categorías de edad

Categorías de edad	Octubre 2022	Noviembre 2023
15 a 24 años	56,6 %	67,0 %
25 a 34 años	15,4 %	23,3 %
35 a 44 años	16,5 %	20,5 %
45 a 59 años	26,5 %	31,9 %
60 años y más	75,9 %	80,0 %

Elaboración propia con base en datos del INEC

Es por lo menos paradójico, para no decir que simplemente absurdo, suponer que, en un contexto socioeconómico tal, donde las deudas personales han adquirido dimensiones y manifestaciones tan problemáticas, la gente pueda optar por salirse de los mercados laborales, por el mero gusto de hacerlo. Pero, por ello mismo, no resulta convincente la idea de que alguna, o mucha gente, abandonó los mercados laborales para “dedicarse a estudiar”. Dado el contexto socioeconómico tan restrictivo ¿es eso creíble?

En realidad, la única hipótesis plausible tiene que ver con la fatiga y la frustración, provocada por la escasez de empleos decentes y la persistencia de condiciones laborales deterioradas. Téngase en cuenta que hablamos de una situación anómala, que se volvió crónica y se ha prolongado durante largos 14 años, sin encontrar ninguna salida satisfactoria. Pero, además, es muy significativo que toda la reducción del empleo registrada entre el último trimestre de 2022 y los meses finales de 2023, provino del empleo informal, o sea, aquel donde las personas se desenvuelven en condiciones más deterioradas y donde, por lo tanto, habría razones más poderosas para desertar de los mercados laborales.⁵

La cuestión fiscal⁶

Permítase, ahora, pasar a considerar la cuestión fiscal. Como sabemos, después de dos años -2007 y 2008- en que se registraron pequeños superávits fiscales, a partir de 2009, y empujado por los efectos sobre Costa Rica deri-

5. Según datos del INEC, entre el cuarto trimestre de 2022 y el cuarto trimestre de 2023, el empleo informal se redujo de 953 000 personas a 777 175 personas. La reducción fue especialmente significativa entre las mujeres con una caída en los alrededores de 92 500 empleos informales menos.

6. Los datos sobre ingresos y gastos del sector público, que se presentan en esta sección, son de elaboración propia con base en la información estadística disponible en la web del Ministerio de Hacienda:
<https://www.hacienda.go.cr/EstadisticasFiscales.html>

vados de la crisis financiera mundial y la Gran Recesión, se retornó a números negativos. Lo cual, en sí mismo, no era un hecho excepcional, cuando la tónica es que, tradicionalmente, exista déficit. El problema estuvo en que, en los años sucesivos, el desbalance tendió a crecer.

Se impuso, entonces, un diagnóstico ideológicamente motivado. Así, resultó que la culpa de todo lo tenían los empleados y las empleadas del sector público y que todo el problema encontraba su explicación en los salarios públicos. Nadie quiso prestar atención al hecho de que, respecto de 2007 y 2008, la carga tributaria, o sea, el monto de los impuestos expresado como porcentaje del PIB, había caído en más de dos puntos porcentuales, ni mucho menos se le prestó atención al hecho -perfectamente obvio- de que, incluso en los mejores momentos de esos años 2007-2008, estábamos hablando de una carga tributaria muy baja, cualquiera fuera el estándar internacional de comparación al cual quisiéramos apelar.

Así, con ese tóxico ideológico flotando en el ambiente, se llegó a la Ley 9635, “Fortalecimiento de las Finanzas Públicas”, aprobada en diciembre de 2018.

¿Cómo resumir los resultados de esa ley? Propongo hacerlo de la siguiente forma:

1. Al concluir 2023, los ingresos tributarios, expresados como porcentaje del PIB, están 0,9 puntos porcentuales por encima de donde estaban antes de que esa ley fuese aprobada (año 2018).
2. Pero, en el mismo período, el gasto corriente del Gobierno Central, excluidos los pagos por intereses, ha caído 2,5 puntos porcentuales del PIB, respecto de 2019 (2,3 puntos porcentuales si comparamos con 2018). Un 40% de esa reducción ha sido aportada por los salarios, que, tras cuatro años de congelamiento, han caído, en términos de su poder adquisitivo real, por debajo del nivel que tenían en 2010, o sea, 13 años atrás.⁷
3. Entre tanto, y todo lo contrario, los pagos por intereses se incrementaron, en el mismo lapso, y en relación con el año 2018, en 1,4 puntos porcentuales, la cual es, por sí sola, una cifra mayor que la que el Gobierno Central dedica a la inversión pública.
4. En resumen: el 75 % de la “mejora” fiscal, reflejada en el llamado balance fiscal primario, se explica por recorte del gasto, con el inconveniente de que más del 40 % de esa “mejora” se la come el incremento de los pagos por intereses.

7. En otro trabajo, que tengo pendiente de concluir y publicar, y en el que examino la evolución de los ingresos reales en el período 2010-2023, demuestro que, al finalizar 2023, los ingresos en el sector público, en términos de su poder adquisitivo real, están un -3,6 % por debajo del promedio correspondiente al segundo semestre de 2010.

¿Queremos entender por qué se están dando recortes brutales en los presupuestos de educación, en la cantidad de bonos de vivienda entregados, en los programas destinados a promover el arte y la cultura o por qué la deuda del gobierno con la Caja crece a ritmo de vértigo? Bueno, pues ahí está la causa: una política de austeridad fiscal beligerante, ética y socialmente descomprometida e insensible, donde todo lo que es bueno para la gente -desde

las becas estudiantiles a los subsidios para los pobres o los programas de cuidado de las personas mayores- es recortable, pero se omite cualquier esfuerzo sustantivo por reducir los pagos por intereses y está terminantemente prohibido que nadie proponga una reforma tributaria progresiva, que fortalezca los ingresos del gobierno y le imprima un perfil equitativo y justo al sistema tributario.

Todo esto, como bien lo sabemos, ha contado con el apoyo y beneplácito por parte del Fondo Monetario Internacional (FMI), que no se cansa de elogiar los “éxitos fiscales” del gobierno, avalando así una propuesta que falla estrepitosamente frente a la realidad, lo que viene a confirmar que su inspiración es ideológica, por muchos modelos econométricos con que quieran maquillarla, y por mucha jerga críptica y opaca con que intenten blindarla.

No sé si detrás de todo esto está el mito de la llamada “austeridad expansiva”, o sea, la idea, sin fundamento empírico, según la cual, al recortar el gasto público, la economía se expande en vez de contraerse⁸. En todo caso, puedo imaginar que supusieron que, para el caso de Costa Rica, esa política de austeridad fiscal se vería compensada por la llegada de inversión extranjera y la expansión exportadora. Lo que no tuvieron en cuenta es que las incoherencias y las deformaciones estructurales que afectan nuestra economía, y a las que, brevemente, me he referido en este escrito, son de tal magnitud que es posible que la economía crezca, mientras la situación del empleo se deteriora y los problemas sociales se agudizan. Que es, justamente, lo que la evidencia fáctica nos indica.

8. Véanse, entre otros: Stuckler y Basu, 2013; Blyth, 2014; Skidelsky y Fracarroli, 2017; Varoufakis, 2018.

Siempre en relación con el tema fiscal permítase, ahora, retornar al tema de las anomalías y las incoherencias. El año pasado, 2023, descontada la inflación, el PIB creció a una tasa, relativamente vigorosa, del 5,1 %, la más alta desde 2010, si dejamos de lado el dato de 2021, excepcional en cuanto reflejaba el “efecto rebote” después de la caída causada por la pandemia en 2020. Pues sucede que, a pesar de tan significativo crecimiento, no solo acontecía que, al mismo tiempo, el empleo se contraía, sino que, además, los ingresos tributarios del gobierno se frenaban significativamente. Relativamente al PIB, el porcentaje de esos ingresos tributarios cayó del 14,1 % en 2022 al 13,6% en 2023. Pueden aducirse la influencia de diversos factores - la caída del dólar, la deflación de precios- y, sin embargo, sigue en pie un hecho fundamental: esta es otra de las incoherencias que padecemos, atinente a la desconexión entre el sistema tributario y la economía, en especial, los sectores más dinámicos.

Un breve colofón a este escrito

Ya que hablamos de incoherencias y anomalías, un último dato: a las alturas de abril de 2024, todavía el número de personas con empleo se mantiene varias decenas de miles por debajo de su nivel a inicios de 2020, o sea, antes

de la pandemia, más de cuatro años atrás, cuando, entretanto, la población en edad laboral creció en un 5,5 %, y, dentro de esta última, la porción que se situaba fuera de los mercados de trabajo remunerado, o sea, que está fuera de la fuerza de trabajo, creció en un 29,6 %. He ahí una clara manifestación de las anomalías que lastran a la economía costarricense. Sobre todo, es sorprendente la forma como nuestra economía desperdicia la capacidad productiva, el ingenio y la inteligencia de nuestra gente.

Bibliografía

- Alfaro, Josué. “Créditos ‘gota a gota’, la maquinaria de extorsión para lavar dinero y multiplicarlo en la que ya cayeron 220.000 costarricenses”. *El Financiero*, 28 de febrero de 2024. Acceso 27 de junio de 2024. <https://www.elfinancierocr.com/economia-y-politica/creditos-gota-a-gota-la-maquinaria-de-extorsion/ZJQOAZE2BRD33C53M7L2VRJBJI/story/>
- Blyth, Mark. *Austeridad: historia de una idea peligrosa*. Barcelona: Editorial Planeta S.A., 2014.
- Bermúdez Vives, Mario. “Diez empresas concentran más de la mitad de casos de cobro judicial que saturan los tribunales”. *Semanario Universidad*, 8 de noviembre de 2023. Acceso el 27 de junio de 2024. <https://semanariouniversidad.com/pais/diez-empresas-concentran-mas-de-la-mitad-de-casos-de-cobro-judicial-que-saturan-los-tribunales/>
- Skidelsky, Robert y Nicolo Fraccaroli. *Austerity vs Stimulus. The political future of economic recovery*. Londres: Palgrave-Macmillan, 2017.
- Stuckler, David y Sanjay Basu. *El coste humano de las políticas de recorte. Por qué la austeridad mata*. Madrid: Santillana Ediciones Generales, 2013.
- Varoufakis, Yanis. *Austerity*. Londres: Penguin Random House, 2018.