

LOGOS

REVISTA ACADÉMICA DE LEAD UNIVERSITY

JULIO • DICIEMBRE 2020

Vol.1 No.2

**LEAD**
UNIVERSITY

ISSN 2215-5910



Haga click
en el artículo
que desea
consultar.

CONTENIDO

ENSAYOS

- 2** **Facilitación del comercio en tiempos de crisis.**
Viviana Santamaría Guerrero y Juan Luis Zúñiga Hernández
- 12** **Crisis, reactivación económica y gestión pública por resultados. ¿Cuáles son los desafíos?**
Miguel Loría Sagot
- 24** **Universalización de las pensiones por vejez en Costa Rica.**
Pablo Sauma Fiatt
- 38** **Viabilidad de las Asociaciones Público-Privadas en la Infraestructura Social (APPIS) en Costa Rica.**
Guillermo Matamoros Carvajal
- 52** **Prácticas monopolísticas absolutas en la ley y jurisprudencia de Costa Rica.**
Alan Thompson Chacón

INVESTIGACIONES

- 66** **¿Cómo cambian los ingresos tributarios en Costa Rica cuando cambia la actividad económica?**
Valerie Lankester Campos y Kerry Loaiza Marín
- 78** **Intel “Inside”: Midiendo su impacto de largo plazo en el desarrollo de Costa Rica usando un Método de Control Sintético.**
Sandro Zolezzi Hernández y Mauricio Miranda Bao
- 106** **Migrantes de Bolivia, Paraguay y Perú residentes en São Paulo (Brasil) y las Remesas enviadas a sus países de origen.**
Oswald Céspedes Torres

Director Editorial
Álvaro Ramos

Miembros del Comité Editorial
Carlos González
Marcela Hidalgo
Grettel López
Fernando Ocampo
Eduardo Ulibarri

Coordinación de Diseño
Alejandra Matamoros

Diagramación
Luis Fernando Quirós

Formato y Estilo / Repositorio Digital
Lorne Cruz

RAZÓN, PENSAMIENTO Y ARGUMENTOS.

A esto se refiere *Logos*, un nombre que, junto a la investigación, revela la naturaleza integral de esta revista.

PRESENTACIÓN

UNA PLATAFORMA PARA INVESTIGAR, RAZONAR Y DIVULGAR.

La revista *Logos* surge con dos propósitos esenciales.

El primero es generar y divulgar investigaciones originales, ensayos rigurosos y reseñas exhaustivas sobre bibliografía relevante, con énfasis en temas socioeconómicos, comerciales y empresariales y vocación abierta a otras áreas del conocimiento.

El segundo es dotar a LEAD University de un pilar que fortalezca su solidez académica y estimule una cultura interna de creación intelectual, fundamentada en la investigación y la razón, elementos clave de la educación superior.

Logos es la primera revista cosechada nacional e internacionalmente en repositorios de acceso abierto como KIMUK, LA Referencia y COAR por una universidad privada costarricense. Este logro se sustenta en la vocación de la universidad por innovar académicamente, pero sobre todo en el esfuerzo, seriedad, compromiso y vocación investigativa y reflexiva de un amplio grupo de colaboradores. Para facilitar su acceso, la revista es publicada en formato digital, y diseñada de modo que pueda imprimirse con facilidad en todo o parte.

El contenido de este segundo ejemplar y los autores que lo han hecho posible dan testimonio de la continuidad del compromiso que la Universidad LEAD ha asumido.

En este número ampliamos la temática más allá del comercio exterior, se incorporan trabajos que analizan

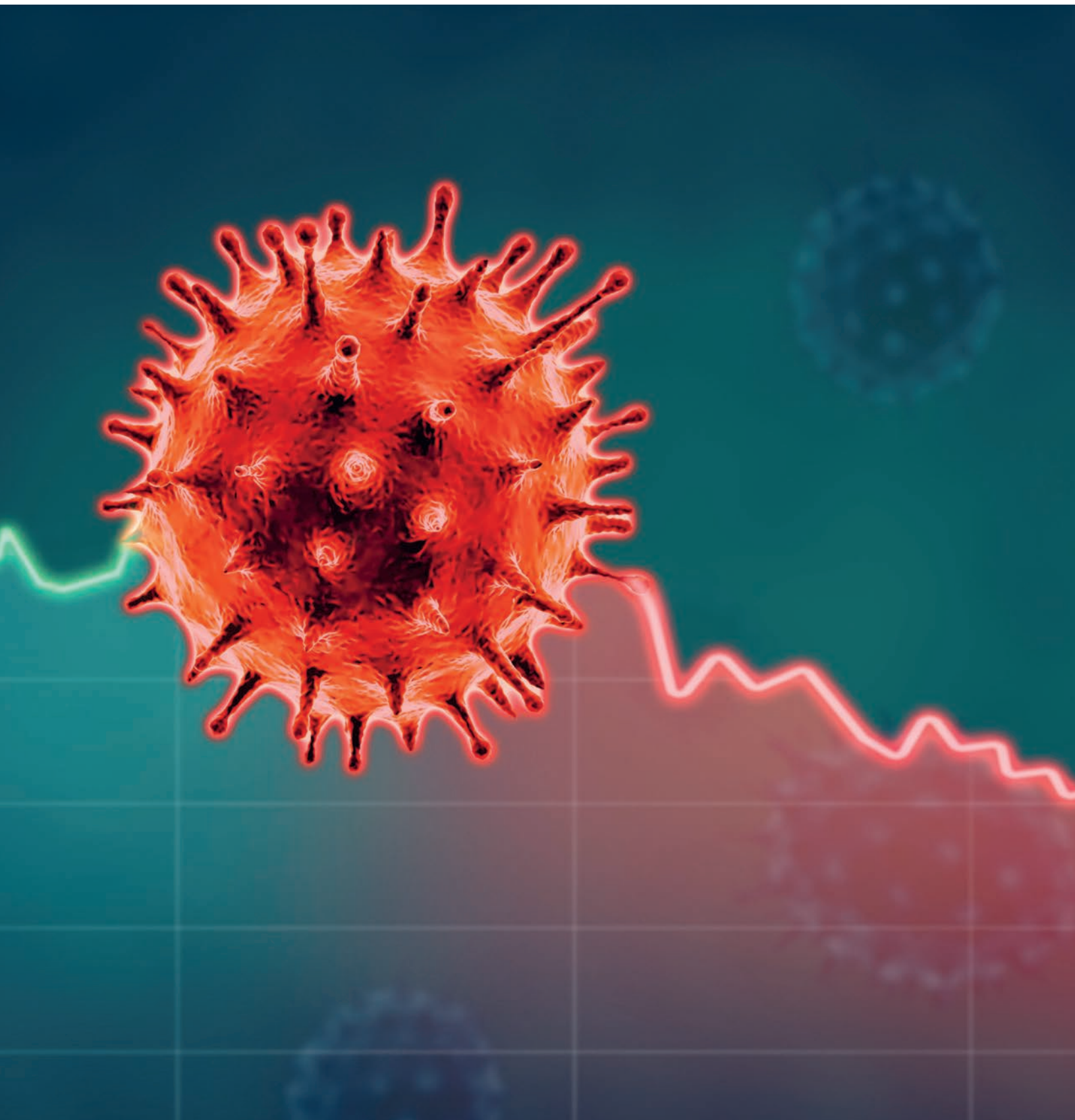
desde las asociaciones público-privadas hasta las pensiones por vejez, pasando por remesas, impuestos y reactivación económica. Por ello, esperamos que el contenido sea de interés no solo para especialistas, sino también tomadores de decisiones, líderes de opinión y personas interesadas en diversas materias.

Desde el establecimiento de LEAD University en 2016, se ha puesto como objetivo clave la constante búsqueda de la excelencia. Así, la revista *Logos* forma parte de una obra en construcción, pero dotada de sólidos fundamentos. En atención a lo primero, evolucionará junto a nuevas necesidades y oportunidades percibidas; en respeto de lo segundo, será siempre cuidadosa de la calidad y la relevancia.

Los miembros del comité editorial interdisciplinario –Carlos González Alvarado, Marcela Hidalgo, Grettel López, Fernando Ocampo, Álvaro Ramos y Eduardo Ulibarri– tendremos la tarea de orientar el curso de la revista y velar por su contenido. Nos acompañan Lorne Cruz, bibliotecólogo y experto documentalista y Alejandra Matamoros, diseñadora y coordinadora de diagramación de esta revista.

Esperamos que el contenido sea de su interés y agradeceremos cualquier comentario sobre los ejemplares que hemos publicado y sugerencias sobre los que vendrán.

Comité Editorial



FACILITACIÓN DEL COMERCIO EN TIEMPOS DE CRISIS

Viviana Santamaría Guerrero
Juan Luis Zúñiga Hernández

RESUMEN

¿Qué implica para un operador de comercio un día de demora en una frontera o en un puerto? ¿Quiénes pagan las consecuencias causadas por esas demoras? ¿Por qué en plena era digital, algunos países insisten en los excesos de trámites y papeleos para autorizar una operación de comercio internacional? ¿Tienen valor las políticas de facilitación del comercio? ¿Qué debería ocurrir con esas políticas en tiempos de crisis, como la ocurrida con la pandemia del Covid-19? La excesiva burocracia incrementa los costos y gastos para las empresas debido, entre otras, a las demoras y “tiempos muertos” causados en puertos, aeropuertos y fronteras. Con el objetivo de impulsar el comercio mundial, en 2013, después de casi 10 años de conversaciones, concluyeron en la OMC las negociaciones relativas al Acuerdo sobre Facilitación del Comercio (AFC). Frente a la actual crisis del COVID-19, algunos han reaccionado rápidamente con protocolos temporales que han permitido agilizar el flujo de bienes necesarios para atender la pandemia. No obstante, la aplicación de algunas de estas medidas, de forma permanente, implicaría un avance significativo en materia de facilitación del comercio.

Palabras claves: Facilitación; Comercio; Aduanas; COVID; Frontera.

ABSTRACT

What does a day delay at a border or port mean for a trade operator? Who pays for the consequences caused by these delays? Why, in the middle of the digital age, do some countries insist on the excess of paperwork to authorize an international trade operation? Do trade facilitation policies have value? What should happen to these policies in times of crisis, such as that of the Covid-19 pandemic? Excessive bureaucracy increases costs and expenses for companies due, among others, to delays and “dead times” caused in ports, airports and borders. With the aim of boosting world trade, in 2013, after almost 10 years of conversations, the negotiations on the Trade Facilitation Agreement (TFA) concluded at the WTO. Faced with the current crisis of COVID-19, some have reacted quickly with temporary protocols that have made it possible to streamline the flow of goods necessary to deal with the pandemic. However, the application of some of these measures, on a permanent basis, would imply a significant advance in trade facilitation.

Key words: Facilitation; Trade; Customs; COVID; Border.

Viviana Santamaría Guerrero es Profesora de Lead University y la Universidad Nacional y Socia de Catrade Consulting Group, Consultora e Investigadora en Comercio Exterior e Integración Económica.

Juan Luis Zúñiga Hernández es Profesor de Lead University y Socio de Catrade Consulting Group. Es Consultor y conferencista internacional en Comercio Exterior, Aduanas y Facilitación del Comercio.

INTRODUCCIÓN

¿Qué implica para un operador de comercio un día de demora en una frontera o en un puerto? ¿Quiénes pagan las consecuencias causadas por esas demoras? ¿Por qué en plena era digital, algunos países insisten en los excesos de trámites y papeleos para autorizar una operación de comercio internacional? ¿Tienen valor las políticas de facilitación del comercio? ¿Qué debería ocurrir con esas políticas en tiempos de crisis, como la ocurrida con la pandemia del COVID-19?

No existe una acepción de facilitación del comercio precisa como para aclarar absolutamente su significado. Sus alcances son bastos respecto a las materias que aborda (transportes, aduanas, agricultura, comercio, seguros, puertos, aeropuertos, banca, logística, entre otros) y las temáticas concretas (procedimientos aduaneros, documentación, medidas sanitarias y fitosanitarias, controles en frontera, infraestructura, reglas de origen, valoración en aduanas, comercio electrónico, transparencia y reglamentación técnica, entre otros). De cada tema posiblemente surjan múltiples derivaciones. Por esta razón, facilitar el comercio no es una tarea exclusiva de las autoridades aduaneras, sino del conjunto de entidades e instituciones que intervienen, de forma directa o indirecta, en el comercio de las mercancías.

Algunos organismos internacionales y especialistas han sugerido determinadas definiciones sobre facilitación del comercio (ver cuadro 1).

Donde existe relativa convergencia es en los principios que la facilitación del comercio persigue. El Consejo Nacional de Comercio de Suecia, atinadamente, describió los principios de la facilitación del comercio bajo cuatro grandes pilares: 1) Transparencia, 2) Simplificación, 3) Armonización y; 4) Estandarización.

FIGURA 1: PRINCIPIOS DE FACILITACIÓN DEL COMERCIO



Fuente: Consejo Nacional de Comercio, Suecia

CUADRO 1. DEFINICIONES SOBRE FACILITACIÓN DEL COMERCIO

APEC (1999)	El uso de tecnologías que ayudan a construir experticia, reducir costos y conducir a un mejor movimiento de bienes y servicios.
OECD (2001)	Simplificación y estandarización de procedimientos y flujos de información requeridos, asociados al movimiento internacional de bienes.
OMC (2001)	Esfuerzo para conseguir mayor "conveniencia" en comercio internacional a través de la simplificación de actividades económicas, tales como el movimiento transfronterizo de bienes y servicios.
OMC/UNCTAD (2002)	Simplificación y armonización de los procedimientos que rigen el comercio internacional, considerando los procedimientos que rigen el comercio, como los actos, prácticas y formalidades necesarias para recopilar, presentar, comunicar y procesar los datos que exige la circulación de mercancías en el comercio internacional.
UN/UNECE (2002)	Enfoque comprensivo e integrado para reducir la complejidad y costo del proceso de transacciones comerciales y asegurar que todas estas actividades puedan llevarse a cabo de una manera eficiente, transparente y predecible, basada en normas, estándares y mejores prácticas internacionalmente aceptadas.
APEC (2002)	Simplificación, armonización, uso de nuevas tecnologías y otras medidas para enfrentar impedimentos procedimentales y administrativos al comercio.
Kim, Lee y Park (2004)	Disminución o eliminación de barreras no arancelarias (...) intento de disminuir los costos de administración, estandarización, tecnología, información, transacción, trabajo, comunicación, seguro y financiamiento, así como reducir los costos de tiempo relacionados a estos procesos.
APEC (2007)	Simplificación y racionalización de aduanas y otros procedimientos administrativos que obstaculizan, retrasan o incrementan el costo del movimiento transfronterizo de mercancías.

Fuente: Wilson *et al* (2002), Kim *et al* (2004), APEC (2007)

La **transparencia** dentro del gobierno promueve la apertura y la rendición de cuentas sobre las acciones de un gobierno y de su administración. Conlleva la divulgación de información fácilmente disponible al público. Esta información puede incluir leyes, reglamentos y decisiones administrativas de aplicación general, presupuestos, decisiones sobre adquisiciones y reuniones. La información reguladora debe ser publicada y difundida, siempre que sea posible, antes de su entrada en vigor, para permitir a las partes involucradas tomar nota de ella y realizar los cambios que sean necesarios. Además, se debe convocar a las partes interesadas, y al público en general, a participar en el proceso legislativo, con el fin de que proporcionen sus puntos de vista y perspectiva sobre la normativa propuesta antes de su promulgación.

La **simplificación** es el proceso de eliminar todos los elementos y duplicaciones innecesarias en las formalidades, procesos y procedimientos comerciales. Debe estar basado en un análisis de la situación actual, “tal como está”.

La **armonización** es la alineación de procedimientos, operaciones y documentación de carácter nacional con los convenios, estándares y prácticas internacionales. Se puede derivar de la adopción e implementación de los mismos estándares que los países socios, como parte de un proceso de integración regional o como resultado de decisiones de comercio focalizadas.

La **estandarización** es el proceso de desarrollar formatos para las prácticas y procedimientos, documentos e información acordados a nivel internacional entre las partes. Los estándares se utilizan para alinear y, eventualmente, armonizar las prácticas y los métodos, aplicados por un país con respecto a sus contrapartes.

Para alcanzar estos principios, es esencial la plena cooperación entre autoridades gubernamentales y la comunidad empresarial (UNECE, 2020).

¿Qué motivó a los países al establecimiento de reglas globales sobre facilitación del comercio? Sin pretender ser exhaustivos, los mayores problemas que enfrentan los operadores de comercio están íntimamente relacionados con costos y tiempos. Los excesos de trámites, documentos y formalidades son causantes de demoras y “tiempos muertos” en puertos, aeropuertos y fronteras, lo que, finalmente, se traduce en mayores gastos e interrupciones en la cadena de suministros. También es frecuente encontrar, una precaria inversión pública

en las aduanas fronterizas terrestres, en nada orientadas a la digitalización de procesos y documentos. Cada día u horas de demora, implica pagos adicionales en términos de flete, almacenamiento (si la mercancía se encuentra en un almacén fiscal), seguros y, a la larga, materias primas que atrasan los procesos productivos o mercancías que no logran llegar en tiempo a los clientes finales. Si bien esto atenta contra la competitividad de las empresas, la mayoría de esos “costos imprevistos” termina cargándose al precio final del producto.

La Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) estima que la simplificación de los procedimientos permitiría una reducción de costos del orden del 2 al 15% del valor de las mercancías. El Banco Mundial, por su parte, argumenta que la recuperación de cada dólar de asistencia invertido en apoyar reformas de facilitación del comercio en los países en desarrollo puede ser de hasta US\$70 dólares. En algunos pasos fronterizos, el despacho de las mercancías puede tardar hasta 30 días. La introducción de procedimientos más sencillos y de una mayor transparencia puede ayudar a mejorar significativamente las corrientes del comercio (2020, OMC).

El exceso de trabas burocráticas, la falta de transparencia y las debilidades en materia de automatización, hacen que los costos y gastos resultantes de las formalidades aduaneras y no aduaneras, en muchos embarques sean más elevados que los propios aranceles que deben pagar los comerciantes por las mercancías objeto de importación. Anderson y Van Wincoop (2004, p. 692) identificaron que los costos de las medidas no arancelarias en términos de un equivalente *ad valorem* pueden ascender hasta a un 44% del costo de la transacción, mientras que los aranceles representan solo un 8%. Por su parte, el análisis para la región Asia-Pacífico, realizado por la ESCAP (2015a, p.12), estimó que los costos arancelarios representaban entre un 2 y 3% adicional al costo de la mercancía; mientras que los costos comerciales naturales como la geografía, la distancia cultural y las relaciones históricas entre países representan cerca de un 21%. No obstante, las barreras no arancelarias (BNA), implican una carga de entre un 76 y 78% más sobre costos comerciales. De aquí la necesidad de reducirlas.

Esta escalada de costos económicos en las transacciones externas, incluidos los asociados a los tiempos requeridos para la realización de tales

operaciones, hace imperativa la necesidad de tomar medidas para su reducción. En caso contrario, podrían aumentar los riesgos y las secuelas de la pérdida de competitividad del país y, a la larga, verse amenazado el grado de desarrollo alcanzado con el proceso de globalización (Izam, 2001).

Las trabas al comercio resultan aún más peligrosas en tiempos de crisis internacional como la causada por el COVID-19. No solo por la urgencia de contar con insumos importados para atender la emergencia sanitaria (equipo de protección y hospitalario, medicamentos, artículos de higiene, etc), sino porque las medidas aplicadas por los países deben buscar un cuidadoso balance entre la salud y el funcionamiento de los mercados. La reciente paralización de los puestos fronterizos de Peñas Blancas y Paso Canoas, en Costa Rica, puso en evidencia que una medida "desproporcionada", poco coordinada con el sector privado y unilateral tiene la capacidad de paralizar parte de la producción nacional, el comercio intrarregional y hasta el potencial de derivar en conflictos diplomáticos.

AFC: INSTRUMENTO JURÍDICO MULTILATERAL PARA EL IMPULSO DEL COMERCIO GLOBAL

Después de casi 10 años de conversaciones, los miembros de la OMC concluyeron las negociaciones relativas al Acuerdo sobre Facilitación del Comercio (AFC) en la Novena Conferencia Ministerial, celebrada en Bali, Indonesia, en diciembre de 2013. El objetivo de este Acuerdo es impulsar el comercio mundial agilizando el movimiento, el levante y el despacho de aduana de las mercancías, incluidas las mercancías en tránsito (OMC, 2013).

Medidas del AFC

El AFC de la OMC incluye 40 medidas en 12 artículos (ver cuadro 2). Aunque la mayoría de ellas apuntan a cuestiones aduaneras, el acuerdo fue negociado de manera tal que se involucra a todas las autoridades gubernamentales que intervienen en las operaciones de comercio. Todas esas disposiciones consideran procesos, procedimientos, obligaciones y formalidades que las autoridades deben aplicar. Ello con la finalidad de incrementar los niveles de transparencia, reducir papeles, hacer un uso intensivo de la

tecnología, simplificar procesos y, en general, reducir las trabas administrativas onerosas que impactan al comercio internacional.

LAS RAZONES PARA UN ACUERDO DE FACILITACIÓN DEL COMERCIO

La facilitación del comercio beneficia tanto a los gobiernos como al sector privado. Es una política horizontal cuyos alcances son amplios y su saldo positivo. En etapas iniciales, algunas de las medidas pueden requerir de inversiones, por ejemplo, en materia de procesos de automatización. Sin embargo, en el mediano o largo plazo la relación costo-beneficio resulta favorable para los Estados y los operadores del comercio.

RECUADRO: OBJETIVOS DEL ACUERDO DE FACILITACIÓN DEL COMERCIO

- Permitir a los gobiernos aplicar y llevar a cabo controles más eficientes en las fronteras
- Permitir a los comerciantes trasladar sus mercancías de manera más rápida y sencilla de un país a otro
- Reducir los costos de las transacciones y, por tanto, los precios que para los consumidores y productores
- Reducir los costos del tránsito en los países sin litoral
- Reducir la burocracia y la corrupción
- Facilitar las actividades comerciales de las pequeñas y medianas empresas, abrumadas por el exceso de burocracia y de trámites
- Aumentar el PIB de los Miembros al reducir los costos del comercio

Fuente: Acuerdo sobre Facilitación del Comercio, OMC

Existen numerosos estudios que demuestran cómo una mejora en los trámites de exportación e importación tiende a reducir los costos de transacción de los operadores del comercio, aun cuando se trate de cambios modestos en la forma de realizar los trámites. No obstante, faltan análisis cuantificables del verdadero impacto de la implementación del Acuerdo de Facilitación del Comercio, debido a que se trata de un compromiso en proceso y su puesta en marcha para algunas economías es muy reciente.

Pese a lo anterior, la literatura es abundante en demostrar que la reducción de BNA, incluidas las derivadas de los trámites aduaneros, tiene un mayor impacto sobre los costos del comercio internacional que los mismos aranceles. Wilson, Mann y Otsuki (2004, pp. 21-22) investigaron la relación entre la facilitación del comercio y los flujos comerciales de los bienes manufacturados en 75 países, tomando en consideración

CUADRO 2. MEDIDAS DE FACILITACIÓN DEL COMERCIO, ESTABLECIDAS EN EL ACUERDO DE FACILITACIÓN DEL COMERCIO, OMC

Artículo	Medidas de facilitación del comercio	
Art. 1	Publicación y disponibilidad de la información	1.1 Publicación 1.2 Información disponible por medio de Internet 1.3 Servicios de información 1.4 Notificación
Art. 2	Oportunidad de formular observaciones, información antes de la entrada en vigor y consultas	2.1 Oportunidad de formular observaciones, información antes de la entrada en vigor 2.2 Consultas
Art. 3	Resoluciones Anticipadas	
Art. 4	Procedimientos de recurso o de revisión	
Art. 5	Medidas para aumentar la imparcialidad, la no discriminación y la transparencia	5.1 Notificaciones de controles o inspecciones reforzados 5.2 Retención 5.3 Procedimientos de prueba
Art. 6	Disciplinas en materia de derechos y cargas	6.1 Disciplinas generales en materia de derechos y cargas establecidos sobre la importación y la exportación o en conexión con ellas 6.2 Disciplinas específicas en materia de derechos y cargas de tramitación aduanera establecidos sobre la importación y la exportación o en conexión con ellas 6.3 Disciplinas en materia de sanciones
Art. 7	Levante y despacho de aduana de las mercancías	7.1 Tramitación previa a la llegada 7.2 Pago electrónico 7.3 Separación entre el levante y la determinación definitiva de los derechos de aduana, impuestos, tasas y cargas 7.4 Gestión de riesgo 7.5 Auditoría posterior al despacho de aduana 7.6 Establecimiento y publicación de los plazos medios de levante 7.7 Medidas de facilitación del comercio para los operadores autorizados 7.8 Envíos urgentes 7.9 Mercancías percederas
Art. 8	Cooperación entre los organismos que intervienen en la frontera	
Art. 9	Traslado bajo control aduanero	
Art. 10	Formalidades en relación con la importación, la exportación y el tránsito	10.1 Formalidades y requisitos de documentación 10.2 Aceptación de copias 10.3 Utilización de las normas internacionales 10.4 Ventanilla única 10.5 Inspección previa a la expedición 10.6 Recurso a agentes de aduanas 10.7 Procedimientos en frontera comunes y requisitos de documentación uniformes 10.8 Mercancías rechazadas 10.9 Admisión temporal de mercancías y perfeccionamiento activo y pasivo
Art. 11	Libertad de tránsito	
Art. 12	Cooperación aduanera	

Fuente: Acuerdo sobre Facilitación del Comercio, OMC

cuatro elementos: eficiencia portuaria, entorno aduanero, ámbito regulatorio e infraestructura del sector de servicios. Por medio del uso de un modelo gravitacional, estos autores demostraron cómo las importaciones y exportaciones aumentan conforme se realizan mejoras en facilitación del comercio, incluidas aquellas relacionadas con los costos por la prestación de servicios en frontera.

Por su parte, Engman (2005, p. 26) hizo una revisión de estudios cuantitativos y cualitativos que permitieron determinar una correlación entre la facilitación del comercio y los flujos de comercio. Entre mayores sean las medidas tendentes a facilitar el comercio, mayores son los flujos de intercambio. El autor logró demostrar cómo los procedimientos aduaneros en la práctica –entendidos como medidas que afectan los

costos de transacción-, afectan los precios de los términos de intercambio, la habilidad de los gobiernos para recolectar impuestos y la ubicación geográfica de las cadenas de valor.

La reducción de papeles o trámites que requieran documentos impresos ha sido otra de las medidas, también promovidas por el Acuerdo de Facilitación del Comercio, que ha logrado tener un impacto directo en la reducción de costos para los operadores del comercio. Moisé y Sorescu (2013, p. 35) demostraron que la implementación de medidas de facilitación de comercio traería una reducción de 14,5, 15,5 y 13,2% en los costos asociados con el intercambio comercial para los países de bajos ingresos, ingreso medio-bajo e ingreso medio-alto, respectivamente. Pero, además identificaron que las medidas con mayor potencial para reducir estos costos son: la disponibilidad de información, la automatización, la formalidad de procedimientos y la imparcialidad de las agencias de gobierno que intervienen en el comercio.

En los países asiáticos es dónde la literatura muestra mayor evidencia de los efectos de las "aduanas sin papel". En Singapur, por ejemplo, la introducción de una ventanilla única electrónica para documentos comerciales redujo los tiempos de procesamiento de cuatro días a 15 minutos y disminuyó el costo de presentación por documento en un 71% (UNNExT, 2010). Mientras que en Japón, la implementación del Sistema Consolidado de Puertos y Carga Automatizado Nipón (NACCS, por sus siglas en inglés) implicó ahorros anuales superiores a US\$500 millones (UNNExT, 2011). Shepherd y Duval (2014) estimaron a través de un modelo econométrico que si la región Asia-Pacífico implementara de forma completa los trámites de comercio exterior sin papel experimentaría una reducción del 24% en el tiempo de exportación y una baja del 17% en los costos directos de exportación.

MEDIDAS DE FC ADOPTADAS POR LOS PAÍSES COMO CONSECUENCIA DE LA CRISIS COVID-19

Algunos países han logrado reaccionar rápidamente e implementar protocolos temporales que les permitan agilizar el flujo de bienes necesarios para atender la pandemia. No obstante, la aplicación de algunas de estas medidas, de forma permanente, implicaría un avance significativo en materia de facilitación del comercio. A continuación, se listan algunas de estas acciones que

las autoridades, que intervienen en comercio internacional, han adoptado o podrían adoptar durante una pandemia como la del COVID-19:

- Implementar un procedimiento de emergencia simplificado entre las entidades gubernamentales de control fronterizo para el despacho expedito de las mercancías "críticas", sean donaciones o de importación comercial normal (Corcuera-Santamaria, S., García Sanjinés, J. y Lucenti, K., 09 de abril, 2020). Tal es el caso de la medida de "Vías verdes" aplicada por la Comunidad Europea recientemente. Los protocolos de emergencia han sido aplicados por algunos países en mercancías como mascarillas, respiradores, alcohol en gel, equipos de protección, entre otros; así como en productos de primera necesidad para la alimentación como granos básicos. La posibilidad de escasez durante la crisis hace necesaria su importación rápida y sin contratiempos.
- Establecer excepciones temporales en el pago de aranceles, sin multas ni intereses, para las mercancías necesarias para atender la emergencia. Las moratorias fiscales en períodos de crisis, sin sujeción a multas e intereses, son importantes para alivianar las cargas fiscales a las empresas, aunque sea de manera temporal.
- Permitir autorizaciones previas a la importación de manera sencilla y rápida. Esta labor debe ser coordinada con las autoridades de Salud, Agricultura u otras competentes con el fin de establecer un proceso coordinado y expedito de verificación de permisos o certificados. No es momento para que la burocracia haga su tarea con lentitud e ineficiencia.
- Posponer los plazos de vigencia, en caso de vencimiento, de los registros sanitarios, los permisos sanitarios de funcionamiento, patentes, entre otros. No es aconsejable, que las empresas se entrapen en procesos de actualización de registros sanitarios, patentes u otros, cuando la prioridad es la movilidad de las mercancías. Ya habrá ocasión para realizar tales actualizaciones.
- Facilitar la admisión temporal de los equipos de las organizaciones internacionales que participan en las labores de asistencia para superar la emergencia (Corcuera-Santamaria, S., García

Sanjinés, J. y Lucenti, K., 09 de abril, 2020). En algunos países, organismos internacionales u organizaciones no gubernamentales (ONG) podrían requerir mayores facilidades para ingresar sus materiales o equipos.

- Utilizar medios no intrusivos de control para agilizar el levante de las mercancías. Los controles físicos o documentales no se deben incrementar, al contrario, se deben racionalizar para evitar que la cadena de suministro se ralentice y que se perjudique aún más a las empresas que, de por sí, ya se están viendo afectadas por la crisis.
- Reducir los porcentajes de mercancías sujetas a semáforos rojos (inspección física y documental) y amarillos (inspección documental), en particular para compañías que importan bienes esenciales para atender la emergencia. De lo contrario, se podría poner en riesgo otras medidas adoptadas por los gobiernos, por ejemplo, las moratorias de impuestos o facilidades documentales.
- Hacer pleno uso de mecanismos como los Operadores Económicos Autorizados (OEA), quienes en período de crisis deberían recibir las mayores facilidades disponibles para movilizar sus mercancías. Estas empresas, se ganaron por mérito propio el derecho a recibir tratamientos especiales, en virtud del nivel de confianza que han adquirido *vis-a-vis* la administración aduanera.
- Abrir canales de comunicación entre actores públicos y privados en la cadena logística que faciliten el conocimiento a los nuevos procedimientos y, a la vez, que permitan a las autoridades ajustarlos en caso de ser necesario. Las crisis exigen dinamismo, coordinación y acción conjunta. El canal empresa-gobierno se debe activar y su funcionamiento debe ser eficiente y eficaz, en un marco de integridad y transparencia.
- Mantener una gestión coordinada de fronteras. La estrecha comunicación y coordinación con las administraciones de aduanas de los países vecinos es vital para el flujo ordinario de mercancías, más aún cuando se trata de bienes necesarios para atender una emergencia y salvar vidas.
- En uniones aduaneras y mercados comunes, la creación de protocolos sanitarios de alcance regional es vital para la armonización de

procedimientos entre países, para garantizar la fluidez en el comercio y, al mismo tiempo, definir con claridad las "reglas del juego" para las empresas y los operadores de comercio.

- Permitir a las empresas que realicen operaciones aduaneras de importación de mercancías con copias de documentos. Esta medida, una aspiración de los procesos de facilitación, se implementa como producto de la crisis. No obstante, es una acción que debe valorarse de forma permanente en el camino hacia la automatización y digitalización de los documentos requeridos en el comercio internacional. Modernas tecnologías como *blockchain* contribuirían a la implementación de estas medidas.

Contar con procesos simplificados y protocolos de actuación rápida entre las aduanas y todas las entidades de gestión fronteriza; disponer de tecnología de punta para inspecciones no intrusivas y facilitar los envíos de material médico sin menoscabar la función de control aduanero; disponer de sistemas automatizados y medios de pago en línea; apoyarse en empresas confiables como los OEA para la importación de materiales críticos y para el transporte y distribución de los mismos; así como el respaldo de un cuerpo de profesionales aduaneros en puertos, aeropuertos y pasos de frontera resultan medulares para atender esta y cualquier otra crisis sanitaria. Es más, ello debería constituir la meta por alcanzar para las economías en desarrollo que dependen, en gran medida, del comercio internacional.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La política pública en materia de facilitación del comercio debe ser clara y permanente. No se puede tratar como un asunto de oportunidad o moda. Debe ser un proceso continuo, consistente y engarzado dentro de la estrategia de los Estados para dinamizar su economía a través del estímulo de los flujos comerciales y de las inversiones, de una mejora en la competitividad y hasta como un instrumento que contribuiría a incrementar la recaudación. Por tanto, es indispensable contar con respaldo político, al más alto nivel, para poder materializarla.

Desde la perspectiva microeconómica, la reducción de los tiempos de despacho de las mercancías en las aduanas implica menores tiempos de espera y, por

tanto, una baja en los costos de operación de las empresas. Cargas que a la postre terminan siendo trasladadas al consumidor vía precio.

A nivel macro, las políticas encaminadas a reducir el papeleo, el tiempo de tránsito por las aduanas y la injerencia de los funcionarios en el comercio en general, así como a mejorar la coordinación interinstitucional contribuyen a mejorar la transparencia y a reducir la aplicación de medidas arbitrarias. Todos elementos claves para mejorar el clima de inversiones.

Quienes cuestionan los efectos positivos de la facilitación de comercio sobre las economías y la recaudación fiscal arguyen la pérdida de control por parte de las aduanas como un requisito ineludible. Mientras estas medidas se acompañen de una adecuada gestión de riesgo, la pérdida de control se convierte solamente en una excusa de resistencia al cambio.

Otro de los mitos alrededor de la facilitación del comercio es que constituye una competencia exclusiva de las autoridades aduaneras. Si bien existe una gran responsabilidad de parte de estas instancias, en los procesos de exportación e importación de mercancías intervinen un gran número de entidades gubernamentales

que pueden obstaculizar el comercio de forma injustificada. Algunas veces porque sus funcionarios no están conscientes de la importancia de sus labores en el engranaje de la competitividad de un país.

En tiempos de crisis, como la ocurrida con la pandemia del COVID-19, los países han logrado implementar medidas, de forma rápida y efectiva, tendentes a facilitar el comercio de bienes esenciales para atender las necesidades sanitarias y de alimentación de su población. Costa Rica no ha sido la excepción. Tal vez sea una buena oportunidad para evaluar a profundidad cada una de estas medidas con el fin de determinar si es posible su aplicación de forma permanente.

Más allá de mejorar el flujo de mercancías, la crisis también ha puesto en evidencia que existe suficiente capacidad entre las instituciones y entidades encargadas de las operaciones de comercio internacional para tomar decisiones coordinadas, rápidas y oportunas en materia de facilitación del comercio. Pero al mismo tiempo, ha resaltado la importancia de buscar soluciones de la mano con el sector privado y de tomar decisiones más estratégicas, dónde se valoren todas las aristas y no exclusivamente los aspectos sanitarios.

BIBLIOGRAFÍA

- Anderson, J. E. y Van Wincoop, E. (2004). Trade Costs. *National Bureau of Economic Research*. Working Paper N° 10480.
- Arvis, J. F.; Duval, Y.; Shepherd, B. and Utoktham, C. (2013). Trade Costs in the Developing World: 1995-2010. *World Bank Policy Research*. Working Paper N° 6309.
- Corcuera-Santamaria, S.; García Sanjinés, J. y Lucenti, K. (09 de abril, 2020). *Cómo las aduanas nos protegen del Coronavirus*. [Más allá de las fronteras]. Recuperado de: <https://blogs.iadb.org/integracion-comercio/es/aduanas-coronavirus/>
- DTAC y FTEC. (2001). *Paperless Trading: Benefits to APEC*.
- Duval, Y.; Wang, T., y Malakoudi, D. T. (2015a). *Joint United Nations Regional Commissions Trade Facilitation and Paperless Trade Implementation Survey 2015 Asia and the Pacific Report*. United Nations ESCAP. Recuperado de: <http://unnex.unescap.org/UNTFsurvey2015.asp>
- Duval, Y.; Wang, T.; Malakoudi, D. y Bayona, P. (2015b). *Trade Facilitation Implementation in Asia-Pacific 2015: Moving Towards Paperless Trade*. United Nations ESCAP Trade Insights, Issue N° 12.
- Engman, M. (2005). *The Economic Impact of Trade Facilitation*. Paris: OECD. Recuperado de: <https://bit.ly/2ohxYm7>
- Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (ESCAP). (2015a). *Reducing trade costs in Asia-Pacific Developing Countries. Studies in Trade and Investment 84*. United Nations ESCAP. Recuperado de: <http://www.unescap.org/publications/reducing-trade-costs-asia-pacific-developing-countries-studies-trade-and-investment-no>
- Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (ESCAP). (2015). *Trade Facilitation and Paperless Trade: State of Play and the Way Forward for Asia and the Pacific. Studies in Trade and Investment 85*. United Nations ESCAP. Recuperado de: <http://www.unescap.org/publications/trade-facilitation-and-paperless-trade-state-play-and-way-forward-asia-and-pacific>
- Izam, M. (2001). *Facilitación del comercio: un concepto urgente para un tema recurrente*. Santiago de Chile.
- Kumar, U. y Shepherd, B. (2019). *Implementing the Trade Facilitation Agreement: From Global Impacts to Value Chains*. Recuperado de: <http://dx.doi.org/10.22617/WPS190444-2>
- Moisés, E. y Sorescu, S. (2013). Trade Facilitation Indicators: The Potential Impact of Trade Facilitation on Developing Countries' Trade", *OECD Trade Policy Papers*, N° 144. Recuperado de: <http://dx.doi.org/10.1787/5k4bw6kg6ws2-en>
- Shepherd, B. y Y. Duval. (2014). *Estimating the Benefits of Cross-Border Paperless Trade: A Report in Support of Implementation of ESCAP Resolution 68/3*. The United Nations ESCAP.
- Organización Mundial del Comercio (OMC). (2013). *Mecanismo para el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio*. Organización Mundial del Comercio Centro William Rappard Ginebra, Suiza. Recuperado de: <http://www.tfacility.org/es>
- Organización Mundial del Comercio (OMC). (2020). *Facilitación del Comercio*. Centro William Rappard Ginebra, Suiza. Recuperado de: https://www.wto.org/spanish/news_s/brief_tradefa_s.htm
- United Nations Economic Commission for Europe (UNECE). (s.f.). *Guía de implementación de la Facilitación del Comercio: UNECE*. Naciones Unidas.
- United Nations Network of Experts for Paperless Trade and Transport in Asia and the Pacific (UNNExT). (2011). *Towards a Single Window Trading Environment: Japan's Development of a Single Window: Case of NACCS*. The United Nations ESCAP.
- Wilson, J.; Mann, C. y Otsuki, T. (2004). *Assessing the Potential Benefit of Trade Facilitation: A Global Perspective*. Washington, D.C: World Bank. Recuperado de: <https://bit.ly/2wsmCzC>





CRISIS, REACTIVACIÓN ECONÓMICA Y GESTIÓN PÚBLICA POR RESULTADOS

¿CUÁLES SON LOS DESAFÍOS?

Miguel Loría Sagot

RESUMEN

Como muchos países en el mundo, Costa Rica enfrenta nuevos y grandes desafíos a raíz de la crisis provocada por el Covid-19. Una fuerte contracción en la actividad productiva, elevado desempleo, presiones adicionales sobre la deuda pública y un incremento en la pobreza son los resultados que se esperan en el corto plazo. Si bien el consumo de bienes y servicios es la prioridad, para el mediano y largo plazo el país requiere una estrategia que potencie el crecimiento y la generación de empleos, basada en la acumulación de capital y el ahorro nacional. Se discuten los principales desafíos que enfrenta la economía costarricense para lograr tasas de crecimiento sostenidas que permitan incrementar empleos y reducir la pobreza, una vez superada la crisis provocada por la pandemia. Incrementar las tasas de inversión real es una condición necesaria pero no suficiente para alcanzar esos objetivos. Dadas las restricciones para elevar los ya elevados niveles de endeudamiento público, la eficiencia del sistema financiero para movilizar el ahorro nacional es un aspecto crítico. Asimismo, el manejo y la rendición de cuentas en los proyectos de inversión pública exigen un cambio en la cultura gerencial en el país: pasar de una rendición de cuentas contable a una gestión por resultados para el desarrollo. En el estudio se documentan los principales hallazgos, y se sugieren algunos temas no explorados, pero que por su relevancia merecen ser abordados en futuras investigaciones.

Palabras claves: Crisis; Desafíos; Ahorro; Inversión; Gestión.

ABSTRACT

As many countries in the world, Costa Rica faces new and huge challenges due to the crisis provoked by Covid-19. A sharp contraction of economic activity, high unemployment, additional pressures on public debt and increasing poverty are short-run expected outcomes. Although consumption of goods and services is the top priority, in the middle and long run the country requires a strategy that enhances growth, employment and poverty based of capital accumulation and national saving. This document point out the major challenges the Costa Rican economy faces to reach sustained rates of growth conducive to higher employment and lower poverty after the pandemic. Higher investment rates is a necessary but not sufficient condition to reach those goals. Given the restrictions to increase the already high public debt, the efficiency of the financial system to mobilize national saving is critical. Likewise, the accountability on the management of public investment projects calls for a major change in the country's management culture: to move from accounting results to management for development results. Major findings are documented, also policy issues to be included in further research.

Key words: Crisis; Challenges; Saving; Investment; Management.

El autor es Investigador Asociado de LEAD University y exfuncionario del BID, especialista en temas de Gestión y Evaluación de Proyectos, Gestión Fiscal y Municipal.

INTRODUCCIÓN

La economía costarricense, al igual que muchas en el mundo, enfrenta nuevos y grandes desafíos a raíz de la crisis provocada por el Covid-19. Una fuerte contracción en la actividad productiva, elevado desempleo, presiones adicionales sobre la deuda pública y posiblemente un incremento en la pobreza son los resultados que se pueden esperar en el corto plazo. Si bien el consumo de bienes y servicios es la prioridad inmediata, para el mediano y largo plazo el país requiere una estrategia que potencie el crecimiento y la generación de empleos, basada en la acumulación de capital y el ahorro nacional.

La desaceleración en la producción nacional en los últimos años ha dificultado el objetivo de alcanzar el nivel de crecimiento potencial estimado por las autoridades. Las tasas actuales de formación bruta de capital fijo lucen insuficientes para alcanzar ese objetivo. La experiencia de economías emergentes de alto crecimiento sugiere que Costa Rica debe redoblar esfuerzos para incrementar su capital productivo, pero no solo en cantidad sino también en calidad.

El presente documento plantea los principales desafíos que enfrenta la economía costarricense para lograr tasas de crecimiento sostenidas que permitan generar empleos y reducir la pobreza, una vez superada la crisis originada por la pandemia. Incrementar las tasas de inversión real es una condición necesaria pero no suficiente para alcanzar esos objetivos. Financiar la acumulación de capital e implementar una adecuada gestión para resultados son desafíos importantes que deben abordarse. Dadas las restricciones que enfrenta la economía para subir aún más los ya elevados niveles de endeudamiento público, el papel del ahorro nacional toma gran relevancia. La eficiencia del sistema financiero para movilizar el ahorro doméstico se convierte

en un aspecto crítico. Por otra parte, el manejo y la rendición de cuentas en los proyectos de inversión pública exigen un cambio de cultura gerencial en el país: pasar de una rendición de cuentas meramente contable a una gestión por resultados cuantificables, basados en las mejores prácticas internacionales.

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE EN MEDIO DE LA PANDEMIA

Fuerte contracción o recesión. Organismos multilaterales de desarrollo coinciden en que las economías de América Latina y el Caribe (ALC) sufrirán una fuerte contracción en su tasa de crecimiento real, entre 2 y 5,5% en el 2020, debido al impacto de la pandemia del coronavirus. El daño económico se extenderá en 2021 y 2022 a menos que los gobiernos implementen programas bien enfocados para amortiguar los impactos, según el Informe Macroeconómico del Banco Interamericano de Desarrollo (2020). Consecuentemente, las tasas de desempleo subirán en forma sustancial y con ello algunas patologías sociales. La crisis sorprende a la región en momentos en que muchas economías transitaban por un sendero de lento crecimiento, altos niveles de endeudamiento, y una inversión productiva insuficiente para apuntalar un crecimiento vigoroso y sostenido que permita reducir el desempleo y la pobreza.

Nueva ola de endeudamiento. En un reciente informe, el Banco Mundial (2020) llamó la atención de gobiernos y sector privado sobre los peligros de una nueva ola de endeudamiento mundial que inició en 2010, la cual podría desencadenar una nueva crisis de deuda externa. Los datos para las mayores economías de ALC, al tercer trimestre de 2019, se presentan seguidamente:

CUADRO 1. NIVELES DE DEUDA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (PORCENTAJES DEL PIB)

Deuda	Brasil	Argentina	Colombia	México	Chile
Sector público	87,9	85,7	50,3	35,3	31,2
Sector financiero	40,4	7,0	5,3	16,6	50,2
Empresas no financieras	42,9	15,6	33,6	26,4	103,3
Hogares	28,7	6,2	27,0	16,7	47,2

Fuente: Instituto de Finanzas Internacionales

Con la crisis originada por la pandemia del coronavirus los niveles de deuda pública seguirán en aumento, toda vez que los gobiernos ya están activando programas de asistencia financiera con organismos multilaterales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), Banco Mundial (BM), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y la Corporación Andina de Fomento (CAF). El endeudamiento de los hogares también tenderá al alza, por los planes de adecuación de deudas para suspender temporalmente el pago de las obligaciones financieras.

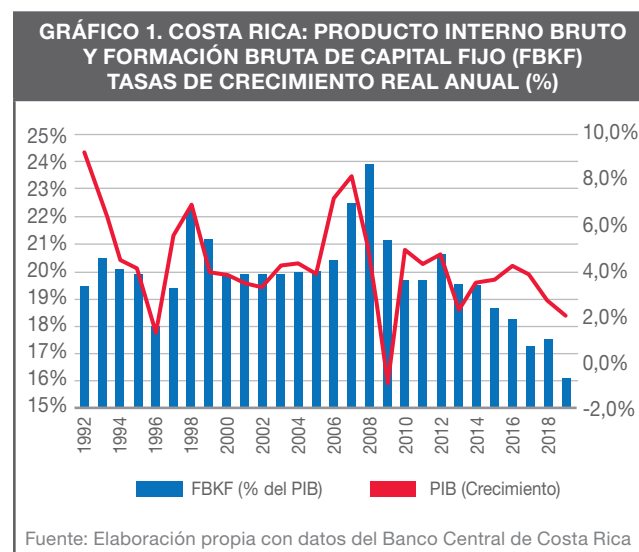
Se requieren acciones de mediano plazo. En muchos países los gobiernos están implementando programas de corto plazo para amortiguar la crisis, como suspensión temporal de obligaciones financieras, moratorias en pago de impuestos y cuotas a la seguridad social. Si bien la intención es loable en el sentido de activar el flujo de caja de empresas y personas, no resuelve el problema de fondo; las secuelas económicas y sociales que dejará la crisis. Es aquí donde surge la imperiosa necesidad de buscar mecanismos de reactivación económica que generen ingresos en forma de remuneraciones a los factores de producción. Lo anterior pasa por impulsar la inversión productiva, la cual depende, entre otros factores, del ahorro nacional (dadas las restricciones que impone el uso adicional de ahorro externo o deuda) y la productividad de los factores de producción. De acuerdo con estimaciones del BM (2008) países en desarrollo como los de ALC requieren tasas de inversión (formación bruta de capital fijo como proporción del PIB) de al menos un 25%, sobre el 20% que exhiben estas economías en la actualidad, para crecer a tasas sostenidas entre 4 y 5% real. En la Gran Recesión de 2009 la región sufrió una caída de su PIB del 2%, pero pudo recuperarse y crecer al 6% en 2010, gracias a un renovado acceso a los mercados de capitales, solidez fiscal y altos precios de materias primas. Las condiciones actuales son evidentemente muy diferentes a las de entonces, por lo cual el desafío es mucho mayor.

¿Cómo queda la economía de Costa Rica después de la crisis COVID-19?

Luego de la crisis internacional de 2008-2009, la economía costarricense logró recuperar el ritmo de crecimiento que venía experimentando en los años

previos, gracias a un entorno internacional favorable a la inversión. En el año 2010 la economía creció 5,0% en términos reales (ver Gráfico 1). Sin embargo, la incertidumbre provocada por la aprobación de la reforma tributaria afectó negativamente las expectativas de ahorro e inversión, con lo cual el esfuerzo productivo perdió impulso. Así, en el trienio 2017-2019 la economía creció 2,9% en promedio, una notable desaceleración con respecto al 2010. Las expectativas de crecimiento real para el 2020 apuntan hacia una contracción entre un 3 y un 5%. El BCCR revisó recientemente sus proyecciones, de una moderada expansión a una caída en el PIB de 3,6% en términos reales para el 2020. Proyecciones independientes presentan un panorama más pesimista, con una caída en el PIB real cercana al 5%.

Autoridades del Gobierno de la República y del BCCR concluyeron recientemente discusiones preliminares con un equipo del FMI, en torno al otorgamiento de una línea rápida de financiamiento para atender la emergencia provocada por la pandemia del Covid-19, por un monto de US\$508 millones a desembolsar en un solo tracto. No se descarta que eventualmente el Gobierno de Costa Rica solicite al FMI un acuerdo de contingencia (*Stand-By Agreement*), por un monto mayor, sujeto a ciertas condicionalidades de naturaleza estructural, como es usual en este tipo de convenios. Con la llegada de la pandemia la economía se alejó aún más de la tasa de crecimiento potencial¹, que las autoridades monetarias han estimado en 4,5%.



¹ La tasa máxima de crecimiento a que se puede alcanzar utilizando plenamente todos los recursos productivos de manera eficiente.

EL PRIMER DESAFÍO: AUMENTAR LAS TASAS DE INVERSIÓN

Es reconocido en la literatura económica y en la experiencia de muchos países que un ingrediente fundamental para el crecimiento es la dotación de capital, o inversión productiva. Pero no solo en cantidad sino también en calidad. En otras palabras, importante tanto la acumulación del acervo de capital como su productividad. En el Grafico 1 se muestra la evolución de la tasa de inversión productiva en Costa Rica en las últimas tres décadas (formación bruta de capital como porcentaje del PIB). Varias observaciones saltan a la vista:

- En un lapso de casi tres décadas, solo en un año la tasa de inversión se acercó al nivel de 25%, recomendado por expertos internacionales con base en la experiencia de países emergentes de alto crecimiento para alcanzar tasas de crecimiento real entre 4 y 5%, el producto potencial al que aspira la economía costarricense.
- En general, se aprecia una tendencia a la baja en la tasa de inversión, en gran medida asociada a la pérdida de dinamismo de la producción nacional. En el 2019 la formación bruta de capital sufrió una contracción de 6,4% en términos reales, mientras que la tasa de inversión descendió a un 16%, cuatro puntos por debajo de su nivel histórico promedio.
- El segundo pico más alto se registró a finales de los noventa (22%), explicado básicamente por el aporte de la inversión extranjera directa en áreas como servicios y alta tecnología.
- Con pocas excepciones, elevadas tasas de inversión alcanzadas en ciertos periodos no son sostenibles en periodos subsiguientes, es decir, la tasa de inversión exhibe un comportamiento volátil.

UN SEGUNDO DESAFÍO: FINANCIAR NIVELES CRECIENTES DE INVERSIÓN

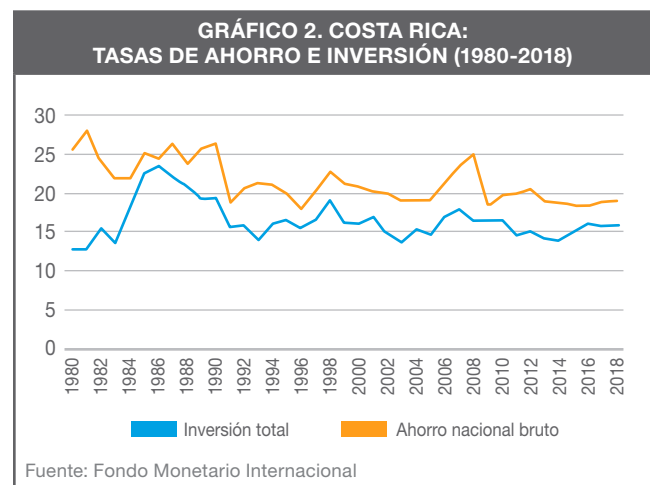
En una economía cerrada al resto del mundo, la única fuente de financiamiento de la inversión es el ahorro nacional. En una economía abierta al resto del mundo, la inversión puede financiarse con el ahorro externo, es decir, mediante deuda. El ahorro externo puede tomar la forma de empréstitos, colocación de títulos en el exterior, inversión extranjera directa, reinversión de

utilidades por parte de empresas multinacionales con subsidiarias locales, crédito en el sistema financiero doméstico, líneas de crédito del exterior, etc. Se parte de la premisa de que existe una correlación directa del ahorro hacia la inversión.

Existe en la literatura una larga tradición de modelos teóricos y empíricos que parten de esa premisa, desde los trabajos pioneros de Feldstein y Horioka (1980) a la fecha. Pero también existe evidencia de que la causalidad va en sentido opuesto, o incluso en ambas direcciones (Serebrisky, 2015). En todo caso, parece haber consenso de que una alta dependencia del ahorro externo es indicador de una ineficiente movilización del ahorro generado al interior de la economía (BID, 2016).

El Grafico 2 muestra las tasas de inversión y ahorro en Costa Rica a lo largo de cuatro décadas (1980-2018). Durante ese largo periodo el país no fue capaz de financiar la inversión con ahorro nacional. Por tanto, tuvo que acudir al ahorro externo como una fuente complementaria, no sustituta del ahorro nacional. La mayor dependencia del ahorro externo, argumenta el BID, es un indicador de ineficiencia en el sistema financiero local.

Aunque el margen de intermediación financiera en los bancos comerciales se ha reducido en forma importante, prevalecen ciertas estructuras oligopólicas y altos índices de concentración en el sistema bancario (Ivankovich, 2009; Loría, 2013, Delgado, 2016). En ausencia de condiciones que promuevan un mayor grado de competencia en la industria financiera que profundice los niveles de ahorro nacional, el financiamiento de la inversión recaerá sobre el ahorro externo, lo cual plantea varias consideraciones:



- Los niveles de endeudamiento público ya son elevados (cerca del 60% del PIB) y seguirán aumentando por los créditos que el Gobierno de Costa Rica está formalizando para amortiguar los efectos de la pandemia.
- Aumentar la dependencia en el ahorro externo conlleva mantener como contrapartida altos niveles de déficit de cuenta corriente –necesarios para cerrar la brecha ahorro-inversión, por períodos prolongados y sin experimentar problemas de endeudamiento externo ni desequilibrios cambiarios severos.
- Los flujos de capital externo tienden a ser volátiles y propensos a interrupciones repentinas, por lo que una mayor dependencia del ahorro externo aumenta la vulnerabilidad a las crisis provocadas por shocks en los mercados financieros internacionales.

Tomando en cuenta esas consideraciones, los esfuerzos debieran enfocarse hacia propiciar un mayor grado de eficiencia y competencia en la movilización del ahorro nacional por parte del sistema financiero. Sobre el sistema bancario, Delgado (2016) propone una lista de temas en la primera línea de reformas orientada a esos objetivos:

- Consolidar un solo sistema de garantía de depósitos, aplicable a todos los bancos independientemente de su propiedad privada o estatal. Esto contribuiría a nivelar las condiciones en las cuales compiten las diferentes entidades bancarias, eliminando la ventaja competitiva con la cual compiten hoy los bancos estatales.
- Eliminar el llamado peaje bancario, establecido como una condición para otorgar a los bancos privados el derecho de captar depósitos en cuenta corriente, (obligación de destinar un 17% de sus captaciones a proyectos de banca de desarrollo).
- Uniformar la aplicación del encaje mínimo legal y el trato impositivo. Encajes diferenciados según la naturaleza jurídica del intermediario financiero introduce distorsiones en el sistema y crea ventajas competitivas artificiales. Igualmente distorsionantes son las exenciones del pago de impuestos sobre los intereses por captaciones de depósitos para algunos intermediarios.

- Suprimir o sustituir por otros mecanismos las cargas parafiscales que pesan, de manera desigual, sobre los bancos comerciales públicos y privados, sin ninguna relación con la naturaleza de su actividad. Estas cargas son más fuertes para la banca pública y resultan una distorsión para la competencia.

TERCER DESAFÍO: EFICIENCIA EN LA INVERSIÓN

Garantizar una inversión eficiente que maximice el valor agregado de recursos escasos tiene que ver con la forma en que se administren esos recursos. Lo relevante no es que los recursos se gasten, sino que se gestionen de manera que produzcan resultados medibles. Ello requiere la implementación y ejecución de un sistema de **gestión por resultados para el desarrollo (GpRD)**.

CUADRO 2. GESTIÓN POR RESULTADOS PARA EL DESARROLLO

Planificación para resultados.	Visión de largo plazo. Consistencia con Plan Nacional de Desarrollo (PND). Metodología del PND con orientación a resultados. Identificación de productos en Planes Sectoriales. Mecanismos que posibiliten la participación ciudadana.
Presupuesto por Resultados.	Programas presupuestarios incluyen detalle de resultados. Se cuenta con Ley de Responsabilidad Fiscal (Regla Fiscal). Existen incentivos para la efectividad en la gestión, Vinculación PND-Presupuesto de la República.
Gestión financiera.	Existen mecanismos para mitigación de riesgos. Contabilidad en base caja. Sistema de Inversión Pública integrado al Sistema Integrado de Gestión de Administración Financiera. Cobertura de las auditorías. Sistema de adquisiciones: mayor uso y transparencia.
Gestión de programas y proyectos.	Catálogo de precios sociales (precios sombra). Evaluaciones evaluación ex-ante. Estrategias para medir calidad de los productos entregados.
Monitoreo y Evaluación.	Construcción de indicadores de resultados. Evaluación de políticas. Aplicación de acciones por incumplimiento de objetivos, metas. Indicadores asociados a cadena de resultados.

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo

La GpRD es un sistema de gestión de proyectos de inversión pública basado en cinco fundamentos: (i) planificación para resultados, (ii) presupuesto por resultados, (iii) gestión financiera, (iv) gestión de programas y proyectos, y (v) monitoreo y evaluación. En el Cuadro 2 se detallaron los principales componentes de esos cinco fundamentos.

El esquema de GpRD busca que la ejecución de los proyectos siga un orden lógico con rendición de cuentas por resultados, y no simplemente informes contables de ejecución presupuestaria. En particular, se pretende que en cada etapa antes y después de la ejecución se incluyan una serie de aspectos, como los que se detallan a continuación:

CUADRO 3. PRINCIPALES PRODUCTOS DERIVADOS DE LA GESTIÓN POR RESULTADOS	
Planificación para resultados medibles.	Línea de base, diseño del análisis costo/beneficio ex ante de proyecto, identificación de riesgos.
Presupuesto por resultados.	Partidas presupuestarias asociadas a resultados, eliminación de la caja negra del presupuesto.
Gestión financiera.	Medir impacto e incidencia de los riesgos, concretar medidas de mitigación.
Gestión de proyectos y programas.	Ejecución del análisis costo/beneficio.
Monitoreo y evaluación.	Diseño de indicadores de resultados, evaluación ex post.

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo

Evaluaciones para Costa Rica realizadas por organismos multilaterales han identificado que el pilar en donde el país presenta más deficiencias es el **presupuesto por resultados** (BID, 2015). Costa Rica aún no cuenta con una estructura presupuestaria por resultados consolidada, en la cual se puedan identificar productos o resultados por programas específicos, sino que los programas presupuestarios se encuentran clasificados, en algunos casos, con base en las funciones que se desempeñan a nivel de departamento o unidad en una dependencia.

A raíz de la crisis causada por la pandemia, autoridades de gobierno han mencionado la inversión pública en infraestructura vial como una vía para la generación de empleos y reactivar la economía, siendo que el sector de construcción absorbe mucha mano de obra y tiene importantes efectos multiplicadores en la economía. Efectivamente, hay una serie de proyectos en espera de ser ejecutados:

- Ampliación de la Ruta 27.
- Mejoras en la vía San José-Río Frio.
- Ruta San José-Cartago
- Ruta San José-San Ramón.

Aparte de la identificación de las fuentes de financiamiento para esas obras, es importante tomar en cuenta los obstáculos y dificultades que existen para la ejecución de proyectos de inversión en Costa Rica:

- **Coordinación interinstitucional.** No existe un proyecto país. Cada institución tiene su banco de proyectos, en lugar de concebirlas como proyectos coordinados institucionalmente. Ejemplo de esta carencia de coordinación es la relocalización de los servicios públicos existentes como consecuencia del trazado específico de una carretera. La coordinación interinstitucional llega tarde porque no ha sido parte de la planificación y no se ha visualizado a tiempo. En consecuencia, la ejecución sufre demoras mientras se realizan los trabajos suplementarios a la carretera.
- **Liderazgo político.** Este es un elemento fundamental para lograr consensos entre todas las partes, con el fin de que el diálogo prevenga conflictos sobre la marcha de la ejecución. Para ello se requiere realizar un mapeo de los grupos involucrados directa o indirectamente con el proyecto, cada uno con intereses particulares, tanto en el sector público como en el privado. Este mapeo pocas veces se realiza en forma efectiva, en opinión de empresarios ligados al sector de construcción de infraestructura pública, sin que aparezca un liderazgo político que articule acciones en busca de un consenso. En el tanto, la ejecución de la obra se retrasa.
- **Evaluación de las inversiones.** No se realizan estudios ex ante, para conocer la viabilidad económica del proyecto y las alternativas de financiamiento más adecuadas (recursos del presupuesto, concesión de obra, fideicomisos de construcción, contratos de gestión, etc.) ni ex post para evaluar los resultados. Se requiere un fortalecimiento institucional para llevar a cabo las evaluaciones pertinentes. La ausencia de un adecuado análisis de los costos y beneficios asociados al proyecto no permite anticipar potenciales riesgos, los cuales deben atenderse sobre

la marcha de la ejecución cuando se materializan. Esta situación interrumpe la ejecución de la obra, ocasionando atrasos.

- **Capacidad gerencial de las Unidades Ejecutoras (UE) de los proyectos.** Las UE tienen limitaciones institucionales para fiscalizar las obras, negociar y supervisar contratos, y ejercer una efectiva distribución de los riesgos entre las partes. Los sistemas de control no se revisan periódicamente; los contratos y carteles de licitación a menudo presentan defectos y ambigüedades y hay lentitud en la ejecución de los procesos administrativos de contratación. Todo ello incide en que el ritmo de ejecución sea más lento de lo deseado.
- **Sistemas de planificación.** Los proyectos a menudo inician sin que se tenga una adecuada planificación de los tiempos y productos entregables. Criterios políticos prevalecen muchas veces sobre los técnicos, se presentan carteles de licitación con imprecisiones y errores de fondo y de forma que son objeto de apelaciones, y no siempre los proyectos cuentan con estudios de demanda y ambientales. El inadecuado tratamiento de estos temas provoca sobrecostos y atrasos considerables. A lo anterior se añade la inexistencia de planes estratégicos para enfrentar la oposición de grupos de interés que de una u otra forma se sientan afectados por el desarrollo de un proyecto.
- **Lecciones aprendidas.** Las instituciones no capitalizan las lecciones aprendidas en la ejecución de los proyectos. En parte ello se debe a que no existe una cultura de autoevaluación de los resultados, para evitar que se vuelvan a cometer los mismos errores y atrasos en la ejecución. Después de finalizado un proyecto no se prepara un documento que sirva como referencia para proyectos similares en un futuro.
- **Proveedurías institucionales.** Las proveedurías institucionales tradicionales carecen de una planificación administrativo-operativa que permita conocer el historial de los oferentes, sobre todo cuando se trata de empresas domiciliadas

en el exterior sin experiencia en el medio nacional. Por otra parte, la inopia de proveedores calificados causa atrasos en el arranque del proyecto, precisamente porque no se realizó un estudio previo de la oferta disponible.

- **Proceso de licitaciones.** La legislación actual permite que un interesado presente ante la Contraloría General de la República (CGR) diversos recursos cuando se sienta afectado por el resultado de una adjudicación: objeciones al cartel de licitación, revocatorias y apelaciones o protestas. Esta es una práctica frecuente en el país, toda vez que existen los incentivos para hacerlo: el costo en que incurre el afectado es prácticamente nulo y el beneficio que puede obtener es importante. Cuando se presentan esos recursos, el ente contralor debe resolver el diferendo, lo cual implica que la obra se detiene por un cierto tiempo, dependiendo del tipo de recurso. Todos los trámites y acciones correspondientes incrementan la estimación inicial sobre la duración del proyecto.

La experiencia con la nueva ruta San José-San Carlos, concebida como proyecto desde finales de los años sesenta, es un buen ejemplo de las dificultades con que tropieza la ejecución de obras de infraestructura vial de carreteras. Falta de planificación y de evaluaciones previas que incluyan proyecciones de demanda; decisiones de carácter político y no técnico; carencia de diseños adecuados para definir los derechos de vía; múltiples modificaciones a los contratos; lentitud en el proceso de las expropiaciones, en los trabajos de remoción de tierras y en la obtención de permisos ambientales son algunos de los obstáculos encontrados en la ejecución de esa importante obra. Una reciente evaluación realizada por el Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales (Lanamme) de la Universidad de Costa Rica determinó que en el caso de la vía a San Carlos el plazo de ejecución aumentó en un 285%, pues inicialmente el plazo era de 48 meses y el costo, que inicialmente era \$61 millones, creció en 280%, alcanzando modificaciones contractuales hasta por \$232 millones, sin que a la fecha se haya logrado terminar la obra.

LAS ASOCIACIONES PÚBLICO PRIVADAS (APP): UNA OPCIÓN PARA EL DESARROLLO Y FINANCIAMIENTO DE LA INVERSIÓN PRODUCTIVA

En medio de las restricciones fiscales que enfrenta Costa Rica en la actualidad, y el elevado monto de recursos externos contratados para obras de infraestructura pública en general que no han sido desembolsados, la gestión institucional se vuelve un factor crítico. En el debate subyace la discusión sobre la conveniencia de instaurar mecanismos de ejecución con la participación del sector privado como gestor y ejecutor, mediante esquemas como concesión de obra pública, fideicomisos, contratos de gestión, asociaciones público-privadas y privatizaciones. Estos esquemas han sido explorados en muchos países de América Latina como posibles formas de superar los cuellos de botella, que se presentan bajo los esquemas tradicionales, que impiden una rápida ejecución de las obras.

Por muchos años Costa Rica ha desarrollado los proyectos de inversión pública por medio de sistemas tradicionales, donde el Estado es el proveedor de los bienes y servicios con recursos públicos. El balance de resultados a la fecha no ha sido uniforme. Coexisten segmentos de la infraestructura nacional bien posicionados a nivel internacional con otros que presentan grandes rezagos. Dentro de los segundos se ubica la infraestructura vial, particularmente carreteras, un segmento que adolece de serios problemas de calidad e ineficiente gestión de los proyectos. La urgencia de mejorar el desempeño de este importante sector y la poca disponibilidad de recursos públicos para financiarlo obligan a buscar opciones. Una alternativa son las asociaciones público-privadas (APP), un esquema con participación privada que puede proveer recursos adicionales y ventajas respecto al tradicional que pueden aprovecharse para el desarrollo de la infraestructura vial.

Muchos de los proyectos de inversión pública ejecutados en Costa Rica siguieron el esquema tradicional de contratación. Bajo esta modalidad el Estado contrata empresas privadas por separado para las diferentes etapas del proyecto (diseño, construcción, supervisión, mantenimiento, ampliación, etc.), paga la obra con el Presupuesto Nacional o endeudándose, y asume la mayoría de los riesgos. El sector privado es solo un proveedor que se limita a cumplir las tareas contratadas, sin asumir mayores riesgos ni un papel directo en la

provisión de servicios conexos a la obra, como demarcación en carreteras. Sin una adecuada supervisión este sistema puede incentivar prácticas inconvenientes y costosas para el Estado, como ampliación de los plazos de ejecución y sacrificios de calidad en pos de mantenimientos futuros. En el Cuadro 4 se presentan las características principales del esquema tradicional, comparado con el modelo de APP.

CUADRO 4. LAS APP Y EL MODELO TRADICIONAL: PRINCIPALES DIFERENCIAS

Modelo tradicional	Modelo app
El Gobierno compra activos.	El Gobierno compra servicios.
Se prefieren proyectos nuevos y atractivos.	Enfoque en proyectos viables.
Muchos contratos a lo largo del ciclo de vida del proyecto.	Un solo contrato de largo plazo.
El Estado asume el 100% de los riesgos.	El sector privado asume riesgos.
Los pagos se concentran a inicio del proyecto.	Los pagos se difieren en el tiempo.
Centrado en el costo de la construcción.	Se planifica según el ciclo de vida del proyecto.
No hay indicadores de desempeño.	Pagos ligados al cumplimiento de hitos.

Fuente: Engel, E.; Ronald, F. y Galetovic, A. (2014).

La Alianza Público-Privada (APP) es un contrato a largo plazo entre una parte privada y una entidad gubernamental, para proporcionar un activo o servicio público, en el que la parte privada asume un riesgo significativo y la responsabilidad de la gestión y la remuneración están vinculadas a su desempeño. Dada la escasez de recursos públicos para invertir en infraestructura, se recurre a un inversionista privado para que asuma el compromiso de llevar a cabo una inversión con recursos propios y se haga cargo de su operación y mantenimiento por un determinado número de años. A cambio, el Estado le permite cobrar una tarifa, o le asigna una remuneración, por la utilización del activo por parte de los usuarios. La APP no implica perder la propiedad del bien por parte del Estado (no es una privatización). Al concluir el contrato, el bien es devuelto al Estado, en condiciones óptimas de prestación. El sector público y el sector privado comparten las responsabilidades y los riesgos, que son parte inherente de las inversiones en la infraestructura.

La experiencia internacional demuestra que el buen desempeño de un proyecto incluyendo una APP, depende del grado en que se cumplan una serie de

condiciones o principios básicos (Engel y otros, 2014; Banco Mundial, 2017):

- Clara definición de los objetivos y alcances del proyecto.
- Capacidad técnica y humana para promover, evaluar, estructurar y licitar proyectos.
- Conocimiento de autoridades, empresarios y sociedad en general acerca de la naturaleza del proyecto.
- Plazo suficientemente extenso para que la parte privada tenga el incentivo de integrar todos los costos incluyendo mantenimiento.
- Clara definición de la distribución de los riesgos entre las partes.
- Existencia de una metodología de planificación.
- Verificar que los proyectos una vez construidos cumplan con los estándares de calidad.
- Asegurarse de que se cuenta con recursos financieros y técnicos para el mantenimiento de la infraestructura.
- Eficiente esquema institucional, capaz de llevar a cabo las labores de fiscalización, supervisión y verificación de la calidad de obras y el mantenimiento, y el cumplimiento de los contratos en forma independiente.

Existen varios argumentos en favor de las APP como mecanismos de provisión de infraestructura más eficientes que los mecanismos tradicionales (Lucioni, 2009; Engel y otros, 2014):

- Las APP relajan las restricciones presupuestarias y liberan recursos públicos.
- Aumentan la eficiencia gracias a que la participación privada permite gestionar los proyectos sin las trabas burocráticas habituales del gobierno.
- Aprovechan sinergias en el diseño, construcción y operación para un mejor manejo de los proyectos ya que emplean mantenimiento continuo.
- Mejoran la selección de proyectos porque las empresas privadas están sometidas a la disciplina que le imponen su rentabilidad y los mercados financieros de fondos prestables.
- Las APP filtran los proyectos que son elefantes blancos si se financian con tarifas a los usuarios, ya que los proyectos que no son rentables no

serán concesionados. De esta manera se podrían identificar proyectos sobredimensionados.

- Marco legal y regulatorio que garantice el cumplimiento de los contratos

Asimismo, se han planteado también algunas deficiencias de las APP:

- Los altos costos de desarrollar los contratos limitan su uso a proyectos grandes.
- Cuando los proyectos se financian con cobros al usuario y hay poca demanda las tarifas terminan siendo muy altas al costo de desgaste por uso.
- Renegociaciones oportunistas. A menudo dificultades técnicas, legales y políticas dificultan imponer un castigo a las empresas por incumplimiento de contrato. Esto da margen, e incentivos, para que las empresas se comporten de manera oportunista, por ejemplo, reduciendo, la calidad, y forzando renegociaciones.
- La selección del concesionario por procesos competitivos no siempre lleva a la escogencia óptima. Empresas con ventaja técnica pueden ser desplazadas por empresas con menor perfil técnico, pero muy hábiles para ganar concursos en la esfera política.
- En la práctica, las experiencias con APP no han sido siempre positivas. En algunos casos se cumplieron las expectativas, pero en otros se han renegociado los contratos, a favor del concesionario y en desventaja para el gobierno.
- No siempre se cumplen los plazos de construcción, y los presupuestos originales terminan siendo menores a los originales. Por otra parte, las APP se han utilizado para evadir controles presupuestarios y anticipar gastos gubernamentales, aprovechando la debilidad de los procesos contables para registrar las operaciones.

No obstante, las críticas hacia las APP, la evidencia no garantiza que con la provisión pública de infraestructura u otros proyectos de inversión se lograrían mejores resultados (Engel, Fischer y Galetovic, 2014). La práctica y evidencia internacional recomienda el uso de APP sobre otras opciones cuando existe un marco jurídico que garantiza los derechos de propiedad (las ganancias obtenidas no serán objeto de expropiación), cuando es posible definir, medir y fiscalizar estándares de calidad y cuando los usuarios pueden observar la calidad del servicio y

presionar por una mejor calidad de este. Contrariamente, la provisión pública es el esquema preferido cuando la calidad del producto no es contratable. Existe consenso de que los estándares de calidad se pueden verificar con carreteras y puertos, donde existen estándares objetivos que se pueden traducir a metas mensurables. Esto puede ser más difícil cuando los proyectos son complejos y las metas no son cuantificables de manera unívoca, como en el caso de salud, educación, cárceles y servicios de tecnología de la información.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La pérdida de dinamismo que ha experimentado la producción nacional, convertida en una contracción a raíz de la pandemia por el Covid-19, coloca a la economía ante un reto aun mayor para reactivar y poner en la ruta del crecimiento el aparato productivo nacional. Ante este escenario, el estudio encuentra que:

- La economía no se encuentra bien posicionada para enfrentar crisis causada por la pandemia y sus secuelas.
- Las tasas de inversión han sido históricamente bajas e insuficientes para alcanzar el máximo producto potencial al que se aspira llegar.
- El país ha sido incapaz de financiar la inversión requerida con ahorro nacional, aumentando así su dependencia en el ahorro externo.
- No se cuenta con una gestión pública **por resultados** que permita medir la productividad y el uso eficiente de los escasos recursos.

De persistir las condiciones descritas será más difícil que el país pueda encaminarse hacia una ruta de crecimiento vigoroso y sostenido. Surgen por tanto tres grandes desafíos, sin que sean los únicos que deban abordarse:

- Redoblar esfuerzos para incrementar la formación bruta de capital fijo y su productividad.
- Mejorar la eficiencia del sistema financiero en la movilización del ahorro nacional.
- Adoptar una cultura de gestión pública por resultados.

Al respecto es recomendable:

- Mejorar la posición de las finanzas públicas a efecto de generar algún excedente que pueda

destinarse al financiamiento de la inversión pública, prioritariamente hacia actividades que generen puestos de trabajo y efectos multiplicadores al interior de la economía.

- Crear los incentivos necesarios para estimular la inversión privada, incluyendo de manera prioritaria la reducción de trámites y costos de transacción en el mercado, en un entorno macroeconómico que genere confianza y certidumbre en las decisiones de consumo, producción, inversión y ahorro.
- Seguir profundizando las reformas pendientes en el sistema financiero, con acciones concretas que contribuyan a reducir las distorsiones que afectan la competencia y el costo de la intermediación financiera.
- Retomar de una manera decisiva y consistente una gestión por resultados en el diseño, ejecución y evaluación de proyectos de inversión. Costa Rica se encuentra dentro del no envidiable grupo de países con lenta ejecución de proyectos en el contexto de América Latina y el Caribe. Temas relacionados con la planificación de los proyectos, elaboración de presupuestos por resultados, utilización de indicadores de seguimiento y evaluación ex ante y ex post de proyectos destacan como aspectos prioritarios.
- Considerar la viabilidad de financiar y ejecutar proyectos de inversión bajo el esquema de Asociaciones Público-Privadas, ante las restricciones presupuestarias vigentes y el alto nivel de endeudamiento público.

Finalmente, cabe indicar que el estudio no explora los componentes del ahorro externo (prestamos de organismos financieros multilaterales, flujos de inversión extranjera directa, líneas de crédito de bancos internacionales, colocación de títulos de gobierno, reinversión de utilidades de empresas multinacionales), su naturaleza e implicaciones, de manera que se pueda determinar la posición neta de financiamiento externo y el grado de riesgo al que se expone la economía, frente a los desafíos que conlleva el Covid-19. Por su importancia para la formulación y ejecución de la política pública el tema merece ser tratado en una agenda de futuras investigaciones.

BIBLIOGRAFÍA

- (BID) Banco Interamericano de Desarrollo (2015). *Construyendo Gobiernos Efectivos*. Washington, D.C.
- (BID) Banco Interamericano de Desarrollo (2016). *Desarrollo de las Américas. Ahorrar para Desarrollarse*. Washington, D.C.
- (BID) Banco Interamericano de Desarrollo (2020). *Políticas para controlar la pandemia*. Washington, D.C.
- Commission on Growth and Development (2020). *The Growth Report. Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development*.
- Delgado, F. (2016). *El sistema financiero costarricense en los últimos 25 años: el sistema bancario*. Academia de Centroamérica, San José, Costa Rica. Monografía VII.
- Engel, E.; Ronald, F. y Galetovic, A. (2014). *Economía de las asociaciones público-privadas*. Fondo de Cultura Económica. México, D.F.
- Feldstein, M. y Horioka, C. (1980). Domestic Saving and International Capital Flows. *Economic Journal*, 90 (358): 314-29.
- Ivankovich, G. (2009). *Testing Competition in the Costa Rican Banking System: An Empirical Application of Panzar-Rose and Bresnahan-Lau Models*. Mimeo.
- Loría, M. (2013). *El sistema financiero costarricense en los últimos 25 años: estructura y desempeño*. Academia de Centroamérica, San José, Costa Rica. Monografía I.
- Serebrisky, T. (2015). *La inversión y el ahorro en América Latina y el Caribe. ¿Cómo se relacionan?* Washington, D.C.
- World Bank Group. (2020). *Global Waves of Debt. Causes and consequences*. Washington, D.C.



UNIVERSALIZACIÓN DE LAS PENSIONES POR VEJEZ EN COSTA RICA

Pablo Sauma Fiatt

RESUMEN

En diciembre de 2018, 332.194 personas adultas mayores (65 años y más) contaban con una pensión por vejez, contributiva o no contributiva, para una cobertura efectiva de entre el 59% y el 79% de la población de esa edad –el resultado depende de la proyección de población que se utilice–. En cualquiera de los dos casos, el país enfrenta el reto de lograr la cobertura universal de este tipo de pensiones.

Se propone otorgar una pensión no contributiva, con cargo al presupuesto nacional, a toda la población adulta mayor que no perciba una pensión por vejez, ya sea contributiva o no contributiva. Se realizó una estimación preliminar del costo total de esa propuesta, considerando el monto de la pensión mensual que brinda el Régimen no Contributivo de Pensiones administrado por la Caja Costarricense de Seguro Social.

Utilizando como referencia el PIB del año 2019, el resultado de esa estimación representa entre un 0,30% y un 0,78% del mismo, magnitudes razonables para el país, pero sujetas a limitaciones impuestas por la situación fiscal.

Palabras claves: Pensiones vejez; Protección social; Costa Rica; Política social.

ABSTRACT

In December 2018, 332.194 older adults (65 years and over) received a contributory or non-contributory elderly pension, for an effective coverage of between 59% and 79% of the population of that age –the result depends on the population projection used. In either case, the country faces the challenge of achieving universal coverage for this type of pension.

The proposal is to grant a non-contributory pension, funded by a national budget, to the entire older adult population that does not receive an elderly pension, whether that is contributory or non-contributory. A preliminary estimate of the total cost of this proposal was made, considering the amount of the monthly pension provided by the Non-Contributory Pension Regime administered by the Costa Rican Social Security Fund.

Using the GDP of the year 2019 as a reference, the result of this estimate represents between 0.30% and 0.78% of it, reasonable figures for the country, but subject to limitations imposed by the fiscal situation.

Key words: Old age pensions; Social protection; Costa Rica; Social policy.

El autor es Economista especialista en Política Social y Mercado de Trabajo e Investigador Asociado de LEAD University, Se desempeñó como Profesor de la Escuela de Economía e Investigador del Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, ambos de la Universidad de Costa Rica. Consultor para diferentes instituciones nacionales y organismos internacionales, con múltiples publicaciones en sus áreas de especialidad.

INTRODUCCIÓN

La protección social gira en torno a tres aspectos fundamentales: brindar a la población garantías básicas de bienestar; aseguramiento frente a riesgos derivados del contexto o del ciclo de vida; y mitigación o reparación de daños sociales derivados de la materialización de problemas o riesgos sociales (Cecchini, 2019). Con una amplia diversidad entre países, los sistemas de protección social incorporan, principalmente, programas de protección a la infancia, de protección a los trabajadores –maternidad, desempleo, accidentes laborales, enfermedades profesionales–, protección a las personas con discapacidad, protección a las personas mayores de edad (vejez), y protección de la salud. La cobertura universal es uno de los principales retos que enfrentan los sistemas de protección social.

En el caso específico de las pensiones por vejez, según el “Informe Mundial de Protección Social 2017/2019” de la OIT (2017), hacia la mitad de la segunda década del siglo actual, a nivel mundial, un 67,9% de las personas que superaban la edad legal de jubilación establecida para cada país, percibían una pensión de este tipo, ya fuera contributiva o no contributiva. En Costa Rica, según ese mismo Informe, en el año 2015 la cobertura efectiva de las pensiones por vejez a la población de 65 años y más (que corresponde a la edad legal de jubilación utilizada para el país), fue de 68,8%, cifra que incluye los regímenes contributivos y no contributivos, pero no se especifica la cobertura de cada uno. En todo caso, se trata de un resultado prácticamente igual al promedio mundial, que coloca al país con una cobertura “media” en el contexto internacional.

Para ampliar la cobertura de las pensiones por vejez, los países pueden recurrir al fortalecimiento de los regímenes contributivos, de los no contributivos o de ambos. En el caso costarricense, como se verá más adelante, hay limitaciones para avanzar significativamente en lo contributivo, por lo que se debe dar especial importancia a lo no contributivo.

La propuesta concreta que aquí se considera consiste, en términos generales, en otorgar una pensión no

contributiva, con cargo al presupuesto nacional, a toda la población adulta mayor que no perciba una pensión contributiva o no contributiva. En ese marco, el objetivo del presente consiste en realizar una estimación preliminar del costo que tendría una pensión de ese tipo, así como destacar algunos aspectos relevantes para su implementación.

El artículo se divide en cinco secciones. En la primera de ellas se incluye una breve descripción del sistema nacional de pensiones; y en la segunda una estimación de la población adulta mayor pensionada realizada a partir de registros administrativos. En la siguiente sección, tercera, se presentan algunas características de la población adulta mayor pensionada y no pensionada, incluyendo la situación de pobreza. En la cuarta se estima el costo de la propuesta para universalizar las pensiones por vejez; y en la quinta se realizan algunas consideraciones finales.

CONFORMACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE PENSIONES¹

Este sistema está conformado por cuatro “pilares” de protección, tres de ellos contributivos y uno no contributivo. Los tres contributivos se denominan: básico, complementario obligatorio y complementario voluntario. Para efectos del presente, los pilares relevantes son el básico contributivo y el no contributivo.

Pilar básico contributivo

Los regímenes de este pilar se financian con contribuciones tripartitas (trabajadores, patronos y Estado), están dirigidos principalmente a la población ocupada asalariada –pues solamente el primero de los que se enumeran a continuación incluye también a trabajadores independientes– y los regímenes que lo conforman siguen un esquema de beneficio definido.²

Lo constituyen los siguientes regímenes:

1. Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM), administrado por la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS); en adelante RIVM-CCSS.

¹ Esta sección fue elaborada a partir de Sauma (2013).

² Los regímenes de pensiones de beneficios definidos establecen de antemano el tipo y el monto de los beneficios que recibirán los afiliados según cumplan determinadas condiciones de elegibilidad (tasas de reemplazo, edades de retiro, número mínimo de cotizaciones, etc.). Operan a través de un sistema de capitalización colectiva o reparto, en el cual el fondo de pensiones es propiedad colectiva de todos los afiliados. Dichos beneficios constituyen una ‘promesa’ que el régimen debe garantizar cuando se consolidan los derechos –y cuando se agotan los fondos, el Estado debería asumir el déficit de los mismos–. En principio estudios actuariales deberían determinar la relación entre aportes y beneficios, sin embargo, para la mayoría de los regímenes costarricenses no se realizaron los estudios, y los beneficios fueron fijados libremente por los legisladores.

2. Régimen de Capitalización Colectiva del Magisterio Nacional, administrado por la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional (JUPEMA); en adelante RCC-Magisterio Nacional.
3. Régimen de Jubilaciones y Pensiones del Poder Judicial, a cargo de esa entidad; en adelante RJP-Poder Judicial.
4. Régimen de Pensiones y Jubilaciones del Cuerpo de Bomberos, administrado por el Instituto Nacional de Seguros (INS); en adelante RBomberos.
5. Régimen Transitorio de Reparto del Magisterio Nacional con cargo al Presupuesto Nacional gestionado por JUPEMA; en adelante RTR-Magisterio Nacional.
6. Otros regímenes contributivos cargo al Presupuesto Nacional administrados por la Dirección Nacional de Pensiones (DNP), específicamente: Hacienda (que incluye Diputados); Obras Públicas y Transportes; empleados de Comunicaciones; empleados de Ferrocarriles; Músicos de Bandas Militares; Registro Nacional y los pensionados por la Ley Marco; en adelante ORC-DNP.

Aspectos relevantes sobre estos regímenes son los siguientes. En primer lugar, que el 15 de julio de 1992 se promulgó la Ley N° 7302 del Régimen General de Pensiones con cargo al Presupuesto Nacional, conocida como “Ley Marco de Pensiones” o simplemente “Ley Marco”. Además de los aspectos regulatorios sobre los regímenes de pensiones con cargo al presupuesto público, esta ley estableció (en su artículo 38), que a partir de su vigencia todas las personas que se incorporaran a trabajar por primera vez en el Poder Ejecutivo y en el Poder Legislativo, en el Tribunal Supremo de Elecciones, en las municipalidades, en las instituciones autónomas, en las demás instituciones descentralizadas y en las sociedades anónimas propiedad del Estado, solamente podrían pensionarse o jubilarse mediante el RIVM-CCSS, exceptuando de esta disposición a los funcionarios que ingresaran a laborar en el Magisterio Nacional y en el Poder Judicial, quienes quedan protegidos por

su respectivo régimen (RCC-Magisterio Nacional y RJP-Poder Judicial).³

Por la aplicación de la Ley Marco, el RBomberos pasó a ser “cerrado”, pues los bomberos contratados a partir de su entrada en vigor (15 de julio de 1992) son cubiertos por el RIVM-CCSS.

Esa misma Ley creó el RCC-Magisterio Nacional para todos los trabajadores de la educación que empezaron a laborar por primera vez en una fecha posterior al 14 de julio de 1992. El régimen magisterial vigente a ese momento pasó entonces a ser un régimen cerrado y transitorio –pues se extingue cuando finalicen los beneficios del último de sus afiliados–, se le denomina RTR-Magisterio Nacional, e incluye a todos los pensionados y cotizantes activos que empezaron a laborar en el Magisterio Nacional antes del 15 de julio de 1992, cuyas pensiones se regulan por lo dispuesto en las leyes N° 2248 de 1958, N° 7268 de 1991 o N° 7531 de 1995 (y las modificaciones a todas ellas).

Es importante destacar que el RTR-Magisterio Nacional, si bien es gestionado por JUPEMA, opera con cargo al Presupuesto Nacional, pues nunca se constituyó el fondo propio requerido por este tipo de regímenes, sino que el gobierno hizo las retenciones de las cotizaciones y se hizo cargo del pago de las pensiones.

En 1996, una reforma a la Ley Marco (mediante Ley N° 7605) derogó el Régimen de Pensiones de los Diputados, y los incorporó al RIVM-CCSS.

Escapa al objetivo del presente artículo realizar un análisis detallado de cada uno de los regímenes en el pilar, pero sí es relevante destacar que por la vía contributiva, solamente hay tres regímenes abiertos a nuevas afiliaciones: el RIVM-CCSS, el RCC-Magisterio y el RJP-Poder Judicial, porque todos los demás regímenes están cerrados a nuevos afiliados y se encuentran en proceso de extinción, pues los actualmente activos seguirán cotizando hasta que obtengan su pensión, y el régimen se extinguirá cuando fallezca el último pensionado.

Pilar no contributivo

Este pilar tiene dos componentes principales: el Régimen no Contributivo de Pensiones administrado por la CCSS (en adelante, RNC-CCSS) y varios regímenes no contributivos administrados por la

³ Estrictamente se debe agregar los Presidentes de la República, quienes una vez que concluyan su período de gobierno, gozan de una pensión de un régimen no contributivo específico, que se indica más adelante.

Dirección Nacional de Pensiones (DNP), con cargo al presupuesto nacional.

El RNC-CCSS fue creado en 1974 y tiene carácter asistencial, pues beneficia a población en situación de pobreza y que no tiene acceso a beneficios de regímenes contributivos de pensiones. Como se ha indicado, es administrado por la CCSS y se nutre con recursos del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), de la Junta de Protección Social (JPS), así como transferencias directas del Ministerio de Hacienda.

El régimen no cubre solamente a población adulta mayor (65 años o más) en situación de pobreza y que no tiene acceso a una pensión contributiva, sino que también beneficia a personas de menor edad en situación de pobreza con invalidez, personas viudas en desamparo, huérfanos, e indigentes. Además, en caso de muerte del titular de la pensión, la misma la pueden recibir los supervivientes.⁴

En el caso de los Regímenes no contributivos administrados por la DNP, con cargo al presupuesto nacional, se trata de regímenes creados para atender grupos o situaciones específicas, y son los siguientes:

1. Beneméritos (Ley N° 3825 de 1966)
2. De Derecho Guardia Civil (Ley N° 1988 de 1955)
3. Pensiones de Gracia, Ley General de Pensiones (Ley N° 14 de 1935)
4. Premios Magón (Ley N° 6984 de 1985)
5. Expresidentes (Ley N° 313 de 1939)
6. Guerra Excombatientes (Ley N° 1922 de 1955)
7. Prejubilados del Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico –INCOP– (Ley N° 8461 de 2008)
8. Prejubilados del Instituto Costarricense de Ferrocarriles –INCOFER– (Ley N° 8950 de 2011)

A diferencia del RNC-CCSS, los regímenes no contributivos administrados por la DNP tienen un número reducido de beneficiarios, como se verá a continuación.

ESTIMACIÓN DE LA POBLACIÓN ADULTA MAYOR PENSIONADA

Para el logro del objetivo del presente escrito, es de suma importancia dimensionar adecuadamente la cobertura actual de los regímenes de pensiones en la población de 65 años y más. Vale destacar que esta edad corresponde con la utilizada en el país para diferenciar a la ‘población adulta mayor’, y corresponde también con la edad de referencia de los dos regímenes que más pensionados por vejez aportan al país.⁵ Además coincide con la ‘edad legal de jubilación’ utilizada en OIT (2017) para el caso costarricense.

En el cuadro 1 se presenta el detalle del número de pensionados de los regímenes de pensiones contributivos (pilar básico) y no contributivos del país a diciembre del 2018, diferenciando por grupos de edad. La información proviene de registros administrativos, e incluye todos los pensionados de cada régimen: en el caso de los contributivos, además de los pensionados por vejez, incluye los pensionados por invalidez y los pensionados por sobrevivencia –personas viudas y otros dependientes–; y en el caso del RNC-CCSS tanto a los pensionados por vejez, como a inválidos, personas viudas mayores de 50 y menores de 65 años, madres solas con hijos menores o inválidos, hijos, dependientes, huérfanos e indigentes. Vale destacar que para efectos del presente, las pensiones de vejez se definen por la edad de quien las percibe.

Como se aprecia en ese cuadro, en diciembre del 2018 había un total de 454.566 personas que disfrutaban de una pensión contributiva o no contributiva, de los cuales 122.373 tenían 64 años o menos (26,9%) y 332.194 tenían 65 años o más (73,1%). Es decir, prácticamente tres de cada cuatro pensionados de los regímenes considerados son adultos mayores.

Del total de adultos mayores pensionados, 241.728 lo son por los regímenes básicos contributivos (72,8%), mientras que 90.466 por los no contributivos (27,2%). En este caso, prácticamente tres de cada cuatro adultos mayores pensionados lo son por regímenes contributivos, y uno de cada cuatro por no contributivos.

⁴ La CCSS ejecuta también las pensiones que la Ley N° 8769 otorga a personas que sufren parálisis cerebral profunda, autismo, mielomeningocele o cualquier otra enfermedad ocurrida en la primera infancia con manifestaciones neurológicas equiparables en severidad. Sin embargo, la naturaleza, otorgamiento y monto es diferente a las anteriores, motivo por el cual no son aquí consideradas.

⁵ Para el régimen contributivo más grande el país, el RIVM-CCSS, la legislación vigente en este momento establece que “tiene derecho a pensión por vejez el asegurado que alcance los 65 años de edad, siempre que haya contribuido a este Seguro con al menos 300 (trescientas) cuotas”. En el caso de los regímenes no contributivos, el más grande de ellos (RNC-CCSS) también establece que las pensiones por vejez se otorgan a la población de 65 años o más (en situación de pobreza y que no tienen acceso a una pensión contributiva).

CUADRO 1. PENSIONADOS DE LOS RÉGIMENES DE PENSIONES CONTRIBUTIVOS (PILAR BÁSICO) Y NO CONTRIBUTIVOS, DICIEMBRE 2018

Régimen	Total	64 años o menos	65 años y más
Total pensionados	454.566	122.373	332.194
Contributivos^{1/}	335.022	93.295	241.728
IVM CCSS	272.320	72.668	199.652
RCC Magisterio Nacional	1.752	1.189	563
RJP Poder Judicial	4.009	2.320	1.689
RBomberos	221	115	106
RTR Magisterio Nacional ^{2/}	42.992	14.672	28.321
Otros contributivos DNP ^{2/}	13.728	2.331	11.397
Comunicaciones	1.241	248	993
Ferrocarriles	135	17	118
Hacienda	6.534	475	6.059
Músicos	88	12	76
Obras Públicas	2.248	205	2.043
Registro Nacional	236	31	205
Régimen General ^{3/}	3.246	1.343	1.903
No contributivos	119.544	29.078	90.466
RNC CCSS ^{4/}	115.436	28.797	86.639
Reg. no contrib. DNP ^{5/}	4.108	281	3.827
Beneméritos	2	0	2
Expresidentes	11	3	8
Gracia	1.658	170	1.488
Guardia Civil	56	17	39
Guerra	2.378	91	2.287
Premios Magón	3	0	3

1/ Incluye los pensionados por vejez, así como los pensionados por invalidez y por sobrevivencia –personas viudas y otros dependientes–.

2/ Este Régimen es gestionado por JUPEMA, pero forma parte de los regímenes con cargo al presupuesto nacional que administra la DNP.

3/ Ley Marco.

4/ Incluye a los pensionados por vejez y por los demás riesgos, pero no incluye los pensionados por Ley N° 8769.

5/ No incluye las Prejubilaciones de INCOP e INCOFER.

Fuente: las cifras de IVM-CCSS y RNC-CCSS fueron obtenidas de las Planillas del Sistema Integrado de Pensiones; las de RCC-Magisterio y RTR-Magisterio de JUPEMA (2018a y 2018b) y estimación propia; las de RJP-Poder Judicial con cifras de la SUPEN, el Estudio Actuarial 2019 y estimación propia; RBomberos con cifras de la SUPEN, la Valuación Actuarial 2018 y estimación propia; y las de los regímenes contributivos y no contributivos a cargo de la DNP con información de la propia DNP.

Llama especialmente la atención la importancia relativa de los regímenes de la CCSS. En el caso contributivo el RIVM-CCSS aporta el 81,3% del total de pensionados (82,6% de los pensionados contributivos

de 65 años y más), mientras que en el caso no contributivo un 96,6% del total de pensionados (un 95,7% de los pensionados no contributivos de 65 años y más).

El segundo régimen en importancia en cuanto al aporte de pensionados es el RTR-Magisterio, con un total de 42.992 pensionados, la mayoría de ellos de 65 años y más; sin embargo, como se recordará, este régimen está cerrado a nuevos afiliados.

Resulta importante ahora conocer el porcentaje de la población de 65 años y más que en diciembre de 2018 contaba con una pensión contributiva o no contributiva. El numerador para la estimación es conocido (332.194 personas), pero hay un problema con el denominador –la población total de 65 años y más–, pues hay dos estimaciones de esta población que pueden ser utilizadas.

La primera fuente son las estimaciones y proyecciones de población del Instituto Nacional de Estadística y Censos y el Centro Centroamericano de Población de la Universidad de Costa Rica (INEC y CCP, 2013), que arrojan un total de población de 65 años y más de 409.258 personas en 2018 y 430.288 en 2019. Dado que esas estimaciones son para la mitad de cada año, el promedio entre ambas cifras aproxima mejor la situación a diciembre 2018, esto es, 419.773 personas adultas mayores. En este caso, el resultado es que, en diciembre del 2018, un 79,1% de la población adulta mayor del país disfrutaba de una pensión: 57,6% contributiva y 21,6% no contributiva.

La segunda estimación de población es la que se desprende de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) realizada por el INEC en julio de cada año. Para los años 2018 y 2019 esta encuesta estimó 546.186 y 571.030 personas de 65 años y más respectivamente. Dado que se trata de estimaciones a julio de cada año, nuevamente el promedio entre ambas estimaciones aproximaría mejor la situación a diciembre 2018. El resultado es 558.608 personas de edad, es decir, 138.835 personas más que la estimación anterior. En este caso, los 332.194 pensionados de 65 años y más según los registros administrativos representan un 59,5% de la población total de esa edad: un 43,3% los contributivos y un 16,2% los no contributivos.

Esos resultados muestran diferentes situaciones respecto a la estimación de la OIT (2017) para el 2015 citada en la introducción del presente. La utilización de las proyecciones de población de INEC y CCP (2013) reflejan

una mejoría en la cobertura entre 2015 y 2018 (al pasar de 68,8% a 79,1%), mientras que en el caso de las estimaciones de población de las ENAHO habría un retroceso (de 68,8% a 59,5%). Sin embargo, un análisis más detallado del informe de la OIT permite concluir que lo más probable es que ese organismo haya utilizado para sus cálculos las proyecciones de población de INEC y CCP (2013), pero no hay certeza de que hayan incluido información de los pensionados de todos los regímenes.

En todo caso, para efectos del presente lo relevante es la magnitud de la población adulta mayor que aún no cuenta con una pensión, motivo por el cual se realizarán dos estimaciones: una mínima a partir de las proyecciones de población del INEC y el CCP (2013), y una máxima a partir de las estimaciones de las encuestas de hogares (INEC).

ALGUNAS CARACTERÍSTICAS DE LA POBLACIÓN ADULTA MAYOR PENSIONADA Y NO PENSIONADA

En esta sección se analizan algunas características relevantes de la población adulta mayor del país. Se utiliza la Encuesta Nacional de Hogares del 2019 (ENAHO 2019), que captó información a julio de ese año.

En el cuadro 2 se muestra el número de pensionados identificados por la encuesta, clasificados por grupo de edad y régimen. El total de pensionados según esa encuesta era de 508.374, cifra bastante superior a la que se desprende de los registros administrativos (454.566 pensionados, cuadro 1).⁶ Estas diferencias se presentan tanto por grupos de edad como por regímenes, en la mayoría de los casos con cifras mayores según la encuesta que los registros administrativos. La única excepción es “otros regímenes contributivos”, en que la estimación de la encuesta es inferior a la de los registros administrativos (47.978 y 62.702 pensionados respectivamente).

Como se espera en estos casos, las cifras de la encuesta no coinciden plenamente con las obtenidas de registros administrativos, pero ello no les resta validez, pues lo importante aquí es la consistencia interna de la información captada por la ENAHO 2019, que permite realizar un amplio análisis en torno a las pensiones.

CUADRO 2. PENSIONADOS DE LOS RÉGIMENES DE PENSIONES CONTRIBUTIVOS (PILAR BÁSICO) Y NO CONTRIBUTIVOS* SEGÚN LA ENAHO, JULIO 2019

Régimen	total	de 64 años o menos	de 65 años y más
Total	508.374	133.884	374.490
RNC-CCS	137.897	32.646	105.251
IVM-CCSS	322.499	86.577	235.922
Otros contributivos	47.978	14.661	33.317

* No se identificaron pensionados de regímenes no contributivos de la DNP.
Fuente: elaboración propia con información de la ENAHO 2019 (INEC)

Según esa encuesta, en julio de 2019 había en el país 571.030 personas de 65 años y más, las cuales representaban un 11,3% de la población total (5.059.730 personas). Esa población conformaba un total de 1.600.797 hogares (cuadro 3), de los cuales 433.427 contaban con una persona adulta mayor entre sus miembros (27,1%), cifra esta última concordante con el proceso de envejecimiento de la población.

La gran mayoría de los hogares cuenta con un solo miembro de 65 años y más, aunque 127.339 hogares cuentan con dos y poco más de 5.000 hogares con tres (cuadro 3). Como resultado, el promedio de PAM en los hogares que cuentan con ellos es de 1,3, y 0,4 en el total de hogares.

CUADRO 3. ALGUNAS CARACTERÍSTICAS DE LOS HOGARES CON PERSONAS ADULTAS MAYORES DE 65 AÑOS Y MÁS (PAM) Y SIN ELLAS, 2019

Características	Total hogares	Hogares con PAM	Hogares sin PAM
Total de hogares	1.600.797	433.427	1.167.370
distribución relativa	100,0	27,1	72,9
Hogares según número de PAM			
ninguno	1.167.370	0	1.167.370
1	300.956	300.956	0
2	127.339	127.339	0
3	5.132	5.132	0
Tamaño promedio de los hogares (personas)	3,2	2,8	3,3
Promedio de PAM por hogar	0,4	1,3	0,0

Fuente: Elaboración propia con información de la ENAHO 2019 (INEC)

⁶ Vale destacar que entre diciembre 2018 y julio 2019 no se dio ningún cambio significativo en la dinámica del sistema de pensiones que incida en esa diferencia.

Vale destacar también que los hogares sin PAM son más numerosos que los que sí los incluyen entre sus miembros: 3,3 y 2,8 miembros respectivamente (cuadro 3).

De los 433.427 hogares con PAM, 374.490 (86,4%) cuentan con al menos un PAM pensionado: 278.130 hogares con uno; 93.600 hogares con dos y 2.760 con 3 adultos mayores pensionados.

Por su parte, según la misma encuesta, la cobertura de las pensiones por vejez entre la población de 65 años y más es de 65,6%,⁷ mientras que un 34,3% de esa población (esto es prácticamente uno de cada tres) no cuentan con pensión (cuadro 4).

Del total de adultos mayores, un 41,3% se encuentran pensionados por el IVM-CCSS, un 5,8% por otros regímenes contributivos, y un 18,4% por el RNC-CCSS (cuadro 4).

En el cuadro 4 se presenta también la situación de pobreza por insuficiencia de ingresos de la población adulta mayor pensionada y no pensionada. Antes de pasar al análisis de los resultados, conviene resaltar dos aspectos. En primer lugar, que la situación de pobreza se define para el hogar en su conjunto y no para cada

persona independientemente (excepto que viva sola); y en segundo lugar, que el ingreso familiar que se utiliza para la identificación de la situación de pobreza, incluye el ingreso proveniente de la pensión propiamente (además de otros ingresos, si los hay).

Otro aspecto relevante es que se utiliza una categoría de “hogares en vulnerabilidad”, que incluye a los hogares con ingreso per cápita superior a la línea de pobreza, pero inferior a 1,4 veces la misma, por lo que se trata de hogares que, ante cambios de cierta magnitud en la situación económica, pueden caer en la pobreza (como, por ejemplo, la pérdida del empleo de algún miembro del hogar).

Como se aprecia en el cuadro 4, prácticamente uno de cada cuatro PAM (22,9%) forman parte de hogares en situación de pobreza (5,2% en pobreza extrema), y un 15,2% de hogares en vulnerabilidad, para un 38,1% en ambas situaciones.

Cuando se compara la situación relativa de los PAM pensionados y los no pensionados, se observa que la incidencia de la pobreza total, pero especialmente la pobreza extrema, es bastante mayor entre los no

CUADRO 4. POBLACIÓN DE 65 AÑOS Y MÁS TOTAL Y PENSIONADA, POR SITUACIÓN DE POBREZA DEL HOGAR^{1/}, SEGÚN LA ENAHO 2019

Situación de pobreza ^{1/}	Total PAM	PAM pensionados				PAM no pensionados
		Total	IVM-CCSS	Otros reg. contributivos	RNC-CCSS	
Total (personas)	571.030	374.490	235.922	33.317	105.251	196.540
distrib. relativa	100,0	65,6	41,3	5,8	18,4	34,4
Pobres	130.793	76.934	36.747	1.116	39.071	53.859
extremos	29.445	11.088	4.141	0	6.947	18.357
no extremos	101.348	65.846	32.606	1.116	32.124	35.502
Vulnerables^{2/}	86.748	67.026	34.948	1.486	30.592	19.722
No pobres ni vulne.	353.489	230.530	164.227	30.715	35.588	122.959
% en pobreza	22,9	20,5	15,6	3,3	37,1	27,4
% en pob. ext.	5,2	3,0	1,8	0,0	6,6	9,3
% vulnerables ^{2/}	15,2	17,9	14,8	4,5	29,1	10,0
% pobres o vulnerab.	38,1	38,4	30,4	7,8	66,2	37,4
% no pobre ni vulne.	61,9	61,6	69,6	92,2	33,8	62,6

1/ Se consideran pobres aquellos hogares cuyo ingreso total neto per cápita es igual o inferior a la línea de pobreza respectiva (de pobreza extrema o de pobreza total).
2/ Se consideran vulnerables aquellos hogares cuyo ingreso total neto per cápita es superior a la línea de pobreza total, pero igual o inferior a 1,4 veces la misma.

Fuente: elaboración propia con información de la ENAHO 2019 (INEC)

⁷ Obviamente este resultado difiere del presentado en la sección anterior, pues aquí se comparan la población y pensionados de 65 años y más en ambos casos según la ENAHO 2019, mientras que en la sección anterior se comparaban los pensionados de 65 años y más según los registros administrativos, con la población de 65 años y más según las encuestas de hogares.

pensionados que entre los pensionados (27,4% respecto a 20,5% en el caso de la pobreza total, y 9,3% y 3% respectivamente en el caso de la pobreza extrema –cuadro 4–). Sin embargo, la situación es diferente en el caso de la vulnerabilidad, que es mayor entre los PAM pensionados (17,9%) respecto a los no pensionados (10%).

Ese resultado es razonable, y se explica principalmente por el impacto de las pensiones del RNC-CCSS. Estas pensiones, por un monto de 82.000 colones mensuales, permiten a los hogares en pobreza extrema que las perciben, superar la línea de pobreza extrema y pasar a una situación de pobreza no extrema o de vulnerabilidad, dependiendo principalmente del número de miembros del hogar (en menor sea ese número, mayor es el impacto). Algo similar sucede con los beneficiarios que están en pobreza no extrema, y que la pensión los ubica en situación de vulnerabilidad. No debe extrañar entonces que dos de cada tres pensionados (66,2%) por RNC-CCSS (adultos mayores), formen parte de hogares en situación de pobreza o vulnerabilidad, con el menor porcentaje en pobreza extrema (cuadro 4).⁸

Por su parte, las PAM pensionadas del IVM-CCSS muestran una situación relativamente mejor, con apenas un 1,8% de ellos en hogares en pobreza extrema, un 15,6% en pobreza total, mientras que un 14,8% en vulnerabilidad. Esta situación se explica, en buena medida, por el hecho de que la pensión mínima de este régimen (136.865 colones mensuales), la percibe una gran parte de los pensionados (se estima que cuatro de cada diez).

Por último, las PAM pensionadas de los otros regímenes contributivos muestran una situación sumamente favorable, pues solamente un 3,3% forma parte de hogares en situación de pobreza no extrema (no hay ninguno en pobreza extrema), y un 4,5% en situación de vulnerabilidad. Es decir, que el 92,2% forma parte de hogares no pobres ni vulnerables. Esto se explica por la mayoría de estos regímenes otorgaron –y algunos todavía otorgan– beneficios por encima de las posibilidades actuariales de los regímenes.

ESTIMACIÓN DEL COSTO DE LA PROPUESTA DE UNIVERSALIZACIÓN DE LAS PENSIONES POR VEJEZ

Para ampliar la cobertura de las pensiones por vejez, los países pueden recurrir al fortalecimiento de los regímenes contributivos, de los no contributivos o de ambos. Sin embargo, en el caso costarricense, hay limitaciones para avanzar significativamente en lo contributivo, por lo que se debe dar especial importancia a lo no contributivo.

Por la vía contributiva, el reto de la ampliación de la cobertura de las pensiones de vejez recae, en un primer momento, sobre el RIVM-CCSS, el RCC-Magisterio y el RJP-Poder Judicial, porque todos los demás regímenes están cerrados a nuevas afiliaciones y se encuentran en proceso de extinción, pues los actualmente activos seguirán cotizando hasta que obtengan su pensión, y el régimen se extinguirá cuando fallezca el último pensionado.

Sin embargo, entre los regímenes contributivos, hay una gran diferencia entre el RIVM-CCSS y los otros dos. Aparte de que estos últimos son restringidos a grupos específicos de trabajadores (Magisterio Nacional y Poder Judicial), no prevén incrementos elevados en el número de nuevos afiliados. El RCC-Magisterio Nacional cuenta en la actualidad con cerca de 100.000 afiliados activos y enfrenta las importantes limitaciones del presupuesto nacional para el crecimiento de la planilla magisterial. Por su parte, el RJP-Poder Judicial es muy pequeño, con cerca de 13.000 afiliados activos, e igualmente sin perspectivas de incrementos elevados en el número de nuevos afiliados.

Entonces, el reto de la ampliación de la cobertura de las pensiones de vejez recae principalmente sobre el RIVM-CCSS, el más grande del país, con más de 1,5 millones de afiliados activos –incluyendo asalariados y trabajadores independientes–. Sin embargo, este régimen presenta problemas de cobertura, especialmente a los trabajadores independientes, a asalariados en microempresas, servicio doméstico y otros, sin que se vislumbre, al menos en el corto plazo, una solución a esa situación.

⁸ Para un mayor detalle del impacto de las pensiones del RNC-CCSS en la pobreza puede verse (Sauma y Trejos, 2014).

Por ello, se propone universalizar las pensiones por vejez en el país mediante el otorgamiento de una pensión no contributiva, con cargo al presupuesto nacional, a toda la población adulta mayor que no perciba una pensión contributiva o no contributiva.⁹

Características específicas de la propuesta son las siguientes:

1. Sería una ampliación del RNC-CCSS, administrado por la CCSS y financiado enteramente con recursos del presupuesto nacional.
2. Los beneficiarios son toda la población de 65 años y más que:
 - a. no perciban una pensión contributiva o no contributiva;
 - b. sean costarricenses;
 - c. tengan al menos cinco años de residencia permanente en el país antes de percibir el beneficio; y
 - d. no reciban una remuneración del sector público –excepto que se trate de un caso como el indicado en 3.–.
3. En el caso de las personas que coticen a un régimen contributivo pero que al cumplir 65 años no hayan adquirido el derecho a la pensión de ese régimen, percibirán la pensión no contributiva hasta que consoliden la pensión contributiva.

A continuación, se realiza la estimación preliminar del costo de la propuesta a julio 2019, utilizando las cifras presentadas en las secciones anteriores. Se trata de una aproximación de los costos de esta, en el entendido de que su implementación requerirá de estimaciones más actualizadas y proyecciones para los años de ejecución.

Población por atender

A diciembre del 2018, según los registros administrativos, 332.194 personas de 65 años o más del país contaban con una pensión (cuadro 1): 241.728 de los regímenes básicos contributivos (72,8%) y 90.466 de no contributivos (27,2%). Como se ha visto, hay dos estimaciones de población que pueden ser utilizadas para determinar la población que no cuenta con pensión.

Si la comparación se realiza con las proyecciones de población del INEC y el CCP (2013), que arrojan un total de 419.773 personas de 65 años y más, se tiene que 87.579 adultos mayores no estaban pensionados a finales de 2018. En cambio, si la comparación se realiza con las estimaciones de población de las encuestas de hogares (ENAHO), el resultado sería un total de 558.608 personas de 65 años y más de edad, de las cuales 226.414 no tendrían pensión.

Monto de la pensión

Se propone que inicialmente el monto mensual de la pensión sea igual al del RNC-CCSS, que es de 82.000 colones, vigente desde julio 2019.

El costo total anual de cada pensionado ascendería a 1.242.756 colones, pues a los 12 meses de pensión (por un total de 984.000 colones) se debe agregar el aguinaldo (82.000 colones), un 13,75% del monto de la pensión por concepto de seguro salud (135.300 colones) y gastos administrativos por 41.456 colones.

Costo total anual de las pensiones adicionales:

A partir de las cifras anteriores, es posible estimar el costo total anual de las pensiones adicionales requeridas para lograr la universalización. Se trata de pensiones del RNC-CCSS adicionales a las vigentes a diciembre 2018 exclusivamente para PAM (86.639, cuadro 1), que como se muestra en el cuadro 5 (costo actual del programa), tienen un costo total anualizado de 107.671 millones de colones, cifra que representa un 0,30% del PIB del año 2019.

El costo total anual de entregar 87.579 y 226.414 nuevas pensiones (estimaciones mínima y máxima respectivamente), sería de 108.839 y 281.377 millones de colones, cifras que representan un 0,30% y un 0,78% del PIB.

Agregando ese costo adicional al de las pensiones que ya se otorgan, el costo total del programa (únicamente para la población de 65 años y más), sería de 216.510 y 389.048 millones de colones (0,60% y 1,07% del PIB respectivamente –cuadro 5–), beneficiando a 174.218 y 313.053 personas.

⁹ Hay una amplia gama de alternativas a la aquí se utiliza. Por ejemplo, Robles Cordero (2019, 56) propone brindar una pensión básica de vejez a todos los costarricenses, financiada con impuestos generales; mientras que la CCSS pagaría una pensión adicional bajo un sistema de reparto, pero basada en cuentas nacionales, mediante el cual se vincula el esfuerzo contributivo de los trabajadores, sean estos asalariados o cuentapropistas, con el monto de la pensión recibida.

CUADRO 5. ESTIMACIÓN DEL COSTO DE BRINDAR UNA PENSIÓN NO CONTRIBUTIVA A TODA LA POBLACIÓN DE 65 AÑOS Y MÁS QUE NO PERCIBA UNA PENSIÓN CONTRIBUTIVA O NO CONTRIBUTIVA, DICIEMBRE 2018-2019		
	Estimación mínima^{1/}	Estimación máxima^{2/}
Cifras de referencia		
Monto mensual pensión no contributiva (colones)	82.000	82.000
Costo anual por pensionado (colones) ^{3/}	1.242.756	1.242.756
PIB 2019 (millones colones)	36.279.504	36.279.504
Costo actual del programa		
PAM pensionados RNC-CCSS a diciembre 2018	86.639	86.639
Costo actual anual (millones de colones)	107.671	107.671
Costo actual anual como % PIB	0,30	0,30
Costo ampliación del programa		
Total PAM no pensionados ^{4/}	87.579	226.414
Costo total anual nuevos pens. (millon. colones)	108.839	281.377
Costo total anual nuevos pens. como % PIB	0,30	0,78
Costo total del programa		
Total pensionados (actuales+nuevos)	174.218	313.053
Costo total anual en millones de colones	216.510	389.048
Costo total anual como % PIB	0,60	1,07
1/ Proyecciones de población del INEC y el CCP (2013).		
2/ Estimaciones de población de las encuestas de hogares (ENAHO) 2018 y 2019.		
3/ Pobreza y vulnerabilidad por insuficiencia de ingresos. Los porcentajes corresponden al cuadro 3.		
4/ Esta cifra se obtiene restando al total de PAM estimados por cada fuente (419.773 y 558.608) el total de PAM pensionados (332.194, cuadro 1).		
Fuente: Estimación propia		

Entonces, utilizando como referencia el PIB del año 2019, el resultado de esa estimación representa entre un 0,30% y un 0,78% del mismo, y el costo total del RNC-CCSS en lo que respecta a pensiones a personas adultas mayores exclusivamente, aumentaría del 0,30% del PIB actualmente, a un valor entre 0,60% y 1,07%. Este último costo es “razonable” en términos de su impacto

en la población adulta mayor (seguridad de ingresos en la vejez), y también respecto al gasto público social del país, que en el 2018 representó un 23,5% del PIB, de los que 2% correspondió a los programas de asistencia social, incluyendo las pensiones del RNC-CCSS.¹⁰ Sin embargo, ese costo pierde razonabilidad en el difícil momento que atraviesan las finanzas públicas del país cuando se elaboraba el presente artículo.

Ante la difícil situación fiscal, un ajuste a la propuesta consiste en realizar la implementación en dos etapas:

- i. en una primera etapa (inmediata): cubrir con pensiones no contributivas a toda la población adulta mayor (65 años y más) en situación de pobreza y vulnerabilidad por ingresos que cumpla con lo indicado;
- ii. en una segunda etapa (una vez lograda la etapa anterior y dependiendo de la disponibilidad de recursos): atender a la población no pobre ni vulnerable que cumpla con lo indicado.

Utilizando como referencia las cifras del cuadro 4, del total de 196.540 adultos mayores no pensionados, 53.859 son pobres (27,4% del total) y 19.722 son vulnerables (10,0%).

Esto significa agregar a los pensionados a diciembre de 2018, 32.788 y 84.765 nuevos pensionados (estimaciones mínima y máxima respectivamente), con un costo total anual de 40.747 y 105.343 millones de colones (0,11% y 0,29% del PIB).

El costo total de esta primera etapa, agregando ese costo adicional al de las pensiones que ya se otorgan (únicamente para la población de 65 años y más), sería de 148.419 y 213.014 millones de colones (0,41% y 0,59% del PIB), beneficiando a 119.427 y 171.404 adultos mayores respectivamente (cuadro 6).

Ambos montos son razonables y la propuesta, por lo tanto, realizable, quedando para un futuro cercano la segunda etapa.

Suficiencia de las pensiones

Un último asunto por tratar es el referente a la suficiencia de las pensiones para proporcionar seguridad de ingresos a las personas adultas mayores.

¹⁰ Estimación propia con cifras de gasto del sector público consolidado por clasificación funcional de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria. El último año con información disponible al momento de elaboración del presente fue el 2018.

CUADRO 6. ESTIMACIÓN DEL COSTO DE BRINDAR UNA PENSIÓN NO CONTRIBUTIVA A TODA LA POBLACIÓN DE 65 AÑOS Y MÁS QUE NO PERCIBA UNA PENSIÓN CONTRIBUTIVA O NO CONTRIBUTIVA EN SITUACIÓN DE POBREZA O VULNERABILIDAD, DICIEMBRE 2018-2019

	Estimación mínima ^{1/}	Estimación máxima ^{2/}
Costo actual del programa		
PAM pensionados RNC-CCSS a diciembre 2018	86.639	86.639
Costo actual anual (millones de colones)	107.671	107.671
Costo actual anual como % PIB	0,30	0,30
Costo ampliación a pobres y vulnerables^{3/}		
Total PAM no pensionados	87.579	226.414
pobres (27,4%)	24.000	62.046
vulnerables (10,0%)	8.788	22.720
Nuevos PAM atendidos (pobres+vulnerables)	32.788	84.765
Costo total anual nuevos pens. (mill. colones)	40.747	105.343
Costo total anual como % PIB	0,11	0,29
Costo total del programa		
Total pensionados (actuales+nuevos pob. y vulne.)	119.427	171.404
Costo total anual en millones de colones	148.419	213.014
Costo total anual como % PIB	0,41	0,59
1/ Proyecciones de población del INEC y el CCP (2013).		
2/ Estimaciones de población de las encuestas de hogares (ENAH0) 2018 y 2019.		
3/ Incluye el monto anual de la pensión propiamente, más el aguinaldo, el seguro médico y los gastos administrativos.		
Fuente: Estimación propia		

La Recomendación de la OIT núm. 202 sobre los pisos de protección social, de 2012, se refiere a la necesidad de “poner en práctica pisos de protección social en el marco de estrategias de extensión de la seguridad social que aseguren progresivamente niveles más elevados de seguridad social para el mayor número de personas posible”. En lo referente a las garantías básicas

de seguridad social para las personas adultas mayores, se pone énfasis en la seguridad básica del ingreso “por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional”.

En este caso, se propone establecer como mínimo la línea de pobreza total, estimada como el promedio simple de las líneas de pobreza urbana y rural, correspondientes al mes previo a su aplicación.

La pensión vigente (82.000 colones mensuales), que como se ha mencionado se comenzó a aplicar en julio de 2019, es inferior al mínimo que se obtiene de la aplicación del criterio anterior. En ese caso, las líneas de pobreza fueron 112.317 colones para la zona urbana y 86.353 colones para la zona rural, por lo que el promedio sería de 99.335 colones, es decir, un 21,1% más que el monto vigente. Si este incremento en la impresión se aplicara, el costo total de la propuesta aumentaría en un porcentaje similar.

Sin embargo, hay otro aspecto relevante que debe ser tomado en cuenta. En aras de evitar el deterioro del RIVM-CCSS por efectos de incrementos en el monto de las pensiones no contributivas, desde el 2008 la CCSS ha mantenido el criterio de que la cuantía de las pensiones no contributivas no puede ser mayor al monto de la pensión mínima contributiva dividido entre 1,5.¹¹

En julio de 2019 el monto de la pensión mínima contributiva era de 136.865 colones, por lo que al aplicar ese criterio, la pensión máxima del RNC-CCSS no podría ser superior a 91.243 colones mensuales. Este monto es 11,3% mayor que el vigente, y en caso de aplicarse, elevaría el costo total de la propuesta en un porcentaje similar.

En cualquiera de los casos, el resultado es un incremento en los costos respecto a los anteriormente estimados, aspecto que debe ser tomado en cuenta cuando se afinen los cálculos para avanzar en la implementación de la propuesta.

CONSIDERACIONES FINALES

El objetivo de este artículo es realizar una estimación preliminar del costo de una propuesta para universalizar las pensiones por vejez en el país, que consiste, en términos generales, en otorgar una pensión no

¹¹ La justificación es que a medida que el monto de la pensión no contributiva se acerque al monto de la pensión mínima contributiva, existirá un incentivo para que las personas de menores ingresos dejen de contribuir y opten por la pensión no contributiva.

contributiva, con cargo al presupuesto nacional, a toda la población adulta mayor que no perciba una pensión contributiva o no contributiva.

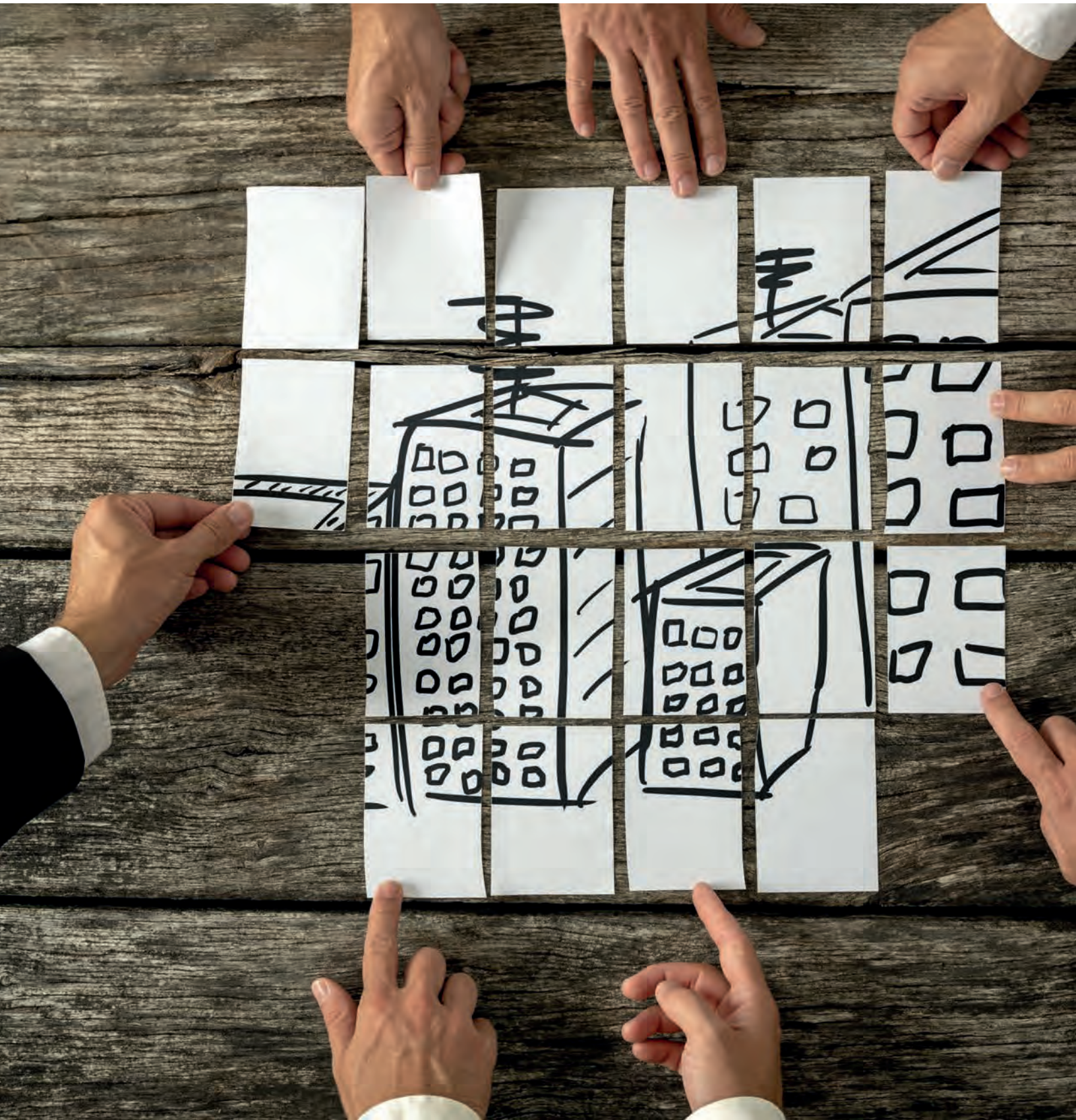
Para justificar una propuesta de este tipo, se toma en cuenta que los regímenes contributivos del país, pero especialmente el RIVM-CCSS, no están en capacidad de garantizar la universalidad de las pensiones por vejez.

Los resultados obtenidos muestran que implementar una propuesta de este tipo es posible, pues cuando se utiliza la estimación máxima de población, su costo total ronda alrededor de un 1% del PIB. No obstante, la difícil situación fiscal del país al momento de elaboración del presente trabajo impone limitaciones para llevar adelante la propuesta.

En todo caso, una alternativa que resulta más factible financieramente consiste en dividir la implementación de la propuesta en dos etapas: primero brindar la pensión a todas las personas adultas mayores en situación de pobreza o vulnerabilidad que cumplen con los requisitos, y posteriormente, en una segunda etapa, incluir a los no pobres ni vulnerables.

BIBLIOGRAFÍA

- Cecchini, S. (2019). *Protección social universal en América Latina y el Caribe*. Textos seleccionados 2006-2019. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), colección Páginas selectas de la CEPAL.
- INEC. y CCP. (2013). *Estimaciones y proyecciones de población por sexo y edad 1950-2050*. San José: Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) y Centro Centroamericano de Población de la Universidad de Costa Rica (CCP/UCR).
- JUPEMA. (2018a). *V Informe anual estadístico del Régimen Transitorio de Reparto (RTR)*. Diciembre 2018. San José: Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional (JUPEMA).
- JUPEMA. (2018b). *V Informe anual estadístico del Régimen de Capitalización Colectiva (RCC)*. Diciembre 2018. San José: Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional (JUPEMA).
- OIT. (2017). *Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019*. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo (OIT).
- Robles Cordero, E. (2019). *El sistema de pensiones en Costa Rica y sus desafíos*. San José: Academia de Centroamérica, Serie programa visión para el desarrollo N° 22.
- Sauma, P. (2013). *Situación y características del sistema de pensiones al 2012*. San José: informe de investigación realizada para el XIX Informe Estado de la Nación.
- Sauma, P. y Trejos, J.D. (2014). *Reducir la pobreza en Costa Rica es posible*. San José: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Serie Cuadernos de Desarrollo Humano N° 1-2014.



VIABILIDAD DE LAS ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS EN LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL (APPIS) EN COSTA RICA

● Guillermo Matamoros Carvajal

RESUMEN

Las Asociaciones Público-Privadas de Infraestructura Social (APPIS), constituyen un modelo de gestión de infraestructura y servicios en salud, educación, cultura, seguridad, espacios públicos y similares, concepto que va más allá de los elementos físicos y que más bien actúan como un mecanismo para unir a las personas y construir capital social, convirtiéndose en espacios donde se forman las conexiones sociales que cohesionan a los ciudadanos alrededor de una situación o necesidad común.

Las APPIS son contratos de largo plazo, donde los sectores público y privado unen esfuerzos para desarrollar una obra, equipos, sistemas, y productos o bienes complejos, haciéndose una adecuada distribución de riesgos, comprometiéndose el privado a mantener operando la obra, sistema o producto en las condiciones pactadas, y si procede prestando los servicios asociados a ellos. Producto de este negocio, el público se compromete a pagar una suma periódica (Pago Por Disponibilidad –PPD–), pagos per cápita o *fee* por servicios, al privado.

En el caso de Costa Rica, la viabilidad de las APPIS no encuentra una barrera jurídica, e incluso en la experiencia de sectores como el de salud, se ha avanzado de manera importante en la ejecución de proyectos bajo esta modalidad, con proyectos de bata blanca, verde o gris. Se cuenta con una cartera de proyectos de cierto volumen y que responden a necesidades apremiantes que enfrentan los y las ciudadanas. Por ello, se analiza la factibilidad que existe en los temas de salud y educación.

Palabras claves: Salud; Educación; Servicios; Riesgos; Bata gris, verde o blanca; Pago.

ABSTRACT

Public Private Associations of Social Infrastructure (APPIS), constitute a model of infrastructure management and services for health, education, culture, security, public spaces and the like, a concept that goes beyond the physical elements and that rather act as a mechanism to unite people and build social capital, becoming spaces where social connections are formed that unite citizens around a common situation or need.

The APPIS are long-term contracts, where public and private sectors join forces to develop projects, equipment, systems, and complex products or goods, making an adequate distribution of risks, committing the private sector to keep operating the project, system or product in the agreed conditions and, if appropriate, providing the services associated with them. As a result of this agreement, the public sector agrees to pay a periodic sum (Pay Per Availability –PPD in spanish–), per capita payments or service fee, to the private.

In the case of Costa Rica, the viability of the APPIS does not find a legal barrier, and even in the experience of sectors such as health, significant progress has been made in the execution of projects under this modality, with white coat projects, green or gray. There is a portfolio of projects of a certain volume that respond to pressing needs facing citizens. Therefore, this work presents an analysis of the feasibility of these projects in the health and education sectors.

Key words: Health; Education; Services; Risks; Gray, green or white coat; Payment.

El autor es Profesor de LEAD University, Consultor en Infraestructura y Transporte. Exgerente Senior de Deloitte Costa Rica en Infraestructura. Ex Secretario Técnico del Consejo Nacional de Concesiones.

INTRODUCCIÓN

Es común que las Asociaciones Público-Privadas (APP), dentro de las que se ubican las concesiones de obra pública, se asocien a contratos de largo plazo que se utilizan para desarrollar infraestructura de transporte: carreteras, trenes, puertos, aeropuertos y obras similares, y muy pocas veces se vincula este concepto con obras como hospitales, escuelas, colegios, infraestructura deportiva, bibliotecas, cárceles y otras.

Sin embargo, la realidad de las brechas que existen entre las necesidades de todo tipo de infraestructura y lo que logran desarrollar los gobiernos nacionales y locales, plantean el reto de buscar mecanismos alternos para responder a las demandas ciudadanas de mejores servicios públicos apoyados por una infraestructura que cumpla con las condiciones mínimas para prestar el servicio al que están destinadas.

La infraestructura social relacionada con los servicios de educación, salud, cultura, deporte, población privada de libertad y otros, también ha venido experimentando un auge en su provisión mediante la utilización de la figura de las APP, dadas las crecientes necesidades que enfrentan los ciudadanos.

En relación con el estado de la infraestructura de educación en Costa Rica, a manera de ejemplo, “En forma recurrente durante los últimos años, la Defensoría ha denunciado y recomendado invertir en infraestructura educativa, tanto en reconstrucción, como en construcción de obra nueva, dada la existencia de edificaciones antiguas o de malas condiciones, las cuales presentan deterioro tanto por falta de mantenimiento como por desastres naturales. Estas situaciones van desde paredes y pisos agrietados, deficiente ventilación e iluminación, falta de agua potable o electricidad, inaccesibilidad para estudiantes con discapacidad, carencia de espacios de convivencia adecuados, que exponen a las y los estudiantes y demás comunidad educativa a riesgos a la integridad física, limitan su desarrollo integral y a una educación de calidad.” (DHR. 2019).

Esta realidad en muchos casos se mantiene sin encontrarse una solución definitiva, ya que los mecanismos que se han venido utilizando para resolver la provisión de infraestructura educativa no necesariamente han logrado resolver el déficit existente en

esta área. Indudablemente, el reto que existe en este y otros sectores constituye una oportunidad para incursionar en nuevos mecanismos de inversión y gestión del desarrollo de obras cuya necesidad persiste hasta el día de hoy.

Más recientemente, también se ha venido generando una discusión pública en relación con la prestación de servicios de salud primaria, al utilizar la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) mecanismos de contratación que pone en manos de terceros la provisión de dichos servicios, siendo responsabilidad del proveedor no solo ofrecer medicina general y algunos servicios asistenciales, sino también aportar las instalaciones y el equipo necesario para brindar el servicio al que se han comprometido.

Los servicios propios de la infraestructura social normalmente siguen siendo prestados por el órgano o ente público que los tiene a cargo, siendo responsabilidad del privado únicamente el construir, equipar, operar y mantener la obra por el tiempo que se suscriba el contrato de asociación. No ocurre lo mismo con los servicios propios de las obras vinculadas con el transporte, donde el inversionista privado también brinda dichos servicios, cobrando, en muchos casos una tarifa, precio o canon al usuario. Por ejemplo, los peajes en el caso de las carreteras; los movimientos de carga en el caso de los puertos; tarifa por viaje al pasajero en los trenes o metros; es decir, que el usuario paga el servicio.

En materia de infraestructura social ese mecanismo no es el que generalmente se aplica, sino que se recurre a esquemas asociados a la disponibilidad del servicio y las instalaciones donde se presta, de manera que el usuario no es quien paga sino la instancia pública que hace la contratación. En resumen, existe una diferencia entre la forma de prestación de los servicios relacionados con este tipo de infraestructura y los que son prestados por la infraestructura de transporte.

En este ensayo se analizarán dos sectores relevantes para el país, como lo son el sector educativo y el sector salud, para recurrir al uso de las asociaciones público-privadas (APP) para proveer mejores servicios; haciendo primeramente un repaso de conceptos y principales características de esta figura en términos generales y de las APPIS.

APP, ¿cómo se las debe entender?

Para definir una APP¹ es posible acudir a los conceptos que utilizan las diferentes organizaciones multi-laterales y centros especializados en APP, sin embargo, lo más conveniente es basarse en las definiciones y caracterización que se hace en la legislación de cada país para este tipo de figuras en el desarrollo y gestión de la infraestructura pública.

En el caso de Costa Rica, se encuentra una definición útil en el Reglamento para los Contratos de Colaboración Público-Privada². Dicho Reglamento las denomina acuerdos de colaboración público-privada, refiriéndose al encargo que le hace la Administración a un tercero, que debe ser una persona jurídica, para desarrollar infraestructura nueva o bien modernizar infraestructura existente, bajo ciertas condiciones de participación del privado.

Una mención especial ofrece, en el caso de Costa Rica, la concesión de obra pública con servicio público, que concibe esta forma de APP como “un contrato administrativo por el cual la Administración encarga a un tercero, el cual puede ser persona pública, privada o mixta, el diseño, la planificación, el financiamiento, la construcción, conservación, ampliación o reparación de cualquier bien inmueble público, así como su explotación, prestando los servicios previstos en el contrato a cambio de contraprestaciones cobradas a los usuarios de la obra o a los beneficiarios del servicio o de contrapartidas de cualquier tipo pagadas por la Administración concedente.”³

En todo caso, ambas normativas son claras en que se refiere a un encargo que hace la administración pública

a un tercero –público, privado o mixto–, para llevar adelante en primera instancia una obra pública.

Analizadas conjuntamente, en estas regulaciones se pueden encontrar elementos que permiten establecer una serie de características de las APP que se plasman en contratos de colaboración público-privada o de concesión, que permiten delimitar de manera más completa el concepto utilizado en Costa Rica.

Un primer elemento que se encuentra en este concepto es la amplitud de áreas en las que se puede utilizar las APP como un medio para promover este tipo de colaboraciones. En primer lugar, se aplica tanto para infraestructura nueva como infraestructura existente. En segundo término, cubre obras, equipos, sistemas, y productos o bienes complejos, utilizando un concepto mucho más amplio de infraestructura, que muchas veces se ha circunscrito a obras únicamente. En contraste con este objeto tan amplio del referido Reglamento, la Ley General de Concesiones, establece limitaciones para su aplicación, a sectores como las telecomunicaciones, la electricidad y los servicios de salud. Igualmente, establece restricciones para los puertos existentes al momento de emisión de la ley, permitiéndose solo para obras nuevas.

Esa diferencia está en que estas materias tienen sus propias regulaciones⁴, excluyéndose de la obligación de recurrir a los procedimientos generales, de manera que la concesión como una forma de APP resulta aplicable en estos casos, pero sin someterse obligatoriamente a la Ley de Concesiones, siendo el más relevante para este análisis el caso del sector salud, que se retomará más adelante.

¹ Hablar de APP, concesiones, PPP, contratos de colaboración público privada u otras denominaciones, plantea algunas diferencias, pero en esencia son figuras similares, de manera que se hace un uso indistinto de estos términos en este ensayo. En ese sentido, “Algunos gobiernos describen las 'APP' en sus políticas o leyes de APP para referirse a una variedad específica de tipos de contratos. Estas definiciones pueden incorporar a todos o a algún subconjunto de los tipos de contratos descritos anteriormente. Por ejemplo, las leyes del Brasil distinguen entre proyectos con pagos de usuarios y pagos gubernamentales. Los proyectos de APP que son totalmente pagados mediante cargos a los usuarios se rigen por la 'Ley de Concesiones' en tanto que otros proyectos de APP se rigen mediante la 'Ley de APP', en consecuencia, solo estos últimos suelen denominarse 'APP'. En Francia, se hace una distinción similar cuando una 'APP' queda restringida a los contratos con pagos gubernamentales implementados bajo la 'Ley de APP', una vez más, los contratos con pagos de usuarios suelen denominarse concesiones. Al mismo tiempo, se pueden utilizar otros términos como sinónimos de APP en general o para referirse a tipos particulares de APP, ya sea en forma legal o de uso común. A veces, se emplea 'concesión' para referirse a tipos específicos de APP (como en el caso del Brasil, antes mencionado, donde una 'concesión' es una APP totalmente pagada por los usuarios), mientras que, en otros casos, se trata simplemente de un sinónimo de APP (por ejemplo, en Chile, todas las 'concesiones' se llaman APP y se implementan de acuerdo con la 'Ley de Concesiones' del país). En el Reino Unido, las APP pagadas por el Gobierno para activos nuevos se conocen como 'Iniciativa de Financiamiento Privada' o proyectos de PFI, mientras que las APP para activos existentes (como hospitales o redes ferroviarias) suelen conocerse como 'franquicias'. No es raro referirse al proceso de acordar una APP como una 'privatización', o que se denomine 'privados' a los activos resultantes, aunque en esta Guía de Referencia se hace una distinción entre una APP y una privatización, como se describe en mayor profundidad en la sección siguiente. También se puede utilizar una nomenclatura distinta para distinguir diferentes estructuras de contratos de APP. En algunos casos, las APP se describen por las funciones que se transfieren a la parte privada. Por ejemplo, un contrato de 'Diseño-Construcción-Financiamiento-Operación-Mantenimiento' o DBFOM asignaría todas esas funciones a la parte privada. Otras nomenclaturas como 'Construcción-Operación-Transferencia', en cambio, se enfocan en la titularidad legal y el control de los activos”.

² Este Reglamento para los Contratos de Colaboración Público-Privada, fue dictado por medio del Decreto Ejecutivo N° 39965-H-MP, del 15 de diciembre del 2016.

³ Ley N° 7762 y sus reformas, Ley General de Concesión de Obras Públicas con Servicios Públicos, artículo 1.

⁴ En el caso de Telecomunicaciones, el tema se regula en la Ley N° 8642, Ley General de Telecomunicaciones, del 30 de junio del 2008, artículos 11 y siguientes. En el caso de electricidad está la Ley N° 7593, Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, del 5 de setiembre de 1996.

Un segundo elemento que conviene destacar es la posibilidad de aplicarse en la construcción, ampliación, instalación, transformación o modernización de infraestructura nueva o existente, así como su mantenimiento, actualización o renovación, su explotación o su gestión. Es decir, que se trata de una opción que puede estar presente a lo largo del ciclo de vida de un proyecto. En una reforma reciente a la Ley N° 7762 por la Ley No 9701⁵, se estableció expresamente la posibilidad de dar en concesión obras existentes mediante el uso de la figura del reciclaje de activos, entendido como un “contrato administrativo por el cual la Administración encarga a un tercero, el cual puede ser persona pública, privada o mixta, la operación, el mantenimiento, la ampliación o la reparación, así como la explotación de cualquier bien inmueble público, previamente existente, prestando los servicios a cambio de contraprestaciones cobradas a los usuarios de la obra, a los beneficiarios del servicio o de contrapartidas de cualquier tipo pagadas por la Administración concedente.” Esta disposición parece estar en consonancia con las posibilidades que prevé el Reglamento para los Contratos de Colaboración Público-Privada.

En tercer lugar, se establece un elemento esencial en las APP como lo es la distribución de riesgos entre la administración contratante y el colaborador o la asociación como tal, ya que necesariamente el compartir riesgos es lo que permite establecer relaciones de beneficio mutuo; incluso, puede asegurarse que la bondad de las APP está en hacer una adecuada distribución de riesgos entre ambas partes.

Asimismo, no menos importante es el cuarto elemento característico de estas figuras, referido al establecimiento de una contraprestación que estará en función del desempeño, según los parámetros o criterios que se definan en el contrato, cuyas formas pueden ser: el pago mediante ingresos generados directamente por actividades comerciales habilitadas por el contrato, precios pagados por los usuarios, cuando así lo permita el ordenamiento jurídico en cada caso específico, o bien la participación en las tarifas por servicios públicos regulados por la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, o contrapartidas pagadas directamente por la administración pública.

En cuanto al plazo se indica que el total máximo de los contratos de colaboración público-privada o APP, incluyendo las prórrogas acordadas por las partes en cada caso, no podrá excederse de cincuenta años. El plazo se computará a partir de la fecha de inicio en los términos definidos en el contrato respectivo. La misma disposición se aplica para la concesión de obra pública.

Las APP en la infraestructura social

Tradicionalmente, cuando se menciona el tema de la infraestructura, en lo que se piensa es en el aspecto físico, es decir, las obras como tales. Sin embargo, el calificativo social para la infraestructura agrega una connotación diferente, ya que la obra se asocia a servicios sensibles para los ciudadanos, como lo son salud, educación, cultura, disfrute de espacios públicos, seguridad y otros.

Por esa razón se ha empezado a dar un enfoque diferente a la infraestructura social, definiéndose como los elementos físicos de la comunidad que actúan como un mecanismo para unir a las personas y construir capital social. A partir de ese enfoque, todo, desde parques y bibliotecas hasta el transporte público y los corredores minoristas, tiene el potencial de servir como infraestructura social. Este enfoque considera una red amplia para incluir todos los lugares donde las personas pueden reunirse, ya sea en espacios públicos (parques infantiles, patios, mercados al aire libre) o privados (cafeterías, iglesias). A pesar de esta definición bastante amplia, se deja en claro que no toda la infraestructura social se crea de la misma manera. La mejor infraestructura social es accesible para todos, independientemente de la raza, el idioma o la capacidad de patrocinar un negocio local. El ejemplo más claro es la biblioteca pública, que es un espacio donde se forman las conexiones sociales. Estas conexiones son lo que hace que la infraestructura social sea más valiosa (Klinenberg, E., 2018).

Lo mismo puede ocurrir con las escuelas, las instalaciones deportivas, los hospitales, las delegaciones de policía y otras obras similares, que tienen la característica de establecer redes sociales que cohesionan a los ciudadanos alrededor de una situación o necesidad común. Por ello, las APP de infraestructura social han encontrado importante resistencia en muchos países,

⁵ Esta ley fue dictada el 18 de julio del 2019 y se denominó Fortalecimiento de Modelos Eficientes de Asocio entre el Sector Público y Privado para Desarrollo de Obra Pública, Mediante la Reforma de los Artículos 1, 5, 7, 9 y la Adición del Inciso h) al Artículo 9 y el Subinciso g) al Inciso 1 del Artículo 14, de la Ley N.º 7762, Ley General de Concesiones con Servicios Públicos, de 14 de abril de 1998.

ya que se asume que la gestión de la obra por un privado puede limitar el desarrollo de dichas redes.

Sin embargo, la experiencia de países como Inglaterra, España, Chile, Colombia y más recientemente Uruguay ha sido exitosa en la consecución de obras que permitan prestar más y mejores servicios a los ciudadanos. La experiencia es especialmente relevante en el tema de hospitales y escuelas.

En los últimos años Uruguay ha venido desarrollando infraestructura educativa y deportiva mediante la figura de la Participación Público-Privada (PPP). Ha desarrollado dos programas desde el 2017, siendo el más reciente el contrato que se suscribió a finales del 2019.

En materia de salud, los países han aplicado diferentes modalidades, que van más allá de la mera construcción y mantenimiento de la clínica o el hospital como tal, al darse alianzas con proveedores de equipo médico altamente especializado. Un primer caso es el que contempla la contratación de un privado para la provisión de un servicio integral de equipamiento de largo plazo. Esto implica que el contratista asume tanto los riesgos de disponibilidad como de financiación del equipamiento contratado. Además, es responsable de la dotación, mantenimiento y actualización o renovación de este durante la vigencia del contrato. Un ejemplo de este modelo es el Contrato de APP para la provisión integral de equipamiento biomédico a dos nuevos hospitales públicos de la comunidad autónoma de Murcia en España, entre Siemens Healthcare y el Servicio Murciano de Salud (SMS). Un segundo caso es el esquema de APP que contempla la dotación tecnológica y su gestión integral y la prestación del servicio médico asociado, incluyendo la provisión de personal (de manera total o parcial). Un tercer modelo es aquel donde el privado provee instalaciones, equipo, mantenimiento, pero no ofrece el servicio que debe prestar la obra y el equipamiento. Este último es el modelo más común en los países de América Latina. (*BID-Invest, 2019*)

El modelo de APP de infraestructura social conlleva un contrato entre el sector público y privado bajo el cual este último es responsable del financiamiento, la construcción de las instalaciones, el equipamiento con la incorporación de la tecnología, su disponibilidad, mantenimiento, actualización y reposición. También puede contemplar la provisión de los servicios que la obra y el equipo están llamados a prestar, claro dependiendo de su naturaleza. Los pagos de las APP pueden

estar condicionados a indicadores de desempeño vinculados a la calidad y disponibilidad del servicio ofrecido por el contratista.

Principales elementos de las APPIS

Como cualquier contrato de APP, se trata de contratos de largo plazo, donde el sector público mantiene la propiedad de las obras y la titularidad del servicio, solo que delega su gestión en un tercero, quien a cambio recibirá la retribución que el sistema jurídico y el modelo de negocio le permitan. Asimismo, habrá una repartición de riesgos, obligaciones y derechos para las partes y los usuarios y los demás elementos que contienen este tipo de contratos. Sin embargo, hay dos aspectos principales, en los que residen las dos diferencias más relevantes con respecto a las concesiones o APP especialmente de obra pública en transporte.

Con respecto al esquema remunerativo de las APPIS, los ingresos del contrato provienen de los pagos que hace la administración pública, conocidos muchas veces como pagos por disponibilidad (PPD), bien pagos per cápita o pagos por servicios. Los pagos per cápita, que también aplican en otro tipo de obras como escuelas, cárceles, bibliotecas, responden a esquemas de contrato donde la infraestructura y ciertos servicios asociados a ella se remuneran mediante un pago por usuario del servicio (*Rebollo Fuente, A., 2009*). Los PPD son erogaciones periódicas que hace la administración contratante, con la única condición que la obra y los servicios estén disponibles para los ciudadanos, independientemente de si estos los utilizan o no.

Estos contratos, normalmente incluyen un sistema de penalizaciones, que están asociadas a un conjunto de indicadores de calidad y de disponibilidad de la obra y sus servicios. En el caso de los hospitales españoles bajo APPIS, los que comúnmente se usan son los siguientes:

- a) Tipo de fallo, si se trata de un fallo de servicio o bien de calidad.
- b) Zona del Hospital en la que se produce el fallo.
- c) Tiempo de respuesta ante el fallo.
- d) Tiempo de reparación del fallo. (*Rebollo Fuente, A., 2009*)

La sanción o multa que se imponga en caso de incumplir los indicadores de calidad, con estas tres variables (tipo de fallo, zona del hospital y tiempo de respuesta) se cuantifica la penalización en función de

la importancia global del fallo, es decir, en función del impacto sobre disponibilidad del servicio a los usuarios. Por ejemplo, la multa correspondiente a un fallo de la correcta desinfección de un quirófano que lo inutiliza durante una hora conlleva una mayor penalización que el fallo del sistema de riego de las áreas de jardín durante una semana (*Rebollo Fuente, A., 2009*).

En el caso de los PPD, que es el esquema remunerativo aplicado por Uruguay en el último contrato de APP de infraestructura educativa y deportiva suscrito a finales del 2019, se estableció que la retribución de la Contratista por la ejecución del Contrato se realizará bajo la modalidad de "Pago por Disponibilidad" (PPD) de la infraestructura. El PPD que recibirá la Contratista se ajusta en función del nivel de disponibilidad efectiva y calidad del estado de la infraestructura, de conformidad con lo dispuesto en el Pliego de Condiciones Técnicas. Los ingresos de la Contratista se liquidan por bimestre calendario vencido: enero-febrero, marzo-abril, mayo-junio, julio-agosto, setiembre-octubre y noviembre-diciembre. (*Gobierno de Uruguay. 2019*).

Una tercera modalidad, es el modelo de pago por servicios (Fee for Service). Ese modelo se basa en el pago de una cartera de servicios valorizados de acuerdo con tarifas acordadas. No cuenta con una población ni territorio asignado y se centra en la atención para la que fue levantada la obra, sea un hospital, escuela, biblioteca, estación de policía o de bomberos u otras (*Banco Interamericano de Desarrollo. 2016*).

Un segundo elemento que muchas veces diferencia los contratos de infraestructura de obras que no tienen una connotación social, es la posibilidad que tiene el privado de prestar el o los servicios a asociados a las obras. Precisamente, por el elemento de conexión social que pueden establecer los usuarios o la necesidad que los cohesionan, es que existe resistencia a que el servicio asociado a la obra no salga de las manos del Estado.

En el caso de los hospitales, ese tipo de decisión es lo que se llama proyecto de bata gris, bata verde o bata blanca. Un proyecto de bata gris es aquel donde el privado se encarga de construir el hospital o la clínica, de su equipamiento, mantenimiento y actualización, pudiendo asumir algunos servicios no asistenciales (lavería, limpieza, seguridad, alimentación de pacientes y otros similares). Los proyectos de bata verde son aquellos donde además de los servicios de bata gris, se incorporan algunos servicios de apoyo asistencial, como

laboratorio, consulta externa, farmacia y diagnóstico por imágenes. Este último es un esquema similar al de los EBAIS en Costa Rica, donde la CCSS, durante varios años suscribió una serie de contratos con privados para prestar servicios de atención primaria, estando obligado el contratista a proveer el espacio físico, el equipamiento y los servicios propios de este tipo de atención médica. Los proyectos de bata blanca, además del alcance de los de bata verde incorporan una variedad mayor de servicios asistenciales, incluyendo la hospitalización y cirugías. Existe una cuarta categoría de proyectos de bata especializada, que asumen la prestación de un único servicio importante, como es el caso de la experiencia de Perú, Brasil y Colombia, con los servicios de farmacia en clínicas y hospitales y la dispensación de medicamentos a los pacientes que acuden a consulta externa (*Banco Interamericano de Desarrollo. 2016*).

Este enfoque también puede extrapolarse, mutatis mutandis, a otro tipo de servicios como los educativos, carcelarios, bibliotecarios y otros. El alcance o la extensión de lo que puede asumir el privado, estará en función de las opciones que el marco jurídico de cada país posibilite.

Las APPIS de salud en Costa Rica

Las APPIS, y en general las APP de infraestructura con servicio público no han tenido un desarrollo importante en el país, por diferentes razones que no son objeto de este ensayo. Si bien, se han utilizado figuras que cumplen con algunas de las características de estos modelos, adolecen de algunos elementos que les darían la naturaleza plena de APP, como por ejemplo el plazo o el grado de participación del privado.

Debido a ello, se analizarán algunas acciones que se han venido implementando en el sector salud a fin de identificar los elementos de una APPI que están presentes en ellos y que permitirán darle forma a futuro a verdaderos contratos de asociación pública privada.

El primer tema por considerar es la posibilidad de dar en concesión o bajo un esquema de APP los servicios de salud. Al respecto, La Ley N° 7762 establece que su normativa no le será aplicable a dichos servicios, por lo que al ser la ley de concesión de obra pública con o sin servicios públicos, podría presumirse que las obras sí son susceptibles de darse en concesión o APP. Aquí es importante diferenciar lo que ya se destacaba párrafos atrás. Las APPIS pueden quedarse únicamente en

lo que es la obra y su equipamiento, dejando de lado los servicios que se asocian a una obra de salud (hospitales, clínicas, farmacias y similares), educación, cultura, deporte y otros; según se trate de un proyecto, en el caso de los de salud, de bata gris, verde o blanca.

Sin embargo, tampoco existe impedimento para que la CCSS pueda dar la gestión de los servicios de salud a un tercero. En ese sentido la Procuraduría General de la República ha dicho que:

“(...) considera el órgano asesor que no estamos frente a una actividad que deba necesariamente ser gestionada directamente por la CCSS. En primer término, el hecho de que el artículo 73 de la C.P. le imponga a la CCSS el deber de prestar los servicios de salud no significa, en ninguna circunstancia, que deba prestarlos en forma directa. Lo importante es que los preste en forma eficiente. Es decir, que se satisfaga el interés público.

En segundo lugar, dada la naturaleza de estos servicios, estos son susceptibles de prestarse en forma directa o en forma indirecta. En otras palabras, la gestión indirecta de estos servicios no va a contrapelo de su naturaleza, máxime cuando existen razones y criterios técnicos que justifican esta gestión.

En tercer término, los servicios integrados de salud no conllevan en sí mismos ninguna potestad de imperio o de otra índole que los haga incompatibles con la gestión indirecta. En la medida de que con esa modalidad se pueda lograr el fin que el Derecho de la Constitución le impone a la CCSS, ésta bien puede recurrir a ella para prestarlos.

Por último, considera el órgano asesor que, con la gestión indirecta de los servicios integrales de salud, tampoco se pone en peligro la existencia de la CCSS. Todo lo contrario, en la medida de que se preste un servicio eficaz y eficiente a través de esta modalidad, más bien justificará su existencia o razón de ser. Lo importante, lo fundamental, lo esencial en este asunto además de lo anterior, es que la CCSS preserve el control y la supervisión del servicio prestado, así como las potestades de su regulación y de su rescate. Es importante señalar, dado el objetivo que se persigue con la gestión indirecta de estos servicios, que la CCSS ejerza un control riguroso y periódico de calidad sobre ellos, con el fin de garantizar a los

usuarios una calidad óptima, y que sus costos se mantendrán dentro de niveles o estándares razonables y más bajos que los de la gestión directa del servicio.” (PGR, 2001).

En consonancia con lo anterior, desde finales de la década de los ochenta del siglo pasado, la CCSS recurrió a cooperativas para que se encargaran de la prestación de servicios de salud en algunas zonas del Área Metropolitana de San José. La propiedad de estas organizaciones está en manos de sus asociados, que normalmente son médicos, enfermeras(os), odontólogos y otros profesionales. Las cooperativas de salud también atienden de forma privada algunos EBAS de la CCSS, esto porque a su vez le venden el servicio a esta institución, operando aproximadamente 117. Actualmente son cuatro cooperativas de salud, COOPESALUD RL. (en Pavas), COOPESAIN (en San Juan de Tibás), COOPESIBA, RL. (en Barva de Heredia) y COOPESANA RL. (en Santa Ana); y una organización de carácter privado llamada Asociación de Servicios Médicos Costarricense (ASEMECO).

De acuerdo con el siguiente cuadro, el costo de las acciones desarrolladas por estas organizaciones implica para la CCSS una erogación cercana a los US\$30 millones anuales en lo que a servicios se refiere, de manera que se trata de un negocio de cierto volumen.

Durante sus inicios estas organizaciones operaron en instalaciones proveídas por el Ministerio de Salud, pero a partir de 1998 el modelo cambió fijándose Compromisos de Gestión, acompañados de una penalización económica en caso de no alcanzarse las metas pactadas y se establecieron parámetros que permitían a la CCSS, según los resultados, tomar decisiones de mantener la contratación o prescindir de ella. Asimismo, estas organizaciones debían asumir el costo de los equipos, los inventarios, el mobiliario, el mantenimiento, las ampliaciones y modificaciones de infraestructura, los cuales, durante los primeros años habían sido asumidos por la CCSS.

Es decir, que empiezan a tener una connotación más cercana a una APPI tipo bata verde, porque se asumen una serie de servicios asistenciales como consulta externa, odontología, farmacia, psicología, laboratorio, nutrición, enfermería y otros. Reciben un pago por disponibilidad del servicio, y están sujetos a la verificación de los resultados pactados. Donde no se ha logrado una afinidad clara con una APPI es en lo relativo al plazo, ya que los contratos tienden a firmarse por plazos

**CUADRO 1. COSTA RICA: INFORMACIÓN BÁSICA COOPERATIVAS DE SALUD CONTRATADAS
POR LA CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL, AÑO 2018
-EN MILLONES DE US\$-**

Organización	Área de salud	Inicio contrato vigente	Finalización	Población servida	Pago recibido 2018
COOPESIBA	Barba	01/1/2011	31/12/2020	44.313	6,9
	San Pablo	01/1/2011	31/12/2020	30.055	
COOPESAIN	Tibás	13/4/2011	13/04/2021	57.216	5,1
COOPESALUD	Pavas	01/1/2011	31/12/2020	89.968	3,5
	Desamparados 2	13/4/2011	13/04/2021	90.200	
COOPESANA	San Francisco San Antonio	01/1/2011	31/12/2020	35.144	12,3
	Santa Ana	01/1/2011	31/12/2020	59.279	
	Escazú	01/1/2011	31/12/2020	69.816	
ASEMECO	León XIII	01/1/2011	31/12/2020	43.757	ND
	San Sebastián Paso Ancho	13/4/2011	13/04/2021	43.544	
Total				530.237	27,0

Nota: Tipo de cambio usado es de US\$1 = ₡575 colones costarricenses.

Fuente: elaboración propia con información de la CCSS, medios de comunicación escrita como La Nación y el Semanario Universidad (edición del 4/2/2020), páginas web de las cooperativas y estimación de datos

diferentes, lo que constituye un tema complicado desde el punto de vista de rentabilidad y recuperación de la inversión, y esto obliga a las organizaciones a estar negociando ampliaciones para proteger sus intereses y no dejar sin servicio a los usuarios o pacientes.

Según un informe de la CCSS del año 2019 “con el fin de analizar la eficiencia en el total de las áreas de salud, aunque sin fines evaluativos, se aplicó un indicador de eficiencia alternativo, el cual pondera el gasto promedio por consulta médica de las áreas de salud por el porcentaje de población con al menos una consulta médica en el año. Al ponderar el costo por el inverso del porcentaje de población con consulta médica, este indicador da un mayor peso a las consultas de primera vez, lo cual además de reconocer el mayor costo que tiene una consulta de primera vez, “castiga” en algún grado la policonsulta, que no solo tiene un menor costo, sino que es además un indicador de no resolutiveidad del sistema.” (Gerencia, C. C. D. S. S. 2019).

Según dicho Informe, el indicador se define como el Costo Medio de la Consulta Ponderado por el Porcentaje de Población con al menos una Consulta Médica en el año (CMCM), que se calcula de la siguiente manera:

$$\frac{(\text{Gasto total del área de salud} / \text{Total de consultas médicas})}{(\text{Consultas médicas de primera vez en el año} / \text{Población total})}$$

De acuerdo con el citado informe, los resultados obtenidos llevaron a ordenar cada área en tres grupos: las de CMCM bajo, medio y alto. Todas las áreas servidas por las cooperativas se ubicaron en el primer grupo, es decir, el de costo medio más bajo, junto con otras 26 de las 89 administradas directamente por la CCSS.

Otro indicador que aplica la CCSS para evaluar a sus áreas de salud son los Protocolos de Referencia para la Evaluación del Estado de la Invalidez o Discapacidad de los Usuarios, herramienta que permite a las instancias correspondientes de la CCSS, contar con la información médica fundamental para emitir el criterio técnico médico acerca del estado de invalidez de los usuarios. En consecuencia, se mide que se incorpore toda la información necesaria y la meta establecida es que al menos el 90% de los Protocolos deben cumplir con la información necesaria para toma de decisiones, (Gerencia, C. C. D. S. S. 2019).

Para el año 2018 tres áreas cubiertas por las cooperativas no cumplieron con dicha meta, Barba, Tibás y Desamparados II, con notas de 69, 76 y 76, respectivamente.

En relación con los criterios de calidad en la información establecidos en dicho Protocolo, también la CCSS evaluó su cumplimiento. Solamente dos áreas obtuvieron durante el periodo 2014-2018 una nota de 100 en cada uno de los cinco años, siendo Escazú y San Sebastián Paso Ancho. Las otras cumplieron con

la meta de 90 o más, con excepción de Barba cuyas calificaciones en cada uno de los cinco años fueron: 100, 100, 70, 72 y 68.

También se cuenta con herramientas que miden la satisfacción de los usuarios de los servicios prestados por estas organizaciones, que básicamente son aplicadas por ellas mismas. Si se quisiera establecer un grupo de criterios más completo para medir el desempeño de estos proveedores externos –como les llama la CCSS–, sería necesario contar con un proceso de validación de las herramientas usadas y de su aplicación, tabulación y análisis.

Otro tema relevante en materia de espacio para el desarrollo de APPIS en el sector salud, es el relacionado con las necesidades de infraestructura de salud que tiene el país. En la sesión N° 8981 de 30 de julio de 2018, la Junta Directiva de la CCSS aprobó el plan quinquenal de infraestructura de salud que se promovería entre el 2019-2023, (CCSS. 2018). Este plan se recoge en un documento denominado Portafolio de Proyectos de Inversión en Infraestructura y Tecnología. Dicho documento “resulta del procedimiento conocido como “Balanceo” que consiste en la actualización de variables tales como estado de los proyectos, revisión y alcance, inclusiones, replanteamientos de proyectos, costos y fuentes de financiamiento. Contiene la programación quinquenal de las inversiones en proyectos de infraestructura y equipamiento que alcanzarán las etapas de planificación, diseño, contratación y ejecución en los próximos cinco años.” (CCSS. 2018)

El plan, que ya se encuentra en ejecución, plantea los proyectos planteados en el cuadro 2.

Es muy importante la cartera de proyectos de inversión que se maneja en el sector salud del lado público, con un promedio anual de US\$355,34 millones. Adicionalmente, es de destacar la tendencia de la institución responsable de este volumen de inversión en 5 años, de recurrir al apoyo externo para gestionar estos proyectos, en ese caso un fideicomiso con el Banco de Costa Rica –banco público–, lo que representa cerca de un 25% del total del plan.

Este contrato de fideicomiso fue suscrito por un plazo de quince años, y es financiado con recursos propios de la CCSS. Con este esquema, la CCSS ha buscado ampliar la capacidad de ejecución de la institución, encontrando en este tercero un brazo que se dedicará en forma exclusiva y especializada al desarrollo de

CUADRO 2. CCSS: PORTAFOLIO DE PROYECTOS DE INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURA Y TECNOLOGÍA 2019-2023. INVERSIÓN POR MODALIDAD DE EJECUCIÓN MILLONES DE US\$

Mecanismo de gestión	Tipo de proyecto	Millones US\$
Gestión interna	Infraestructura hospitalaria	927,3
	Sedes de área	102,4
	Sedes de EBAIS	41,0
	Administración y logística	81,4
	Equipo médico	91,2
	Ingeniería ambiental, seguridad y equipamiento industrial	96,7
	Subtotal	1.340,0
Gestión externa en fideicomiso	Infraestructura hospitalaria	69,6
	Administrativos y logísticos	29,6
	Sedes de área	337,5
	Subtotal	436,7
	Gran total	1.776,7

Nota: Tipo de cambio usado es de US\$1 = ₡575 colones costarricenses.

Fuente: CCSS, Portafolio de Proyectos de Inversión en Infraestructura y Tecnología, recuperado el 20 de abril de 2020, de https://www.ccss.sa.cr/portafolio_proyectos/#p=19

los proyectos constructivos que se le han encargado. Asimismo, el fideicomiso debe entregar la infraestructura física y el equipamiento respectivo para que cada establecimiento pueda entrar en operación, brindado un servicio oportuno y de calidad a los beneficiarios de cada proyecto. También se busca reducir los costos por alquileres tanto de las sedes de áreas como de oficinas que ofrecen a la población trámites relacionados con aseguramiento, incapacidades y pensiones.

Es importante indicar que los encargados de la construcción y equipamiento de los locales a desarrollar tendrán bajo su responsabilidad el mantenimiento –no la operación–, de las obras y equipo por un período de dos o tres años.

Al igual que sucede con los servicios dados a la gestión de un tercero, básicamente las cooperativas y algunos EBAIS, en lo relativo a la construcción, equipamiento y mantenimiento de obras nuevas, la CCSS, empieza a introducir tímidamente, elementos de participación de terceros en esta tarea. Indudablemente, es importante evaluar la posibilidad de dar un paso adicional, permitiendo la conformación de APPIS donde participen privados que diseñen, financien, construyan, operen y mantengan las obras, sin necesidad de llegar a proyectos de bata blanca.

Ya la CCSS, de alguna manera, ha incursionado en las APPIS en proyectos de bata verde, dando espacio a terceros para aportar la infraestructura y equipamiento, debiendo mantenerlos, operarlos y actualizarlos, incorporando una serie de servicios asistenciales y no asistenciales, experiencia que arroja resultados, según sus propias evaluaciones, en muchos casos mejores que los que opera ella directamente.

En consecuencia, sería importante capitalizar esta experiencia para diseñar nuevos mecanismos de desarrollo de infraestructura de salud y los servicios asociados, de cara al reto que se enfrenta de llevar adelante un programa de inversiones realmente ambicioso y necesario para el país. No se arrancarían de un proceso de “página en blanco” ya que se tiene un aprendizaje cuyas lecciones deberían aprovecharse en dicho diseño, dando espacio al desarrollo de nuevas opciones de negocio que reactiven la economía, sin dejar de ostentar la CCSS la propiedad de las obras ni la titularidad de los servicios prestados.

Las APPIS de educación en Costa Rica

En el sector educación la experiencia en temas de APPIS está menos desarrollada que en el sector salud. Sin embargo, desde hace muchos años el Ministerio de Educación Pública (MEP) ha autorizado la operación y prestación de servicios de educación privada. Incluso, la importancia de la prestación de servicios privados de educación alcanzó en el 2018 un 11,1%, mientras que la proporción de los servicios públicos de educación era del 88,3% (*Programa Estado de la Nación*. 2019). El servicio de educación es público o es privado, estando este último sujeto a la regulación y supervisión del MEP. El privado ofrece sus instalaciones y cobra un costo por matrícula y mensualidad para los estudiantes que opten por recibir su educación bajo esta modalidad. Las tarifas que se cobran normalmente son acordadas entre padres y la institución privada, no habiendo una fijación por parte del MEP.

Este modelo ha operado por muchos años y no parece que haya una intención de modificarlo, ya que quienes optan por ese servicio en condiciones privadas, lo hacen voluntariamente y siempre existe la

posibilidad de recurrir a las instituciones públicas a recibir la educación que ofrece el MEP. En consecuencia, no es objeto de este ensayo la aplicación de la figura de la APPI para los servicios de educación, sino más bien, nos referiremos al tema de la infraestructura.

Tal y como se ilustraba en la introducción, existe un déficit importante de centros educativos en condiciones óptimas en diferentes partes del país, e incluso muchos cuentan con órdenes sanitarias de cierre por parte del Ministerio de Salud, dadas las condiciones en que los estudiantes reciben clases.

El desarrollo de la infraestructura la ejecuta el mismo MEP por medio de una unidad interna llamada Dirección de Infraestructura y Equipamiento Educativo (DIEE). Al igual que la CCSS, el Ministerio se ha apoyado en la figura del fideicomiso para que le colabore en la construcción de instalaciones educativas en diferentes zonas del país. El caso más reciente es el del Fideicomiso de Aulas, creado mediante Ley N° 9124⁶, del 22 de marzo del 2013, financiado con recursos del Banco Interamericano de Desarrollo. Este fideicomiso fue operado por el Banco Nacional de Costa Rica.

De acuerdo con dicha ley, el objetivo era construir al menos setenta y nueve centros educativos prioritarios (escuelas, telesecundarias, liceos rurales, colegios académicos y colegios técnicos profesionales), distribuidos en las diferentes regiones del país. Ello incluía la adquisición de algunos terrenos, la construcción de aulas con sus sistemas de agua potable y saneamiento, sistemas eléctricos y de conectividad, laboratorios de cómputo, comedores escolares, áreas comunes, áreas deportivas, cercas y muros perimetrales, así como la dotación de mobiliario y equipo. También se previó la dotación de infraestructura para promover el deporte, la cultura y la recreación, como medio para apoyar la lucha contra la deserción estudiantil, especialmente en secundaria. Se estableció la construcción de canchas multiuso en veinticuatro centros educativos, tanto en primaria como en secundaria. De conformidad con el Anexo I de la Ley N° 9124, esta infraestructura busca crear condiciones para potenciar un modelo de educación centrado en el desarrollo integral del ser humano, creando espacios para promover la convivencia, la solidaridad, el arraigo y el sentido

⁶ El 12 de marzo del 2013 se aprobó la Ley N° 9124: “Autorización al Poder Ejecutivo para suscribir una operación de crédito público y constituir un fideicomiso con contratos de arrendamiento, para el financiamiento del proyecto construcción y equipamiento de infraestructura educativa del MEP a nivel nacional” Dicha Ley contiene un Anexo donde se especifican todas las obras que se van a desarrollar con esta operación crediticia, las cuales era obligación del Fideicomiso del Banco Nacional de Costa Rica, llevar adelante.

de pertenencia al centro educativo, así como el desarrollo de habilidades y destrezas que contribuyan a reducir el fracaso escolar.

Sin embargo, el fideicomiso consumió todos los recursos asignados y no logró su objetivo, ya que se estima que quedaron cerca de 42 obras pendientes de construcción, por lo que el MEP requiere hacer una inversión adicional a la que ya se hizo por medio de dicho fideicomiso, por US\$138 millones, más de ochenta mil millones de colones. Es importante indicar que el alcance del fideicomiso era parcial, pues las necesidades existentes superan en mucho la solución que iba a aportar el resultado de este proyecto (CGR. 2020). La misma Contraloría General le ha indicado al MEP que tiene la obligación de construir las obras faltantes del fideicomiso y de ahí la determinación de aquel monto.

Dada la necesidad de recursos que tiene el MEP para cumplir con ese mandato contralor, la posibilidad de recurrir a APPIS de diseño, financiamiento, construcción equipamiento y mantenimiento, parece ser una opción viable, incluso dado el casi inexistente espacio fiscal del gobierno en la coyuntura actual.

Para ello, puede aprovecharse la experiencia de otros países en el desarrollo de infraestructura educativa y deportiva con la participación público-privada, como lo es el caso de Uruguay, país que en los últimos años ha venido desarrollando infraestructura educativa y deportiva mediante la figura de la Participación Público-Privada (PPP). A finales del 2019 se dio luz verde a un segundo proyecto que consiste en el financiamiento, construcción, equipamiento y mantenimiento de 23 escuelas de primaria, 9 Polos Educativos Tecnológicos y 10 Polideportivos, que se concretó mediante un nuevo contrato de PPP, cuya inversión total en las diferentes regiones del país suma US\$72 millones.

El paralelismo entre la realidad de la infraestructura educativa del Uruguay con la costarricense es muy similar, ya que, si se estudian los antecedentes de su política de inversión en ese sector, este país enfrenta en su sistema educativo los mismos retos que deben asumir las autoridades educativas en Costa Rica, y Uruguay encontró en los esquemas PPP, concesiones, APP, o como se les quiera llamar, una solución concreta al reto de la mejora de la infraestructura educativa.

Frente a la urgencia que encara el MEP y la necesidad de atención a la situación de los estudiantes, resulta impostergable el buscar otro método para alcanzar

la meta propuesta. Por ello, siguiendo el ejemplo de Uruguay, es posible incursionar en la definición y ejecución de una estrategia de desarrollo de infraestructura educativa mediante APP.

En el caso de Uruguay el diseño, licitación y ejecución de estos contratos de PPP tienen, entre otras, las siguientes características:

- a. Han sido apoyados por organismos multilaterales como el BID, acompañándolos en el proceso de diseño del modelo de negocio, licitación, construcción y operación.
- b. Se establece cuál va a ser la modalidad de construcción, cuál es el mobiliario con el que se debe equipar cada centro educativo o deportivo, así como la periodicidad con la cual se debe reponer el que se dañe. También definen la frecuencia con la que se deben hacer tareas de limpieza y mantenimiento.
- c. Una vez iniciada la etapa de operación de la obra, es obligación del privado proporcionar los siguientes servicios: mantenimiento rutinario y mantenimiento mayor; mantenimiento, reparación y reemplazo de daños al mobiliario y al equipo; mantenimiento del terreno y de las instalaciones, edificios y otros activos; y la limpieza y seguridad.
- d. Se incluyen cláusulas sobre las horas y días de disponibilidad de los inmuebles para prestar los servicios educativos. También se regulan los horarios bajo los cuales se harán las labores de mantenimiento y reparación que correspondan. Se prevé cómo actuar en caso de huelgas.
- e. Si ocurren daños durante horas de trabajo o de uso mixto y se demuestra que fueron intencionales o resultado de un uso abusivo, por personal que no es de la contratista o sus subcontratistas, el contratista hace la reparación, pero el costo de reparar estos daños será de la Contratante, de acuerdo con los precios unitarios que formen parte de los documentos contractuales.
- f. Se da la posibilidad de prestar servicios complementarios como sodas, fotocopiado u otros que acuerde el privado con la administración participante.
- g. La remuneración será mediante pago por disponibilidad (PPD), que en algunos casos es bimestral y en otros mensual.

- h. También se regula el uso que se quiera dar al inmueble, diferente al de impartir clases, como sería en nuestro caso bingos, celebraciones especiales, elecciones, en cuyo caso la forma en que se hace y el uso se deben negociar con el privado.
- i. Por supuesto, el privado provee la logística necesaria para impartir lecciones, tarea que siempre está en manos del Ministerio de Educación Pública.
- j. En relación con el plazo se dispone que es de 22 años, 1 o a lo sumo 2 años de construcción y la operación y mantenimiento por los 20 años restantes, prorrogable hasta 35 años. (*Gobierno de Uruguay*. 2019)

Al igual que Uruguay, Costa Rica debe buscar mecanismos que den más participación al sector privado, para permitir avanzar en las inversiones y no incidir negativamente las cuentas públicas, pero, sobre todo, creando las mejores condiciones físicas para que los estudiantes se preparen para asumir el reto de hacer crecer este país en los años venideros.

Por su parte, el reto del MEP está en contar con los equipos humanos necesarios para asumir esta tarea, claro está con un enfoque y actitud diferentes. Para ello, es urgente diseñar y echar a andar una estrategia que se fundamente en este tipo de figuras, buscando acuerdos interinstitucionales que les permitan crear dicha capacidad institucional.

Por otro lado, existen las Juntas de Educación y Juntas Administrativas que coadyuvan con el MEP en el desarrollo de nueva infraestructura y el mantenimiento de la existente. Estas son instancias comunales que buscan dar una respuesta local a las necesidades de infraestructura y logística que enfrentan los centros educativos. Para ejecutar esa labor se les asigna todos los años un presupuesto, que muchas veces no tienen capacidad de gastar. Por ello, estas Juntas mantenían en la Caja Única del Estado a finales del 2018 cerca de US\$250 millones (*CGR*. 2019), los que pueden ser una fuente potable para hacer frente al PPD que se negocia con el privado.

Para el 2020 el MEP elaboró un Plan de Inversión en Infraestructura Educativa “que pretende cerrar importantes brechas, es producto del análisis de diferentes variables como: centros educativos con emergencias o urgencias, órdenes sanitarias, cantidad de estudiantes beneficiados, comunidades educativas que se encuentran alquilando instalaciones temporales y que se ubican

en zonas vulnerables, así como el grado de avance del proyecto y fondos depositados en cuentas de las Juntas en años pasados.” (*DIEE*. 2020). El Plan busca que se ejecute, en un plazo de dos a tres años, un monto aproximado a US\$125,2 millones en 250 centros educativos en nuevas edificaciones, ampliaciones o remodelaciones, así como estudios preliminares y planos. Estos recursos provienen de fondos propios y recursos que mantienen las Juntas Administrativas y Juntas de Educación.

El reto que se enfrenta en este tema es buscar opciones que, aunque parezcan disruptivas, permitan alcanzar el mejor resultado para beneficio de los ciudadanos, dando espacio al sector privado para que colabore en la consecución de los objetivos públicos, buscando mecanismos para compartir responsabilidades, obligaciones, derechos y riesgos, sin detrimento del bienestar social.

CONCLUSIÓN

Entre los elementos esenciales para tomar la decisión sobre si una infraestructura pública debe desarrollarse por los mecanismos tradicionales de obra pública financiada directamente por el Estado o mediante una asociación público-privada, están la viabilidad del proyecto y el apetito del sector privado para asumir la alianza o la colaboración con el sector público.

La viabilidad se fundamenta en la posibilidad de tener un proyecto que sea capaz de retribuir la inversión realizada con un mínimo de rentabilidad y la posibilidad de generar ingresos para permitir dicha retribución, así como financiar el endeudamiento que pueda requerirse, y que en Costa Rica no puede ser superior al 80% de la inversión en el proyecto.

El apetito del sector privado en un proyecto nace de la potencialidad del proyecto para alcanzar una escala de negocio que permita al inversionista privado y a sus financiadores obtener una rentabilidad razonable que justifique el negocio.

En los dos casos analizados, el de salud y el de educación, existe un volumen importante de negocio y una capacidad presupuestaria para hacerle frente al mecanismo de retribución que se pacte con el privado.

Asimismo, la certeza jurídica de que el negocio se puede realizar con reglas claras y actores responsables es fundamental. Del análisis realizado ha quedado demostrado que es posible utilizar figuras de colaboración, participación o asociación público privada,

debidamente reguladas, para diseñar el mecanismo de preinversión, ejecución y operación de obras de salud o educación.

En resumen, el país cuenta con un marco jurídico claro, experiencia relativamente importante, banco de

proyectos de cierto volumen que pueden resultar atractivos para los inversionistas privados, necesidades que atender y que el mecanismo de APP es altamente probable que tenga un value for money favorable a este esquema.

BIBLIOGRAFÍA

- BID, [Banco Interamericano de Desarrollo]. (2016). *10 años de Asociaciones Público-Privadas (APP) en salud en América Latina: ¿qué hemos aprendido?* / Ignacio Astorga, Paloma Alonso, Diana M. Pinto, Jazmín Freddi, Martín Corredera Silván. p. cm. - (Nota técnica del BID; 1068).
- BID-INVEST, [Banco Interamericano de Desarrollo]. (2019). *ALIANZAS PÚBLICO-PRIVADAS + SALUD: Inversión en tecnología para aumentar la cobertura y calidad de los servicios*. Rescatado el 13 de marzo del 2020 en idbinvest.org
- BM/BID, (Banco Mundial Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo / Banco Mundial, Banco Asiático de Desarrollo y Banco Interamericano de Desarrollo). 2014. *Asociaciones Público Privadas, Guía de Referencia, Versión 2.0*.
- CCSS, [Caja Costarricense de Seguro Social]. (2018). *Plan de Inversión en Proyectos de Infraestructura y tecnología 2019-2023*.
- CCSS, [Caja Costarricense de Seguro Social]. (2018). *Sesión de Junta Directiva N° 8981 de 30 de julio de 2018*. San José, Costa Rica: CCSS.
- CGR. [Contraloría General de la República]. (2020). *Oficio N°01465 31 de enero de 2020, DCA-0369*. Rescatado el 15 de marzo de 2020 en https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs_cgr/2020/SIGYD_D_2020001619.pdf
- CGR, [Contraloría General de la República]. (2019). *Memoria Anual 2018*. Rescatado el 22 de marzo de 2020 en <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/documentos/publicaciones-cgr/memoria-anual/2018/memoria-anual-2018.pdf>
- Programa del Estado de la Nación. (2019). *Estado de la educación costarricense [2019]*.
- DHR, [Defensoría de los Habitantes]. (2019). *Informe Anual de Labores 2018-2019*.
- DIEE, [Dirección de Infraestructura y Equipamiento Educativo, Ministerio de Educación Pública]. (2019). *Plan de Inversión Infraestructura Educativa 2020*. Rescatado el 15 de abril de 2020 en <https://www.mep.go.cr/sites/default/files/page/ad-juntos/plan-inversion-infraestructura-2020.pdf>
- Gerencia, C. C. D. S. S. [Caja Costarricense de Seguro Social, Gerencia Médica, Dirección de Compra de Servicios de Salud]. (2019). *Informe de resultados de la evaluación de la prestación de servicios de salud 2014-2018*.
- Klinenberg, E. (2018). *Palaces for the people: How social infrastructure can help fight inequality, polarization, and the decline of civic life*. Broadway Books.
- Gobierno de Uruguay, *PPP Infraestructura Educativa* (2019), Segundo contrato de participación público privada de infraestructura educativa. Rescatado el 10 de febrero de 2020 en <https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/sites/ministerio-economia-finanzas/files/2020-01/CONTRATO%20FIRMADO%20redu.pdf>
- Lab de Comunidades, *Hacia una nueva era en la infraestructura social*. (2019). Rescatado el 28 de marzo de 2020 en <https://www.labdecomunidades.org/blog/2019/3/28/hacia-una-nueva-era-de-la-infraestructura-social>
- Landou, L., (2019), *How can we improve social infrastructure?*. Rescatado el 1 de abril de 2020 en <https://www.thenatureofcities.com/2019/06/24/how-can-we-improve-social-infrastructure/>
- Rebollo, A. (2009). *La experiencia española en concesiones y APPs: Hospitales, infraestructura social y otros equipamientos de uso público y municipal* (N° publication-detail, 7101. html? id= 20651). Inter-American Development Bank
- PGR, [Procuraduría General de la República]. (2001). O.J.-032-2001, 5 de abril del 2001 (www.pgrweb.go.cr › [scij](#) › [Normativa](#) › [pronunciamento](#) › [pro_ficha](#)).
- Sanabria Cascante, R. (2003). *La gestión reguladora del Ministerio de Salud en relación con la compra de servicios de salud privados por parte de la Caja Costarricense de Seguro Social, periodo 1994-2002, a COOPESALUD R.L Y ASEMECO*. Tesis de Maestría, Posgrado en Salud Pública, Universidad de Costa Rica. www.scielo.sa.cr



PRÁCTICAS MONOPOLÍSTICAS ABSOLUTAS EN LA LEY Y JURISPRUDENCIA DE COSTA RICA

Alan Thompson Chacón

RESUMEN

La Ley N° 7472 sobre competencia en Costa Rica recién cumplió 25 años. Se aprobaron reformas importantes en 2008, con normas especiales para el sector telecomunicaciones; en 2012, introduciendo el control previo de concentraciones; y en 2019, con la Ley N° 9736 que fortalece a las autoridades, cambia procedimientos, aumenta sanciones e introduce el programa de clemencia para combatir carteles. En relación con la investigación y sanción de carteles (la ley costarricense usa el término “prácticas monopolísticas absolutas”), la ley prevé la aplicación de la “regla per se” a carteles de núcleo duro, lo cual ha sido confirmado por la jurisprudencia. La autoridad de competencia ha sancionado 16 casos de prácticas monopolísticas absolutas. La mayoría de esas resoluciones han quedado firmes en la vía administrativa o han sido confirmadas en la vía judicial, pero en algunas los Tribunales han anulado parcial o totalmente lo resuelto por la autoridad de competencia, ya sea por insuficiente fundamentación de las sanciones impuestas o con base en una distinta valoración de la prueba sobre la existencia de la conducta ilegal.

Palabras claves: Carteles; Prácticas monopolísticas; Acuerdos horizontales; Colusión; Competencia; Programa de clemencia; Coprocom; Sutel.

ABSTRACT

Costa Rican Law 7472 on competition has been in force for 25 years. Major reforms were adopted in 2008, with special rules for the telecommunications sector; in 2012, with the introduction of merger control; and more recently in 2019, with Law 9736 that strengthens competition authorities, changes procedures, increases sanctions and introduces a leniency program to fight cartels. Regarding cartels (Costa Rican law uses the term "absolute monopolistic practices"), the law provides for the application of the “per se rule” with respect to hardcore cartels, which has been confirmed by the courts. The competition authority has imposed sanctions in 16 cartel cases. Most of those decisions have not been challenged in court or have been upheld by the courts. However, in some cases the courts have ordered the competition authority to reevaluate the rationale of the monetary penalties or rejected the existence of the illegal conduct on the basis of a different assessment of evidence.

Key words: Cartels; Monopolistic practices; Horizontal agreements; Collusion; Competition; Leniency program; Coprocom; Sutel.

El autor es Profesor de Lead University y Socio de la firma BTA Legal en Costa Rica. Fue Asesor Legal del Banco Hipotecario de la Vivienda (1987-1990) y del Ministerio de Comercio Exterior (1994-1997). Ha sido Consultor de organismos nacionales e internacionales en temas de Banca, Competencia y aspectos regulatorios del Comercio e Inversión. Ha sido miembro de juntas directivas y comités en los sectores público y privado, incluyendo el Consejo Directivo de la Superintendencia General de Entidades Financieras (1995-1998) y la Comisión para Promover la Competencia (miembro suplente, 1995-2010).

INTRODUCCIÓN

En Costa Rica, el artículo 46 de la Constitución Política consagra el derecho a la libre competencia. Prohíbe los monopolios privados y cualquier acto, aunque fuere originado en una ley, que amenace o restrinja la libertad de comercio, agricultura e industria; declara de interés público la acción del Estado encaminada a impedir prácticas monopolísticas; obliga a someter los monopolios de hecho a una legislación especial, y exige mayoría calificada de la Asamblea Legislativa para establecer nuevos monopolios a favor del Estado o las municipalidades.

Adicionalmente, en su párrafo final el artículo 46 incorpora la protección de los derechos de los consumidores.

El principal desarrollo legislativo de esa disposición constitucional lo encontramos en la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor (Ley N° 7472, 1994). Esta ley cubre el tema de competencia y también los temas de mejora regulatoria y protección al consumidor.

En el tema de competencia –el que nos interesa para efectos de este artículo– la Ley N° 7472 se complementa con la Ley General de Telecomunicaciones (Ley N° 8642, 2008), que incluye un régimen sobre competencia específico para ese sector, y recientemente la Ley de Fortalecimiento de las Autoridades de Competencia de Costa Rica (Ley N° 9736, 2019), que introduce reformas importantes a las dos leyes mencionadas y nuevas disposiciones de fondo y procedimentales sobre la materia.

La Comisión para Promover la Competencia (Coprocom), órgano adscrito al Ministerio de Economía, Industria y Comercio, que gozará de renovada independencia y recursos en virtud de la Ley N° 9736, es la autoridad administrativa encargada de investigar y sancionar las prácticas monopolísticas en Costa Rica, así como de ejercer el control previo de concentraciones. En el sector de telecomunicaciones esas funciones le corresponden a la Superintendencia de Telecomunicaciones (Sutel), con obligación de consultar a la Coprocom antes de dictar resolución final sobre prácticas monopolísticas o concentraciones.

El objetivo de este artículo es brindar un panorama general sobre el régimen jurídico de las prácticas

monopolísticas absolutas en Costa Rica y cómo han sido abordadas por la Coprocom y por los Tribunales.

Prácticas monopolísticas absolutas

En Costa Rica se consideran prácticas monopolísticas absolutas los actos, contratos, convenios, arreglos o combinaciones entre agentes económicos competidores actuales o potenciales entre sí, que tengan por objeto fijar precios, restringir la oferta, dividir mercados, coordinar ofertas en contrataciones públicas o rehusarse a comprar o vender bienes o servicios (Ley N° 7472, art. 11). En general esas conductas –salvo la de rehusarse a comprar o vender– corresponden a lo que internacionalmente se conoce como carteles de núcleo duro o *hardcore cartels*, como se aprecia en la siguiente definición.

Según la *Recommendation of the Council concerning Effective Action against Hard Core Cartels* (Recomendación del Consejo sobre Acción Eficaz contra Carteles de Núcleo Duro), aprobada por el Consejo de la OCDE:

Los carteles de núcleo duro se refieren a acuerdos anticompetitivos, prácticas concertadas o arreglos entre competidores actuales o potenciales para acordar precios, realizar ofertas amañadas (ofertas colusorias), establecer restricciones o cuotas de producción, o compartir o dividir los mercados mediante, por ejemplo, la asignación de clientes, proveedores, territorios o líneas de comercio. No incluyen: (a) acuerdos, prácticas concertadas o arreglos que están razonablemente relacionados con una legítima integración de actividad económica que mejore la eficiencia; (b) acuerdos, prácticas concertadas o arreglos que de otro modo podrían calificar como carteles de núcleo duro, que están directa o indirectamente exentos de la cobertura de las leyes de competencia de los Adherentes o son mandatorios de acuerdo con las leyes de los Adherentes (2019).

Tómese en cuenta que las excepciones previstas en los puntos (a) y (b) de esa definición dependen de la legislación de cada país adherente al instrumento.

Los carteles, especialmente los de núcleo duro, se consideran las prácticas monopolísticas más graves y dañinas para los consumidores¹:

¹ Se respeta el uso de "cártel" o "cárteles" en las citas textuales a continuación.

Los cárteles perjudican a los consumidores y tienen nefastas repercusiones en la eficacia económica. Un cártel operativo conlleva un incremento de los precios por encima del nivel de competencia y una reducción de la producción; ante esto, los consumidores sólo pueden negarse a pagar el elevado precio de algunos, o de la totalidad, de los productos controlados por el cártel y que ellos desean, renunciando, por lo tanto, a dichos productos, o bien pagar el precio fijado por el cártel, enriqueciendo, así, sin saberlo, a los miembros del cártel. Además, los cárteles protegen a sus miembros de los riesgos derivados del juego de las fuerzas de mercado y, de esta forma, éstos se ven libres de las presiones que deberían impulsarlos a reducir los costes y a innovar (OCDE, 2002).

En la misma línea se ha señalado:

En el ámbito académico y entre las autoridades de competencia existe un amplio consenso a la hora de señalar que los cárteles constituyen la peor de las conductas restrictivas de la competencia. No tienen defensa posible ni desde la perspectiva de la eficiencia productiva ni de la del beneficio para el consumidor, ni en el corto ni en el largo plazo. La evidencia empírica confirma que comportan una pérdida neta de bienestar fruto de las ineficiencias que generan, siendo los consumidores los principales perjudicados, ya que compran una menor cantidad de producto a un mayor precio (Jiménez Latorre, 2005, p. 127).

En Costa Rica, el artículo 11 de la Ley N° 7472 tipifica las prácticas monopolísticas absolutas (ver Recuadro 1). Para el sector telecomunicaciones rigen las mismas definiciones salvo la del inciso e) (Ley N° 8642, art. 53).

Los incisos a) al d) del artículo 11 cubren los tipos de acuerdos entre competidores típicamente considerados carteles de núcleo duro.

El inciso e) se adicionó con la reforma legal de 2012 que introdujo el control previo de concentraciones en el país (Ley N° 9072, 2012). Se refiere a acuerdos entre competidores para boicotear a otros agentes económicos (boicot horizontal), lo que no corresponde estrictamente a un cartel de núcleo duro, como los incisos a) al d), pero es un tipo de conducta que los participantes en un cartel suelen utilizar para asegurar el funcionamiento del esquema ilegal.

RECUADRO 1: PRÁCTICAS MONOPOLÍSTICAS ABSOLUTAS EN LA LEY N° 7472

Artículo 11- Prácticas monopolísticas absolutas

Las prácticas monopolísticas absolutas son los actos, los contratos, los convenios, los arreglos o las combinaciones entre agentes económicos competidores actuales o potenciales entre sí, con cualquiera de los siguientes propósitos:

- a. Fijar, elevar, concertar o manipular el precio de compra o venta al que son ofrecidos o demandados los bienes o servicios en los mercados.
- b. Establecer la obligación de adquirir, producir, procesar, distribuir o comercializar solo una cantidad restringida o limitada de bienes o la prestación de un número, un volumen o una frecuencia restringida o limitada de servicios.
- c. Dividir, distribuir, asignar o imponer porciones o segmentos de un mercado, actual o futuro, en razón de la clientela, los proveedores, los tiempos, las zonas geográficas, o los espacios determinados o determinables.
- d. Establecer, concertar o coordinar las ofertas o la abstención en las licitaciones, los concursos, los remates o las subastas públicos.
- e. Rehusarse a comprar o a vender bienes o servicios.
- f. Intercambiar información con alguno de los objetos o efectos a que se refieren los anteriores incisos.

Para la aplicación de este artículo, la Comisión para Promover la Competencia, de oficio o a instancia de parte, ejercerá el control y la revisión del mercado, prestando especial atención a aquellos en que los suplidores sean pocos.

Los actos a los que se refiere este artículo serán nulos de pleno derecho y se sancionarán, conforme a esta ley, a los agentes económicos que incurran en ellos.

Fuente: Ley N° 7472

El inciso f) sobre intercambio de información lo adicionó la Ley N° 9736. Antes de eso, el intercambio de información entre competidores estaba tipificado como práctica monopolística absoluta solo en el inciso a), es decir, cuando tuviera por objeto o efecto la fijación o concertación precios.

Luego del listado de conductas, el párrafo segundo del artículo 11 prevé el deber de la Coprocom de revisar los mercados, en especial los mercados concentrados, para efectos de investigar y sancionar eventuales prácticas monopolísticas absolutas. Este párrafo fue objeto de reforma mediante la Ley N° 9072, en la cual se aclaró que la revisión de mercados concentrados es una cuestión de énfasis y que no sólo en mercados concentrados pueden sancionarse las prácticas monopolísticas absolutas, como también lo ha dejado claro la jurisprudencia.

El párrafo final del artículo 11 sanciona con nulidad de pleno derecho las prácticas monopolísticas absolutas. Esto significa que en Costa Rica estas prácticas se evalúan y sancionan de acuerdo con la llamada “regla

per se”, es decir, la conducta es sancionable por su objeto, independientemente de sus efectos y del tamaño o poder de mercado del infractor. Así lo ha confirmado la jurisprudencia, como se verá más adelante al comentar las resoluciones judiciales.

Las únicas excepciones en nuestro medio a la ilegalidad de los carteles de núcleo duro conforme a la regla per se, son los actos expresamente autorizados por leyes especiales (Ley N° 7472, arts. 9 y 11), o por aplicación de la nueva “regla de minimis” cuando sea muy bajo el porcentaje de mercado afectado por la conducta (Ley N° 9736, art. 114).

A diferencia de las prácticas monopolísticas absolutas, en las prácticas monopolísticas relativas o verticales tipificadas en el artículo 12 de la Ley N° 7472 rige la llamada “regla de la razón”, que significa que la ilegalidad de la práctica depende de un análisis caso por caso del poder de mercado de los agentes económicos involucrados y de los efectos anticompetitivos de la conducta.

La distinción entre regla per se y regla de la razón la desarrolla la jurisprudencia en los Estados Unidos². En ese país los carteles de núcleo duro –es decir, los que tienen por objeto fijar precios, restringir la producción, coordinar la participación en contrataciones públicas o dividirse mercados– son normalmente evaluados con base en la regla per se, mientras que otros tipos de acuerdos de colaboración entre competidores –incluyendo acuerdos sobre investigación y desarrollo, producción, mercadeo, distribución o compra o venta conjuntas– son evaluados con base en la regla de la razón (Federal Trade Commission-U.S. Department of Justice, 2000).

En la Unión Europea también se sancionan con nulidad de pleno derecho los carteles de núcleo duro. La normativa contempla la posibilidad de exceptuar ciertas categorías de acuerdos, tomando en cuenta posibles eficiencias y beneficios a los usuarios y bajo ciertas condiciones (Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), art. 101). Los carteles de núcleo duro normalmente se consideran ilegales por su objeto (regla per se), mientras que en otros tipos de acuerdos entre competidores se entra a analizar los efectos reales o posibles en

el mercado (regla de la razón). Así se desprende de las Directrices aprobadas por la Comisión Europea sobre la aplicación del artículo 101 del TFUE a los acuerdos de cooperación horizontal (2011/C 11/01, 2011).

Según el artículo 101 del TFUE, las conductas colusorias prohibidas pueden tener la forma de acuerdos, decisiones de asociaciones de empresas o prácticas concertadas³. La ley costarricense no hace esa distinción, pero en principio cualquiera de las tres formas cabe en la definición de prácticas monopolísticas absolutas, dados los términos tan amplios del párrafo inicial del artículo 11 de Ley N° 7472.

Lo que la legislación de Costa Rica omite regular es otros tipos de acuerdos entre competidores, distintos a los tipificados en los incisos a) al e) del artículo 11, por lo que en principio esos otros tipos de acuerdos no son sancionables aunque tengan efectos anticompetitivos.

Sanciones aplicables

La Ley N° 7472 regulaba inicialmente las sanciones a personas físicas y jurídicas que incurran en prácticas monopolísticas en sus artículos 25 y 26. Esos artículos pasaron luego a ser los artículos 28 y 29, respectivamente, a raíz de una reforma legal que introdujo tres nuevos artículos y cambió la numeración⁴.

En lo tocante a prácticas monopolísticas absolutas, las sanciones aplicables según el artículo 28 incluían la suspensión, corrección o supresión de la práctica; multa de hasta 680 veces el menor salario mínimo mensual o, en casos de gravedad particular, hasta el 10% de las ventas anuales⁵, y multa de hasta 75 veces el salario indicado para personas físicas.

Por su parte, el artículo 29 establecía los criterios de valoración que debe tomar en cuenta la Coprocom a la hora de imponer una sanción: la gravedad de la infracción, la amenaza o el daño causado, los indicios de intencionalidad, la participación del infractor en el mercado, el tamaño del mercado afectado, la duración de la práctica o concentración, la reincidencia del infractor y su capacidad de pago.

² Sobre la evolución de la regla per se y la regla de la razón en la valoración de los acuerdos horizontales en la jurisprudencia de los Estados Unidos puede verse Gellhorn, Kovacic y Calkins (2008), p. 187 y ss.

³ Para una explicación más detallada al respecto puede consultarse Signes de Mesa, Fernández y Fuentes (2013), p. 109 y ss.

⁴ Ley de Contingencia Fiscal (Ley N° 8343, 2002), art. 80.

⁵ Esto según reforma introducida por la Ley N° 9072 (2012). Antes de esa reforma, el párrafo segundo del artículo 25 (artículo 28 a partir de reforma legal del 2002), establecía para casos de gravedad particular sanciones alternativas de un porcentaje fijo de 10% de las ventas anuales o un porcentaje variable de hasta 10% de los activos, lo que resultara mayor. El porcentaje fijo hacía inviable en muchos casos la aplicación de esta norma.

Con la Ley N° 9736 se derogan los artículos 28 y 29 indicados. El tema de sanciones por prácticas monopolísticas queda ahora regulado en los artículos 114 a 120 de la Ley N° 9736. Se mantienen esencialmente los mismos criterios de valoración anteriores, pero se aumentan las sanciones (ver Recuadro 2).

RECUADRO 2: SANCIONES POR PRÁCTICAS MONOPOLÍSTICAS ABSOLUTAS

- La suspensión, corrección o supresión de la práctica.
- Multa desde el 0,1% hasta el 10% del total de ingresos brutos ordinarios recibidos por el agente económico durante el periodo fiscal anterior al de la imposición de la sanción.
- Prohibición de participar en procedimientos de contratación pública por un plazo desde 2 hasta 10 años, en casos de infracción al inciso d) del artículo 11 de la Ley N° 7472.
- Multa desde 1 hasta 680 salarios base a las personas físicas que participen directamente en la práctica, en representación de personas jurídicas o entidades de hecho o por cuenta y orden de ellas.
- Multa desde 1 hasta 680 salarios base a los funcionarios públicos que coadyuven, faciliten, propicien o participen de cualquier forma en la realización de la práctica.

Por "salario base" ahora se entiende el salario de referencia previsto en la Ley N° 7337 (1993), que para el año 2020 es de 450.200 colones costarricenses.

Criterios de ponderación para imponer las sanciones: la gravedad de la infracción, la amenaza o el daño causado, la intencionalidad, el tamaño del mercado afectado, la participación del infractor en el mercado, la duración de la conducta, la reincidencia y la capacidad de pago del infractor.

Fuente: Elaboración del autor con base en la Ley N° 9736

Cabe indicar que la Ley N° 9736 en su artículo 114 introduce una "regla de minimis", según la cual no serán punibles las prácticas monopolísticas realizadas por agentes económicos que conjuntamente representen una participación menor al 5% del mercado relevante afectado por la conducta. En el caso de prácticas monopolísticas absolutas, esto representa una excepción a la regla por se del artículo 11 de la Ley N° 7472, ya comentada.

Por otra parte, en línea con recomendaciones del Examen inter-pares de OCDE-BID (2014, p. 69) y estándares internacionales, la Ley N° 9736 incorpora un procedimiento de exoneración y reducción de multas, conocido como programa de clemencia (*leniency*).

Según destaca la OCDE, la introducción de estos programas en numerosas jurisdicciones ha tenido un gran impacto en la detección y enjuiciamiento de carteles. Formalmente, los programas de clemencia se refieren a "mecanismos que ofrecen la oportunidad a los miembros del cártel de autoinformar su conducta, proporcionar información y pruebas y cooperar con una investigación, a cambio de inmunidad o reducción de las sanciones y, en algunas jurisdicciones, inmunidad de los procedimientos/enjuiciamiento" (OCDE, 2020, p. 29).

El programa de clemencia está regulado en los artículos 121 y siguientes de la Ley N° 9736 (ver Recuadro 3). Es uno de los temas novedosos que según la ley debe ser desarrollado por reglamento ejecutivo⁶. La ley costarricense no ha llegado al punto de sancionar

RECUADRO 3: PROGRAMA DE CLEMENCIA

Exoneración de multa al primero que reconozca	Reducción de multa a los 3 siguientes	Reducción y exoneración por reconocer otra práctica distinta	Responsabilidad frente a terceros
Quien haya participado en una práctica monopolística absoluta, sea el primero en reconocerlo ante la autoridad y aporte elementos de prueba nuevos y determinantes para comprobar la práctica, puede ser exonerado totalmente de sanción. Debe cooperar con el proceso, terminar su participación en la práctica y no haber tomado medidas para obligar a otros a participar.	Quienes reconozcan su participación ante la autoridad después del primero y aporten elementos de prueba adicionales, pueden obtener reducción de la multa en un 50% el segundo, un 30% el tercero y un 20% el cuarto. Agentes económicos que reconozcan su participación ante la autoridad después del cuarto que lo haya hecho, no reciben reducción de multas.	Un agente económico que esté siendo investigado por una práctica monopolística absoluta y no cumpla los requisitos para recibir exoneración o reducción de multa respecto a esa práctica, puede recibir una reducción del 50% de la multa si reconoce su participación en otra práctica monopolística absoluta distinta. Además, obtiene exoneración total de la multa respecto a la otra práctica reconocida, si cumple con todos los requisitos.	La exoneración total o parcial de la sanción no exonera a los agentes económicos responsables de los eventuales daños y perjuicios causados a terceros. Sin embargo, la responsabilidad civil del primer agente económico en acogerse al beneficio será subsidiaria a la de los demás infractores.

Fuente: Elaboración del autor con base en la Ley N° 9736

⁶ Un análisis de la experiencia en la Unión Europea y los aspectos positivos y negativos de los programas de clemencia para combatir carteles en P.J. Wils (2016).

penalmente a los participantes en carteles, como sí ocurre en otras legislaciones⁷.

Vistazo a la jurisprudencia

La Coprocom ha sancionado a la fecha prácticas monopolísticas absolutas en 16 casos, de los cuales 11 han sido objeto de revisión en la vía judicial⁸. El status de estos últimos es el siguiente:

- En 6 casos los Tribunales confirman lo resuelto por la Coprocom.
- Un caso se encuentra aún pendiente en los Tribunales.
- En 4 casos los Tribunales anulan parcial o totalmente la resolución sancionatoria de la Coprocom.

La Sutel, que inicia funciones en 2009, no registra ningún procedimiento administrativo sancionatorio relacionado con prácticas monopolísticas absolutas.

A continuación se hace un análisis de varios temas importantes que ha abordado la jurisprudencia en relación con este tipo de prácticas.

Aplicación de la regla per se

Desde los primeros casos de prácticas monopolísticas absolutas, los Tribunales han confirmado la aplicación de la regla per se al análisis de este tipo de conductas.

Caso Frijoleros. En junio de 1999 la Coprocom sancionó a 11 empresas comercializadoras de frijol por violación al inciso a) del artículo 11 de la Ley N° 7472, por haber participado en reuniones en la Cámara Nacional de Procesadoras de Frijoles y Afines en las que se analizó la situación de posible desabastecimiento de frijol en el país y se discutió sobre costos de producción y fijación de precios. Se impusieron multas desde 11 hasta 51 veces el salario mínimo mensual entonces vigente (Coprocom, artículo VI, sesión 18-99, 1999; artículo V, sesión 19-99, 1999).

Las empresas sancionadas impugnaron lo resuelto ante la jurisdicción contencioso administrativa y el Tribunal Contencioso Administrativo (TCA) denegó la demanda en todos sus extremos. Señaló el TCA que “las

faltas administrativas previstas en el numeral 11 inciso a) de la Ley N° 7472 son ilícitos de peligro y no ilícitos de resultado, con lo cual no sería necesario que en la especie se demuestre el efecto lesivo o dañoso de las conductas sancionadas” (Sección IX, 43-2008, 2008).

Caso Corredores. En setiembre de 2002 la Coprocom sancionó a 28 corredores de bienes raíces por violación al inciso a) del artículo 11 de la Ley N° 7472, por haber participado en la aprobación de reformas al código de ética de la Cámara Costarricense de Corredores de Bienes Raíces que establecían comisiones de referencia uniformes para el cobro de sus servicios. Se impusieron sanciones desde 1 hasta 3 veces el salario mínimo mensual entonces vigente (Coprocom, artículo quinto, punto E, sesión 26-2002, 2002).

Los afectados recurrieron ante la jurisdicción contencioso administrativa y los Tribunales confirmaron lo resuelto por la Coprocom. La sentencia de primera instancia desarrolla con claridad lo que significa la regla per se en la investigación y sanción de una práctica monopolística absoluta. Dijo el TCA:

...la práctica se predetermina por la ley como anticompetitiva y debe tenerse automáticamente como ilegal, sin que sea necesario el análisis de si el efecto lo es, o si la participación en el mercado es lo suficientemente grande para afectarlo, ni las motivaciones o justificaciones del infractor; basta en consecuencia, que se configure el comportamiento contemplado en la ley para que los agentes que participen sean culpables por el simple hecho de probarse que se ha incurrido en él. La anti-juricidad se comprueba con la sola constatación de que la conducta típica no está permitida, y en cuanto a su idoneidad para producir daño, cabe aclarar que constituyen un ilícito de peligro, no de resultado, por lo que no requiere que se haya causado perjuicio... (Sección II, 275-2005, 2005).

Caso Líneas Celulares. Otro caso relevante tiene que ver con colusión en procedimientos de contratación pública. En junio de 2012 la Coprocom sancionó a 4 empresas y 3 personas físicas por violación al inciso d) del artículo 11 de la Ley N° 7472, por haber coordinado la participación en un procedimiento de contratación para

⁷ En 26 jurisdicciones analizadas en un informe reciente de la OCDE es posible imponer sanciones penales (2020, p. 18).

⁸ Un listado de los casos de prácticas monopolísticas absolutas sancionadas por la Coprocom hasta el 2012 puede verse en el Examen inter-pares de OCDE-BID (2014), Tabla 1, p. 32. A los casos de ese listado deben adicionarse los siguientes casos posteriores: expediente D-022-10, sancionado por la Coprocom en mayo de 2014, y expediente 030-2012, sancionado en marzo de 2015.

la compra de líneas celulares promovido por el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE). Se impusieron multas de 510 veces el salario mínimo mensual entonces vigente a cada una de las empresas sancionadas y de 56 veces ese salario mínimo mensual a cada uno de los representantes legales sancionados en lo personal, con base en lo previsto en los artículos 28 y 29 de la Ley N° 7472 entonces vigente (Coprocom, voto 13-2012, 2012).

Si bien en este caso los Tribunales obligaron a la Coprocom a recalcular las multas por vicios en su fundamentación, en cuanto a la conducta sancionada fueron claros sobre la aplicación de la regla per se. Dijo el TCA en la sentencia sobre una de las demandas relacionadas con este caso:

...como bien lo dice el acto administrativo cuestionado, la complejidad técnica del objeto de la licitación, la oscuridad del cartel o la falta de claridad, la inercia administrativa o cualquier otra consideración fáctica, comercial o jurídica no justifica que empresas competidoras en el mercado de suministro de redes y equipamiento para telecomunicaciones hayan concertado un acuerdo, materializado en la nota del día 24 de julio de 2008, en la cual seis de los oferentes le hacían ver al ICE que dadas las condiciones establecidas en el cartel, no les era posible presentar una oferta que cumpla con lo solicitado y a la vez que resulte conveniente para ambas partes. (...) No debe perderse de vista que estas prácticas se analizan bajo la regla per se. Precisamente por su efecto perjudicial en el proceso de competencia y libre concurrencia, el legislador costarricense las tipifica como nulas de pleno derecho. Esto significa que para determinar su ilegalidad no es necesario valorar el tamaño del mercado afectado, el poder de los agentes económicos involucrados, ni sus motivaciones o justificaciones. Únicamente debe comprobarse el supuesto establecido por la norma para determinar su ilegalidad... (Sección IV, 46-2015-IV, 2015).

Y la misma línea de razonamiento fue acogida plenamente en casación. Así lo expresó la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia (Sala I):

...Según el numeral 11 de la Ley N° 7472: “Las prácticas monopolísticas absolutas son los actos, convenios, arreglos o combinaciones entre agentes

económicos competidores actuales o potenciales entre sí, con cualquiera de los siguientes propósitos: [...] d) Establecer, concertar o coordinar las ofertas o la abstención en las licitaciones, los concursos, los subastas o remates públicos”. Dicha disposición normativa busca prohibir todo tipo de convenio que tenga como fin impedir o afectar la competencia entre empresas participantes de una misma contratación pública, o bien, acuerdos que definan cuáles empresas se abstendrán de participar, así como aquellos que pretendan manipular el concurso. Recientemente esta Sala resolvió un caso semejante al aquí discutido, donde acogió la tesis de que todos aquellos acuerdos entre competidores que tengan por objeto manipular la licitación o forzar a su contraparte (administración licitadora) para que ceda en algunos aspectos, con el propósito de volver atractivo el concurso, por medio de la concertación o coordinación de ofertas o abstención de presentarlas, constituyen prácticas monopólicas absolutas y, en ese tanto, nulas de pleno derecho. De esta forma, en estas no interesa, ni se sanciona el resultado generado, sino la conducta en sí misma, por cuanto es prohibida per se. De modo que, la antijuridicidad se produce por su mera ejecución, independientemente de las motivaciones que la causaron o de las consecuencias producidas. (Consúltese el voto N° 209 de las 09 horas 50 minutos del 02 de marzo de 2017). Es importante no perder de vista que un acuerdo colusorio celebrado, no necesariamente llega a generar los efectos previstos; pero ello no impide su respectiva sanción... (194-F-SI-2018, 2018).

Caso Productos de Limpieza. En otro caso de colusión en procedimientos de contratación pública, en mayo de 2014 la Coprocom sancionó a 5 empresas por violación al inciso d) del artículo 11 de la Ley N° 7472, por haber acordado precios y coordinado su participación en ofertas de venta de productos de limpieza y aseo personal a la Administración Pública. Se impusieron multas desde 43 hasta 171 veces el salario mínimo mensual entonces vigente (Coprocom, voto 08-2014, 2014).

Lo resuelto por la Coprocom en este caso fue confirmado por los Tribunales. En casación el Tribunal de Casación de lo Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda (TCCA) enfatizó la naturaleza absoluta de la

práctica monopolística y el perjuicio que conlleva para la Administración Pública:

...Por lo dicho, es que en sede administrativa se impuso la sanción legal con base en criterios claramente delimitados y debidamente graduada por el órgano decisor. Se trataba de una práctica monopolística absoluta, y aunque se haya dado respecto de precios inferiores a los de los demás competidores, lesiona el derecho a la competencia (en este caso en licitaciones públicas) que es lo que se sanciona. Se lesiona el bien jurídico tutelado cual es la libre competencia; fueron esas empresas las que no permitieron la libertad de precios. Esta concentración horizontal de precios, se califica como grave por sí sola, pero con mayor razón, al ofertarse iguales precios dentro de licitaciones públicas. La Administración es burlada con esas colusiones, ya que influye en la valoración de la ecuación calidad-precio, se limita y distorsiona el mercado en concursos públicos. Además, se lesiona el interés público cuando el propio Estado debe pagar sobreprecios. Es por esta razón, que este tipo de prácticas son nulas de pleno derecho y se sancionará a los agentes económicos que incurran en ellas... (165-2019, 2019).

Fundamentación de las multas

Los Tribunales han dado gran importancia a la debida fundamentación de las multas. En algunos casos han obligado a la Coprocom a resolver de nuevo sobre ellas, por considerar que no se analizaron suficientemente todos los elementos de ponderación que la ley contempla.

Caso Arroceros. En abril de 2001 la Coprocom sancionó a un grupo de industriales del arroz por violación al inciso b) del artículo 11 de la Ley N° 7472, por haberse coludido para no comprar arroz a productores nacionales ni procesar arroz importado hasta que las autoridades declararan una situación de desabastecimiento. Impuso multas desde 25 hasta 255 veces el salario mínimo mensual entonces vigente a 11 empresas y desde 4 hasta 29 veces ese salario a 11 personas físicas sancionadas (Coprocom, artículo 8, punto H, sesión 22-2001, 2001).

Los afectados impugnaron lo resuelto ante la jurisdicción contencioso administrativa y el TCA anuló la resolución sancionatoria de la Coprocom por vicios en

el motivo y le ordenó dictar nuevamente resolución final con ajuste a Derecho. El TCA consideró que la Coprocom no fundamentó apropiadamente la multa impuesta a cada empresa:

...En resumen: las omisiones en cuanto a la falta de fundamentación y razonamientos individualizados para cada sujeto investigado, así como la inexistencia de los criterios y parámetros objetivos utilizados por la Administración para imponer las sanciones y los montos a los sujetos investigados por la misma conducta, que se constatan en la resolución dictada por la Comisión para Promover la Competencia, implican una seria violación al Principio del Debido Proceso, toda vez que la ausencia advertida ocasiona la indefensión de las partes actoras al impedirles conocer los motivos que fundamentaron la decisión de la Administración, y con ello se disminuye la capacidad de defensa efectiva de sus derechos... (Sección VII, 100-2009-VII, 2009).

Ante recurso de casación interpuesto por el Estado, la Sala I fue contundente y confirmó lo resuelto en primera instancia:

...El recurrente objeta que se tomó en cuenta tanto la participación de cada agente en el mercado, como su situación económica, lo que se “desprende de los actos anulados”. Contrario a su dicho, tal conclusión no se obtiene del pronunciamiento atacado, pues si bien se analizó la participación de cada uno de ellos en el mercado, y se refirió que se había tomado en cuenta su capacidad económica –sin brindar mayores detalles– en ningún punto se indicó cómo se conjugaron ambos elementos respecto de cada uno de los investigados para fijar una determinada multa. Por otra parte, el que la práctica monopolística sancionada provenga de un concierto de voluntades, en el que, podría decirse, todos tuvieron igual intervención, no permite sostener, como pretende, que el análisis conjunto de la conducta ilícita hace innecesario el examen individualizado de la multa impuesta, toda vez que dentro de los parámetros que deben ponderarse para cada uno de ellos, está la capacidad de pago, que no necesariamente es uniforme, por lo que se vuelve imprescindible, como exigencia derivada del deber

de fundamentación que integra el debido proceso, que se motive de manera individualizada la imposición de la multa... (250-F-SI-2011, 2011).

Posteriormente a la firmeza de la sentencia judicial la Coprocom intentó sancionar nuevamente, pero el caso fue desestimado por caducidad, dado el tiempo transcurrido.

En sentido similar, en el *Caso Líneas Celulares* el TCA consideró que la Coprocom no había analizado adecuadamente la capacidad de pago del infractor, uno de los elementos que deben tomarse en cuenta al fijar multas según el artículo 29 de la Ley N° 7472 entonces vigente⁹. Dijo el TCA:

“...El artículo 29 de la Ley N° 7472 al disponer que la COPROCOM, para imponer las multas debe tomar en cuenta como criterios de valoración: la gravedad de la infracción, la amenaza o el daño causado, los indicios de intencionalidad, la participación del infractor en el mercado, el tamaño del mercado afectado, la duración de la práctica o concentración, la reincidencia del infractor y su capacidad de pago, le está obligando a fundamentar las razones técnicas, económicas y jurídicas los parámetros de imposición de la sanción. En el caso concreto, la actora fue sancionada con una multa equivalente a 510 salarios mínimos y si bien los primeros siete criterios de valoración de la multa impuesta pueden resultar comunes o similares a todas las empresas involucradas, la capacidad de pago requería un análisis individualizado para todas una de ellas, por cuanto recurrir únicamente al dudoso criterio de la rendición de la garantía de participación como señal de capacidad de pago, no permite conocer y establecer la real situación financiera de la empresa, actora en el caso que nos ocupa. (...) No existe un estudio técnico, contable financiero o económico que permita a la COPROCOM determinar la capacidad de pago de la actora. De la información contenida en la resolución final, resulta imposible deducir tal condición que justifique la multa impuesta. (...) La motivación de las resoluciones dictadas en el ámbito del derecho sancionatorio con ocasión de los procedimientos administrativos

que se instruyan en la COPROCOM, exige un cuidadoso y detallado análisis valorativo de todos los argumentos y pruebas, con indicación expresa de los parámetros o criterios objetivos utilizados para imponer la sanción en cada caso particular, lo que no se satisface con la simple descripción de los criterios de valoración y un análisis generalizado de los mismos, a la luz de lo ordenado en los artículos 29 de la Ley N° 7472 en relación con los numerales 133 y 136 de la LGAP, requisito que se echa de menos en la resolución dictada por la Comisión de Promoción de la Competencia que aquí se revisa... (Sección IV, 46-2015-IV, 2015).

Con base en ese razonamiento, el TCA resolvió anular parcialmente la resolución sancionatoria, únicamente en cuanto a la cuantía de la multa impuesta, reenviando el caso a la Coprocom para que dictara una nueva resolución sobre ese punto.

Valoración de la prueba sobre la existencia de la práctica ilegal

En algunos casos los Tribunales se han apartado de la Coprocom en cuanto a la apreciación de la prueba y han anulado sanciones por considerar que no se configuró la conducta ilegal.

Caso Parqueos. En agosto de 2009 la Coprocom sancionó a los propietarios de varios establecimientos de parqueo público localizados en la zona del edificio “Centro Colón” en San José por violación al inciso a) del artículo 11 de la Ley N° 7472, por haber participado en reuniones para acordar incrementos en sus tarifas. Se sancionó a 5 empresas con multas desde 8 hasta 35 veces el salario mínimo mensual entonces vigente (Coprocom, artículo 6, sesión 24-2009, 2009).

Varias de las empresas sancionadas recurrieron a la jurisdicción contencioso administrativa y el TCA confirmó lo actuado por la Coprocom (Sección VIII, 115-2013, 2013).

Sin embargo, una de las empresas demandó separadamente y logró que se anulara la sanción en su contra, alegando que, si bien su representante estuvo presente en la reunión con los competidores, el tema de precios surgió en el curso de la reunión, su representante tuvo una participación pasiva y la empresa no modificó sus precios

⁹ Los criterios de ponderación para fijar las multas los regula hoy el artículo 120 de la Ley N° 9736.

con posterioridad a la reunión. El TCA consideró que sería irrazonable exigir que la persona deba retirarse y hacer constar su desacuerdo para no incurrir en la conducta ilegal, particularmente tratándose de una reunión informal (Sección VI, 35-2012-VI, 2012).

El Estado interpuso recurso de casación y el TCCA confirmó lo resuelto en primera instancia:

...no es la sola participación del representante en la junta o reunión, lo que tipifica la conducta violatoria de las reglas del mercado, sino el acuerdo a fin de establecer un precio o tarifa. De tal manera, no bastaría a efecto de sancionar la conducta monopolística, con la certidumbre existente en cuanto a su presencia en el mencionado encuentro, lo cual ha reconocido el propio personero (...), puesto que a ese efecto se requiere necesariamente, su acuerdo o consentimiento a fin de modificar las tarifas. Sin la certeza necesaria sobre ello, no resulta posible quebrar el fallo... (63-F-TC-2013, 2013).

Nótese que en este caso los Tribunales anulaban únicamente la sanción impuesta contra una de las empresas, las sanciones contra las otras 4 empresas fueron confirmadas.

En el *Caso Líneas Celulares*, una de las empresas y su representante que demandaron en la vía contencioso administrativa lograron librarse totalmente de la sanción, ya que la empresa acreditó no haber tenido formalmente la representación de la compañía extranjera oferente que había sido invitada por el ICE al procedimiento de contratación. En tales circunstancias el TCA determinó, contrario al criterio de la Coprocom, que no se le podía considerar un agente económico competidor de los otros participantes, en términos de la definición de "agente económico" del artículo 2 y el artículo 11 de la Ley N° 7472 (Sección VII, 88-2015-VII, 2015).

Caso Operadoras. Un caso en que los Tribunales se apartaron totalmente de la Coprocom en la valoración de la prueba sobre la existencia de la práctica monopolística absoluta fue el de las operadoras de pensiones complementarias.

En junio de 2009 la Coprocom sancionó a 7 de las 8 operadoras de pensiones complementarias existentes en ese momento en el país por violación al inciso a) del artículo 11 de la Ley N° 7472, por haber supuestamente acordado los montos de las comisiones que cobraban por la administración de algunos de los fondos de pensiones. La Coprocom consideró las faltas de particular gravedad

e impuso por primera vez sanciones, no basadas en número de salarios mínimos, sino en un porcentaje de las ventas anuales o activos del infractor, aplicando el párrafo segundo del artículo 28 de la Ley N° 7472 entonces vigente. Impuso multas a 6 operadoras por un 10% del valor de sus activos y a una de ellas por un 10% de sus ventas en el ejercicio fiscal anterior (Coprocom, artículo 11, sesión 17-2009, 2009).

Las empresas sancionadas impugnaron lo resuelto por la Coprocom ante la jurisdicción contencioso administrativa y el TCA anuló la resolución de la Coprocom (Sección IV, 50-IV-2016, 2016), sentencia que luego fue confirmada en casación (Sala I, 603-2018, 2018).

El TCA concluyó que el elemento motivo del acto administrativo sancionatorio de la Coprocom estaba viciado de nulidad absoluta, principalmente por las siguientes razones:

- En sus primeros 4 años de operación, incluyendo el año 2004, las operadoras estuvieron incurriendo en pérdidas, lo que explicaba razonablemente su deseo de incrementar comisiones.
- Los intercambios de información entre personeros de las operadoras se dieron en un contexto en que las comisiones estaban fijadas reglamentariamente y el propio regulador les pidió opinión sobre un posible cambio en el esquema de comisiones.
- En las actas de las reuniones en el seno de la ACOP se recogió el pronunciamiento sobre el tema que solicitó el regulador y manifestaciones de las empresas de las preocupaciones sobre los problemas financieros que afrontaban, no un acuerdo colusorio.
- El Tribunal compartió el criterio expresado por testigos peritos en el proceso, en el sentido de que lo ocurrido era una situación explicable en microeconomía: la operadora líder del mercado en ese momento decide aumentar la comisión hasta el límite máximo permitido para mitigar sus pérdidas o mejorar sus resultados, lo cual genera un efecto dominó en los restantes oferentes en el mercado.
- El hecho de que las restantes empresas siguieran a la operadora líder, en un efecto en cadena, es normal en el plano económico, es una regla lógica y normal dentro de un mercado oligopólico como el que imperaba en ese momento.
- El vicio en el motivo se da también por vicios de procedimiento, ya que la Coprocom omitió

pronunciarse sobre cierta prueba técnica aportada al procedimiento administrativo sancionatorio.

La sentencia del Tribunal es confusa en varios aspectos. Por ejemplo, le reprocha al Estado que permita la existencia de una asociación que aglutine a las operadoras de pensiones complementarias, asimilándola a un acuerdo anticompetitivo. Además, cuestiona que el Estado haya solicitado la opinión del gremio sobre la propuesta de cambio en el esquema de comisiones, a pesar de que en Costa Rica es un deber de la Administración Pública conceder a las entidades representativas de intereses de carácter general o corporativo la oportunidad de opinar sobre los proyectos de disposiciones reglamentarias que las afecten, salvo cuando se opongan a ello razones de interés público o de urgencia¹⁰.

En su resolución sancionatoria la Coprocom analizó varios modelos de liderazgo de precios desarrollados por la teoría económica en el contexto de un mercado oligopólico, incluyendo el modelo de demanda quebrada, el liderazgo de precios sin colusión y el liderazgo de precios colusivo. El Tribunal no abordó dicho análisis en la sentencia, pero se decantó por considerar que lo que existió fue un liderazgo de precios sin colusión en este caso, apoyándose en testigos peritos aportados al proceso.

La resolución del TCA fue muy cuestionada por el Estado al recurrir en casación. Sin embargo, la Sala I al resolver el recurso consideró que el Estado no logró justificar de forma precisa las supuestas violaciones legales en que incurrió el fallo de primera instancia, ni desvirtuar los vicios en la fundamentación del acto sancionatorio de la Coprocom señalados por el TCA.

Rol de las organizaciones gremiales

En varios casos, las conductas investigadas se desarrollaron total o parcialmente en el seno o con la participación de una Cámara u organización gremial y se debatió si la Cámara como tal podía o debía ser objeto de sanción.

En el *Caso Frijoleros*, los afectados alegaron que la Cámara debió haber sido llamada como parte al procedimiento administrativo sancionatorio abierto por la Coprocom, pero el TCA desestimó ese argumento al considerar que la Cámara no actuó como un agente económico en términos de la definición del artículo 2 de la Ley N° 7472 (Sección IX, 43-2008, 2008).

En el *Caso Corredores* se discutió en casación si la Cámara como tal debería haber sido sancionada, en lugar de los corredores de bienes raíces a título personal. La Sala I concluyó que no, pues eran los corredores quienes realizaban la actividad comercial a título personal y la Cámara no ofrecía esos servicios, por lo que no calificaba como “agente económico” según el artículo 2 de la Ley N° 7472 (Sala I, 755-2007, 2007).

Caso Aceiteros. En noviembre de 2002 la Coprocom sancionó a las 2 principales empresas productoras de aceite de palma en el país por violación a los incisos a) y b) del artículo 11 de la Ley N° 7472, por haberse coludido para fijar el precio de compra de la fruta de palma y de venta del aceite refinado y fijar volúmenes de venta del aceite refinado (artículo 5, sesión 33-02, 2002). Se impusieron multas desde 28 hasta 569 veces el salario mínimo mensual entonces vigente a las empresas y desde 1 hasta 21 veces ese salario a varias personas físicas involucradas. En este caso no se sancionó directamente a la Cámara Nacional de Productores de Palma, involucrada en las conductas, pero sí a varios de sus ejecutivos a título personal.

Caso Porcicultores. Un caso en que la Cámara sí fue sancionada es el de los porcicultores. En noviembre de 2002 la Coprocom sancionó a 23 personas físicas y jurídicas involucradas en un proyecto de comercialización tendiente a reducir la oferta de cerdo y estabilizar los precios en el mercado, ejecutado por la Cámara Costarricense de Porcicultores. Se impusieron multas desde 0,5 hasta 50 veces el salario mínimo mensual entonces vigente, incluyendo a la Cámara, por participar en el esquema para restringir la oferta de carne de cerdo en violación al inciso b) del artículo 11 de la Ley N° 7472 (Coprocom, artículo 5-E, sesión 36-2002, 2002).

Los afectados impugnaron lo resuelto ante la jurisdicción contencioso administrativa y los Tribunales confirmaron lo resuelto por la Coprocom. Se debatió si la Cámara podía considerarse un agente económico a la luz de la definición del artículo 2 de la Ley N° 7472 y el TCA concluyó que en este caso sí, dado que al ejecutar el proyecto de comercialización la Cámara intervino directamente en la venta de cerdo en el mercado, asumiendo el rol de un oferente más (Sección VIII, 63-2009-S-VIII, 2009).

¹⁰ Tal deber está en la Ley General de la Administración Pública (Ley N° 6227, 1978), art. 361.

CONCLUSIONES

1. La cantidad de procedimientos administrativos abiertos por las autoridades de competencia de Costa Rica sobre prácticas monopolísticas absolutas ha sido baja para estándares internacionales. Sin embargo, esa situación podría cambiar con la Ley N° 9736, que le da más recursos a las autoridades, mejora procedimientos, aumenta sanciones e introduce nuevas herramientas, como el programa de clemencia para la investigación y sanción de carteles.
2. La legislación costarricense sanciona las prácticas monopolísticas absolutas conforme a la llamada “regla per se”, es decir, se sancionan por su objeto, independientemente del poder de mercado de los infractores y de los efectos de la conducta en el mercado. Esto ha sido confirmado claramente por la jurisprudencia.
3. Un tema relevante en la anulación en vía judicial de resoluciones de la Coprocom sobre prácticas monopolísticas absolutas ha sido la razonabilidad, proporcionalidad y debida fundamentación de las multas. El estándar desarrollado por los Tribunales es que la Coprocom debe valorar y pronunciarse sobre todas las pruebas aportadas al procedimiento. Asimismo, debe aplicar todos los criterios de ponderación previstos en la ley e individualizarlos a cada agente económico que se sanciona. Sobre esto último la Ley N° 9736 obliga a que se dicte un reglamento que desarrolle los criterios de ponderación, lo que podría introducir mayor claridad y certeza jurídica en el tema.
4. El caso de las operadoras de pensiones, el único de prácticas monopolísticas absolutas en que se ha anulado totalmente en vía judicial la resolución sancionatoria de la Coprocom, sugiere que en mercados sujetos a precios regulados por autoridades gubernamentales el estándar para que la autoridad de competencia pueda sancionar prácticas monopolísticas absolutas es mayor y más complejo.
5. Los Tribunales han considerado con bastante amplitud la prueba admisible para demostrar las prácticas monopolísticas absolutas, incluyendo prueba indiciaria. Pero también han fijado límites. Por ejemplo, se ha señalado que la sola presencia en una reunión de competidores, particularmente si se trata de una reunión informal, no puede considerarse prueba concluyente de una conducta colusoria ilegal.
6. Los Tribunales han enfatizado la gravedad y los perjuicios para el interés público de la práctica de coordinar la participación o abstención en procedimientos de contratación pública. Tómese en cuenta que la Ley N° 9736 introduce para estos casos una nueva sanción, adicional a las multas: la inhabilitación de la empresa infractora para contratar con el Estado hasta por 10 años.
7. Los casos analizados ponen en evidencia que las cámaras y organizaciones gremiales pueden jugar un papel determinante en facilitar la realización de prácticas monopolísticas absolutas. Como regla general no se les ha considerado sancionables, por no calificar como agentes económicos según la definición legal, pero pueden serlo si participan directamente en la venta de bienes o servicios en el mercado. Además, los personeros y ejecutivos de cámaras están expuestos a sanciones a título personal, que ahora se incrementan con la Ley N° 9736.

BIBLIOGRAFÍA

- Comisión Europea (2011). Directrices sobre la aplicabilidad del artículo 101 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a los acuerdos de cooperación horizontal. 2011/C 11/01. Recuperado de [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52011XC0114\(04\)&from=ES](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52011XC0114(04)&from=ES)
- Conassif. (19, marzo 2001). Reglamento sobre la Apertura y Funcionamiento de las Entidades Autorizadas y el Funcionamiento de los Fondos de Pensiones, Capitalización Laboral y Ahorro Voluntario Previstos en la Ley de Protección al Trabajador. Recuperado de http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=46154

Coprocom

Artículo VI, sesión 18-99, 8 de junio de 1999.

Artículo V, sesión 19-99, 15 de junio de 1999.

Artículo 8-H, sesión 22-2001, 26 de junio de 2001.

- Artículo 5, punto E, sesión 26-2002, 10 de setiembre de 2002.
- Artículo V, sesión 33-02, 5 de noviembre de 2002.
- Artículo 5-E, sesión 36-2002, 26 de noviembre de 2002.
- Artículo 11, sesión 17-2009, 17 de junio de 2009.
- Artículo 6, sesión 24-2009, 4 de agosto de 2009.
- Voto 13-2012, 12 de junio de 2012.
- Voto 08-2014, 20 de mayo de 2014.
- Federal Trade Commission - U.S. Department of Justice. (Abril 2000). *Antitrust Guidelines for Collaborations among Competitors*. Recuperado de <https://www.justice.gov/atr/page/file/1098461/download>
- Gellhorn, E., Kovacic, W. y Calkins, S. (2008). *Derecho y Economía de la Competencia*. (5ta. ed.). México: USAID.
- Jiménez Latorre, F. (2005). La persecución de los carteles: la política de clemencia. Por Martínez Lage, S. y Petitbo Juan, A. (Directores) *La modernización del Derecho de la Competencia en España y en la Unión Europea*. (127-153). Madrid: Marcial Pons.
- Ley Crea Concepto Salario Base para Delitos Especiales del Código Penal. Ley N° 7337 de 5 de mayo de 1993. Costa Rica
- Ley de Contingencia Fiscal. Ley N° 8343 de 18 de diciembre de 2002. Costa Rica.
- Ley de Fortalecimiento de las Autoridades de Competencia de Costa Rica. Ley N° 9736 de 5 de setiembre de 2019. Costa Rica.
- Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor. Ley N° 7472 de 20 de diciembre de 1994. Costa Rica.
- Ley de Protección al Trabajador. Ley N° 7983 de 16 de febrero de 2000. Costa Rica.
- Ley General de la Administración Pública. Ley N° 6227 de 2 de mayo de 1978. Costa Rica.
- Ley General de Telecomunicaciones. Ley N° 8642 de 4 de junio de 2008. Costa Rica.
- OCDE. (2002). *Resumen: Perjuicios causados por los carteles y aplicación de sanciones eficaces*. Recuperado de <http://www.oecd.org/competition/cartels/1935141.pdf>
- OCDE. (2019). *Recommendations concerning Effective Action against Hard Core Cartels*. Recuperado de <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0452>
- OCDE. (2020). *OECD Competition Trends 2020*. Recuperado de <http://www.oecd.org/competition/oecd-competition-trends.htm>
- OCDE-BID. (2014). *Derecho y Política de Competencia en Costa Rica: Examen inter-pares*. Recuperado de <https://www.oecd.org/daf/competition/derecho-y-politica-de-la-competencia-en-costa-rica-2014.htm>
- P.J. Wils, W. (2016). The Use of Leniency in EU Cartel Enforcement: An Assessment After Twenty Years. *World Competition*, 39(3), 327-388. Recuperado de <https://kluwerlawonline.com/journalarticle/World+Competition/39.3/WOCO2016035>
- Reforma de la Ley N° 7472. Ley N°9072 de 20 de setiembre de 2012. Costa Rica.
- Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). Recuperado de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=FR>
- Tribunal Contencioso Administrativo**
- Sección II, voto N°275-2005, 17 de junio de 2005.
- Sección IV, voto N°46-2015-IV, 21 de mayo de 2015.
- Sección IV, voto N°50-IV-2016, 31 de mayo de 2016.
- Sección VI, voto N°35-2012-VI, 24 de febrero de 2012.
- Sección VII, voto N°100-2009, 28 de octubre de 2009.
- Sección VII, voto N°88-2015-VII, 20 de agosto de 2015.
- Sección VIII, voto N°63-2009-S-VIII, 31 de agosto de 2009.
- Sección VIII, voto N°115-2013, 19 de diciembre de 2013.
- Sección IX, voto 43-2008, 28 de noviembre de 2008.
- Tribunal de Casación de lo Contencioso Administrativo y Civil de Hacienda**
- Voto N°63-F-TC-2013, 4 de julio de 2013.
- Voto N°165-2019, 10 de octubre de 2019.
- Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia**
- Voto N°755-2007, 19 de octubre de 2007.
- Voto N°250-F-S1-2011, 10 de marzo de 2011.
- Voto N°194-F-S1-2018, 8 de marzo de 2018.
- Voto N°603-2018, 28 de junio de 2018.
- Signes de Mesa, J.I., Fernández Torres, I. y Fuentes Naharro, M. (2013). *Derecho de la Competencia*. Madrid: Civitas.



¿CÓMO CAMBIAN LOS INGRESOS TRIBUTARIOS EN COSTA RICA CUANDO CAMBIA LA ACTIVIDAD ECONÓMICA?

Valerie Lankester Campos
Kerry Loaiza Marín

RESUMEN

En la formulación de la política fiscal, no es una persona la que decide e implementa cambios, pero un grupo de personas e instituciones de Gobierno se ven involucradas. La organización entre ellos es un reto en sí mismo, que de alguna manera se puede facilitar cuando se inicia desde un punto común: la mejor información disponible, de robustez técnica y metodologías comprobadas. Bajo ese marco, es el objetivo de esta nota técnica poder ofrecer al lector la respuesta a cómo cambian los ingresos tributarios en Costa Rica cuando hay cambios en la actividad económica con una caracterización, por magnitud y dirección, de su comportamiento al estimar las elasticidades. Esto se hace con base en la metodología propuesta en la investigación sobre multiplicadores fiscales de Blanchard y Perotti (2002) y con datos para Costa Rica desde el año 1991. Los resultados muestran entonces la elasticidad tributaria de corto y largo plazo por tipo de impuesto. En donde la primera, está entre 1,11 y 1,22 en promedio y dependiendo del método de estimación (directo o indirecto) y la segunda, entre 0,96 y 1,30.

Palabras claves: Impuestos; Elasticidad tributaria; Política fiscal; Actividad económica; Estructura impositiva.

ABSTRACT

In the formulation of fiscal policy, it is not a person who decides and implements the changes, but a group of people and government institutions are involved. The collective action among these groups is a challenge in itself, which can be eased, in a way, when starting from common ground: the best available information, with technical soundness and proven methodologies. Under this framework, the objective of this technical note is to be able to offer the reader an answer on how tax revenue changes in Costa Rica when there are changes in economic activity with the characterization, by magnitude and direction, of their behavior when estimating elasticities. This is done based on the methodology proposed in the research on fiscal multipliers by Blanchard and Perotti (2002) and with data for Costa Rica since 1991. The results then show the short and long-term tax elasticity by type of tax; for the first the results are on average between 1.11 and 1.22, and for the second, are between 0.96 and 1.30.

Key words: Taxes; Tax elasticity; Fiscal policy; Economic activity; Tax structure.

Los autores son Investigadores del Banco Central de Costa Rica en el Departamento de Investigación Económica. Valerie Lankester Campos es Profesora de LEAD University, PhD de la Universidad de Essex en UK y Kerry Loaiza Marín es Máster de Toulouse en Teoría Económica y Econometría. Este artículo se basa en la nota técnica xx-2020, de los mismos autores, publicada en el repositorio de investigaciones del Banco Central de Costa Rica.

INTRODUCCIÓN

Parte esencial del funcionamiento del gobierno se relaciona con la fuente de sus ingresos; en su mayoría provienen del sistema tributario. En el agregado, el sistema tributario se caracteriza de acuerdo con las cargas definidas legalmente y los criterios impositivos. Con base en ello, se describen en términos de complejidad, progresividad y boyancia¹.

En general, la recaudación tributaria va a depender del nivel de actividad económica. Entre más crezca la economía, mayor es la recaudación tributaria. Sin embargo, es conocido que el crecimiento de una economía no es constante en el tiempo y por ello, es necesario para la planificación presupuestaria tener en cuenta cómo cambia el ingreso tributario cuando cambia el nivel de actividad económica.

El sistema fiscal de Costa Rica es complejo; tiene distorsiones en la combinación de impuestos, tiene asignaciones o destinos específicos que limitan las decisiones sobre la distribución de los recursos y, además, se enfrenta a un porcentaje significativo de informalidad en la economía.

En el caso de Costa Rica, el ingreso tributario representa más del 90% del total de los ingresos y de acuerdo con OECD (2017), sus ingresos fiscales son cercanos al promedio de los países de América Latina y el Caribe. En cuanto al sistema tributario, los autores señalan como imperativa la ampliación de las bases gravables, la disminución de la elusión y la evasión fiscal, así como atraer más contribuyentes a la economía formal.

El sistema tributario, también puede caracterizarse de acuerdo con su respuesta a cambios en el estado de la economía u otras variables. Por ejemplo, bajo el enfoque Neokeynesiano la demanda agregada está constituida por el consumo, la inversión, el gasto público y las exportaciones netas, variaciones en los impuestos afectarían el ingreso disponible o los rendimientos sobre la inversión, lo que provoca cambios en la demanda agregada y por ende en la producción.

Por su parte, los Neoclásicos consideran que los mercados de factores productivos son altamente flexibles, por lo que permiten llegar rápidamente al equilibrio y la oferta agregada se convierte en el componente principal de la actividad económica. Así, variaciones en los impuestos son vistas por los agentes como algo temporal o acompañadas de variaciones en el gasto, por lo que el

ingreso disponible no cambiaría intertemporalmente y la política fiscal sería neutral (equivalencia Ricardiana).

Dados estos diferentes comportamientos, se evidencia, la necesidad de caracterizar con base en la magnitud y dirección, la reacción de los diferentes impuestos, lo que motiva el presente estudio.

BREVE REFERENCIA A LA LITERATURA EMPÍRICA

Blanchard y Perotti (2002), consideran cuatro categorías de impuestos, para construir la elasticidad agregada de los impuestos netos a la actividad económica, medida por el producto interno bruto, PIB. Estos son impuestos indirectos, impuestos al ingreso personal, impuestos al ingreso corporativo, e impuestos a la seguridad social. Para cada categoría, construyen la elasticidad con respecto al PIB como el producto de la elasticidad del impuesto respecto a su base imponible y la elasticidad de la base imponible respecto al PIB, mientras incluyen la posibilidad de rezagos en la recaudación y la estacionariedad. Como resultado los autores obtienen una elasticidad agregada de los impuestos netos al PIB de 2,08.

Perotti (2002), utiliza un método de identificación econométrica similar a Blanchard y Perotti (2002). Con datos para Estados Unidos, Alemania, Reino Unido, Canadá y Australia, estudia la relación entre el gasto en bienes y servicios, los impuestos primarios, los ingresos menos transferencias, el PIB, el nivel de precios y la tasa de interés. Para ello, estima las elasticidades de las variables fiscales con respecto a los precios y la tasa de interés.

Tal como lo recomiendan Martin (2009) y Conejo *et al.* (2011), es necesario considerar como base impositiva las variables directamente relacionadas con el impuesto a evaluar. El objetivo de estimar elasticidades tributarias es “establecer una relación entre el cambio que se produce en esa variable y el que ocurre en otra”, Conejo (2011). En el ingreso fiscal obtenido mediante cualquier impuesto intervienen una serie diversa de factores. Por ello, se debe formalizar una relación entre las variables de recaudación y una sola variable de referencia, de forma que coincida con el concepto “capacidad de reacción” o “boyancia”, Martin (2009). Es decir, para las elasticidades tributarias es necesario establecer la relación de cambio con respecto a alguna específicamente relacionada con el impuesto tratado. Así, para el impuesto general

¹ El concepto de boyancia se refiere a la capacidad del sistema tributario para mantener el tamaño relativo de su carga tributaria en el tiempo.

sobre las ventas es recomendable utilizar el consumo, mientras para el impuesto sobre los ingresos y las utilidades se debería usar el PIB.

Para Costa Rica, a pesar de que la literatura empírica del cálculo de elasticidades tributarias es escasa, los resultados disponibles sí mantienen consistencia. Por ejemplo, con datos anuales desde 1991 hasta 2009, Conejo *et al.* (2011) estiman, con mínimos cuadrados ordinarios y modelos de cointegración, la elasticidad de los ingresos tributarios y los dos principales impuestos (ventas y renta) para el país, para el corto y largo plazo. Sus resultados² para el largo plazo son: 1,11, 1,16 y 1,32 para los impuestos totales, el de ventas y el de la renta respectivamente; mientras que las elasticidades de corto plazo son: 0,72, 1,37 y 1,03 en el mismo orden.

Martner (2007), estimó con un panel de países que la elasticidad del ingreso de largo plazo para Costa Rica en 1,04. Mientras que Angulo y Corrales (1992), estimaron las elasticidades tributarias de largo plazo en 1,03 con el PIB y 1,04 ajustando el PIB por el efecto de la empresa INTEL en la producción.

Rojas (2017) también con datos anuales, pero del año 1998 al 2014, utiliza la metodología de Basso (2006) con la que estima una elasticidad de largo plazo de los ingresos tributarios igual a 1,08. Mientras que su estimación de la elasticidad de los gastos con respecto al PIB resultó en 1,31.

Otra estimación de la elasticidad de largo plazo para distintos tributos con datos anuales de 1974 a 1999, esta vez mediante un modelo de ecuaciones simultáneas e identidades contables, fue realizada por Chaves y Valverde (2000), y resultó en que la elasticidad de la renta respecto al ingreso³ es 2,77 y la elasticidad del impuesto de ventas se estimó en 1,15.

Por último, Bachas y Soto (2018) hacen una estimación específica sobre el impuesto de renta corporativa con la base de datos de las declaraciones de renta de las empresas al Ministerio de Hacienda. Ellos encuentran que cuando aumenta el impuesto, las empresas reducen de manera moderada los ingresos pero aumentan los gastos en mayor cuantía, provocando una alta elasticidad de las utilidades. Para las pequeñas empresas, las elasticidades estimadas resultaron entre 3 y 5, lo que representa un obstáculo en la recaudación de este impuesto.

Los autores diferencian la elasticidad de los ingresos con respecto a la de los costos y muestran que dos terceras partes de la reacción de las empresas a una mayor tasa impositiva se explica por aumentos en los costos reportados. Con base en dichos resultados, simulan el sistema impositivo óptimo y concluyen que aumentar la base recaudatoria, mientras se baja la tasa impositiva, genera incrementos en los ingresos tributarios alrededor de 80%, cuando se mantienen las utilidades constantes. Este resultado es reforzado por lo autores que muestran que la elasticidad ingreso tiene una respuesta limitada a cambios en la producción lo que refuerza la recomendación de una base más amplia a una menor tasa.

Con respecto a América Latina, Basso (2006) considera los impuestos de las ganancias personales, contribuciones a la seguridad social e impuestos indirectos, entre otros, para sus estimaciones. Específicamente:

- Calcula el nivel promedio y marginal de los impuestos (niveles de contribuciones) de un hogar representativo, para varios puntos sobre la distribución de los ingresos brutos.
- Pondera estos impuestos marginales y medios (tasas de contribución) junto con las ponderaciones derivadas de una función estimada de distribución del ingreso.
- Deriva las elasticidades de la producción (PIB) de los impuestos sobre la renta y la seguridad social (contribuciones) lo que permite la variación entre países de la capacidad de respuesta del empleo y de las fluctuaciones en la producción real.

Con base en este resumen de la literatura empírica pertinente para este artículo, se espera dar al lector una idea de los resultados que se tienen hasta el momento, así como una breve mención de los diferentes enfoques metodológicos que se han utilizado en este tema. Sin embargo, a la hora de hacer las estimaciones para Costa Rica es necesario contemplar sus particularidades, por lo que la próxima sección, hace una contextualización de las variables utilizadas. Posteriormente, la sección siguiente, desarrolla la metodología y se presentan las estimaciones. Se concluye con una discusión sobre las implicaciones de los resultados.

² Las elasticidades se interpretan en cambios porcentuales. Por ejemplo, la elasticidad de largo plazo de los impuestos totales de un valor de 1,11 significa que, ante un cambio de 1% en la producción, los impuestos totales se incrementan en 1,11%.

³ Medido con el PIB. Incluye, además de la producción, una variable para controlar por el nivel de precios.

DATOS UTILIZADOS

La base de datos utiliza los componentes del ingreso del gobierno central y la variable de actividad económica, PIB. Su periodicidad es trimestral y abarca desde enero de 1991 hasta diciembre de 2018. Los datos provienen del Ministerio de Hacienda. Además, se incluyó la información del deflactor⁴ del PIB para transformar las series en términos reales. Se incluyeron también, los componentes del PIB, gasto consumo final y las exportaciones e importaciones de bienes y servicios, como aproximaciones de las bases imponibles para los distintos tipos de impuestos.

Las variables de ingreso del gobierno central incluidas son las siguientes:

Ingresos totales

Ingresos corrientes o tributarios:

- Impuestos a los ingresos y utilidades
- Impuestos sobre las importaciones
- Impuestos sobre las exportaciones
- Impuesto general sobre las ventas
- Impuestos selectivos sobre la producción y consumo de bienes

Ingresos no tributarios

- Transferencias

EVOLUCIÓN DE LAS SERIES

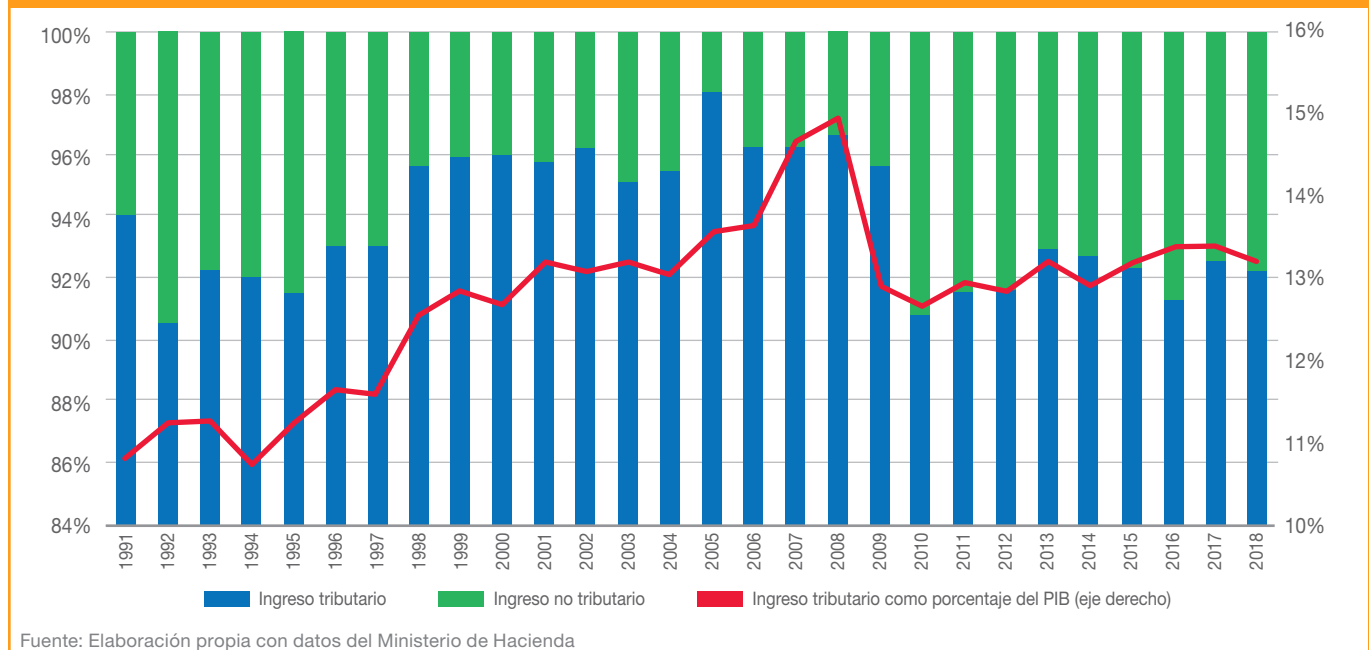
El gráfico 1 muestra que el ingreso tributario, representa más del 90% del ingreso total para Costa Rica. Además, tiene prácticamente dos décadas de representar entre 12 y 14% del PIB. Su relación con el crecimiento económico se hace evidente en la observación del año 2009, en donde decrece de manera significativa por el impacto de la crisis financiera internacional del 2008 sobre el crecimiento costarricense.

Al observar los componentes de los ingresos tributarios, en el gráfico 2 es evidente que el impuesto general sobre las ventas y el impuesto a los ingresos y las utilidades son los de mayor importancia relativa. Su aporte conjunto ha crecido desde cerca del 50% en 1991 hasta un 70% del ingreso tributario en el 2018.

Aparte de los ingresos, para la estimación de las elasticidades se necesita de la inclusión de otras variables relevantes, específicamente las importaciones, exportaciones y el gasto en consumo final (componentes del PIB).

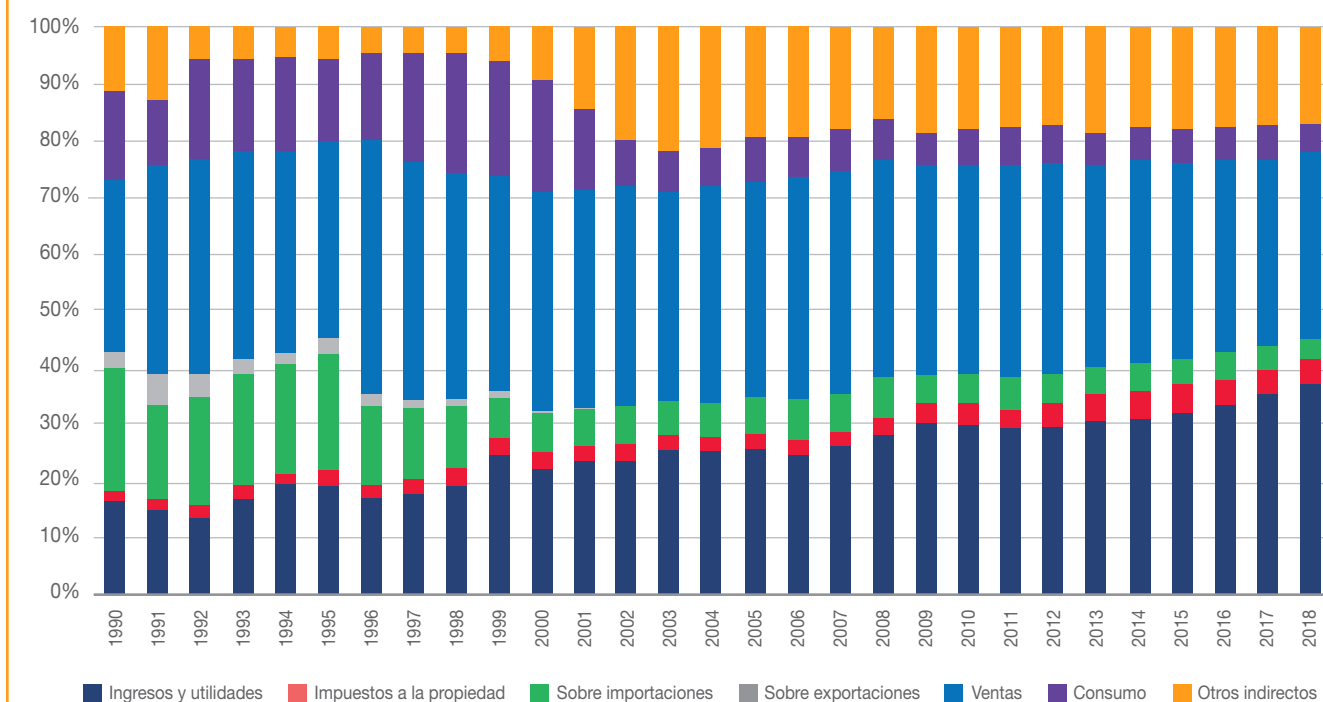
El gasto en consumo final, el cual incluye el de los hogares y el gobierno, se utiliza como una aproximación a la base imponible para el impuesto general sobre las ventas y para los impuestos específicos sobre la producción y consumo. Mientras que las exportaciones e

**GRÁFICO 1. COMPOSICIÓN DE LOS INGRESOS TOTALES
-PROPORCIONES DEL INGRESO TOTAL- 1991-2018**



⁴ El deflactor es un índice que mide el precio medio de los bienes y servicios producidos en un año de referencia. Se basa en la nueva metodología del Banco Central de Costa Rica de precios encadenados del año anterior, con año base 2012. Su cálculo es $\text{deflactor} = (\text{PIB} / \text{PIB}_{\text{real}}) * 100$.

GRÁFICO 2. COMPOSICIÓN DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS
-PROPORCIONES DEL INGRESO TRIBUTARIO- 1991-2018



importaciones se utilizan como base para los impuestos correspondientes. Se observa en el Gráfico 3 que estas últimas tienen un movimiento que pareciera coordinado, mientras que la variable de consumo tiene una caída fuera entre 1998 y el año 2000 que debe considerarse en la estimación.

La sensibilidad de la economía costarricense ante choques en el sector externo se debe a un alto grado de apertura, la cual se mide como la proporción de exportaciones e importaciones respecto al PIB. El grado de apertura es uno de los determinantes de los efectos de políticas fiscales: entre más abierta sea una economía, los multiplicadores fiscales tienden a ser menores.

Finalmente, en el Gráfico 4 se observa el comportamiento del crecimiento, las tasas de interés y la inflación. Se escoge como tasa de interés representativa, la tasa básica pasiva que refleja el costo medio de los

depósitos en el sistema financiero y es la base para muchos créditos.

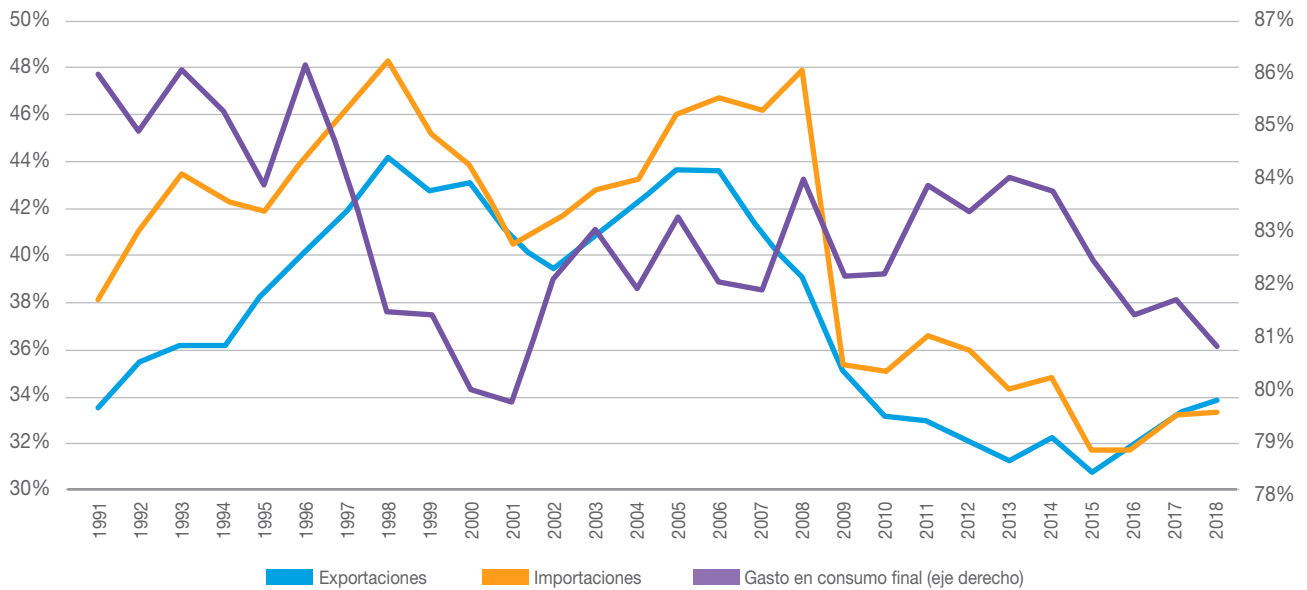
Además de conocer el comportamiento temporal de las variables incluidas en esta estimación, es necesario evaluar las series de manera estadística. Los resultados principales⁵ de las pruebas de raíz unitaria, que definen si las series son, o no, estacionarias, se presentan en el cuadro 1. Estos resultados hacen posible la definir si el comportamiento temporal de la serie es estacionaria⁶ en covarianza si la media y la varianza se mantienen constantes en el tiempo, es decir, son independientes de esta variable.

La evidencia es acorde con la hipótesis de no estacionariedad de las series a excepción del impuesto a las exportaciones. Adicionalmente, se hicieron pruebas de quiebre estructural en las series, y se encontró que sí existen en las series de impuestos, por lo que el modelo lo toma en cuenta.

⁵ Para el resultado de todas las series referirse al anexo 1.

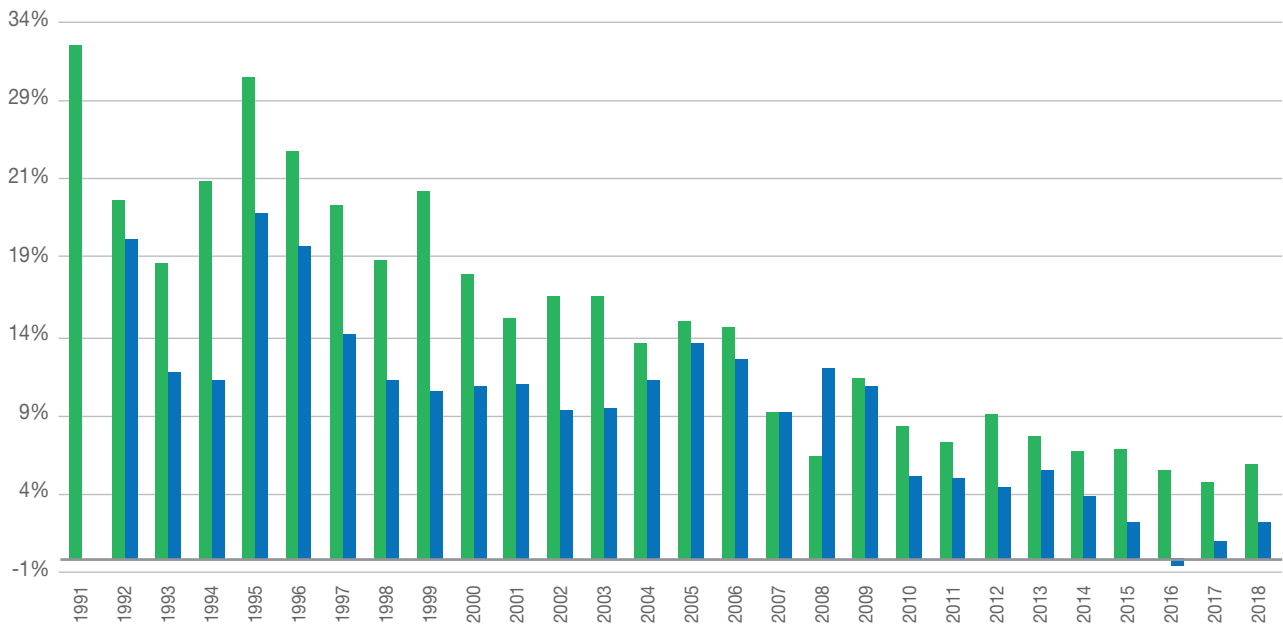
⁶ Este concepto es diferente a la estacionalidad. Este último hace referencia a las estaciones o fluctuaciones presentes dentro de un ciclo temporal de la variable en cuestión. Por ejemplo, hace referencia al comportamiento de la variable de acuerdo con los trimestres del año. Si en todos los cuartos trimestres, dentro de la muestra, hay un aumento con respecto a lo observado en los otros tres trimestres, puede ser un comportamiento estacional.

**GRÁFICO 3. GASTO EN CONSUMO FINAL, EXPORTACIONES E IMPORTACIONES
-COMO PORCENTAJE DEL PIB- 1991-2018**



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda

**GRÁFICO 4. INFLACIÓN Y TASA BÁSICA PASIVA
-EN PORCENTAJES- 1991-2018**



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda

CUADRO 1. PRUEBAS DE RAÍZ UNITARIA –PRESENCIA DE RAÍZ UNITARIA MEDIANTE DFA–

	Sin intercepto ni tendencia	Con intercepto y sin tendencia	Con intercepto y tendencia	Primeras diferencias
Impuesto selectivo sobre la producción y el consumo de bienes	Si	No	No	No
Impuestos a las exportaciones	No	No	No	No
Impuestos a los ingresos y utilidades	Si	Si	Si	No
Impuestos a las importaciones	Si	No	Si	No
Ingresos totales	Si	Si	No	No
Impuesto general sobre las ventas	Si	No	No	No
Ingreso tributario	Si	Si	No	No

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central de Costa Rica y el Ministerio de Hacienda

METODOLOGÍA EMPÍRICA

Como se mencionó anteriormente, la estimación de las elasticidades se basa en la metodología propuesta por Blanchard y Perotti (2002) y Perotti (2002), dentro del contexto de la estimación de los efectos dinámicos de las variables fiscales sobre la economía. Se pretende entonces, estimar los coeficientes α_{jk} , que muestran la elasticidad agregada de la variable j podría representar cualquier variable de interés sobre la que se requiera computar la elasticidad agregada, en este caso, el ingreso tributario, mientras que k puede ser cualquier variable que afecte a la variable j , en este caso, sería las variaciones de la actividad económica. La forma de computar la elasticidad agregada es la siguiente:

$$\alpha_{jk} = \sum_i \eta_{T_i, B_i} \eta_{B_i, k} \frac{\hat{T}_i}{\bar{T}} \quad (1)$$

donde η_{T_i, B_i} es la elasticidad de los impuestos del tipo i respecto a su base imponible; $\eta_{B_i, k}$ es la elasticidad de la base imponible i respecto de la variable k y $\frac{\hat{T}_i}{\bar{T}}$ es la proporción del impuesto i sobre el total de impuestos.

Se construyeron los parámetros α_{jk} para Costa Rica. Específicamente, el gasto en consumo final (componente del PIB) se utiliza como base imponible del impuesto general sobre las ventas y del impuesto selectivo a la producción y el consumo. Para los impuestos a los ingresos y las utilidades, el PIB se utiliza como base y para los impuestos a las importaciones y exportaciones, las importaciones y las exportaciones, respectivamente.

Se considera un modelo de series de tiempo para estimar la elasticidad en el largo plazo, previa evidencia de una relación de cointegración entre las variables⁷. Tal como la intuición indica, la evidencia estadística es en favor de relaciones de cointegración entre los componentes del PIB con el PIB, así como de los distintos impuestos con el PIB y con sus respectivas bases imponibles. Adicionalmente, se verificó que los errores estimados en la ecuación de largo plazo no rechazaran la hipótesis nula de ser ruido blanco, es decir, no hay evidencia de raíces unitarias.

Todo lo anterior abre paso a las estimaciones de las elasticidades tributarias de corto y largo plazo, mediante modelos simples de corrección de error cuyo sistema de ecuaciones de largo plazo es la siguiente⁸,

$$\log(t_i) = a_0 + \eta_{T_i, B_i} \log(B_i) + \varepsilon_t \quad (2)$$

$$\log(B_i) = c_0 + \eta_{B_i, k} \log(k) + u_t \quad (3)$$

En la ecuación 2, t_i representa el ingreso tributario obtenido mediante el impuesto i en términos reales. La variable B_i es la base imponible de dicho impuesto. Los errores estándar son corregidos por el estimador HAC⁹. Esta ecuación determina cada elasticidad por tipo de impuesto respecto a su base imponible con el coeficiente η_{T_i, B_i} .

La ecuación 3 estima la elasticidad de la base imponible, B_i , con respecto a la variable de interés k , medida por el coeficiente $\eta_{B_i, k}$. Con base en las tres ecuaciones presentadas hasta ahora, es que se estima la elasticidad

⁷ Se hicieron las pruebas de Johansen.

⁸ En algunos casos fue necesario omitir la constante o incluir una tendencia determinística.

⁹ Se refiere al estimador consistente con autocorrelación y heterocedasticidad, de forma que los errores estándar estimados tomen en consideración estas características presentes en los datos. Así, los estadísticos computados estarían corregidos y permitirían conclusiones más acertadas sobre la significancia estadística de las variables.

agregada de largo plazo. Este método tiene dos etapas de estimación. La elasticidad obtenida se puede comparar con la estimación de la elasticidad de manera directa, que sería aquella entre el tipo de impuesto t_i y la variable de interés k , por ejemplo el PIB. En este trabajo se utilizan ambas formas, lo que permite obtener un intervalo de resultados para las elasticidades estimadas.

Por su parte, las ecuaciones de corto plazo del modelo de corrección de error son las siguientes,

$$\Delta \log(t_i)_t = \gamma_0 + \gamma_1(\ln(t_i)_t - a_0 - \eta_{T_i, B_i} \log(B_i)_t) + \gamma_2 \Delta \log(B_i)_t + \gamma_3 \Delta \ln(t_i)_{t-1} + \gamma_4 \Delta \ln(B_i)_{t-1} + \varepsilon_t \quad (4)$$

$$\Delta \ln(B_i)_t = \beta_0 + \beta_1(\ln(B_i)_t - c_0 - \eta_{T_i, B_i} \ln(k)_t) + \beta_2 \Delta \ln(k)_t + \beta_3 \Delta \ln(B_i)_{t-1} + \beta_4 \Delta \ln(k)_{t-1} + v_t \quad (5)$$

Estas ecuaciones, 4 y 5, incluyen el término de corrección de error cuyos coeficientes γ_1 y β_1 representan la velocidad de ajuste del corto al largo plazo. Además, estas ecuaciones se aumentan al incluir un término contemporáneo en aras de obtener la elasticidad de corto plazo. Y, junto con la ecuación 1, permiten computar la elasticidad de corto plazo agregada.

Así, γ_2 es el equivalente de corto plazo de η_{T_i, B_i} , mientras que β_2 es el equivalente de corto plazo de $\eta_{B_i, k}$.

RESULTADOS

El cuadro 2 presenta los resultados de las estimaciones de largo plazo, con datos anuales¹⁰. Dado que todos los coeficientes son estadísticamente significativos y positivos, se puede afirmar que la recaudación tributaria de Costa Rica es procíclica en el largo plazo.

Para la evaluación de los resultados que se presentan en el cuadro 2, de manera general, la magnitud estimada representa la elasticidad, es decir, la cuantía en la que responde la variable tributaria ante un cambio de un 1% de la variable de actividad económica.

Puntualmente, los componentes de la producción, el gasto en consumo final, las exportaciones y las importaciones tienen una elasticidad cercana a la unidad, 0,99, 0,94 y 0,94 respectivamente y todos rechazan la hipótesis nula de elasticidad unitaria.

La elasticidad del impuesto al consumo sobre el gasto en consumo final y el PIB es de 0,69 y 0,70 respectivamente. Mientras que los impuestos a las exportaciones poseen una elasticidad de 0,56 con respecto a

exportaciones y de 0,53 con respecto al PIB. Por otro lado, la elasticidad de los impuestos a las importaciones sobre la base de importaciones tiene una magnitud de 1,05 y con respecto al PIB, la elasticidad es de 4,75.

CUADRO 2. ELASTICIDADES ESTIMADAS DE LARGO PLAZO –VARIABLES EN TÉRMINOS REALES–

Ecuación	Elasticidad largo plazo
Impuestos selectivos sobre la producción y el consumo de bienes con respecto a gasto en consumo final	0,69*** (0,00)
Gasto en consumo final con respecto a PIB	0,99*** (0,00)
Impuestos selectivos sobre la producción y el consumo de bienes con respecto a PIB	0,70*** (0,02)
Impuesto a las exportaciones con respecto a exportaciones	0,56** (0,07)
Exportaciones con respecto a PIB	0,94*** (0,01)
Impuestos a las exportaciones con respecto a PIB	0,53*** (0,10)
Impuesto a las importaciones con respecto a importaciones	1,05*** (0,15)
Importaciones con respecto a PIB	0,94*** (0,01)
Impuesto a las importaciones con respecto a PIB	4,75*** (1,21)
Impuesto a los ingresos y las utilidades con respecto a PIB	2,06*** (0,14)
Impuesto general sobre las ventas con respecto a gasto en consumo final	0,83*** (0,00)
Impuesto general sobre las ventas con respecto a PIB	1,12*** (0,13)

Nota: *, **, *** significancia al 10, 5 y 1% respectivamente. Error estándar en paréntesis.
Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central de Costa Rica y el Ministerio de Hacienda

El impuesto sobre los ingresos y las utilidades tiene una elasticidad con respecto al PIB de una magnitud de 2,06. Mientras que la elasticidad del impuesto sobre las ventas sobre el gasto en consumo final fue de 0,83 y con respecto al PIB resultó en 1,12.

El cuadro 3 muestra las elasticidades correspondientes al efecto de corto plazo. En términos anuales, el gasto en consumo final y las exportaciones al PIB tienen una elasticidad respectiva de 0,95 y 0,86; mientras que las importaciones tienen una elasticidad de 2,37 al PIB. El impuesto al consumo se mantiene por debajo de la unidad tanto al gasto en consumo final (0,97) como al PIB (0,59). Así como los impuestos a las exportaciones a las exportaciones (0,64) y al PIB (0,76).

¹⁰ Para los resultados con los datos trimestrales referirse a la nota técnica 01-2020, de los mismos autores, publicada en el repositorio de investigaciones del Banco Central de Costa Rica.

CUADRO 3. ELASTICIDADES ESTIMADAS DE CORTO PLAZO –VARIABLES EN TÉRMINOS REALES–

Ecuación	Elasticidad corto plazo
Impuestos selectivos sobre la producción y el consumo de bienes con respecto a gasto en consumo final	0,97*** (0,36)
Gasto en consumo final con respecto a PIB	0,95*** (0,06)
Impuestos selectivos sobre la producción y el consumo de bienes con respecto a PIB	0,59*** (0,13)
Impuesto a las exportaciones con respecto a exportaciones	0,64** (0,01)
Exportaciones con respecto a PIB	0,86*** (0,06)
Impuestos a las exportaciones con respecto a PIB	0,76*** (0,02)
Impuesto a las importaciones con respecto a importaciones	1,16*** (0,07)
Importaciones con respecto a PIB	2,37*** (0,87)
Impuesto a las importaciones con respecto a PIB	3,56*** (0,43)
Impuesto a los ingresos y las utilidades con respecto a PIB	1,88*** (0,51)
Impuesto general sobre las ventas con respecto a gasto en consumo final	1,43*** (0,24)
Impuesto general sobre las ventas con respecto a PIB	1,25*** (0,36)

Nota: *, **, *** significancia al 10, 5 y 1% respectivamente. Error estándar en paréntesis.
Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central de Costa Rica y el Ministerio de Hacienda

Por el contrario, la elasticidad de los impuestos a las importaciones a importaciones (1,16) y a PIB (3,56) están por encima de la unidad. Así como los impuestos a los ingresos y las utilidades con respecto al PIB, con una magnitud de 1,88, y los impuestos sobre ventas y sus elasticidades a gasto en consumo final (1,43) y a PIB (1,25). Es decir, por un cambio en una unidad de la variable de actividad económica, los ingresos por estos rubros tributarios aumentan en una cuantía mayor a la unidad.

Con base en estas estimaciones y con referencia a la ecuación 1 se hace la agregación que permite obtener una serie para la elasticidad tributaria agregada

anual, ya sea por el método directo de estimación con el PIB o por el indirecto de estimación de la elasticidad con respecto a la base imponible correspondiente y la elasticidad de ésta última con respecto al PIB (método de dos etapas). Con esas series se computan sus estadísticos descriptivos en aras de utilizar la media como estimador del parámetro de cambio porcentual en el ingreso tributario, con respecto a cambios porcentuales en la producción.

El cuadro 4 muestra, con base en el resultado de la elasticidad de largo plazo, que ante un cambio de 1% en la producción anual se espera un cambio en los ingresos tributarios en el largo plazo en un rango entre 0,96 y 1,30%; mientras que, en el corto plazo, es decir, al siguiente año, se esperaría un cambio de los ingresos tributarios entre 1,11 y 1,22%.

CONCLUSIONES

La relevancia de los ingresos tributarios dentro de la estructura financiera de un gobierno es indiscutible. Entre mejor sea su caracterización, mejor es el análisis permitido para la toma de decisiones y por tanto, se mejora la capacidad de reacción y proyección del Ministerio de Hacienda. Hace una diferencia significativa en la planificación, para esta institución, tener información sobre la magnitud y dirección del efecto que pueden tener sus ingresos ante cambios en la actividad económica.

Por lo que, esta nota pretende ser herramienta informativa, pero no sólo para el Ministerio de Hacienda, si no para todos los actores de la economía, ya que también contribuye a una mejor formación de expectativas.

En la actualidad, ante la pandemia del COVID-19, el país y el mundo, están siendo afectados por un choque tanto de oferta como de demanda, que genera un alto grado de incertidumbre. Sin embargo, ya contamos con proyecciones de crecimiento económico

CUADRO 4. ESTADÍSTICOS DESCRIPTIVOS DE LAS ELASTICIDADES AGREGADAS

Elasticidad	Promedio	Mediana	Máximo	Mínimo	Desv Estándar
Método directo LP	1,30	1,29	1,43	1,24	0,04
Método indirecto LP	0,96	0,98	1,07	0,87	0,06
Método directo CP	1,11	1,11	1,31	1,17	0,03
Método indirecto CP	1,22	1,22	1,27	1,16	0,03

Nota: Elasticidades referenciadas con el método indirecto fueron computadas mediante la fórmula (1), las correspondientes a método directo fueron cálculos de elasticidad directo con la variable relevante.
Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central de Costa Rica y el Ministerio de Hacienda

estimadas por el Fondo Monetario Internacional, la Comisión Económica para América Latina, el Banco Central de Costa Rica, entre otros. Con este insumo y con base en las estimaciones aquí presentadas ya se podría tener una guía de cómo se verán afectados los ingresos tributarios en el próximo año.

Esto no significa que estas estimaciones son únicas o inmejorables. Lo que representan es una estimación robusta que complementa las existentes en dos sentidos. Primero, utiliza una base de datos trimestral y compara sus resultados con datos de periodicidad anual. En general, contar con una mayor cantidad de observaciones beneficia a las estimaciones econométricas. Y segundo, utiliza una metodología que no se había utilizado con anterioridad con base en Blanchard y Perotti (2002) y Perotti (2002).

De los resultados obtenidos, se evidencia la proclicidad de los ingresos tributarios y se puede mencionar de manera específica y en resumen que ante un aumento en la producción de 1%: i) el ingreso tributario anual en el largo plazo aumentaría entre 0,96 y 1,30%

y el ingreso tributario anual en el corto plazo se incrementaría entre 1,11 y 1,22%; ii) de manera trimestral, el ingreso tributario en el largo plazo aumentaría entre 1,08 y 1,09% mientras que el de corto plazo crecería entre 0,91 y 1,24%.

El rango de estas estimaciones está definido por el efecto de factores estructurales presentes en la dinámica tributaria costarricense. Primordialmente la evasión, elusión, informalidad y complejidad del sistema tributario que implican mayor incertidumbre para cualquier estimación de elasticidad tributaria.

Aun así, estos resultados son un insumo valioso para la identificación econométrica de modelos estructurales de vectores autorregresivos, estrategia imperante para el cálculo de multiplicadores fiscales, y como se mencionó, para la toma de decisiones de política, mediante una aproximación del efecto sobre la producción en la recaudación tributaria. Una extensión del presente trabajo es ir un paso adelante y estimar multiplicadores del ingreso tributario y el gasto público sobre la producción para Costa Rica.

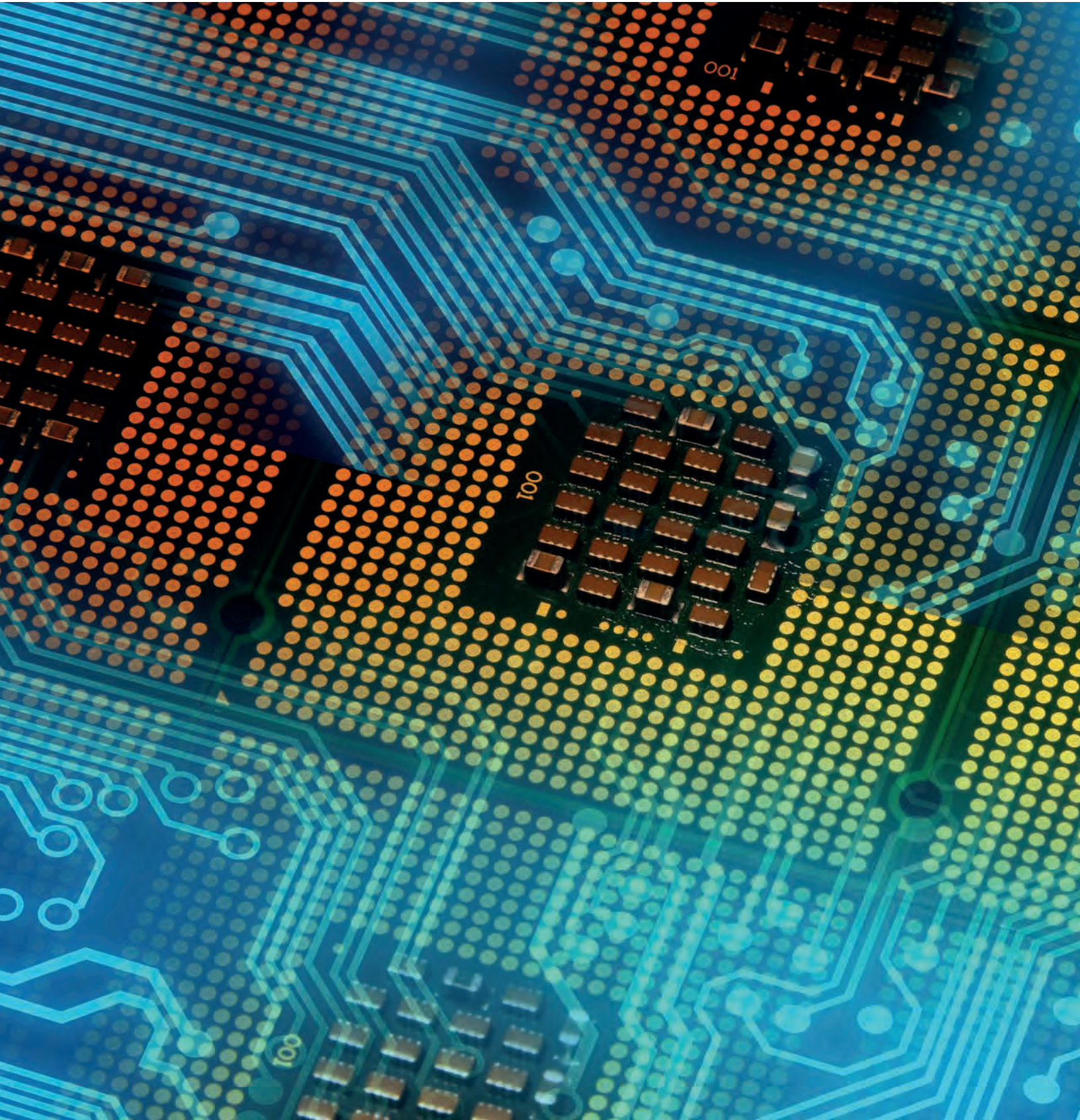
BIBLIOGRAFÍA

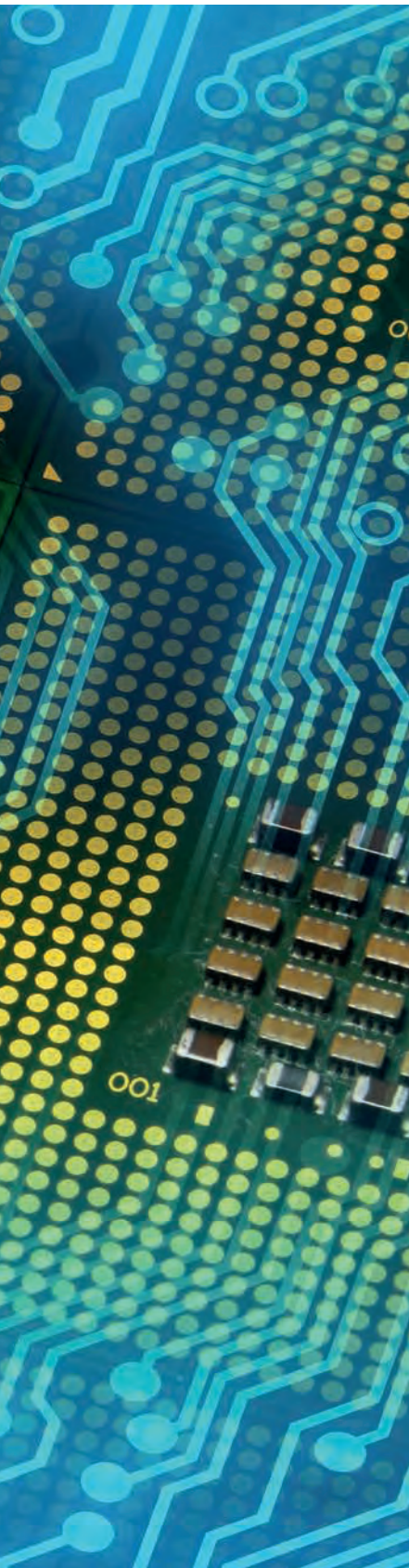
- Angulo, J. y Corrales, J. (1992). Estimación de las elasticidades de los impuestos y del impacto sobre las recaudaciones de medidas tributarias discrecionales en Costa Rica. San José.
- Bachas, P. y Soto, M. (2018). Not(ch) Your Average Tax System: Corporate Taxation under Weak Enforcement. Policy Research Working Paper 8524, WPS8524. World Bank Group.
- Basso, M. A. (2006). El balance estructural: metodología y estimación para argentina. *Análisis de Asociación Argentina de Economía Política*, 3-15.
- Blanchard, O., & Perotti, R. (2002). An empirical characterization of the dynamic effects of changes in government spending and taxes on output. *The Quarterly Journal of economics*, 117(4), 1329-1368.
- Chaves, W., Valverde, G. (2000). Modelo econométrico de ingresos Corrientes. *Ministerio de Hacienda*, San José, Costa Rica.
- Conejo C., Otoyá, M. y Cardoza, D. (2011). Ingresos fiscales y elasticidades tributarias: estimación de las elasticidades tributarias de corto y largo plazo para los principales impuestos. *Revista Economía y Sociedad*, 39-40, pp. 47-61.
- Giorno, C. et al. (1995). Estimating Potential Output, Output Gaps and Structural Budget Balances, *OECD Economics Department Working Papers*, N° 152, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/533876774515>
- Iltsetzki, E., Mendoza, E. y Vegh, C. (2013). How big (small) are fiscal multipliers? *Journal of Monetary Economics*, 60, pp.239-254.
- Martín, F. (2009). La elasticidad de la recaudación tributaria. *Un estudio para la Argentina*. 1999-2007. Argentina.
- Martner, R. (2007). La Política Fiscal en Tiempos de Bonanza. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). *Series Gestión Pública* 66. CEPAL.
- OCDE. (2017). Análisis de políticas fiscales de la OCDE: Costa Rica 2017. Éditions OCDE, París. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264278608-es>
- Perotti, R. (2002). Estimating the Effects of Fiscal Policy in OECD Countries. *Working Paper 168*, ECB.
- Persson, M., Persson, T. y Svensson, L. (1998). Debt, Cash Flow and Inflation Incentives: A Swedish Example. *National Bureau of Economic Research*. Working Paper 5772.
- Rojas, D. (2017). Balance fiscal estructural Costa Rica 1998-2014. *Revista de Ciencias Económicas*, 1(1), 39-55.

ANEXO 1. PRUEBAS DE RAÍZ UNITARIA

PRUEBAS DE RAÍZ UNITARIA –PRESENCIA DE RAÍZ UNITARIA MEDIANTE DFA–				
	Sin intercepto ni tendencia	Con intercepto y sin tendencia	Con intercepto y tendencia	Primeras diferencias
Impuesto selectivo sobre la producción y el consumo de bienes	Si	No	No	No
Exportaciones bienes y servicios	Si	Si	Si	No
Impuestos a las exportaciones	No	No	No	No
Gasto consumo final (componente del PIB)	Si	Si	No	No
Impuestos a los ingresos y utilidades	Si	Si	Si	No
Importaciones bienes y servicios	Si	Si	Si	No
Impuestos a las importaciones	Si	No	Si	No
Índice de precios al consumidor	Si	No	Si	No
Ingresos totales	Si	Si	No	No
Impuesto general sobre las ventas	Si	No	No	No
Producto interno bruto	Si	Si	Si	No
Ingreso tributario	Si	Si	No	No
Tasa básica pasiva	No	Si	No	No
Deflactor del PIB	Si	Si	Si	No

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Central de Costa Rica y el Ministerio de Hacienda.





INTEL “INSIDE”: MIDIENDO SU IMPACTO DE LARGO PLAZO EN EL DESARROLLO DE COSTA RICA USANDO UN MÉTODO DE CONTROL SINTÉTICO

Sandro Zolezzi Hernández
Mauricio Miranda Bao

RESUMEN

¿Cuál ha sido el efecto causal de Intel en el desarrollo económico de Costa Rica? O más bien ¿Cuál hubiese sido el desarrollo de Costa Rica si Intel no hubiese abierto operaciones en el país? Responder a la primera pregunta y a su escenario contrafactual son los principales objetivos de este estudio. A pesar de que Intel tiene más de veinte años de operar en Costa Rica, no se ha cuantificado su impacto sobre el PIB per cápita real mediante un control sintético. En los últimos años, se han publicado varios estudios sugiriendo un efecto positivo de Intel en la economía doméstica, pero ninguno ha diseñado un escenario contrafactual con el cual comparar dicha operación. Cualitativamente, se tiene conocimiento de que la empresa ha aportado una larga lista de beneficios positivos al país, tanto directos como indirectos. Cuantitativamente, a través de un control sintético, se determina que con Intel el crecimiento promedio anual del PIB per cápita real de Costa Rica aumentó en promedio de 1,3% a 2,6% anualmente durante el periodo 1998-2018, más que duplicando el crecimiento en comparación con una Costa Rica contrafactual que no hubiese recibido la inversión de Intel.

Palabras claves: Costa Rica; INTEL; Impacto; Inversión extranjera directa; Control sintético.

ABSTRACT

What has been Intel's causal effect in Costa Rica's economic development? Or rather, what would have happened to Costa Rica's development if Intel had not set up operations in the country? Answering the first question and its counterfactual scenario are the main objectives of this study. Although Intel has been operating in Costa Rica for more than twenty years, its impact on GDP per capita has not been quantified using a synthetic control method. In the last few years, several studies suggesting a positive effect of Intel on the local economy have been published, but none of them have designed a counterfactual simulation against which to compare such an operation. Qualitatively, the company is known to have brought a long list of positive benefits to the country, both direct and indirect. Quantitatively, through a synthetic control, it is determined that with Intel the average annual growth of Costa Rica's real GDP per capita increased, on average, from 1.3% to 2.6% during the 1998-2018 period, more than doubling growth when compared to a counterfactual Costa Rica that did not receive Intel's investment.

Key words: Costa Rica; INTEL; Impact; Foreign direct investment; Synthetic control.

Sandro Zolezzi Hernández es Profesor de LEAD University y Director del Departamento de Investigación, Monitoreo y Evaluación (DIME) de CINDE y Mauricio Miranda Bao es Analista de Investigación, Monitoreo y Evaluación de ese mismo Departamento.

INTRODUCCIÓN

El 13 de noviembre de 1996 Intel anunció su decisión de construir su próxima planta de ensamblaje y prueba en Costa Rica. Era la primera y sería la única planta de Intel en América Latina. Costa Rica había dejado fuera de competencia a México, Chile y Brasil. Como Intel acostumbraba, el anuncio era condicional: declaró que el proyecto se ubicaría en el país seleccionado sólo si el gobierno local cumplía con las disposiciones acordadas en el contrato. En el caso de Costa Rica, estos acuerdos incluían el registro de Intel en una Zona Franca autorizada, la concesión de una serie de permisos ambientales y de construcción, y el compromiso del gobierno para mejorar los programas técnicos e instalaciones de capacitación en diversas instituciones públicas para estudiantes de electrónica (Spar, 1998). Bajo estos acuerdos Intel inició operaciones en el país en 1997.

La influencia de Intel en Costa Rica es innegable. Esta empresa ha aportado al crecimiento económico, a la inversión extranjera directa, al nivel de exportaciones, a la generación de empleo, a las mejores prácticas gerenciales y al entrenamiento del capital humano local. Intel ha marcado un antes y un después en el país. Sin embargo, a pesar de tener más de veinte años de operar en Costa Rica, no se ha cuantificado su impacto sobre el crecimiento del PIB per cápita real mediante un método causal. Un control sintético es una técnica o método econométrico que permite crear o sintetizar un evento que no es observable en unidades no tratadas para compararlo con las unidades tratadas. En los últimos años, se han publicado varios estudios sugiriendo un efecto positivo de Intel en la economía doméstica, pero ninguno ha diseñado un escenario contrafactual con el cual comparar dicha operación. El aporte de este artículo a la literatura académica es principalmente metodológico. Cualitativamente hay evidencia de que Intel tuvo un efecto muy positivo en el desarrollo económico de Costa Rica. Sin embargo, las metodologías de investigación encontradas en la literatura carecen de un escenario contrafactual con el cual realizar un proceso de identificación del efecto cuantitativo. En este estudio se realiza la construcción de una Costa Rica sintética con el fin de contestar la pregunta de investigación planteada en un entorno de causalidad.

Para efectos de este artículo se ha definido desarrollo económico como el crecimiento del PIB per cápita real del país. Se reconoce que no es el indicador ideal

para medir el desarrollo de un país porque solo toma a consideración el aspecto monetario o de producción; dejando de lado dimensiones importantes como educación, salud, seguridad y demás. Sin embargo, al ser unidimensional tiene la virtud de ser comparable con otros países en el tiempo y bajo una misma moneda con paridad en el poder adquisitivo.

El método de control sintético propuesto en este artículo genera una prueba empírica robusta, y también otras pruebas alternativas a la literatura académica consultada y logra cuantificar el impacto de Intel en la variable de interés: PIB per cápita real. Los estudios comparativos en muestras pequeñas tienen una larga historia en la literatura académica relacionada a ciencias políticas, y su intersección con economía. Dado que la pregunta de investigación es de naturaleza causal, el problema de identificación del impacto de Intel sobre el desarrollo de Costa Rica puede ser enfocado a través del marco de eventos potenciales. Este marco conceptual asume que la variable dependiente tiene diferentes resultados potenciales para cada país, condicionado a experimentar o no el evento que está siendo estudiado. En este caso, tener o no a Intel operando en el país. Esto quiere decir que hay un indicador para el país receptor y otro para el país o los países no receptores. El efecto causal se establece como la diferencia entre el país receptor y el país no receptor si y solo si la única diferencia entre un país y el otro es la presencia de Intel.

La hipótesis principal del artículo es que Intel ha tenido un impacto positivo y cuantificable en el desarrollo económico de Costa Rica. Los hallazgos principales apuntan a que Costa Rica es un país con el nivel de desarrollo económico que tiene actualmente gracias al éxito en atraer la operación de Intel al amparo del régimen de Zona Franca. El camino no recorrido, en donde Intel no se instala en Costa Rica, resulta menos desarrollado y con menor crecimiento de largo plazo. Esto ocurre porque la llegada de Intel en 1997 marcó un nuevo comienzo, ya que su decisión de establecer una planta destinada al ensamblaje y prueba de microprocesadores allanó el camino para otras empresas multinacionales de alta tecnología. Fue una señal para otras empresas multinacionales de que en Costa Rica se podían hacer inversiones de alto contenido tecnológico.

El resto del artículo está compuesto por una revisión de la literatura, la estrategia empírica, la explicación de los datos utilizados, los resultados y las conclusiones. En

la revisión de literatura se detalla el origen de la pregunta de investigación para Costa Rica, se justifica la utilización de un control sintético como estrategia empírica y se narra el aporte específico a la literatura académica. Se expone un breve marco teórico en donde se busca explicar la escogencia del PIB per cápita como indicador de desarrollo económico, y la teoría de cambio bajo la cual el Intel debería afectar positivamente este indicador. El artículo continúa explicando la estrategia empírica y el método de control sintético para estudios comparativos. Después se comunica la escogencia de datos para responder la pregunta de investigación y todos los ajustes hechos a los mismos para poder ser utilizados. Seguidamente se exponen los resultados encontrados a lo largo de la investigación, al igual que las pruebas de robustez de dichos resultados. Finalmente, se presentan las conclusiones de esta investigación.

REVISIÓN DE LITERATURA

La revisión de literatura de este artículo se divide en dos partes: la primera está relacionada con la pregunta de investigación y la segunda está relacionada con la estrategia empírica y sobre de su utilidad técnica en el proceso de identificación con preguntas similares. En consecuencia, se va a repasar la literatura académica previa que combina el tipo de pregunta planteada con el método cuantitativo sugerido. Esto último con el propósito de recalcar que, si bien la pregunta no es novedosa para el país, la aplicación del método para contestarla sí lo es. Finalmente, se explica claramente la brecha en la literatura que el artículo busca llenar.

En la literatura hay autores que se han planteado preguntas similares a la de esta investigación. En general: ¿cuál es el beneficio de Intel en Costa Rica? De hecho, la pregunta se puede generalizar aún más: ¿cuál es el efecto de una multinacional en un país en vía de desarrollo? También, ¿cuál es el efecto de la inversión extranjera directa en búsqueda de eficiencia en un país en vía de desarrollo? Estas preguntas han sido contestadas en una serie de trabajos anteriores. Así, se llega a los trabajos del Banco Mundial (2006), Spar (1998), Larraín, López-Calva & Rodríguez-Clare (2006) entre otros que estudian el caso de Intel en Costa Rica.

Rodríguez-Clare *et al* (2006) estudian el inicio de operaciones de Intel en Costa Rica. Los autores acuden

a indicadores tanto de efectos directos como de efectos macroeconómicos duales, aunque estos indicadores son en algunos casos más cualitativos que cuantitativos y no del todo causales. También exploran la solución alternativa de las externalidades positivas de capacitación en el capital humano, así como el efecto de demostración o señalización de Intel en la decisión de otras empresas de ingresar al país a operar. Los autores denominan a Intel como un factor de atracción. En definitiva, pintan un panorama en donde la composición de las exportaciones del país ha pasado de estar basada en recursos naturales a bienes de manufactura avanzada; los cuales han aumentado significativamente el valor agregado de las exportaciones totales. Esto implica un cambio dramático en la composición de las exportaciones de Costa Rica. La evidencia brindada por Rodríguez-Clare *et al* (2006) apunta a que Intel ha generado externalidades positivas para la economía costarricense.

El trabajo del Banco Mundial (2006) se enfoca en los efectos directos e indirectos atribuibles a Intel en Costa Rica. Según los autores, como el mayor proyecto privado registrado en el país, la inversión de Intel tuvo un profundo impacto. Los efectos macroeconómicos giraron en torno al beneficio en cuatro áreas principales: su economía, o más específicamente, en sus entradas de inversión extranjera directa, Producto Interno Bruto y comercio; su clima de inversión; su industria; y aspectos sociales y de desarrollo importantes como la educación. En términos de crecimiento económico, manteniendo la población constante, en 1999 el PIB de Costa Rica creció 8,4%; excluyendo la contribución de Intel habría crecido solo 3,0%. Cuando la actividad de Intel disminuyó significativamente en 2000, el crecimiento del PIB del país se mantuvo en 1,4%. Sin Intel, el PIB habría crecido un 3,0%. En el 2001 se normalizó la situación y Costa Rica creció 4,6%, pero excluyendo la contribución de Intel, habría crecido solo 4,1% (Banco Mundial, 2006).

Intel, al ser desproporcionadamente más grande que el resto de los actores económicos de Costa Rica, creó distorsiones casi de inmediato en los indicadores macroeconómicos del país. Éstas se hicieron evidentes poco después de que Intel comenzó a operar y exportar en 1998. Las autoridades económicas comenzaron a medir la economía con y sin Intel, para comprender las tendencias de la “otra Costa Rica”. Esto implicó que el análisis evolucionó a conjuntos duales de estadísticas

macroeconómicas para Costa Rica, con y sin compañías multinacionales de alta tecnología en general; incluida Intel (Banco Mundial, 2006). Sin embargo, se considera que la comparación de la misma versión de Costa Rica con y sin Intel en las estadísticas macroeconómicas no es lo suficientemente insesgada para cuantificar el efecto causal ya que la compañía sigue estando en el país. Es decir, por más que se reste la contribución de Intel, el país sigue siendo beneficiario de su presencia. Por ende, Costa Rica no es una buena comparación contra ella misma, ya que hay factores de confusión jugando un rol importante en las cifras sin Intel, en donde su presencia sigue influyendo en el nivel de éstas. Por esta razón en el presente artículo se sugiere cuantificar el efecto Intel a través de un control sintético, para diseñar una comparación a través de un conjunto de países donantes que no fueron beneficiarios de Intel, y no a través de estadísticas macroeconómicas duales dentro del mismo país.

Según el Banco Mundial (2006), Spar (1998) y Rodríguez-Clare *et al* (2006) hay un efecto demostración o de señalización que generó Intel en Costa Rica como receptor de inversión extranjera directa. El efecto de señalización es bien reconocido y apreciado por las empresas extranjeras. Intel llevó a cabo toda una diligencia en profundidad antes de elegir una nueva ubicación, allanando así el camino para que otros inversionistas siguieran sus pasos. Intel envió una fuerte señal a otros inversores que puso a Costa Rica en el mapa global y sirvió como un aliado importante en la promoción de inversiones en el país. Gran parte de las inversiones hechas en el país posteriores a 1998 se deben, al menos en una parte, a que Intel dio el primer paso. Esta aseveración se puede corroborar basándose en los trabajos de Akerlof (1970) y Spence (1973) en donde Intel juega un rol fundamental en eliminar la asimetría de información sobre el éxito del país como destino de inversión. Así, cualquier comparación de Costa Rica consigo misma tiene influencia del efecto demostración señalado. Cualquier aporte de otras multinacionales encasilladas en cifras macroeconómicas sin Intel siguen estando afectadas por la presencia de la empresa en el país. Por ende, es recomendable utilizar un método causal como el control sintético.

El método de control sintético fue propuesto en Abadie & Gardeazabal (2003) al reportar los efectos del conflicto terrorista en el País Vasco durante 1960

como un caso de estudio. Los autores encuentran que el PIB per cápita en el País Vasco disminuyó aproximadamente 10 puntos porcentuales en relación con una región de control sintético sin terrorismo. Más adelante fue publicado un trabajo más formal de Abadie, Diamond & Hainmueller (2010) acerca del método, en donde los autores detallan todos los aspectos puntuales de la metodología. En este caso, el artículo investiga la aplicación del método de control sintético a estudios de casos comparativos como en los efectos de la Proposición 99; un programa de control del consumo de tabaco a gran escala que California implementó en 1988. Los autores demuestran que el consumo de tabaco disminuyó notablemente en California en relación con una región de control sintético comparable. Estimaron que para el año 2000 las ventas anuales de cigarrillos per cápita en California fueron aproximadamente 26 paquetes más bajos de lo que hubieran sido en ausencia de la Propuesta 99.

En el 2015 Abadie, Diamond & Hainmueller (2015) se preguntaron: ¿Cuáles fueron los efectos económicos de la reunificación en la economía de Alemania Occidental? Muchos historiadores económicos argumentan que la reunificación tuvo un efecto negativo por sus grandes costos económicos, pero la identificación del efecto es difícil porque no hay un país obvio con el que se pueda comparar la trayectoria de crecimiento de Alemania Occidental previo a la reunificación. Abadie, Diamond & Hainmueller (2015) estiman el efecto al comparar las series de tiempo reales para Alemania Occidental con un grupo de control sintético que proporciona el escenario contrafactual. Esta sistematización abre la puerta a la inferencia cuantitativa precisa en estudios comparativos en muestras pequeñas.

Después de los trabajos de Abadie & Gardeazabal (2003) y Abadie, Diamond & Hainmueller (2010) surgen nuevas aplicaciones y sugerencias a la metodología. Principalmente, Abadie (2019) hace una nota metodológica sobre el método y menciona que la validez de los estimadores del control sintético depende de requerimientos importantes. Sobre todo, hace un llamado a aquellas aplicaciones superficiales que ignoran el contexto de la investigación empírica y las características necesarias de los datos, y recalca que pueden fallar y producir estimaciones engañosas. Aquí el autor recomienda considerar preguntas de investigación en áreas relevantes al uso de controles sintéticos en contextos

donde la intervención de interés solo se puede aplicar u observar en una o un pequeño número de unidades agregadas. Es decir, intervenciones exclusivas para la unidad de estudio.

Análogo a la sugerencia de Abadie (2019) acerca de la necesidad de más investigación sobre los aspectos computacionales de la metodología surgen trabajos novedosos. Entre ellos, los trabajos de Ben-Michael, Feller & Rothstein (2018) que proponen una solución aumentada para el balance de las covariables, Minard & Waddell (2019) con pesos dispersos y Kellogg, Mogstad, Pouliot & Torgovitsky (2019) con sugerencias de combinar el control sintético con procesos de pareo. Estos trabajos proponen variaciones a la metodología inicial de Abadie, Diamond & Hainmueller (2010) en donde el método cuantitativo ya tiene no sola una, sino varias formas de ser aplicado. La mayoría de la literatura en controles sintéticos todavía hace referencia a la metodología original, y este artículo no es la excepción a la norma actual al aplicar el método sin mayores variaciones.

En el país hay evidencia empírica en la construcción exitosa de una Costa Rica sintética para responder preguntas de investigación similares. Existen trabajos cuya metodología de identificación es un control sintético para el país, en donde se evalúa a Costa Rica en un escenario histórico y observado en contraste con uno contrafactual. Primero, y quizás el más relacionado a la pregunta de investigación de este artículo, Billmeier & Nannicini (2013) que estudian el impacto de la liberalización económica sobre el PIB real per cápita en una muestra mundial de países, entre ellos Costa Rica. Los autores encuentran que el PIB per cápita real de Costa Rica aumentó aproximadamente 26% después de diez años de liberalización económica o apertura comercial, en comparación con una Costa Rica sintética sin apertura comercial en 1986. Paralelamente, Abarca & Ramírez (2018) evaluando los efectos de la abolición del ejército en el desarrollo económico de largo plazo encuentran que el crecimiento promedio anual del PIB per cápita de Costa Rica aumentó de 1,42% a 2,28% en el período 1950-2010 en relación con una Costa Rica contrafactual que no abolió su ejército.

El aporte que genera el artículo a la literatura académica es principalmente metodológico. La pregunta de investigación ya había sido planteada y contestada directa o indirectamente por una serie de trabajos anteriores. En esta revisión de literatura solo se mencionan

algunos que hicieron énfasis en cuantificar el efecto. Cualitativamente había evidencia de que Intel tuvo un efecto muy positivo en el desarrollo económico de Costa Rica. La teoría o el mecanismo del efecto también estaba claro a través del trabajo de Rodríguez-Clare *et al* (2006). Sin embargo, las metodologías de investigación encontradas en la literatura revisada carecían de un escenario contrafactual para realizar la comparación causal. En base a los trabajos previos de Billmeier & Nannicini (2013) y Abarca & Ramírez (2018) se considera viable la construcción de una Costa Rica sintética y se aplica a la pregunta de investigación planteada por el Banco Mundial (2006).

ESTRATEGIA EMPÍRICA

La pregunta de investigación es a nivel nacional (o agregado por país) de manera que la estrategia empírica apunta a un método comparativo. Este tipo de estudio en muestras pequeñas tiene una larga historia en la literatura académica relacionada a ciencias políticas, y su intersección con economía. Cualitativamente, los estudios comparativos apuntan a una amplia descripción del contexto y características de dos o más fenómenos específicos. Éstos intentan describir los contrastes o similitudes entre los casos elegidos y argumentan inductivamente sobre la causalidad entre los mismos. Cuantitativamente, y todavía apuntando a causalidad, estas estrategias usualmente dependen de datos agregados para una unidad de tratamiento y una pequeña muestra de unidades de control que no fueron asignadas de manera aleatoria. Normalmente entendidos como experimentos naturales en donde un *shock* afecta a una unidad, pero no a las demás. La lógica siendo: donde haya sistemas similares con respecto a la mayor cantidad de características posibles es donde se constituyen las muestras óptimas para la investigación comparativa.

Dado que la pregunta de investigación es de naturaleza causal, el problema de identificación del efecto Intel sobre el PIB per cápita de Costa Rica puede ser enfocado a través del marco de eventos potenciales introducido por Neyman (1923); después extendido por Rubin (1974) y Holland (1986). Este marco conceptual asume que la variable dependiente Y_i tiene diferentes resultados potenciales para cada país i condicionado a la dicotomía de experimentar (o no) un evento D_i siendo estudiado.

En este caso, tener a Intel operando en el país se denota $D_i = 1$, y no tenerlo operando como $D_i = 0$. Esto quiere decir que el indicador para el país receptor se expresa como Y_{1t} , y el indicador para el país no receptor como Y_{0t} . El efecto causal de D_i sobre Y_i se establece como $\tau = Y_{1t} - Y_{0t}$. La diferencia entre el país receptor y el país no receptor constituye el efecto de Intel sobre la variable dependiente Y_t ; si y solo si la única diferencia entre un país y el otro es la presencia de Intel. Técnicamente implica que D_i es asignado independiente de Y_t , es decir, son vectores ortogonales ($D_i \perp Y_t$).

La pregunta que se deriva del marco conceptual anterior es: ¿cuál país es tan parecido a Costa Rica que su única diferencia es no haber tenido a Intel operando en su economía? La respuesta inmediata es ninguno. Cuando la unidad de estudio es un país, las diferencias entre uno y el otro abundan y no se pueden reducir a una sola. Esto implica la necesidad de contar con un grupo de países comparables para poder hacer el análisis de causalidad. Dentro de las posibles opciones de comparación, se propone que es mejor recurrir a un promedio ponderado de varios países que no tienen o no han tenido a Intel operando; sobre todo durante el mismo periodo que Costa Rica. Lo anterior con la meta de ir más allá de depender de un promedio simple entre países vecinos o semejantes, ya que los países no son idénticos ni estadísticamente iguales a Costa Rica. Por lo tanto, ningún país por sí solo es una comparación razonable.

Método de Control Sintético

La estrategia empírica del artículo gira en torno a un control sintético cuya meta es estimar el efecto causal de un evento, o una intervención que acontece a nivel agregado. El tipo de unidad de interés es nacional porque el tipo de intervención corresponde a una operación manufacturera; cualquier efecto Intel va a estar registrado en datos macroeconómicos. El foco de atención está en la evolución de un indicador de desarrollo económico, como el PIB per cápita, en el país receptor del evento en comparación con la evolución del mismo indicador en un grupo de control que no se ha visto afectado. Tal y como lo hacen Card (1990), Card & Krueger (1994), Abadie & Gardeazabal (2003), entre otros.

Siguiendo formalmente la estrategia empírica acuñada por Abadie, Diamond & Hainmueller (2010), para poder identificar de manera causal el efecto

Intel en el desarrollo económico del país, sea un país de medición tal que $j \in \{1, \dots, J+1\}$, donde $j = 1$ equivale a Costa Rica, y de $j = 2$ a $j = J+1$ hay posibles países de comparación. Es decir, $j = 1$ es el país receptor y la secuencia de $j = 2$ a $j = J+1$ constituye un grupo de 'países donantes'. Esto hay que tomarlo en cuenta a lo largo de un periodo de tratamiento t donde $t \in \{1, \dots, T_0, \dots, T\}$, de forma que la secuencia $t_0 = \{1, \dots, T_0\}$ es el periodo de pretratamiento y la secuencia $t_1 = \{T_0+1, \dots, T\}$ es el periodo de post-tratamiento. De esta manera, los indicadores de interés pueden ser expresados en cuatro dimensiones, Y_{jt}^0 para el país j en el periodo t en la ausencia del evento o intervención (he ahí la función del 0), y Y_{jt}^1 para el país j en el periodo t en la presencia del evento o intervención. De esta forma, el estimador causal propuesto es $\delta_{jt} = Y_{jt}^1 - Y_{jt}^0$ para el país j durante el periodo t , si j está expuesto a la intervención en los periodos $T_0 + 1, T_0 + 2, \dots, T$ donde $1 \leq T_0 < T$. Entonces:

$$\begin{aligned} \delta_{jt} &= Y_{jt}^1 - Y_{jt}^0 \\ Y_{jt}^1 &= Y_{jt}^0 + \delta_{jt} \end{aligned} \quad (1)$$

Sea D_{jt} un indicador dicotómico que toma el valor de uno si el país j está expuesto a la intervención en el periodo t y de lo contrario toma el valor de cero. El resultado observado del país j en el periodo t es:

$$Y_{jt}^1 = Y_{jt}^0 + \delta_{jt} D_{jt}$$

Dado que solo el primer país está expuesto a la intervención y solo después del periodo T_0 con $1 \leq T_0 < T$, se tiene que $D_{jt} = 1$ si $j = 1$ y, $t < T_0$, y $D_{jt} = 0$ en el caso contrario. Bajo esta lógica, se está tratando de estimar el efecto Intel sobre el desarrollo económico de Costa Rica, después de haber comenzado a operar, es decir $\delta_{1t} \in \{\delta_{1T_0+1}, \dots, \delta_{1T}\}$ para todo $t > T_0$. Expresado bajo el marco de resultados potenciales de la siguiente manera:

$$\begin{aligned} \delta_{1t} &= Y_{1t}^1 - Y_{1t}^0 \\ &= Y_{1t} - Y_{1t}^0 \end{aligned} \quad (2)$$

Dado que Y_{1t}^1 es observable para estimar δ_{1t} , mientras que Y_{1t}^0 no es observable, se necesita hacer una estimación, o construcción de Y_{1t}^0 a través de la generalización Y_{jt}^0 ; o bien el denominado caso contrafactual. Supóngase, de manera general, tal como en Billmeier & Nannicini (2013), que Y_{1t}^0 se puede expresar como un modelo factorial:

$$\begin{aligned} Y_{1t}^1 &= \delta_t + Y_{1t}^0 \\ Y_{1t}^0 &= a_t + \theta_t Z_j + \lambda_t \mu_j + \epsilon_{jt} \end{aligned} \quad (3)$$

Donde α_t es un factor común desconocido con cargas factoriales constantes en todos los países, λ_t es un vector $(1 \times J)$ de factores comunes μ_t , es un vector $(J \times 1)$ de cargas factoriales desconocidas, θ_t es un vector $(1 \times R)$ de parámetros desconocidos, Z_j es un vector de $(R \times 1)$ covariables observadas (no afectadas por la intervención), y el error ϵ_{jt} son *shocks* transitorios no observados. Como en Abadie, Diamond & Hainmueller (2010), se trata a θ_t y λ_t como parámetros del modelo, y a μ_j como un proceso estocástico. Se dice que una covariable Z_{jk} es relevante si su coeficiente asociado $\theta_{tk} \neq 0$ para cierto periodo t , y se refiere a μ_j como una variable independiente no observada. De esta forma, la literatura permite pensar en Y_{1t}^0 como:

$$Y_{1t}^0 = \sum_{j=2}^{J+1} w_j Y_{jt}^0$$

Donde W es un vector $(J \times 1)$ positivo de pesos con suma uno¹. Tal que $W = (w_2, \dots, w_{J+1})'$ con $w_j \geq 0$ para $j = \{2, \dots, J+1\}$ y $\sum_{j=2}^{J+1} w_j = 1$. Donde cada valor de W representa un peso por cada uno de los países de control disponibles, y en combinación, un posible control sintético a ser argumentado como viable para funcionar como contrafactual (i.e. Y_{1t}^0). Así, el estimador del control sintético para $t > T_0$ está dado por:

$$\begin{aligned} \delta_{1t} &= Y_{1t}^1 - Y_{1t}^0 \\ &= Y_{1t}^1 - \sum_{j=2}^{J+1} w_j Y_{jt}^0 \end{aligned}$$

Es decir, tomando la expresión de (2) con (3) y despejando δ_{1t} se obtiene:

$$\delta_{1t} = \alpha_{1t} + \theta_t \left(Z_1 - \sum_{j=2}^{J+1} w_j Z_j \right) + \lambda_t \left(\mu_1 - \sum_{j=2}^{J+1} w_j \mu_j \right) + \left(\epsilon_{1t} - \sum_{j=2}^{J+1} w_j \epsilon_{jt} \right)$$

Abadie, Diamond & Hainmueller (2010) proponen que en el tanto y cuando se pueda elegir pesos $(w_2^*, \dots, w_{J+1}^*)'$ óptimos tal que se pueda tener: 1) un supuesto de un calce perfecto en los indicadores durante el pretratamiento, y 2) un supuesto de un calce perfecto en las covariables observadas durante el pretratamiento; se va a poder estimar un efecto causal. Es decir, que las siguientes dos expresiones sean estrictamente verdaderas:

$$\sum_{j=2}^{J+1} w_j^* Y_{jt} = Y_{1t} \qquad \sum_{j=2}^{J+1} w_j^* Z_j = Z_1 \qquad (4)$$

Implica que se va a poder expresar el efecto Intel en Costa Rica de la siguiente forma:

$$\delta_{1t} = Y_{1t} - \sum_{j=2}^{J+1} w_j^* Y_{jt}^0$$

o bien pensar en que existe una posibilidad empírica de tener la siguiente expresión:

$$Y_{1t}^0 - Y_{jt}^0 = Y_{1t}^0 - \sum_{j=2}^{J+1} w_j^* Y_{jt}^0 \qquad (5)$$

Los autores Abadie, Diamond & Hainmueller (2010) prueban que bajo ciertas condiciones el lado derecho de (5) va a ser cercano a cero si el número de períodos previos a la intervención es grande relativo a la escala de los *shocks* transitorios. Adicionalmente, Abadie (2019) insiste en evitar extrapolación al acotar w_j^* . Esto sugiere que para poder estimar $\delta_{1t} = Y_{1t}^1 - Y_{1t}^0$, o bien, $\delta_{1t} = Y_{1t} - Y_{jt}^0$ se puede entonces pensar en:

$$\widehat{\delta}_{1t} = Y_{1t} - \sum_{j=2}^{J+1} w_j^* Y_{jt}^0 \qquad (6)$$

para todo $t \in \{T_0 + 1, \dots, T\}$ como un estimador insesgado de δ_{1t} . Las ecuaciones en (4) son verdaderas solo si (Y_1, Z_1) pertenece al cierre convexo de $\{(Y_2, Z_2), \dots, (Y_{J+1}, Z_{J+1})\}$. Sin embargo, es natural pensar que el caso recurrente va a ser en donde no existan pesos w_j^* tal que las ecuaciones de (4) sean estrictamente verdaderas. Así, el control sintético se selecciona de manera que, para $t \in \{1, \dots, T_0\}$ se tiene:

$$Y_{1t}^0 \approx \sum_{j=2}^{J+1} \widehat{w}_j Y_{jt}^0$$

Para determinar asúmase $\{w_j^*\}_{2 \leq j \leq J+1}$ que hay J países donantes no expuestos al evento de interés, de forma tal que pueden servir de controles. Se va a considerar como un control sintético potencial cualquier promedio ponderado de países no expuestos al evento siendo estudiado. Sea, nuevamente, W un vector $(J \times 1)$ positivo de pesos con suma uno. La variable de interés se observa durante T periodos para el país beneficiado por el evento Y_{1t} durante $t = \{1, \dots, T\}$, y para los países no beneficiados por Intel Y_{jt} con $j = \{2, \dots, J+1\}$

¹ A pesar de que se define el control sintético como una combinación convexa de unidades no tratadas, pesos negativos o pesos mayores a uno pueden ser usados bajo el costo de permitir extrapolación más allá del soporte de los datos.

durante el mismo $t = \{1, \dots, T\}$. Incorporando en el análisis dos subconjuntos de T , con t_0 siendo el número de periodos previos a Intel y $t_1 = t - t_0$ siendo el número de periodos posteriores a la primera exportación de Intel. Donde Y_1 es un vector $(t_1 \times 1)$ de resultados del país expuesto al evento durante el periodo de post-tratamiento, y Y_0 es una matriz $(t_1 \times J)$ de resultados de los países potenciales de control durante el mismo periodo de post-tratamiento.

Sea $X_1 = \{X_1^{j=1}, \dots, X_1^{j=k}\}$ un vector $(k \times 1)$ de predictores de la variable dependiente en el país expuesto al evento durante el periodo de pretratamiento; que puede incluir Y_{jt} . Similarmente, X_0 es una matriz $(k \times J)$ que contiene las mismas covariables que X_1 para todos los países no expuestos al evento. Esto implica que, la matriz X_0 se define como una matriz $(k \times J)$ compuesta de vectores $(k \times 1)$ de $j = 2$ hasta $J + 1$. En notación se ve como $X_0 = [X_2, \dots, X_{J+1}]$. Así, el vector W^* es escogido para minimizar la distancia (o pseudo-distancia) $\|X_1 - X_0W\|_b$ entre X_1 y X_0W , sujeto a $0 \leq w_j \leq 1$. En particular, se va a considerar:

$$\|X_1 - X_0W\| = \left(\sum_{m=1}^k v_m (X_{1m} - w_2 X_{2m} - \dots - w_{J+1} X_{J+1m})^2 \right)^{1/2} \quad (7)$$

Donde V es un conjunto de constantes no negativas (v_1, \dots, v_k) . Estas constantes reflejan la importancia de reproducir los valores de cada uno de los predictores k para el país tratado (X_{11}, \dots, X_{1k}) . Para un conjunto dado de pesos, minimizar (7) es una tarea que se puede lograr a través de optimización cuadrática con restricciones. Cada escogencia potencial de $V = (v_1, \dots, v_k)$ produce un control sintético $W(V) = (w_2(V), \dots, w_{J+1}(V))'$, que puede ser determinado al minimizar (7), sujeto a la restricción que los pesos sean $W(V)$ positivos y de suma uno. Naturalmente, queda la pregunta sobre como escoger V . Un seleccionador simple de v_m es la inversa de la varianza de $\{X_{1m}, \dots, X_{J+1m}\}$ lo cual re-escala todas las filas de $[X_1; X_0]$ a tener varianza unitaria. Alternativamente, Abadie & Gardeazabal (2003) y Abadie, Diamond & Hainmueller (2010) proponen minimizar el error cuadrático medio (ECM) del control sintético con respecto a Y_{1t}^0 :

$$\sum_{t=1}^{T_0} (Y_{1t} - w_2(V)Y_{2t} - \dots - w_{J+1}(V)Y_{J+1t})^2$$

La diferencia entre las características de pre-intervención de Costa Rica y el control sintético está dado por el vector $(X_1 - X_0W)$. Se selecciona el control sintético, W^* , que minimice esta diferencia². Esto se puede operacionalizar de la siguiente manera: para $m = \{1, \dots, k\}$, sea X_{1m} el valor de la variable número m del país del evento y sea X_{0m} un vector $(1 \times J)$ conteniendo los valores de la variable número m del grupo de países donantes. Abadie & Gardeazabal (2003), Abadie, Diamond & Hainmueller (2010) y Abarca & Ramírez (2018) escogen W^* como el valor que minimiza la siguiente expresión:

$$\sum_{m=1}^k v_m (X_{1m} - X_{0m}W)^2$$

Donde v_m es un peso que refleja la importancia relativa que se le asigna a la variable número m cuando se mide la divergencia entre X_1 y X_0W . Aquí es sumamente importante que el control sintético reproduzca los valores de las variables que tengan mayor poder predictivo del PIB per cápita en Costa Rica. Estas variables deberían serles asignadas pesos mayores de v_m que en casos contrarios. Es decir, para poder estimar los pesos óptimos de w_j^* se necesita de 1) pesos de los países donantes que indiquen cuáles de ellos son más similares a Costa Rica durante el pretratamiento, y 2) el peso de las covariables que mejor predicen la serie del PIB per cápita de Costa Rica durante el periodo de pretratamiento. Esto también se puede estimar al minimizar el error cuadrático medio:

$$\sum_{t=1}^{T_0} \left(Y_{1t} - \sum_{j=2}^{J+1} w_j(V)Y_{jt}^0 \right)^2$$

En síntesis, la mayor parte de los pesos (w_j) se asignan a países de control que son similares a Costa Rica con respecto a las covariables (X_1, X_0) y que mejor predicen el resultado (v_m) durante el periodo de pre-intervención (t_0) . Finalmente, retomando entonces la idea de (6), y que existe un w_j^* con las especificaciones mencionadas en un conjunto de países donantes, se le denomina finalmente Costa Rica sintética a aquella combinación ponderada de países donantes que minimicen la distancia de (7) durante el periodo de pretratamiento. Así, se propone que el efecto Intel sobre

² Tal y como en Abadie, Diamond & Hainmueller (2015), la discrepancia entre X_1 y X_0W es definida como una norma o seminorma $\|\cdot\|$ en \mathbb{R}^J . Un ejemplo es la norma Euclidiana definida como $\|u\| = \sqrt{u'u}$ para cualquier vector $(k \times 1)$ de u . Para cualquier matriz definida positiva $(k \times k)$ de V , se tiene que $\|u\| = \sqrt{u'Vu}$ define una seminorma.

el PIB per cápita real de Costa Rica se identifica de la siguiente forma:

$$\widehat{\delta}_{1t} = Y_{1t} - \sum_{j=2}^{J+1} w_j^* Y_{jt}^0$$

La estrategia empírica propuesta tiene dos ventajas claras, i) el evento ocurrió a nivel nacional, y por ende la estrategia es relevante para evaluar el impacto de éste, y ii) los datos macroeconómicos están usualmente disponibles para una gran cantidad de periodos sin necesidad de realizar trabajo de campo. Sin embargo, el método no está libre de problemas inferenciales. Entre ellos, 1) la selección del grupo de control es ambigua y, 2) los errores estándares no reflejan la incertidumbre que hay sobre la habilidad del grupo de control de reproducir el contrafactual de interés de forma insesgada. Aun así, la solución ante la ausencia de un grupo de control ideal, o proveniente de un proceso aleatorio es sintetizar uno.

Pruebas de Robustez

Para comprobar que los hallazgos encontrados no sean productos del azar, la prueba inferencial más viable es comprobar que el error cuadrático medio (ECM de aquí en adelante) sea mayor para Costa Rica que para cualquiera de los países donantes a través de ambos periodos:

$$ECM_{j,t_1} = \left(\frac{1}{t_1} \sum_{t=t_0}^{T_1} \left(Y_{1t} - \sum_{j=2}^{J+1} w_j Y_{jt} \right)^2 \right)^{1/2} \quad (8)$$

$$ECM_{j,t_0} = \left(\frac{1}{t_0} \sum_{t=1}^{T_0} \left(Y_{1t} - \sum_{j=2}^{J+1} w_j Y_{jt} \right)^2 \right)^{1/2} \quad (9)$$

Donde la prueba de inferencia es dividir el ECM durante el postratamiento (8) sobre el ECM del pretratamiento (9). De una manera donde si se define $\Delta_j = ECM_{j,t_1} / ECM_{j,t_0}$ entonces se debe de ver $\Delta_{j=1} > \Delta_{j \neq 1}$. Esto es cierto dado que ECM_{j,t_0} caracteriza la falta de ajuste entre un país en tratamiento y su control sintético durante el periodo de pretratamiento, y ECM_{j,t_1} es el equivalente para el periodo de postratamiento. La intuición detrás de esta prueba recae sobre la confianza de observar un efecto diferente de cero cuando el efecto estimado del evento es lo suficientemente mayor durante el postratamiento. Inversamente, se puede

argumentar en la poca confianza de observar un efecto diferente de cero cuando el ajuste del pretratamiento es lo suficientemente grande.

El argumento del párrafo anterior es imperativo (dado el pequeño número de datos en esta aplicación de un control sintético) porque no es apropiado recurrir a técnicas inferenciales de muestras grandes como errores estándar. La cantidad de observaciones en la muestra por país de estudio es tan pequeña que no permite ejecutar pruebas de hipótesis. No se tiene información perfecta sobre los eventos potenciales de cada unidad estudiada j ; aún utilizando datos agregados por país. Pero, sobre todo, porque se tiene incertidumbre sobre el evento potencial del control sintético para Costa Rica. Las pruebas de validez inferencial son propuestas entorno a inferencia de permutación. Calculando el estadístico de prueba (el ECM) para Costa Rica, calculando la distribución del estadístico de prueba bajo asignaciones alternativas del evento de Intel, y por último, asesorar si el estadístico de prueba “verdadero” es poco probable bajo la distribución nula de los efectos del evento. Por ende, esto implica construir un control sintético para cada país donante en la muestra, recopilar el ECM de cada j y compararlo con Costa Rica.

Lo anterior con el fin de demostrar un efecto causal en el modelo empírico propuesto dado que Intel solo ha operado en Costa Rica entre 1998 y el 2018. Lo que equivale a decir que no ha tenido operaciones similares en ninguno de los países donantes durante los periodos especificados. Así, se debería observar un efecto mayor para Costa Rica, y no en los otros países de control. También se van a aplicar otras pruebas de robustez apropiadas para el método como: 1) estudio con países receptores placebo, 2) estudio con periodos de instalación placebos, 3) estudio eliminando unidades de control de forma escalonada, y 4) estudios con controles sintéticos dispersos. Estas pruebas de robustez nacen con el método mismo en Abadie, Diamond & Hainmueller (2010) después aplicadas en Abadie, Diamond & Hainmueller (2015), y también hechas para Costa Rica sintética en Billmeier & Nannicini (2013) y Abarca & Ramírez (2018).

Regresión: Mínimos Cuadrados Ordinarios

La propuesta de Abadie, Diamond & Hainmueller (2010) de construir una comparación sintética como una combinación lineal de países que no han tenido a

Intel operando en sus economías puede parecer poco ortodoxa. Sin embargo, tal y como lo detallan Abadie, Diamond & Hainmueller (2015), una regresión lineal también recurre a una combinación lineal implícita entre el país siendo estudiado y los países donantes. Los métodos basados en regresión no restringen a los coeficientes a estar entre cero y uno; así permitiendo extrapolación³ fuera del soporte de los datos en la muestra. Una demostración de esta aseveración se puede encontrar en Abadie, Diamond & Hainmueller (2015).

A pesar de que el sesgo de extrapolación se evita al construir exitosamente un control sintético, los posibles sesgos de interpolación persisten entre los países donantes; sobre todo cuando los países donantes tienen características muy diferentes a Costa Rica. Entiéndase interpolación como la obtención de nuevos puntos en el plano dado del conocimiento de un conjunto discreto de puntos. El sesgo de interpolación se puede mitigar al reducir los países donantes a solo aquellos que sean similares a Costa Rica. Se busca construir el control sintético de forma parsimoniosa con el fin de evitar sesgos de interpolación. Para ello, se muestra la escogencia de países donantes en la siguiente sección.

DATOS

Se utilizan datos anuales para dos rangos de periodos 1980 a 2018 y 1960 a 2010; ambos conteniendo el año 1998 cuando Intel realiza la primera exportación desde Costa Rica. Los periodos de tiempo son determinados así por la necesidad explícita de tener un panel balanceado de datos históricos para cada país en la muestra. Las fuentes de los datos fueron mixtas, los dos principales ejes para cada periodo de tiempo fueron el Fondo Monetario Internacional y la Base de Datos de Historia Económica de América Latina Montevideo-Oxford; correspondientemente. Se agregaron variables de educación de Barro & Lee (2013) como años de escolaridad y porcentaje de la población con secundaria completa. Los datos de las series de Barro & Lee (2013) fueron complementadas con datos del Banco Mundial del 2010 al 2018 con series coincidentes con los datos históricos. Por último, a la base de 1960 a 2010 se le fue agregada la variable dependiente del Maddison Project (2018).

Los datos fueron analizados a través de dos matrices. La primera es la del Fondo Monetario Internacional con datos de educación de Barro & Lee (2013) y el Banco Mundial. A esta base de datos se le va a denominar Muestra (1) y se extiende de 1980 al 2018. La segunda, es la Base de Datos de Historia Económica de América Latina Montevideo-Oxford con la variable dependiente proveída por el Maddison Project (2018); combinada con datos de educación de Barro & Lee (2013). A esta base de datos se le va a denominar Muestra (2) y cubre el periodo de 1960 al 2010. Los datos quinquenales de educación en ambas bases de datos fueron completados con la diferencia entre quinquenios históricos y asumiendo una distribución uniforme en los años faltantes.

- **Muestra 1:**

- **PIB per cápita:** expresado en precios constantes y controlando por la paridad del poder adquisitivo en dólares americanos del 2011.
- **Densidad poblacional:** el total de la población anual dividido entre el territorio nacional en kilómetros cuadrados por país.
- **Crecimiento poblacional:** expresado en porcentaje.
- **Inflación:** expresada como el deflactor del PIB, derivado de dividir el PIB a precios corrientes entre el PIB a precios constantes. Los datos se expresan en el año base de las cuentas nacionales de cada país.
- **Inversión total:** expresada como una proporción de la inversión total en moneda local corriente y el PIB en moneda local corriente. La inversión o la formación bruta de capital se mide por el valor total de la formación bruta de capital fijo y los cambios en los inventarios y adquisiciones menos las disposiciones de valores para una unidad o sector en la economía local.
- **Ahorro nacional bruto:** expresado como una proporción del ahorro nacional bruto en la moneda local corriente y el PIB en la moneda local corriente. El ahorro nacional bruto es el ingreso bruto disponible menos el gasto de consumo final después de tener en

³ Se va a definir extrapolación como el resultado de un proceso estadístico que estima más allá del intervalo de las observaciones originales. En este caso de comparación, se refiere a cuando una regresión lineal dibuja una línea tangente al final de los datos conocidos y se extiende más allá del límite de estos.

CUADRO 1. PREDICTORES PROMEDIOS DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO ANTES DE INTEL

Variable	Costa Rica	Costa Rica Sintética	Promedio Muestral	Peso (v_m)
PIB per Cápita	8.110	8.106	8.096	0,48
Densidad poblacional	58	58	42	0,15
Crecimiento poblacional	2,8	2,0	2,1	0,00
Inflación	0,62	0,62	0,65	0,01
Inversión total	22,9	20,6	19,6	0,00
Ahorro nacional bruto	17,4	16,6	15,6	0,01
Secundaria	12,6	12,6	13,5	0,00
Años de escolaridad	7,1	7,1	6,5	0,29
Apertura comercial	25,6	25,6	17,7	0,06
Muestra 1	✓	✓	✓	✓
Intel en 1998	✓	✓	✓	✓

NOTA: el paquete Synth en R determina los pesos v_m y w_j^* . Según Kaul, Klößner, Pfeifer & Schieler (2018), no se utilizaron todos los datos disponibles de la variable dependiente con el fin último de no restarle importancia explicativa a las demás covariables.

cuenta un ajuste para los fondos de pensiones. Para muchos países, las estimaciones del ahorro nacional se basan en los datos de las cuentas nacionales sobre la inversión interna bruta y en los datos basados en la balanza de pagos sobre la inversión extranjera neta.

- **Secundaria:** la proporción de la población que tiene secundaria completa.
- **Años de escolaridad:** medido en años de estudios completados.
- **Apertura comercial:** exportaciones más importaciones dividido entre el PIB.

Todas las variables fueron escogidas por disponibilidad de los datos, y porque todas están positivamente correlacionadas con el crecimiento económico de los países en la muestra. Los países considerados como posibles donantes de Costa Rica para generar una Costa Rica sintética con la Muestra 1 fueron: Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. Los Cuadros 1 y 2 comparan las características de Costa Rica con aquellas de la Costa Rica Sintética, y además con el promedio muestral. En general, lo que se debe encontrar es que una combinación ponderada de los países da un mejor punto de comparación que el promedio de la muestra de todos los países donantes.

Para la muestra 2 se tuvo que descartar el uso de la inversión total y el ahorro nacional bruto por país dada la falta de disponibilidad de datos balanceados de Costa Rica y países donantes previo al tratamiento. De esta forma, la muestra 2 representa una validación cuantitativa de los resultados encontrados con la muestra 1. Se espera observar el mismo resultado hallado en la muestra 1 (positivo, negativo o nulo) en la muestra 2.

- **Muestra 2:**
 - **PIB per cápita:** expresado en precios constantes y controlando por la paridad del poder adquisitivo en dólares americanos del 2011.
 - **Densidad poblacional:** el total de la población anual dividido entre el territorio nacional en kilómetros cuadrados por país.
 - **Crecimiento poblacional:** expresado en porcentaje.
 - **Inflación:** expresada como el deflactor del PIB, derivado de dividir el PIB a precios corrientes entre el PIB a precios constantes. Los datos se expresan en el año base de las cuentas nacionales de cada país.
 - **Secundaria:** la proporción de la población que tiene secundaria completa.
 - **Años de escolaridad:** medido en años de estudios completados.
 - **Apertura comercial:** exportaciones más importaciones dividido entre el PIB.

CUADRO 2. PREDICTORES PROMEDIOS DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO ANTES DE INTEL

Variable	Costa Rica	Costa Rica Sintética	Promedio Muestral	Peso (v_m)
PIB per Cápita	6.627	6.650	7.303	0,09
Densidad poblacional	46	45	33	0,10
Crecimiento poblacional	2,9	2,3	2,3	0,00
Inflación	14,0	52,6	146,3	0,01
Secundaria	8,7	10,5	10,1	0,03
Años de escolaridad	5,8	5,7	5,2	0,16
Apertura comercial	11,3	11,3	8,9	0,63
Muestra 2	✓	✓	✓	✓
Intel en 1998	✓	✓	✓	✓

NOTA: el paquete Synth en R determina los pesos v_m y w_j^* . Según Kaul, Klößner, Pfeifer & Schieler (2018), no se utilizaron todos los datos disponibles de la variable dependiente con el fin último de no restarle importancia explicativa a las demás covariables.

Los países considerados como posibles donantes de Costa Rica para generar una Costa Rica sintética con la Muestra 2 fueron: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela. No se contaban con datos balanceados

para Belice, inversión total ni ahorro nacional bruto en esta fuente de datos.

RESULTADOS

Los resultados de w_j^* para estimar (6) en ambas muestras son:

CUADRO 3. PESOS POR PAÍS (w_j) MUESTRA 1 & MUESTRA 2

País	Peso			
	Control Sintético	Regresión	Control Sintético	Regresión
Argentina	0,10	0,19	0,17	0,12
Belice	0,24	0,24	n.d	n.d
Bolivia	0,02	0,17	0,00	-0,24
Brasil	0,02	-0,25	0,00	-0,19
Chile	0,10	-0,09	0,00	-0,10
Colombia	0,02	0,01	0,00	0,30
Ecuador	0,03	0,26	0,11	0,42
El Salvador	0,16	0,11	0,17	0,19
Guatemala	0,01	-0,11	0,00	-0,32
Honduras	0,02	0,19	0,00	0,11
México	0,09	0,36	0,00	0,11
Nicaragua	0,01	0,01	0,00	0,10
Panamá	0,00	-0,06	0,17	0,17
Paraguay	0,05	0,25	0,36	0,33
Perú	0,04	-0,20	0,00	0,11
Uruguay	0,03	-0,18	0,02	-0,16
Venezuela	0,06	0,11	0,00	0,04
Muestra 1	✓	✓	x	x
Muestra 2	x	x	✓	✓
Intel en 1998	✓	✓	✓	✓

NOTA: el paquete Synth en R determina estos pesos y los pesos implícitos de la regresión fueron estimados manualmente.

De esta forma se obtienen dos series, una que es la histórica para Costa Rica, y la segunda representa la serie de control sintética. La Muestra 1 se compone por 24% de Belice, 16% de El Salvador, 10% de Argentina y Chile, 9% de México, 6% de Venezuela, 5% de Paraguay, 4% Perú, 3% de Uruguay y Ecuador, 2% de Bolivia, Brasil, Colombia, y Honduras, 1% de Guatemala y Nicaragua, y cero para Panamá únicamente. En la Muestra 2 se compone por 36% de Paraguay, 17% de Panamá, El Salvador y Argentina, 11% de Ecuador, 2% de Uruguay y cero para los demás países donantes. Como se puede verificar, los pesos implícitos de la regresión lineal también suman uno, pero extrapolando algunos a menos de cero. Esto quiere decir que si se hiciera una regresión entre países se debería estimar el grupo de control en base a una serie cuyos datos son valores negativos de la serie histórica de Costa Rica.

Si se quiere ver ambos controles sintéticos de manera gráfica se puede recurrir a dos visualizaciones: la 1) representa la serie histórica de Costa Rica y la de su control sintético, y la 2) representa la diferencia que hay entre ambas series durante todo el periodo de estudio.

La idea es que la diferencia entre ambas series sea virtualmente cero durante el pretratamiento y, por ende, cualquier diferencia en el postratamiento corresponde al efecto Intel expresado en la ecuación (6).

Es evidente que se logra replicar casi con exactitud la serie de Costa Rica durante el periodo previo a Intel; similar a como lo hacen Abadie, Diamond & Hainmueller (2010) y después Abadie, Diamond & Hainmueller (2015). Se puede ver que realmente hay una divergencia marcada en 1998, la brecha entre Costa Rica y su control sintético se amplifica justo algunos años antes del 2000. Esto quiere decir que Intel tuvo un efecto sobre el desarrollo económico casi de inmediato en comparación con el caso en donde nunca se instala en el país. La brecha entre Costa Rica y Costa Rica sintética deja de ser cero justo en el primer año de exportación de Intel y esto es una confirmación visual del resultado principal del artículo.

Considerándose la Muestra 2 en la Figura 2 se puede ver un comportamiento similar. Aunque las series no empalman tan estrechamente como en la Figura 1, también se observa una divergencia a partir de 1998.

FIGURA 1. EFECTO INTEL EN EL DESARROLLO ECONÓMICO DE COSTA RICA

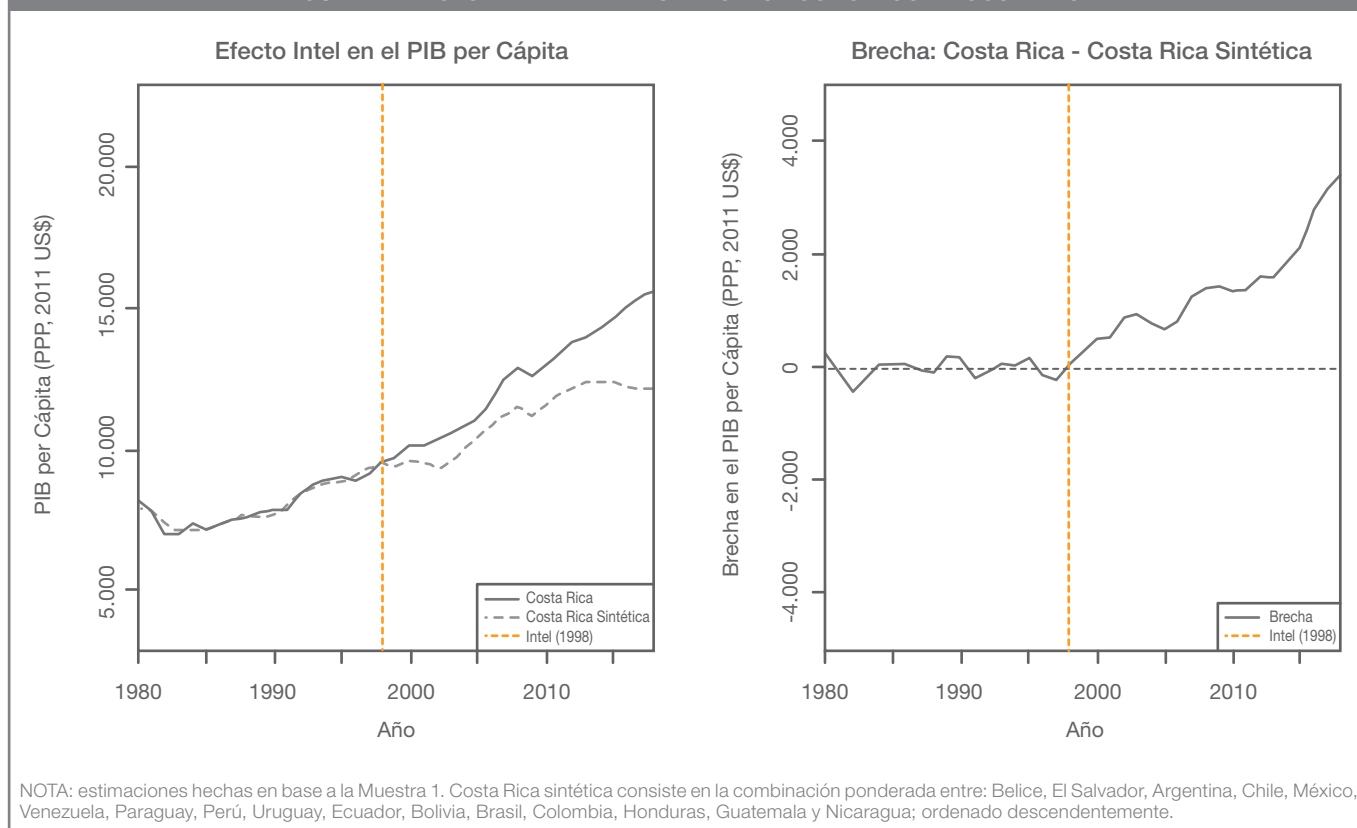
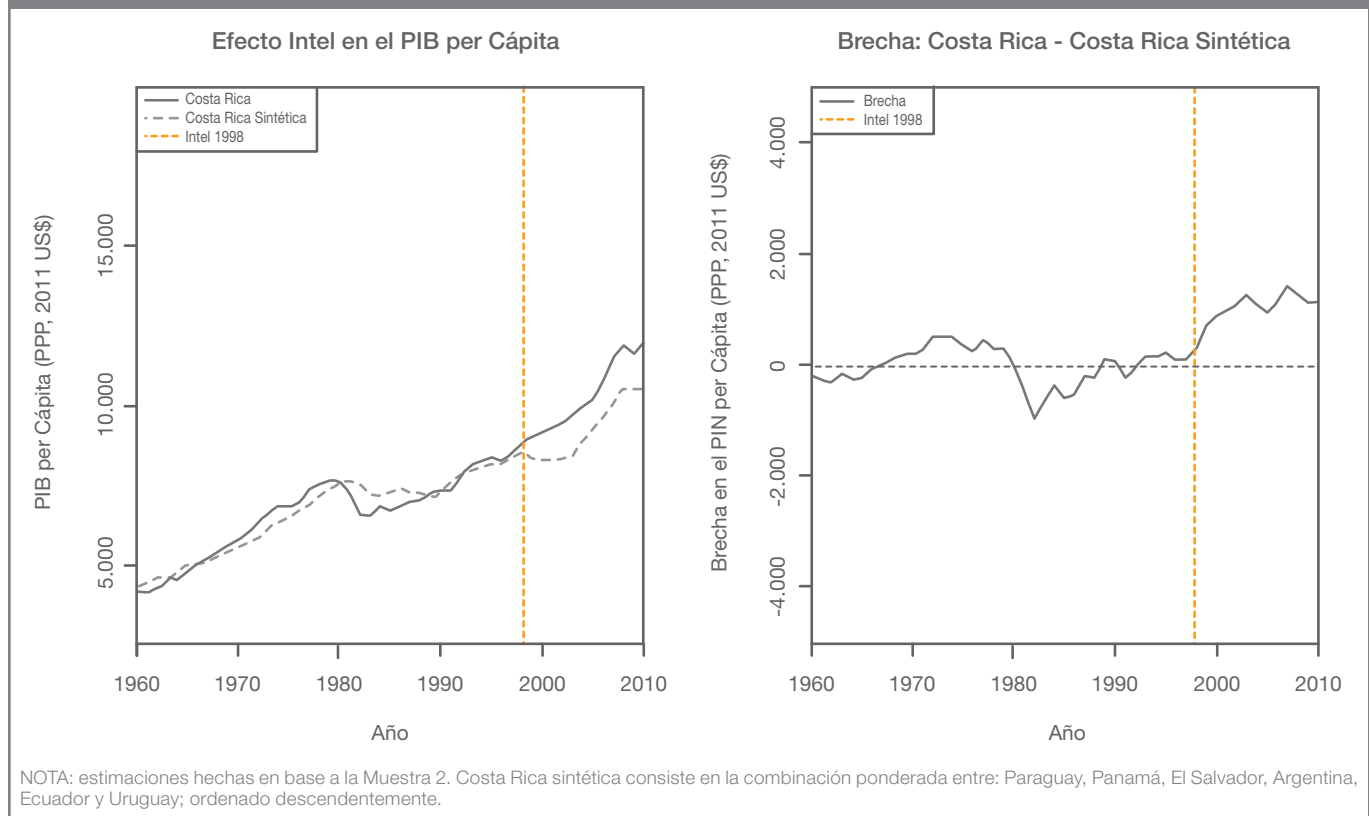


FIGURA 2. EFECTO INTEL EN EL DESARROLLO ECONÓMICO DE COSTA RICA



Se debe de recordar que para la Muestra 2 hay menos covariables y menos países donantes disponibles, y por ende se ve un ajuste menor durante el pretratamiento. Las dos visualizaciones apuntan a que hay un efecto importante en el desarrollo del país a partir de 1998; considerando particularmente la Muestra 1. Sin embargo, no se puede estar del todo seguro que el evento es causal hasta no realizar las pruebas de robustez adecuadas.

La Figura 3 reporta la razón entre el ECM durante el postratamiento y el ECM durante el pretratamiento para Costa Rica y los demás países donantes. Recuérdese que el ECM mide la magnitud de la brecha en el PIB per cápita entre cada país y su propio control sintético. Un ECM grande durante el postratamiento no equivale a un efecto grande de la intervención si el control sintético no logra reproducir con exactitud la variable de interés antes de la intervención. Esto quiere decir que un ECM grande durante el postratamiento no se puede considerar como un efecto vasto si el ECM durante pretratamiento también es grande. La Figura 3 muestra como la razón o fracción entre (8) y (9) es

mayor para Costa Rica que para ningún otro país donante; especialmente cuando se considera la Muestra 1. Costa Rica tiene una brecha de 10,2 entre los años posteriores a Intel en comparación con los años previos a Intel. Si se escogiera un país de la Muestra 1 de forma aleatoria, la probabilidad de obtener un ECM así de grande sería de $2 / 18 \approx 0,111$ y de $1 / 17 \approx 0,059$ si se excluye a Panamá sin reemplazo.

El resultado es aún más claro cuando se elimina a Panamá de la muestra de países donantes porque puede ser considerado como un dato extremo. Si bien es un país vecino de Costa Rica, la historia económica de Panamá es muy diferente a la del país de estudio. Esto es cierto por múltiples razones, pero la diferencia surge particularmente por el Canal de Panamá. Éste es un activo económico que Costa Rica no tiene, y en definitiva, una sola empresa no podría emular el mismo efecto en la economía nacional. Con datos de la Muestra 1, el PIB per cápita de Costa Rica en 1998 fue de US\$9.589 y en el 2018 de US\$15.609; implicando un crecimiento del 63%. En Panamá, el PIB per cápita en 1998 (previo a tomar el control administrativo del Canal) fue

FIGURA 3. ERROR CUADRÁTICO MEDIO DEL EFECTO INTEL

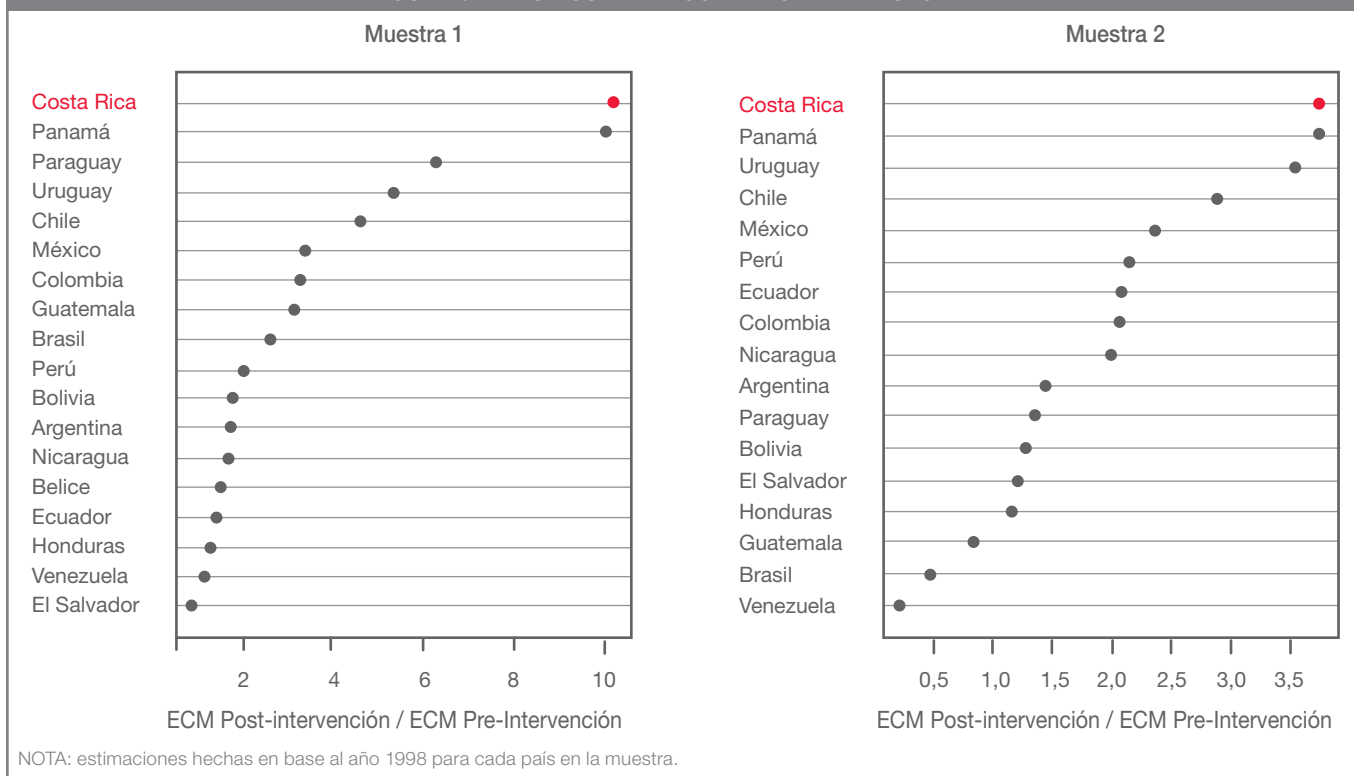


FIGURA 4. ERROR CUADRÁTICO MEDIO DEL EFECTO INTEL (SIN PANAMÁ)

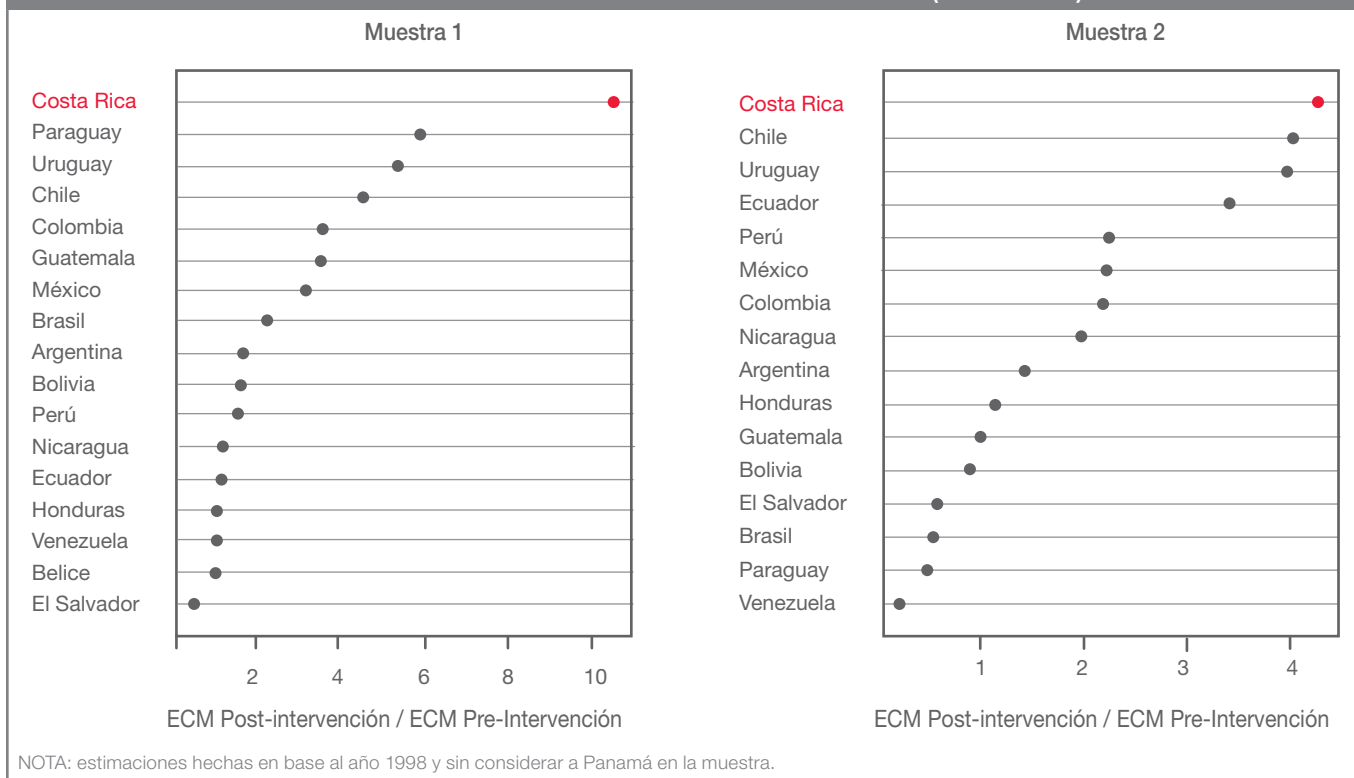
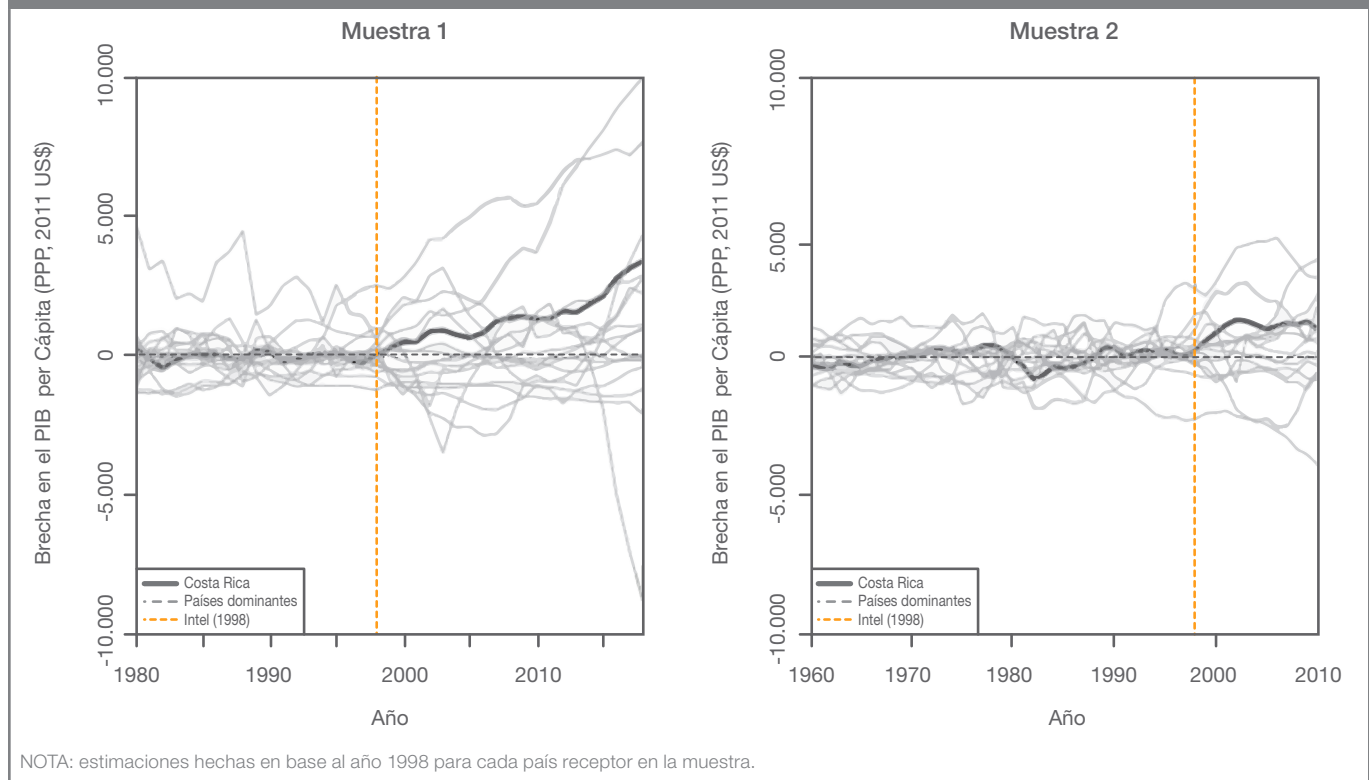


FIGURA 5. BRECHA EN EL PIB PER CÁPITA DE COSTA RICA Y PAÍSES PLACEBO



de US\$10.329, y en el 2018 de US\$22.773; denotando un crecimiento del 120% mucho más elevado que el de Costa Rica. Aun así, Costa Rica prevalece como el país con la razón del ECM mayor en ambas muestras de países donantes; apuntando a un hallazgo no aleatorio o circunstancial.

Eliminando a Panamá de las muestras dado su peso de cero en la Muestra 1 y su crecimiento económico después de 1998 con el fin de ilustrar el tamaño del efecto:

Pruebas de Robustez

A continuación, se presentan las pruebas de robustez explicadas anteriormente con el propósito de someter el hallazgo principal a revisión. Se quiere evaluar si el resultado principal es producto del azar. Esta sección está compuesta por cuatro revisiones empíricas de los resultados y que están en línea con la literatura académica relacionada con métodos de control sintético. La primera se trata de un estudio con países receptores placebo, el segundo es un estudio sobre diferentes periodos placebo, el tercero

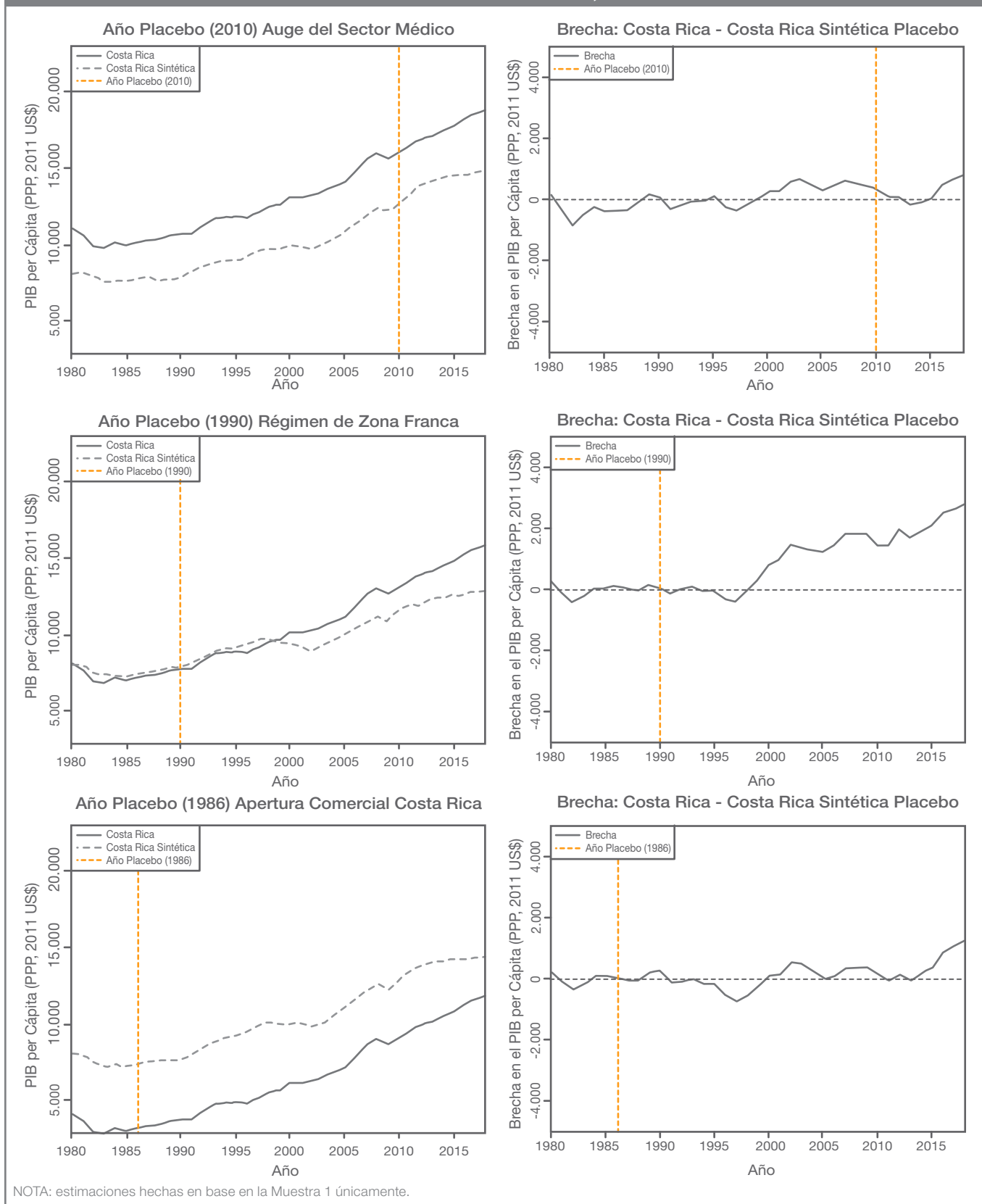
consta de la eliminación individual de países donantes en las muestras y por último, el cuarto se construye a partir de la eliminación sistemática de países de comparación en las muestras.

Estudio con Países Receptores Placebo

El estudio de países receptores placebo consiste en buscar el efecto encontrado para Costa Rica en otros países de la muestra. Se va a aplicar un control sintético para cada país donante (excluyendo a Costa Rica de las muestras) y se va a buscar el mismo efecto de 1998 en cada uno de los países placebo. Por definición, la prueba requiere no encontrar ningún efecto después de 1998 en las unidades de control para ser considerada robusta.

En este caso se puede apreciar como las brechas del control sintético de cada uno de los países placebo estaban lejos de cero desde antes de 1998, o bien nunca dejan de converger con cero después de 1998. Esto quiere decir que el efecto es exclusivo para Costa Rica, y aplicando el mismo método, no se encuentran efectos en los demás países.

FIGURA 6. PERIODOS PLACEBO: 2010, 1990 Y 1986

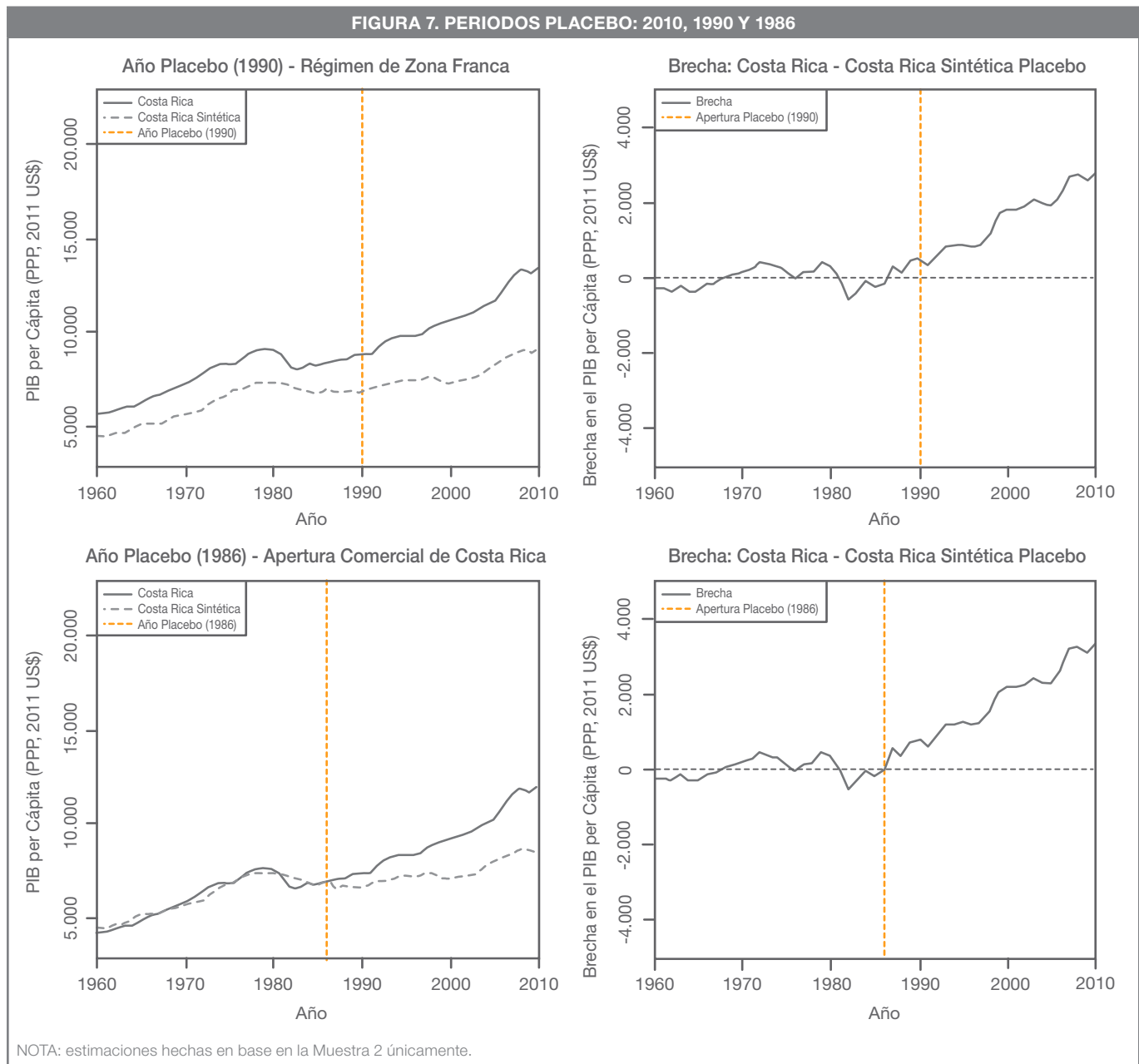


Estudio con Periodos Placebo

El estudio de periodos placebo consiste en buscar un efecto para Costa Rica en un periodo distinto a 1998. En este caso, en vez de escoger un año al azar, se va a escoger tres periodos importantes en la historia económica del país. El primero siendo el año 2010 representando el auge del sector médico en Costa Rica, el segundo es 1990 que equivale a la entrada en vigencia del Régimen de Zona Franca y, por último, el tercero constituye la apertura comercial del país en 1986.

En la Figura 6 se puede ver que no hay un efecto, o una divergencia entre Costa Rica y su control sintético en el 2010 ni en 1986. Es decir, las diferencias son virtualmente cero durante todo el periodo de estudio. Sin embargo, sí se puede ver una divergencia en el estudio para 1990, pero es justamente en los años anteriores al 2000. Ese gráfico apunta a que la Ley de Zona Franca de noviembre de 1990 tiene un efecto positivo en el desarrollo económico de Costa Rica, pero hasta 1998 que comienza a exportar Intel porque es justamente allí

FIGURA 7. PERIODOS PLACEBO: 2010, 1990 Y 1986



NOTA: estimaciones hechas en base en la Muestra 2 únicamente.

que deja de ser cero. En el Apéndice 1, en la Figura 13, se puede observar que este resultado no se traduce en un ECM alto para Costa Rica y por ende, no en un hallazgo único para el país. Muchos otros países experimentaron desarrollo económico alto después de 1990.

Ahora, con la muestra 2 no se puede examinar el 2010 como un periodo placebo porque no está disponible. Entonces, se propone estudiar 1990 y 1986 con más observaciones para el periodo de pretratamiento que en la Muestra 1. En ambos casos se puede observar una divergencia clara en 1990 y en 1986, sin embargo, en el Apéndice 1 y 2 se expone que este resultado no es único para Costa Rica dado su bajo ECM.

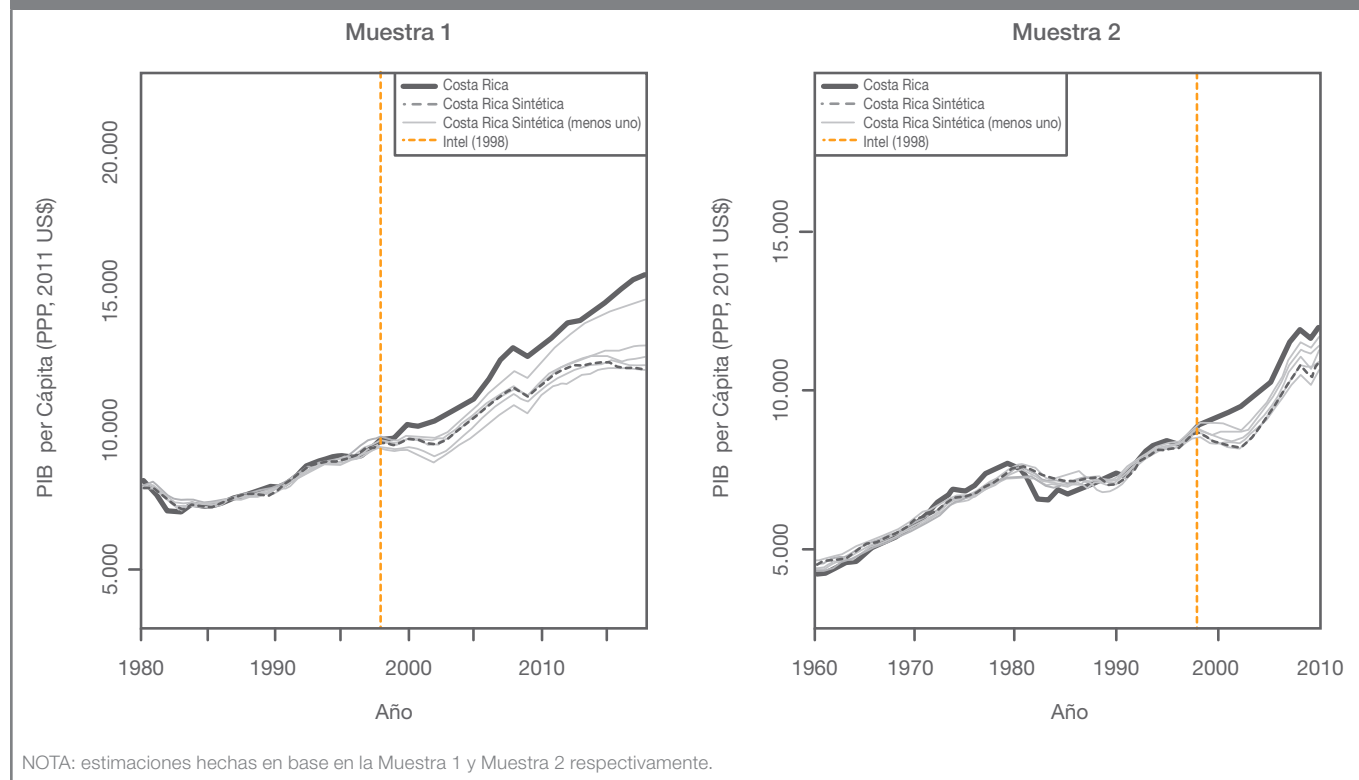
Estudio Eliminando Unidades de Control

El estudio eliminando unidades de control consiste en reproducir la Figura 1 (las líneas negras sólidas y punteadas) e incorporar controles sintéticos para Costa Rica (líneas grises) que eliminan a las unidades más importantes de comparación individualmente. Esta Figura muestra que los resultados del análisis anterior son bastante sólidos, con exclusión de cualquier país en particular de las muestras de países de

comparación. Esto se intuye porque la línea negra original de la Figura 1 sigue siendo la mayor, y se va reduciendo conforme se sacan países importantes del control sintético. Por ejemplo, en la Muestra 1 implica sacar a Belice ($w_j = 0,24$) y en la Muestra 2 sacar a Paraguay ($w_j = 0,36$).

El estudio de ir dejando por fuera unidades de control que muestra el menor efecto de Intel es aquel que excluye a Belice en la Muestra 1 y el que excluye a Paraguay en la Muestra 2. Incluso estas estimaciones son relevantes en términos sustantivos: en la Muestra 1 el efecto en el PIB per cápita durante el período 1998-2018 aumenta en aproximadamente US\$510 por año en promedio, aproximadamente un 19% por año desde el nivel de la línea base en 1998. En el 2018, se estima que el PIB per cápita en esta Costa Rica sintética es aproximadamente un 6% más bajo que en la Costa Rica real. Considerando la Muestra 2, el efecto en el PIB per cápita durante el período 1998-2010 aumenta en aproximadamente US\$618 por año en promedio, aproximadamente un 21% por año desde el nivel de la línea base en 1998. En el 2010, se estima que el PIB per cápita en esta Costa Rica sintética es aproximadamente un 5% más bajo que en la Costa Rica real. Los otros

FIGURA 8. DISTRIBUCIÓN DEL CONTROL SINTÉTICO DEJANDO UNIDADES DE CONTROL POR FUERA



controles sintéticos que eliminan unidades de control en ambas muestras estiman un efecto muy similar o mayor en comparación con los resultados del análisis anterior.

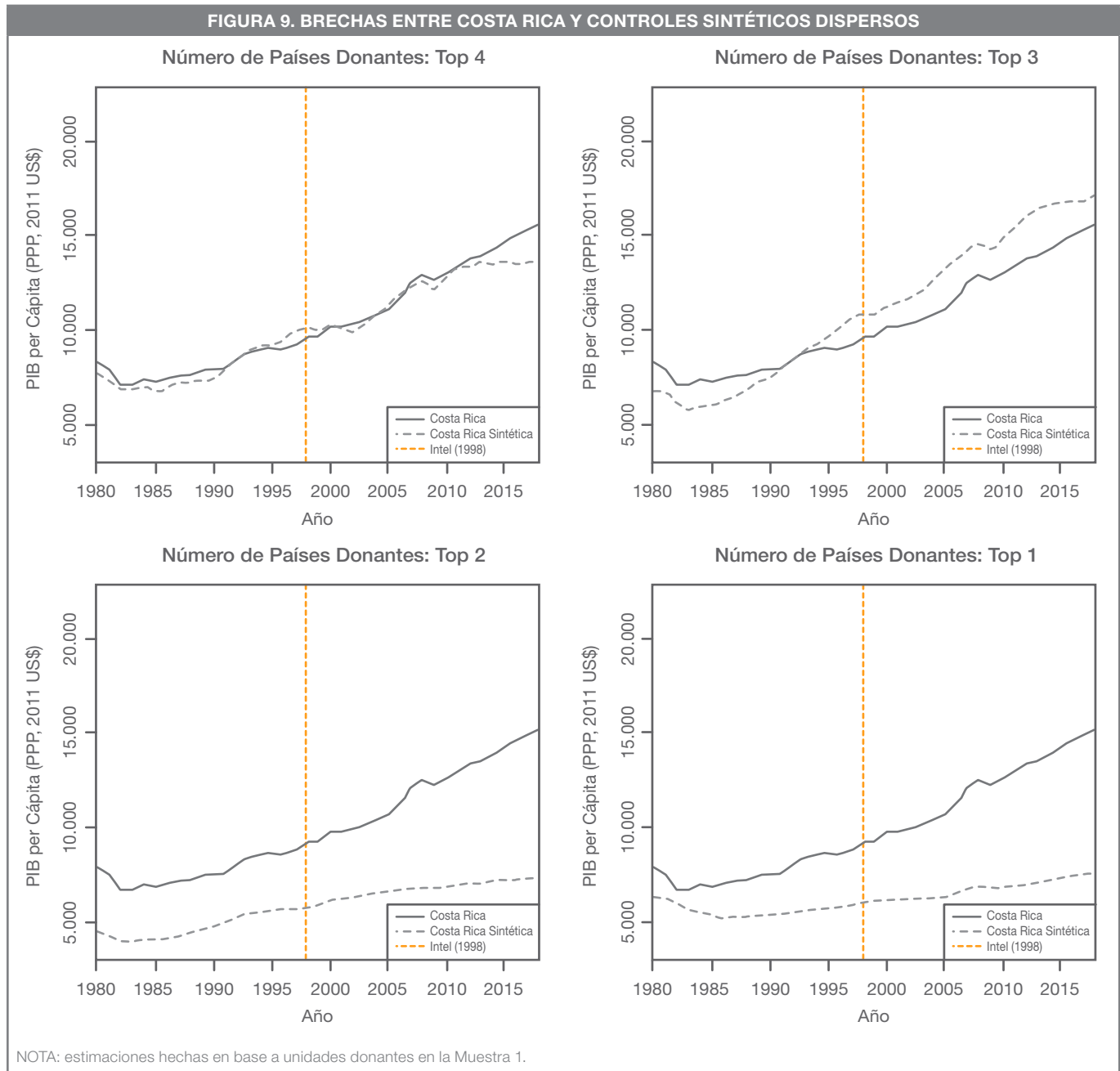
Brechas entre Costa Rica y Controles Sintéticos Dispersos

Estudiar las brechas entre Costa Rica y controles sintéticos dispersos consiste en estimar (6) mediante los países con mayor peso. En la Figura 9, se observan

resultados no similares a la Figura 1, y claramente conforme se reducen las unidades de control se pierde el ajuste durante el periodo de pretratamiento. Este análisis ilustra las ganancias potenciales del uso de combinaciones de países en lugar de países individuales como casos de comparación individuales para contestar la pregunta de investigación.

Costa Rica sintética en la Figura 1 representa un promedio ponderado de varios países de control, entre

FIGURA 9. BRECHAS ENTRE COSTA RICA Y CONTROLES SINTÉTICOS DISPERSOS

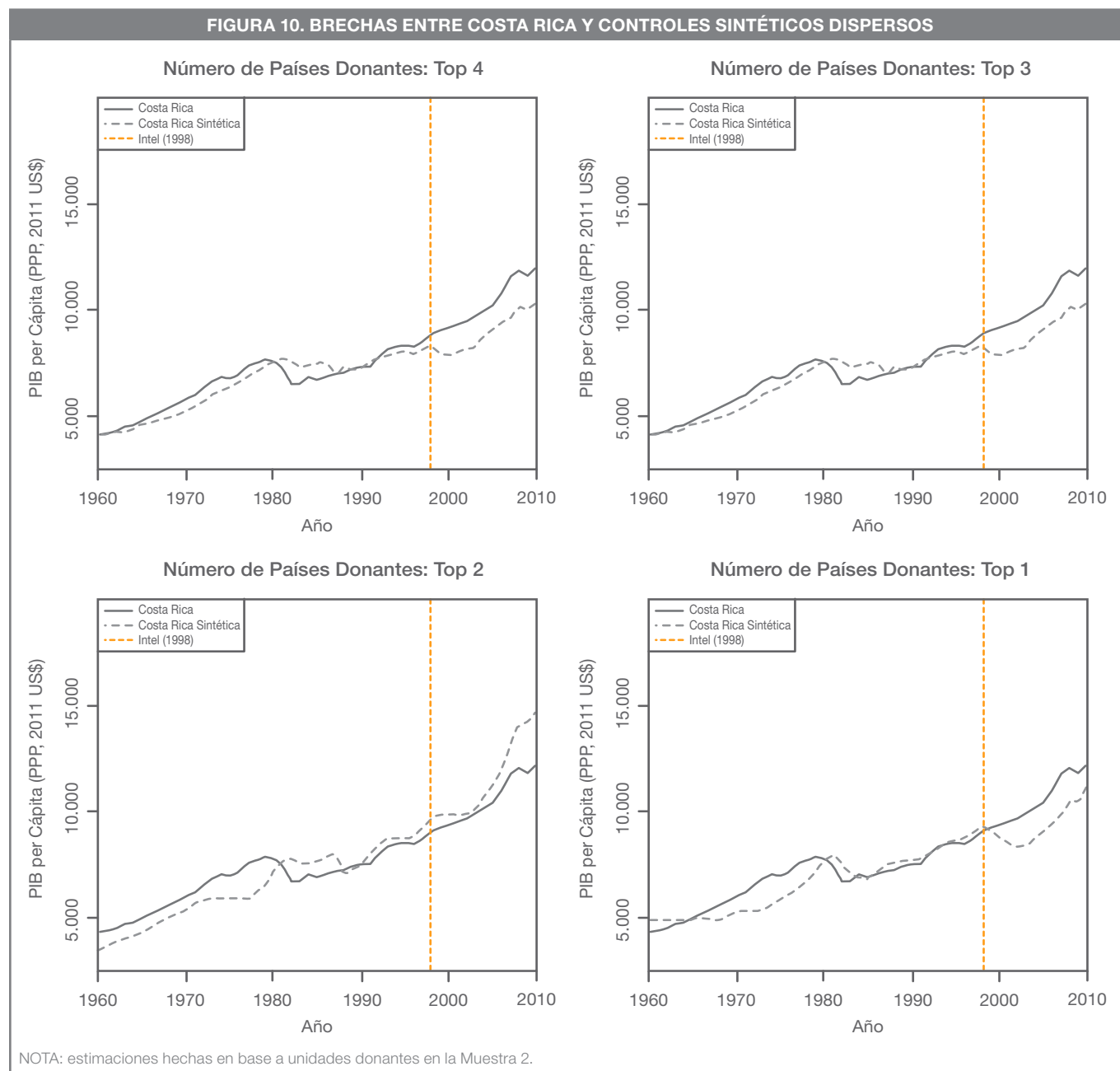


ellos: Belice, El Salvador, Argentina, Chile y México. Sin embargo, las investigaciones comparativas suelen elegir un número muy pequeño de unidades de estudio, con el objetivo de describir y analizar meticulosamente las características y los resultados de cada una. Como resultado, en ocasiones, las investigaciones comparativas pueden favorecer los controles sintéticos dispersos, es decir, los controles sintéticos que involucren a un pequeño pero significativo número de países de comparación. Sin embargo, la reducción del número

de unidades en el control sintético puede afectar la medida en que el control sintético puede ajustarse a las características de la unidad de interés. En esta sección, se examinó el equilibrio entre la escasez y la bondad de ajuste en la elección del número de unidades que contribuyen al control sintético para Costa Rica.

Con el fin de indagar este balance metodológico en la Muestra 2, se construyeron controles sintéticos para Costa Rica, permitiendo solo combinaciones de cuatro, tres, dos y un solo país de control, respectivamente. En

FIGURA 10. BRECHAS ENTRE COSTA RICA Y CONTROLES SINTÉTICOS DISPERSOS



la Figura 10, se observan resultados similares que en la Figura 1, pero aquí no es tan claro que conforme se reducen las unidades de control se pierde el ajuste durante el periodo de pretratamiento. Esto se debe a que en la Muestra 1 se construye el control sintético a partir de diez y seis países donantes y en la Muestra 2 tan solo seis unidades de control. Sin embargo, el ajuste durante el periodo de pretratamiento con cuatro países donantes recalca, nuevamente, la ganancia de realizar el estudio con más unidades de comparación en lugar de menos.

CONCLUSIÓN

Los hallazgos principales de este artículo apuntan a que Costa Rica tiene el nivel de desarrollo económico actual gracias a que se logró atraer a Intel al Régimen de Zona Franca del país a finales de los 90's. El camino no recorrido, en donde Intel no se instala en Costa Rica, resulta menos desarrollado y con menor crecimiento de largo plazo. Esto ocurre porque la llegada de Intel en 1997 marcó un nuevo comienzo, ya que su decisión de establecer una planta destinada al ensamblaje y prueba de microprocesadores allanó el camino para otras empresas multinacionales de alta tecnología. Fue una señal al mundo de que en Costa Rica se podían hacer inversiones de alto contenido tecnológico.

El establecimiento de esta empresa puede considerarse como el punto de inflexión de la inserción del país en los mecanismos mundiales de producción compartida, así como el comienzo del desarrollo de un sector orientado a exportar y producir manufacturas de alta tecnología y servicios de valor agregado (Monge-González & Zolezzi, 2012). En Costa Rica se aprovechó la llegada de Intel para atraer multinacionales emblemáticas de otros sectores, como el de manufactura de dispositivos médicos y tecnologías de información y

los servicios informatizados. El objetivo fue mejorar la participación del país en los mecanismos mundiales de producción compartida, también conocidos como cadenas mundiales de valor.

El método de control sintético desarrollado en este artículo genera una prueba empírica robusta, y alternativa a la literatura académica actual, cuantificando el impacto de Intel. Considerando de manera ilustrativa la Muestra 1, el PIB per cápita real en el 2018 fue de US\$15.609 y el sintético fue de US\$12.180; es decir un 28% mayor veinte años después; dos puntos porcentuales por encima de lo encontrado por Billmeier & Nannicini (2013) diez años después de la apertura comercial de Costa Rica. La diferencia porcentual promedio entre Costa Rica real y Costa Rica sintética en términos del PIB per cápita entre 1998 y el 2018 fue del 12%. La tasa de crecimiento del PIB per cápita real promedio de Costa Rica entre 1998 y el 2018 fue de 1,3 puntos porcentuales mayor por año con Intel operando en el país. Por encima de los 0,86 puntos porcentuales encontrados por Abarca & Ramírez (2018) sesenta años después de la abolición del ejército.

La hipótesis inicial del artículo se comprueba y se determina que Intel ha tenido un impacto positivo en el desarrollo económico de Costa Rica. Cualitativamente, se puede apuntar hacia una incidencia positiva del Régimen de Zona Franca en la atracción de inversión de Intel, y a partir de allí, un efecto global positivo en la economía doméstica. Cuantitativamente, a través de un control sintético, se determina que con Intel el crecimiento promedio anual del PIB per cápita real de Costa Rica aumentó de entre 1,3% a 2,6% durante el periodo 1998-2018, más que duplicando el crecimiento en comparación con una Costa Rica contrafactual que no hubiese recibido la inversión de Intel.

BIBLIOGRAFÍA

- Abadie, A. & Gardeazabal, J. (2003). The economic costs of conflict: A case study of the Basque Country, *American economic review*, 93 (1), pp. 113-132.
- Abadie, A., Diamond, A., & Hainmueller, J. (2010). Synthetic control methods for comparative case studies: Estimating the effect of California's tobacco control program, *Journal of the American statistical Association*, 105 (490), pp. 493-505.
- Abadie, A., Diamond, A., & Hainmueller, J. (2015). Comparative politics and the synthetic control method, *American Journal of Political Science*, 59 (2), pp. 495-510.
- Abadie, A. (2019). Using synthetic controls: Feasibility, data requirements, and methodological aspects, *Journal of Economic Literature*.
- Abarca, A., & Ramírez, S. (2018). A farewell to arms: The long run developmental effects of Costa Rica's army abolishment', *Observatory of Development at the University of Costa Rica*, Working Paper. Disponible en: <http://odd.ucr.ac.cr/sites/default/files/Papers/A-farewell-to-arms.pdf> [Accesado el 9 de enero, 2019].
- Akerlof, G.A. (1970). The Market for "Lemons": Quality Uncertainty and the Market Mechanism, *The Quarterly Journal of Economics*, 84 (3), pp. 488-500.
- Banco Mundial. (2006). The impact of Intel in Costa Rica. Nine years after the decision to invest. *Investing in Development Series*.
- Barro, R., & Lee, J.W., (2013). A New Data Set of Educational Attainment in the World, 1950-2010, *Journal of Development Economics*, 104, pp. 184-198. Disponible en: <http://www.barrolee.com/> [Accesado el 25 de febrero, 2020].
- Ben-Michael, E., Feller, A., & Rothstein, J. (2018). The Augmented Synthetic Control Method', *arXiv preprint arXiv: 1811.04170*.
- Billmeier, A., & Nannicini, T. (2013). Assessing economic liberalization episodes: A synthetic control approach', *Review of Economics and Statistics*, 95 (3), pp. 983-001.
- Card, D. (1990). The impact of the Mariel boatlift on the Miami labor market, *ILR Review*, 43 (2), pp. 245-257.
- Card, D., & Krueger, A.B. (1994). Minimum wages and employment: A case study of the fast food industry in New Jersey and Pennsylvania, *National Bureau of Economic Research*, no. w4509.
- Holland, P.W. (1986). Statistics and Causal Inference, *Journal of the American Statistical Association*, 81 (396), pp. 945-960.
- International Monetary Fund. (2020). World Economic Outlook Database, *October 2019*. Disponible en: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2019/02/weodata/index.aspx> [Accesado el 25 de febrero, 2020]
- Kaul, A., Klößner, S., Pfeifer, G. & Schieler, M. (2018). Synthetic control methods: Never use all pre-intervention outcomes together with covariates, *Working Paper*. Disponible en: https://mpra.ub.uni-muenchen.de/83790/1/MPPRA_paper_83790.pdf [Accesado el 25 de marzo, 2020]
- Kellogg, M., Mogstad, M., Pouliot, G., & Torgovitsky, A. (2019). Combining Matching and Synthetic Controls to Trade off Biases from Extrapolation and Interpolation, *National Bureau of Economic Research*, no. w26624.
- Larrain, F., Lopez-Calva, L.F & Rodriguez-Clares, A. (2000). Intel: A Case Study of Foreign Direct Investment in Central America, *Center for International Development at Harvard University*, CID Working Paper, no. 58.
- Maddison Project Database., (2018), 'Rebasing Maddison: new income comparisons and the shape of long-run economic development, *Maddison Project Working Paper*, no. 10. Disponible en: www.ggdc.net/maddison [Accesado el 25 de febrero, 2020]
- Minard, S., & Waddell, G.R. (2019). Dispersion-Weighted Synthetic Controls, *Working Paper*.
- Monge-González, R. & Zolezzi, S. (2012). Insertion of Costa Rica in global value chains: A case study, *IDB Working Paper Series*, no. IDB-WP-373.
- MOxLAD. (s.f). Base de Datos de Historia Económica de América Latina Montevideo-Oxford, Disponible en: <https://www.lac.ox.ac.uk/research-projects/moxlad-database> [Accesado el 25 de febrero, 2020]
- Neyman, J.S. (1990). On the Application of Probability Theory to Agricultural Experiments, *Statistical Inference*, 5 (4), pp. 465-480.
- Rubin, D.B. (1974). Estimating Causal Effects of Treatment in Randomized and Nonrandomized Studies, *Journal of Educational Psychology*, 66 (5), pp. 688-701.
- Spar, D. (1998). Attracting high technology investment: Intel's Costa Rican plant, *The World Bank & Foreign Investment Advisory Service*, Occasional Paper, no. 11.
- Spence, M. (1973). Job Market Signaling, *The Quarterly Journal of Economics*, 87 (3), pp. 355-374.
- World Bank. (s.f). *World Bank Open Data*. Disponible en: <https://data.worldbank.org/topic/education> [Accesado el 25 de febrero, 2020]

APÉNDICE

El apéndice se compone de material de apoyo a lo escrito en las secciones principales del documento. Primero, se expone un análisis similar del estudio para la Ley de Zona Franca en Costa Rica de 1990. Se utiliza la misma metodología, pero se replantea los periodos de tratamiento hacia antes y después de 1990; año en donde entra en vigor la Ley N° 7210. Segundo, se muestra una réplica del trabajo hecho por Billmeier & Nannicini (2013) con respecto al efecto de la apertura comercial del país. Esto con el fin de ilustrar que, dado los datos utilizados, el efecto de la entrada en vigor de la Ley de Zona Franca y la apertura comercial no son tan robustos como los resultados hallados para el inicio de operaciones de Intel en Costa Rica.

1.1. Análisis de la Ley de Zona Franca

La pregunta de investigación paralela, o conexas con la presente es: ¿cuál es el efecto causal de la Ley de Zona Franca (LZF) en el desarrollo económico de Costa Rica? Respondiendo únicamente de manera gráfica se puede apreciar que bajo la Muestra 1 hay un claro punto de divergencia en 1998, y no en 1990. Bajo la Muestra 2 se observa que, si hay una divergencia de cero, pero inclusive antes de 1990. Ambos resultados apuntan a detallar el ECM y determinar que no hay suficiente confianza para concluir que lo observado no es producto del azar.

La prueba de robustez principal sugiere que Costa Rica no es el país con mayor ECM durante el post-tratamiento en su comparación con antes de la Ley

FIGURA 11. EFECTO DE LA LEY DE ZONA FRANCA EN EL DESARROLLO ECONÓMICO DE COSTA RICA

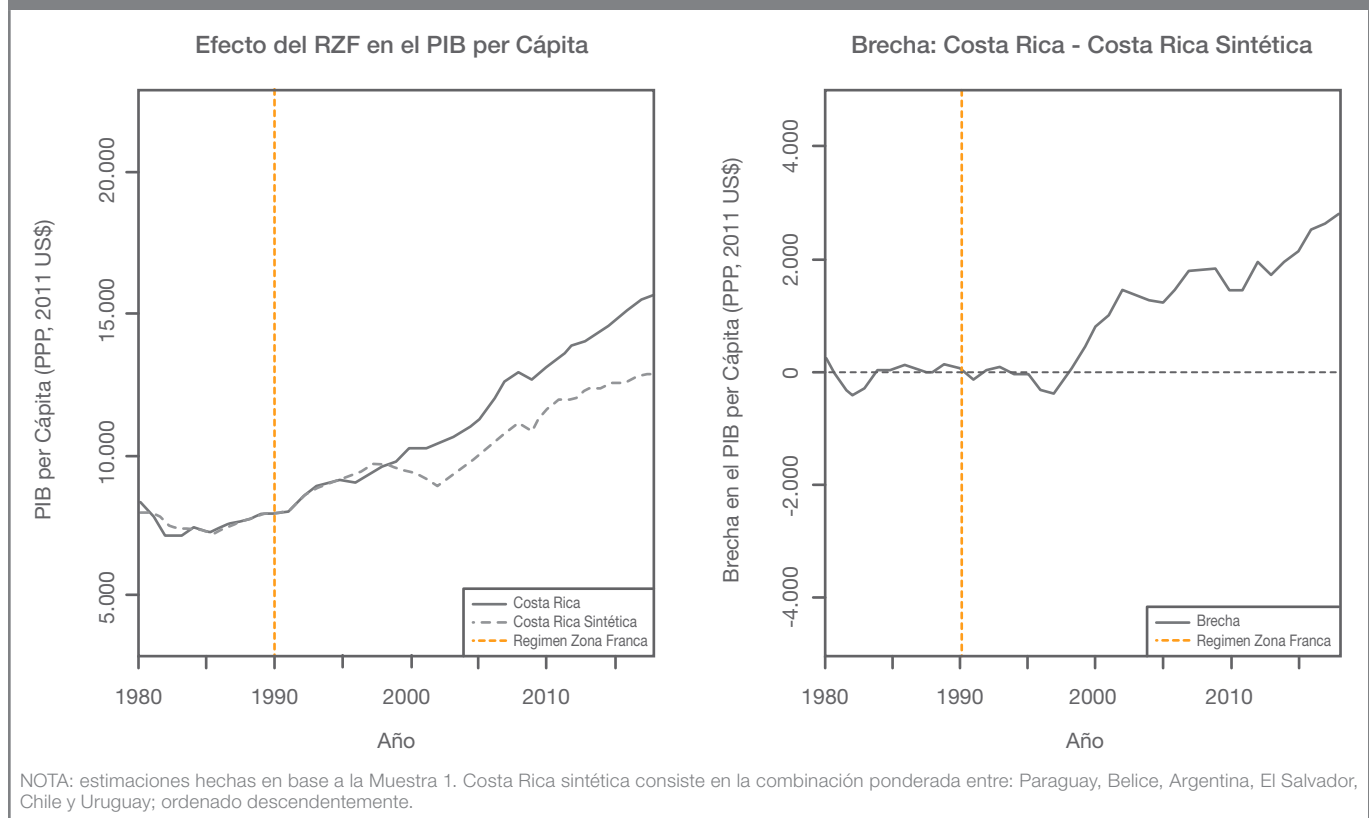


FIGURA 12. EFECTO DE LA LEY DE ZONA FRANCA EN EL DESARROLLO ECONÓMICO DE COSTA RICA

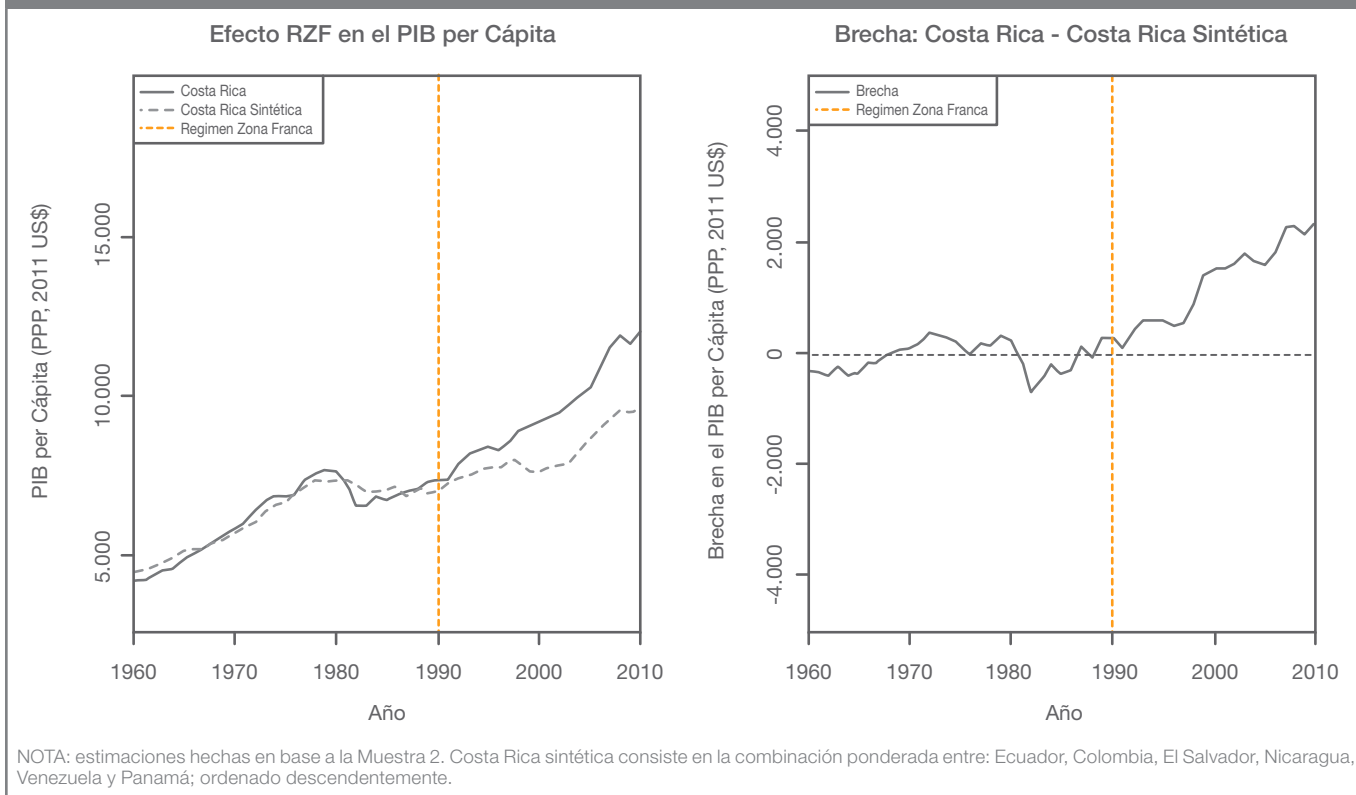
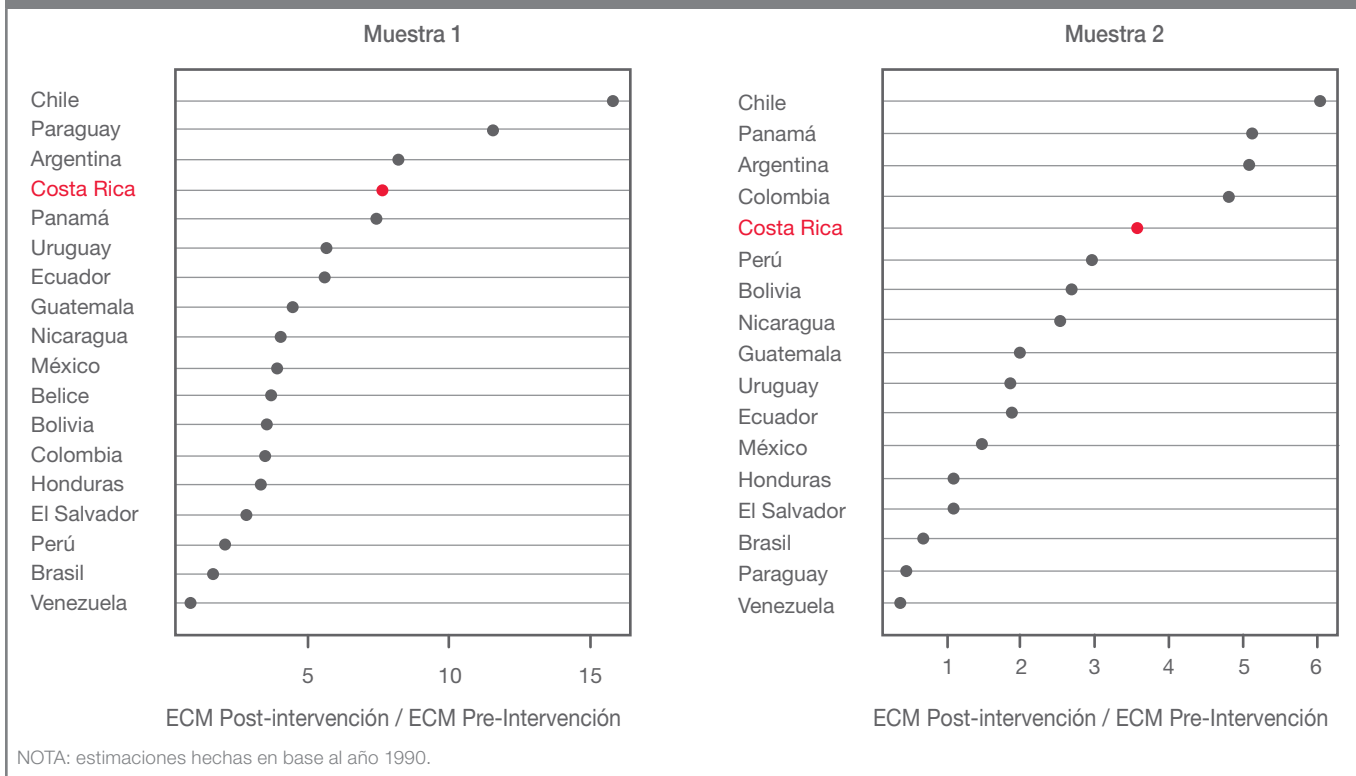


FIGURA 13. ERROR CUADRÁTICO MEDIO DEL EFECTO DEL RÉGIMEN DE ZONA FRANCA



de Zona Franca en 1990. Hay países donantes que también experimentan crecimientos y divergencias grandes después de 1990. Esto responde al hecho que varios países de control tienen instrumentos o incentivos similares a los de Costa Rica para la atracción de inversión extranjera directa, y por más que no son beneficiarios directos del Régimen, si tienen políticas públicas similares en sus propias economías y mercados domésticos.

1.2. Análisis Apertura Comercial

¿Cuál es el efecto causal de la apertura al comercio exterior en el desarrollo económico de Costa Rica? Se aprecia que bajo la Muestra 1 no hay efecto alguno, y

bajo la Muestra 2 se logra replicar el trabajo hecho por Billmeier & Nannicini (2013).

Sin embargo, una vez puesto a prueba el ECM se deduce que cualquier efecto positivo después de 1986 no es exclusivo para Costa Rica. La prueba de robustez principal sugiere que Costa Rica no es el país con mayor ECM durante el postratamiento en su comparación con antes de la apertura comercial en 1986. Hay países donantes que también experimentan crecimientos y divergencias grandes después de 1986. Esto responde al hecho que varias unidades de control también han abierto sus economías al comercio internacional, y durante el periodo de postratamiento, Costa Rica no es el único país abierto al comercio exterior.

FIGURA 14: EFECTO DE LA APERTURA COMERCIAL EN EL DESARROLLO ECONÓMICO DE COSTA RICA

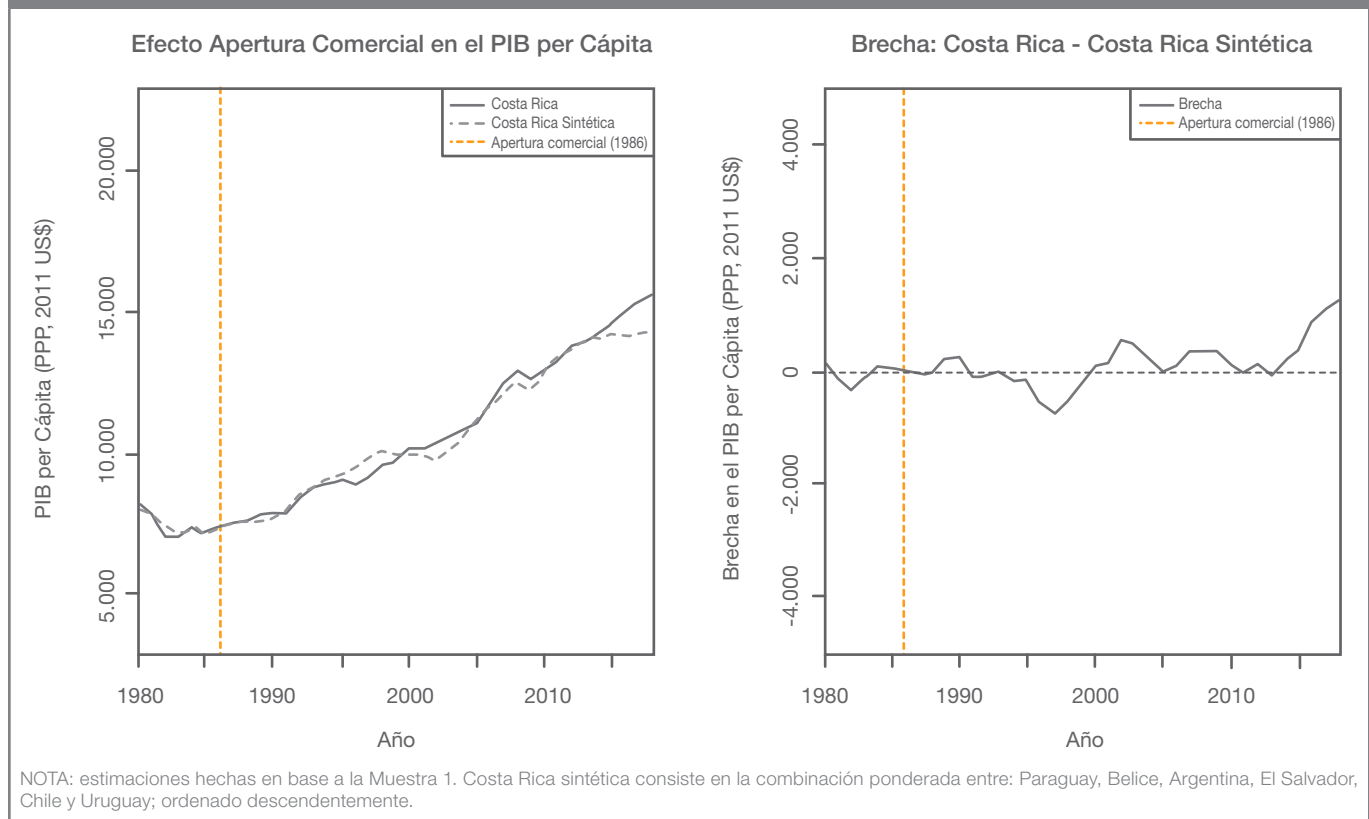


FIGURA 15. EFECTO DE LA APERTURA COMERCIAL EN EL DESARROLLO ECONÓMICO DE COSTA RICA

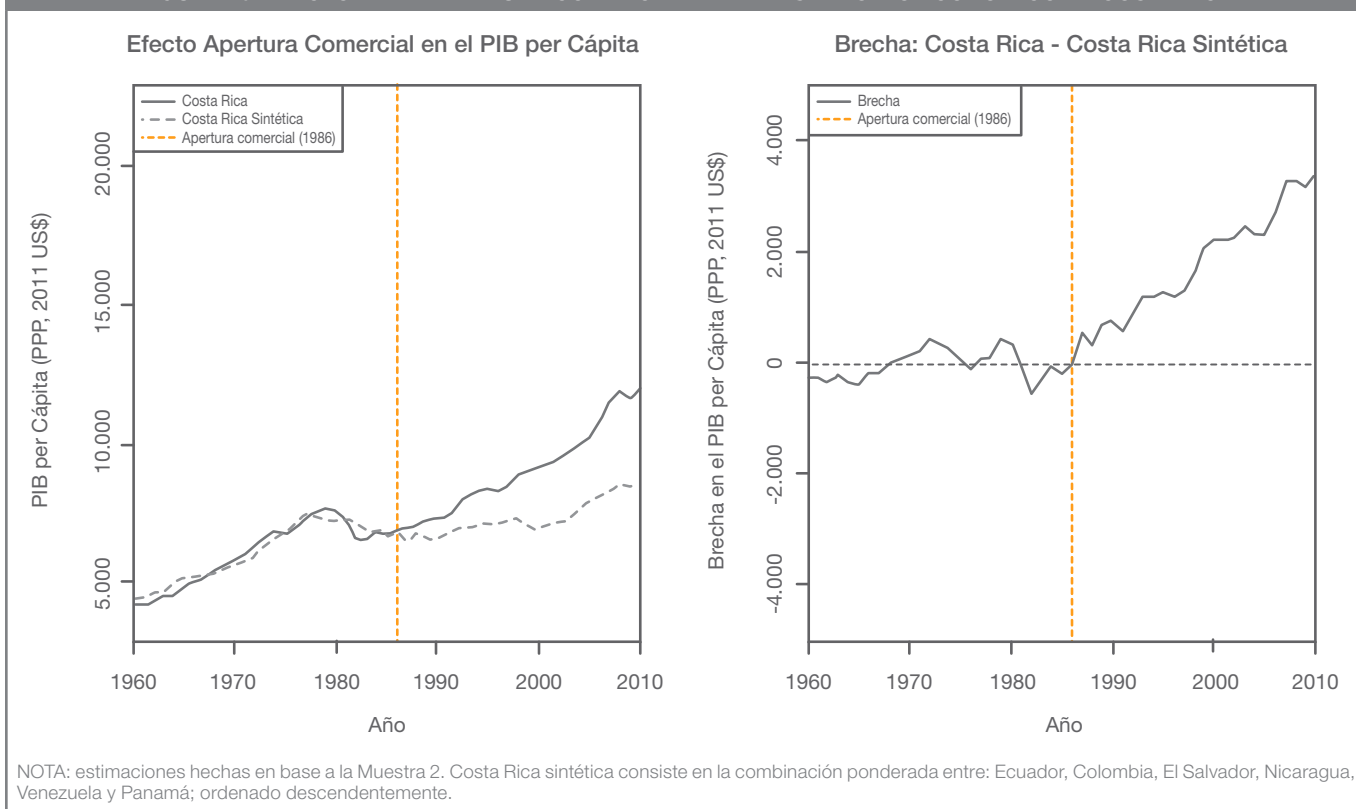
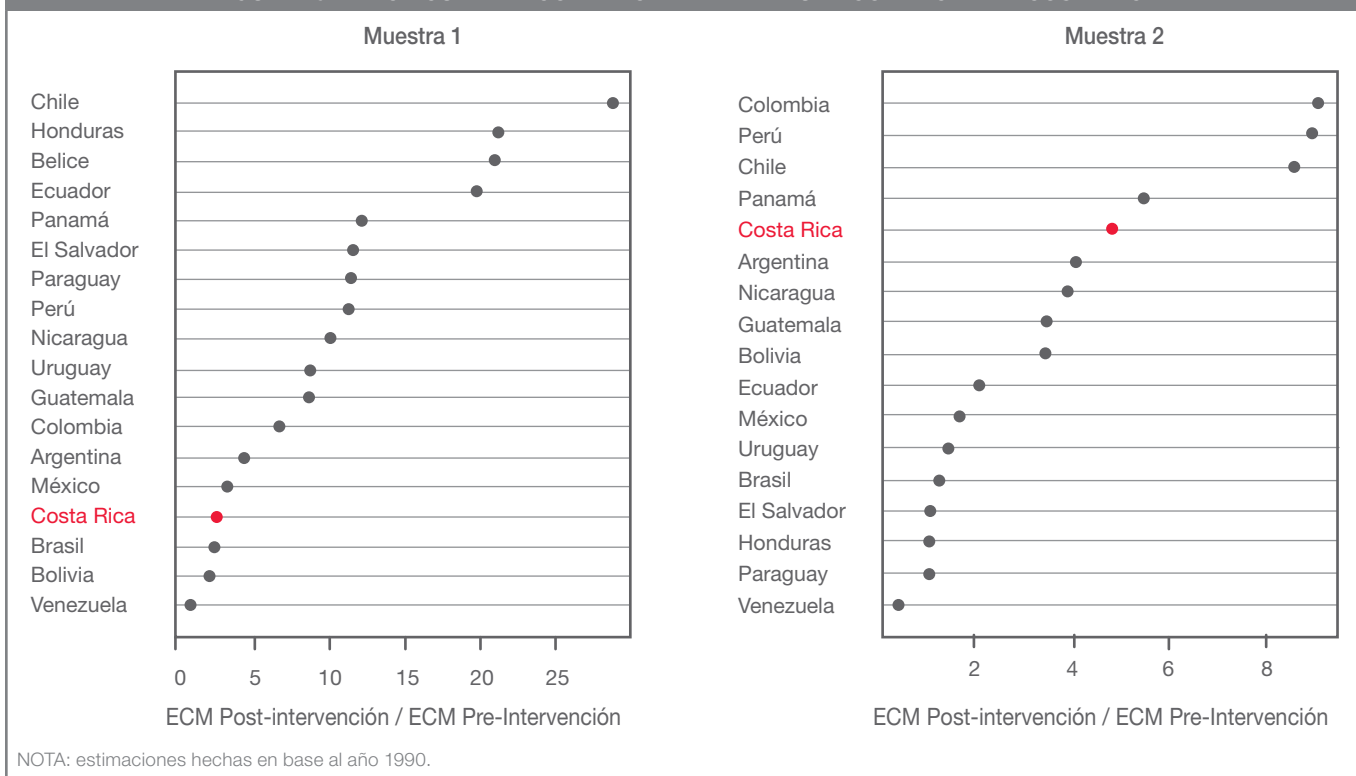


FIGURA 16. ERROR CUADRÁTICO MEDIO DE LA APERTURA COMERCIAL EN COSTA RICA





MIGRANTES DE BOLIVIA, PARAGUAY Y PERÚ RESIDENTES EN SÃO PAULO (BRASIL) Y LAS REMESAS ENVIADAS A SUS PAÍSES DE ORIGEN

Oswald Céspedes Torres

RESUMEN

El análisis de la migración *Sur-Sur*, como lo sería el caso de migrantes de países sudamericanos (Bolivia, Paraguay y Perú, aquí denominado *Bloque BPP*) hacia Brasil, es un tema del mayor interés, especialmente si se observan las tendencias de la evolución migratoria en otros destinos como el europeo (especialmente España) como consecuencia de diversos factores, entre ellos, la crisis económica internacional del 2008 y la recesión económica cuyos efectos han sido fuertemente sentidos por muchos migrantes en términos del desempleo y caída de sus ingresos. Los efectos recesivos, junto con la devaluación de la moneda (tanto el Euro como el Real) en los años analizados, han sido determinantes de los menores flujos de remesas enviadas desde España (y EE.UU.) y, a pesar de haber mayores flujos de migrantes hacia Brasil, estos no han sido suficiente para compensar estas caídas en las remesas recibidas por los hogares de los migrantes en Bolivia, Paraguay y Perú. Ante este panorama, un estudio como el presentado en este documento es de sumo interés con el fin de conocer en mayor profundidad las principales características de la población de migrantes del *Bloque BPP* residentes de São Paulo, Brasil.

Palabras claves: Migración internacional; Remesas; Migrantes sur-sur; Inclusión financiera; Vulnerabilidad financiera.

ABSTRACT

The analysis of *South-South* migration, as would be the case of migrants from South American countries (Bolivia, Paraguay and Peru, henceforth *BPP Block*) to Brazil, is a topic of greatest interest, especially if the trends of migratory evolution are observed in other destinations such as the European (especially Spain) as a consequence of various factors, including the 2008 international economic crisis and the economic recession, the effects of which have been strongly felt by many migrants in terms of unemployment and falling incomes. The recessive effects, together with the devaluation of the currency (both the Euro and the Real) in the years analyzed, have been determining factors in the lower flows of remittances sent from Spain (and the US) and, despite having higher flows of migrants to Brazil, these have not been enough to compensate for these drops in remittances received by the homes of migrants in Bolivia, Paraguay and Peru. Against this background, a study such as the one presented in this document is of great interest in order to know in greater depth the main characteristics of the population of migrants from the *BPP Block* residing in São Paulo, Brazil.

Key words: International migration; Remittances; South-south migrants; Financial inclusion; Financial vulnerability.

El autor es Profesor de LEAD University y Consultor en Desarrollo Económico y Organización Industrial. Se ha desempeñado como Economista e Investigador para organismos internacionales y consultoras europeas, tales como KPMG Advisory-Italy y Project Planning & Management, PPM; COWI y ECORYS.

INTRODUCCIÓN

El análisis de la *Migración Sur-Sur*, como lo sería el caso de migrantes de países sudamericanos (Bolivia, Paraguay y Perú) hacia Brasil es un tema del mayor interés, especialmente si se observan las tendencias de la evolución migratoria en otros destinos como el europeo (especialmente España) como consecuencia de diversos factores, entre ellos, la crisis económica internacional del 2008 y la recesión económica cuyos efectos han sido fuertemente sentidos por muchos migrantes en términos del desempleo y caída de sus ingresos.¹ Los efectos recesivos, junto con la devaluación de la moneda (tanto el Euro como el Real) en los años analizados, han sido determinantes de los menores flujos de remesas enviados desde España (y EE.UU.) y, a pesar de haber mayores flujos de migrantes hacia Brasil, estos no han sido suficiente para compensar estas caídas en las remesas recibidas por los hogares de los migrantes en Bolivia, Paraguay y Perú. Ante este panorama, un estudio como el presentado en este documento es de sumo interés con el fin de conocer en mayor profundidad las principales características de la población de migrantes de Bolivia, Paraguay y Perú residentes de São Paulo, Brasil. Entre los principales hallazgos encontrados en este estudio se encuentran:

1. En términos generales, los entrevistados son personas relativamente jóvenes (menores a los 35 años), jefes de hogar y viven junto con otros inmigrantes, y una mayoría es remitente de remesas hacia sus países de origen (POs) respectivos; por su parte, la mayor parte de los ex remitentes tienen menos de dos años de serlo y tienen planes de volver a ser remitentes en el futuro cercano.
2. Los entrevistados tienen secundaria completa y una importante proporción son casados o viven en unión, trabajan a tiempo completo o medio tiempo, el tamaño promedio de su hogar es de 4 personas, tienen en su gran mayoría (86%) menos de 15 años de vivir en Brasil y son trabajadores en proceso industrial (56%) o trabajadores independientes (26%).

3. Una gran proporción de los entrevistados no tiene cuenta corriente en Brasil (74%), aunque tienen planes de abrirla, utilizan tarjeta de débito/crédito, pero están, en términos generales, excluidos de otros servicios financieros formales.
4. En general, los entrevistados tampoco tienen cuenta corriente en sus POs e igualmente están excluidos de servicios financieros formales en sus respectivos POs, excepto en relación con tarjetas de débito/crédito; no tienen deudas pendientes en Brasil (73%) y pocos tienen ahorros (35%) aunque una gran proporción prefiere no responder (65%).
5. En relación con el acceso a las tecnologías de información y comunicación, los entrevistados indican tener acceso a Internet sobre todo para revisar email, sitios de noticias y redes sociales, sea a través de computadoras o teléfonos celulares.
6. En referencia al proceso de envío de remesas a sus respectivos POs:
 - a. Una gran proporción indica que tienen conocimiento de canales como empresas especializadas en transferencia de dinero (95% de las menciones) y a través del servicio bancario (25% de las menciones);
 - b. Por mucho, de acuerdo con los entrevistados, el mejor canal es empresa especializada (77%), seguido por el canal bancario (7%).
 - c. En cuanto a frecuencia de envío, la moda (respuesta más común) es cada 2 o 3 meses (esto es, 6 a 4 veces por año) con un 45% de los casos, seguida por una vez al mes (esto es, 12 veces por año) con un 34%.
 - d. El valor del envío promedio es de US\$266 y alrededor del 90% de los envíos es inferior a los US\$1.000.
 - e. El canal más utilizado es empresas especializadas en transferencia de dinero, principalmente por considerarlo confiable y seguro, rápido, fácil y sencillo, y puntual.

¹ Esta investigación fue realizada entre junio 2015 y mayo 2016, con la participación de empresas encuestadoras locales en São Paulo (Brasil) y la coordinación, por parte del autor, a través de *Leyden Consulting Group* (www.leydenconsultinggroup.com) basada en Costa Rica. Los puntos de vista y posibles imprecisiones son del autor. La información levantada entre las diferentes comunidades de migrantes en São Paulo (Brasil) se hizo en un periodo de tres a seis meses durante el periodo de ejecución del estudio en diferentes barrios de migrantes característicos de bolivianos, paraguayos y peruanos en los que están viviendo estos grupos poblacionales en esa ciudad.

- f. En cuanto a tasas cobradas, en términos relativos (porcentual respecto del monto enviado), hay un efecto regresivo pues se cobra más en porcentaje al que menos valor envía por transacción.² Una proporción importante (44%) de quienes envían remesas califica las tasas cobradas como extremadamente altas o altas.
7. En relación con los ex remitentes, estos representaron alrededor del 41% del total de la muestra y la mayor parte de ellos (un 69% del total de ex remitentes) tienen menos de dos años de haber enviado su última remesa. Casi la mitad de ellos (45% del total de ex remitentes) tiene certeza de volver a enviar dinero al PO o probablemente lo hagan en un futuro cercano.
 8. El análisis de conglomerados logró determinar tres perfiles de inmigrantes por PO: a) Alto; b) Medio; y c) Bajo. También, se logró encontrar (mediante Modelos Logit) variables determinantes de la probabilidad de: i) Ser remitente; ii) Enviar remesas por entidad financiera formal; iii) Enviar remesas por empresa especializada. Adicionalmente, se encontró (mediante un Modelo de Regresión Lineal) que ser hombre (género), ingreso y educación del jefe del hogar son determinantes en la generación de ahorro en estos migrantes.

El resto del documento es estructurado así: i) La *Sección I* plantea el contexto económico tanto de Brasil como de España (dos polos de atracción de migrantes de Bolivia, Paraguay y Perú), los flujos históricos de migración y remesas de dichos países; ii) La *Sección II* presenta los principales aspectos metodológicos del estudio; iii) La *Sección III* presenta las características sociodemográficas de la población estudiada; iv) La *Sección IV* analiza la inclusión y la vulnerabilidad financieras de los migrantes; v) La *Sección V* presenta el acceso a tecnologías de información y comunicación (TICs) de la población estudiada; vi) La *Sección VI* presenta la caracterización del proceso de envío de remesas; vii) La *Sección VII* consta de una revisión de las características principales de los ex remitentes; viii) La *Sección VIII* presenta un análisis de conglomerados para determinar

perfiles de inmigrantes, así como la estimación de tres modelos *Logit* (probabilidad de ser un hogar remitente, probabilidad de enviar remesas por entidad financiera formal, y probabilidad de enviar remesas por empresa especializada), así como estimación de un modelo de regresión lineal para determinantes del ahorro; finalmente, ix) La *Sección IX* presenta las reflexiones finales del estudio. En la *Sección Anexos*, en documento aparte, se presentan la estructura del cuestionario (Anexo 1) y el cuestionario aplicado (Anexo 2), entre otros anexos que son citados dentro de este artículo (ver URL: <https://bit.ly/anexosOswaldCespedes>).

SECCIÓN I. CONTEXTO

En esta sección se hará una reseña sobre los principales destinos de migrantes provenientes del Bloque Bolivia-Paraguay-Perú (*Bloque BPP*): Brasil y España. Si bien EE.UU., así como otros países en Sudamérica, también son destinos importantes de esta población, el interés de este estudio se centra en la migración hacia los primeros dos países.

Dos Países Atractores de Migrantes Sudamericanos: Brasil y España

Si bien este estudio se refiere a los inmigrantes de Bolivia, Paraguay y Perú viviendo en Brasil (específicamente en la gran área metropolitana de São Paulo), lo que en la literatura se denomina *Migración Sur-Sur*, debe indicarse que estos migrantes históricamente han emigrado también a España, fenómeno denominado *Migración Norte-Sur*. Por ello, se ha considerado relevante para el contexto de este estudio hacer referencia a las economías de Brasil y España como dos destinos (o polos de atracción) de migrantes desde estos tres países.

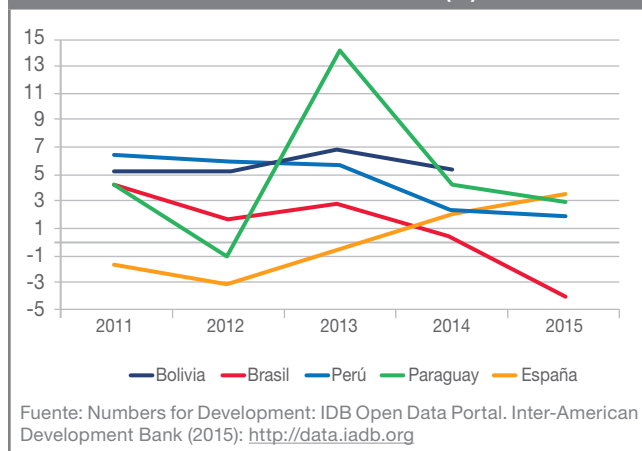
Es un hecho que, por cercanía, a muchos migrantes les es más fácil trasladarse hacia Brasil en comparación el citado destino europeo; sin embargo, la decisión final dependerá de varios factores, entre ellos, el análisis costo-beneficio de si se hace migración Sur-Sur (a Brasil) o Norte-Sur (a España). Entre los costos a ponderar están los asociados a la logística de traslado como tal (es más caro ir a España que ir a Brasil si el migrante está en el Sur), las perspectivas de empleo en

² Es importante indicar que no hay consistencia entre los montos cobrados por envío de remesas (indicados por los entrevistados) y otras fuentes sobre tasas cobradas (Banco Mundial), por lo cual esta información solo debe ser vista como una valoración subjetiva de parte de los entrevistados.

el Sur *vis-a-vis* el Norte (así como el perfil propio del migrante en el sentido de si es una persona con calificación o no), las posibilidades de ganar un mejor salario en el Norte versus el Sur, la posibilidad de reunir a su familia en el Sur vs el Norte, entre otros.

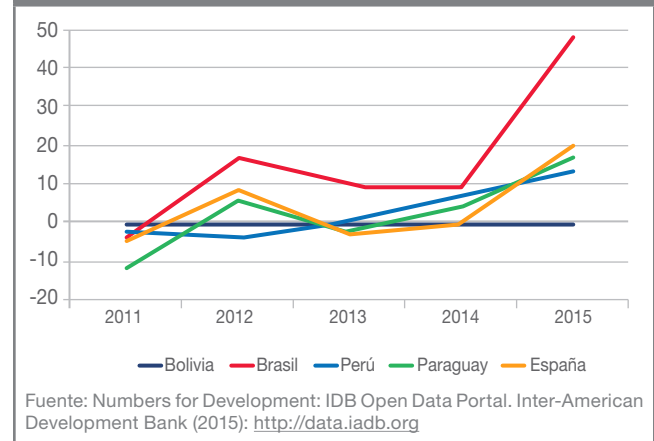
Brasil es una economía emergente con una importante capacidad productiva y un ingreso per cápita superior al de muchos países de la región sudamericana. Sin embargo, al 2015 registraba una recesión económica (así como una fuerte devaluación de su moneda) que empezó en 2014 cuando el crecimiento de su producción cayó al 0% y se profundizó aún más en 2015 al reportarse una tasa de crecimiento negativa del PIB (del -4%). El deterioro en el desempeño de la economía brasileña en el 2015 se ha debido principalmente al persistente descenso de la inversión en los últimos años, lo cual ha mermado el aumento de los ingresos y reducido el empleo, lo que, en consecuencia, ha ocasionado un menor nivel de consumo y producción, con el deterioro correspondiente en la recaudación tributaria (aumento del déficit fiscal) y aumento en la deuda pública. Todos estos factores han generado que el desempleo del 7,6% a enero del 2016³ –lo cual representa un incremento de 2,3 p.p. respecto del nivel del empleo a enero del 2015, con base en cifras de IBGE (2016)– y una alta inflación de aproximadamente el 11% para el 2015. Asimismo, su tasa de inflación se ha elevado sensiblemente entre 2014 y 2015 al pasar de 6,3% a casi el 11% en esos dos años.

GRÁFICO 1. CRECIMIENTO DEL PIB A PRECIOS CONSTANTES 2011-2015 (%)



Esto, sumado a la degradación en la calificación del riesgo país por parte de *Standard & Poor's* (en setiembre de 2015) y a las preocupaciones de que la nación podría sufrir degradaciones de riesgo adicionales como consecuencia de inacción política actual y las investigaciones por corrupción en la compañía petrolera estatal (Petrobras), ha generado una fuerte depreciación del Real respecto al dólar de EE.UU., cercana al 50% para el 2015, llevando a la moneda a su nivel más bajo (4,0665 Reales/US\$1) desde que fue creado en 1994.

GRÁFICO 2. TIPO DE CAMBIO NOMINAL (UNIDADES DE MONEDA LOCAL/US\$), TASA DE VARIACIÓN ANUAL (%)

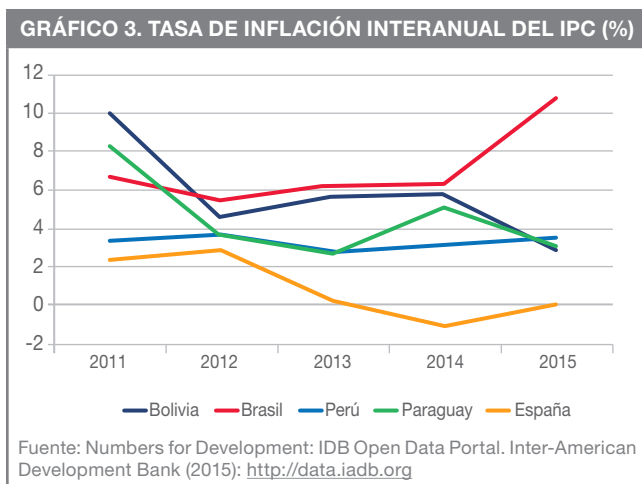


En relación con la variación de los precios en Brasil, la inflación aumentó 4,4 p.p. en el periodo, pasando del 6,3% al 10,7%, superando la meta inflacionaria establecida por el Banco Central de Brasil en 6,5%. En lo que respecta a la población que se encuentra en estado de pobreza, Brasil, a pesar de la recesión, es de los países con menor tasa de pobreza (9% al 2014).⁴ Brasil presenta mejores condiciones económicas que Perú, Bolivia y Paraguay, lo cual es un motor para la atracción de flujos migratorios. Es por esta razón (y otras que se analizarán en este documento) que los ciudadanos de otros países migran a Brasil por mejores oportunidades de empleo y condiciones de vida.

En el caso de España, que es un polo de atracción de migrantes sudamericanos (al igual que Brasil), se habla de que la crisis económica que la ha afectado desde el 2008 podría no terminar sino hasta el 2017, con lo cual se estaría ante una “década perdida”, si las previsiones del FMI se cumplieran y las pérdidas en el PIB se

³ Estas estimaciones se basan en un estudio de las regiones metropolitanas: Recife, Salvador, Belo Horizonte, Río de Janeiro, São Paulo y Porto Alegre.

⁴ Basado en la línea de US\$2,5 por persona por día.



lograran recuperar para ese año. La situación inició con la explosión de la burbuja en la bolsa (sector financiero) y luego se trasladó al sector real, generando caídas importantes en la producción interna y en el empleo. Si bien las tasas de crecimiento económico más recientes han sido positivas en los últimos años (2014 y 2015), estas aún no son suficientemente altas como para decir que se ha acelerado de forma sostenida. Por su parte, la inflación no parece ser una preocupación en el país español pues esta fue negativa (-1%) en 2014 y registró un 0% en 2015. Asimismo, en relación con el valor del Euro en los mercados internacionales (versus el US\$), este se depreció en alrededor del 20% durante el 2015, lo cual implica un fuerte impacto financiero para los inmigrantes sudamericanos residentes en España quienes verían que el envío de remesas a sus hogares en los respectivos países de origen sería, como mínimo, un 20% más caro, dado que ellos estarían recibiendo sus salarios y demás ingresos en Euros, suponiendo que sus ingresos en España se mantienen constantes, lo cual podría ser un escenario optimista en vista del aumento tan fuerte en el desempleo en ese país.

En relación con la tasa de desempleo en España, esta llegó al 25,7% para el cuarto trimestre del 2013, pasó al 23,7% un año después (cuarto trimestre del 2014) y continuó su descenso hasta llegar al 20,9% para el cuarto trimestre del 2015.⁵

Esto, aunado a la devaluación del Euro respecto al US dólar (comentado previamente), implica que los esfuerzos laborales por parte de los migrantes sudamericanos residentes en España deban aumentar con el fin de tratar de mantener constantes sus envíos de remesas hacia sus hogares en sus respectivos países de origen, lo cual, en términos generales, no ha sido posible; por ejemplo, con base en datos del Banco Mundial⁶:

- En Bolivia, el ingreso de remesas familiares alcanzó US\$264 millones de dólares al 2014, reportando una caída del 35,1% respecto los US\$407 millones registradas en el 2010. España es el principal origen de las remesas recibidas, con aproximadamente un 41% del total, seguido de EE.UU. (16,2%), Brasil (9,9%) y Argentina (9,6%).⁷ Esta disminución en el flujo de remesas podría deberse en parte al retorno de población boliviana desde España, así como a la naturalización de estos migrantes residentes en España con el fin de tener mejores posibilidades de obtener empleos con mayor remuneración.
- En Paraguay, las remesas familiares enviadas desde España se redujeron de un total de US\$116 millones para el 2010 a US\$57 millones durante el 2014 (esto es, una reducción equivalente a un 50,1% del monto recibido en 2010), reducción que no ha sido posible compensar con remesas enviadas desde Brasil en ese mismo periodo.⁸
- En Perú, las remesas familiares recibidas desde España cayeron de US\$428 millones en 2010 a US\$352 millones en 2014, representando una disminución aproximada del 18%, que tampoco han sido posible compensar con las remesas recibidas desde Brasil.⁹

Flujos Históricos de Migrantes Sudamericanos hacia Brasil y España

Esta sección hace referencia a los flujos de migrantes desde Bolivia, Paraguay y Perú hacia Brasil y España, aunque también se presentan los flujos migratorios del *Bloque BPP* hacia los EE.UU. para efectos de visualizar

⁵ Según los datos del Instituto Nacional de Estadísticas <http://www.ine.es> de España.

⁶ Véase Banco Mundial, www.worldbank.org/prospects/migrationandremittances.

⁷ De acuerdo con el *Reporte de Balanza de Pagos y Posición de Inversión Internacional: Primer Semestre 2015*, del Banco Central de Bolivia.

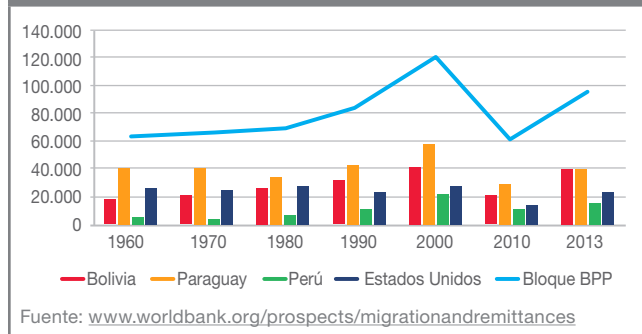
⁸ De acuerdo con datos del Banco Mundial citados previamente, estas cayeron en alrededor de US\$10 millones en ese periodo.

⁹ Estas aumentaron tan solo en US\$3 millones en ese periodo, de acuerdo con datos del Banco Mundial citados previamente.

sus flujos relativos en esta comparación internacional. Con ello se busca conocer cuáles han sido los flujos históricos de migrantes desde los tres países integrantes del *Bloque BPP* hacia dichos destinos y poner en perspectiva el fenómeno migratorio para ver cómo ha evolucionado en los últimos años como consecuencia de la evolución económica.

La migración hacia Brasil de personas nacidas en el *Bloque BPP* cayó aproximadamente un 50% en el período 2010-2014, al pasar de 120 mil personas en 2010 a alrededor de 60 mil en 2014. Por países, Paraguay y Bolivia fueron los que más redujeron el total de migrantes viviendo en Brasil (el primero en alrededor de 29 mil personas y el segundo en alrededor de 20 mil). Sin embargo, de acuerdo con la información del Banco Mundial, en el periodo 2010-2013, la tendencia de este flujo migratorio se tornó nuevamente positivo al pasar a un total de 94 mil en 2013 para el mencionado grupo de países.

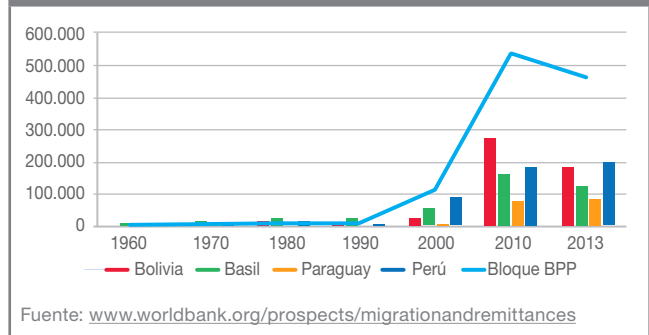
GRÁFICO 4. MIGRACIÓN HACIA BRASIL DESDE BOLIVIA, PARAGUAY, PERÚ, EE.UU. Y BLOQUE BPP, 1960-2013



Por su parte, esto es coincidente con la caída de migrantes residiendo en España que son originarios del *Bloque BPP*. Esta caída fue aproximadamente de 75 mil personas en el periodo 2010-2013. Una parte de esta caída fue compensada por la mayor migración de personas del *Bloque BPP* hacia Brasil como ya se mencionó, así como hacia los EE.UU. que recibió alrededor de 64 mil personas originarias de estos países (Bolivia, Paraguay y Perú) en dicho lapso.

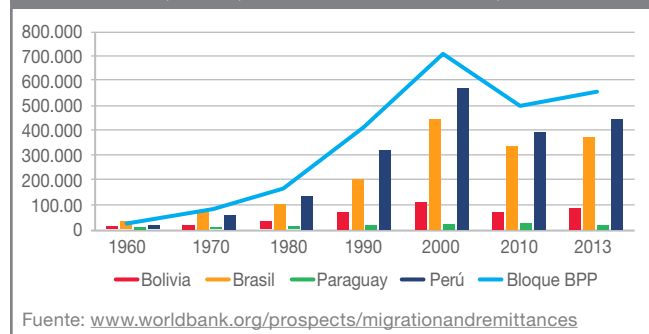
La crisis financiera internacional que inició a finales del 2007 y afectó fuertemente a la economía de los EE.UU. también generó un impacto sensible en los

GRÁFICO 5. MIGRACIÓN HACIA ESPAÑA DESDE BOLIVIA, PARAGUAY, PERÚ, BRASIL Y BLOQUE BPP, 1960-2013



flujos migratorios de los países del *Bloque BPP*, al reducirse el total de migrantes hacia EE.UU. en aproximadamente 215 mil entre el 2000 y el 2010, lo que equivale a un 30,5% de los flujos migratorios hacia ese país. De esta forma, aunque para el 2013 la migración hacia los EE.UU. ha vuelto a aumentar (en aproximadamente 64 mil personas en 2000-2013), los niveles de migración mostrados en el 2000 hacia ese destino están lejos de ser recuperadas en el corto plazo.

GRÁFICO 6. MIGRACIÓN HACIA EE.UU. DESDE BOLIVIA, PARAGUAY, PERÚ, BRASIL Y BLOQUE BPP, 1960-2013

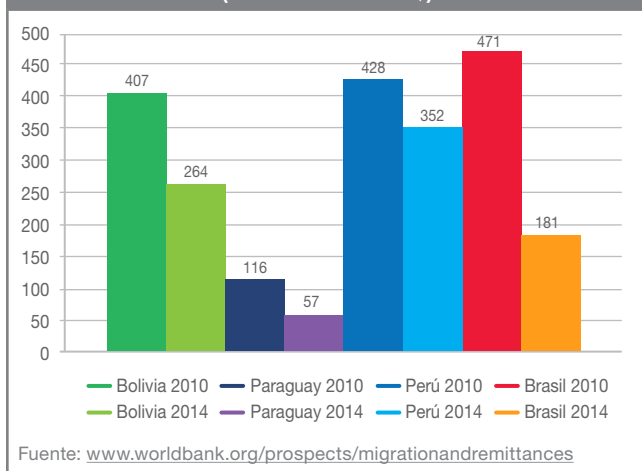


Flujos de Remesas de Migrantes Sudamericanos Recibidas desde Brasil y España

Estas tendencias migratorias están ligadas a la crisis económica mundial que inició en el 2007 y que tuvo sus efectos hasta el 2012-14 en países como España. Siendo esta una de las razones por las cuales las remesas recibidas desde ese país por parte de Bolivia, Paraguay y Perú tienen una tendencia fuertemente decreciente entre 2010 y 2014.¹⁰

¹⁰ Vale señalar que el mismo Brasil ha sufrido una fuerte caída en las remesas recibidas desde España, al pasar de US\$471 millones en 2010 a US\$181 millones en 2014.

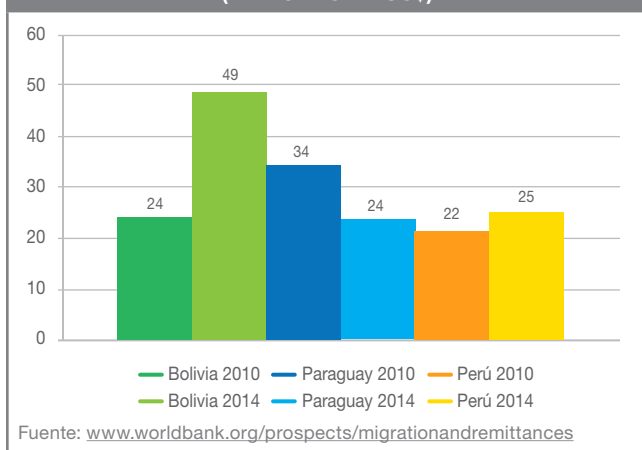
GRÁFICO 7. MONTO DE REMESAS RECIBIDAS DESDE ESPAÑA POR PAÍS RECEPTOR 2014 Y 2010 (MILLONES DE US\$)



La situación pareciera no haber sido fácil de sor-tear para estos migrantes si se observa que, a pesar de la mayor llegada de migrantes nacidos en Bolivia, Paraguay y Perú a Brasil en el periodo 2010-2013, el monto de remesas desde Brasil hacia el *Bloque BPP* no ha sido suficiente para compensar la caída tan fuerte de remesas enviadas desde España.

Se observa un aumento fuerte de remesas enviadas desde Brasil hacia Bolivia (suben en US\$25 millones) en período 2010-2014, pero este no es el caso si se observan las remesas enviadas desde Brasil a Paraguay (que caen en US\$15 millones) y a Perú (que caen en US\$2 millones).

GRÁFICO 8. MONTO DE REMESAS RECIBIDAS DESDE BRASIL POR PAÍS RECEPTOR 2014 Y 2010 (MILLONES DE US\$)

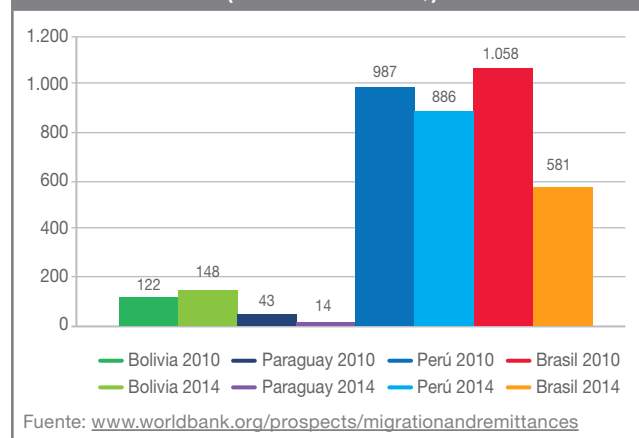


En el caso de las remesas originadas en EE.UU., estas han caído fuertemente para países como Brasil (al

pasar de US\$1058 millones en 2010 a US\$581 millones en 2014, equivalente a una variación de -45% en ese periodo) y Perú (al pasar de US\$987 a US\$886 millones, equivalente a una variación de -10% en el mismo periodo). Para el caso de las remesas enviadas desde EE.UU. hacia Paraguay, éstas se desplomaron también al pasar de US\$43 a US\$14 millones. Solamente en el caso de las remesas originadas en EE.UU. que fueron destinadas a Bolivia se dio un aumento en sus magnitudes al pasar de US\$122 a US\$148 millones entre los años 2010 y 2014.

La tendencia a la reducción en la recepción de remesas recibidas desde España también se da para el caso de Brasil, reportándose, de acuerdo con la información del Banco Mundial, una caída en estas de aproximadamente US\$290 millones en el periodo 2010-2014, lo cual representa un descenso del 62% tomando como base el año 2010. La menor llegada de remesas a los países del *Bloque BPP* y Brasil también se registra si se revisa la información del Banco Mundial de remesas enviadas a esos países desde los EE.UU.

GRÁFICO 9. MONTO DE REMESAS RECIBIDAS DESDE EE.UU. POR PAÍS RECEPTOR 2014 Y 2010 (MILLONES DE US\$)



En resumen, puede decirse que hay una coincidencia palpable entre los mayores flujos migratorios desde el *Bloque BPP* hacia Brasil y los flujos de remesas enviados desde Brasil, especialmente para el caso de Bolivia y de Perú (marginalmente) en el periodo mencionado, tomando en cuenta los datos del Banco Mundial (2016).

De acuerdo con información del Banco Mundial, Cirasino (2015) establece que Brasil es un receptor neto de remesas internacionales y recibe aproximadamente el 4% de los flujos enviados a la región de América

Latina y el Caribe (siendo estos alrededor de 2,5 veces los flujos de remesas enviadas hacia el exterior). Las cifras estimadas al 2014 de las remesas internacionales recibidas por Brasil fueron de US\$2645 millones y las remesas enviadas (salientes) desde Brasil hacia el resto del mundo fueron de US\$1630 millones.¹¹

Dadas estas tendencias brevemente mencionadas en esta sección en relación con los flujos de migrantes del *Bloque BPP* hacia Brasil, se ha querido profundizar en el estudio de los perfiles de los migrantes bolivianos, paraguayos y peruanos en Brasil y así tratar de entender mejor sus preferencias y necesidades en cuanto al envío de las remesas, así como la inclusión y vulnerabilidad financieras.

SECCIÓN II. METODOLOGÍA

El objetivo del estudio es comprender cómo los latinoamericanos realizan remesas de dinero a su PO. Para ello se entrevistarán inmigrantes que se encuentren en Brasil, personalmente y la información será sistematizada a través de Tablet, lo que elimina los cuestionarios de papel y reduce la probabilidad de errores de los encuestadores.

El perfil del entrevistado consiste en los responsables de la administración de las finanzas de la casa; es decir, la persona que realiza las transacciones, pagos, etcétera, en su hogar (no necesariamente será el o la jefe del hogar). Además, debe ser inmigrante de Bolivia, Paraguay o Perú o vivir con alguno de ellos. Cabe resaltar que se considera también un inmigrante que nació en Bolivia, Paraguay o Perú, pero hoy en día se considera un ciudadano brasileño porque recibió (o está en el proceso de recibir) la ciudadanía brasileña.

Dentro del cuestionario se desarrolla un módulo especial para los ex remitentes de remesas; se le pregunta al entrevistado si es ex remitente¹² o remitente.¹³ Sólo se realiza una entrevista por hogar y las entrevistas se realizaron en el área metropolitana de São Paulo.

Diseño de la Muestra

Como no existía información precisa sobre la población de estos tres tipos de inmigrantes residentes en São Paulo, el resultado de este estudio muestra la incidencia natural de los migrantes remitentes y los ex remitentes cuyo PO sea Bolivia, Paraguay o Perú, población meta del estudio. Para la viabilidad de este proyecto, el trabajo de campo se llevó a cabo sin una proporción definida a priori sobre la cantidad de entrevistas realizadas a cada grupo, la incidencia (remitentes y ex remitentes) fue monitoreada durante el trabajo de campo y los progresos reportados.

Se incluyeron los siguientes barrios de São Paulo:

- Zona central: Brás, Pari, Bom Retiro, Barra Funda.
- Zona este: Tatuapé, Belém, Penha, Itaquera, São Mateus.
- Zona norte: Casa Verde, Vila Maria, Cachoeirinha, Vila Guilherme.
- Zona oeste: Largo da Batata.

La muestra final contiene 2.031 entrevistas, de las cuales 1.598 (78,68%) son bolivianos, 200 (9,85%) son paraguayos y 233 (11,47%) son peruanos.

En una mayoría de los casos, los cuestionarios fueron aplicados en español (56% del total de entrevistados), aunque una proporción significativa prefirió el portugués (44%, en total 885 casos).

CUADRO 1. MUESTRA DE INMIGRANTES EN SÃO PAULO POR PO

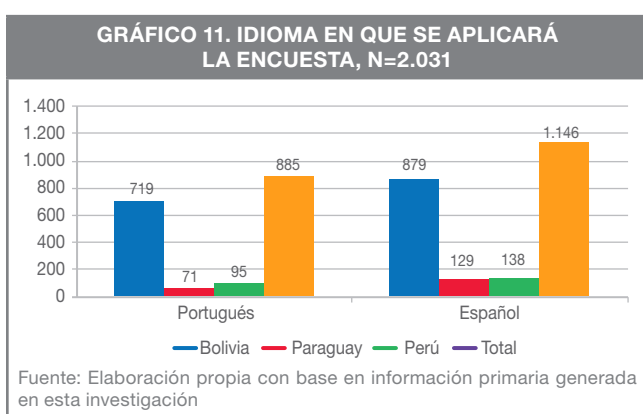
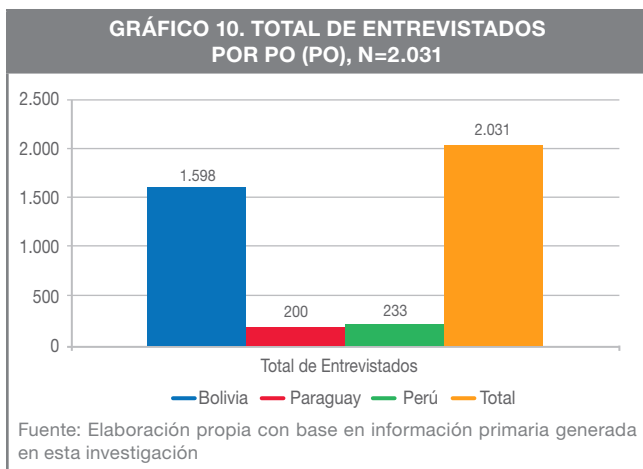
País	Inmigrantes Censo 2010	Proporción Esperada de Inmigrantes	Muestra Esperada de Inmigrantes	Muestra Real de Inmigrantes	Proporción Muestra Real de Inmigrantes
Bolivia	27.754	71,80%	1.440	1.598	78,68%
Paraguay	6.032	15,61%	312	200	9,85%
Perú	4.868	12,59%	252	233	11,47%
Total	38.654	100,00%	2.004	2.031	100,00%

Fuente: Elaboración propia con base en información primaria generada en esta investigación

¹¹ Para más información sobre remesas internacionales, véase www.worldbank.org/prospects/migrationandremittances

¹² Se considere como ex remitente a aquel entrevistado migrante que no ha enviado remesas a su PO en los últimos 12 meses al momento de la entrevista.

¹³ Se considera como remitente a aquel entrevistado migrante que ha enviado dinero a su PO en los últimos 12 meses al momento de la entrevista.



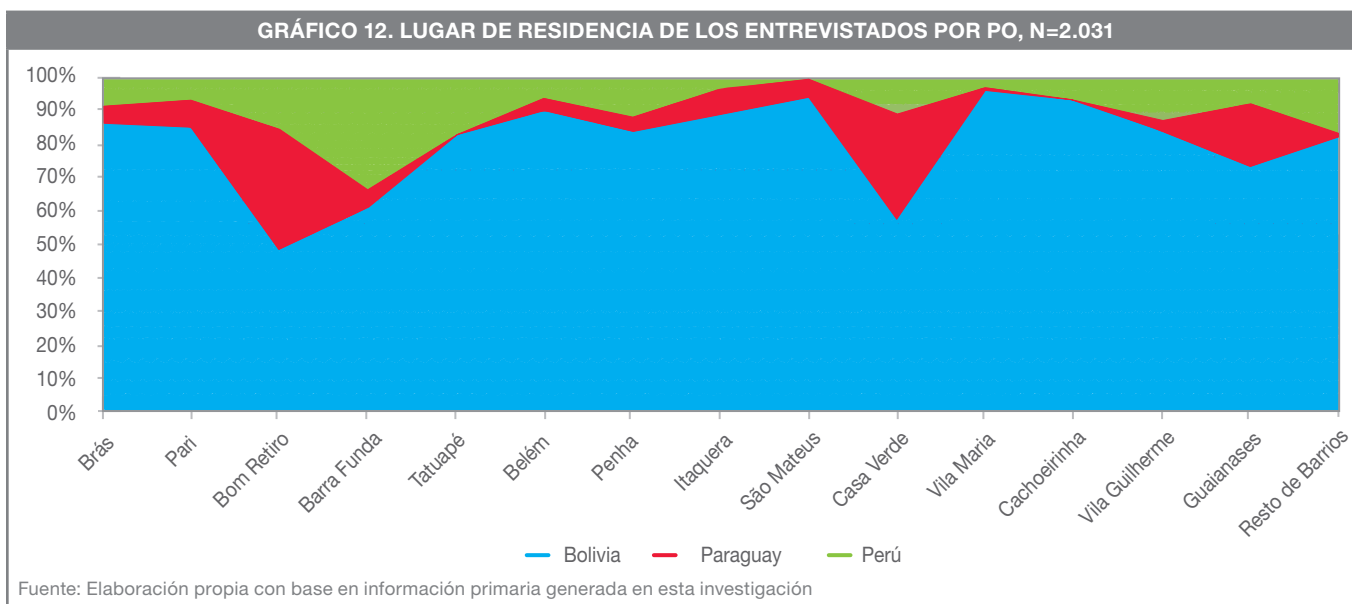
En el caso de los inmigrantes bolivianos, como era de esperar con base en cifras del censo de 2010, su proporción fue sumamente alta en comparación con la de los otros inmigrantes incluidos en este estudio. De hecho, en el caso de los paraguayos, se debió realizar un esfuerzo adicional con el fin de llevar la muestra a los 200 casos con el que se terminó efectivamente.

Cobertura de la Muestra por Zonas de São Paulo

La encuesta cubrió una importante cantidad de barrios del área metropolitana de São Paulo, con diferente incidencia por PO del migrante.

En la distribución total de la muestra por lugar de residencia del entrevistado sobresalen zonas como Brás (21%), Bom Retiro (16%), Belém (5%) y Vila Maria (6%), entre otros.¹⁴

A su vez, la mayoría de los entrevistados fue abordado por el equipo de trabajo de campo en lugares de encuentro social (59%),¹⁵ en tanto que en menor proporción se dieron entrevistas en lugares de trabajo (20%) y residencias (17%).



¹⁴ En el Anexo 6 aparece una sección de mapas de calor, entre los cuales el primero de ellos hace referencia a la distribución de la muestra por zonas de la ciudad de São Paulo.

¹⁵ Algunos ejemplos de estos lugares de encuentro social son iglesias (tal como el *Templo de Salomão*), estadios o plazas de deporte (ejemplo, campos de fútbol) y ferias culturales.

GRÁFICO 13. DISTRIBUCIÓN POR LUGAR DE RESIDENCIA DE LOS ENTREVISTADOS, N=2.031

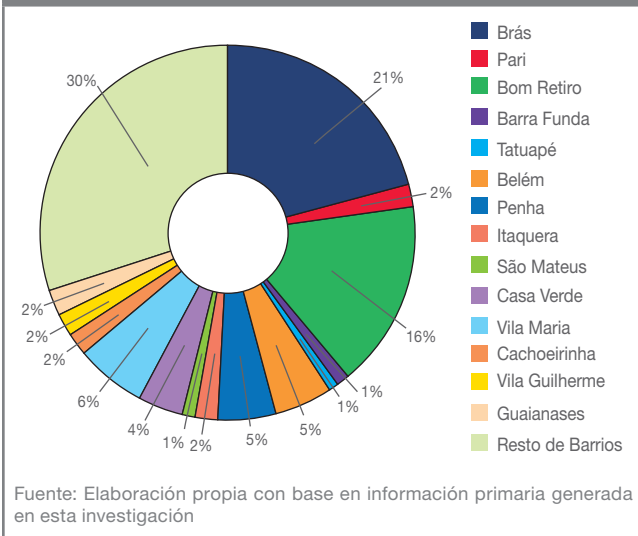
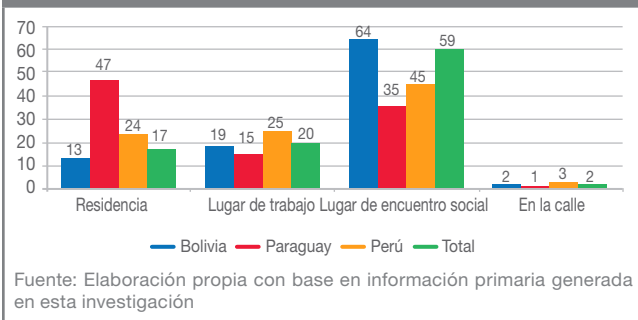


GRÁFICO 14. DISTRIBUCIÓN DEL LUGAR DE LA ENTREVISTA POR PO, N=2.031



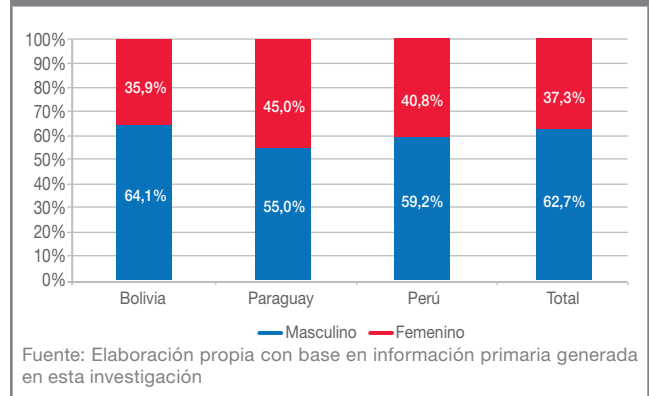
SECCIÓN III. CARACTERÍSTICAS SOCIODEMOGRÁFICAS DE LA POBLACIÓN ESTUDIADA

Esta sección presenta los principales hallazgos encontrados en la información de la encuesta sobre inmigrantes del *Bloque BPP*.

Sociodemográficos

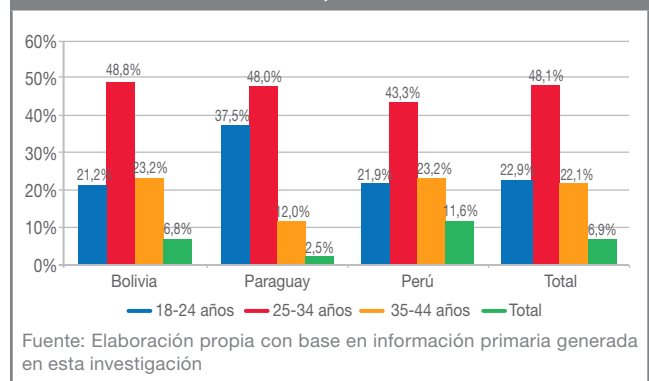
La mayoría de entrevistados (63%) en la muestra total son masculinos, principalmente por efecto de los bolivianos (64%) y su peso preponderante en la muestra; sin embargo, esta proporción se reduce un poco al 55 y al 59% en los casos de paraguayos y peruanos.

GRÁFICO 15. SEXO DE LOS ENTREVISTADOS POR PO, N=2.031

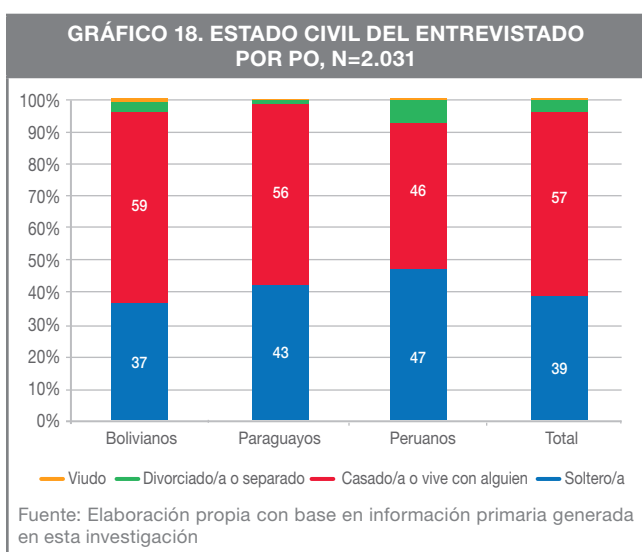
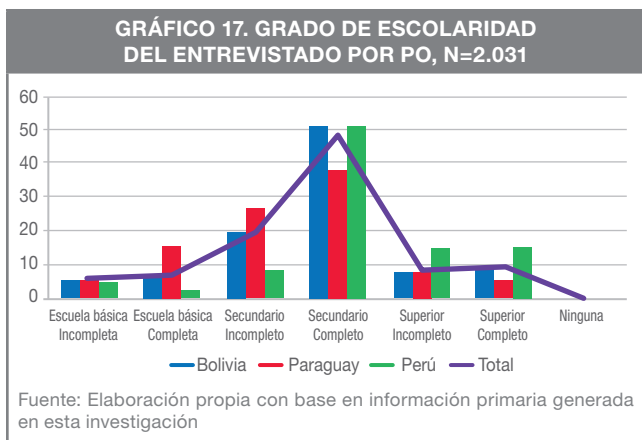


Alrededor de dos terceras partes de los entrevistados resultó ser Jefe de Hogar y por esta razón se hará referencia en esta sección a las características sociodemográficas de los entrevistados (no necesariamente de jefes). Una gran proporción (70%) de los entrevistados reportó edades entre los 18 a los 34 años, lo cual indica que una gran mayoría de esta población es gente adulta relativamente joven. Los inmigrantes de Paraguay son los más jóvenes de la muestra con el 85% de ellos en ese rango de edad.

GRÁFICO 16. EDAD DE LOS ENTREVISTADOS POR PO, N=2.031



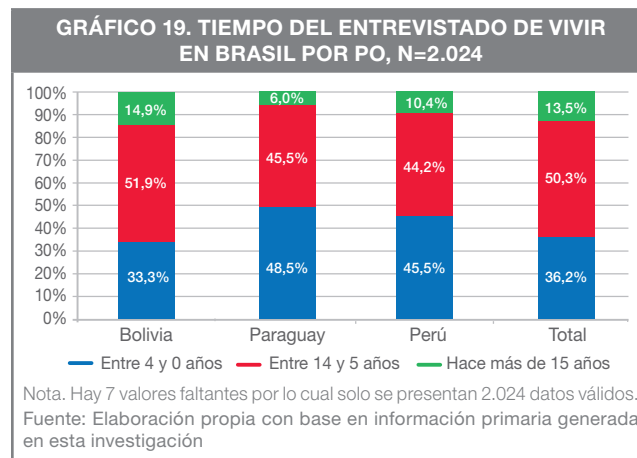
Los entrevistados indicaron que, en proporción sumamente alta (93% para el total de la muestra), el último grado de escolaridad fue obtenido en su respectivo PO y solo el 7% remanente lo hizo en Brasil. Esto parece indicar que, en su gran mayoría, los inmigrantes entrevistados llegan a São Paulo a trabajar o realizar otras actividades, pero no necesariamente a estudiar.



En relación con el estado civil de los entrevistados, la mayor proporción de ellos (57% del total) corresponde a la categoría casado/a o vive con alguien (unión), seguido de soltero/a (39% del total). En Brasil, el tamaño del hogar del entrevistado más frecuente (moda) para el total de la muestra es de 3 personas y su mediana es 4 personas por hogar. Los bolivianos tienen, en promedio, el hogar más grande (4,3), seguidos por los peruanos con 3,5 y los paraguayos con 2,9.

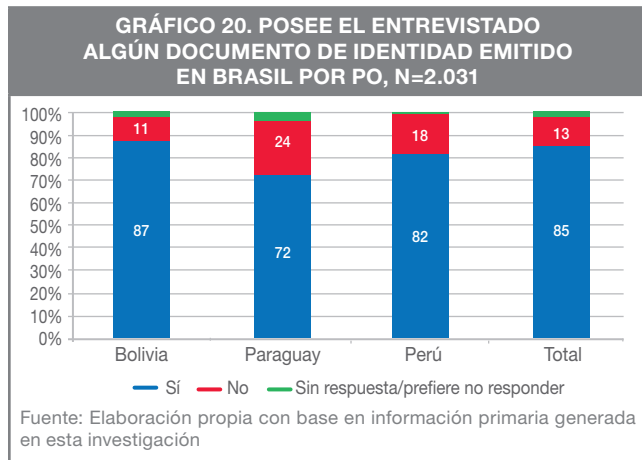
En el PO, el tamaño del hogar más frecuente (moda) para el total de la muestra es de 2 personas, su mediana es 4 personas por hogar. Los peruanos tienen, en promedio, el hogar más grande (4,6), seguidos por los paraguayos con 4,5 y los bolivianos con 4,4. Puede decirse que, en promedio, los hogares inmigrantes en Brasil son relativamente más pequeños que sus hogares los respectivos POs.

El 86% de los inmigrantes entrevistados tienen menos de 15 años de vivir en Brasil, siendo los bolivianos los que más tiempo tienen de vivir ahí pues alrededor del 15% indicó tener más de 15 años de haber llegado a Brasil, seguidos por los peruanos con 10% y los paraguayos con 6%. Del total de la muestra indicada, alrededor del 50% de ellos dice tener entre 14 y 5 años de haber llegado a Brasil y un poco más de un tercio de los hogares indicó haber emigrado hace menos de 5 años a Brasil.

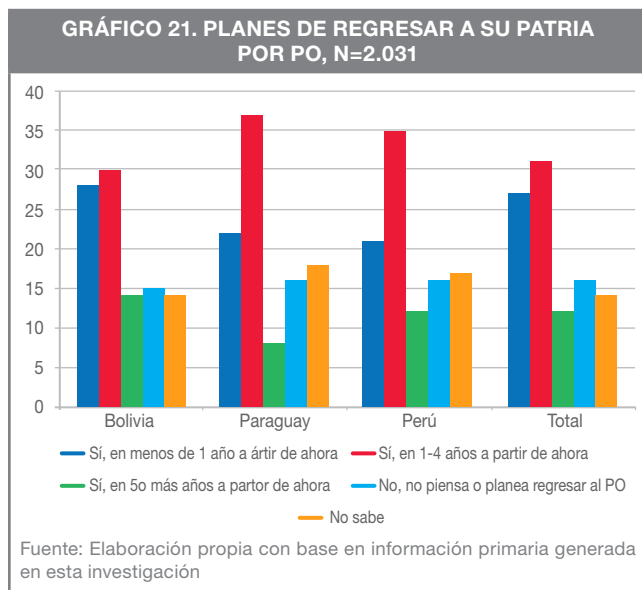


Alrededor del 85% de los entrevistados tienen documento de identidad emitido en Brasil. De estos tres grupos de inmigrantes, son los paraguayos quienes tienen la mayor proporción de personas sin este tipo de documentos (24%). Los que presentan la mayor proporción de personas con documentación emitida en Brasil son los bolivianos (87%), seguidos por los peruanos (82%). De acuerdo con información adicional recopilada para este estudio, existe un documento denominado “*Carteira de Trabalho e Previdência Social*” (CTPS) que es un registro de trabajo. Los patronos (empleadores) requieren este documento para contratar a sus empleados, lo cual efectivamente le permite al residente (inmigrante) trabajar. En consecuencia, el solo hecho de tener un documento de identidad emitido en Brasil no significa que el inmigrante tenga permiso para trabajar. Sin embargo, obtener el CTPS no parece ser muy difícil si ya se cuenta con el documento de identidad, especialmente para inmigrantes provenientes de los países del Mercosur. Las principales dificultades para tener un CTPS están relacionadas con el trámite burocrático como tal (tiempo) y los costos asociados (que no son despreciables). Sin embargo, de los datos de la encuesta no se logró determinar si el

entrevistado cuenta con el CTPS como tal; por lo tanto, no podría afirmarse, en este punto, si todos los que tienen documento de identidad emitido en Brasil tienen también dicho permiso de trabajo.¹⁶

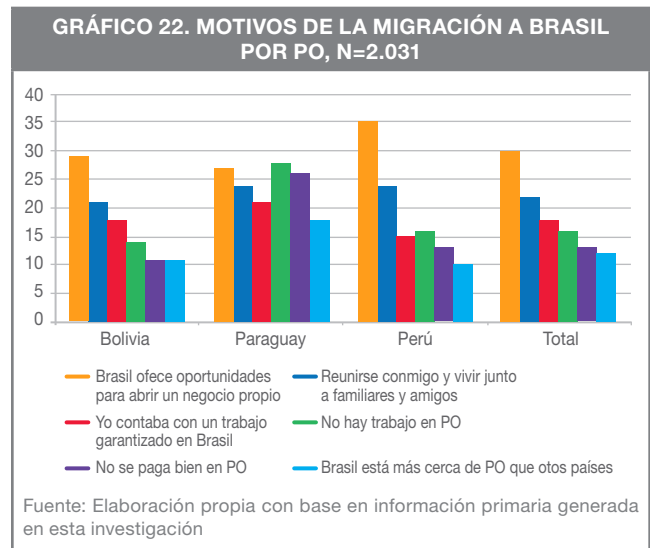


Para el total de la muestra, alrededor de un 58% de los entrevistados tiene planes de regresar a su PO en un periodo máximo de hasta 4 años (a partir del momento en que se realizó la entrevista); un 12% de ellos lo planea dentro de un horizonte temporal que va de 5 o más años. Solo un 16% indicó no tener planes de regresar a su PO y el 14% restante de la muestra indicó no saberlo.



Trabajo e Ingresos

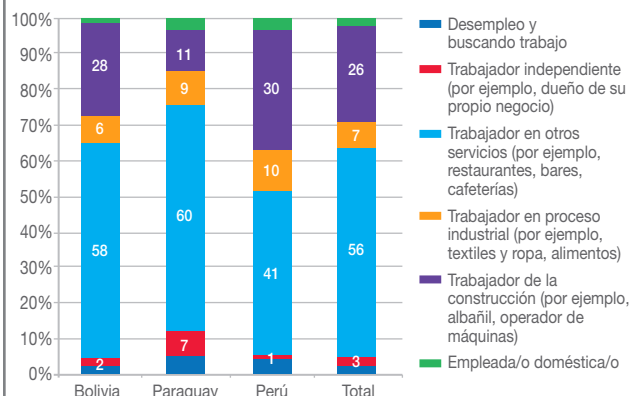
La migración hacia Brasil está ligada, especialmente, a motivos económicos y laborales. Entre los principales motivos para la migración a Brasil se encuentran: a) Brasil ofrece oportunidades para abrir un negocio propio (30% de las menciones); b) Reunirse conmigo y vivir junto a familiares y amigos (22% de las menciones); c) Ya contaba con un trabajo garantizado en Brasil (18% de las menciones); d) No hay trabajo en PO (16% de las menciones). Puede inferirse de esto que los migrantes buscan salir de su PO sobre todo por razones económicas y familiares, con el fin de mejorar sus condiciones de vida en relación con la evaluación subjetiva de su situación económica y familiar en el PO.



Una mayoría de los entrevistados (56%) indicó que su ocupación actual es de trabajador en proceso industrial (por ejemplo, textiles y ropa, alimentos), seguido por la de trabajador independiente (por ejemplo, dueño de su propio negocio) con un 26% de los casos. Una muy baja proporción de los entrevistados (2%) se encuentra desempleado y buscando trabajo; asimismo, un 7% de los casos indicó ser trabajador en otros servicios (por ejemplo, restaurante, bares, cafeterías) y alrededor del 6% mencionó tener otras ocupaciones (por ejemplo, empleada/o doméstica/o, albañil, operador de máquinas).¹⁷

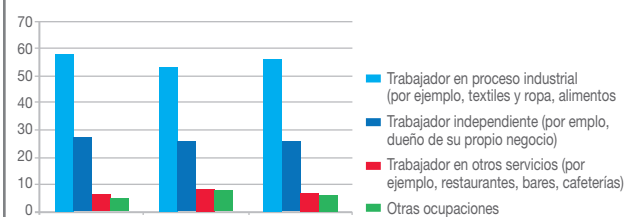
¹⁶ Al ser este un tema muy sensible para los entrevistados, no se profundizó en el tipo de documento de identidad ni si se tenía el CTPS pues esto pudo haber creado una mayor tasa de rechazo para la encuesta como tal.

¹⁷ Si bien, información sobre estatus legal del migrante es de suma utilidad para estudios como este, por consideraciones estratégicas en el momento de diseñar el cuestionario, se determinó que hacer este tipo de preguntas ahuyenta al entrevistado y haría prácticamente imposible de llevarlo a cabo en vista del temor de los entrevistados a ser identificados por las autoridades.

GRÁFICO 23. OCUPACIÓN ACTUAL DEL ENTREVISTADO POR PO, N=2.031

Fuente: Elaboración propia con base en información primaria generada en esta investigación

Respecto de la ocupación del entrevistado por género, los migrantes entrevistados se distribuyen de forma similar en las principales ocupaciones si se observan los porcentajes,¹⁸ siendo la excepción a esto la ocupación trabajador de la construcción donde sólo aparecen hombres y en la de servicios domésticos donde hay mayor presencia relativa femenina.

GRÁFICO 24. OCUPACIÓN ACTUAL DEL ENTREVISTADO POR GÉNERO, N=2.031

Fuente: Elaboración propia con base en información primaria generada en esta investigación

Por los resultados vistos en referencia a ocupación del migrante, se puede afirmar que estos, en una gran mayoría, llegan a Brasil para desempeñarse como trabajadores en procesos industriales y para poner un negocio propio.

El cuadro 2 permite conocer las ocupaciones mencionadas por los entrevistados y sus remuneraciones por género y como promedio general.

CUADRO 2. INGRESO ANUAL PROMEDIO DEL ENTREVISTADO POR OCUPACIÓN Y GÉNERO

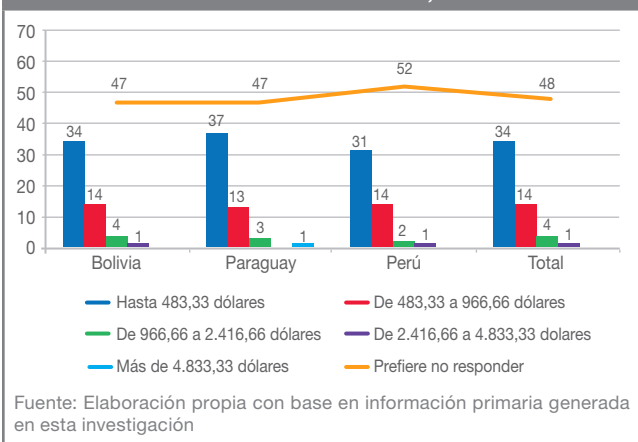
Ocupación	Ingreso Anual en US\$		
	Mujer	Hombre	Promedio General
Administrador	20.300	11.600	14.500
Carpintero	.	8.700	8.700
Chofer	.	10.633	10.633
Empleada/o doméstica/o	5.009	5.220	5.075
Estilista	.	8.700	8.700
Ingeniería Mecatrónica	.	20.300	20.300
Logística	.	2.900	2.900
Mecánico	.	2.900	2.900
Médico	.	58.000	58.000
Peluquero	.	8.700	8.700
Pensionado	58.000	.	58.000
Profesor/a (ya sea de escuela primaria, secundaria)	20.300	20.300	20.300
Tapicería	.	8.700	8.700
Tecnología de la Información	.	5.800	5.800
Trabajador agrícola (por ejemplo, en una cosecha, producción)	8.700	2.900	4.833
Trabajador de la construcción (p.e., albañil, operador de máquinas)	2.900	10.503	10.303
Trabajador en otros servicios (p.e., restaurantes, bares, cafeterías)	9.438	10.306	10.044
Trabajador independiente (p.e., dueño de su propio negocio)	10.699	12.467	11.939
Vendedor	5.800	20.300	13.050
Promedio Total	9.539	10.806	10.420

Fuente: Elaboración propia con base en información primaria generada en esta investigación

En relación con el ingreso mensual promedio (individual) del entrevistado, para el total de la muestra, alrededor del 34% de ellos tienen ingresos mensuales que se ubican en el rango que va hasta los US\$483,33, seguidos por un 14% de los casos que se ubican en el siguiente rango (desde 483,33 hasta US\$966,66); solo un 4% de los entrevistados tienen ingresos individuales desde US\$966,66 hasta US\$2.416,66; aproximadamente, el 3% siguiente tienen ingresos superiores a los US\$2.416,66; y una alta proporción de los entrevistados (48%) prefirió no responder a esta pregunta.

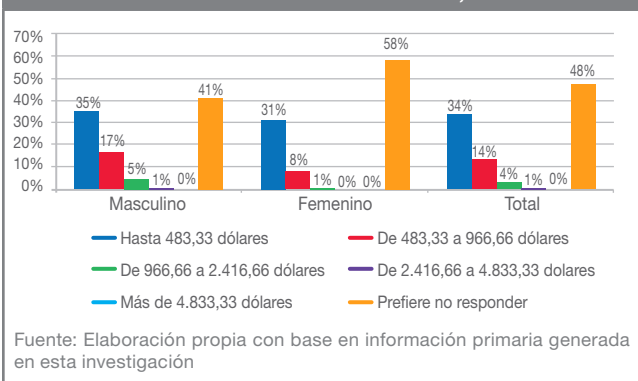
¹⁸ La incidencia de masculinos en el total de personas entrevistadas fue de 1.273 casos (esto es, 62,7%) comparado con 758 femeninas (37,3%).

GRÁFICO 25. INGRESO PROMEDIO MENSUAL INDIVIDUAL DEL ENTREVISTADO POR PO, N=2.031



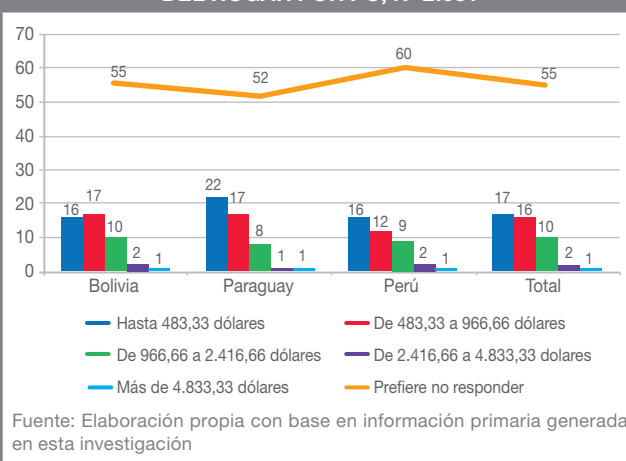
En términos del ingreso mensual individual, las mujeres son las más reticentes a dar este tipo de información, representando un 58% de los casos, en tanto en el caso de los hombres solo un 41% prefirió no responder a esta pregunta. Entre los hombres que contestaron, un 88,8% de los casos¹⁹ ubicó sus ingresos individuales mensuales en los dos menores rangos de ingresos (hasta US\$966,66 dólares), en tanto que, entre las mujeres que contestaron, un 95,6% reportó ingresos inferiores a ese monto. Estos datos parecen apoyar la hipótesis de que los inmigrantes masculinos del *Bloque BPP* estarían reportando mayores ingresos individuales que las mujeres. Esto implica que un 11,2% de los hombres que respondieron esta pregunta estarían reportando ingresos individuales por encima de US\$966,66, comparado con solo un 4,4% en el caso de las mujeres inmigrantes que respondieron a esta pregunta.

GRÁFICO 26. INGRESO PROMEDIO MENSUAL INDIVIDUAL DEL ENTREVISTADO POR GÉNERO, N=2.031



En relación con la distribución por rango del ingreso promedio mensual familiar (incluyendo el del entrevistado), se observa que la proporción de los entrevistados que prefirió no responder esta pregunta es aún más alta (55% de la muestra) comparado con el caso de los ingresos individuales. Para el total de la muestra, alrededor del 17% se ubicó en el rango inferior de ingresos (hasta 483,33 dólares), seguidos por un 16% en el siguiente rango de ingresos; un 10% se ubicó en el rango de ingresos que va desde US\$966,66 hasta US\$2.416,66; el restante 3% de los casos indicó tener ingresos superiores a los US\$2.416,66.

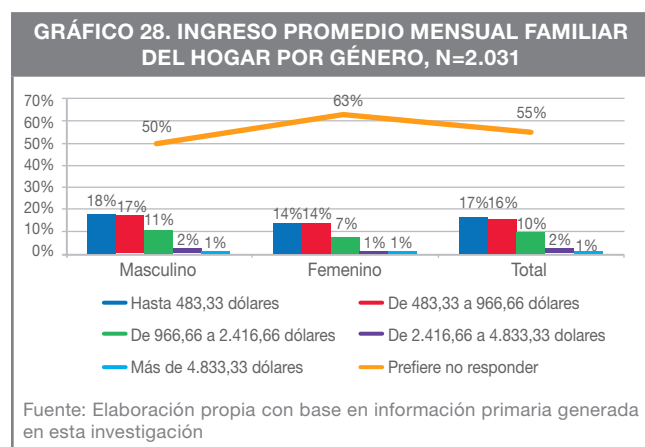
GRÁFICO 27. INGRESO PROMEDIO MENSUAL FAMILIAR DEL HOGAR POR PO, N=2.031



Por género, al igual que en el caso del ingreso individual mencionado previamente, las mujeres son las que reportan mayor grado de no respuesta (63% de la muestra) comparado con los hombres (50%). Si se toma la frecuencia de los primeros dos rangos de ingreso para los hombres entrevistados (esto es, ingresos hasta US\$966,66), este equivale a un 88,8% (esto es, 665 de 749 respuestas válidas masculinas) de las respuestas efectivas (sin considerar las no respuestas), el cual es menor a la proporción para esos mismos dos rangos reportados por las mujeres entrevistadas, equivalente a 95,6% (esto es, 302 de 316 respuestas válidas femeninas). Esto implicaría que alrededor del 11,2% de los hogares de los hombres entrevistados (con respuestas válidas) estarían reportando ingresos mensuales superiores a los US\$966,66, comparado con solo un 4,4% para el caso de los hogares de las mujeres entrevistadas.

¹⁹ Esto es, el número de respuestas válidas del rango dividido por el total de respuestas efectivas, excluyendo las no respuestas.

En relación con los ingresos familiares, se observa una menor concentración en los primeros dos rangos de ingreso que pareciera deberse al hecho de que, una vez que se toman en cuenta los ingresos de todos los miembros del hogar, la dispersión entre rangos de ingresos se reduce (esto es, la distribución se hace más homogénea entre categorías de ingreso). Llama la atención el que, en el caso de las mujeres entrevistadas, ellas sean mucho más recelosas para informar sobre el ingreso en comparación con los hombres, tanto respecto de la información sobre el nivel del ingreso como sobre el ingreso familiar.



SECCIÓN IV. INCLUSIÓN Y VULNERABILIDAD FINANCIERAS

De acuerdo con Trujillo y Navajas (2014b), “*La inclusión financiera es un tema complejo de analizar, por las diversas perspectivas que hay que tener en cuenta para su comprensión y medición.*” En este sentido, “*...por lo general se tienen en cuenta tres dimensiones al analizar su nivel de desarrollo en un país: acceso, uso y calidad de los servicios financieros.*” En el presente estudio, al crear información con base en una encuesta a migrantes del *Bloque BPP* que residen en São Paulo, Brasil, se han logrado generar algunos indicadores sobre inclusión financiera que están, sobre todo, ligados a la dimensión uso de servicios financieros, tal como se presenta en el acápite Inclusión Financiera de la presente sección.

En cuanto a la vulnerabilidad financiera de migrantes latinoamericanos, Orozco y Jewers (2014) la

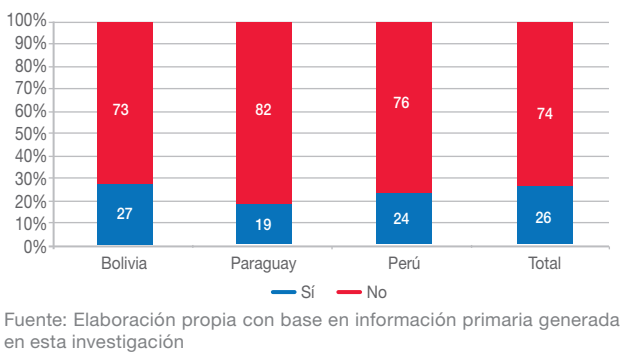
conceptualizan como una situación en la que los migrantes tienen varios factores de riesgo financiero: a) Proporción de Endeudamiento, entendido como un cociente relativamente alto de deuda en relación con ingreso; b) Riesgo, entendido como capacidad de hacerle frente a un gasto inesperado con cierta rapidez; c) Ingreso, entendido como un nivel por debajo de un determinado monto que dependerá del ingreso en la comunidad específica de análisis; y d) Nivel de ahorros, entendido como un monto de ahorros por debajo de un monto que dependerá del nivel medio en una comunidad específica de análisis. En el caso de este estudio, se presenta en el acápite Vulnerabilidad Financiera de la presente sección el análisis de la vulnerabilidad económica.

Inclusión Financiera

En cuanto a características financieras de los inmigrantes estudiados, esta sección resume el acceso a servicios financieros y se presentan comparaciones contra los indicadores de GLOBAL FINDEX (Banco Mundial, 2012).

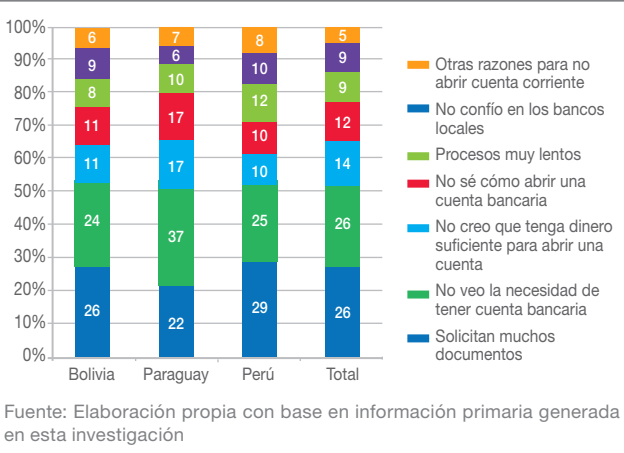
Del total de entrevistados, un 26% posee cuenta corriente en algún banco local (en Brasil), siendo los bolivianos y peruanos los que más acceso tienen a dicho instrumento financiero (27 y 24%, respectivamente), en tanto que los paraguayos son los que menos proporción reportan (19%). El promedio general de tenencia de cuentas en instituciones financieras por parte de la población brasileña de 15 o más años es de 68% para el 2014. Para Bolivia, el porcentaje correspondiente de tenencia de cuentas en instituciones financieras en su país es de 41,8% para ese mismo año. En el caso de Paraguay, su población reporta un porcentaje del 21% en este indicador para el 2011; y, en el caso del Perú, dicho porcentaje es del 29% para el 2014. En consecuencia, los indicadores de tenencia de cuentas en instituciones financieras de Brasil por parte de los inmigrantes del *Bloque BPP* (residiendo en São Paulo, Brasil) están relativamente bajos con respecto a la población general del país anfitrión de acuerdo con datos de FINDEX, lo que puede interpretarse como que ellos están relativamente excluidos de servicios de cuenta corriente.

GRÁFICO 29. POSEE EL ENTREVISTADO CUENTA CORRIENTE LOCALMENTE (EN BRASIL) POR PO, N=2.031



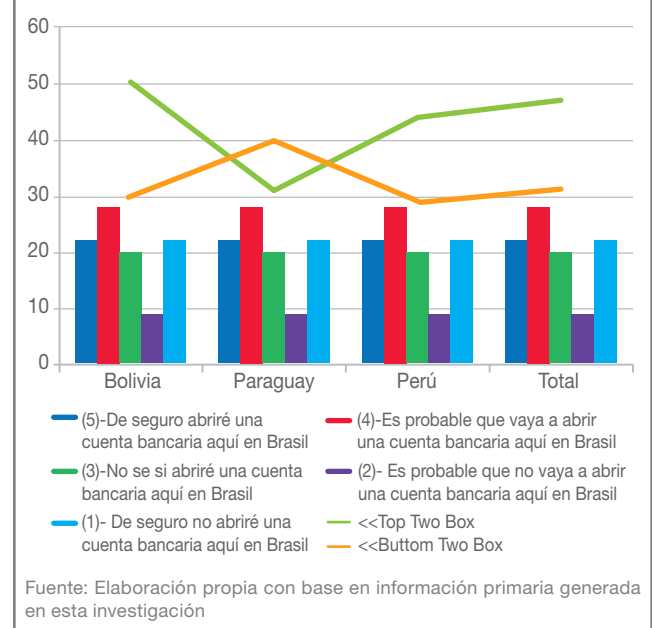
Los principales motivos indicados por los entrevistados para no poseer cuenta corriente localmente (en Brasil) son: a) Solicitan muchos documentos (26%); b) No veo necesidad de tener cuenta bancaria (26%); c) No creo que tenga dinero suficiente para abrir una cuenta (14%); y d) No sé cómo abrir una cuenta (12%); e) Procesos muy lentos (9%); y f) No confío en los bancos locales (9%). En consecuencia, puede afirmarse que hay exclusión de los migrantes en São Paulo a los servicios bancarios (cuenta corriente) por aspectos formales (documentación y/o falta de información), desinterés propio (autoexclusión) y por aspectos económicos (insuficiencia de dinero para abrir cuenta bancaria). En resumen, los excesos de trámites burocráticos, escasez de recursos y apatía hacia estos instrumentos por parte de los migrantes están entre las razones más comunes para no tener cuenta corriente en bancos de Brasil.

GRÁFICO 30. MOTIVOS PARA NO POSEER CUENTA CORRIENTE LOCALMENTE (EN BRASIL) POR PO, N=1.511



Los bolivianos y peruanos entrevistados que no poseen cuenta corriente localmente (en Brasil) indican tener dentro de sus planes abrir (de seguro o probablemente) una cuenta corriente en Brasil, con porcentajes del 50 y del 44%, respectivamente para cada país, según puede observarse en el gráfico 31 (línea verde referente al “Top Two Box”), en comparación con los que mencionan no tener dentro de su planea abrir (de seguro o probablemente) una cuenta de este tipo en Brasil, con porcentajes del 30 y 29%, respectivamente (línea roja referente al “Bottom Two Box”). A diferencia de ellos, los paraguayos indican mayoritariamente (40%) no tener planes de abrir cuenta corriente localmente (de seguro o probablemente) comparado con solo un 31% que indican que sí tienen planes de abrir este tipo de cuenta en Brasil. Esto podría ser un indicador de que los paraguayos son los más reticentes a abrir cuentas corrientes en bancos locales brasileños. En síntesis, los bolivianos y peruanos tienen mayor disposición a abrir cuenta corriente en bancos de Brasil en el futuro cercano.

GRÁFICO 31. TIENE PLANES DE ABRIR CUENTA CORRIENTE LOCALMENTE (EN BRASIL) POR PO, N=1.511



A los entrevistados que indicaron poseer cuenta corriente en Brasil, se les preguntó si conocen o no una serie de servicios financieros,²⁰ así como si ya los ha utilizado (los gráficos comparativos por PO se presentan

²⁰ La lista de servicios financieros consultada es: a) Cambio de moneda; b) Transferencia de dinero; c) Préstamo hipotecario; d) Crédito/Financiamiento; e) Plan de pensión; f) Fondos de inversión; g) Tarjeta de débito; h) Tarjeta de crédito; i) Cheques; j) Seguro de vida; y k) Seguro de salud.

en el Anexo 3). De acuerdo con la información generada en este estudio, si bien estos migrantes en particular tienen cuenta corriente localmente en Brasil (26% del total de la muestra), los porcentajes de esta población que no han utilizado varios de estos servicios está por encima de los que lo han hecho, razón por la cual se debe indicar que parece haber en ellos un cierto grado de exclusión en el uso de los servicios siguientes: cambio de moneda (excepto los peruanos); préstamos hipotecarios; créditos/financiamientos; planes de pensión; fondos de inversión; cheques; seguro de vida; y seguro de salud. Los servicios financieros para los cuales el porcentaje que indicó haberlos utilizado es superior al porcentaje que indicó no haberlos utilizado son los siguientes: transferencia de dinero (a excepción de los paraguayos); tarjeta de débito; y tarjeta de crédito.

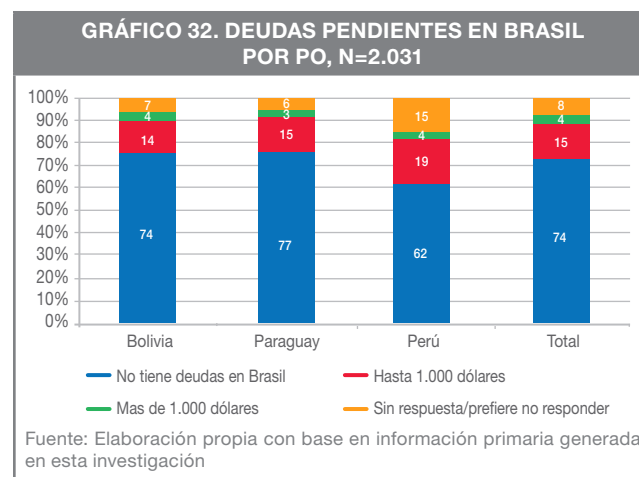
En resumen, esta información permite concluir que, en materia de uso de servicios financieros (en bancos locales) en São Paulo, los migrantes que poseen cuenta corriente localmente están prácticamente excluidos, con la excepción de los tres servicios recién mencionados. Para todos los demás servicios, el acceso a ellos por parte de esta población es sumamente exiguo.

Vulnerabilidad Financiera

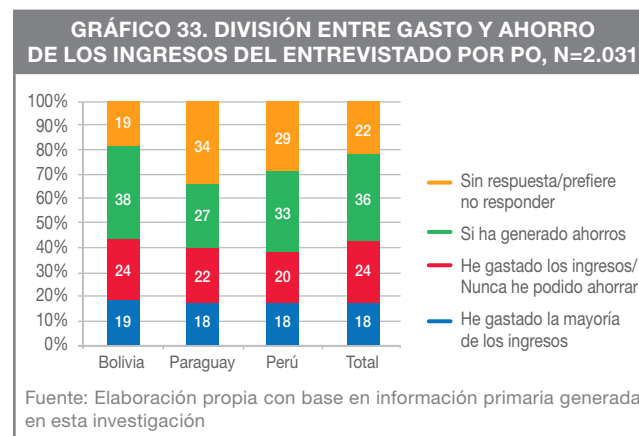
Tal como se mencionó al inicio de esta Sección IV, en este documento se sigue la metodología planteada por Orozco y Jewers (2014) para llevar a cabo un análisis de vulnerabilidad entre los migrantes del Bloque BPP residentes en São Paulo, Brasil. Sin embargo, previo a este análisis de vulnerabilidad, se describen algunos resultados relacionados con variables como deuda de los migrantes en Brasil, división de sus ingresos entre gasto y ahorros, lugar dónde guardan sus ahorros, nivel actual de sus ahorros y a quién acudiría en caso de emergencia financiera.

Para el total de la muestra (2.031), un 73% de los entrevistados indicó no tener deudas o préstamos en Brasil; en tanto que un 8% prefirió no responder. Una proporción relativamente baja de los inmigrantes entrevistados (15%) indicó tener deudas que van hasta los US\$1.000; solo alrededor del 4% indicó tener deudas superiores a ese monto. La proporción de migrantes endeudados (19%) es menor a la proporción de la población brasileña (mayor de 15 años) que tomó préstamos en el último año (24%), de acuerdo con información de FINDEX (para el año 2011). Esto sugiere que

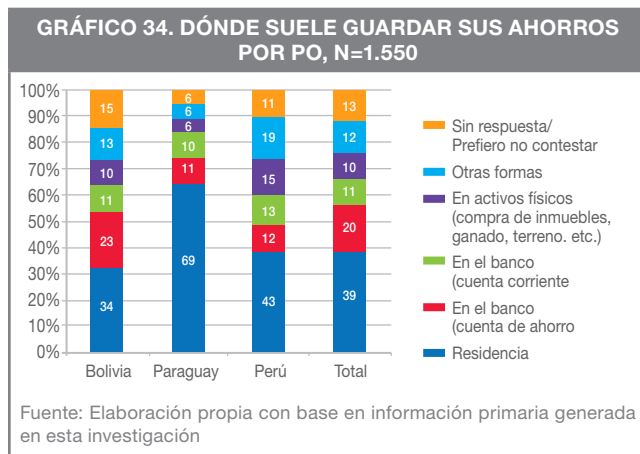
los migrantes del Bloque BPP parecen ser un poco más precavidos en relación con el endeudamiento que la población general en Brasil.



Del total de entrevistados (2.031), solo alrededor del 36% indica que ha generado ahorros en Brasil; un 22% del total de la muestra prefirió no responder; y un 42% indicó no haber podido ahorrar, sea por haber gastado los ingresos (24%) o haber gastado la mayoría de sus ingresos (18%). Utilizando como estándar de comparación la información obtenida de FINDEX para los países Bolivia, Paraguay y Perú, así como Brasil, se debe indicar que, para la población brasileña mayor de 15 años, la proporción que ha logrado ahorrar fue de 21% (durante el 2011). Esto sugiere que, entre los inmigrantes del *Bloque BPP*, la proporción que dice haber ahorrado algo de sus ingresos es superior al promedio de la población en Brasil. Por país, los bolivianos son los que registran una mayor proporción indicando que han podido ahorrar (38%) comparado con los paraguayos (27%) y peruanos (33%).



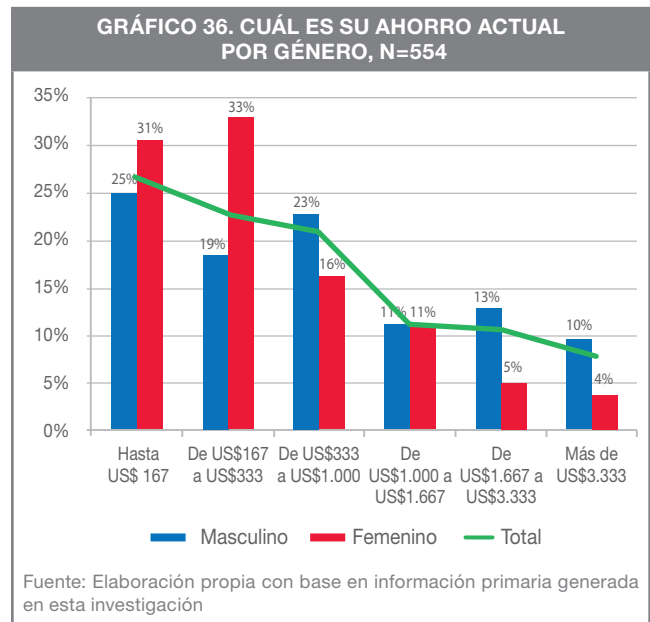
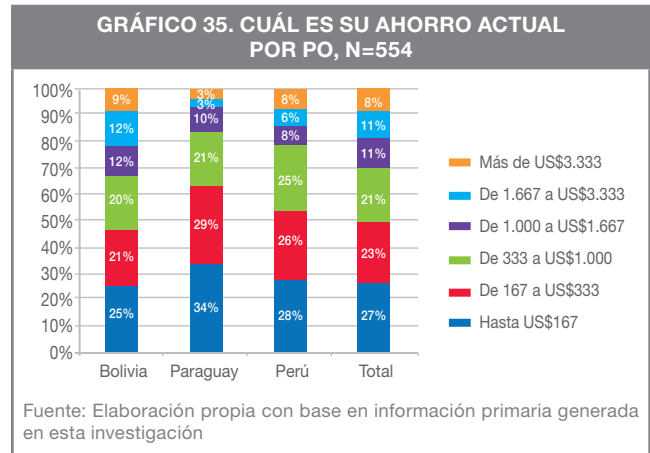
Una alta proporción de los inmigrantes que indican tener ahorros reportan que los guardan en la residencia (39%), en bancos (tanto en cuentas corrientes como de ahorro, 31%), o en activos físicos (compra de inmuebles, ganado, terrenos, etc., 10%). Si se compara la proporción de inmigrantes del Bloque BPP residiendo en Brasil con la población brasileña para el indicador “Mantiene sus ahorros en una institución financiera”, FINDEX reporta que para 2014 solo un 12% de la población de Brasil mayor de 15 años ahorra en instituciones financieras, con lo cual se puede indicar que esta población tiene una mayor propensión a ahorrar en instituciones financieras que la población brasileña en general. Esto ocurre principalmente por el efecto de la mayor incidencia de la población boliviana. Llama la atención que, en el caso de los paraguayos, ellos mantienen sus ahorros en una proporción muy alta en la residencia (69%) y solo un 21% tienen ahorros en instituciones financieras; caso parecido el de los peruanos, quienes reportan un 25% de los entrevistados ahorrando en instituciones financieras.



Respecto al ahorro actual reportado por el entrevistado, tomando en cuenta solo los 554 casos de la muestra indicando respuesta válida, el 70% de los casos dice tener menos de US\$1.000, en tanto solo un 30% de ellos se ubica en el rango de US\$1.000 o más.

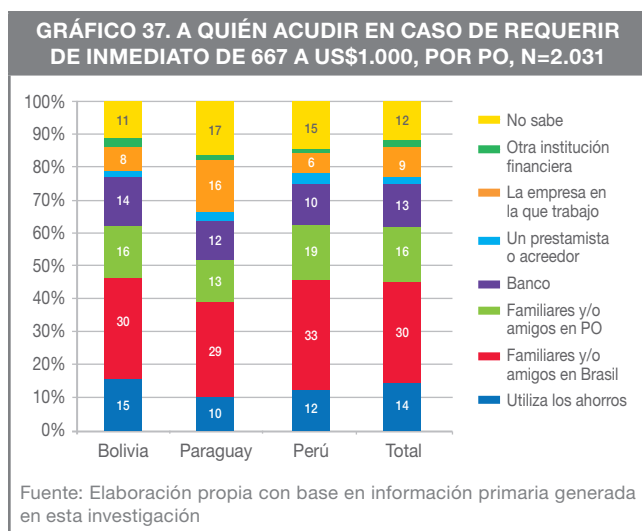
Por género, resultó que un 64% de las mujeres entrevistadas ubicó su ahorro como máximo en US\$333, comparado con un 45% en el caso de los masculinos. Esto implica que solo un 36% de las mujeres indicaron tener ahorros superiores a dicho monto, comparado con un 55% reportado por los hombres; en otras palabras, los hombres entrevistados en esta muestra

indican tener mayor nivel de ahorro que las mujeres al compararse las proporciones en dichos rangos.



En caso de emergencia, si requirieran un monto que va de US\$666 a US\$1.000, alrededor del 14% acudiría a sus ahorros, a familiares o amigos en Brasil (30%) y a familiares o amigos en PO (16%); solo alrededor de un 22% iría a otras instancias, tales como un banco (13%) o a la empresa en la que trabaja (9%).

Otra pregunta que se aplicó en esta encuesta es si el entrevistado ha necesitado dinero u otros recursos de familiares o amigos desde el PO para mantenerse en Brasil. Un 88% de ellos indicaron no haber necesitado este tipo de ayudas desde sus familiares o amigos en el PO.



Estimación de un Modelo de Vulnerabilidad Financiera en Migrantes

Para profundizar en el tema de la vulnerabilidad financiera de los migrantes, se definieron cuatro indicadores que fueron utilizadas para estimar el grado de vulnerabilidad de la población de interés. Con base en ellos, se construye un indicador de vulnerabilidad utilizando tal como se indica²¹ de seguido:

- **Deuda:** Poseer un apalancamiento (ratio deuda/ingreso anual) mayor al 25%. Codificado de 0 (Apalancado vulnerable) a 1 (Poco apalancado no vulnerable).
- **Riesgo:** A quién acudir para buscar obtener recursos financieros de entre US\$666 y US\$1.000 en caso de un gasto inesperado o de emergencia. Codificado de 0 (poco probable de obtener ese monto en poco tiempo) a 1 (muy probable de obtener ese dinero en poco tiempo). Para esto se clasifican los métodos según su disponibilidad inmediata (es decir, los métodos más veloces se considerarán más seguros y son estos, a la vez, los que se asume no dejarían al migrante en condición de vulnerabilidad en esa eventual emergencia). Por lo que se clasifican las categorías de este indicador de la siguiente manera:
 - Utilizaría los ahorros → No Vulnerable (1)
 - Utilizaría un Banco → Vulnerable (0)

- Otra institución financiera → Vulnerable (0)
- Un prestamista o acreedor → No Vulnerable (1)
- La empresa en la que trabajo → No Vulnerable (1)
- Familiares y/o amigos en Brasil → No Vulnerable (1)
- Familiares y/o amigos en PO → Vulnerable (0)
- **Ingreso:** Tener un ingreso anual mayor a US\$34.800. Codificado de 0 si el hogar del entrevistado que gana menos de ese monto y 1 si el hogar que gana más de US\$34.800 (este monto es equivalente a US\$2.900/Mes que representa la mediana de la distribución de ingresos mensuales de la muestra).
- **Ahorros:** Si el encuestado tiene US\$666 o más en ahorros. Codificado de 0 si el entrevistado que declare que tiene un nivel de ahorros menor a ese monto y 1 si el entrevistado tiene un nivel de ahorros mayor a US\$666 (Ese monto representa la mediana de la distribución de ahorros de los hogares que han logrado tener ahorros en la muestra).

Se clasificó como “Vulnerables Altos” a los encuestados que codificaban “0” en al menos tres de los cuatro indicadores definidos. Además, se clasificó como “Vulnerables Medios” a los entrevistados que codificaban 0 en dos de los cuatro indicadores; y se clasifican como “Estables” (No Vulnerables) a quienes codificaban 1 en al menos tres de los indicadores. Esto da como resultado que un 20,84% de vulnerables altos; un 38,93% serían vulnerables medios, y un 40,22% serían estables.

Como puede observarse en el cuadro 3, una gran proporción de vulnerables lo son por el indicador Ingreso (el promedio general con esta condición es del 76%); proporciones similares (29,57% para Deuda, 34,25% para Ahorro y 36,75% para Riesgo) se dan en los otros tres indicadores.

Se aplica un modelo Logit para el cual se utilizan las siguientes variables: a) estado civil; b) sexo; c) ahorro; d) tiempo de residencia en Brasil; e) estatus migratorio (entendido como posesión de documento de identidad emitido en Brasil); f) nivel educativo del jefe del hogar; y g) poseer cuenta corriente en el PO. Tal como se

²¹ El indicador de apalancamiento financiero (deuda/ingresos) no se toma en cuenta para la construcción de este indicador, porque en el caso de los inmigrantes del *Bloque BPP* residentes en São Paulo, el ítem que caracteriza el nivel de deuda de los entrevistados tiene una tasa de no respuesta muy alta, lo que implicaría reducir el conjunto de datos útiles de forma importante.

CUADRO 3. PORCENTAJE DE ENTREVISTADOS VULNERABLES (ALTOS Y MEDIOS) SEGÚN SEXO Y PO (N=1.070)

Origen	Sexo	Deuda	Riesgo	Ingreso	Ahorros	Vulnerabilidad
Bolivia	Mujer	20,87%	36,22%	80,31%	38,58%	59,45%
	Hombre	30,78%	37,95%	73,62%	32,08%	58,96%
Paraguay	Mujer	24,32%	29,73%	81,08%	29,73%	56,76%
	Hombre	38,89%	34,72%	80,56%	40,28%	65,28%
Perú	Mujer	51,22%	43,90%	68,29%	34,15%	65,85%
	Hombre	30,99%	29,58%	78,87%	33,80%	60,56%
Total	Mujer	25,00%	36,45%	78,92%	37,05%	59,94%
	Hombre	31,57%	36,86%	74,77%	33,03%	59,71%
Total General		29,57%	36,73%	76,03%	34,25%	59,78%

Nota: Vulnerabilidad es entendida como la prevalencia de dos o más de los cuatro indicadores (Deuda, Riesgo, Ingreso Anual o Ahorros) codificando como "0". De esta forma, para efectos del modelo, los hogares vulnerables serían los que clasifican como Vulnerables Altos, así como los Vulnerable Medios.

Fuente: Elaboración propia con base en información primaria generada en esta investigación

mencionó previamente, en este modelo se codifica a la vulnerabilidad alta y a la vulnerabilidad media como 0 y los hogares clasificados en la categoría de estables se codifican como 1.

CUADRO 4. MODELO DE DETERMINANTES DE LA VULNERABILIDAD FINANCIERA (N=1.070)

Variable dependientes	Coefficiente	Valor P
Estado civil	0,1545	44,60%
Sexo	-0,0777	78,50%
Ahorro	0,0005	0,00%**
Tiempo en Brasil	0,0339	7,50%*
Status Migratorio	-0,1269	74,50%
Nivel educativo del Jefe	0,2103	1,80%**
Cuenta Corriente	-0,0008	99,80%
Constante	-4,397	0,00%**
**Significativo al 5%.		
*Significativo al 10%.		
Fuente: Elaboración propia con base en información primaria generada en esta investigación		

De acuerdo con este modelo, las variables que resultaron estadísticamente significativas son: a) Ahorro (significativo al 10%): a mayor ahorro es menos probable ser vulnerable financieramente; b) Tiempo en Brasil (significativo al 5%): a más años de residir en Brasil menos probabilidad de ser vulnerables tendrían los migrantes, esto debido a que estabilizan su situación financiera a través del tiempo en el país anfitrión; c) Nivel de educación del jefe (significativo al 10%): los hogares cuyo jefe tiene mayores niveles educativos son menos probables de ser vulnerables financieramente.

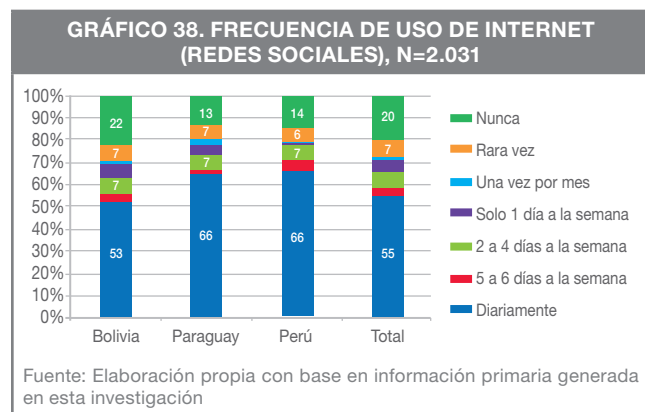
SECCIÓN V. ACCESO A TECNOLOGÍAS DE INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN (TICS)

Las TICs son una dimensión fundamental para los migrantes pues, al salir de su país natal, el migrante, por lo general, está dejando su núcleo familiar y ello genera un impacto muy fuerte al nivel emocional. Este impacto es atenuado, en grado importante, por el contacto que ellos puedan seguir teniendo de una forma habitual con sus familiares y amigos en sus POs. Esta sección permite conocer la incidencia del uso de Internet entre los inmigrantes objeto de este estudio en seis aspectos específicos: a) Revisar email; b) Revisar sitios de noticias; c) Revisar redes sociales; d) Hacer compras; e) Enviar dinero; y f) Revisar cuenta bancaria.

Es importante destacar de este módulo del cuestionario (TICs) que una gran mayoría de los migrantes (66%) utilizan Internet para revisar e interactuar en las redes sociales con frecuencias que van desde diariamente hasta 2-4 días por semana. Alrededor del 20% de los entrevistados indicó nunca utilizar Internet para este propósito. Asimismo, aproximadamente un 30% de los inmigrantes entrevistados utiliza la Internet para revisar email (tanto diariamente como de 5 a 6 veces por semana); alrededor del 26% lo utiliza con menor frecuencia (desde 2 a 4 veces por semana hasta rara vez); y un 43% de ellos nunca lo utiliza.

Esto indica que, en relación con el email, su uso pareciera ser generalizado, aunque hay un segmento amplio que está excluido. Una distribución similar al

servicio mencionado anteriormente parece tener el que se refiere a revisar sitios de noticias.



En referencia a utilizar Internet para hacer compras, una gran mayoría de los entrevistados (84%) indicó nunca haberlo hecho; tan solo un escaso porcentaje de ellos indicó hacer compras por Internet con alguna frecuencia. Alrededor del 92% de los entrevistados indicó no utilizar Internet para enviar dinero; tampoco lo utilizan para revisar sus cuentas bancarias un 88% de ellos.

Por otra parte, también se preguntó por la posesión de teléfono celular. Una gran proporción de ellos (91,5%) cuenta con este dispositivo de comunicación móvil, sea en su forma pospago (8,6% del total de la muestra) o en su forma prepago (82,9%).

Asimismo, se preguntó a los entrevistados si por medio del celular se utiliza Internet para acceder a los siguientes servicios específicos: a) Revisar email; b) Revisar sitios de noticias; c) Revisar redes sociales; d) Hacer compras; e) Enviar dinero; f) Revisar cuenta bancaria; y g) Realizar pagos. Los inmigrantes entrevistados que poseen teléfono celular, a lo sumo, lo utilizan para revisar email (47%), revisar sitios de noticias (51%) y, sobre todo, para revisar redes sociales (76%).

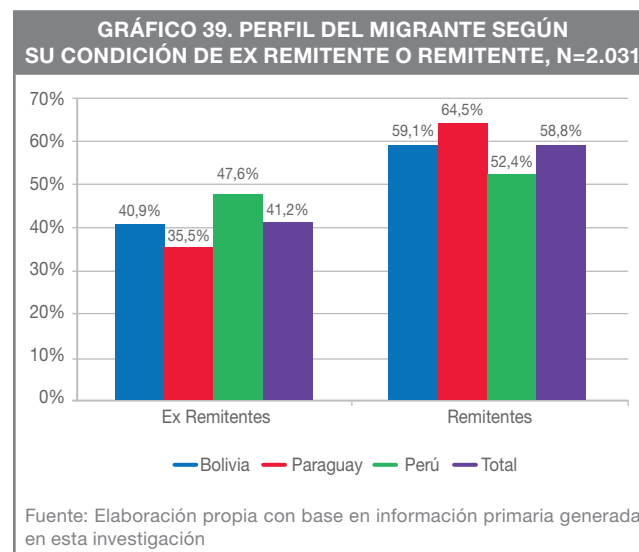
Para los demás servicios por los cuales se les ha preguntado, más del 90% no los utiliza, lo cual podría ser un indicador de la exclusión existente en este tipo de población en materia de transacciones en línea por medio de celulares. A su vez, esto podría ser una oportunidad de mercado para empresas que quieran aprovechar a esta población para sus negocios de envío de remesas u otro tipo de negocios basados en el comercio electrónico por medio de móviles.

SECCIÓN VI. ANÁLISIS DEL PROCESO DE ENVÍO DE REMESAS

El envío de remesas es todo un proceso que tiene relación con diversas dimensiones o factores asociados al migrante. Entre los aspectos de interés en esta sección se encuentran, por ejemplo, cuáles son las principales características asociadas a los canales de envío de remesas, evaluación de dichas características por parte de los remitentes, frecuencia de envío y montos enviados, canales más utilizados y su evaluación por parte de los remitentes, cuáles son las tasas cobradas y su evaluación, modos de recepción de las remesas en el PO respectivo y el grado de compromiso financiero de los migrantes con el PO.

Características de Envío de Remesas

La incidencia de migrantes de Bolivia, Paraguay y Perú según su condición de Ex Remitentes (definido como que ha realizado remesas a su PO pero no dentro de los últimos 12 meses al momento de ser entrevistado) o Remitentes (definido como que ha realizado remesas a su PO dentro del último año al momento de ser entrevistado) indica que, en todos los casos, la condición de remitente prevalece por encima de la condición de ex remitente (58,8% vs 41,2% para el total de la muestra). Los mayores porcentajes de remitentes se dieron en los casos de bolivianos y paraguayos (59,1 y 64,5%, respectivamente).



Entre los ex remitentes, es interesante hacer notar que una importante proporción de ellos (69% del total) hizo su último envío de remesas en el periodo que va desde más de 1 año a menos de 2 años. Esto podría ser indicador de que esta población tiene potencial para retomar la actividad de envío de remesas con una mayor probabilidad que otros ex remitentes cuya última remesa fue enviada en un periodo de hace más de 3 años al momento de la entrevista.

Conocimiento y Evaluación de Canales de Envío

En esta sección se presentan los principales resultados generados por medio de la encuesta en relación con el conocimiento de los canales de envío de remesas a sus PO que tienen los entrevistados y su evaluación (subjetiva) de los mismos. Esto es de suma importancia porque conocer cuáles son los canales utilizados y sus evaluaciones, entre otros, son condiciones necesarias para la generación de políticas que mejoren la eficiencia de estos, su cobertura y sus costos.

Entre los principales hallazgos se tiene que el conocimiento por parte de los migrantes es casi universal (esto es lo mencionan casi todos los entrevistados en la muestra) para las Empresas Especializadas en Transferencia de Dinero (95% de los entrevistados lo han mencionado). Otros canales conocidos por los migrantes son: a) Amigo y/o familiar (26%); b) A través del servicio bancario (25%); c) Contacto de confianza que viaja y me cobra (14%); d) Correo (11%); y e) Empresas cooperativas y financieras (11%).

GRÁFICO 40. CONOCIMIENTO SOBRE CANALES PARA ENVÍO DE REMESAS, N=1.195

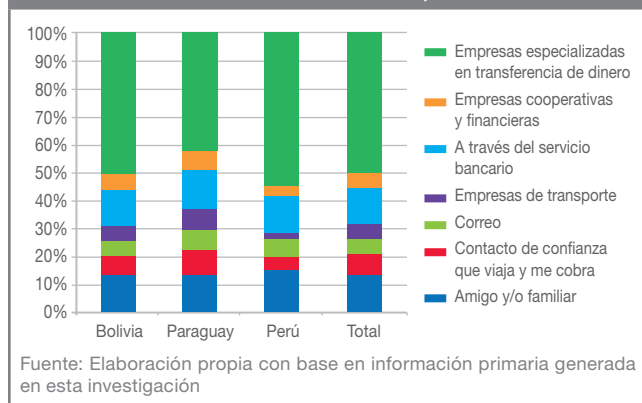
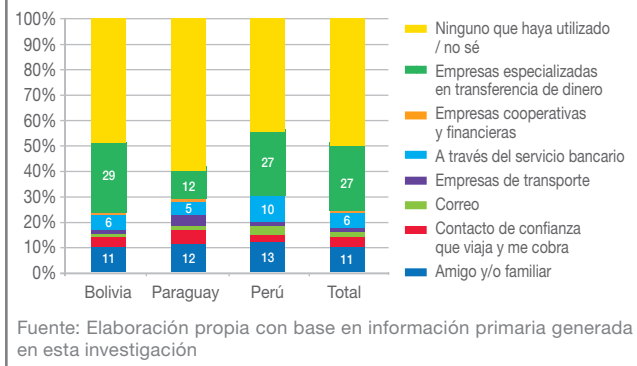


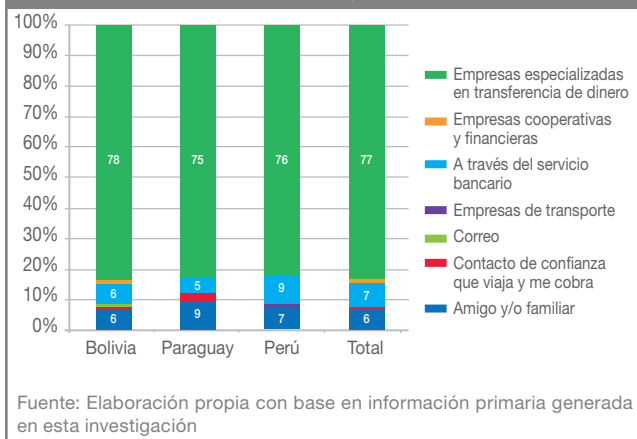
GRÁFICO 41. CANALES DE ENVÍO DE REMESAS QUE HA UTILIZADO PERO QUE YA NO UTILIZA, N=1.195



En relación con los canales de envío de remesas que el entrevistado ha utilizado en el pasado pero que ya no utiliza, los resultados indican que una gran proporción (53% de los entrevistados) no sabe o no reporta ninguno de los canales mencionados como que haya utilizado; un 27% de las menciones indica que han dejado de utilizar a las empresas especializadas en transferencia de dinero y un 11% que han dejado de utilizar a amigo y/o familiar.

De los resultados obtenidos, se observa que el mejor canal (por su relación costo-beneficio) indicado por los entrevistados es el de empresas especializadas en transferencia de dinero (78% de las menciones), seguido a una muy larga distancia por el canal bancario (7% de las menciones) y el canal de amigo y/o familiar (6% de las menciones), indistintamente del PO del migrante.

GRÁFICO 42. MEJORES CANALES PARA ENVÍO DE REMESAS, N=1.195



En la serie de gráficos mostrados en el Anexo 4, se presenta la evaluación de canales de envío de remesas al PO por parte de los entrevistados, en relación con las 11 características mencionadas en el cuestionario. Esta pregunta se hizo solamente a los remitentes (es decir, a los entrevistados que indicaron haber enviado remesas a su PO en los últimos 12 meses al momento de la entrevista). Estos gráficos se presentan solo para el total de la muestra (1.195 casos de hogares remitentes) y no se presentan los gráficos (en barras compuestas 100%) desglosando por PO para no ser repetitivos, aunque estos gráficos sí están disponibles en la base de datos del estudio.

En general, puede observarse un patrón en las respuestas de los entrevistados a esta serie de características de los canales de envío de remesas a los POs. La mayoría de las menciones en las primeras 4 características de dicha serie de gráficos (Anexo 4) es atribuida al canal empresas especializadas en transferencias de dinero (con un rango de menciones que va desde los 968 hasta los 1008 de un total de 1.195 entrevistados totales), en tanto los bancos aparecen en un segundo lugar (con menciones que van desde 165 hasta 215 del total de 1.195). Estas características del canal de envío de remesas son evaluaciones positivas: a) Confiable y seguro; b) Rápido; c) Puntual en la entrega; y d) Fácil y sencillo solicitar. En relación con la característica de que las tasas cobradas son muy elevadas, alrededor de un 30% de las menciones son atribuibles a los bancos y un 32% a las empresas especializadas en transferencias de dinero. Respecto a si las tasas cobradas son muy accesibles, alrededor del 47% de las menciones son atribuidas a las empresas especializadas en transferencias de dinero y tan solo un 8% a los bancos.

Sobre la característica de que piden muchos documentos para el envío de dinero, la mayor cantidad de menciones (401 en absolutos y 34% del total de 1.195 entrevistados) son atribuibles a los bancos, en tanto que a las empresas especializadas en transferencias de dinero solo corresponde un total de 163 menciones (14% del total de entrevistados). Correspondientemente, de acuerdo con la característica de que piden pocos documentos para el envío de dinero, la mayor cantidad de menciones son atribuidas a las empresas especializadas en transferencias de dinero (891, para un 75% del total

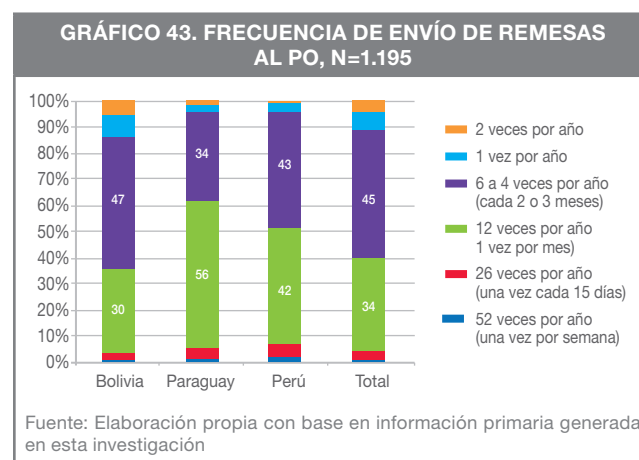
de 1.195 entrevistados), en tanto los bancos solo recibieron 73 menciones (un 6% del total).

En las restantes tres características del canal evaluadas, referentes a cuentan con equipo entrenado que ofrece la información necesaria, están más cerca de mi lugar de residencia y/o de trabajo, y ofrecen diversas herramientas tales como permitir que usted mismo haga la transferencia online, el patrón de mayores menciones recibidas por las empresas especializadas en transferencias de dinero *vis-a-vis* bancos se repite.

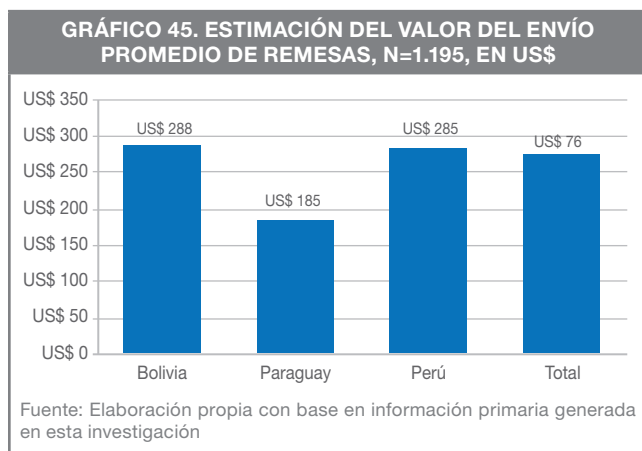
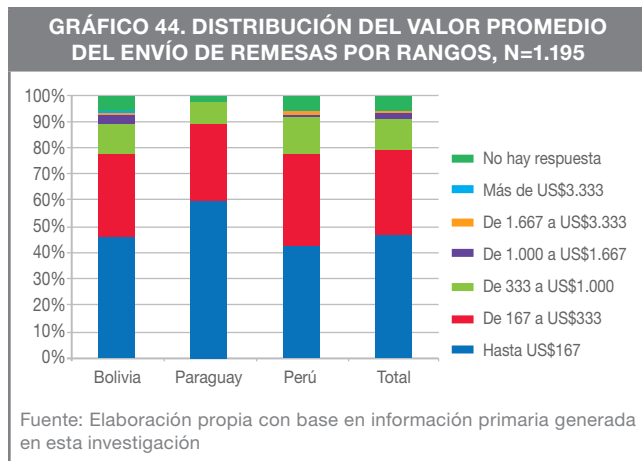
En resumen, esta serie de características evaluadas de los servicios de envío se puede inferir un sobresaliente posicionamiento de las empresas especializadas en transferencia de dinero en relación con bancos y otros canales de menor presencia.

Frecuencia de Envío de Remesas, Tasas Cobradas por Envío y Montos Enviados

Del total de migrantes remitentes de remesas, se observa que 45% de ellos envían dinero a su PO cada 2 o 3 meses (de 6 a 4 veces por año) y un 34% lo hacen una vez por mes (12 veces por año).



En relación con la distribución del valor promedio del envío de remesas al PO según rango (en dólares), se observa que una importante cantidad de estos envíos (aproximadamente el 80%) corresponden a los dos primeros rangos, es decir, montos inferiores a los US\$333 por envío; un 10% adicional de los envíos corresponden al rango que va de US\$333 a US\$1.000. En otras palabras, el 90% de los envíos de remesas son inferiores a los US\$1.000 por envío para el total de la muestra.



Por su parte, el valor promedio del envío de remesas, de acuerdo con la muestra de 1.195 remitentes, resulta ser de US\$276; siendo este valor de US\$288 para los bolivianos, de US\$185 para los paraguayos y de US\$285 para los peruanos.

Canal Utilizado Actualmente y su Evaluación

El principal método o canal utilizado actualmente para el envío de remesas por parte de la población analizada en este estudio es, por mucho, el de las empresas remeseras (o empresas especializadas en transferencias de dinero), con 1075 menciones (alrededor del 90% de los entrevistados de la muestra total de remitentes), seguido en un lejano segundo lugar por los servicios bancarios (4,8% de las respuestas de la muestra).

Asimismo, los principales motivos para seleccionar el canal actual de envío de remesas al PO son: a) Es confiable y seguro para el envío y recibo de dinero; b) Es rápido en la entrega de dinero al destinatario; c) Es fácil y sencillo de solicitar el envío; d) Es puntual en la entrega del dinero al destinatario; y e) Piden pocos documentos para el envío del dinero.

De acuerdo con esta información, para los remitentes la confiabilidad (seguridad) del envío, la puntualidad, la rapidez y la facilidad (sencillez) con que se hace el trámite son las principales razones por las cuales ellos seleccionaron el canal actual.

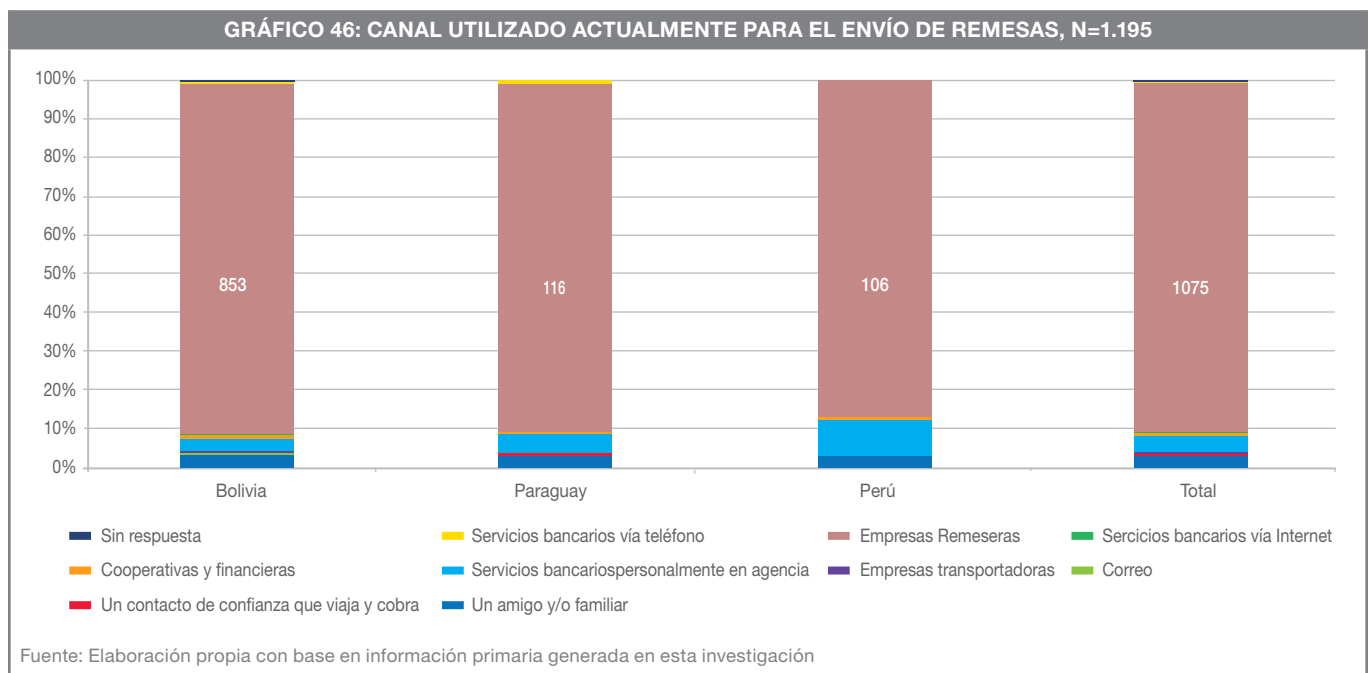
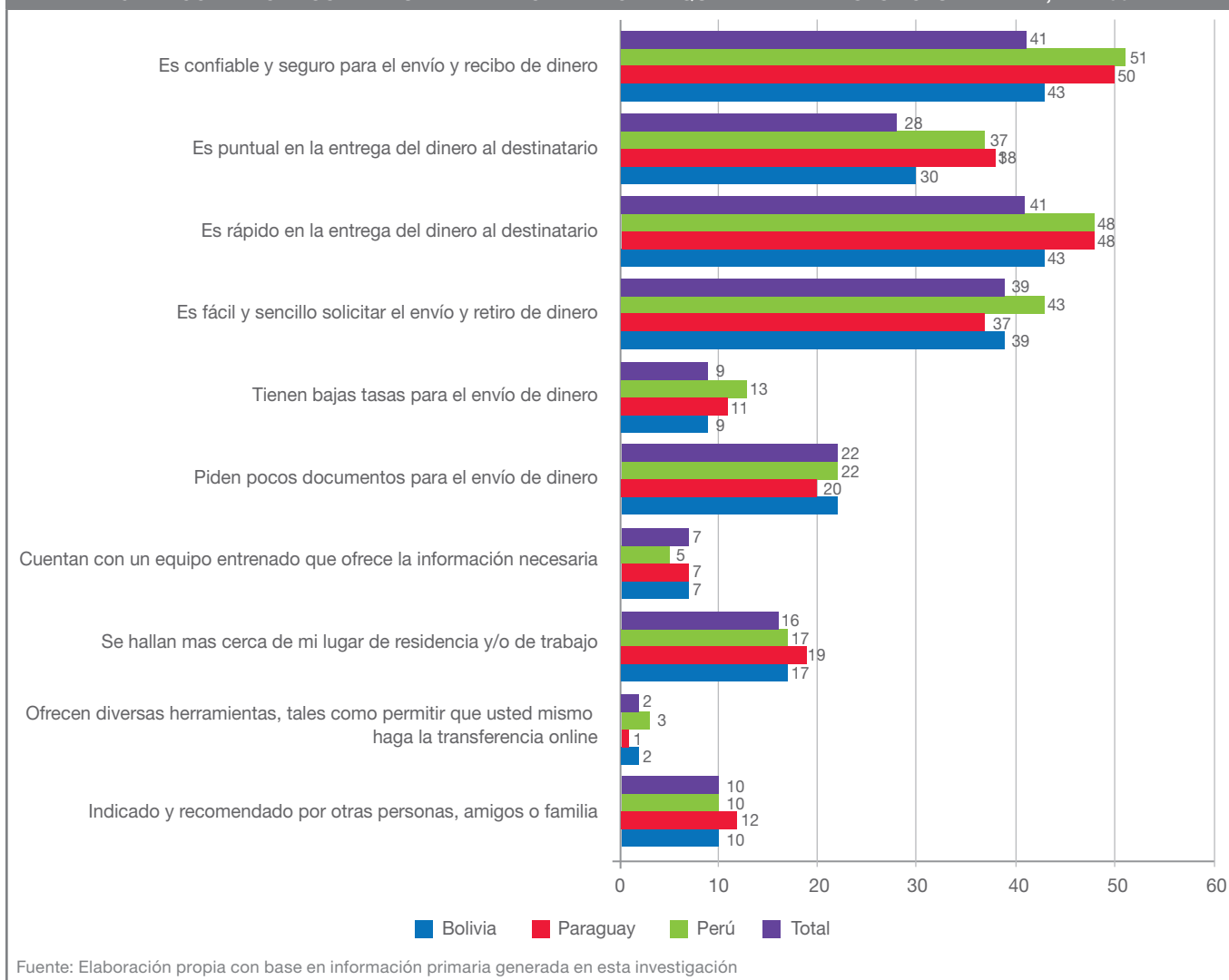


GRÁFICO 47. MOTIVOS PARA UTILIZAR EL CANAL POR EL QUE ENVÍA REMESAS ACTUALMENTE, N=1.195



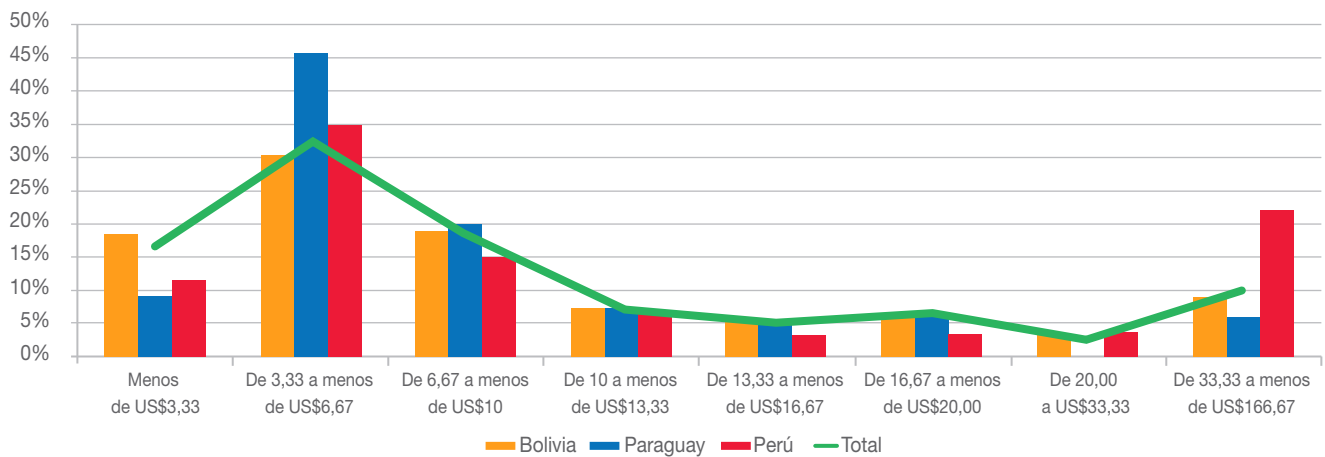
Evaluación de Tasas Cobradas Actualmente y Otros

Una gran mayoría de las tasas cobradas por enviar remesas a los respectivos POs se ubican en el rango de 0 a US\$10 por envío.

Es importante señalar que existe un efecto regresivo en el cobro de tasas para envío de remesas, medido como la relación costo/valor enviado de remesas. A mayor valor de la remesa enviada, menor es el costo porcentual (respecto del monto enviado) pagado por el remitente; y, por el contrario, este costo relativo aumento conforme se reduce el monto enviado de remesas. Si bien, podría argumentarse que existen costos fijos en el envío de remesas, también es cierto que estos costos los pagan (proporcionalmente más) los remitentes que envían menos monto promedio por envío. Si se compara esta

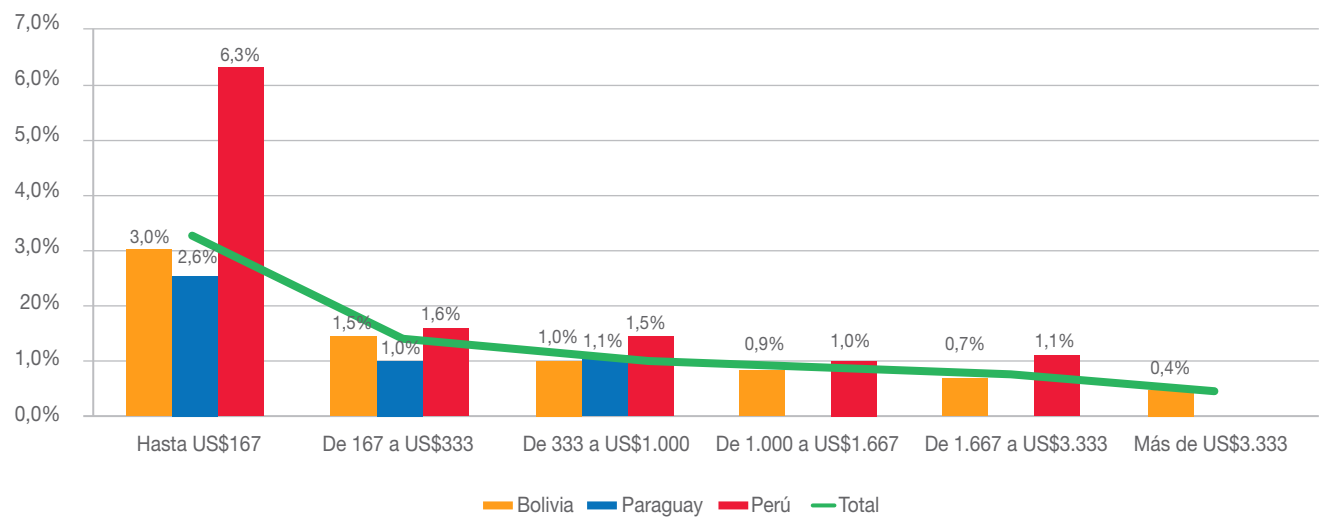
respuesta con información del Banco Mundial (2015), para el envío de US\$200 desde Brasil hacia estos los tres países de destino (Bolivia, Paraguay y Perú), se observa que, para el cuarto trimestre del 2015, las tasas porcentuales (promedio total para canal bancario y canal de empresa especializada) fue de 6,70% para Bolivia, 6,26% para Paraguay y de 7,42% para Perú. Para un envío de US\$500 desde Brasil, el costo porcentual reportado por el Banco Mundial sería de 5,58% para Bolivia, 5,20% para Paraguay y de 5,21% para Perú. Al comparar las percepciones de los migrantes del Bloque BPP mostradas en el gráfico previos con la información del costo de envío desde Brasil hacia esos POs, se observa que las percepciones subjetivas de los entrevistados están sesgadas hacia abajo respecto de los costos de envío estimados por el Banco Mundial.

GRÁFICO 48. TASAS COBRADAS POR ENVÍO DE REMESAS AL PO, N=1.195, EN US\$



Fuente: Elaboración propia con base en información primaria generada en esta investigación

GRÁFICO 49. DISTRIBUCIÓN DEL RATIO TASAS COBRADAS / VALOR DEL ENVÍO, N=1.195



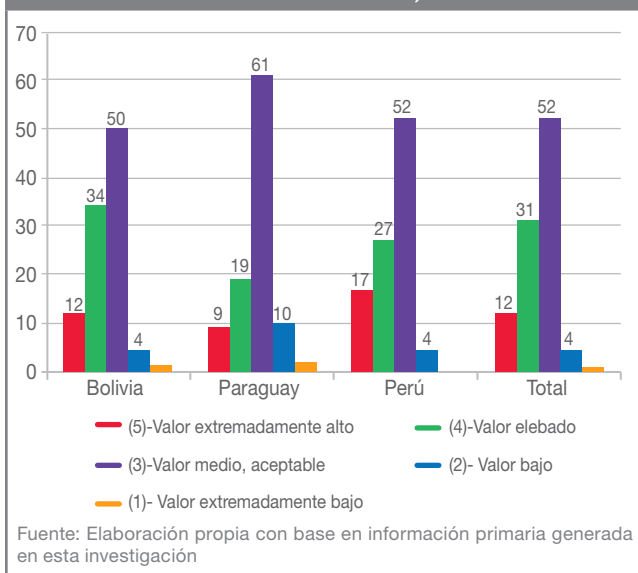
Fuente: Elaboración propia con base en información primaria generada en esta investigación

Debe mencionarse en este punto que, de acuerdo con Cirasino (2015), Brasil es un receptor neto de remesas internacionales y recibe aproximadamente el 4% de los flujos enviados a la región de América Latina y el Caribe (siendo estos alrededor de 2,5 veces los flujos de remesas enviadas hacia el exterior). Los flujos de remesas internacionales hacia Brasil han venido descendiendo desde el 2008 (por efecto de la crisis internacional) y los flujos salientes de remesas internacionales tienen una tendencia creciente y estable desde el 2009. Los costos de enviar transferencia desde y hacia Brasil

han descendido en los últimos 5 años de aproximadamente 15,25% a 7,40% para remesas enviadas desde Brasil (una reducción de 51,5%) y de 14,01% a 7,01% para remesas enviadas hacia Brasil (una baja del 50%).

La evaluación de los entrevistados de las tasas cobradas por envío de remesas indica que alrededor de un 43% de los entrevistados remitentes consideran las tasas cobradas como extremadamente altas o altas y un 52% las consideran medias (aceptables). Solo un 5% de los entrevistados indican que las tasas de envío cobradas son bajas o extremadamente bajas.

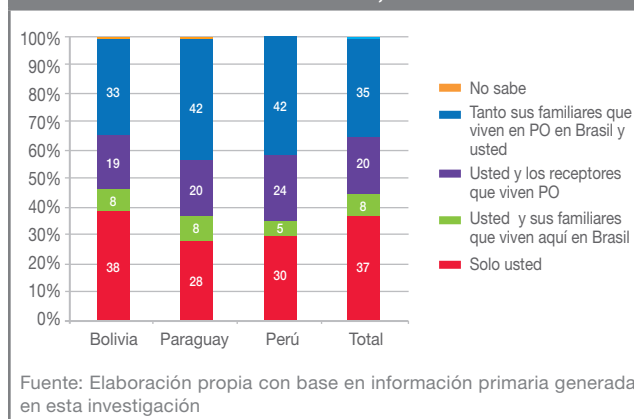
GRÁFICO 50. EVALUACIÓN DE LAS TASAS COBRADAS POR ENVÍO DE REMESAS, N=1.181



Receptores de Remesas, Modos de Recepción y Servicios Financieros en el PO

Respecto a la pregunta de quién decide qué hacer con el dinero que se envía al PO, un 37% de los casos indica que quien decide es el entrevistado; un 20% indica que el entrevistado y los receptores son quienes deciden; un 8% indica que el entrevistado y sus familiares que viven en Brasil; y un 35% indicó no saberlo.

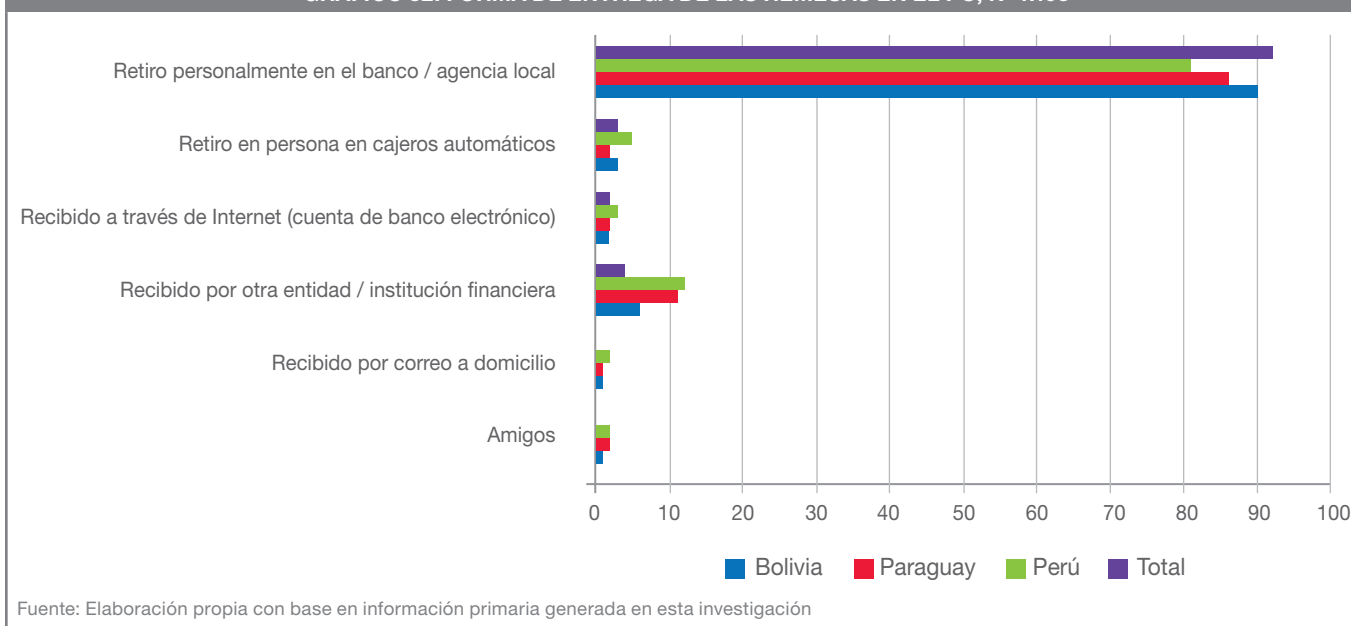
GRÁFICO 51. RESPONSABLE DEL DESTINO/USO DE LAS REMESAS, N=1.102

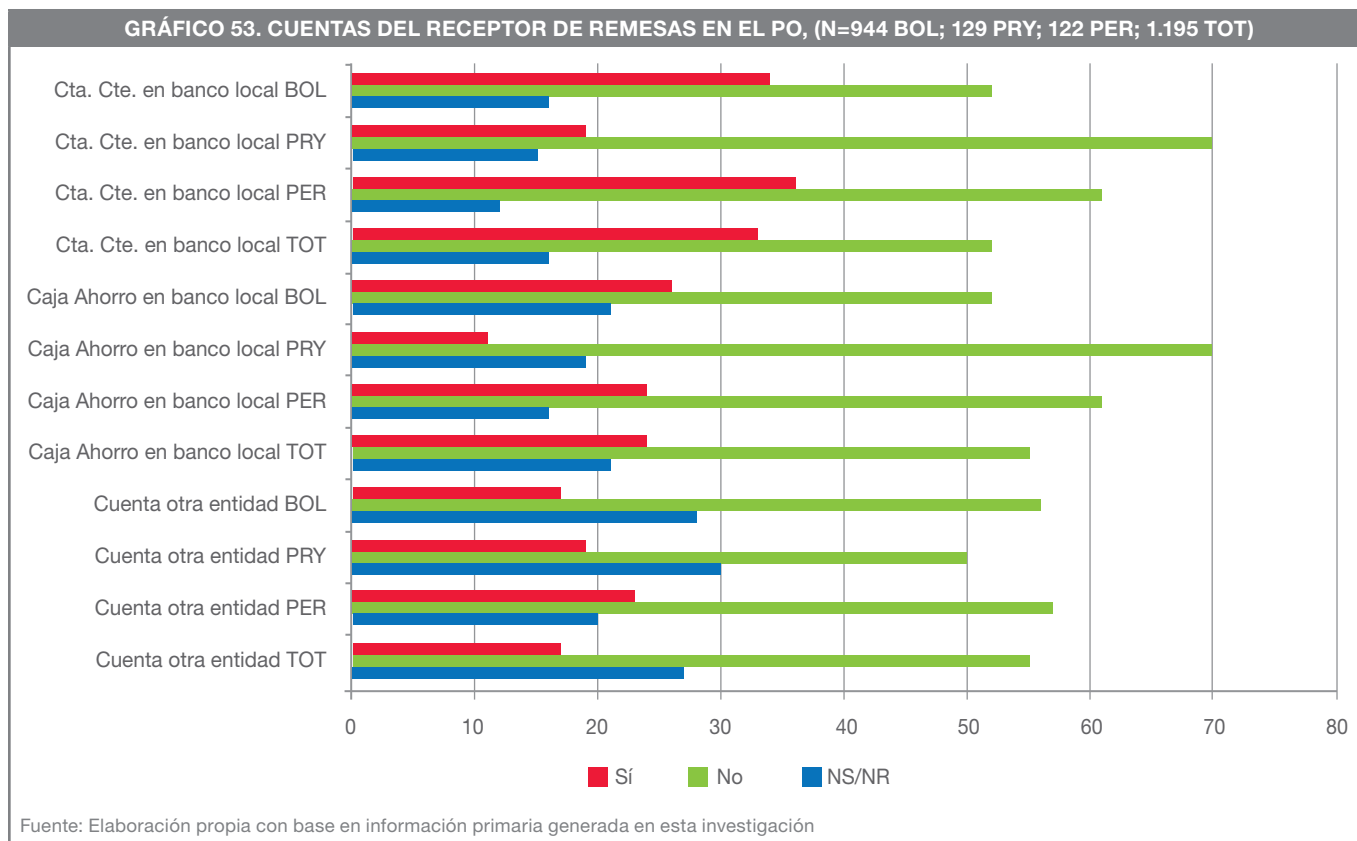


En cuanto a la forma de entrega de las remesas en el PO, los resultados indican que en alrededor del 90% de los casos, el dinero es retirado personalmente en el banco o agencia local por el receptor de las remesas.

El gráfico 53 muestra la tenencia, por parte los receptores de remesas, de los siguientes servicios/productos financieros en el PO: a) Cuentas corrientes en un banco local/nacional en el PO, de los cuales solo el 33% de la muestra total la tiene; b) Caja de ahorro en un banco local/nacional en el PO, de los cuales solo el 24% la tiene; y c) Cuenta en alguna entidad/asociación financiera en el PO, de los cuales solo el 17% la tiene. Si se observan los datos al nivel de PO, sobresalen los

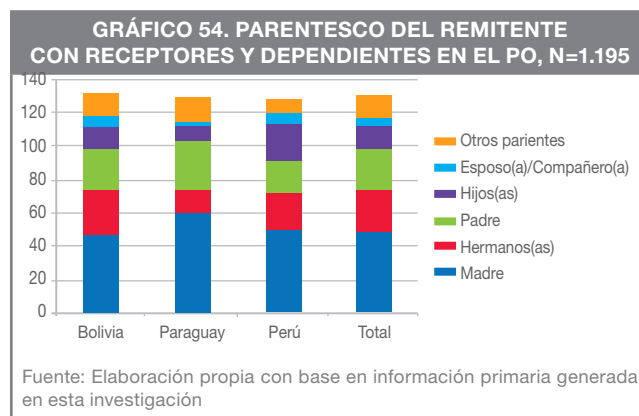
GRÁFICO 52. FORMA DE ENTREGA DE LAS REMESAS EN EL PO, N=1.195





de Perú y Bolivia como los que muestran más tenencia de cuentas corrientes en bancos de sus respectivos POs con 36 y 34%, respectivamente; Paraguay reportó solo 19% de tenencia de este servicio financiero. Similar resultado se muestra en relación con tenencia de Caja de ahorro en bancos en sus POs, con Bolivia y Perú reportando 26 y 24% respectivamente; en tanto Paraguay solo indica un 11%. Finalmente, en el caso de tenencia de cuentas en otras entidades/asociaciones financieras en el PO, Perú es el que más reporta con un 23%, seguido por Paraguay con un 19% y luego Bolivia con un 17% de tenencia de este servicio financiero entre los receptores de remesas.

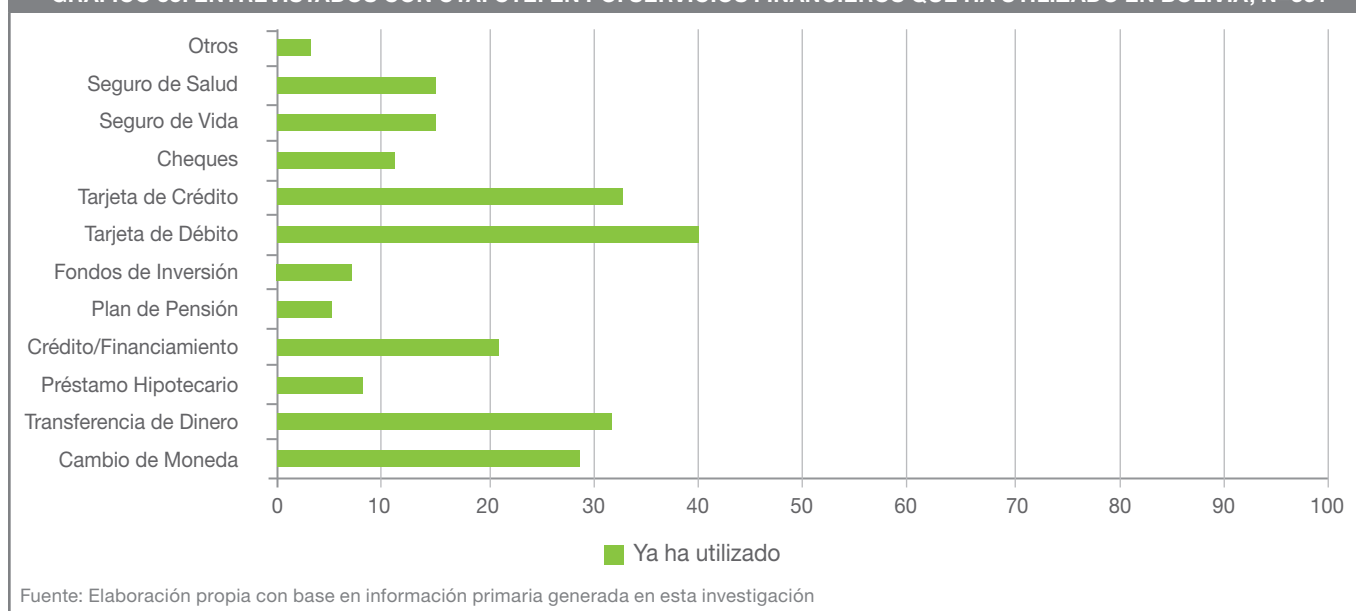
Un gran porcentaje de los receptores y dependientes en el PO del inmigrante remitente lo constituyen su núcleo familiar más cercano: Madre con 49% de las menciones; Hermanos(as) con 25%; Padre con 24%; Hijos(as) con 14%; y Espos(a) /Compañero(a) con 5%. Otros parientes constituyen alrededor del 13% de las menciones.



Grado de Compromiso Financiero con el PO

En esta sección se hará un análisis de los resultados obtenidos por cada uno de los tres países de origen (Bolivia, Paraguay y Perú) con el fin de ver cualitativamente cuál es el grado de compromiso financiero del migrante con su patria natal, haciendo referencia a indicadores como: a) tenencia de cuenta corriente en bancos

GRÁFICO 55. ENTREVISTADOS CON CTA. CTE. EN PO: SERVICIOS FINANCIEROS QUE HA UTILIZADO EN BOLIVIA, N=331



de su PO; b) uso de servicios financieros en su PO para quienes tienen cuenta corriente allá; c) principales razones para tener cuenta (en el caso de que se tenga); y d) principales razones para abrir una cuenta corriente en su PO o para no abrirla (en caso de que no se tenga).

La lista de servicios financieros por los cuales se preguntó si los ha utilizado en su PO son los siguientes: a) Cambio de Moneda; b) Transferencia de Dinero; c) Préstamo Hipotecario; d) Crédito/Financiamiento; e) Plan de Pensión; f) Fondos de Inversión; g) Tarjetas de Débito; h) Tarjetas de Crédito; i) Cheques; j) Seguro de Vida; y k) Seguro de Salud.²²

Bolivia

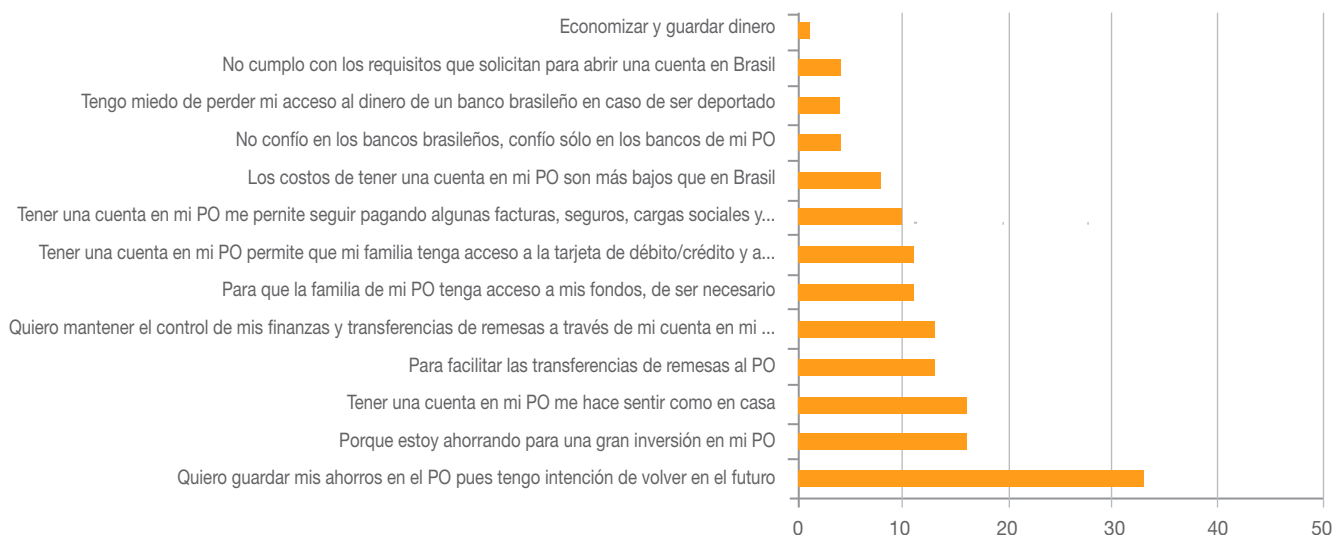
En el caso de los migrantes originarios de Bolivia residiendo en São Paulo, Brasil, el 21% de ellos tiene cuenta corriente en su PO. A ellos se les consultó si han utilizado los servicios financieros (previamente indicados) en Bolivia. De estos, sobresalen por el porcentaje de respuesta (mayor al 20%) los siguientes: a) Tarjetas de Débito; b) Tarjetas de Crédito; c) Transferencia de Dinero; d) Cambio de Moneda; y e) Crédito/Financiamiento. No hay un uso muy generalizado (mayor al 10%) de los demás servicios financieros en Bolivia por parte de esta población, con la excepción de servicios de salud, seguro de vida y cheques.

Entre las principales razones para tener una cuenta corriente en Bolivia, los entrevistados indicaron como primeros 5 motivos los siguientes: a) Quiero guardar mis ahorros en Bolivia porque tengo intención de volver en el futuro; b) Porque estoy ahorrando para una gran inversión en Bolivia; c) Tener una cuenta en Bolivia me hace sentir como en casa; d) Para facilitar las transferencias de remesas a Bolivia; e) Quiero mantener el control de mis finanzas y transferencias de remesas a través de mi cuenta. De esto se infiere que los migrantes bolivianos residentes en Brasil tienen este instrumento financiero en su país natal porque piensan volver, desean ahorrar, sentirse como en casa, facilitar remesas y controlar sus finanzas.

Entre los entrevistados que no tienen cuenta corriente en Bolivia, las principales 5 razones para ello fueron: a) No planeo regresar; b) No quiero tener ninguna cuenta bancaria allá; c) No confío en los bancos de allá; d) No me sería útil tener dinero en cuenta bancaria en Bolivia estando aquí en Brasil; e) Prefiero tener mis finanzas y cuentas bancarias en Brasil. Se observa que para estos entrevistados el tener cuenta corriente en algún banco en Bolivia no tiene sentido pues no planean regresar a PO, no confían en los bancos de Bolivia ni le ven utilidad a tener dichas cuentas allá.

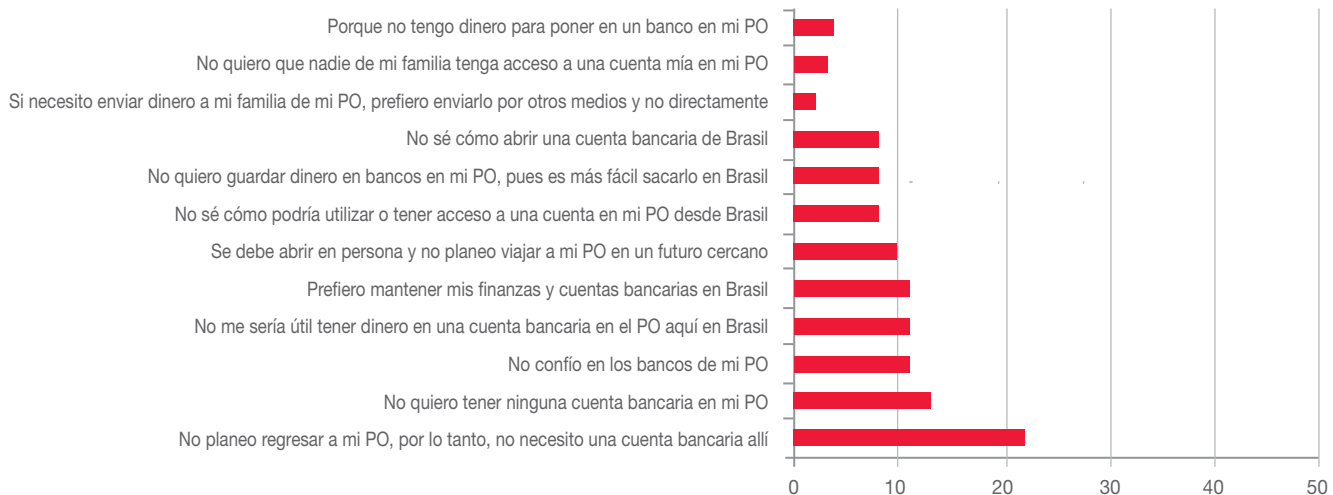
²² En el Anexo 5 de este estudio, se presenta una serie de gráficos en los cuales se recoge esta información comparativa para cada uno de estos servicios por PO.

GRÁFICO 56. RAZONES PARA TENER UNA CUENTA CORRIENTE EN BOLIVIA, N=768



Fuente: Elaboración propia con base en información primaria generada en esta investigación

GRÁFICO 57. RAZONES PARA NO TENER UNA CUENTA CORRIENTE EN BOLIVIA, N=262



Fuente: Elaboración propia con base en información primaria generada en esta investigación

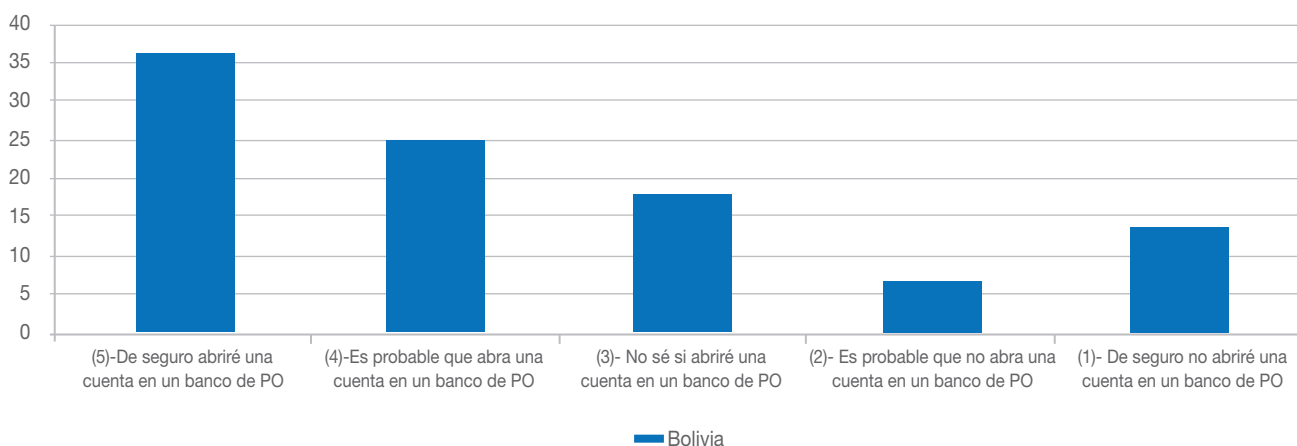
Otra de las consultas a los entrevistados preguntó por la posibilidad de abrir una cuenta corriente en algún banco de Bolivia, aproximadamente un 61% de ellos indica que la abrirá (de seguro o probablemente) en un futuro. En grado de compromiso con Bolivia (así medido) pareciera ser alto.

En relación con el envío de bienes (artículos u objetos en general),²³ el 15% de los bolivianos dijeron hacer

esto. De estos, un 75% de las respuestas corresponde a por medio de un amigo y/o familiar, o por medio de otro contacto de confianza que viaja y lo lleva por cierto precio. El porcentaje restante lo hace por medio del correo, empresas de transporte o lo lleva personalmente. Puede notarse que hay una red importante de confianza y amistad para cubrir estos servicios entre los bolivianos.

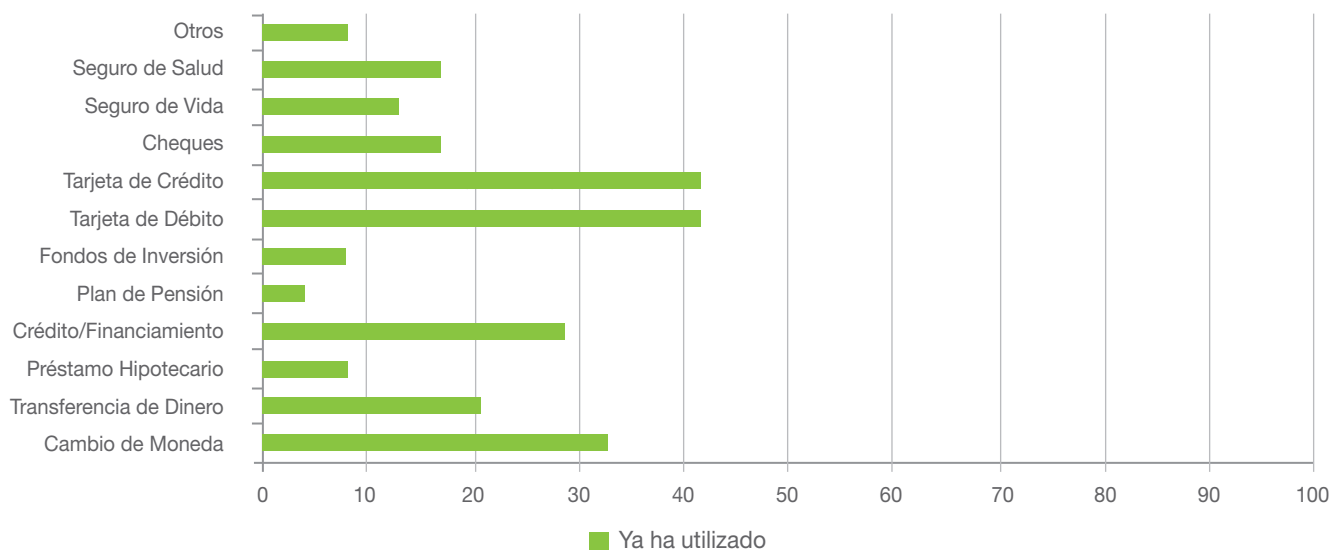
²³ Entre los que se incluyen zapatos, ropa, bolsos, cosméticos, aparatos electrónicos, juguetes y materiales diversos, así como regalos.

GRÁFICO 58. PLANEA ABRIR UNA CUENTA CORRIENTE EN UN BANCO EN BOLIVIA, N=125



Fuente: Elaboración propia con base en información primaria generada en esta investigación

GRÁFICO 59. ENTREVISTADOS CON CTA. CTE. EN PO: SERVICIOS FINANCIEROS QUE HA UTILIZADO EN PARAGUAY, N=24



Fuente: Elaboración propia con base en información primaria generada en esta investigación

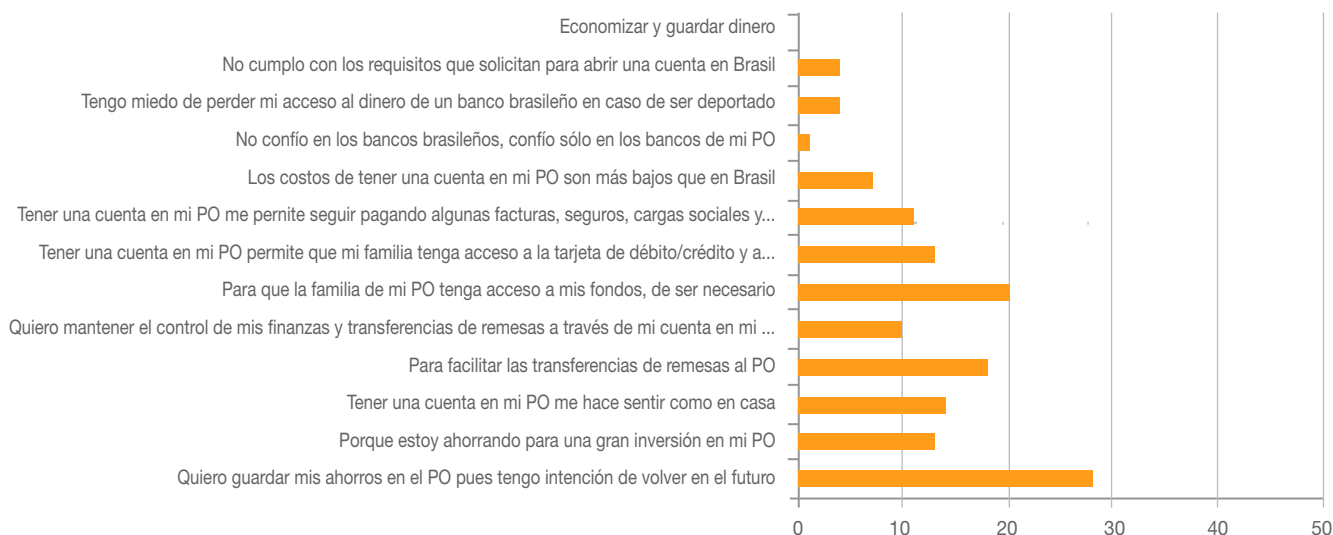
Paraguay

En el caso de los migrantes de Paraguay que actualmente están residiendo en São Paulo, Brasil, solo el 12% de ellos tiene cuenta corriente en su PO. A ellos se les consultó si han utilizado los servicios financieros (previamente indicados) en Paraguay. De estos, sobresalen por el porcentaje de respuesta (mayor al 20%) los siguientes: a) Tarjetas de Débito; b) Tarjetas de Crédito; c) Cambio de Moneda; d) Crédito/Financiamiento; y e) Transferencia de Dinero. No hay un uso muy generalizado (mayor al 10%) de los

demás servicios financieros en Paraguay por parte de esta población, con la excepción de servicios de salud, seguro de vida y cheques.

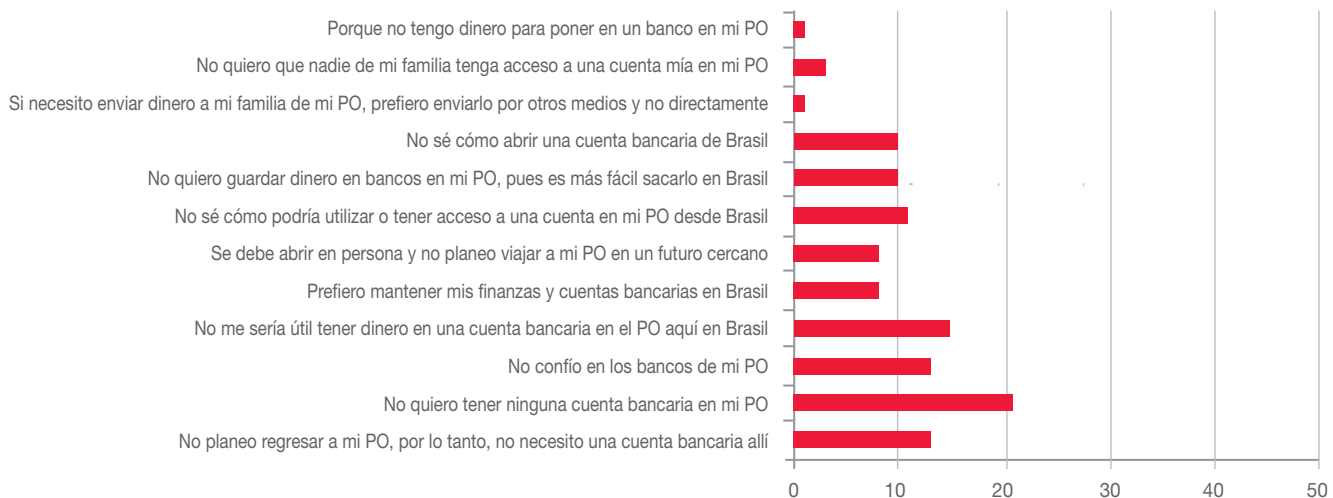
Entre las principales razones para tener una cuenta corriente en Paraguay, los entrevistados indicaron como primeros 5 motivos estos: a) Quiero guardar mis ahorros en Paraguay porque tengo intención de volver en el futuro; b) Para que la familia en Paraguay tenga acceso a mis fondos, de ser necesario; c) Para facilitar las transferencias de remesas a Paraguay; d) Tener una cuenta en Paraguay me hace sentir como en casa; y e)

GRÁFICO 60. RAZONES PARA TENER UNA CUENTA CORRIENTE EN PARAGUAY, N=71



Fuente: Elaboración propia con base en información primaria generada en esta investigación

GRÁFICO 61. RAZONES PARA NO TENER UNA CUENTA CORRIENTE EN PARAGUAY, N=71



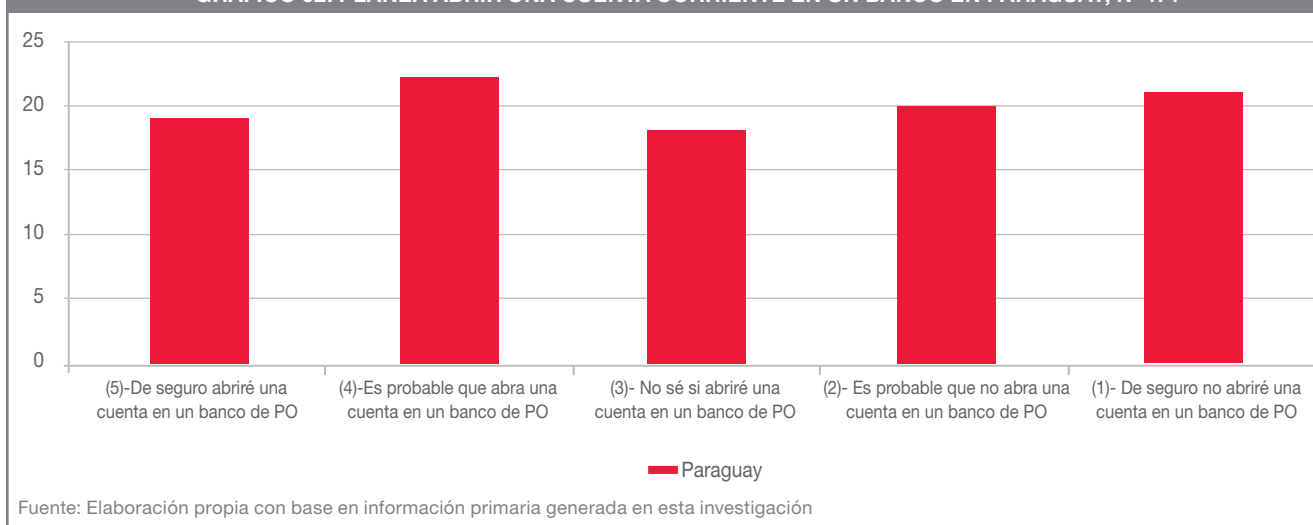
Fuente: Elaboración propia con base en información primaria generada en esta investigación

Tener una cuenta en Paraguay permite que mi familia tenga acceso a la tarjeta de débito/crédito y a varios servicios. De esto se infiere que los migrantes paraguayos residentes en Brasil tienen este instrumento financiero en su país natal porque piensan volver, para mantenerle a la familia el acceso a los servicios financieros allá y le facilita enviar remesas.

Entre los entrevistados que no tienen cuenta corriente en Paraguay, las principales 5 razones para ello fueron: a) No quiero tener ninguna cuenta bancaria

allá; b) No me sería útil tener dinero en cuenta bancaria en Paraguay estando aquí en Brasil; c) No planeo regresar a Paraguay; d) No confío en los bancos de allá; e) No sé cómo podría tener acceso a una cuenta en Paraguay desde Brasil. Se observa que para estos entrevistados el tener cuenta corriente en algún banco en Paraguay no tiene sentido pues no lo desean, no le ven utilidad desde Brasil, no planean regresar a su país, no confían en los bancos de Paraguay ni saben cómo utilizarlas allá estando ellos en Brasil.

GRÁFICO 62. PLANEA ABRIR UNA CUENTA CORRIENTE EN UN BANCO EN PARAGUAY, N=174



Al igual que en el caso de los bolivianos, a los migrantes de Paraguay se les consultó por la posibilidad de abrir una cuenta corriente en algún banco de Paraguay y aproximadamente un 41% de ellos indica que la abrirá (de seguro o probablemente) en un futuro. Un porcentaje similar indica no tener planes de hacerlo (de seguro o probablemente), lo cual parece indicar que en esta población pareciera existir un menor grado de compromiso financiero con su PO.

En relación con el envío de bienes (artículos u objetos en general), el 27% de los migrantes de Paraguay afirmaron hacer esta actividad. De estos, un 72% de las respuestas indica que el canal de envío utilizado para estos bienes u objetos es por medio de un amigo y/o familiar, o por medio de otro contacto de confianza que viaja y lo lleva por cierto precio. El porcentaje restante realiza los envíos por medio de empresas de transporte. Puede notarse que hay una red importante de confianza y amistad para cubrir estos servicios entre los paraguayos.

Perú

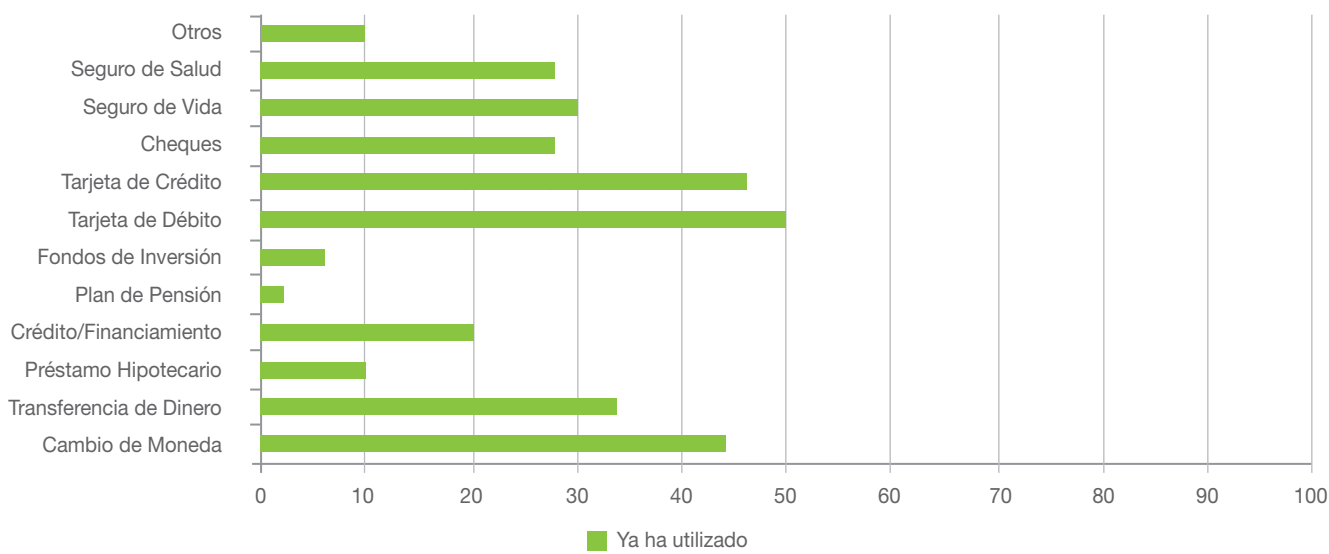
En el caso de los migrantes de Perú residentes actualmente en São Paulo, Brasil, el 21% de ellos tiene cuenta corriente en su PO. A ellos se les consultó si han utilizado los servicios financieros (previamente indicados) en Perú. De estos, sobresalen por el porcentaje de respuesta (mayor al 20%) los siguientes: a) Tarjetas de Débito; b) Tarjetas de Crédito; c) Cambio de Moneda; d) Transferencia de Dinero; e) Crédito/Financiamiento;

f) Seguro de Salud; g) Seguro de Vida; y h) Cheques. No hay un uso muy generalizado (mayor al 10%) de los demás servicios financieros en Perú por parte de esta población. Se nota una más fuerte utilización por parte de los peruanos de los servicios financieros en Perú, a pesar de estar viviendo en Brasil.

Entre las principales razones para tener una cuenta corriente en Perú, los entrevistados indicaron como primeros 5 motivos los acá indicados: a) Para facilitar las transferencias de remesas a Perú; b) Quiero guardar sus ahorros en Perú porque tengo intención de volver en el futuro; c) Porque estoy ahorrando para una gran inversión allá; d) Tener una cuenta en Perú me hace sentir como en casa; y e) Quiero mantener el control de mis finanzas y transferencias de remesas a través de mi cuenta. De esto se infiere que los migrantes peruanos residentes en Brasil tienen este instrumento financiero en su país natal porque facilita el envío de remesas, quieren ahorrar allá pues piensan volver a su país y desean mantener control de finanzas y transferencias de remesas por medio de esa cuenta en Perú.

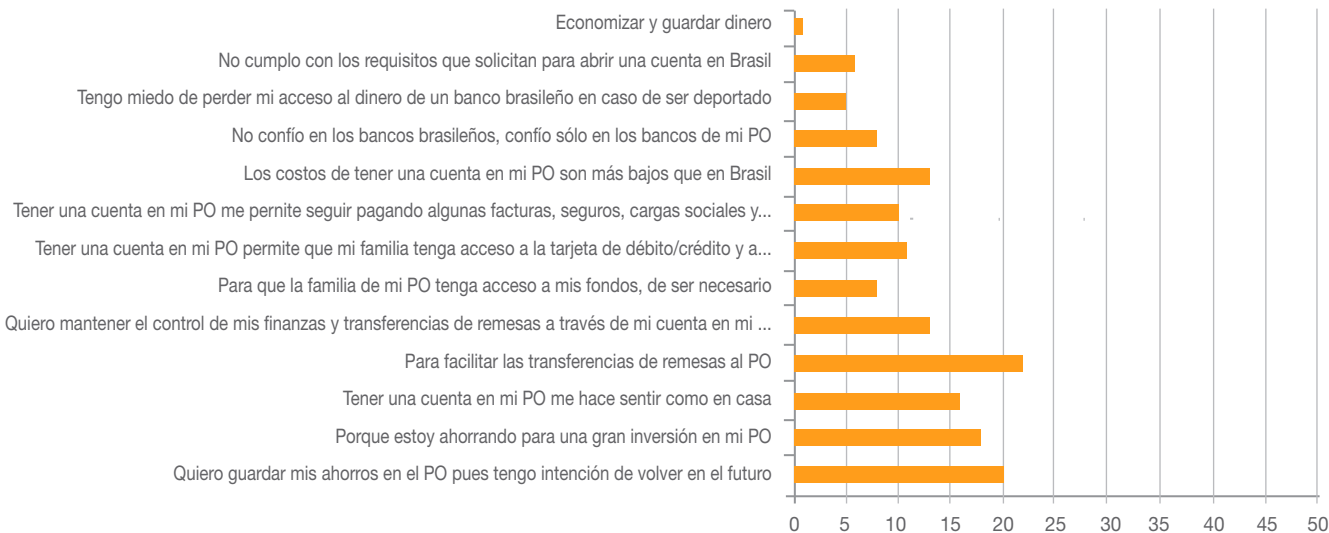
Entre los entrevistados que no tienen cuenta corriente en Perú, las principales cinco razones para ello son: a) No confío en los bancos de allá; b) No planeo regresar a Perú; c) No quiero tener ninguna cuenta bancaria allá; d) No quiero guardar dinero en bancos de Perú, pues es más difícil sacarlo en Brasil; e) Prefiero mantener mis finanzas y cuentas bancarias en Brasil. Se observa que para estos entrevistados el tener cuenta corriente en algún banco en Perú no tiene sentido pues

GRÁFICO 63. ENTREVISTADOS CON CTA. CTE. EN PO: SERVICIOS FINANCIEROS QUE HA UTILIZADO EN PERÚ, N=50



Fuente: Elaboración propia con base en información primaria generada en esta investigación

GRÁFICO 64. RAZONES PARA TENER UNA CUENTA CORRIENTE EN PERÚ, N=79



Fuente: Elaboración propia con base en información primaria generada en esta investigación

no confían en los bancos de allá, no planean regresar y prefieren mantener sus cuentas en Brasil por efectos prácticos al momento de acceder a sus cuentas.

En el caso de los migrantes de Perú, aproximadamente un 44% de ellos indica que la abrirá (de seguro o probablemente) en un futuro una cuenta corriente en algún banco peruano. Por su parte, un 29% indicó no tener planes de hacerlo (de seguro o probablemente), lo cual parece indicar que en esta población pareciera existir un menor grado de compromiso financiero con

su PO. Un 27% de ellos no sabe si abrirá o no una cuenta en un banco de Perú.

En relación con el envío de bienes (artículos u objetos en general), el 21% de los migrantes de Perú indicaron llevar a cabo esta actividad. De estos, un 63% de las respuestas indica que el canal de envío utilizado para estos bienes u objetos es por medio de un amigo y/o familiar, o por medio de otro contacto de confianza que viaja y lo lleva por cierto precio. El porcentaje restante realiza los envío por medio del correo (principalmente)

GRÁFICO 65. RAZONES PARA NO TENER UNA CUENTA CORRIENTE EN PERÚ, N=53



GRÁFICO 66. PLANEA ABRIR UNA CUENTA CORRIENTE EN UN BANCO EN PERÚ, N=174



o por medio de empresas de transporte. Puede notarse que hay una red importante de confianza y amistad para cubrir estos servicios entre los peruanos residentes en Brasil y que el servicio de correo es un canal de importancia para ellos.

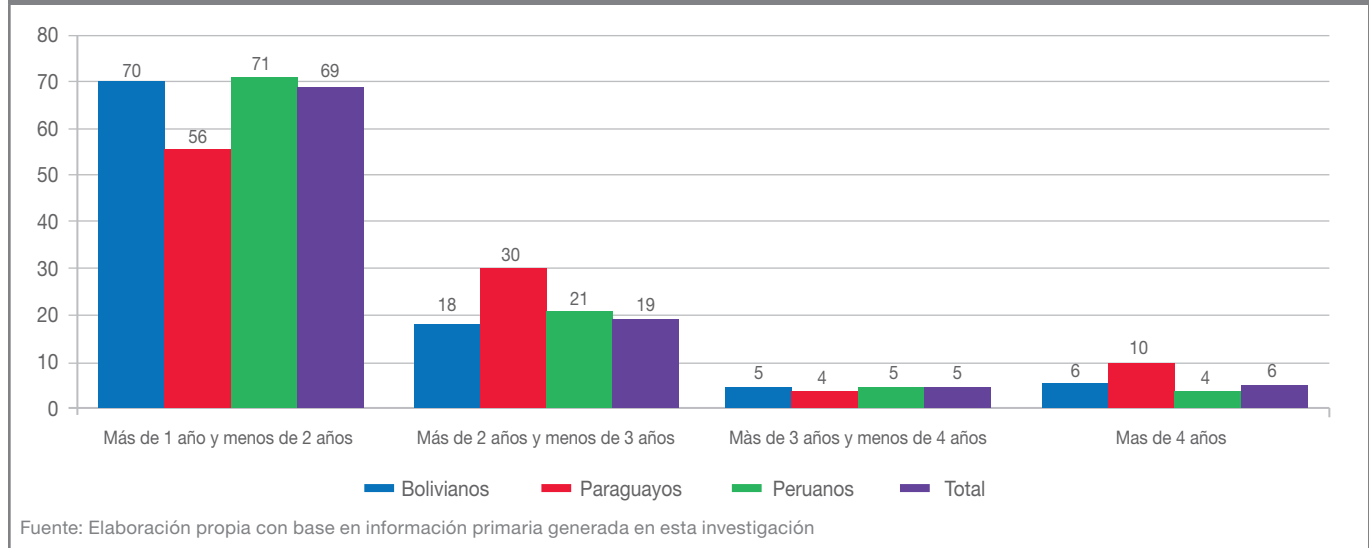
SECCIÓN VII. SOBRE LOS EX REMITENTES

Si bien, los remitentes son del mayor interés para los efectos de políticas públicas asociadas con remesas por parte de los migrantes del Bloque BPP, también es

de interés conocer las principales características de los ex remitentes que se han entrevistado en este estudio.

De acuerdo con los resultados, un 41% de los entrevistados no enviaron remesas a sus POs durante los últimos 12 meses (al momento de hacerse la entrevista) y por esta condición se les ha clasificado en la categoría de ex remitentes. La mayor parte de ellos son ex remitentes que tienen relativamente poco tiempo desde que enviaron la última remesa (entre 12 y menos de 24 meses), grupo que representa alrededor del 69% del total de ex remitentes; este grupo es seguido por el de los migrantes que tienen entre 24 y menos de 36 meses,

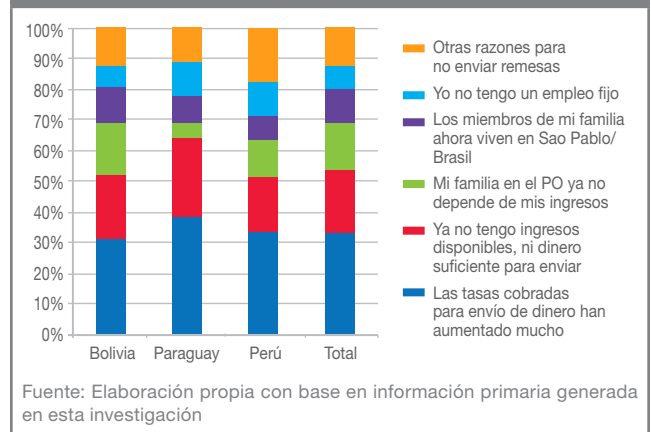
GRÁFICO 67. EX REMITENTES Y TIEMPO DESDE ÚLTIMA REMESA ENVIADA, N=836



representando alrededor del 19%. El restante 11% de ex remitentes tiene más de 36 meses desde que envió la última remesa. Como se estima en la Sección VIII, acápite Análisis de Conglomerados para Determinar Perfiles de Inmigrantes, la probabilidad de ser ex remitente aumenta conforme mayor es el tiempo de vivir en Brasil.

Entre los motivos indicados por los ex remitentes para no realizar más remesas a sus respectivos países de origen, se encuentran: a) Las tasas cobradas para envío de dinero han aumentado mucho (38% del total);²⁴ b) Ya no tengo ingresos disponibles, ni dinero suficiente para enviar (24% del total); c) Mi familia en el PO ya no depende de mis ingresos (18% del total); y d) Los miembros de mi familia ahora viven aquí en São Paulo/Brasil (13% del total). Esto puede ser importante para plantear una estrategia de motivación hacia los ex remitentes. Debe indicarse, sobre el tema de las tasas cobradas, que podría ser que estas (como porcentaje del envío) se hayan mantenido estables en el último año. Sin embargo, al haber una fuerte depreciación del Real en relación con el US dólar, los inmigrantes ahora ven el envío de remesas más caro que en el pasado pues sus ingresos están denominados en Reales y no en US dólares. La coyuntura de la crisis económica brasileña reciente puede ser el principal motivo para que muchos inmigrantes hayan dejado de enviar remesas a sus respectivos POs.

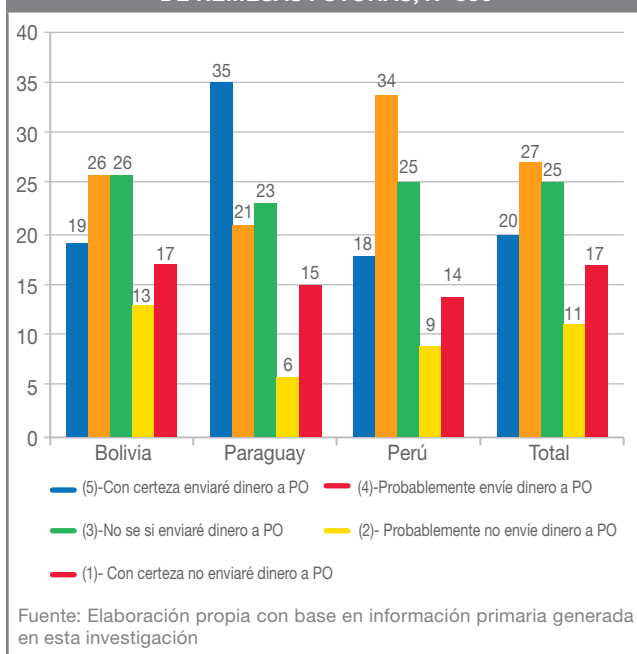
GRÁFICO 68. EX REMITENTES Y MOTIVOS PARA NO REALIZAR MÁS REMESAS, N=836



Se preguntó a los ex remitentes si ellos planean en el futuro volver a enviar remesas a sus respectivos POs. Se encontró que, en general, una gran proporción de ellos (45%) tiene certeza de enviar dinero al PO o probablemente lo hagan en un futuro cercano, tal como lo indica la suma de las dos primeras columnas (de izquierda a derecha) en cada PO, en comparación con la suma de las dos últimas columnas en cada PO, con un porcentaje de 28% del total de la muestra de ex remitentes, quienes indican que probablemente no envíen dinero a su respectivo PO o tienen certeza de que no lo harán.

²⁴ Aunque, como ya se ha mencionado, esta es una percepción muy subjetiva que no parece ser consistente con el hecho de que las tasas cobradas por este servicio han bajado en alrededor del 50% en los últimos años de acuerdo con información del Banco Mundial.

GRÁFICO 69. EX REMITENTES Y PLAN DE REMESAS FUTURAS, N=836



El grado de escolaridad del entrevistado y del jefe de hogar refleja prácticamente la misma distribución para la población de inmigrantes estudiada. Alrededor del 50% de los ex remitentes tiene secundaria completa; porcentaje similar para el caso de los jefes de hogar. Los peruanos son los que tienen mayores porcentajes con educación superior incompleta y completa en relación con bolivianos y paraguayos. Los paraguayos son los que, comparativamente, reportan menos grado de respecto a los inmigrantes de los otros dos países.

SECCIÓN VIII. ALGUNAS ESTIMACIONES ECONOMÉTRICAS

Esta sección busca conocer, mediante diferentes modelos econométricos, los diferentes perfiles en los que pueden clasificarse los migrantes del Bloque BPP (Bajo, Medio y Alto) con el fin de explorar y extraer el mayor valor agregado a la base de datos generada en este estudio. Para ello, en el acápite Análisis de Conglomerados se hace un análisis de clústeres que permite clasificar a la muestra total por PO y Perfil. En el acápite Modelo Logit 1 se hace un análisis para ver cuáles variables son determinantes en la probabilidad de ser remitente; en el acápite Modelo Logit 2 se hace un análisis para conocer

las variables determinantes de la probabilidad de enviar remesas por canales financieros formales; en el acápite Modelo Logit 3 se analizan los determinantes de la probabilidad de enviar remesar por empresa especializada en transferencias de dinero (conocidas como empresas remesaras). Finalmente en el acápite Modelo de Regresión sobre Determinantes de los Ahorros se identifican dichas variables determinantes del ahorro por parte de estos migrantes.

Análisis de Conglomerados para Determinar Perfiles de Inmigrantes

El análisis de conglomeradas es una técnica que debe ser aplicada cada que se analiza una base de datos de una encuesta. En este caso la encuesta de migrantes proporcionará información acerca de diferentes subpoblaciones que tienen características similares, lo que permite concentrar los esfuerzos (de política económica, publicidad, marketing) en la población de un perfil específico lo que representa un uso eficiente de los recursos. Esta información es de alto valor para las empresas que ofrecen bienes y servicios ya que al tratarse de individuos similares que siguen un patrón, esta técnica es útil para identificar potenciales candidatos a productos. Este análisis tiene más valor que un análisis por PO ya que en cada categoría de PO puede existir una alta heterogeneidad entre los individuos.

El Análisis de Conglomerados (*Cluster Analysis*) es una técnica de la estadística multivariante que permite agrupar los casos o variables de un grupo de datos en función del parecido o similitud existente entre ellos. Esto permite clasificar las observaciones en grupos que son no observables, estos grupos tendrán la particularidad de poseer características similares, por lo en la minería de datos se les han llamados a estos grupos (“perfiles”).

Para el análisis de la encuesta, se identifican 3 conglomerados que corresponden a los niveles Alto, Medio y Bajo del monto de envío de remesas²⁵. Para el análisis de conglomerados se utilizan las variables que se citan a continuación:

- La razón Comisión cobrada/ Monto de remesas enviado
- Monto de Remesas Enviado
- Estatus Migratorio

²⁵ Para la selección se utilizó el criterio de Calinski y Harabasz (1974).

- Monto Ahorrado
- Nivel de Educación del Entrevistador

Estas variables fueron elegidas a través del Análisis de Componentes Principales (ACP).²⁶

CUADRO 5. MONTO ANUAL PROMEDIO DE REMESAS EN US\$ POR PO Y PERFIL DEL MIGRANTE

PO / Perfil	Bolivia	Paraguay	Perú
Bajo	788,70	848,04	844,27
Medio	3,459,22	3,262,96	3,232,02
Alto	12,317,81	9,722,22	11,469,70

Fuente: Elaboración propia con base en información primaria generada en esta investigación

Los resultados de la clasificación por Conglomerados vs PO son los siguientes:

CUADRO 6. CLASIFICACIÓN DE CONGLOMERADOS POR PO

PO / Perfil	Bolivia	Perú	Paraguay	Total
Bajo	51,38%	7,56%	5,69%	64,62%
Medio	20,62%	2,84%	3,47%	26,93%
Alto	6,67%	0,80%	0,98%	8,44%
Total	78,67%	11,20%	10,13%	100%

Fuente: Elaboración propia con base en información primaria generada en esta investigación

La clasificación indica que la mayoría de los casos se catalogan en el perfil bajo un 64,62%, de los cuales 51,38 puntos porcentuales corresponden a entrevistados cuyo PO es Bolivia.

CUADRO 7. RESUMEN DE ESTADÍSTICAS POR PERFIL, PERFIL BAJO, N=727

Variable	Promedio	Desviación Estándar
Probabilidad de ser Remitente	59,00%	0,06
Monto Global enviado en un año (US\$)	800,53	384,28
Estado Civil (Proporción de casados)	64%	0,59
Tiempo en Brasil (Años)	7,87	5,83
Estatus Migratorio	85%	0,36
Ahorro (US\$)	283,24	808,48
Educación del Entrevistado	4,74	1,20

Fuente: Elaboración propia con base en información primaria generada en esta investigación

CUADRO 8. RESUMEN DE ESTADÍSTICAS POR PERFIL, PERFIL MEDIO, N=303

Variable	Promedio	Desviación Estándar
Probabilidad de ser Remitente	60,49%	0,07
Monto Global enviado en un año	3267,93	1218,57
Estado Civil (Proporción de casados)	70%	0,56
Tiempo en Brasil (Años)	8,01	6,57
Estatus Migratorio	85%	2543,49
Ahorro (US\$)	367,99	883,03
Educación del Entrevistado	4,97	1,17

Fuente: Elaboración propia con base en información primaria generada en esta investigación

CUADRO 9. RESUMEN DE ESTADÍSTICAS POR PERFIL, PERFIL ALTO, N=95

Variable	Promedio	Desviación Estándar
Probabilidad de ser Remitente	59,17%	0,06
Monto Global enviado en un año (US\$)	11942,46	6770,08
Estado Civil (Proporción de casados)	73%	0,61
Tiempo en Brasil (Años)	9,42	6,15
Estatus Migratorio	90%	1442,94
Ahorro (US\$)	492,10	1147,90
Educación del Entrevistado	4,95	1,13

Fuente: Elaboración propia con base en información primaria generada en esta investigación

El perfil bajo cuenta con 727 individuos que envían anualmente US\$800,53 en promedio; además, cuentan con ahorros bajos en comparación con la muestra total (US\$283,24); cuenta con el mayor grupo de solteros y un 85% de ellos posee documento de identidad emitido en Brasil; en promedio, su tiempo en Brasil es de 7,87 años.

El perfil medio incluye 303 casos que envían anualmente US\$32.67,93 como promedio; además, cuenta con ahorros de US\$368; el 70% de ellos son casados y un 85% de ellos cuenta con documento de identidad emitido en Brasil; en promedio, su tiempo en Brasil es de 8,01 años.

²⁶ El ACP es una técnica de reducción de dimensionalidad; es decir, esta ayuda a discriminar variables que aportan poco para explicar un fenómeno en cuestión.

El perfil alto posee 95 observaciones e incluye a individuos que envían US\$11.942 anuales en promedio; son quienes poseen los ahorros promedio más altos de la muestra (US\$492,10); tiene una proporción de casados del 73%; el 90% cuenta con documento de identidad emitido en Brasil; en promedio, su permanencia en Brasil es de 9,42 años.

Modelo Logit 1: Probabilidad de Ser Hogar Remitente

Con una base de datos como la generada en este estudio, se hace indispensable conocer cuáles son las características que determinan una propensión a enviar remesas, ya que esto permite predecir si un hogar enviará remesas en el futuro; asimismo, permite a los oferentes de productos o servicios conocer el tipo de cliente al que pueden “apostar” y que, con cierta probabilidad, se convertirá en un remesero en el futuro.

Para identificar los factores que inciden sobre un hogar para ser remitente, se estima un Modelo Logit. Este modelo permite calcular la probabilidad de que un hogar sea remitente o exremitente, basado en características del hogar. El modelo Logit es ampliamente utilizado y en general tiene la siguiente especificación funcional: $\frac{\ln(Y_t)}{\ln(1-Y_t)} = \delta_0 + \delta_1 X_t + \epsilon_t$.

La variable dependiente del modelo de hogares remitentes es una variable dicotómica que toma los valores de $y = 1$, si el hogar es remitente; 0 en cualquier otro caso. Las variables explicativas (X) son, el Nivel educativo del jefe del hogar (variable discreta: $x_j = 0,1,2,3,4$ [1 = Ninguna, 2 = Escuela básica incompleta, 3 = Escuela básica completa, 4 = Secundario incompleto, 5 = Secundario completo, 6 = Superior incompleto, 7 = Superior completo]); Situación actual de empleo o actividad del Entrevistado; Estado Civil del Entrevistado; Tiempo de vivir en Brasil del entrevistado; deseo de regresar al PO; un índice que refleja la ocupación actual del entrevistado; una variable dicotómica que indica si el entrevistado tiene una Cuenta Corriente a su Nombre en un Banco en PO; el nivel de ahorro actual del entrevistado; y, por último, el estatus migratorio de la persona que envía la remesa desde Brasil (medido por la tenencia de un documento de identidad emitido por el gobierno de Brasil).

Estas variables son elegidas mediante un ACP, el cual nos permite discriminar las variables que explican marginalmente la varianza conjunta de la matriz

de variables independientes (Matriz X). El ACP revela la existencia de dos componentes principales (utilizando el criterio de la segunda derivada). Los resultados de la estimación del Modelo Logit 1 son los siguientes:

CUADRO 10. MODELO LOGIT 1: PROBABILIDAD DE SER HOGAR REMITENTE

Variable Independientes	Coef.	P> z
Sexo	0,1263	0,362
Ingreso Anual	0,0000255	0,000**
Tiempo en Brasil (Años)	-0,0291	0,013**
Estatus Migratorio	-0,2647	0,164
Ahorro	0,00003	0,621
Educación del Entrevistado	0,0656	0,223
Constante	-0,0118	0,412

**Significativo al 5%.

Fuente: Elaboración propia con base en información primaria generada en esta investigación

Los resultados significativos (al 5%) indican que conforme se aumenta el tiempo de permanencia en Brasil, se reduce la probabilidad de ser remitente de remesas; por otra parte, contar con un ingreso mayor aumentan la probabilidad de ser remitente de remesas.

CUADRO 11. PROBABILIDAD DE SER HOGAR REMITENTE (RESULTADOS DEL MODELO)

PO / Perfil	Bolivia	Paraguay	Perú
Bajo	63,76%	65,05%	66,66%
Medio	61,45%	61,19%	63,11%
Alto	62,34%	62,15%	65,40%

Fuente: Elaboración propia con base en información primaria generada en esta investigación

CUADRO 12. PROPORCIÓN DE MIGRANTES CON DOCUMENTO DE IDENTIDAD

PO / Perfil	Bolivia	Paraguay	Perú
Bajo	87,54%	70,59%	79,69%
Medio	87,56%	77,78%	73,68%
Alto	90,41%	100,00%	81,82%

Fuente: Elaboración propia con base en información primaria generada en esta investigación

En lo que respecta a la variable de “Estatus migratorio de la persona que envía la remesa desde Brasil”, se detecta que, basado en las probabilidades, los paraguayos del perfil bajo y los peruanos del perfil medio tienen una mayor proporción de migrantes sin documento de identidad emitido en Brasil, lo cual incide en

la formalidad con que estos realizan el envío remesas o en el monto enviado, debido a que generalmente el sistema bancario solicita mayor número de documento vs una empresa especializada en envío de remesas; debido a la regulaciones internacionales correspondientes a los flujos de capitales y legitimación de capitales.

Modelo Logit 2: Probabilidad de Enviar Remesas por Entidad Financiera Formal

Para identificar la probabilidad en un hogar de enviar remesas a través de una Entidad Financiera Formal, se estima también un Modelo Logit, que permite estimar la probabilidad de que un hogar con ciertas características utilice dicho método para enviar remesas a sus familiares en el PO. Por una parte, la variable dependiente del modelo se codificó de tal manera que $y = 1$, si al hogar en el PO le envían la remesa por medio de un banco, una financiera o una cooperativa de ahorro y crédito desde Brasil; en tanto que $y = 0$ en cualquier otro caso. Las variables explicativas corresponden al Nivel educativo del jefe de hogar, estado civil del entrevistado, Tiempo de vivir en Brasil del entrevistado en años, tiene Cuenta Corriente el Entrevistado a su Nombre en un Banco en PO, Comisión cobrada por el envío de remesas (Calculado como el ratio entre el monto cobrado y el monto enviado), nivel de ahorro actual del entrevistado, estatus migratorio de la persona que envía la remesa desde Brasil (si tiene o no documento de identidad emitido en Brasil). Los resultados de la estimación del modelo son los siguientes:

CUADRO 13. MODELO LOGIT 2: PROBABILIDAD DE ENVIAR REMESAS POR ENTIDAD FINANCIERA FORMAL

Variable Independientes	Coef.	P> z
Cuentas Bancarias en PO	0,7753	0,0040**
Comisión cobrada por envío	0,0092	0,0510*
Estado Civil (Proporción de casados)	-0,4740	0,0590*
Tiempo en Brasil (Años)	0,0107	0,7120
Status Migratorio	0,0563	0,8910
Ahorro	-0,0002	0,2860
Educación del Entrevistado	0,1138	0,4190
Constante	-3,0940	0,0000**

**Significativo al 5%.

*Significativo al 10%.

Fuente: Elaboración propia con base en información primaria generada en esta investigación

A pesar de las no significancia estadística de algunas variables incluidas en la Matriz X de variables independientes, el Modelo Logit 2 detecta (con significancia del 5%) que poseer una cuenta bancaria en el PO y el estado civil aumentan la probabilidad de que un remitente utilice el sistema bancario en Brasil para enviar las remesas a su PO.

En relación con la variable comisión cobrada por envío, esta se incluyó porque se espera que el uso del sistema bancario como en canal de envío de remesas sea menor conforme mayor sea la comisión cobrada (ya que la comisión o tasa cobrada es un precio y a mayor precio menor deberá ser la cantidad demandada del servicio); pero, es claro que el grado de sustitución entre los canales de envío será reflejado por este coeficiente, ya que, al aumentar el ratio de comisiones al monto enviado los entrevistados cambiarán el canal por el cual realizan el envío de las remesas. En otras palabras, en este modelo podría decirse que hay un efecto indirecto que funciona de la siguiente forma: dada la gran proporción de migrantes que utilizan el canal de empresa especializada (remeseras) para enviar sus transferencias al PO, conforme estas empresas reducen sus tasas, se produce un efecto marginal en la probabilidad de enviar remesas por el canal bancario. Esta es la razón que se ha encontrado a por qué el coeficiente de la variable comisión cobrada por envío resultó de signo positivo y significativo al 10%.

En el Modelo Logit 2, las comisiones cobradas poseen una relación inversa a lo esperado (con respecto a la relación de demanda), por lo que se comentará sobre esto un poco más. La hipótesis consiste en que los entrevistados enviarán remesas por el medio que perciben más barato.

CUADRO 14. PROPORCIÓN COMISIONES/MONTO ANUAL ENVIADO

PO /Conglomerado	Bolivia	Paraguay	Perú
Bajo	1,26%	0,98%	1,57%
Medio	0,37%	0,37%	0,71%
Alto	0,29%	0,20%	0,23%

Fuente: Elaboración propia con base en información primaria generada en esta investigación

El indicador de comisiones cobradas incluido en el cuadro 14 es construido a través del cálculo de un ratio entre los montos cobrados reportados por los

entrevistados y el monto anual enviado de los entrevistados, ambos montos constituyen una percepción de los entrevistados que debe entenderse como precio relativo y, además, es claro que no corresponden a las tasas cobradas que publica el Banco Mundial²⁷, tal como se ha mencionado en la sección *Evaluación de Tasas Cobradas Actualmente y Otros*, de este documento.

El Cuadro 15 muestra que las comisiones relativas más altas las enfrentan los migrantes del perfil bajo. El perfil alto envía grandes cantidades de remesas (en promedio por envío), lo que diluye el costo relativo de las comisiones, aprovechando, de alguna forma, las economías de escala en estos servicios. Es por estas razones que la variable comisiones cobradas posee una relación inversa a la esperada en el Modelo 2, lo cual puede deberse a que a mayor monto enviado (por un banco), este precio relativo es relativamente menos importante para el remitente.

Son los entrevistados del Perfil Alto y cuyo PO es Perú o Bolivia quienes tienen mayores probabilidades de enviar remesas a través del sistema bancario,

quedando los migrantes de Paraguay como los menos probables de usar este canal.

CUADRO 15. PROBABILIDAD DE ENVIAR REMESAS POR ENTIDAD FINANCIERA FORMAL

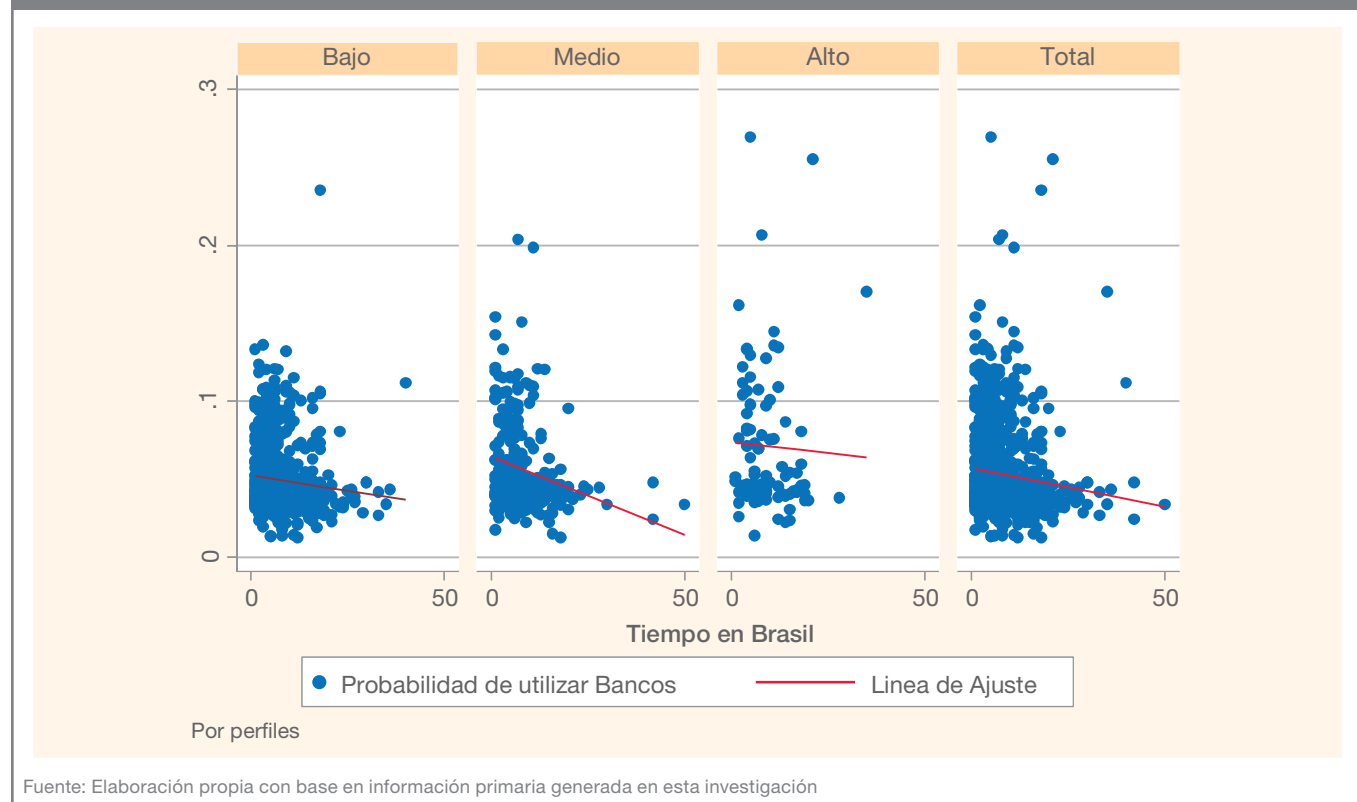
PO / Perfil	Bolivia	Paraguay	Perú
Bajo	5,01%	4,32%	5,20%
Medio	5,54%	5,25%	6,42%
Alto	7,10%	5,04%	8,98%

Fuente: Elaboración propia con base en información primaria generada en esta investigación

La variable “tiempo en Brasil”, a pesar de no ser significativa en el modelo de envío de remesas por medio de bancos (bancarización), presenta una relación negativa con respecto a la probabilidad de utilizar el canal bancario para el envío de remesas, el gradiente de esta relación cambia según perfil, tal como se observa en el Gráfico 70.

Los perfiles bajo y medio poseen un gradiente más bajo, por lo que la probabilidad de utilizar los bancos se reduce rápidamente a medida que pasan los años del migrante en Brasil; por otra parte, el perfil

GRÁFICO 70. PROBABILIDAD DE ENVIAR REMESAS POR ENTIDAD FINANCIERA FORMAL



²⁷ Más bien, dichas tasas deben entenderse como una percepción del entrevistado que no está necesariamente apegado a los montos efectivamente cobrados por las entidades que prestan dichos servicios.

alto posee un gradiente más bajo, lo cual indicaría que la probabilidad de utilizar el canal bancario se reduce lentamente con el tiempo de vivir en Brasil.

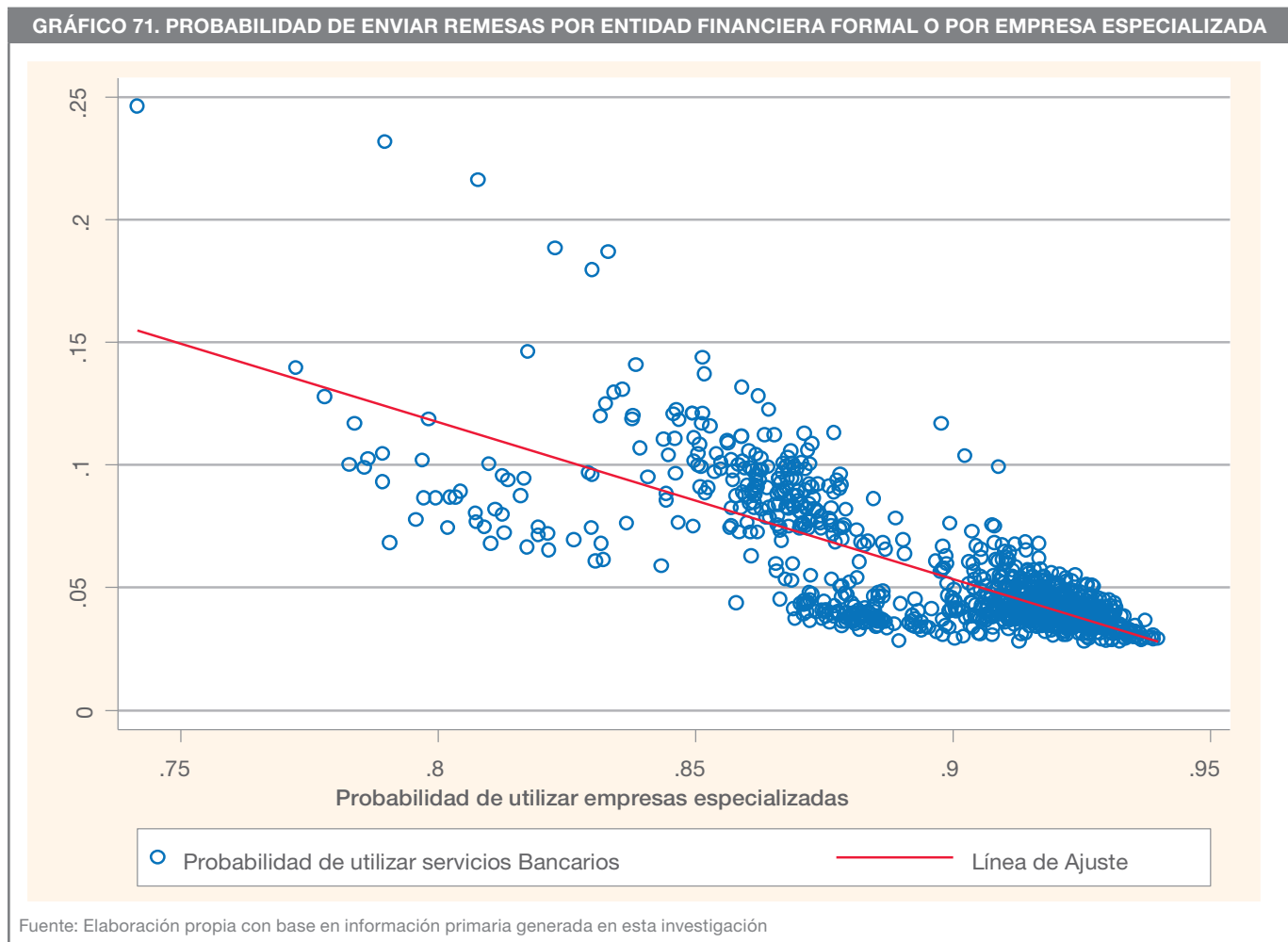
Modelo Logit 3: Probabilidad de Enviar Remesas por Empresa Especializada

El siguiente modelo utiliza la misma la lógica del modelo anterior, pero esta vez se estudia la propensión de utilizar una empresa especializada para el envío de remesas. Como variable dependiente se utiliza una variable dicotómica que es igual a 1, si al hogar le envían la remesa por medio de una Empresa Especializada, desde Brasil; y 0 en cualquier otro caso. Las variables independiente de este modelo son iguales al model de uso del canal bancario estimado en el acápite Modelo Logit 2 sobre probabilidad de enviar remesas por canales financieros formales. Los resultados de la estimación son los siguientes:

CUADRO 16. MODELO LOGIT 3: PROBABILIDAD DE ENVIAR REMESAS POR EMPRESA ESPECIALIZADA		
Variable Independientes	Coef.	P> z
Cuentas Bancarias en PO	-0,59	0,006**
Comisión cobrada por envío	-0,003	0,51
Estado Civil (Proporción de casados)	0,358	0,065**
Tiempo en Brasil (Años)	-0,0157	0,432
Estatus Migratorio	0,498	0,069**
Ahorro	0,0002	0,131
Educación del Entrevistado	-0,0842	0,403
Constante	2,46	0

**Significativo al 5%.
Fuente: Elaboración propia con base en información primaria generada en esta investigación

El modelo indica que poseer cuentas bancarias en el PO reduce la probabilidad de enviar remesas por Empresas Especializadas. Con respecto a las estimaciones de probabilidades por perfil y por PO,



se aprecia que son el perfil bajo de los bolivianos y de los peruanos los que tienen una mayor probabilidad de utilizar este medio; además, los paraguayos del perfil alto tienen una alta probabilidad de usar este canal.

CUADRO 17. PROBABILIDAD DE ENVIAR REMESAS POR EMPRESA ESPECIALIZADA

Origen / Conglomerado	Bolivia	Paraguay	Perú
Bajo	90,40%	90,37%	89,94%
Medio	89,95%	89,95%	88,99%
Alto	89,00%	91,33%	87,44%

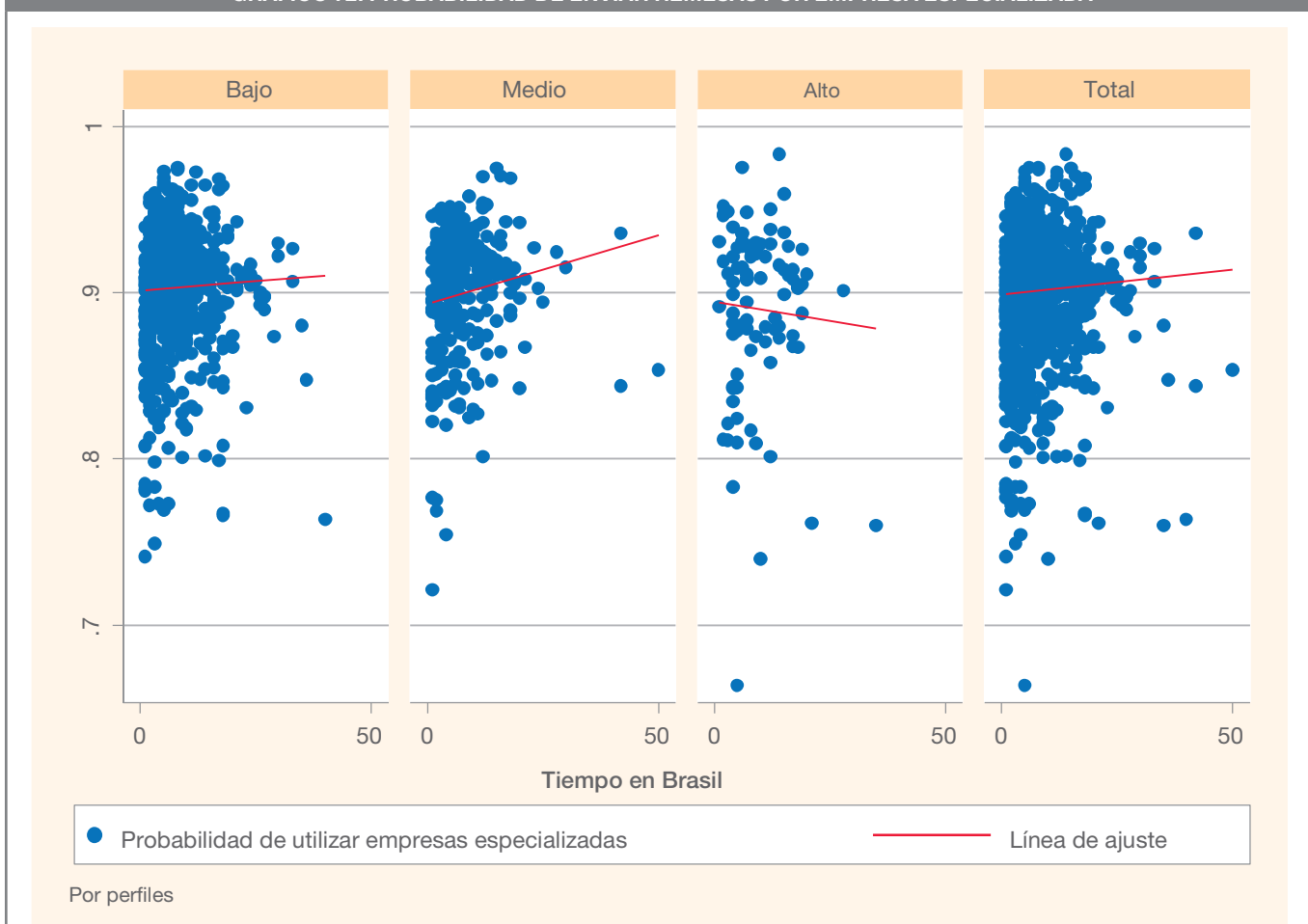
Fuente: Elaboración propia con base en información primaria generada en esta investigación

Para analizar el comportamiento del envío de remesas a través de bancos o empresas especializadas, se utilizan las probabilidades estimadas para realizar un cruce entre ambas variables, los resultados se presentan en el Gráfico 71.

En general, existe una relación inversa entre la probabilidad de utilizar una Empresa Especializada como canal de envío de remesas y el canal bancario para enviar remesas desde Brasil.

En el Gráfico 72 se aprecia que el perfil Alto tiende a reducir la probabilidad de utilizar Empresas Especializadas para el envío de remesas conforme aumenta su Tiempo en Brasil, a diferencia de los perfiles medio y bajo; esto porque, tal como se mencionó anteriormente, por lo general, el perfil alto prefiere utilizar la plataforma bancaria.

GRÁFICO 72. PROBABILIDAD DE ENVIAR REMESAS POR EMPRESA ESPECIALIZADA



Fuente: Elaboración propia con base en información primaria generada en esta investigación

Modelo de Regresión sobre Determinantes de los Ahorros

Por último, en esta sección se estima un modelo de regresión lineal para la variable Ahorro del Entrevistado (en US\$), para identificar los determinantes que inciden sobre la cantidad ahorrada por ellos. Las variables independientes que se evaluarán como factores determinantes son: Sexo, Ingreso Anual (en US\$), enviar remesas por medio de un banco, el tiempo del entrevistado en Brasil, estatus migratorio, estado civil y nivel educativo del jefe del hogar.

CUADRO 18. MODELO REGRESIÓN PARA DETERMINANTES DEL AHORRO

Variable Independientes	Coef.	P> z
Sexo	226,28	1,00%**
Ingreso Anual	0,02	0,00%**
Envío de remesas por medio de una institución financiera	-215,50	18,00%
Tiempo en Brasil (Años)	4,41	51,70%
Estatus Migratorio	66,96	54,70%
Estado Civil (Proporción de casados)	-80,86	23,80%
Educación del Jefe del Hogar	71,90	1,30%**
Constante	-204,52	30,90%

**Significativo al 5%.

Fuente: Elaboración propia con base en información primaria generada en esta investigación

Los resultados indican que sexo (ser hombre) tiene efectos significativos sobre el monto ahorrado; asimismo, el ingreso anual posee efectos significativos sobre el nivel de ahorro (a mayor ingreso mayor propensión a ahorrar). Educación del jefe del hogar resulta significativa, lo cual indica que conforme mayor es el nivel educativo del jefe, mayor sería el nivel de ahorros.

SECCIÓN IX. REFLEXIONES FINALES

El análisis de la migración *Sur-Sur*, como lo sería el caso de migrantes de países sudamericanos (Bolivia, Paraguay y Perú) hacia Brasil, es un tema del mayor interés, especialmente si se observan las tendencias de la evolución migratoria en otros destinos como el europeo (especialmente España) como consecuencia de diversos factores, entre ellos, la crisis económica internacional del 2008 y la recesión económica cuyos efectos han sido fuertemente sentidos por muchos migrantes en términos del desempleo y caída de sus ingresos. Los

efectos recesivos, junto con la devaluación de la moneda (tanto el Euro como el Real) en los años analizados han sido determinantes de los menores flujos de remesas enviados desde España (y EE.UU.) y, a pesar de haber mayores flujos de migrantes hacia Brasil, estos no han sido suficiente para compensar estas caídas en las remesas recibidas por los hogares de los migrantes en Bolivia, Paraguay y Perú. Ante este panorama, un estudio como el presentado en este documento es de sumo interés con el fin de conocer en mayor profundidad las principales características de la población de migrantes del *Bloque BPP* residentes de São Paulo, Brasil. Entre los principales hallazgos están:

1. En relación con las características sociodemográficas, así como de trabajo e ingresos (*Sección III*).
 - a. Un 63% de los entrevistados son masculinos; dos terceras partes de los entrevistados son jefes de hogar; el 70% de ellos tienen edades entre 18 y 34 años, siendo los paraguayos la población con mayor proporción en ese grupo de edad (85%).
 - b. La moda (valor más frecuente) en la educación del entrevistado es secundaria completa.
 - c. Alrededor del 57% son casados o viven en unión.
 - d. La moda en relación con el tamaño del hogar en Brasil es de 3 personas y su mediana de 4. En su PO, la moda del tamaño del hogar es de 2 personas y su mediana es de 4.
 - e. El 86% de los entrevistados tiene menos de 15 años de vivir en Brasil.
 - f. Alrededor del 85% de ellos tienen documento de identidad emitido en Brasil (aunque esto no implica que estén legales o ilegales necesariamente) y alrededor del 58% de los entrevistados tiene planes de regresar a su PO en un periodo máximo de 4 años.
 - g. Los entrevistados han llegado a Brasil por las oportunidades que ofrece este país para abrir un negocio propio (30%), por reunión familiar (22%), por contar con un trabajo garantizado (18%) y porque no había trabajo en su PO (16%).
 - h. La mayoría de los entrevistados trabajan en procesos industriales (56%) o son trabajadores independientes (26%).

2. En lo referente a inclusión y vulnerabilidad financieras (*Sección IV*):
 - a. En el tema de inclusión financiera, se comparan los resultados obtenidos con estimaciones similares disponibles en FINDEX para la población general de Brasil. Los principales resultados encontrados son que los migrantes del Bloque BPP están relativamente excluidos de los servicios de Cuenta Corriente en bancos de Brasil, comparado con la población en general; los excesos de trámites burocráticos, escasez de recursos y apatía hacia estos instrumentos por parte de los migrantes están entre las razones más comunes para no tener cuenta corriente en bancos de Brasil; los bolivianos y peruanos son quienes tienen mayor disposición a abrir cuenta corriente en bancos de Brasil en el futuro cercano.
 - b. En el tema de vulnerabilidad financiera, siguiendo la metodología de Orozco y Jewers (2014), se presenta un Modelo Logit diseñado específicamente para estimar los factores que inciden en hacer que un hogar sea considerado como vulnerable desde el punto de vista financiero, tomando en cuenta cuatro criterios: Deuda, Riesgo, Ingreso y Ahorros. Alrededor del 60% de los entrevistados se clasificó como Vulnerable siguiendo el criterio de que se es vulnerable financieramente (con base en los cuatro criterios mencionados) si se tiene condición de vulnerabilidad en al menos 2 de ellos y se es estable financieramente (no vulnerable) si se tiene 1 o menos de estas condiciones. El criterio de vulnerabilidad más común entre los vulnerables es el del ingreso (76% de los hogares tiene esta condición). En cuanto a los resultados del Modelo Logit aplicado a Vulnerabilidad Financiera, se encontró que las variables Ahorro, Tiempo en Brasil y Nivel de Educación del Jefe son determinantes de la vulnerabilidad.
3. Sobre el acceso a TICs, especialmente si utilizan Internet y para qué, así como si usan su teléfono celular para revisar redes sociales y otros propósitos (*Sección V*):
 - a. Una gran mayoría de los migrantes (66%) utilizan Internet para revisar e interactuar en las redes sociales con frecuencias que van desde diariamente hasta 2-4 días por semana.
 - b. Aproximadamente un 30% de los inmigrantes entrevistados utiliza la Internet para revisar email (tanto diariamente como de 5 a 6 veces por semana) y alrededor del 26% lo utiliza con menor frecuencia (desde 2 a 4 veces por semana hasta rara vez). Esto indica que en relación con el email, su uso pareciera ser generalizado aunque hay un segmento amplio que está excluido. Una distribución similar al servicio mencionado anteriormente parece tener el que se refiere a revisar sitios de noticias.
 - c. En referencia a utilizar Internet para hacer compras, una gran mayoría de los entrevistados (84%) indicó nunca haberlo hecho; tan solo un escaso porcentaje de ellos indicó hacer compras por Internet con alguna frecuencia.
 - d. Una gran proporción de los entrevistados (91,5%) cuenta teléfono celular (móvil), sea en su forma pospago (8,6% del total de la muestra) o en su forma prepago (82,9%).
 - e. Los migrantes entrevistados que poseen teléfono celular lo utilizan para revisar email (47%), revisar sitios de noticias (51%) y, sobre todo, para revisar redes sociales (76%).
 - f. Para los demás servicios por los cuales se les ha preguntado, más del 90% no los utiliza, lo cual podría ser un indicador de la exclusión existente en este tipo de población en materia de transacciones en línea por medio de celulares. A su vez, esto podría ser una oportunidad de mercado para empresas que quieran aprovechar a esta población para sus negocios de envío de remesas u otro tipo de negocios basados en el comercio electrónico por medio de móviles.
4. Sobre el Proceso de Envío de Remesas desde São Paulo, Brasil, hacia sus respectivos POs en el último año (*Sección VI*):
 - a. El mejor canal (por su relación costo-beneficio) indicado por los entrevistados es el de empresas especializadas en transferencia de dinero (78% de las menciones), seguido a una muy larga distancia por el canal bancario

- (7% de las menciones) y el canal de amigo y/o familiar (6% de las menciones), indistintamente del PO del migrante.
- b. Respecto de las características evaluadas de los servicios de envío de remesas, se puede inferir un sobresaliente posicionamiento de las empresas especializadas en transferencia de dinero en relación con bancos y otros canales de menor presencia.
 - c. Alrededor del 45% de los entrevistados remitentes envían dinero a su PO cada 2 o 3 meses (de 6 a 4 veces por año) y un 34% lo hacen una vez por mes (12 veces por año).
 - d. Una importante cantidad de los envíos (aproximadamente el 80%) corresponden a montos inferiores a los US\$333 por envío y el 90% son inferiores a US\$1.000 por envío.
 - e. El valor promedio del envío de remesas, de acuerdo con la muestra de 1.195 remitentes, resultó ser de US\$276; siendo este valor de US\$288 para los bolivianos, de US\$185 para los paraguayos y de US\$285 para los peruanos.
 - f. El principal método o canal utilizado actualmente para el envío de remesas por parte de la población analizada en este estudio es, por mucho, el de las empresas remeseras (o empresas especializadas en transferencias de dinero), con 1.075 menciones (alrededor del 90% de los entrevistados de la muestra total de remitentes), seguido en un lejano segundo lugar por los servicios bancarios (4,8% de las respuestas de la muestra).
 - g. Los principales motivos para seleccionar el canal actual de envío de remesas al PO son: a) Es confiable y seguro para el envío y recibo de dinero; b) Es rápido en la entrega de dinero al destinatario; c) Es fácil y sencillo de solicitar el envío; d) Es puntual en la entrega del dinero al destinatario; y e) Piden pocos documentos para el envío del dinero.
 - h. La evaluación de los entrevistados de las tasas cobradas por envío de remesas indica que alrededor de un 43% de los entrevistados remitentes consideran las tasas cobradas como extremadamente altas o altas y un 52% las consideran medias (aceptables).
- Solo un 5% de los entrevistados indican que las tasas de envío cobradas son bajas o extremadamente bajas.
- i. Respecto a quién decide qué hacer con el dinero que se envía al PO, un 37% de los casos indica que quien decide es el entrevistado; un 20% indica que el entrevistado y los receptores son quienes deciden; un 8% indica que el entrevistado y sus familiares que viven en Brasil; y Un 35% respondió no saberlo.
 - j. En cuanto a la forma de entrega de las remesas en el PO, los resultados indican que en alrededor del 90% de los casos, el dinero es retirado personalmente en el banco o agencia local por el receptor de las remesas.
 - k. Un gran porcentaje de los receptores y dependientes en el PO del inmigrante remitente lo constituyen su núcleo familiar más cercano: Madre con 49% de las menciones; Hermanos(as) con 25%; Padre con 24%; Hijos(as) con 14%; y Esposo(a) / Compañero(a) con 5%. Otros parientes constituyen alrededor del 13% de las menciones.
 - l. En cuanto a tenencia de algunos servicios financieros en el PO por parte de los receptores de remesas, sobresalen los de Perú y Bolivia como los que muestran más tenencia de cuentas corrientes en bancos de sus respectivos POs con 36 y 34%, respectivamente; Paraguay reportó solo 19% de tenencia de este servicio financiero. Similar resultado se muestra en relación con tenencia de Caja de ahorro en bancos en sus POs, con Bolivia y Perú reportando 26 y 24% respectivamente; en tanto Paraguay solo indica un 11%. Finalmente, en el caso de tenencia de cuentas en otras entidades/asociaciones financieras en el PO, Perú es el que más reporta con un 23%, seguido por Paraguay con un 19% y luego Bolivia con un 17% de tenencia de este servicio financiero entre los receptores de remesas.
 - m. Compromiso financiero de los migrantes bolivianos con su PO: El 21% de ellos tiene cuenta corriente en su Bolivia. Los servicios financieros que ellos indicaron haber utilizado en Bolivia son, por el porcentaje de

- respuesta (mayor al 20%), los siguientes: i) Tarjetas de Débito; ii) Tarjetas de Crédito; iii) Transferencia de Dinero; iv) Cambio de Moneda; y v) Crédito/Financiamiento.
- n. Compromiso financiero de los migrantes paraguayos en su PO: Solo el 12% de ellos tiene cuenta corriente en su Paraguay. Los servicios financieros que ellos indicaron haber utilizado en Paraguay son, por el porcentaje de respuesta (mayor al 20%), los siguientes: i) Tarjetas de Débito; ii) Tarjetas de Crédito; iii) Cambio de Moneda; iv) Crédito/Financiamiento; y v) Transferencia de Dinero.
 - o. Compromiso financiero de los migrantes peruanos con su PO: El 21% de ellos tiene cuenta corriente en su Perú. Los servicios financieros que ellos señalaron haber utilizado en Perú son, por el porcentaje de respuesta (mayor al 20%), los siguientes: a) Tarjetas de Débito; b) Tarjetas de Crédito; c) Cambio de Moneda; d) Transferencia de Dinero; e) Crédito/Financiamiento; f) Seguro de Salud; g) Seguro de Vida; y h) Cheques.
5. Aspectos relacionados con los ex remitentes (Sección VII):
 - a. La mayoría de los ex remitentes tienen menos entre 1 años y menos de dos años de haber enviado su última remesa al PO (69%); el restante 31% tiene al menos dos años desde su último envío.
 - b. Entre las principales razones dadas para no enviar remesas a sus PO están: i) Las tasas cobradas para envío de dinero han aumentado mucho (38%); ii) Ya no tengo ingresos disponibles, ni dinero suficiente para enviar (24%); iii) Mi familia en el PO ya no depende de mis ingresos (18%); y d) Los miembros de mi familia ahora viven aquí en São Paulo, Brasil (13%). Debe aclararse que en sí mismo podría ser que las tasas cobradas (como porcentaje del envío) se hayan mantenido estables, pero al haber una fuerte depreciación del Real en relación con el US dólar, los inmigrantes ahora ven el envío de remesas más caro que en el pasado pues sus ingresos están denominados en Reales y no en US dólares.
- La coyuntura de la crisis económica brasileña reciente puede ser el principal motivo para que muchos inmigrantes hayan dejado de enviar remesas a sus respectivos POs.
- c. Una gran proporción de los ex remitentes (45%) tiene certeza de enviar dinero al PO o probablemente lo hagan en un futuro cercano.
 - d. Alrededor del 50% de los migrantes ex remitentes tiene secundaria completa; porcentaje similar para el caso de los jefes de hogar
6. En relación con los análisis econométricos (Sección VIII):
 - a. Se identificaron, mediante Análisis de Componentes Principales (ACP), tres perfiles (Bajo, Medio y Alto) de los Migrantes del Bloque BPP por PO, de los cuales un 65% de la muestra correspondió al Perfil Bajo, un 27% al Perfil Medio y un 8% al Perfil Alto, enviando remesas a sus PO, en promedio, US\$844, US\$3.332 y US\$11.469, respectivamente cada perfil.
 - b. El Modelo Logit 1 (Probabilidad de ser remitente) tiene como significativas a las variables Ingreso Anual (en relación positiva: a mayor ingreso, mayor probabilidad de ser remitente) y Tiempo en Brasil (en relación negativa: a mayor tiempo en Brasil, menor probabilidad de ser remitente).
 - c. El Modelo Logit 2 (Probabilidad de enviar remesas por entidad financiera formal) detecta que poseer una cuenta bancaria en el PO y el estado civil aumentan la probabilidad de que un remitente utilice el canal bancario en Brasil para enviar las remesas a su PO; asimismo, como efecto precio, se estimó que las comisiones cobradas tienen un impacto marginal positivo en la probabilidad de ser remitentes por entidades financieras formales *vis-a-vis* empresas especializadas en transferencia de dinero (remeseras), debido al efecto sustitución entre ambos canales.
 - d. El Modelo Logit 3 (Probabilidad de enviar remesas por empresa especializada en transferencia de dinero) detecta que poseer cuentas bancarias en el PO reduce la probabilidad de

enviar remesas por este canal; además, son los perfiles bajos (de los bolivianos y de los peruanos) los que tienen una mayor probabilidad de utilizar este medio; en contraste, los paraguayos del perfil alto tienen una alta probabilidad de usar este canal.

- e. El Modelo de Regresión (Determinantes del Ahorro) indica que sexo (ser hombre) tiene efectos significativos sobre el monto ahorrado, así como el Ingreso Anual; la Educación del Jefe del Hogar resulta significativa, lo cual indica que conforma mayor es el nivel educativo del jefe, mayor sería el nivel de ahorros.

Se espera que este documento sea útil a la audiencia y se generen procesos de reflexión y análisis de políticas (tanto en el ámbito nacional como empresarial

o institucional) que permitan mejorar el diseño y la aplicación de políticas (públicas, institucionales y/o empresariales) que mejoren la eficiencia de los procesos involucrados en el envío de remesas, generación de empleo, documentación e integración de migrantes al ámbito formal, entre otros, todo ello con el fin en el largo plazo de mejorar el bienestar socioeconómico de los migrantes en Brasil y sus familias en sus respectivos Países de Origen.

Para una investigación futura, se recomienda realizar un análisis del impacto que podrían tener las *cadeñas de bloques (block chain)* en el envío de remesas, al eliminarse eventualmente los intermediarios financieros y utilizar, eventualmente, monederos electrónicos o, incluso, criptomonedas como medios de pago.

BIBLIOGRAFÍA

- Banco Mundial (2015). *Remittance Prices Worldwide. Making Markets More Transparent*, <https://remittanceprices.worldbank.org>
- Banco Mundial (2012). *Global Financial Inclusion (Global Findex) Database del Banco Mundial* <http://datatopics.worldbank.org/financialinclusion/>
- Banco Mundial (2016). *Databank Global Bilateral Migration*, <http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=global-bilateral-migration#>
- Calinski, T. y J. Harabasz (1974). A Dendrite Method for Cluster Analysis, *Communications in Statistics*, 3 (1): 1-27.
- Cirasino, M. (2015). *International Remittances: A Global Engagement. World Bank*. http://www.bcb.gov.br/pom/spb/seminarios/2015_IISemArranjos/Painel1-3-MassimoCirasino.pdf
- IBGE (2016). *Indicadores IBGE*. Pesquisa Mensal de Empleo. Janeiro 2016.
- Orozco, M. y Jewers, M. (2014). *Situación económica y envío de remesas de migrantes de América Latina y el Caribe en el periodo post-recesión*, <http://www.microfinancegateway.org/es/library/situación-económica-y-env%C3%ADo-de-remesas-de-migrantes-de-américa-latina-y-el-caribe-en-el>.
- Trujillo, V. y Navajas, S. (2014b). *Inclusión financiera en América Latina y el Caribe: Datos y tendencias*. <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getDocument.aspx?DOCNUM=39204522>.

REVISTA ACADÉMICA LOGOS



Vol 1. No.1

Primera revista académica cosechada a nivel nacional e internacional en el repositorio de acceso abierto Kimuk.



Lea el código QR con la cámara de su smartphone para acceder la revista.

OTRAS PUBLICACIONES



COSTA RICA: UN PROCESO DE APERTURA INCONCLUSO. ANÁLISIS DE ECONOMÍA POLÍTICA DE LA APERTURA COMERCIAL Y EPISODIOS REVELADORES

Ricardo Monge González y Luis Rivera



Lea el código QR con la cámara de su smartphone para acceder la investigación.



LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE (ODS): ALINEAMIENTO Y AVANCE DE EMPRESAS CON PRESENCIA EN COSTA RICA

Roxana Víquez S. e Irene Víquez S.



Lea el código QR con la cámara de su smartphone para acceder la investigación.



PROPUESTA PARA UNA MEJOR REGULACIÓN DEL SECTOR ELÉCTRICO EN COSTA RICA

Uri Weinstok



Lea el código QR con la cámara de su smartphone para acceder la investigación.



ACCIONES DE POLÍTICA PÚBLICA PARA LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA POST COVID-19

Diálogos de Política Pública



Lea el código QR con la cámara de su smartphone para acceder el Compendio de Diálogos de Política Pública.



JULIO • DICIEMBRE 2020
Vol.1 No.2

www.ulead.ac.cr info@ulead.ac.cr +506 4000-LEAD