

Crecimiento, desempleo, pobreza y desigualdad

Grupo de Economistas¹

Introducción

A pesar del crecimiento económico observado en Costa Rica en los últimos años, el desempleo se mantiene elevado, cercano al 10% de la fuerza laboral, la pobreza se ha estancado por encima del 20% de las familias (gráfico 1), y la desigualdad en la distribución del ingreso, medida por el coeficiente de Gini, ha venido ascendiendo de manera paulatina pero constante (gráfico 2), hasta llegar a 0,518 en 2012. Es una realidad perturbadora observada aquí y en otras partes del mundo, exacerbada por la crisis mundial.

Algunos la atribuyen a la liberalización y apertura comercial y proponen revertir el proceso. Otros van más allá y recomiendan regresar a los viejos esquemas proteccionistas agotados varias décadas atrás. Nosotros creemos que sería un error. Por eso hemos decidido indagar los determinantes del crecimiento y las verdaderas causas del desempleo, desigualdad y pobreza, y proponer algunas soluciones.

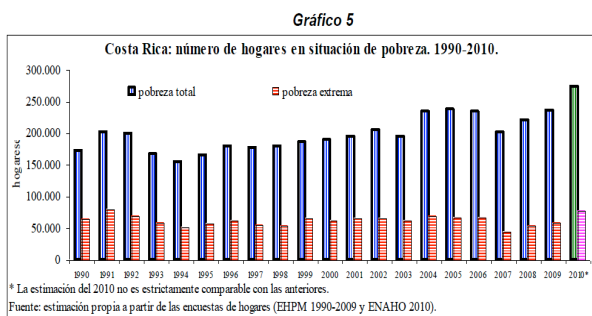


Gráfico 1, tomado de Juan Diego Trejos. Fundación Konrad Adenauer. Academia de Centroamérica. Noviembre 2012

Nuestro análisis es conceptual. La premisa inicial, común en la literatura especializada, parte de que el crecimiento es una condición necesaria aunque insuficiente para lograr ciertos objetivos sociales, pero vamos más allá. Consideramos que, en general, para generar suficientes empleos el sistema productivo ha de estar libre de distorsiones que impidan la eficiente asignación de los (escasos) recursos productivos para garantizar que el crecimiento sea elevado y sostenido, y las políticas públicas han de ser suficientemente efectivas para mejorar los índices de pobreza y desigualdad. Mucho depende del modelo económico y la efectividad de las políticas. El primero determina los grados de eficiencia y potencial de la expansión productiva, mientras que las políticas públicas están llamadas a mejorar la pobreza y distribución, siempre y cuando se diseñen e implementen adecuadamente. Desafortunadamente, no siempre ha sido así. El modelo de crecimiento costarricense ha sido muy proteccionista y las políticas públicas, ha pesar de haber sido amplias, generosas, y bien intencionadas, no han contribuido lo suficiente a lograr una sociedad más equitativa.

El proteccionismo tuvo como consecuencia retardar el crecimiento potencial de la producción y empleo. Posteriormente, con la liberalización, apertura y modernización, se comenzó a generar una

¹ Participaron en la elaboración del documento Jorge Guardia, Norberto Zúñiga, Thelmo Vargas, Juan E. Muñoz, Juan Cristóbal Guier, Álvaro Trejos y Luis E. Loria, entre otros. Este artículo refleja el consenso general, aunque algunos tengan opiniones propias en aspectos puntuales.

economía de dos motores, uno más dinámico que el otro. El despegue de los sectores más dinámicos dejó rezagado a algunos grupos de la población por la dificultad de integrarse a una nueva economía, caracterizada por el conocimiento, y, por esa razón, algunos la califican como una economía dual.² El desarrollo tecnológico, al igual que la educación, también ha operado como arma de doble filo: apunala el crecimiento de la producción pero produce disparidades entre quienes lo utilizan y los que no pueden incorporarla en sus ocupaciones. La solución, obviamente, no es restringir la tecnología ni la educación para evitar la desigualdad, sino tratar de extenderlas lo más posible a toda la fuerza laboral. Tampoco se deben abortar la apertura y liberalización para tratar de forzar una igualdad hacia abajo, con menores niveles de crecimiento, empleo y desarrollo. Eso sería un retroceso.

Es claro que los modelos proteccionistas se agotaron hace mucho tiempo, cuando la frontera de sustitución de importaciones dio muestras de estancamiento y el Estado empresario mostró su incapacidad para sustituir a la empresa privada. Como sostienen Víctor Hugo Céspedes y Ronulfo Jiménez:

“Al inicio, la sustitución de importaciones en el contexto del MCCA aceleró el crecimiento económico, al crear nuevas oportunidades tanto de comercio intrarregional como de producción para el mercado nacional. Con el tiempo, sin embargo, estas posibilidades “fáciles” de sustitución de importaciones (principalmente un arancel alto y de gran variabilidad) hicieron que los recursos de la economía se destinaran más al Mercado Común y menos al sector exportador. Este sector fue perdiendo dinamismo. Algunos sectores de la agricultura también fueron logrando que se les protegiera de la competencia externa. Al final se llegó a un sistema de protecciones, subsidios y transferencias sumamente complejo, en el cual no se sabe con exactitud quiénes son los beneficiarios netos”³

En similar sentido, Miguel Ángel Rodríguez aboga por la necesidad de modificar el esquema de desarrollo:

“El modelo de desarrollo vigente se basa en promover ciertas actividades económicas gracias a un régimen de privilegio que se les otorga, lo que las hace costosas para el resto de la economía. El sector agrícola carece de dinamismo. La economía disminuye su crecimiento. Algunos afirmamos que el modelo de desarrollo adoptado unos 20 años atrás tiene un costo fiscal y sobre la economía que se hace cada día más pesado por el gasto en subsidios, y que es preciso cambiar para pasar a un modelo basado en mayor apertura, menos privilegios y más productividad”⁴

En vez de aceptar que la apertura comercial, liberalización y desarrollo tecnológico son responsables del alto desempleo, pobreza y desigualdad, pensamos, más bien, que han sido fundamentales para hacer despegar la economía y generar crecimiento, empleo y progreso. Si no se hubiera hecho así, el mercado interno, por ser tan pequeño, se habría estancado y producido efectos negativos en todas las variables examinadas, incluyendo los ingresos fiscales para financiar las políticas sociales. El reto, más bien, es promover un nuevo modelo que mantenga y profundice la apertura y liberalización, así como la educación, mayor productividad y el desarrollo tecnológico,

² Entre quienes la califican como una economía dual está el XVIII Informe Estado de la Nación

³ Víctor Hugo Céspedes / Ronulfo Jiménez, Hacia el fortalecimiento de las políticas de combate a la pobreza en Costa Rica. Academia de CA,

⁴ Miguel Ángel Rodríguez E. Democracia y competencia para el bienestar (por publicar).

para garantizar una mejor asignación de los recursos productivos, crecer más y con mayores fuentes de empleo, a condición, claro está, de que sea más inclusivo y ofrezca mejores resultados sociales.

Recuadro 1

Visión de Miguel A. Rodríguez sobre el modelo de crecimiento de CR

Costa Rica fue exitosa en cambiar su modelo económico intervencionista de sustitución de importaciones después de la crisis de la deuda externa de América Latina de inicios de los ochenta y hasta el inicio del ciclo de alto crecimiento de este siglo. De 1982 al 2002, el PIB per cápita creció anualmente en América Latina y el Caribe en un 0,55% mientras en nuestro país el ritmo fue del 2% -casi cuatro veces mayor-, según cifras del Banco Mundial. Lo hicimos incentivando las exportaciones. Pero ya en el período 2002-2008 antes de que nos afectara la actual crisis financiera internacional, y en el período de alto crecimiento de América Latina, nuestro PIB per cápita -aunque subió con las favorables condiciones externas y el efecto acumulado de los cambios económicos generados con las políticas de ortodoxia económica, apertura y estabilidad- fue muy similar aunque más alto al de América Latina. Y si nos movemos al siguiente período desde la crisis hasta el año recién pasado 2011, nuestro crecimiento es solo un 56% del de América Latina y el Caribe.

El éxito de la apertura se logró con un radical cambio de la estructura productiva, donde las exportaciones alcanzaron un gran dinamismo en crecimiento y se diversificaron, la inversión directa extranjera se incrementó radicalmente, y la estructura tuvo un fuerte aumento de los sectores industrial y de servicios para exportación afuera de Centro América. Las principales políticas establecidas de 1982 al 2002 incluyeron un tipo de cambio más realista, apertura al comercio internacional, déficits fiscales controlados, menor intervencionismo estatal y mercados más libres, y un sistema financiero más eficiente con tasas de interés menos manipuladas, a la par de mecanismos de promoción de exportaciones de bienes y servicios.

También se dieron incentivos directos a las exportaciones con los CATs y para el turismo, y luego con las Zonas Francas y el Régimen de Perfeccionamiento Activo y sus exenciones impositivas y otras ventajas para la atracción de la inversión extranjera. Esos incentivos tuvieron y tienen un costo sobre el resto de la economía, sea por generar gastos al fisco o disminuirle ingresos, por hacer recaer esos costos sobre otros sectores productivos, o por producir sesgos en la inversión e impedir la prestación de servicios y bienes públicos a otros agentes económicos. Por ello algunos nos opusimos a principios de la década de los ochenta al establecimiento de incentivos a la exportación y proponíamos más bien una política económica neutra que no promoviese las exportaciones ni el mercado interno, la cual habría ocasionado costos menores. Con el crecimiento de los sectores incentivados aumenta el costo de los incentivos y eso nos obliga a encontrar otra ruta para un crecimiento acelerado.

El costo de los incentivos para la promoción de exportaciones no solo se produce por la disminución de ingresos fiscales y el aumento de gastos público, sino también porque se introducen ineficiencias en la producción. Esas ineficiencias en la producción se dan por una menos eficiente asignación de los factores productivos ocasionada por la distorsión de los precios relativos, porque el costo de esos incentivos recae sobre otros sectores productivos, porque se producen sesgos en la inversión y porque se dificulta la prestación de servicios y bienes públicos a los productores no protegidos.

No podemos seguir subsidiando el crecimiento por exportaciones. Pero, ¿hemos dado los pasos para aumentar nuestra productividad y cambiar los subsidios por mayor eficiencia? La respuesta es un rotundo NO. No hemos eliminado el sesgo anti exportador, y seguimos dependiendo de un sistema de promoción de exportaciones que se hará cada día más costoso para el resto de la economía hasta llegar a impedir el crecimiento económico y ya no podríamos avanzar. Ante estas circunstancias es necesario estudiar adonde nos hallamos en diversas áreas de la vida nacional para realizar el cambio necesario desde los incentivos a la exportación -cuyo pesado costo sobre la economía ya no puede seguir aumentando- hacia un modelo de mayor eficiencia y competitividad en la producción como nuevo motor del crecimiento y la justicia social.

I. CRECIMIENTO.

¿Cuáles son los factores que inciden en el crecimiento de la producción? La literatura y evidencia empírica es muy profusa; no pretendemos abarcarla toda. Centramos el interés en dos aspectos: identificar las principales causantes del crecimiento en las investigaciones más recientes (¿Cómo han logrado otros países tener tasas de crecimiento elevado y sostenido?) e indagar cómo se corresponden con el modelo y políticas económicas costarricenses.

Una de las conclusiones es que resulta difícil precisar una receta común, aplicable a todos los países en todos los tiempos, pero sí se pueden identificar elementos comunes. Uno de los estudios más recientes del FMI⁵ señala varias determinantes del crecimiento, basado en los trabajos de la Comisión para el Crecimiento y Desarrollo liderada por Michael Spence:

- a) Apertura de la economía
- b) Estabilidad macroeconómica
- c) Elevadas tasas de inversión pública y privada, apoyada en ahorro doméstico
- d) Respeto por las señales del mercado
- e) Determinación gubernamental de seguir políticas de desarrollo eficaces y disposición para abandonar las que ya no son de utilidad
- f) Proveer bienes públicos por parte del Estado.

Esa lista no puede considerarse exhaustiva (faltan, por ejemplo, aspectos relacionados con la productividad, educación en los distintos niveles a mediano y largo plazo, e inversión pública, entre otros), pero resulta un buen punto de partida y es común a las políticas impulsadas por 13 países que, según la Comisión, lograron crecer más del 7% anual durante más de 25 años. Lo importante es rescatar que la apertura, lejos de ser contraria al crecimiento, más bien es un determinante a su favor según esta visión, sobre todo a mediano y largo plazo.

Veamos cómo ha satisfecho Cosa Rica esos determinantes:

- a) **Apertura o proteccionismo:** Apertura de la economía. ¿Ha cumplido Costa Rica con el primer requisito? Sólo parcialmente. Si bien hemos avanzado mucho en apertura con los TLCs y liberalización de la economía, incluyendo la eliminación del control de precios (con pocas excepciones), todavía prevalecen distorsiones en ciertos sectores, y se mantiene mucho del proteccionismo agrícola (hay aranceles para la importación de bienes de la canasta básica, los TLCs contemplan plazos muy largos para desgravar, y el enjambre de tratados con normas distintas distorsiona la importación y producción local); hay proteccionismo industrial en varias áreas (exenciones de materias primas y bienes de capital a zonas francas en detrimento de la integración vertical con empresas locales); también, proteccionismo y distorsiones financieras y bancarias (el Estado controla grandes bancos comerciales, incluyendo el Banco Nacional y el Banco de Costa Rica, hay resabios de banca off Shore, ciertos impuestos elevan las tasas activas de interés en detrimento del costo de producción, las tasas pasivas se manipulan y también se mantienen elevadas por la presión fiscal (*crowding out*), los encajes a los depósitos bancarios son muy altos, y hay competencia desleal de la denominada banca de maletín); prevalece un (cuasi) monopolio de generación de electricidad, combustibles, y la apertura en seguros recién comienza; el costo de la mano de obra es relativamente cara comparada con otros países debido a las cargas y

⁵ Jobs and Growth: Analytical and Operational Considerations for the Fund. Fondo Monetario Internacional, febrero 14, 2013.

beneficios laborales, al igual que las normas que impiden flexibilidad en la contratación y remoción de trabajadores (proteccionismo laboral).

- b) **Tampoco se ha logrado mantener estabilidad macroeconómica.** Fuera de escasos y cortos períodos de estabilización los últimos 50 años, el desequilibrio macroeconómico ha sido la regla, manifestado en los déficits fiscal y de balanza de pagos. Eso ha producido inseguridad en las decisiones de inversión y afectado la estabilidad de precios y salarios. Y por ahí vemos sus efectos en el empleo, pobreza y desigualdad.
- c) **La inversión pública ha sido errática e insuficiente,** y la privada no siempre ha descansado en el ahorro interno para financiarla sanamente. Eso ha producido un desfase en el crecimiento de la producción y en las variables sociales bajo examen.
- d) **El respeto a las señales de mercado** también ha flaqueado en distintos ámbitos. Mucho se logró con la reforma a la ley de protección al consumidor y fomento de la competencia, pero las tarifas y servicios públicos se fijan con base en factores de costos, no de eficiencia ni productividad internacional.
- e) **La determinación gubernamental** (y legislativa) de seguir políticas de desarrollo eficaces y disposición para abandonar las que ya no sirven, tampoco han estado presentes todo el tiempo. Ha sido muy difícil avanzar en ciertos campos como, por ejemplo, la apertura comercial (hubo necesidad de un referendo para aprobar el TLC con EE.UU. y CA), al igual que introducir otras políticas como simplificación de trámites y duplicidad de funciones.
- f) Finalmente, el Estado costarricense fue pionero en proveer una amplia y generosa red de servicios públicos, con gran cobertura nacional, incluyendo electricidad, telefonía, agua, seguros y otros. Pero la eficiencia y costo de los servicios públicos en las últimas décadas se ha puesto en entredicho. La electricidad, por ejemplo, es comparativamente más cara que en otros países con los que competimos, al igual que el valor de otras tarifas. Eso afecta el ingreso disponible de los trabajadores, que también son consumidores.

De ahí sacamos otra observación: si no hemos podido cumplir a cabalidad los estándares mínimos de crecimiento identificados en estudios internacionales, mucho menos podríamos cumplir otros estándares mayores o máximos para asegurar un crecimiento elevado y sostenido, capaz de contribuir a disminuir la pobreza y desigualdad. Ese es uno de los retos más importantes.

OTROS FACTORES DE CRECIMIENTO

Okun, por Ej., afirma que una caída de 1 punto porcentual en el PIB provoca 0,5% de caída en el empleo. George Akerlof, premio Nobel de Economía, sostiene que la mayoría del desempleo se debe a contracciones en la demanda agregada y, en su visión, la solución a la crisis estriba en adoptar políticas monetaria y fiscal expansivas para restituir la demanda global y acrecentar el empleo, como EE.UU.⁶. Pero otros autores de igual talla, como Peter Diamond, también premio Nobel de economía, piensan que las distorsiones estructurales en el mercado laboral, incluyendo la disparidad entre lo ofrecido por los trabajadores frente a lo demandado por las empresas, sí afecta el desempleo a pesar del crecimiento. Por tanto, es poco lo que puede hacer una política monetaria y fiscal expansiva para estimular el empleo.

En ese contexto, cabe recordar que la existencia de una economía dual en Costa Rica es el resultado del retraso en la modernización y eficiencia que dejó el largo período de proteccionismo (influida también por el desarrollo tecnológico), pues quedaron grandes sectores tradicionales y sus correspondientes trabajadores rezagados al modernizarse la economía. De ahí se desprende que sí hay campo para políticas públicas diseñadas para reentrenar la fuerza laboral y permitirles migrar a

⁶ Siempre se puede incrementar el crecimiento con políticas monetaria y fiscal expansivas, pero no son sostenibles; con el tiempo, generan inflación y problemas de balanza de pagos y, al final, deben revertirse.

otros sectores más dinámicos, o apoyar con ayuda estatal los que por razones de edad u otras no lo puedan hacer fácilmente.

Productividad. La baja productividad de los factores de producción debida a la incorrecta asignación de recursos por las distorsiones introducidas por el Estado (aranceles, exenciones, subsidios, exclusiones y proteccionismo en general) es otro factor que afecta el crecimiento. Es necesario avanzar en esa línea para lograr mayor expansión productiva.

Una serie de aspectos afectan la productividad, incluyendo problemas de ineficiente asignación de recursos concentrados en ciertos sectores distorsionados y beneficiados por esquemas proteccionistas. Uno de ellos es el de pequeñas y medianas empresas (Pymes), que recibe tratamientos tributarios y financieros más favorables. Existe la presunción de que absorben una cantidad importante de recursos financieros, físicos y humanos, pero que no han podido lograr los estándares de eficiencia de las más grandes e inciden en el crecimiento, como en otros países latinoamericanos⁷. Es necesario analizar más concienzudamente este tema, que resulta muy sensible políticamente, para determinar el impacto efectivo del costo económico de los subsidios, incluyendo los de carácter financiero y tributario, así como la insuficiente ausencia de una efectiva política industrial. Una nueva política industrial debería revisar la forma de promoverlas sin incursionar en subsidios ni exoneraciones fiscales o financieras, con el objeto de estimular la eficiencia y productividad.

Proteccionismo laboral. Parte del problema de la baja productividad se debe al proteccionismo laboral de vieja data, también muy sensible políticamente, pero no por ello inexistente. Al garantizarse la estabilidad laboral y encarecerse la remoción, los trabajadores pierden parte del estímulo de superación y aprendizaje, necesarios para adaptarse al dinamismo de la modernización.

El problema también ha sido muy estudiado en la literatura internacional. Un estudio reciente del FMI plantea el problema desde el punto de vista económico de la siguiente manera:

“Los aumentos en el nivel de vida provienen del crecimiento de la productividad. El crecimiento de la productividad, a su vez, exige la reasignación constante de recursos. Empresas de alta productividad deben ser capaces de participar, las empresas de baja productividad deben ser forzadas a salir. Productores más eficientes deben crecer más rápido que los menos eficientes "...” El problema es que la protección del empleo es a veces excesiva o toma la forma de restricciones legales y administrativas complejas en el proceso de despido. De esta forma se dificulta el proceso de reasignación y es probable que disminuya la productividad. Pero incluso el efecto sobre el bienestar de los trabajadores es ambiguo. Mientras que la protección del empleo reduce el riesgo de desempleo de los empleados, pero también disminuye la capacidad de las empresas para ajustar el empleo, lo que aumenta sus costos, incluso sin variar los salarios. Dado que se reduce el riesgo de ser despedido, la protección del empleo refuerza el poder de negociación de los trabajadores y por lo tanto también puede aumentar los salarios. Los costos más altos conducen a menores contrataciones y por lo tanto a una mayor duración del desempleo⁸”.

⁷ Según el informe Estado de las Pymes del Ministerio de Comercio Exterior, las pequeñas y medianas empresas (Pymes) aportan a Costa Rica un 47% del empleo total y 30% del producto interno bruto (PIB). Ver: La Nación, 23 de abril, 2013

⁸ IMF. Labor Market Policies and IMF Advice in Advanced Economies during the Great Recession. Olivier Blanchard, Florence Jaumotte, and Prakash Loungani. 2013. Págs 3 y 7.

En Costa Rica la protección laboral al trabajador siempre ha sido considerada una garantía con fuerte arraigo legal y constitucional, y ampliamente aceptada por los trabajadores y políticos. Obviamente, es un tema muy sensible por lo que cualquier cambio hacia mayor flexibilidad y menor costo total de la planilla sería sumamente difícil de lograr. Pero un análisis objetivo del costo total de la planilla haría mal en ignorar el tema.

El propósito de este trabajo no es ahondar sobre la regulación laboral costarricense. Nos limitamos a destacar varios aspectos: el costo acumulado de las prestaciones laborales (preaviso, cesantía, vacaciones, aguinaldo, valor incremental de las horas extras, jornadas fijas y relativamente inflexibles, licencia por maternidad, etc.) que, aunado al costo total de las contribuciones a la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) para los seguros de enfermedad y maternidad, e invalidez, vejez y muerte, es muy elevado. Fácilmente asciende a un 50% adicional al salario nominal del trabajador. Un monto tan elevado, más la cobertura de la protección laboral, tiende a incrementar el desempleo y, a la vez, a proteger al trabajador empleado frente al desempleado, a los trabajadores más antiguos en detrimento de los más nuevos, y a los trabajadores más viejos frente a los jóvenes. El reto es cómo disminuir el costo y hacer más flexible la creación y eliminación de los trabajos sin desproteger al trabajador.

Considerando, por otra parte, que los regímenes de pensiones, incluyendo el de la CCSS, están desfinanciados según ha determinado la superintendencia General de Pensiones, resulta indispensable pensar en esquemas creativos para restablecer el equilibrio sin incrementar el costo de las contribuciones para no desincentivar el uso intensivo de mano de obra frente a otros factores de la producción, como el capital y financiero. Ajustes en la edad de retiro de los beneficiarios, y otras formas de mejorar las finanzas de la CCSS, incluyendo mejorar la eficacia de los gastos administrativos y otros, podrían ser buenas opciones⁹.

Flexibilidad microeconómica y macroeconómica. Algunos estudios analizan el tema de la inflexibilidad laboral en el contexto internacional, introduciendo conceptos de flexibilidad microeconómica y macroeconómica:

"Para tener flexibilidad micro, los trabajadores deben estar protegidos más a través de un seguro de desempleo en lugar de protección del empleo (el llamado modelo "flexiguridad"). La protección del empleo juega un papel en la creación de incentivos para que los trabajadores y las empresas a invertir en las relaciones existentes, pero no debe ser excesivo. Protección del empleo dual, es decir, dar a los trabajadores permanentes mucha protección y los trabajadores temporales poca protección, se debe evitar. La flexibilidad macro depende fundamentalmente de la estructura de la negociación colectiva. Lo que se necesita para la eficiencia es un sistema que permite la fijación descentralizada de salarios, manteniendo la coordinación para ayudar al ajuste macroeconómico. Una combinación de negociación nacional y a nivel de empresa parece una solución atractiva a las necesidades de flexibilidad y coordinación. Acuerdos a nivel de empresa pueden ajustar los salarios a las condiciones específicas que enfrentan las empresas. Los acuerdos nacionales pueden establecer pisos y, cuando sea necesario, ayudar al ajuste de los salarios y los precios en respuesta a grandes shocks macroeconómicos."¹⁰

Otro de los factores relacionados con la baja productividad tiene que ver con el sector público, tanto la eficiencia de los servicios de las instituciones y el gobierno central, como de la eficiencia de los

⁹ Una presentación del Dr. Edgar Robles, Superintendente General de Pensiones, ante la Sociedad de Pensiones del Magisterio Nacional (Vida Plena), del 4 de abril, 2013 analiza en detalles los problemas financieros de los regímenes de pensiones. En ella hace una serie de advertencias y sugerencias, incluyendo aumentar la edad de retiro. La presentación está disponible en los archivos del Grupo de Economistas para quienes la deseen solicitar.

¹⁰ IMF, Op. cit. pag. 20.

servidores públicos protegidos por leyes de inamovilidad y otros beneficios. Estas normas hacen que el servidor público pierda incentivos para mejorar y superarse y ser más eficiente en sus labores, todo lo cual repercute en la productividad nacional de bienes y servicios. El proyecto de ley auspiciado por el Gobierno de la República para racionalizar los beneficios de los servidores públicos y estimular su productividad, va orientado en una buena dirección.

Distorsiones fiscales y financieras. La enumeración de los factores que inciden en el crecimiento de la producción estaría incompleta sin incluir aspectos relacionados con la estructura fiscal y tributaria y las distorsiones al sistema financiero. Las primeras afectan la producción en varias formas, incluyendo las distorsiones que los incentivos a la canalización de recursos a actividades productivas (a veces en detrimento de la utilización intensiva de mano de obra), la existencia de bajos gravámenes a ciertos sectores como los regímenes de zonas francas y perfeccionamiento activo, y las elevadas tasas al resto de las empresas productivas, al igual que la insuficiente inversión en infraestructura. Las distorsiones financieras encarecen el financiamiento productivo, como las cargas impositivas que afectan el margen de intermediación financiera (crédito) del sistema bancario nacional. Estos aspectos, sin embargo, serán objeto de análisis separados por efectuar próximamente.

Educación. La formación actual y potencial de la fuerza laboral es uno de los principales factores para incrementar la productividad de la mano de obra y, de esta forma, ampliar las posibilidades de crecimiento de la economía con una mejor distribución de la riqueza.

En el pasado, Costa Rica se destacó por promover un buen acceso a la educación al destinar un creciente porcentaje de los recursos gubernamentales al desarrollo de la educación escolar, colegial y universitaria. Con el tiempo, los estándares de calidad de esta educación y el acceso universal son cuestionables. Se han reducido o eliminado las evaluaciones escolares y colegiales. Con esto se ha limitado la capacidad de identificar los focos de la problemática y diseño de programas de mitigación focalizados, de tal forma que los recursos destinados a la educación realmente contribuyan a igualar las posibilidades de todos los costarricenses. No podemos depender únicamente en destinar más recursos como porcentaje del PIB a la educación como se hace por ley ahora –debilitando las finanzas públicas sino que se debe encontrar la manera de destinarlos donde tengan mayor efectividad.

Las Universidades Públicas pueden ser un instrumento de política de desarrollo. Con su funcionamiento actual, cuesta incentivar el estudio de las carreras que más pueden contribuir con el objetivo de crecimiento, como las ingenierías y tecnologías de la información. La meta de desarrollar bachilleratos técnicos y carreras técnicas cortas ha avanzado, pero aún sigue opacada por las carreras universitarias tradicionales.

Recomendaciones: Reinstaurar pruebas regulares a los estudiantes y profesores de los ciclos primario, secundario y diversificado y hacer una evaluación del gasto de acuerdo a estos resultados.

II. EMPLEO Y DESEMPLEO

Aparte de corregir el proteccionismo laboral antes mencionado, creemos que una buena estrategia de empleo pasa por otra aún mejor de crecimiento de la producción, conforme a los buenos estándares de crecimiento de la producción. Entre mayor sea la tasa de crecimiento, mayores las fuentes de trabajo (y a la inversa). La pregunta es si se requieren políticas de empleo que vayan más allá de las de producción para favorecer a los sectores rezagados, incluyendo jóvenes y mujeres.



Tomado de La Nación, 1 de mayo 2013

La respuesta es afirmativa, pero debe ser matizada con consideraciones de eficiencia y productividad para no distorsionar el sistema de mercado, ni caer tampoco en el problema de la dicotomía entre crecimiento y desigualdad. Nuestra visión es que conviene introducir políticas de empleo y costo de los salarios pero sujetas a ciertos lineamientos.

- Lo primero es reconocer que la vasta mayoría de los empleos se genera en el sector privado, no en el público. Pretender cambiar esa relación es inconveniente y peligroso. Observar las políticas conducentes al crecimiento mencionadas anteriormente cobra especial relevancia, pero deben ser complementadas con otras más específicas para estimular el empleo, mencionadas más abajo. Es fundamental asegurarse de no anular los estímulos económicos del sistema de precios que puedan volver ineficiente la asignación de recursos y el propio proceso de crecimiento. Cuidado debe tenerse también de no marchar a contrapelo de los equilibrios del mercado como, por ejemplo, estimular el crecimiento de ciertas clases de trabajadores (inmigrantes) ni adoptar salarios mínimos superiores a los del mercado, pues podrían producir –o han producido- más desempleo. Como dice un estudio reciente del FMI en un contexto más general:

"Las estrategias de creación de empleo deben centrarse en crear las condiciones para una mayor inversión por parte del sector privado (infraestructuras de calidad en la agricultura, el buen funcionamiento de la intermediación financiera y instituciones de gobierno fuertes), dotar a los trabajadores con educación básica y las habilidades pertinentes y la protección los trabajadores pobres, que son los más expuestos y vulnerables a los shocks exógenos (los ciclos climáticos y otros desastres naturales) y el ciclo económico".

"Muchos mercados emergentes dinámicos y los países en desarrollo ya han obtenido grandes ventajas de su integración en la economía mundial y de la absorción de nuevas tecnologías. Sin embargo, muchos todavía se enfrentan al reto de alcanzar a los países avanzados, un proceso que implica la transformación estructural, que incluye tanto las tasas más rápidas de la acumulación de factores y el crecimiento de la productividad total de los factores. Muchos países en desarrollo enfrentan una alta y, en algunos casos, creciente desigualdad. En los países de rápido crecimiento, esto puede reflejar los rápidos cambios estructurales, de acuerdo con la teoría del aumento de la desigualdad en las etapas tempranas del desarrollo de Kuznets. En otros, la alta desigualdad puede en lugar de reflejar una falta de integración económica y política y las imperfecciones del mercado que permiten a una pequeña elite capturar grandes rentas. La redistribución, eliminando los privilegios que conducen a la captura de rentas por unos pocos, es probablemente un requisito importante para acelerar el crecimiento. Por último, una serie de países en desarrollo se enfrentan a desafíos particulares, por ejemplo, la forma de aprovechar los beneficios y evitar los peligros de

grandes dotaciones de recursos naturales, o cómo generar crecimiento impulsado por el sector privado en frágiles entornos post-conflicto.”¹¹

- Ante cambios abruptos en la demanda agregada, como sucedió en 2008-09 por la crisis económica internacional, se justifican acciones a corto plazo para restablecer el crecimiento y empleo, incluyendo cursos de reentrenamiento de la mano de obra, ayuda en ubicación y ferias de empleo y otras similares. A largo plazo, sin embargo, es fundamental corregir las distorsiones existentes en las estructuras productiva y laboral para estimular flexibilidad, eficiencia y productividad de la mano de obra. Y eso se logra reduciendo el proteccionismo laboral e incrementando decididamente la educación, adaptada a las necesidades cambiantes del mercado.
- Si bien, durante la crisis se justificaban acciones fiscales para complementar la caída en la demanda agregada, había que ser muy cuidadoso de que los nuevos gastos fueran reversibles¹². El sector público no debe ser una fuente de empleo de última instancia por la precaria situación fiscal (alto déficit del Gobierno Central y del sector público consolidado, alrededor de un 5% del PIB, y el saldo creciente de la deuda pública), y también por la necesidad de incrementar la productividad de los servidores públicos. Un aumento en la planilla sin la debida justificación tiende a duplicar funciones en detrimento de la productividad.
- La misma precariedad fiscal aconseja no estimular el empleo en ciertos sectores de la economía privada a base de subsidios y exoneraciones fiscales permanentes, pues disminuyen el incentivo individual de trabajar y prosperar mediante educación y otros mecanismos.
- La mejor forma de estimular el empleo en los sectores más dinámicos (que, en muchos casos, son capital-intensivos en vez de trabajo-intensivos) e inducir los encadenamientos productivos que tanto se necesitan, es eliminando o reduciendo las exoneraciones tributarias a las empresas más dinámicas, como las ubicadas en los regímenes de zonas francas, sobre todo las que les permiten importar libre de aranceles las materias primas y bienes de capital. Al abaratare relativamente los bienes de capital frente a la mano de obra se deteriora el empleo nacional.
- Revisar el costo total de la planilla, incluyendo cargas sociales, para determinar si pueden reducirse o racionalizarse, incluyendo los beneficios laborales del sector público que incrementan la demanda de ese tipo de trabajos sobre el sector.
- Sustituir la inflexibilidad laboral existente por normas de protección a la persona, no al puesto, tal y como proponen estudios recientes¹³.

III. POBREZA Y DESIGUALDAD

Tres son las interrogantes iniciales en este acápite: ¿Cuáles son los factores determinantes de la pobreza y desigualdad y cuáles políticas se recomiendan para mitigarlos? ¿Por qué no se ha podido disminuir la pobreza en los últimos veinte años y por qué tampoco podemos tener una distribución más equitativa del ingreso?

¹¹ FMI Jobs and Growth: Analytical And Operational Considerations For The Fund, Febrero, 2013, Pág 19.

¹² En 2009, por Ej. se incrementó el gasto público para combatir los efectos de la crisis, pero se hizo en planilla del Estado (gobierno, CCSS) que son permanentes, en vez de inversión con efectos temporales. Como consecuencia, el déficit fiscal pasó de nuevo de superávit a déficit (equivalente al 5% del PIB)

¹³ “A recent Fund staff study of the effects of labour market policies in advanced countries posits that well-functioning labor markets display both micro flexibility (they allow for the continuous reallocation of workers to jobs needed to sustain growth) and macro flexibility (they allow the economy to adjust to macroeconomic shocks). The need for macro and micro flexibility applies to all countries and should be a key objective of labor market policies”. IMF. Blanchard, Jaumotte, and Loungani, 2013.

Desigualdad y pobreza

Crecimiento débil, volátil y concentrado acompaña una reducción modesta de la pobreza con aumento en la desigualdad

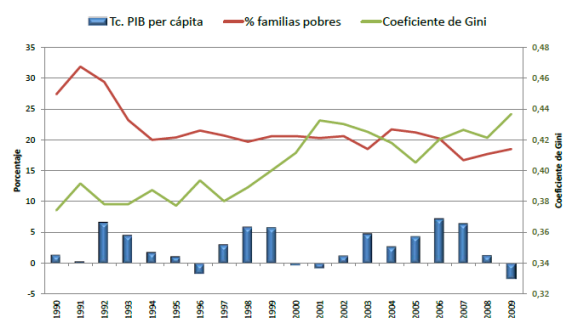


Gráfico 2, tomado de Juan Diego Trejos, Fundación Konrad Adenauer. Academia de Centroamérica. Noviembre 2012

Recapitulación. Antes de proseguir, resumamos lo que los autores consultados sostienen sobre el crecimiento, empleo, pobreza y desigualdad:

"Los desafíos del crecimiento, la creación de empleo y la inclusión están estrechamente vinculados. El consenso entre los economistas es que el crecimiento es una condición indispensable (aunque no siempre suficiente) para la creación de empleo y la cohesión social. A su vez, el empleo y el aumento de la tasa de actividad, en particular entre las mujeres, son importantes para fomentar el crecimiento inclusivo y la reducción de la pobreza y la desigualdad de ingresos; y la cohesión social y la creación de empleo puede conducir a un crecimiento más sostenible. Cabe reiterar que en el corazón de este nexo se encuentra el crecimiento de la productividad esas –economías con mayor crecimiento del ingreso per cápita son también las que han experimentado el mayor crecimiento de la productividad laboral mediante la inversión en capital físico y humano e internalizar el cambio tecnológico".¹⁴

Coincidimos con la anterior observación y enfatizamos la necesidad de mejorar la productividad de todos los factores de producción, incluyendo la de las pequeñas y medianas empresas y de la mano de obra. Pero hay también otros factores que inciden en la pobreza y desigualdad: la globalización, apertura, desarrollo tecnológico y expansión demográfica, que tienen en común una característica particular: son “mega tendencias” que prevalecen en el mundo, prácticamente imposibles de detener.

"Hay grandes tendencias globales que están influyendo en la evolución del empleo y el crecimiento. La globalización (el proceso por el cual los países se abren al comercio y los flujos financieros) y el cambio tecnológico, junto con la duplicación de la fuerza de trabajo global con la apertura de China, India y las economías en transición en los años 1980 y 1990, sin duda, han contribuido a elevar el crecimiento mundial y el bienestar, pero también han planteado muchos desafíos. En los países avanzados, ha significado una menor demanda de trabajadores menos cualificados, en parte debido al “outsourcing” de empleos en el sector manufacturero y de servicios, y en algunos de estos países el modelo se basó, por ejemplo, en incentivar el sector de la construcción y/o en una excesiva desregulación del sector

¹⁴ Jobs and Growth: Analytical and Operational Considerations for the Fund Op. Cit., Pag. 6.

financiero. El desafío para estos países es encontrar nuevas fuentes de crecimiento, ya que los modelos han demostrado ser insostenibles. Para los países en desarrollo, la necesidad es continuar con las reformas estructurales y ponerse al día, mientras que enfrentan desafíos que van desde emplear a un gran número de jóvenes que se incorporan a la fuerza laboral hasta el mejoramiento de las habilidades laborales y la innovación para evitar la trampa del país de ingresos medios. ¹⁵

La globalización y desarrollo tecnológico continuarán afectando el empleo y distribución:

"La innovación tecnológica continuará y la fuerza de trabajo mundial seguirá creciendo. En tanto hay cierta discusión sobre si el ritmo de la innovación tecnológica se ha desacelerado, no puede haber duda de que la innovación continuará, aumentando el bienestar global pero probablemente también continuando el incremento de la demanda relativa de mayores habilidades, lo que posiblemente agrave aún más la desigualdad en los ingresos."¹⁶

He ahí un gran reto para la política económica. Otro es cómo lograr que el crecimiento de la producción sea más inclusivo.

Crecimiento inclusivo e igualdad de oportunidades.

¿Qué se entiende por este novel concepto? El Banco Mundial ofrece una definición aceptable: "un crecimiento que resulte elevado y sostenido, basado en todos los sectores de la producción, incluyendo grandes porciones de la fuerza laboral y caracterizado por igualdad de oportunidades"¹⁷. Más que preocuparse por distribuir la riqueza expost, se inclina por dar igualdad de oportunidades (exante) para que todos (o la mayoría) puedan superarse y encontrar satisfacción a sus necesidades.

¿Qué se entiende, entonces, por igualdad de oportunidades? Se refiere a las circunstancias más allá del control de los individuos, por ejemplo acceso igual a los servicios públicos, educación, salud, infraestructura e igualdad de acceso a los mercados financieros y laborales. La igualdad de oportunidades difiere de la igualdad del ingreso en el tanto este último incluye el producto del esfuerzo individual (crucial en la reducción de la pobreza) y, además, el aprovechamiento de la igualdad de oportunidades.¹⁸

En el corazón de las soluciones se encuentran todas las políticas públicas orientadas a disminuir la desigualdad. La lista es muy extensa y creciente, aquí y en casi todos los países, y van desde brindar mayores oportunidades a ciertos componentes de la fuerza laboral –mujeres, jóvenes, grupos étnicos-, mejorar la salud y educación en todos los niveles (con mayor o menor énfasis en los requerimientos del mercado), hasta la imposición de políticas de empleo acompañadas de salarios mínimos.¹⁹

El problema es determinar si algunas de estas políticas públicas van a contrapelo del crecimiento de la producción y, por tanto, de la generación de empleo. Y eso nos obliga a formular la siguiente

¹⁵ IMF. Jobs and Growth: Analytical and Operational Considerations for the Fund. Op. Cit., Pág. 5.

¹⁶ IMF. Op. Cit. Pág. 12.

¹⁷ Otras instituciones tienen sus propias definiciones de crecimiento inclusivo. Ver IMF, Jobs and Growth: Analytical and Operational Considerations For The Fund, February, 2013, Pág. 24.

¹⁸ Siempre habrá un cierto grado de desigualdad. Una persona con mayor esfuerzo individual e igualdad de oportunidades puede ganar más que otra con menor esfuerzo individual e iguales oportunidades.

¹⁹ Ver XVIII Informe Estado de la Nación

pregunta: ¿Existe una dicotomía (*trade off*) entre crecimiento y desigualdad: a mayor crecimiento, mayor desigualdad (y a la inversa)?

Dicotomía entre crecimiento y desigualdad

El tema también ha sido analizado en la literatura económica. Algunos de los denominados economistas del desarrollo sostienen que sí la hay, particularmente en los procesos de apertura y liberalización, en el tanto provocan una transferencia de mano de obra hacia sectores más dinámicos y con alta productividad, mientras que los que permanecen en los sectores con menos productividad (principalmente primarios y secundarios, como agricultura e industria tradicional) mantienen menores remuneraciones, incrementándose así la desigualdad en los ingresos²⁰. Y eso se da aun en países desarrollados, caracterizados por tener esquemas de producción más libres. Otra interrogante desde el punto de vista de la política pública es qué hacer para nivelar los ingresos.

Hay dos opciones: restringir el crecimiento mediante una contención de la apertura, liberalización y desarrollo tecnológico, o tratar de ayudar a los trabajadores de los sectores rezagados con políticas públicas, aunque esa ayuda sea limitada para nivelar los ingresos. Esta segunda es la más razonable. Pero debe hacerse un esfuerzo por mejorar la calidad de las políticas de nivelación de ingresos para garantizar su eficacia y verificar que no retarden el crecimiento de la producción y empleo, tal y como han hecho con más éxito otros países, incluyendo Suecia y Brasil.

IV. IMPACTO DEL GASTO PÚBLICO EN LA POBREZA Y DESIGUALDAD

Estudios realizados por varios autores costarricenses documentan bastante bien los efectos del gasto social en la pobreza y desigualdad en Costa Rica²¹. La principal conclusión es que el impacto ha sido positivo pero relativamente modesto, insuficiente para revertir el crecimiento de la desigualdad en los ingresos. Es más, algunos componentes del gasto social tienen un carácter regresivo (como pensiones y el gasto en las universidades públicas que atrae a los estudiantes de ingresos medios y altos casi sin pago de matrícula mientras los pobres deben acudir a las universidades privadas) e incrementan más el ingreso de los sectores medio y alto, pero otros sí son progresivos, como los gastos en salud y educación que efectivamente contribuyen a disminuir la pobreza y desigualdad. Eso implica que hay margen para mejorar la composición del gasto social sin que necesariamente se incremente el monto total del gasto (o, si aumenta, que sea mejor focalizado).

Por otra parte, el mecanismo ingresos-gastos del Gobierno central podría mejorar la desigualdad, tal y como sucede en los países más desarrollados donde la mayoría de los ingresos proviene del impuesto sobre la renta, que es progresivo. Pero en países como Costa Rica, donde el mayor porcentaje de la (relativamente baja) carga tributaria descansa en impuestos indirectos más regresivos, el aporte fiscal por la vía tributaria para mejorar la distribución también es modesto.

Y de ahí se extrae el principal mensaje: si queremos mejorar el empleo, pobreza, y distribución del ingreso es fundamental incrementar el crecimiento de la producción mediante un decidido esfuerzo para mejorar la productividad de los factores de la producción y profundizar la apertura y liberalización, incluyendo una comprensiva reforma fiscal, y mejorar los programas sociales para

²⁰ Kuznets, por ejemplo, sostiene que el proceso de modernización y apertura provoca mayor disparidad de ingresos en las etapas iniciales del proceso, pero luego los ingresos tienden a nivelarse (citado por IMF, op cit. Pág 30).

²¹ Para mayor profundidad véanse distintos trabajos de Juan Diego Trejos disponibles en el Instituto de Investigación en Ciencias Económicas (IICE) de la UCR, y también varias publicaciones de Víctor Hugo Céspedes y Ronulfo Jiménez disponibles en la página Web de la Academia de Centro América.

umentar el ingreso disponible de los trabajadores. Porque el mayor porcentaje del ingreso total de los hogares proviene de los sueldos y salarios, incluyendo remuneraciones de los trabajadores independientes, tal y como se expresa en el cuadro siguiente.

El ingreso proveniente de trabajo aporta el 80% a los ingresos de los hogares

Distribución relativa del ingreso total de los hogares por zona según fuente de ingreso
Julio 2012

Fuente de ingreso	Total	Zona	
		Urbana	Rural
Ingreso total del hogar	100,0	100,0	100,0
Ingreso por trabajo	80,7	79,5	84,3
Ingreso por salario	62,1	61,9	62,8
Ingreso autónomo	18,6	17,6	21,5
Ingreso renta de la propiedad	7,3	8,0	5,3
Subsidios estatales y becas	1,2	0,8	2,4
Otras transferencias	10,8	11,7	8,0

ENCUESTA NACIONAL DE HOGARES

Lo que no debe hacerse

Algunos proponen efectuar cambios radicales, como renegociar tratados de libre comercio, incrementar los salarios en términos reales por encima del mercado, e incrementar las cargas sociales sobre los trabajadores mediante la inclusión de otros ingresos distintos del salario, tales como intereses, dividendos, ganancias de capital y otros similares, para obligar a una cotización porcentual y nominal superior para calcular la cotización a la CCSS²². Nosotros creemos que esas reformas más bien serían contraproducentes, pues provocarían mayor inflación por la vía de costos que se trasladan inmediatamente a los consumidores (que también son trabajadores) dejando sus ingresos reales inalterados, y también incrementarían el desempleo, tal y como señalan los textos más elementales de Economía.

V. PROPUESTAS

Además de las mencionadas en otros acápite, se proponen las siguientes:

1) Medidas para incrementar el crecimiento

- Mejorar la productividad de los factores y actores de la producción.
- Profundizar el proceso de apertura y liberalización de la economía.
- Restablecer el equilibrio macroeconómico: reducción del déficit fiscal y déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos.
- Estabilidad de precios: reducir la inflación a niveles similares a la prevaleciente en los socios comerciales (3%) y, luego, al de los países desarrollados (2%). También se debe liberalizar el tipo de cambio tal y como propusimos en otro documento (Opciones de política ante la entrada de capitales), eliminar las restricciones a las entradas de capital, buscar la convergencia de las tasas de interés internas con las del mercado internacional, migrar cuanto antes al esquema de *inflation targets*, garantizar (legalmente) la autonomía del BCCR y la inamovilidad de los miembros de la Junta Directiva, incluyendo el Presidente Ejecutivo y, una vez lograda, capitalizar el BCCR para eliminar sus pérdidas de operación²³.

²² Ver XVIII Informe Estado de la Nación

²³ Todas estas propuestas serán retomadas en mayor detalle cuando analicemos (posteriormente) las tasas de interés y las distorsiones al sistema financiero.

- Incrementar significativamente la inversión pública, pero financiada con ahorro doméstico (incluyendo autorización a las operadoras de pensiones y fondos de inversión para invertir en proyectos públicos seguros y rentables).
- Mejorar el clima de negocios, simplificación de trámites y dar señales del respeto a las señales del mercado.
- Diseñar una política comprensiva de crecimiento y desarrollo que involucre los anteriores elementos y otros necesarios para complementarlos.

Medidas para reducir el desempleo

- Reconocer que el sector privado es el principal generador de fuentes de empleo y adoptar todas las medidas que conduzcan a su expansión, en consonancia con los puntos arriba indicados. Incluiría derogar o simplificar medidas que obstaculicen la generación de empleo y divulgar una actitud gubernamental favorable a la iniciativa privada para generar confianza e inversión, incluyendo, de ser posible, sustituir las actuales cargas al salario para sostener el régimen de salud y maternidad para disminuir el costo efectivo de los salarios.
- Revisar concienzudamente los niveles y montos de las cargas sociales para abaratar el costo de la mano de obra frente a otros recursos productivos, como el capital.
- Mejorar la educación general y especializada para entrenar y reentrenar la mano de obra costarricense para adaptarla a las necesidades cambiantes de la economía. Especial capacitación deberían recibir los integrantes de la fuerza laboral ubicada en los sectores primario y secundario (agricultura, industria tradicional) para que puedan satisfacer otros requerimientos de empleo.
- Mantener y profundizar programas existentes de ayuda a los jóvenes y mujeres, especialmente jefas de familia, para que puedan integrarse sin problemas a la fuerza laboral y contribuir al desarrollo del país y sostenimiento de sus familias (aspecto que también incidiría positivamente en la pobreza y desigualdad)

Medidas para reducir la pobreza y desigualdad

- Al igual que en el caso del empleo, la medida más efectiva para reducir la desigualdad es promover un crecimiento elevado y sostenido, capaz de generar mayores fuentes de empleo y crecimiento de los salarios reales. Entre menor sea el desempleo, mayor será el aumento de salarios y menores las tasas de pobreza y desigualdad. Estas relaciones de causalidad no deben menospreciarse, especialmente por parte de quienes ven en el Estado la única solución a la desigualdad.
- Incorporar más activamente a la mujer en la fuerza laboral es fundamental para disminuir la desigualdad, ya sea que se encuentre desempleada y forme parte de los ubicados en situación de pobreza o pobreza extrema, y que pueda aportar con su pareja ingresos adicionales para el sustento del hogar. Existen muchos programas específicos en esa dirección, incluyendo guarderías infantiles (dinero gubernamental bien gastado, cursos de capacitación, becas estudiantiles y programas similares).
- Otro aspecto fundamental, usualmente ignorado por ciertos analistas, es que la lucha para reducir la desigualdad debe partir de una realidad: no todos los seres humanos son iguales, no se preparan igual ni se esfuerzan con igual ahínco en sus trabajos. Está en la naturaleza

humana²⁴. Debe existir siempre el incentivo del esfuerzo personal como parte integral de la cultura de una sociedad.

- Sin embargo, reducir la desigualdad es un objetivo loable en sí mismo: socialmente contribuye a destensar conflictos y, económicamente, contribuye al crecimiento del PIB al conferir mayor poder de compra a las clases menos favorecidas para incrementar el consumo. También les permite incrementar su capital humano y producir más. En los dos casos se favorece el crecimiento económico. Igual puede decirse de la disminución de la pobreza. Reducirlas puede contribuir a brindar mayor movilidad social, lo que, a su vez, sirve de acicate para trabajar con mayor ahínco.
- Incorporar a los jóvenes de uno u otro sexo a la fuerza laboral también es un buen propósito. Debe tenerse sumo cuidado, sin embargo, en no crear desincentivos para el esfuerzo individual ni promover trabajos improductivos o relativamente improductivos, ni crear costos elevados ni permanentes a las arcas del Estado.
- Reducir los incentivos fiscales, exenciones, exclusiones, deducciones y subsidios otorgados a grupos influyentes de la sociedad (grupos de interés) para financiar programas sociales, y elevar la carga tributaria de los grupos de mayores ingresos.
- Dentro de esa misma vena, hay subsidios implícitos y explícitos en las distorsiones que operan en el sistema financiero que trasladan recursos de ciertos grupos menos solventes a los más favorecidos, como los subsidios en las altas tasas de interés pasivas, o los costos que afectan a los de menores recursos en las tasas activas, y el costo de sostener la banda cambiaria con emisión e inflación.
- También deben evitarse las crisis de carácter macroeconómico, pues tienden a golpear más duramente a los de menores recursos. Lo sucedido en la crisis de 1980, que incrementó fuertemente la inflación y desempleo y obligó al Estado a recortar gastos de inversión y en educación, es un ejemplo de lo que no debe hacerse.
- Quizás la forma más completa de sintetizar las acciones fiscales que pueden adoptar los países en desarrollo es mediante la siguiente cita:

"Las economías en desarrollo podrían aplicar políticas fiscales que mejoren la redistribución del ingreso, al tiempo que promuevan el crecimiento y la sostenibilidad fiscal. Por el lado de los impuestos, el objetivo debería ser ampliar las bases impositivas reduciendo las exenciones, cierre de portillos y mejorar el cumplimiento tributario, en lugar de aumentar los impuestos. Las limitaciones de ingresos es probable que persistan y los recursos fiscales seguirán siendo necesarios para financiar el gasto que promueva el crecimiento, como la inversión pública que se ocupa ante los cuellos de botella de infraestructura. Esto implica que será necesario un mayor énfasis en la mejora de la progresividad del gasto público a través, por ejemplo, de la eliminación de los subsidios generales de precios en la energía, la garantía de que los gastos de educación y salud estén dirigidos a satisfacer las necesidades de los pobres, en lugar de la prestación de servicios subvencionados a los hogares de ingresos más altos, y poner los sistemas públicos de pensiones (que favorece altamente grupos de altos ingresos en las economías en desarrollo) en una base financiera sólida, al tiempo que se amplía la cobertura de "pensiones sociales" mínimas a un porcentaje mayor de la población"²⁵

CONCLUSIONES

²⁴ Como dice Berg and Ostry (2011), "*the relationship between income inequality and economic growth is complex. Some inequality is integral to the effective functioning of a market economy and the incentives needed for investment and growth*" Citado por FMI, op cit

²⁵ Bastagli, Coady, and Gupta (2012), citado por FMI, Op. Cit, Pág 29

1. Un crecimiento de la producción elevado y sostenido es el instrumento más poderoso para contribuir a reducir el desempleo, pobreza y desigualdad. Hacia él debe enfocarse prioritariamente la estrategia económica y social.
2. El crecimiento en Costa Rica, sin embargo, no ha sido suficientemente elevado ni sostenido para reducir el desempleo ni aliviar lo suficiente la pobreza y desigualdad.
3. Las distorsiones existentes en el modelo productivo, así como los resabios del proteccionismo, hacen menos eficiente la asignación de recursos y el crecimiento del PIB. Es urgente profundizar la apertura y liberalización de la economía para dar un nuevo aire al crecimiento de la producción y, sobre todo, mejorar la productividad de los factores de la producción, aspecto relacionado con el proteccionismo e insuficiente liberalización de la economía. Para incrementar el potencial de recursos deben profundizarse la apertura y liberalización, y reducir concomitantemente el proteccionismo agrícola, industrial, financiero y laboral. Entre más se prolongue el proteccionismo mayores serán los efectos de mantener una economía dual -una moderna y dinámica y otra rezagada-, y más se tardará en reducir la pobreza y desigualdad.
4. El desequilibrio macroeconómico y las crisis consiguientes también contribuyen a la inestabilidad del crecimiento de la producción, afectando las variables en examen. La crisis de principios de los 80s produjo efectos económicos y sociales que duraron una década en recuperarse, especialmente el deterioro en los gastos de educación.
5. Auspiciar un crecimiento de la producción elevado y sostenido no será suficiente. Reducir la pobreza y desigualdad requiere el diseño e implementación de políticas sociales eficaces y bien dirigidas para trasladar ingresos y otros recursos a las personas de menores recursos y, sobre todo, brindar oportunidades de incrementar el capital humano. Y para eso se necesitan mayores ingresos fiscales y mejores políticas sociales.
6. Una reforma fiscal integral se justifica desde varios puntos de vista: financiar programas sociales, reorientar el gasto público hacia la satisfacción de necesidades de los grupos menos favorecidos, contribuir a distribuir mejor el ingreso mediante una tributación más equitativa y con mayor progresividad, e incrementar la inversión en infraestructura.
7. La reforma financiera también es urgente para evitar el traslado de costos a los grupos más vulnerables a través de la inflación, las tasas de interés y el tipo de cambio. En un próximo documento sobre las tasas de interés y el sistema financiero exploraremos en más detalles estos y otros aspectos.
8. En vez de aceptar que la apertura comercial, liberalización y desarrollo tecnológico son responsables del alto desempleo, pobreza y desigualdad, pensamos, más bien, que han sido fundamentales para hacer despegar la economía y generar crecimiento, empleo y progreso. Si no se hubieran hecho, el mercado interno, por ser tan pequeño, se habría estancado y producido mayores efectos negativos en todas las variables examinadas, incluyendo los ingresos fiscales para financiar las políticas sociales.
9. Es claro que los modelos proteccionistas caducaron hace mucho tiempo, cuando la frontera de sustitución de importaciones se agotó y el Estado empresario dio muestras de incapacidad para sustituir a la empresa privada. El reto, más bien, es promover un nuevo modelo que mantenga y profundice la apertura y liberalización, así como la educación y el desarrollo tecnológico y, en especial, mejorar la productividad, para garantizar una mejor asignación de los recursos productivos, crecer más y con mayores fuentes de empleo, a condición, claro está, de que sea más inclusivo y ofrezca mejores resultados sociales.
10. Si se implementaran todas estas reformas, Costa Rica tendría mejores oportunidades de aumentar el crecimiento del PIB de manera elevada y sostenida, y reducir el desempleo, pobreza y desigualdad. Como dijo el Banco Mundial en un contexto más general, en un artículo publicado recientemente en La Nación:

“El mundo puede terminar con la pobreza extrema antes del final de 2030. Este ambicioso objetivo, pero factible, debe aportar unidad, sentido de urgencia y energía a nuestros esfuerzos colectivos. Para cumplir con este plazo será necesario un crecimiento fuerte y estable en todo el mundo en desarrollo, especialmente en África al sur del Sahara y Asia meridional. Se requerirán políticas para aumentar la inclusión y evitar incrementos de la desigualdad y garantizar que el crecimiento se traduzca en una reducción de la pobreza, principalmente a través de la creación de empleo”²⁶.

²⁶ Jim Yong Kim, Presidente del Banco Mundial, La Nación, 26 de abril, 2013

RECUADRO 2

Políticas de Desarrollo Social y Productivo (PDSPs)

- i. Ofrecer un entorno económico, político e institucional favorable para la innovación (Rosenberg and Birdzell 1986; North 1990; WB, IFC et al. 2008; WEF 2009). Esto incluye, por ejemplo, estabilidad macroeconómica (políticas fiscales y monetarias responsable, transparentes y predecibles), entorno regulatorio e impositivo favorable y PDSPs en áreas clave para facilitar el desarrollo como infraestructura, tecnologías de la información y comunicación, servicios de diseño, investigación científica y educación y capacitación, en todos los niveles.
- ii. PDSPs para remover barreras específicas en áreas prioritarias para la innovación y la implementación de mecanismos efectivos para facilitar la articulación y coordinación entre actores clave en el SNI. Adicionalmente, el Estado debe promover activamente las sinergias entre inversiones públicas y privadas en innovación, así como las alianzas y esfuerzos cooperativos entre ONGs, APPs, la academia y la cooperación internacional.

Objetivos clave de Políticas de Desarrollo Social y Productivo (PDSPs) para la innovación

A pesar de que los países enfrentan desafíos similares en materia de innovación, no existen políticas de desarrollo social y productivo (PDSPs) comunes. Ellas deben responder a las particularidades del contexto en que serán implementadas. En ese sentido, no es posible obviar las diferencias históricas, institucionales y culturales. También, cada PDSP debe adecuarse a las restricciones de financiamiento y la viabilidad política local.

Otra diferencia importante entre países, que no se debe perder de vista a la hora de diseñar PDSPs, se relaciona con las brechas que puedan existir entre las capacidades actuales en C+T+i y las requeridas para atender prioridades actuales y futuras—las cuales se definen de manera endógena.

A pesar de las diferencias expuestas arriba, ha emergido una comprensión compartida acerca de mecanismos que facilitan la innovación y herramientas que contribuyen a la adopción, generación, difusión y aplicación de conocimiento. A continuación, se presenta un conjunto clave de PDSPs con énfasis en C+T+i que contribuyen al fortalecimiento de un modelo de desarrollo basado en la innovación:

- i. Construir una cultura de innovación. El camino hacia un modelo de desarrollo basado en la innovación puede enfrentar desafíos considerables en países de menor desarrollo relativo. La capacidad de absorción de conocimiento es clave para avanzar en la transición desde una economía basada en factores a una economía basada en el conocimiento (Cohen and Levinthal 1990; CNPLI-MICIT 2010: 66). Adicionalmente, deben desarrollarse mecanismos que faciliten los procesos claves recurrentes de variación, selección y retención de conocimiento en todos los niveles (individuo, grupo, firma, industria, sector, plataforma, región y nación) (Aldrich 1999).
- ii. Mejorar la difusión de tecnología. El Estado debe apoyar la innovación y la difusión de tecnología en todo el Sistema de Ciencia y Tecnología para la Innovación (SCTI). Debe evitarse la tentación de focalizar—exclusivamente—la atención, por ejemplo, en los sectores de manufactura de “alta-tecnología” o TICs. Los esfuerzos de difusión deben beneficiar a un número amplio de empresas y sectores. También, es importante que el flujo de conocimiento vaya desde firmas más avanzadas tecnológicamente a aquellas con menores capacidades; de empresas en sectores tradicionales hacia empresas en sectores emergentes y hacia firmas en el sector servicios.
- iii. Promover la participación en redes y polos de desarrollo. La innovación es un proceso social que requiere de la colaboración entre diversos actores para perseguir objetivos comunes, en distintos momentos en el tiempo y en un contexto específico. La participación activa en redes de talento, de conocimiento y de negocios es clave para la innovación. Los individuos deben decidir, de manera selectiva y dinámica las redes en las que desean participar y la manera en que quieren hacerlo (Loría 2005b). Las PDSPs pueden facilitar a los actores del SNI oportunidades para participar en redes especializadas o en redes internacionales a las cuales no tendrían acceso por sus propios medios. También, esas políticas pueden contribuir al desarrollo de plataformas para innovar por medio de esquemas que estimulen el intercambio de conocimientos, reduzcan las fallas de información y fortalezcan los vínculos entre los actores relevantes del SNI (Loría 2005a).
- iv. Apalancar la investigación y el desarrollo. Se requieren PDSPs con énfasis en C+T+i que favorezcan la articulación entre los sistemas de ciencias y los modelos de emprendimiento dinámico emergente en polos prioritarios del SNI. Esto no implica, por supuesto, el eliminar el apoyo a la investigación científica. Lo que se busca es apalancar los recursos, tanto públicos como privados, que se invierten en I+D, promoviendo esfuerzos colaborativos entre varios actores del SNI y el plantear desafíos concretos, con capacidad de generar un impacto importante en el mercado o en la sociedad, para contribuir a orientar esfuerzos focalizados de investigación. También, existen posibilidades de aprovechar mecanismos existentes—o desarrollar, en los casos en que no existan—para la protección de la propiedad intelectual y, posteriormente, su comercialización.
- v. Abrazar la globalización. Para aprovechar las oportunidades de la globalización, se requieren de PDSPs que promuevan la apertura del comercio internacional, la atracción de inversión extranjera directa (IED), programas de estudio y pasantías en universidades y centros de investigación internacionales, el trabajo colaborativo en proyectos de investigación, la participación en redes de negocios y el intercambio permanente de conocimiento. Para ser más efectivos, se requiere invertir en el desarrollo de la capacidad local de absorción de ciencia, tecnología y conocimiento, promover la transferencia tecnológica y el estímulo a plataformas tecnológicas prioritarias.