



Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2022

Investigación de base

Análisis del ecosistema institucional que atiende el desarrollo productivo en Costa Rica

Investigadores:

Pamela Jiménez Fontana
Marisol Guzmán Benavides
Jorge Vargas Cullell

Asistente de investigación:

Stephanie Castro Jiménez

San José | 2023



338.97286
J61a

Jiménez Fontana, Pamela

Análisis del ecosistema institucional que atiende el desarrollo productivo en Costa Rica / Pamela Jiménez Fontana, Marisol Guzmán Benavides, Jorge Vargas Cullell. -- Datos electrónicos (1 archivo : 2.346 kb). -- San José, C.R. : CONARE - PEN, 2022.

ISBN 978-9930-618-49-3

Formato PDF, 66 páginas.

Investigación de Base para el Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2022

1. INSTITUCIONES PÚBLICAS. 2. DESARROLLO ECONÓMICO. 3. PRODUCTIVIDAD GUBERNAMENTAL. 4. COSTA RICA. I. Guzmán Benavides, Marisol. II. Vargas Cullell, Jorge. III. Título.



Índice

DESCARGO DE RESPONSABILIDAD	4
INTRODUCCIÓN	4
INFRAESTRUCTURA ESTATAL: EL CONCEPTO DE CAPACIDADES INSTITUCIONALES.....	5
CAPACIDADES INSTITUCIONALES Y ARQUITECTURA DEL ESTADO COSTARRICENSE: APUNTE HISTÓRICO	7
LA TRANSFORMACIÓN CONSTITUCIONAL E INSTITUCIONAL A PARTIR DE 1900.....	9
INSTITUCIONALIDAD ECONÓMICA Y ESTILOS DE DESARROLLO	16
<i>Estilo agroexportador simple (AES)</i>	17
<i>Estilo agroexportador con industria sustitutiva de importaciones (AES+ISI)</i>	18
<i>Estilo de promoción de exportaciones y atracción de inversión extranjera (PE+IE)</i>	19
DATOS Y MÉTODOS	21
FUENTES DE INFORMACIÓN	21
<i>Criterios de selección de las entidades de fomento productivo</i>	22
<i>Actualización de presupuestos</i>	25
ÁMBITO DEL ANÁLISIS METODOLÓGICO.....	28
<i>Construcción de redes de entidades públicas</i>	28
<i>Construcción del índice del poder de conducción del Poder Ejecutivo</i>	29
LIMITACIONES	32
RESULTADOS	32
INFRAESTRUCTURA ESTATAL HETEROGÉNEA: ¿CÓMO LLEGAMOS HASTA AQUÍ?	32
TAXONOMÍA DEL SECTOR INSTITUCIONAL QUE ATIENDE DESARROLLO PRODUCTIVO	36
EL DILEMA DE LA CONDUCCIÓN POLÍTICA DE LA INSTITUCIONALIDAD	41
<i>Retos y oportunidades de la gobernanza pública en Costa Rica</i>	46
DIFICULTADES PARA LA CONDUCCIÓN DEL ESTADO PUEDE SER UN LIMITANTE PARA LA ARTICULACIÓN DE POLÍTICAS	47
ECOSISTEMA INSTITUCIONAL DISPERSO	49
CONCLUSIONES	54
BIBLIOGRAFÍA	56
ANEXOS	61

Descargo de responsabilidad

Esta Investigación se realizó para el *Informe Estado de la Nación 2022*. El contenido de la ponencia es responsabilidad exclusiva de su autor, y las cifras pueden no coincidir con las consignadas en el *Informe Estado de la Nación 2022* en el capítulo respectivo, debido a revisiones posteriores. En caso de encontrarse diferencia entre ambas fuentes, prevalecen las publicadas en el Informe

Introducción

La implementación de políticas de desarrollo productivo, independientemente de sus objetivos y prioridades, requiere el despliegue de capacidades institucionales por parte del Estado. Estas capacidades abarcan desde el acervo de recursos técnicos, humanos y financieros que éste posee, hasta las potestades legales y la organización propia de las entidades para realizar sus funciones. A la hora de analizar las políticas públicas, usualmente se parte del supuesto de que existen adecuadas y suficientes capacidades institucionales y que, si emergen problemas en la implementación, éstos están mayormente relacionados con asuntos de gestión. Pese a que la gestión es siempre un factor decisivo en la consecución de objetivos, en la práctica los altos jerarcas pueden enfrentar problemas derivados de la insuficiencia en la dotación de capacidades institucionales. Sumado a lo anterior, el sector privado ha señalado en distintos espacios la gran cantidad de barreras para emprender y la limitaciones en los servicios que presta el Estado. Debido a las consideraciones anteriores, a la hora de analizar la implementación de políticas de desarrollo productivo se requiere entender y atender las capacidades institucionales, tema que ha sido poco estudiado en el país. El presente trabajo contribuye a llenar este vacío de conocimiento a través de un análisis a profundidad del ecosistema institucional que atiende el desarrollo productivo en Costa Rica.

El punto de partida de este estudio es la premisa de que el éxito de las políticas de desarrollo depende no solo de su diseño inicial, sino también de los mecanismos que se utilicen para implementar el plan. En esto la institucionalidad pública y privada tiene un rol determinante, dado que la mayor parte de las capacidades técnicas, operativas y políticas se encuentran en estas entidades. Cornick et al. (2014) plantea que la institucionalidad a cargo del desarrollo productivo debe tener capacidad de adaptarse, contar con personal altamente calificado, evitar la captura del sector privado y lograr una coordinación entre entidades.

Diversos estudios en el país sugieren que existe disparidad en las capacidades institucionales que se podrían estar reflejando en las brechas productivas entre sectores económicos. El Programa Estado de la Nación (PEN) ha señalado que el país apostó, a partir de la década final del siglo pasado, por desarrollar una nueva institucionalidad que tuviera un enfoque hacia la apertura del sector comercial y atracción de inversión extranjera directa. Ello permitió fortalecer actividades que hoy son clave en la economía, tales como la fabricación de suministros médicos y dentales y los servicios de gestión financiera y consultoría. En cambio, las actividades más tradicionales, que tuvieron un crecimiento más bajo durante las últimas décadas, son atendidas por una institucionalidad dispersa y rezagada (PEN, 2014; Alonso, 2016).

Martínez y Padilla (2017) plantean que las políticas del país se han enfocado en el apoyo al sector externo, como la atracción de inversión extranjera directa y el fomento de las exportaciones; en este contexto, las capacidades de las instituciones públicas orientadas al mercado interno y actividades tradicionales como la agricultura son más limitadas. Esta disparidad institucional se ha reflejado en insuficientes encadenamientos entre multinacionales y empresas locales, la baja productividad promedio, y el moderado crecimiento de la producción dedicada al mercado interno (PEN, 2021; Meneses y Córdova, 2021). Aunque no existe una receta única en cómo deben ser las instituciones públicas que atienden el desarrollo productivo, está claro que estas serán determinantes en el éxito o fracaso de los programas que se implementen.

Entender el ecosistema institucional que atiende el desarrollo productivo del país es imperativo para comprender las capacidades con que se cuentan para implementar las políticas públicas, programas y proyectos. La mayor parte de estudios que analizan las capacidades del Estado costarricense tienen un enfoque global, en el que se consideran todas las instituciones públicas. El objetivo de esta investigación es aportar a la literatura con un análisis a profundidad de las capacidades que tiene el Estado costarricense para implementar políticas en la materia de desarrollo productivo. En este sentido, esta nueva investigación brinda un primer acercamiento para correr la frontera de conocimiento y llenar vacíos sobre la estructura institucional del Estado costarricense.

Este trabajo se estructura en cinco secciones, además de esta introducción. La primera resume la importancia de analizar la infraestructura y capacidades del Estado, dado que estas son las principales herramientas con las que cuenta el poder político actual. El segundo realiza un recuento sobre la evolución histórica de la arquitectura institucional del Estado costarricense según el contexto político e institucional en el que se formuló la institucionalidad para el fomento de desarrollo productivo. El tercero detalla la metodología y fuentes de información utilizadas en este estudio. La cuarta parte incluye los principales hallazgos del análisis del ecosistema institucional. Finalmente, en la última parte se esbozan las principales conclusiones.

Infraestructura estatal: el concepto de capacidades institucionales

Una condición necesaria para el funcionamiento de un estado es que tenga fuertes capacidades para poder ejercer sus funciones (Luna y Toro, 2014). Un estado con capacidades fuertes tiene mayores facilidades para la provisión de bienes públicos, el crecimiento económico, el estado de derecho y la sostenibilidad de la democracia (Giraudy, 2012). Para efectos de este trabajo se entiende el concepto de “capacidades” como el acervo de recursos técnicos, humanos, financieros y legales que un estado posee para desarrollar sus funciones (Vargas Cullell y Durán Monge, 2016).

La combinación de estos factores conforma el poder infraestructural definido por Michael Mann (1984), en la cual se establece que este determina la capacidad que va a tener un estado de poder ejercer de forma efectiva su autoridad y que pueda implementar diferentes políticas nacionales a lo largo del territorio (Soifer, 2012). Hanson y Sigman (2013) plantean que las capacidades están definidas por las habilidades de las instituciones del estado de poder implementar de forma efectiva sus objetivos. Es importante mencionar que este concepto de

“capacidad” no considera discernimientos normativos o ideológicos sobre los criterios y prioridades que deben orientar al Estado a la hora de ejecutar sus políticas. Por ejemplo, no considera aspectos como el tamaño del estado, y en este documento no se sugiere ninguna recomendación al respecto.

El análisis de la infraestructura institucional pública y la manera como se despliega en el territorio permite aproximar una medición de la fortaleza de las capacidades del estado. Dentro de este abordaje conceptual se pueden observar zonas grises o resultados híbridos, dado que existen muchos niveles entre los dos extremos de estado débil y fuerte (Giraudy, 2012). Por ejemplo, la distribución del estado a lo largo del territorio (horizontal) puede ser desigual, por lo que el enfoque territorial es crucial para identificar en qué medida el estado logra penetrar en territorios más allá de las principales urbes. El estado también puede tener una atención diferenciada (vertical) entre sectores de la economía y la población, por ejemplo, con grupos vulnerables y en condición de pobreza, o con empresas particulares. Sumadas a estas consideraciones, el estado puede tener diferentes fortalezas y debilidades en diferentes dimensiones de su infraestructura estatal, tales como el nivel de profesionalización del personal y la autonomía de las entidades.

Desde esta perspectiva, la infraestructura pública puede entenderse como un ecosistema compuesto por diversas entidades, cada una con sus propias capacidades técnicas, financieras y humanas, cuyas interacciones están organizadas a partir de mandatos constitucionales y legales que especifican sus competencias, estatutos de autonomía, formas de organización y relaciones de mando entre ellas. El análisis del ecosistema institucional permite, en síntesis, identificar la forma en cómo se organiza el aparato público de acuerdo con lo definido en la normativa y legislación del país.

La fotografía del poder infraestructural de un estado en un momento dado es siempre un resultado del ejercicio del poder político en épocas históricas previas. Además, existen otros elementos que inciden sobre las capacidades para actuar más allá de la infraestructura existente. Por ejemplo, la eficacia en el uso de estas herramientas, las voluntades políticas, los conflictos sociales, la capacidad de obtener financiamiento y la provisión de un entorno estable por medio de políticas de seguridad ciudadana. Además, es importante considerar que en el análisis de la infraestructura institucional se debe separar la habilidad de proveer servicios de la calidad propia de los mismos. La dotación de capacidades para la provisión de servicios de alta calidad puede estar desplegada; sin embargo, puede haber fallas gerenciales, decisiones equivocadas de inversión, entre otros factores, que reduzcan dicha calidad.

En el caso de América Latina la literatura sobre el poder infraestructural de los Estados es relativamente reciente, que de una manera u otra son tributarios de los trabajos seminales de North (1990) y Mann (1984). No obstante, existe una variedad de estudios sobre las capacidades institucionales de los Estados, que utilizan diferentes métricas. Luna y Toro (2014) utilizan la base de datos del Latinobarómetro para, desde el punto de vista de las percepciones de las personas, examinar las capacidades institucionales y la gobernanza en tres países: Chile, Colombia y Costa Rica. El principal hallazgo es que los países con débil poder infraestructural tienen mayores limitaciones en la implementación de políticas sociales, mientras que aquellos

con baja de capacidad de extracción (obtener recursos) tienen mayores dificultades para la regulación de la actividad económica y el cumplimiento de los derechos de la propiedad.

Vargas Cullell y Durán Monge (2014) utilizan indicadores jurídicos y financieros para analizar el poder infraestructural de la institucionalidad de los estados en Centroamérica. Los autores identifican que Costa Rica, a diferencia del resto de países de la región, tiene un aparato público de gran tamaño con una alta complejidad en el diseño institucional. A pesar de gozar de una amplia cantidad de entidades, este estudio determina que Costa Rica tiene las mayores limitaciones para ejercer poder sobre su propia institucionalidad: las entidades tienen alta autonomía en términos del presupuesto y en el nombramiento de jerarcas. En este último tema destaca el corporativismo, el cual consiste en el poder de grupos específicos de la población de ocupar puestos en juntas directivas de entidades públicas que puede generar una captura del sector privado (Cornick et al., 2014). De este análisis se concluye que la persona que presida el Poder Ejecutivo en Costa Rica tiene importantes dificultades para ejercer e implementar “desde arriba” políticas públicas. Estos hallazgos muestran que la complejidad en el diseño institucional de un Estado puede reducir la fortaleza de sus capacidades. La forma en cómo se articulen las distintas dimensiones de la infraestructura estatal puede aumentar o disminuir el nivel de complejidad.

Capacidades institucionales y arquitectura del Estado costarricense: apunte histórico

El estudio del ecosistema institucional para las políticas productivas en Costa Rica no puede verse aisladamente del contexto más amplio de la organización básica del Estado costarricense del cual forma parte. Esta organización, que puede denominarse la arquitectura del Estado, moldea las relaciones políticas, gerenciales y financieras dentro del cual se inscribe dicho ecosistema.

Desde esta perspectiva, cabe señalar que la arquitectura institucional de nuestro Estado corresponde a la de un Estado democrático con un régimen presidencialista en el que el Poder Ejecutivo que posee atribuciones constitucionales y legales relativamente débiles, en contraste con sus homólogos latinoamericanos (Carey y Shuggart, 1998), y en la que los Poderes Legislativo, Judicial y Electoral tienen plena independencia y capacidad para ejercer sus competencias y funciones (Clark, 2001).¹ Todas las competencias legislativas del Ejecutivo están subordinadas a las leyes ordinarias que aprueba el Poder Legislativo; los poderes de emergencia del Ejecutivo deben ser aprobados por dos terceras partes de la Asamblea Legislativa; el Ejecutivo no puede vetar el presupuesto aprobado por la Asamblea Legislativa (artículo 125 constitucional).²

Su aparato institucional se caracteriza por la coexistencia de múltiples centros de poder institucional relativamente autónomos, dentro de los cuales el Ejecutivo es un actor poderoso,

¹ Este párrafo es adaptado de Straface y Vargas Cullell, 2008.

² Ejecutivo no puede rehusarse a firmar leyes aprobadas por la Asamblea y, hasta hace pocos años, incidía, pero no intervenía en la aprobación de la mayor parte del gasto público. Ciertamente tiene la posibilidad de ejercer el veto parcial de una ley, cuya revocatoria requiere mayoría calificada de dos terceras partes (artículo 127 constitucional).

pero no dominante. Cuenta con un vasto, diverso y estratégico sector descentralizado compuesto por instituciones y empresas públicas con autonomías constitucionalmente establecidas en materia de gobernanza política y administrativa. Este sector comprende las principales entidades de prestación de servicios a la población, sobre el cual el Poder Ejecutivo tiene mecanismos formales e informales de control político, pero débiles competencias para el direccionamiento y la coordinación de políticas y programas, que se han visto reforzadas en años recientes para el manejo de una severa crisis fiscal.³ Se trata de un Estado con robustos mecanismos de *accountability* horizontal (O'Donnell 2003) tanto constitucionales como legales y administrativos, que controlan y delimitan en diversos ámbitos las competencias y acciones del Ejecutivo, el sector descentralizado, municipal y los otros Poderes de la República mediante una amplia red de instituciones.

En este contexto, la actual organización y capacidades políticas, técnicas y financieras de la institucionalidad pública encargada de fomentar el desarrollo productivo en Costa Rica refleja, en un ámbito particular de la actividad pública, la transformación constitucional e institucional experimentada por el Estado desde inicios del siglo XX. La distribución de competencias y centros de decisión en una amplia gama de entidades públicas, con diversos grados de autonomía frente al Poder Ejecutivo, frecuentemente superpuestas o en tensión entre sí, es producto de decisiones políticas que priorizaron reformas graduales de la institucionalidad en detrimento de esfuerzos por refundar *de novo* la organización estatal. Como consecuencia de ello, una lectura forense revela la “estratigrafía histórica”⁴ del Estado costarricense, en el que coexisten entidades, viejas y nuevas, creadas en distintos momentos históricos.

El hecho de que buena parte de las entidades con responsabilidades directas en el desarrollo productivo estén solo parcialmente bajo la égida política y financiera del Ejecutivo no es, sin embargo, el resultado de un “desorden creativo”. Esta descentralización de poderes tiene su origen en las decisiones deliberadas del proceso constituyente de 1949 orientadas al debilitamiento del Ejecutivo y la creación de amplias esferas públicas con autonomía de gobierno político y funcional.

Por otra parte, el activismo público en materia de fomento productivo es aún más antiguo, pues hunde sus raíces en las primeras décadas de la vida independiente del país. En efecto, desde muy temprano los actores políticos procuraron la intervención pública como estrategia para crear o desarrollar nuevas actividades productivas, casi siempre en manos privadas. Aún durante la época liberal, hubo poco “laissez faire”, un antecedente que ayuda comprender la expansión y creciente complejidad de la configuración estatal durante la segunda mitad del siglo XX.

No obstante, es erróneo postular que la evolución histórica de la institucionalidad de fomento productivo fue un proceso sin solución de continuidad, con un carácter puramente incremental. La estratigrafía histórica del Estado costarricense revela necesariamente momentos de conflicto

³ Meoño (2011; 2011b) sostiene una versión contraria sobre las capacidades legales del Ejecutivo para direccionar el conjunto de la institucionalidad pública. De conformidad con su análisis, la Ley 5474 de Planificación y la Ley 8311 ofrecen un robusto marco normativo al Ejecutivo para conducir la política pública.

⁴ Se trata de una metáfora que se toma prestada de la geología. La estratigrafía identifica los patrones de la corteza terrestre (rocas y fósiles) para hallar evidencia de diversas eras geológicas.

y ruptura, es decir, de profundos cambios sociales. Estos cambios señalan modificaciones en la compleja interacción entre ideologías políticas, partidos, grupos de poder y estrategias de desarrollo, asociadas a conflictos políticos que terminan provocando cambios de rumbo en las políticas públicas. Desde esta perspectiva, pueden identificarse dos momentos de cambio durante el siglo XX.

Esta primera sección de antecedentes ofrece una visión sintética sobre la evolución histórica de la configuración o arquitectura institucional del Estado costarricense, que bosqueja el contexto político e institucional en el cual se inserta la institucionalidad para el fomento de desarrollo productivo, el objeto de interés de esta ponencia. Se divide en dos acápite. El primero se enfoca en la transformación constitucional e institucional del Estado a lo largo del siglo XX. El segundo aborda la compleja relación entre ideologías, partidos y estrategias de desarrollo implementadas en el país con tendencias generales en la configuración del Estado.

La transformación constitucional e institucional a partir de 1900

Las raíces de la actual institucionalidad para el fomento productivo pueden trazarse al último tercio del siglo XIX. En esa época el aparato institucional del Estado costarricense⁵, aunque débil y pequeño, evolucionó con rapidez, pues logró progresivamente estabilizar su configuración institucional e implementar múltiples intervenciones en distintos ámbitos de la vida social y económica del país. El principal cambio en relación con las primeras décadas de vida independiente fue la estabilización, ampliación y especialización del gabinete del Ejecutivo, que se convirtió en el actor dominante del aparato estatal (Barrios, 2010). En términos generales, en 1898, el Estado costarricense se componía de cerca de una veintena de entidades, entre poderes del estado, secretarías, dependencias de ellas con funciones propias legalmente establecidas o instituciones independientes.

Al inicio del siglo XX, sin embargo, la independencia de los poderes del Estado no estaba lograda. El Poder Ejecutivo dominaba al resto de los poderes del Estado, pues tenía a su cargo la administración del tesoro, el ejército y las policías, administraba las elecciones y disponía plena capacidad para contratar y despedir al personal público. Por su parte, el Poder Judicial era institucionalmente incipiente: dependía presupuestariamente del Legislativo o del Ejecutivo, según la época específica que se trate, y carecía de un personal especializado. No es sino con la ley orgánica de 1936, que el Judicial empieza a sentar las bases de una institucionalidad independiente (Cascante, 2015; PEN, 2015).

Al inicio del siglo XX es posible identificar un gabinete "económico" del Ejecutivo, conformado por dos poderosas y especializadas instituciones: la Secretaría de Hacienda y la Secretaría de Fomento. La primera había abandonado su carácter multifacético, pues ya no tenía a su cargo las funciones de "guerra y marina" o la Cartera de Instrucción pública y estaba plenamente

⁵ El presente análisis se enfoca en el Estado central, sin considerar a las municipalidades. Durante las primeras dos décadas después de la independencia, las corporaciones municipales eran las entidades públicas más poderosas, a cargo no solo de la provisión de servicios educativos, mantenimiento de caminos, sino órganos primigenios de la representación popular en las instituciones del incipiente Estado central. Sin embargo, en las últimas décadas del siglo XIX, sus competencias han sido recortadas y suplantadas por instituciones del Estado central y su autonomía severamente recortada (Araya Pochet y Albarracín, 1986).

especializada en el tema de la administración de las finanzas públicas. Además, había creado la Contabilidad Nacional de Hacienda, indispensable para el registro del ingreso y gasto público (1865).⁶

La entidad de mayor interés para este trabajo es la Secretaría de Fomento, creada en 1881, pues el origen de la moderna institucionalidad asociada al desarrollo productivo.⁷ Esta entidad cumplía dos funciones. En primer lugar, el desarrollo de la infraestructura de transportes del país, tanto la caminera como, directamente, la construcción del ferrocarril al Pacífico, a partir de 1897. Y, en segundo lugar, desde la década de 1880s, tenía un departamento de fomento a la producción agropecuaria del país, que evolucionaría finalmente como una secretaría independiente en 1942, cuando se estableció la Secretaría de Agricultura (antecedente directo del actual Ministerio de Agricultura y Ganadería).

En la primera mitad del siglo XX, hasta antes de la guerra civil de 1948, el aparato institucional del Estado se amplió significativamente y ya había desbordado los confines del gabinete del Ejecutivo al que estuvo confinado durante el siglo anterior.⁸ Se crearon nuevas entidades con el fin de desarrollar funciones especializadas, pero siempre bajo la figura de órganos adscrito al Ejecutivo, pues en ese período todavía no ha sido introducida la invención constitucional del sector descentralizado. En este sentido, pueden identificarse tres cambios importantes durante esa época. El primero es la progresiva conformación de una incipiente red de empresas públicas ligada a la prestación de servicios por parte del Estado. Así, a inicios de siglo comienza la operación del Ferrocarril al Pacífico gestionada por una entidad pública; en 1916 se establece el Banco Internacional de Costa Rica (antecesor del actual Banco Nacional de Costa Rica), asociado al financiamiento de productores agrícolas mediante las juntas rurales de crédito; en 1924, el Banco Nacional de Seguros (hoy Instituto Nacional de Seguros), con la función específica de otorgar seguros de cosecha a productores agrícolas y, en 1941, la Compañía Nacional de Fuerza y Luz, una entidad pública en un mercado de provisión de energía eléctrica en ese momento dominado por compañías privadas.

Este desarrollo supera la herencia colonial de monopolios fiscales para la generación de ingresos públicos, legado bajo el cual se había creado la Fábrica Nacional de Aguardiente, y se inaugura la trayectoria del Estado que interviene en la economía como prestatario de servicios claves para la producción (transporte y financiamiento). Aunque la red de empresas públicas en la primera mitad del siglo XX es incipiente en comparación con la que se desarrollará durante la segunda mitad, sí muestra que ésta última, especialmente impulsada por el Partido Liberación Nacional, no empezó de cero, sino que tuvo sus raíces en la experiencia anterior.

⁶ Para un estudio detallado sobre la temprana fiscalidad del Estado costarricense en el siglo XIX y la institucionalidad a cargo de ella, cfr: Rodríguez 2017.

⁷ El antecedente más antiguo que se ha podido trazar de una entidad con responsabilidades en el área de fomento productivo se remonta a 1860, cuando se creó la Dirección de Obras Públicas. Luego de un par de décadas de transhumancia por el incipiente aparato estatal, pues fue adscrita a distintas carteras ministeriales, se transformó en la Secretaría de Fomento 1881.

⁸ Aunque no es objeto de análisis de este trabajo, la poca información disponible sugiere que esta ampliación institucional estuvo asociada a una significativa expansión del empleo público. El censo de 1927 registra una planilla de 8.308 personas bajo el rubro de "Administración pública", cinco veces más que la estimación hecha para 1892 (poco más de 1.600), con cifras que no son estrictamente comparables (Vargas Culléll, 2011). Eso significaría que en 1927 los empleados públicos eran aproximadamente el 5% de la población económicamente activa, frente a cerca del 3% tres décadas antes. Sobre el raquitismo de la burocracia pública en el estado costarricense del siglo XIX, cfr: Rodríguez, 2017b y Rodríguez, 2018.

El segundo cambio es la creación de las primeras instituciones a cargo de la regulación de la producción, que inaugura la trayectoria del Estado regulador en Costa Rica. En la década de 1920s se crea el Servicio Nacional de Electricidad (SNE 1928), antecesor de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP). En años siguientes se crea la Oficina de Defensa del Café (1933, hoy Instituto del Café), luego de un prolongado conflicto entre productores y beneficiadores y, en 1940, la Junta de Protección a la Agricultura Cañera (antecedente de la actual Liga Agrícola Industrial de la Caña de Azúcar).

Finalmente, se establecen, o se independizan como instituciones amparadas a leyes propias, las entidades a cargo de fomentar la producción agropecuaria. La Secretaría (Ministerio) de Agricultura fue establecida en 1942, luego de haber funcionado más de medio siglo como una dirección especializada de la Secretaría de Fomento. Estuvo también antecedida por la Granja Nacional de Agricultura (1900), la Sociedad Nacional de Agricultura (1910) y la Escuela Nacional de Agricultura (1925).

Este desarrollo de la institucionalidad económica coincide con una ampliación de la institucionalidad social. En la primera mitad del siglo XX, el gabinete del Ejecutivo se amplía y diversifica. De cuatro secretarías (ministerios) a fines de siglo XIX, el gabinete pasa a siete en la década de 1940s, antes de la guerra civil, pues se crean las Secretarías de Salubridad Pública (1927), de Educación Pública (1928) y de Trabajo (1928).⁹

En este período se desarrollan nuevas entidades para desarrollar funciones previamente no atendidas por la institucionalidad pública (Botey, 2019; Viales, 2009). El caso más notable es el de la seguridad social, con la creación de la Caja Costarricense del Seguro Social (1941), pero también de la vivienda popular, con la Junta Nacional de la Habitación (1940) y la Cooperativa de Casas Baratas La Familia (1942). En el caso de la educación superior pública, que el Estado había descontinuado, la Universidad de Costa Rica se establece en 1940, a partir de la Facultad de Farmacia (1895), Ingeniería (1902) y de la Facultad de Derecho (que nunca fue cerrada).

En síntesis, en 1945, al filo de la guerra civil, el estado costarricense estaba compuesto por cerca de 50 instituciones de todo tipo. La mayor parte de ellas había sido establecida a lo largo del siglo XX, especialmente a partir de la tercera década. Era un Estado que ya no se ceñía al concepto de un Estado liberal mínimo, pues tenía intervenciones y regulaciones directas en la economía, no era neutro frente al mercado, sino que tenía instituciones encargadas de fomentar directamente la actividad económica social. En el área social, el Estado desarrolló la intervención en el sistema de educación primaria y secundaria y, mucho menos intensamente, en el de la salud, el saneamiento y el mercado de la vivienda. Sin embargo, pese a este desarrollo institucional, el poder infraestructural del Estado costarricense seguía relativamente débil. Aún a mitad del siglo anterior, se trataba de un Estado que no tiene una presencia territorial

⁹ No solo hay nuevas carteras, sino que se establecen alrededor de diez entidades adscritas al gabinete, legalmente independientes, para atender funciones especializadas: alrededor de la Secretaría de Educación Pública se crean el Consejo Nacional del Deporte (1940), el Consejo Superior de Educación, las Juntas Escolares de Administración y las Juntas de Administración de los Colegios (1943). Alrededor de la Secretaría de Gobernación se crean la Junta Nacional del Turismo y la Inmigración (1931) y la Oficina de Migración (1940). Alrededor de la Secretaría de Agricultura, se establecen las Secciones de Minerología y de Geología (1941).

completa, pues había amplias áreas del Estado con poca o nula presencia estatal, especialmente fuera del Valle Central.¹⁰

La transformación más importante en la arquitectura funcional, la configuración y funciones del Estado costarricense ocurrió luego de la guerra civil de 1948. En la Constitución de 1949 y legislación posterior, se efectuó una transformación institucional de amplio espectro que, aunque no liquida el Estado anteriormente existente, pues se asentó sobre ciertas tendencias de desarrollo institucional, sí introduce profundas reformas que sientan las bases del moderno aparato estatal.

La primera decisión importante fue el debilitamiento de las competencias constitucionales y legales del Poder Ejecutivo, que dejó de ser el actor dominante dentro del aparato estatal. Decisiones como la abolición del Ejército en 1949, la creación del Servicio Civil en 1953 y la subordinación de sus decretos a las leyes aprobadas por el Legislativo, la imposibilidad de vetar los presupuestos públicos aprobados por el Congreso, cortaron facultades y prácticas mediante las cuales los Ejecutivos ejercían su predominio.

Una parte medular de este debilitamiento fue la creación del sector descentralizado del Estado con garantías constitucionales, legales y presupuestarias para su autonomía funcional frente al Ejecutivo, lo cual disminuyó drásticamente los poderes de este actor (Lehoucq, 2008; 1995). La Constitución de 1949 le encomendó a cada uno de los sectores centralizados y descentralizados de gobierno diferentes funciones gubernamentales, un principio de diseño constitucional que encarna lo que Bruce Ackerman (2000) llamó la nueva división de poderes. Por muchas décadas, el Ejecutivo (y el Poder Legislativo) no tuvo sino incidencia directa en la formulación y aprobación de los presupuestos de las instituciones descentralizadas (y las empresas públicas).

A una parte medular de esta independencia funcional fue la dotación de ingresos propios para el sector descentralizado, basado en el pago de tarifas por parte de la población a la prestación de los servicios de las empresas e instituciones públicas o en la recolección independiente de contribuciones (en el caso de la seguridad social). Esta decisión independizó la expansión del poder infraestructural del Estado del cobro de impuestos generales y, en particular, de las decisiones del presidente de la República y su ministro de Hacienda en materia presupuestaria.

Una segunda decisión importante fue el fortalecimiento correlativo del Poder Legislativo, el Judicial y del Tribunal Supremo de Elecciones frente al Ejecutivo. En el caso del Poder Legislativo, la decisión importante -además de lo arriba indicado- fue el establecimiento en 1950 de la Contraloría General de la República como órgano auxiliar de este Poder, con facultades constitucionales de fiscalizar la legalidad de la gestión pública y de aprobar y de supervisar los presupuestos públicos. En el caso del Poder Judicial, si bien la Asamblea Constituyente de 1949 consolidó el estatus constitucional del Poder Judicial en la Corte Suprema de Justicia y los tribunales para resolver los conflictos jurídicos, el paso medular fue el logro de su autonomía

¹⁰ Dos indicadores de esta asimétrica presencia territorial del Estado es, por una parte, la disposición de la red caminera del país que, a mitad de siglo, no conectaba las regiones del norte, atlántico, pacífico norte y pacífico sur con el Valle Central. El segundo indicador es la distribución territorial de las escuelas primarias y secundarias que, en esa misma época, eran sumamente escasas fuera del Valle Central (PEN, 2015).

presupuestaria, mediante una reforma constitucional en 1957 (PEN, 2015). En el caso del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), la Asamblea Constituyente le dio garantías de independencia, fortalecidas por una reforma constitucional en 1975, que le otorgó rango de poder del Estado y la función exclusiva de “organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio” (Artículo 99 de la CP). Su independencia fue reforzada mediante el Código Electoral de 1953 (Brenes, 2012).

Una tercera decisión clave, en este caso adoptada por decreto de la Junta Fundadora de la Segunda República, un poder de facto, fue la nacionalización bancaria efectuada por el Decreto-Ley 71 en 1948 (Castillo, 1989). Mediante este acto se estatizaron los bancos existentes y se estableció un monopolio público sobre las cuentas corrientes que duró casi cuatro décadas. Ello le dio al Estado costarricense una poderosa palanca para conducir el desarrollo económico del país, que se vio rápidamente robustecido mediante el establecimiento del Banco Central en 1950, con facultades de supervisión de los bancos públicas.

A partir de este nuevo marco constitucional y legal, a partir de 1949 se inicia una profunda transformación de la configuración y funciones del Estado costarricense (Rovira, 1982; Fallas, 1984; Alfaro y Barrientos, 2004; Straface y Vargas Cullell, 2008; Salazar Xirinachs, 2022). En el curso de las tres décadas siguientes se establecieron 94 nuevas instituciones públicas, la mayoría pertenecientes al sector descentralizado del Estado (Alfaro y Barrientos, 2004). Sin considerar las nuevas municipalidades establecidas en el período (17), 40 de las 77 restantes nuevas entidades fueron empresas públicas; entidades públicas no estatales y del sector descentralizado institucional. Entre las más importantes cabe destacar el Consejo Nacional de Producción (1948) para apoyar la producción y comercialización agropecuaria; el Instituto Costarricense de Electricidad (1949); el Servicio Nacional de Acueductos y Alcantarillados (1961); el Instituto de Tierras y Colonización (1958), la Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE) o el Instituto Nacional de Aprendizaje (1965).

La expansión de la institucionalidad pública permitió al Estado una importante presencia en los mercados de prestación de servicios a la población, la canalización de crédito para la producción y la creación de infraestructura de transportes y comunicación. Así, para 1970, el sector público era proveedor dominante en los servicios de educación primaria y secundaria y operador principal en la provisión de servicios de educación universitaria, lo mismo que en los servicios de salud y pensiones. En el ámbito financiero, tenía una presencia monopólica en los mercados de la banca y los seguros, misma situación en la provisión de servicios de telecomunicaciones y de importación y refinamiento de hidrocarburos y presencia dominante en los servicios eléctricos.

No obstante, a diferencia de la experiencia de los países más desarrollados de América del Sur, el Estado empresario costarricense fue un proceso tardío, marginal y efímero. Por Estado empresario se entiende la incursión directa del sector público en la producción de bienes mediante la expropiación o el establecimiento de empresas que competían con actores privados. En Costa Rica, la Corporación Costarricense de Desarrollo (CODESA), holding de empresas públicas, se fundó en los años setenta del siglo pasado cuando los países sudamericanos habían iniciado la liquidación de la red de empresas públicas, algunas fundadas desde la década de los

treinta (Sojo, 1984). Menos de 20 años después, CODESA fue eliminada y sus empresas privatizadas.

Cabe señalar que la expansión del Estado a partir de mediados del siglo XX estuvo asociado a un proceso poco estudiado de manera sistemática en el país: el corporativismo en la conducción de las instituciones públicas legalmente sancionado. Por ello quiere decirse que la ley estipula asientos para organizaciones privadas no estatales en las juntas directivas o administrativas. Si bien el corporativismo como estrategia para la conducción política del Estado se empezó a aplicar antes de 1950, no hay duda de que su edad de oro fue la segunda mitad del siglo XX. Hasta la mitad del siglo pasado, había juntas directivas con arreglos corporativos en poco más de una cuarta parte de todas las instituciones públicas y en casi la mitad que tenían este tipo de órganos de gobierno institucional. En el período 1950-1980 el uso de esta estrategia se hizo más frecuente, pues alrededor de una de cada dos nuevas instituciones creadas en el período poseían un modelo corporativista. Cae agregar que el corporativismo sigue vigente en la actualidad: se optó por esta estrategia en tres cuartas partes de las nuevas entidades con junta directiva creadas durante el período 1980-2009 (Vargas Cullell, 2011).

La expansión de la institucionalidad pública costarricense se frenó durante la década de 1980s, asociado a la profunda crisis económica y las medidas para su contención, así como un progresivo cambio de rumbo en las políticas públicas que se gestó en ese período (Lizano 1994; Lizano y Monge, 1997; Wilson, 1994). Así, en la década de 1970 se crearon 33 nuevas instituciones, la mitad que en la década anterior (Alfaro y Barrientos, 2004).

En las décadas de cierre del siglo XX el Estado costarricense entra nuevamente en un proceso de intensa transformación institucional. En primer lugar, fueron creadas o fortalecidas múltiples entidades con competencias constitucionales, políticas, legales y administrativas para fiscalizar la acción de gobierno. Mientras que entre 1949 y mediados de 1980 la Contraloría General de la República concentró de manera casi absoluta las funciones de control de la acción pública, en pocos años se desarrolló una importante red de entidades de control: de 14 instancias de este tipo existentes en 2010, 12 fueron creadas después de 1980 y una más, reformada (la Procuraduría General de la República). Esta dinámica fue acompañada, además, por el fortalecimiento de las competencias de la CGR. La pieza clave fue el establecimiento de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, que creó un mecanismo de fácil acceso para el público general en sus reclamos de cumplimiento de los derechos constitucionales.

En segundo lugar, en la década de 1990, aunque no hubo una modificación estructural en el Estado costarricense, como sí ocurrió a mediados de siglo, se implementaron importantes reformas sectoriales en la organización y competencias de las instituciones relacionadas con el desarrollo productivo. La más emblemática fue la reforma institucional en los sectores de comercio exterior, con la creación del Ministerio de Comercio Exterior (Comex) y la Promotora de Comercio Exterior (Procomer), con una robusta dotación de capacidades financieras y técnicas para promover el comercio y la atracción de inversiones (PEN; 2014). Otra reforma importante ocurrió en el sector financiero, con posterioridad la ruptura del monopolio público

sobre las cuentas corrientes, con el establecimiento de una red de superintendencias especializadas en distintos ámbitos del mercado financiero (Villamichel, 2015).¹¹

Finalmente, en el período 1990-2003 se crearon 106 nuevas entidades con personería jurídica, una cantidad no antes registrada incluso en la época de la fuerte expansión pública ocurrida década atrás. Proliferaron los órganos adscritos a ministerios, entes públicos no estatales y entidades con personalidad jurídica instrumental, orientados a desarrollar funciones especializadas (Alfaro y Barrientos, 2004). De las 23 entidades creadas entre 2000 y 2004, quince correspondieron a órganos adscritos.

El crecimiento institucional posterior a 1990 fue, sin embargo, cualitativamente diferente al de períodos anteriores (Alfaro y Ramírez, 2005; Straface y Vargas Cullell, 2008). Mientras que en los años sesenta y setenta predominó la creación o reforma de grandes instituciones y empresas públicas en el sector descentralizado para la prestación de bienes y servicios públicos, a partir de 1990 primó la búsqueda de “atajos” para la ejecución de políticas por parte del gobierno central, a fin de contar con una mayor flexibilidad administrativa y presupuestaria.

Por atajo se entiende la creación de nuevas entidades públicas sin abordar los costos políticos e institucionales de efectuar reformas de fondo a la arquitectura del Estado, o de implementar una amplia variedad de reformas sectoriales que eliminen o transformen instituciones existentes cuyo desempeño se considera insuficiente o inadecuado en relación con los objetivos y competencias, o bien para impulsar procesos de privatización (Lora, 2007).¹² Es el paso de menor resistencia para, por un lado, desarrollar nuevas capacidades institucionales y, por otra, evitar confrontarse con poderosos actores políticos, sociales y económicos interesados en mantener las normas que rigen la configuración y competencias públicas.

En resumen, a finales del siglo XX la configuración del costarricense se modificó, especialmente por la creación de entidades con competencias específicas y adscritas al gobierno, pero sin que hubiese una reforma a su arquitectura constitucional.¹³ Cabe señalar que este activismo institucional se frenó en la segunda década del siglo XXI, conforme empeoraron los problemas fiscales del Estado costarricense.

Finalmente, en los últimos años se ha aprobado legislación que, con motivo del manejo de la crisis fiscal, ha fortalecido la capacidad del Poder Ejecutivo sobre el gasto y el empleo del sector público, incluyendo otros poderes del Estado, instituciones autónomas y empresas del Estado. En particular, destacan la Ley 9635 de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, que altera la descentralización de los procesos presupuestarios instaurada desde 1949 y otorga nuevas

¹¹ También se implementaron reformas institucionales en el sector salud y en el sector de obras públicas y transportes, esta última con pobres resultados (Vargas Cullell et. al., 2018).

¹² Lora señala que la privatización de entidades públicas en Costa Rica ha sido lenta y tardía (Lora 2007). En términos generales, se ha preferido abrir los monopolios públicos, permitiendo a actores privados participar como operadores en el mercado, pero reteniendo una amplia participación de entidades públicas. Este fue el caso del sector financiero, telecomunicaciones, seguros y electricidad entre 1990 y 2010.

¹³ El Estado costarricense se caracteriza por cierta rigidez a la hora de adaptar su estructura orgánica a nuevas funciones y carece de una “tipología organizativa”. Cada ente ha sido diseñado y estructurado en forma casuística, sin responder a un patrón definido (Saborío 2001).

herramientas al Ministerio de Hacienda para controlar el gasto público; la Ley 10159 Marco de Empleo Público, tendiente a unificar los regímenes de empleo en el sector público y otorga la rectoría en esta materia a Mideplan; y la Ley 9986 General de Contratación Pública, que obliga a todas las instituciones públicas a utilizar el procedimiento de compras públicas del Ministerio de Hacienda.¹⁴ Aunque animadas por urgencias fiscales, estas modificaciones fortalecen la capacidad del Poder Ejecutivo de direccionar el gasto público del Estado central, incluyendo el sector descentralizado, aunque no de las municipalidades. En cambio, no hay mayores modificaciones constitucionales o legales en materia de la capacidad del Ejecutivo para direccionar las políticas sectoriales.

Institucionalidad económica y estilos de desarrollo

Los cambios en la arquitectura constitucional, organización, funciones y capacidades del Estado a lo largo del siglo XX y las dos primeras décadas del siglo XXI pueden ser entendidos en el contexto de los procesos sociopolíticos más generales que caracterizaron la evolución de la sociedad costarricense durante ese período. Ese contexto incluye una compleja interacción entre conflictos sociales, ideologías políticas, partidos, grupos de poder y estrategias de desarrollo. Sin embargo, pese a que ciertas tendencias y giros en la orientación general de la estatalidad pueden asociarse a estos factores, es aconsejable no formular explicaciones causales directas.¹⁵

Como el tema de esta ponencia es la institucionalidad para el desarrollo productivo, esta sección enfatiza en la relación entre los estilos de desarrollo¹⁶ adoptados por el país y ciertas tendencias en la arquitectura del Estado costarricense en este ámbito de interés. Se trata de un repaso sintético que tiene por objeto recordar que las decisiones de política para conducir al país en una u otra dirección dejan “huella” sobre la configuración, estructura y funciones del Estado (Rovira, 1982; Sojo, 1985; González y Céspedes, 1995; Lehoucq, 1995; Lizano y Monge, 1997; Lizano, 1999; Lehoucq 2008; PEN, 2015; Salazar Xirinachs, 2022). Lo que no se afirma es que sean el único factor actuante, pues otros factores políticos y económicos también inscriben sus efectos

¹⁴ Asimismo, se encuentran en trámite legislativo propuestas de reforma constitucional para redefinir el régimen de autonomías del sector descentralizado del Estado.

¹⁵ Tres motivos desaconsejan imputar relaciones causales directas entre las tendencias generales del desarrollo sociopolítico del país y la evolución del Estado. En primer lugar, la evidencia sugiere que, en ocasiones, la relación puede ser más complicada de lo previsto. Por ejemplo, la intervención directa del Estado en el fomento productivo no inicia luego de la guerra civil de 1948, sino que venía desplegándose desde inicios de siglo. En segundo lugar, el desarrollo sociopolítico del país no es “un factor” sino una constelación de factores de muy diversa índole (económicos, sociales, políticos e ideológicos), algunos de corte endógeno y otros no, como lo puede ser la influencia de ideologías internacionales y el aprendizaje de lecciones de lo ocurrido en otros países por los actores locales. Finalmente, en la creación de instituciones específicas, pueden intervenir factores sectoriales particulares, que no pueden ser imputables al resto de la economía (Rosenberg, 1980). Este es el caso de la Oficina de Defensa del Café, creada como respuesta a un prolongado conflicto social, que fue la base de una compleja regulación de la actividad y del desarrollo, en años posteriores, de servicios de apoyo tecnológico a los productores. Se trató de una un arreglo político que procuró una respuesta pragmática con el fin de finalizar un conflicto entre productores y evitar la expansión de la influencia del recientemente creado partido comunista entre los campesinos (Acuña, 1986).

¹⁶ La escogencia del concepto de “estilo de desarrollo” por sobre otros, tales como “estrategia de desarrollo” o “modelo de desarrollo” no es casual. De acuerdo con el Vigesimo Informe Estado de la Nación (PEN, 2015c) un estilo de desarrollo refiere al rumbo o trayectoria de una sociedad que puede ser efectivamente identificada a lo largo de un período histórico, con independencia de si ese resultado pueda ser adjudicable, enteramente, a una ideología o actor específico. En cambio, estrategia o modelo suponen que ese rumbo responde enteramente a una intencionalidad. Sin embargo, cualquier ideología se enfrenta, en la práctica, a la realidad de las relaciones de poder y las condiciones económicas. Por eso, un estilo de desarrollo no supone que su implantación sea un proceso lineal, producto de un “plan maestro” que defina una secuencia ordenada de acciones. Por el contrario, subraya que el rumbo de un país es siempre producto de una etapa de tensos forcejeos y negociaciones sociales y políticas, en la cual raramente un grupo tiene el poder suficiente para imponerse en todos los campos. Ello explica los ritmos desiguales y orientaciones un tanto divergentes con que se toman las decisiones en un campo. Y la implantación del nuevo estilo puede ser firme porque, pese a las divergencias, se logran establecer coaliciones con el poder necesario para impulsar acciones de amplio calado que implicaron, en ciertas áreas clave, verdaderas apuestas de progreso, vectores del desarrollo nacional que se mantienen hasta el presente. Sobre el carácter heterogéneo de un estilo de desarrollo, cfr: Garnier, 1991. Sobre la importancia de las variables políticas en el rumbo de un país, cfr: Lehoucq, 1992.

sobre el Estado, por ejemplo, el desenlace de la guerra civil de 1948, la composición de la Asamblea Constituyente de 1949; la hegemonía del Partido Liberación Nacional entre 1953 y 1990; la crisis de la deuda de 1980-1982, entre otros (Alfaro y Ramírez, 2005; Vargas Culléll, 2011).¹⁷

Con esta consideración en mente, puede señalarse que, a lo largo del siglo XX y dos primeras décadas del presente siglo, la sociedad costarricense ha experimentado con tres estilos de desarrollo productivo: el primero, heredero del siglo XIX, puede ser caracterizado como de agroexportación simple (AES) y se prolonga hasta finales de la década de 1950 (Facio, 1950). El segundo es la agroexportación con industrialización sustitutiva de importaciones (AE+ISI), que se despliega durante las décadas de 1960 y 1970 y entra en crisis en los años ochenta (Rovira, 1982; Fallas, 1984; Sojo, 1984; Lizano, 1992; Lizano y Monge, 1997; Salazar Xirinachs, 2022). Finalmente, el tercero, de promoción de exportaciones y atracción de inversión extranjera directa (PE+IE), se implanta durante la última década del siglo anterior y es el que predomina en la actualidad (PEN, 2014; León et al, 2014).

En esta sección se afirma que cada uno de esos estilos tendió a promover cierta institucionalidad y funciones públicas para el fomento productivo, aunque en ningún caso esta influencia puede disociarse de la que ejercieron otros factores políticos y económicos, nacionales o internacionales. Además, es importante subrayar que los cambios de rumbo no operaron como una tabla rasa de la institucionalidad previa, mucha de la cual se mantuvo inalterada o fue reformada, pero rara vez liquidada.

Estilo agroexportador simple (AES)

El estilo de desarrollo de la agroexportación simple (AES) dominó en Costa Rica desde mediados del siglo XIX hasta mediados del siglo XX (Facio, 1950; León, et. al, 2014; Molina, 2014); Convencionalmente, puede identificarse la entrada de Costa Rica al Mercado Común Centroamericano (MCCA) en 1962 como fecha de término efectivo del período de dominancia de este estilo (León et. al, 2014).¹⁸

Durante la AES, la economía costarricense se vinculó al mercado internacional fundamentalmente por medio de las exportaciones de café y banano. Desde el punto de vista territorial la producción cafetalera estuvo concentrada en el Valle Central, mientras que la bananera, en la modalidad de enclave, en las tierras bajas de la vertiente caribeña y, a partir de la década de 1930, en el Pacífico Sur. De acuerdo con Facio (1950) y Barrantes et. al (2011), la concentración de la inversión privada y pública en las actividades de agroexportación afectó profundamente la producción agropecuaria para el mercado interno y estuvo asociado con crisis

¹⁷ Alfaro y Ramírez (2005) exploran la relación entre una periodización política, relacionada con las etapas del desarrollo democrático del país, y las características de la institucionalidad creada en cada período.

¹⁸ Las fechas específicas de corte de la periodización de desarrollo son distintas según diversos autores (Salazar Xirinachs, 2022; León et. al., 2014; Fallas, 1984; Sojo, 1984). El punto de acuerdo es que la AES+ISI está firmemente implantada durante la década de 1960. En este caso se adopta el ingreso al MCCA como la fecha relevante pues, aunque el país había dictado una ley para el fomento industrial unos años antes, la expansión efectiva del sector manufacturero ocurre luego del inicio de la participación del país en la integración económica regional.

de subsistencias. Herrero y Garnier (1983) argumentan que también truncó las posibilidades de una industrialización para el mercado doméstico.

A lo largo de esta larga fase de desarrollo económico que se fue conformando una incipiente institucionalidad para el fomento productivo, descrita sucintamente en el acápite anterior. En términos generales, la secuencia fue la siguiente:

- consolidación de funciones especializadas de fomento productivo en el Poder Ejecutivo, mediante carteras ministeriales con responsabilidades específicas y órganos dependientes de los ministerios;
- creación de entidades públicas para el financiamiento de actividades económicas;
- creación de entidades públicas con responsabilidades de regulación de mercados o de provisión de servicios.

Hacia el final del período, por razones políticas y no derivadas de un cambio en el estilo de desarrollo, se produjo una profunda transformación en la arquitectura constitucional y funcional del Estado costarricense, ya reseñada en el acápite anterior. Así, en la posguerra civil y durante la década de 1950, pero antes de la entrada del país en el Mercado Común Centroamericano, las carteras ministeriales a cargo del fomento productivo asumen una configuración cercana a la actual, se estatiza el sistema bancario y se crea una amplia red de instituciones a cargo del fomento productivo, que implican una fuerte expansión del personal y presupuestos públicos, en el marco del establecimiento de un amplio sector público descentralizado y un debilitamiento de las potestades del Poder Ejecutivo.

Estilo agroexportador con industria sustitutiva de importaciones (AES+ISI)

El estilo de la agroexportación con una industrialización sustitutiva de importaciones (AES+ISI) dominó durante el período de 1960 a 1990, aunque con una seria crisis interna a partir de 1980 que diversos autores calificaron de agotamiento y otros de transición hacia un nuevo estilo (Fallas, 1984; González y Céspedes, 1995; Lizano, 1999).

En ese período el país mantuvo su actividad agroexportadora tradicional, centrada en la exportación de café y banano, aunque se diversificó parcialmente con el estímulo a la producción cañera y la carne vacuna, fuertemente impulsada por políticas públicas. Adicionalmente, se impulsó el desarrollo de la producción de granos para el mercado interno (arroz, frijoles, maíz y sorgo), fuertemente protegida, que recibieron financiamiento y asistencia técnica (León et al 2014; Salazar Xirinachs, 2022).

Los dos rasgos distintivos del período fueron, sin embargo, el desarrollo de la industria liviana y el firme control público sobre los mercados de la banca y seguros, como estrategia para la generación de nuevos sectores de actividad empresarial. La industria manufacturera se expandió rápidamente al amparo de medidas proteccionistas luego del ingreso del país al Mercado Común Centroamericano en 1962, que permitió escalar la producción para un mercado consumidor más amplio. Por su parte, el control público sobre la banca y los seguros permitió

direccionar el financiamiento hacia los sectores prioritarios de la política pública, complementando las barreras comerciales establecidas (Castillo, 1989; Lizano y Monge, 1997)

La premisa institucional del nuevo estilo fue el fortalecimiento y expansión en la institucionalidad pública iniciadas luego de la guerra civil de 1948. En este caso la secuencia no fue que el cambio efectivo en el estilo de desarrollo indujo las modificaciones fundamentales en la arquitectura constitucional, la configuración y competencias del Estado, sino que el orden parece haber sido a la inversa: primero se realizaron los cambios políticos e institucionales en el Estado y luego se implementó un cambio de rumbo en el desarrollo productivo del país.

Lo que sí ocurrió durante las décadas de los sesenta y setenta del siglo pasado fue, por una parte, la continuación del proceso de ampliación de la institucionalidad pública, sus competencias y funciones iniciado desde mediados de siglo y, en especial, su despliegue territorial en todo el país; por otra parte, el desarrollo de una red de empresas públicas asociadas al “Estado empresario” (Sojo, 1984), que, como fue ya indicado, se trató de un proceso tardío y relativamente incipiente en comparación con la experiencia latinoamericana.

Estilo de promoción de exportaciones y atracción de inversión extranjera (PE+IE)

A finales de siglo XX e inicios del XXI se implanta en el estilo de promoción de exportaciones y atracción de inversión extranjera (PE+IE). Las reformas más importantes a la institucionalidad para el fomento productivo en ese período más importantes no tocaron la institucionalidad pre-existente, excepto cuando fue indispensable, y más bien el Estado se expandió, al menos desde un punto de vista de la cantidad de entidades con competencias ligadas al desarrollo productivo. Así, en el acápite previo se presentó evidencia del intenso proceso de establecimiento de nuevas entidades públicas.¹⁹ Se caracterizó como “atajo político” el activismo liderado por el Poder Legislativo, por iniciativa propia o a instancias del Ejecutivo, fue evidente también en el caso de la institucionalidad de fomento del desarrollo productivo. Más adelante en esta ponencia se analiza en profundidad el ecosistema que surge de este proceso.

No obstante, hay una reforma sectorial de gran importancia: la reorganización de las entidades ligadas al fomento del comercio exterior. Mediante esta reforma cual se creó el conglomerado de Comex, Procomer y la alianza público-privada de Cinde. No solo funcionó en paralelo a los ministerios encargados del fomento productivo, heredados de épocas anteriores, sino que estos vieron creadas una pléyade de órganos descentralizados a su alrededor (PEN, 2014). Lo mismo puede señalarse de la apertura del monopolio estatal sobre las cuentas corrientes, que no implicó la privatización de ningún banco público. Junto con la reforma de las pensiones efectuada por la Ley 7983 de Protección al Trabajador del 2000, se desarrolló una nueva institucionalidad sectorial alrededor de los bancos públicos y la CCSS (Martínez Franzoni, 2005).

Por otra parte, la estrategia PE+IE introdujo un creciente contraste en el ámbito de la institucionalidad de fomento al desarrollo productivo. Por una parte, los enclaves de modernidad

¹⁹ Este activismo coincidió con una hegemonía de ideas neoliberales en la política económica y productiva (Vargas, 2020). Esta inesperada convergencia sugiere que la relación entre ideas económicas, políticas públicas e institucionalidad es más compleja de lo que a primera vista puede trazarse.

institucional, las instituciones a cargo de promover las exportaciones y atraer inversión extranjera directa, contaron con una nuevas y crecientes fuentes de financiamiento y la posibilidad de crear una tecnocracia altamente especializada. Por otra, buena parte de las entidades a cargo del fomento de actividades productivas orientadas al mercado interno experimentaron un estancamiento o un retroceso en sus capacidades institucionales (PEN, 2014; Straface y Vargas Cullell, 2008).

Un ejemplo de ello es el debilitamiento en la institucionalidad de apoyo y promoción de sectores productivos tradicionales en el sector agropecuario e industrial. Ello no ocurrió por la vía del cierre de instituciones: la mayor parte de las entidades que operaban en 1980 lo hacían también al finalizar la segunda década del siglo XXI. Sin embargo, Straface y Vargas Cullell (2008) examinaron la evolución de los presupuestos por parte de las instituciones públicas relacionadas con la promoción de los sectores agropecuario e industrial y observaron una caída o, en el mejor de los casos, un estancamiento de su financiamiento.²⁰ En este sentido, podría pensarse que el dualismo estructural de la economía tuvo su correlato en un creciente dualismo en la dotación de capacidades técnicas y financieras dentro de las entidades con responsabilidades de fomentar el desarrollo productivo (recuadro 1).

Recuadro 1

¿Qué son y para qué sirven las políticas de desarrollo productivo?

El desarrollo productivo se define como las políticas que buscan el fortalecimiento de la estructura productiva de un país (Melo y Rodríguez-Clare, 2006). El objetivo final es lograr aumentos significativos en la productividad, el crecimiento económico y la competitividad, al mismo tiempo que se logran mejoras en la calidad de vida de la población. De acuerdo con Agosin y Fernández-Arias (2014), las políticas de desarrollo productivo en la actualidad corresponden a políticas industriales de “segunda generación”, después del fracaso de estas últimas en los años noventa. En los años recientes las medidas institucionales se han enfocado en la promoción del sector exportador y atracción de IED, pero con un énfasis en mejorar la competitividad a través de aumentos en el contenido tecnológico de los productos. Sumado a lo anterior, las acciones implementadas en años recientes promueven las mejoras en la innovación con un “desarrollo que pasó de ser gestionado e implementado por el Estado al hecho de otorgarle al sector privado un rol central” (Agosin y Fernández-Arias, 2014). En la mayoría de los países, el énfasis ha sido el fomento productivo de *clústeres* en sectores con altos niveles de ventajas comparativas (Salazar Xirinachs, 2022) y el impulso de las cadenas globales de valor (Meneses et al, 2021).

Pianta (2017) plantea que las nuevas políticas industriales pueden estar enfocadas en generar no solo mejoras en términos económicos, sino también tener objetivos sociales, medioambientales y políticos. La incorporación de la dimensión social es fundamental dados los aumentos en la desigualdad social que se observan en los últimos años. Respecto al tema medioambiental, Pianta (2017) plantea que las economías deberían aspirar a una transformación ecológica que permita una producción más sostenible.

²⁰ En 1993, los recursos del Consejo Nacional de Producción (CNP) eran menos de una tercera parte de los que disponía en 1990 y este nivel se mantuvo con pocos cambios durante la primera década del siglo XXI. El MAG, pese a contar con más órganos adscritos, tuvo una leve declinación en sus presupuestos (en términos reales) en la década de los noventa y primer lustro del siglo XXI –con excepción de los años 1993 y 1994–. Por su parte, el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC) mantuvo su bajo peso presupuestario dentro del Poder Ejecutivo. Esta situación no fue privativa a las instituciones de promoción y apoyo productivo: una situación similar de reducción de los recursos reales, pese a la proliferación de entidades, puede ser observada en el sector de protección y gestión ambiental. (Straface y Vargas, 2008)

La discusión sobre el desarrollo productivo no está centrada en si las políticas son necesarias, sino más bien en el enfoque de estas: ¿cómo hacerlas? y ¿qué tipo de políticas se pueden implementar? (Stein, 2014). Las respuestas a estas preguntas tienen distintas dimensiones, lo cual en gran medida obedece a las necesidades y fallas de mercado de cada economía. Es importante considerar que no existe un tipo de política que se puede aplicar en cualquier escenario, dado que se deben considerar las necesidades específicas de los sectores.

El éxito de las políticas de desarrollo productivo depende no solo del diseño inicial, sino también de los mecanismos que se utilicen para implementar el plan original. En este proceso, la institucionalidad pública y privada tiene un rol determinante, dado que la mayor parte de las capacidades técnicas, operativas y políticas se encuentran en estas entidades. Aunque no existe una receta única en cómo deben ser las instituciones públicas que atienden el desarrollo productivo, está claro que estas serán determinantes en el éxito o fracaso de los programas que se implementen.

Fuente: Elaboración propia.

Datos y métodos

Fuentes de información

Con el objetivo de analizar a profundidad el sistema institucional que atiende el desarrollo productivo en Costa Rica, a partir de las consideraciones teóricas e históricas presentadas en las secciones iniciales, esta investigación utiliza como principal fuente de información la Base de Datos de Entidades Públicas de Centroamérica del Programa Estado de la Nación. Específicamente se utilizan los datos correspondientes a Costa Rica y se actualiza la información disponible hasta mayo del 2022. La base de datos incluye una gran variedad de órganos entre los cuales están ministerios, instituciones autónomas, descentralizadas, empresas públicas, etc. Estos se distinguen entre sí no solo por el grado de autonomía orgánica, funcional y patrimonial, sino que mientras algunos también poseen la más amplia autonomía, otros tienen un mínimo.

Respecto a la autonomía, el estudio utiliza la variable “naturaleza jurídica” para identificar el nivel de dependencia o centralización respecto al Poder Ejecutivo. En este estudio se clasifica la autonomía en tres niveles: sector público centralizado, sector público descentralizado y entidades públicas no estatales (Anexo 1). La actualización de esta información se realizó a partir de las leyes que crearon o transformaron la entidad. Para el caso particular del Sistema Banca para el Desarrollo se utilizaron la Reforma Integral de la Ley Sistema de Banca para el Desarrollo N° 9274²¹, así como la Reforma a la Ley N° 9274, “Reforma Integral de la Ley N° 8634, Ley de Sistema de Banca para el Desarrollo y Reforma de Otras Leyes”²². En cuanto a la actualización de la información de la entidad Inder, se utiliza la Ley que transforma el Instituto de Desarrollo

²¹http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=78471&nValor3=98873&strTipM=TC

²²http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=79061&nValor3=99822&strTipM=TC

Agrario (IDA) en el Instituto de Desarrollo Rural (INDER) y Crea Secretaría Técnica de Desarrollo Rural N° 9036²³.

Criterios de selección de las entidades de fomento productivo

Las políticas de desarrollo productivo de un país dependen en parte de las entidades públicas cuyo mandato principal es formular acciones específicas en esta materia; sin embargo, existen otras instituciones que también influyen de forma directa o indirecta sobre la producción, aunque su principal función no es la formulación de este tipo de políticas. Una forma de ejemplificar esto es utilizando las bases de la teoría de funciones de la matemática. La ecuación 1 muestra como las políticas de desarrollo productivo son una función de seis grandes variables.

$$\text{Políticas de desarrollo productivo} = f(A, B, C, D, E, F) \quad [1]$$

Donde:

A está compuesto por las entidades cuyos mandatos directos o herramientas se enfoquen en planificar, diseñar, impulsar, promover, ejecutar o incentivar directamente políticas de desarrollo productivo

B son aquellas que tienen como uno de sus principales mandatos el fomento de la inversión mediante servicios financieros.

C son las entidades que inciden sobre la competitividad empresarial y crean condiciones para la producción, aunque no tienen entre sus principales objetivos el desarrollo productivo del país

D son aquellas cuyo principal mandato es la regulación o supervisión del mercado

E son las que tienen como funciones que son base de la estabilidad del país, por lo que inciden de forma indirecta en el clima de negocios. Entre estas se encuentran aquellas dedicadas a la justicia, administración pública y defensa nacional.

F corresponde a otros factores externos.

La figura 1 muestra los cinco tipos de entidades descritas en la función anterior. Esta conceptualización del universo institucional que incide en distintas medidas sobre las políticas de desarrollo productivo permite comprender con mayor detalle los distintos rangos de acción de las instituciones. Es importante mencionar que el marco normativo de algunas entidades fue revisado con detalle, con el fin de identificar de forma precisa la clasificación de las instituciones. El Anexo 2 detalla los casos que fueron revisados con profundidad. Aunque todas las instituciones descritas en la función [1] forman parte de las políticas de desarrollo productivo, el presente estudio se enfoca en analizar las instituciones del grupo A dado que son las que tienen el mayor margen de acción y son las encargadas de la formulación y ejecución de este tipo de políticas. Además, dada la importancia de las entidades cuya principal función es el

²³http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=72582

otorgamiento de créditos para el desarrollo de las inversiones, en el trabajo se incluyen como “satélites” a las entidades bancarias del grupo B. En futuras investigaciones se plantea analizar el vínculo de otras instituciones que influyen de forma indirecta sobre el desarrollo productivo en la prestación de servicios, regulación del mercado, administración pública y estabilidad económica.

Figura 1

Tipos de entidades vinculadas con el desarrollo productivo, según funciones principales



Fuente: Elaboración propia.

A partir de este marco conceptual se revisaron las funciones de las entidades y se determinó que en Costa Rica existen 37 entidades cuya función principal es el desarrollo productivo (cuadro 1) y cuatro que se dedican principalmente a la prestación de servicios financieros (cuadro 2). En conjunto, estas 41 entidades corresponden al foco de análisis de este trabajo.

Cuadro 1

Entidades Públicas de Costa Rica que atienden el desarrollo productivo. 2022

Nombre de la entidad	Acrónimo	Creación
Comisión de Promoción de la Competencia	Coprocom	1994
Consejo Nacional de Concesiones	CNC	1998
Consejo Nacional de la Producción	CNP	1949
Consejo Nacional Para Investigaciones Científicas Y Tecnológicas	Conicit	1972
Corporación Arrocera Nacional	CAN	2002
Corporación Bananera Nacional S.A.	Corbana	1971
Corporación Ganadera Nacional	CGN	1998
Corporación Hortícola Nacional	CHN	1996
Fondo de Preinversión	FPMIDEPLAN	1994
Fondo Nacional de Estabilización Cafetalera	Fonecafe	1992
Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura	Incopesca	1994
Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico	Incop	1953
Instituto Costarricense de Turismo	ICT	1955
Instituto de Desarrollo Rural	Inder	2012
Instituto del Café de Costa Rica	Icafe	1985
Instituto Nacional de Aprendizaje	INA	1965
Instituto Nacional de Fomento Cooperativo	Infocoop	1973
Instituto Nacional de Innovación y Transferencia Tecnológica Agropecuaria	INTA	2001
Junta Administrativa Portuaria y Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica	Japdeva	1963
Junta de Desarrollo de la Zona Sur	Judesur	1997
Junta Promotora de Turismo de la Ciudad de Puntarenas	JPTCP	2005
Liga Agrícola Industrial de la Caña	Laica	1965
Ministerio de Agricultura y Ganadería	MAG	1942
Ministerio de Comercio Exterior	Comex	1986
Ministerio de Economía, Industria y Comercio	MEIC	1948
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica	Mideplan	1982
Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones	Micitt	1990
Oficina Ejecutora del Proyecto Turístico Golfo de Papagayo	OEPTGP	1982
Oficina Nacional de Semillas	Onsem	1978
Programa Integral de Mercadeo Agropecuario	PIMA	1977
Promotora de Comercio Exterior	Procomer	1996
Proyecto de Desarrollo Agrícola de la Zona Atlántica	PDAZA	1988
Proyecto de Desarrollo Agrícola Península de Nicoya	Prodapen	1997
Secretaría Ejecutiva Planificación Sectorial Agropecuaria	Sepesa	1987
Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento	Senara	1983
Servicio Nacional de Salud Animal	Senasa	1978
Unidad Ejecutora de Programa Ganadero de Salud Animal	UEPGSA	1987

Fuente: Elaboración propia con datos de la base de Entidades Públicas de Centroamérica del PEN.

Cuadro 2

Entidades Públicas que prestan servicios financieros para el desarrollo productivo. 2022

Nombre de la entidad	Acrónimo	Creación
Banco de Costa Rica	BCR	1948
Banco Nacional de Costa Rica	BNCR	1914
Banco Popular y de Desarrollo Comunal	BP	1969
Sistema Banca para el Desarrollo	SBD	2008

Fuente: Elaboración propia con datos de la base de Entidades Públicas de Centroamérica del PEN.

Actualización de presupuestos

Para el análisis de los presupuestos se actualizó la mayor parte de la información con datos de la Contraloría General de la República (CGR).²⁴ Se contó con la colaboración de la CGR en la facilitación de esta información a partir de dos fuentes. La primera fue el Sistema de Ingresos, gastos y resultados del Sector Público (SIPP) que tiene el detalle del presupuesto para las entidades descentralizadas y algunas entidades públicas no estatales. La segunda fuente de información fueron las bases de datos de “Egresos del Presupuesto Nacional” publicadas por la CGR, estas se utilizaron para la información de los Ministerios.

Es importante considerar que no existe un registro público consolidado con los montos ejecutados que descuenta las transferencias que se realizan entre instituciones públicas. Esto es especialmente importante en el caso de los Ministerios que tienen una importante cantidad de órganos desconcentrados adscritos. Con el fin de obtener una aproximación de lo que efectivamente tienen estas entidades, se procedió a descontar los recursos que los Ministerios transfieren a sus órganos adscritos. El cuadro 3 detalla los montos ejecutados que fueron identificados y que posteriormente se descontaron del presupuesto ejecutado de cada Ministerio.

Cuadro 3

Montos transferidos entre Ministerios a órganos adscritos

Entidad	Órganos Adscritos	Detalle de identificación del monto	Devengado millones de colones
Mideplan	FPMIDEPLAN	Transferencias corrientes	1.053
	DEP	No se identificó dentro del presupuesto	ND
MEIC	ORT	Programa de Gestión de Reglamentación Técnica dentro del MEIC que contempla partidas de Remuneraciones, Servicios, Materiales y suministros y Transferencias corrientes	2.394
	Lacomet	Partida de transferencias corrientes a órganos desconcentrados	975
	Coprocom	Programa dentro del MEIC que contempla partidas de Remuneraciones, Servicios, Materiales y suministros, Bienes duraderos y Transferencias corrientes	453
	CONAC	No se identificó dentro del presupuesto	ND

²⁴ Las autoras agradecen la colaboración de Verónica Cerdas de la Contraloría General de la República, en el proceso de actualización.

Entidad	Órganos Adscritos	Detalle de identificación del monto	Devengado millones de colones
	CNCONSUM	Programa de Protección del Consumidor dentro del MEIC que contempla partidas de Remuneraciones, Servicios, Materiales y suministros y Transferencias corrientes	3.179
	CMR	Programa dentro del MEIC que contempla partidas de Remuneraciones, Servicios, Materiales y suministros y Transferencias corrientes	2.672
	CFIDAGRO	No se identificó dentro del presupuesto	
	CONAC 4 S	Partida de transferencias corrientes a órganos desconcentrados	37,00
	CTAEEMAG	No se identificó dentro del presupuesto	ND
	DSF	Partida de transferencias corrientes a órganos desconcentrados	0,00
	INTA	Partida de transferencias corrientes a órganos desconcentrados	397,81
MAG	ONSEM	No se identificó dentro del presupuesto	ND
	PROPADEN	Partida de transferencias corrientes a órganos desconcentrados	291,96
	SENASA	Partida de transferencias corrientes a órganos desconcentrados	7.228,65
	SEPSA	Programa dentro del MAG que contempla partidas de Remuneraciones, Servicios, Materiales y suministros y Transferencias corrientes	672,84
	UECZN	No se identificó dentro del presupuesto	ND

Fuente: Elaboración propia con datos del Presupuesto Nacional.

El propósito de este análisis es aproximar con mayor precisión el presupuesto ejecutado de cada entidad, pero no pretende ser un ejercicio exacto de la contabilidad nacional. Finalmente, para siete entidades no fue posible identificar el presupuesto ejecutado, estas son: Fondo Nacional de Estabilización Cafetalera, Liga Agrícola Industrial de La Caña, Junta Promotora de Turismo de la Ciudad de Puntarenas, Oficina Ejecutora del Proyecto Turístico Golfo De Papagayo, Proyecto de Desarrollo Agrícola de La Zona Atlántica, Proyecto de Desarrollo Agrícola Península de Nicoya y Unidad Ejecutora de Programa Ganadero de Salud Animal. El cuadro 4 detalla los presupuestos ejecutados utilizados en este estudio.

Cuadro 4
Presupuesto ejecutado ajustado en 2020

(millones de colones)

Acrónimo	Ejecutado
BCR	396.333
BNCR	566.953
BP	340.807
CGN	906
CHN	2
CNC	5.827
CNP	124.110
COMEX	6.324
Conarroz	1.497
Conicit	1.720
Coprocom	453
Corbana	8.144
FPMIDEPLAN	1.053
Icafe	3.903
ICT	24.955
INA	119.867
Incop	5.999
Incopesca	3.737
Inder	57.150
Infocoop	32.856
Inta	1.663
Japdeva	17.239
Judesur	7.267
MAG	26.807
MEIC	7.090
Micitt	9.150
Mideplan	12.882
Onsem	626
PIMA	5.126
Procomer	22.926
SBD	39.686
Senara	8.619
Senasa	15.281
Sepesa	673

Fuente: Elaboración propia con datos del Presupuesto Nacional y la Contraloría General de la República.

Ámbito del análisis metodológico

Esta investigación procura trazar un “mapa” sobre la estructura y capacidades de la institucionalidad a cargo de las políticas de desarrollo productivo en Costa Rica. Este mapa se construye a partir de dos ámbitos de análisis según el tipo de **unidad de análisis** que se detallan a continuación:

- Las entidades públicas que atienden el desarrollo productivo: todo órgano de la Administración Pública que posea personería jurídica que le permite que esta tenga autonomía patrimonial, presupuestaria y funcional o una de tipo instrumental. Esta definición no incluye unidades, programas, dependencias y departamentos que no tengan personería que los separe del órgano al cual pertenecen²⁵.
- Ecosistema de la institucionalidad para el desarrollo productivo: en este caso, el propósito es discernir cómo las entidades con competencias en este ámbito se relacionan y organizan entre sí, proveyendo al Estado costarricense de una determinada infraestructura para implementar las prioridades de política pública que los gobiernos puedan tener. Sumada a la visión global de la organización de la institucionalidad, en esta etapa se realizan enfoques específicos a subsectores del desarrollo productivo. En este apartado se aplica el análisis de redes, con sus correspondientes métricas, las cuales se detallan más adelante.

La taxonomía que se utiliza en ambos niveles de análisis es la misma, específicamente la clasificación de las unidades, los criterios de selección y las variables analizadas no difiere. A partir de esta diferenciación de las unidades de análisis el trabajo se desarrolla en dos etapas. Primero se analiza el desarrollo productivo considerando las características propias de cada entidad pública y en la segunda parte se estudia este tema con una perspectiva de sistema.

Construcción de redes de entidades públicas

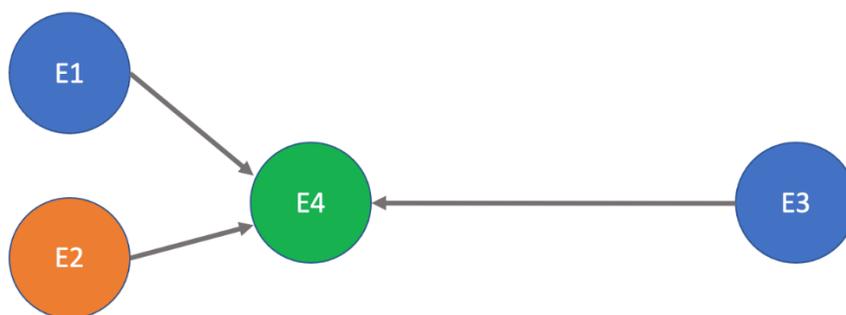
En el análisis del ecosistema de la institucionalidad que atiende el desarrollo productivo se utiliza la metodología de redes de entidades que atienden el desarrollo productivo. Esta herramienta permite trazar una imagen del ecosistema que atiende las necesidades de desarrollo productivo. Estas visualizaciones aproximan además este ecosistema pues permiten dilucidar las interacciones y complejidades que representan cada una de las entidades en un contexto de interactividad institucional.

En este caso, la unidad de análisis es la red, la cual está conformada por un conjunto de nodos (o círculos) que representan las distintas entidades públicas y las conexiones con los demás nodos depende de si es un órgano adscrito a otra entidad (ver figura 2). Esta red se debe leer de la siguiente manera: las entidades “E1”, “E2” y “E3” son órganos adscritos a la entidad “E4”. Esto implica que la dirección de la flecha específica hacia donde es la relación de adscripción. Además, el color de cada nodo puede representar una característica particular, por ejemplo que naturaleza jurídica de las entidades “E1” y “E3” es la misma, mientras que la de la entidad “E2”

²⁵ Es importante considerar que el concepto de entidad es más amplio que la denominación “institución pública”. Esta separación se debe a que en el ecosistema público de Costa Rica existen múltiples tipos de entidades con personería jurídica, las cuales no necesariamente cumplen con la definición de “institución pública”, por ejemplo, el caso de fideicomisos o unidades ejecutoras las cuales se identifican como “entidades públicas” al tener margen de autonomía otorgado por la personería jurídica.

es otra. La distancia del nodo al resto de los integrantes de la red también es un aspecto de relevancia analítica, y representa qué tan cercano es la entidad a dicho nodo al cual está conectado. Como se puede observar, la entidad “E3” está más alejada del nodo “E4” que en el caso de los “E1” y “E2”.

Figura 2
Representación de una red de entidades



Fuente: Elaboración propia.

Construcción del índice del poder de conducción del Poder Ejecutivo

En este trabajo se presenta el Índice del poder de conducción del Poder Ejecutivo que busca caracterizar las facilidades o dificultades que tiene la persona que ejerce la presidencia de la República sobre el ecosistema institucional. Este índice contempla cuatro dimensiones: autonomía, poder del tesoro, poder de nombramiento y corporativismo.

Entre mayor sea la autonomía para el gobierno funcional que tiene una entidad, mayores dificultades tienen, en principio, el Poder Ejecutivo para implementar sus políticas por medio de directrices u otras decisiones políticas. El poder del tesoro refiere a la mayor capacidad del Ejecutivo para incidir sobre los presupuestos de una institución debido, en el caso extremo, que ésta depende enteramente del presupuesto nacional de la República. Menor poder del tesoro implica también un menor poder de conducción cuando las instituciones tienen fuentes de financiamiento que son independientes del presupuesto nacional. El poder de nombramiento es la capacidad del Ejecutivo de nombrar y remover al jerarca máximo de una institución. Cuando el Ejecutivo no nombra a un jerarca, se asume que, en principio, enfrenta mayores limitaciones para conducir las políticas de una institución. No obstante, es importante mencionar que este ejercicio busca visualizar las capacidades desde el punto de vista del poder ejecutivo, y no se realiza una sugerencia en el sentido de que deba haber una concentración de poder en el mismo. Finalmente, la última dimensión es la presencia de corporativismo en las juntas directivas, el poder de conducción del Ejecutivo es más bajo que cuando el marco normativo le da la potestad de nombrar y remover a los integrantes de una junta directiva (cuadro 5).

Cuadro 5
Dimensiones del Índice de poder de conducción del Poder Ejecutivo

	Autonomía	Poder del tesoro	Poder de nombramiento	Corporativismo
Alto	Entidad centralizada dependiente del Gobierno central	Recursos financieros dependen del presupuesto nacional	Presidente nombra a máximo jerarca de la entidad	Sin junta directiva.
Poder de conducción				
Bajo	Alta autonomía jurídica	Recursos financieros independientes del presupuesto	Nombramiento del máximo jerarca no depende ni de la persona que ocupe la presidencia de la república ni de un ministro	Entidad con junta directiva con mayoría de grupos gremiales privados.

Fuente: Elaboración propia.

El cuadro 6 muestra los puntajes que tienen cada dimensión en la base de datos, entre mayor sea el puntaje, mayor es el poder de conducción.

Cuadro 6
Puntaje de las dimensiones del índice del poder de conducción

Autonomía	Puntaje
Entidades Públicas no Estatales	1
Sector Público Descentralizado	2
Sector Público Centralizado	3
Poder de tesoro	
Ingresos obtenidos por servicios brindados o utilidades obtenidas	1
Mixto	2
Ingresos obtenidos por impuestos, préstamos, subvenciones y otros	3
Ingresos obtenidos de fondos creados por ley	4
Ingresos obtenidos por carga al presupuesto nacional	5
Poder de nombramiento	
Elección Interna	1
Directamente por otros Entes Públicos	2
Directamente por Ministros	3
Directamente por el Presidente de la República	4
Corporativismo	
Junta directiva con mayoría de entes privadas	1
Junta directiva con mayoría de instancias internas y otros entes públicos	2

Autonomía	Puntaje
Junta directiva con distribución equitativa	3
Junta directiva con mayoría del Poder Ejecutivo	4
Sin junta directiva	5

Fuente: Elaboración propia.

Uno de los principales supuestos en la construcción de este índice es que cada dimensión tiene el mismo peso. Además, cada dimensión se normaliza en un índice de base 100. La razón para darle un peso equivalente a todas ellas es la falta de una teoría que permita establecer una jerarquía entre ellas. Por otra parte, el índice asume que las dimensiones son ortogonales. El cuadro 7 muestra la fórmula para la normalización para cada indicador.

Cuadro 7

Dimensiones normalizadas del índice de poder de conducción del Estado

Dimensión	Fórmula
Índice de autonomía institucional	$I_C = \frac{\text{Puntaje de Autonomía}}{3} \times 100$
Índice de poder del tesoro	$I_{PT} = \frac{\text{Puntaje de Poder tesoro}}{5} \times 100$
Índice del poder de nombramiento	$I_{PN} = \frac{\text{Puntaje de Poder de nombramiento}}{4} \times 100$
Índice de corporativismo	$I_C = \frac{\text{Puntaje de Corporativismo}}{5} \times 100$

Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, el Índice de conducción del Estado se calcula como un promedio simple de las dimensiones, tal y como se muestra a continuación:

$$\text{Índice del poder de conducción del Estado} = \frac{[I_C + I_{PT} + I_{PN} + I_C]}{4}$$

En el análisis de redes se realiza un agrupamiento del índice de poder de conducción del Estado con la técnica de clúster, utilizando el algoritmo *K-means*. Este algoritmo minimiza las diferencias entre los miembros de cada clúster o agrupamiento. En el caso de esta investigación, se estimó el agrupamiento a partir del índice de poder de conducción explicado anteriormente. A partir de ello, se generaron cinco agrupamientos que permitieron separar las entidades en

cinco grupos y asignarles una distancia específica con respecto a una institución central (presidencia) representada por medio de anillos alrededor de un sol, siguiendo un concepto de sistema solar para las visualizaciones.

Limitaciones

Este estudio incluye hallazgos novedosos sobre el ecosistema institucional que atiende el desarrollo productivo del país, además que sirve de insumo para una discusión informada sobre las reformas políticas e institucionales que requiere el país en esta materia. Es importante plantear que el análisis no es un estudio exhaustivo de todas las dimensiones que inciden sobre el ecosistema institucional. Una limitación de la investigación es que algunos elementos clave, tales como las capacidades del recurso humano, la disparidad en la cobertura territorial de las entidades y la eficiencia de los programas de cada organización, no fueron incluidos en este estudio. Estos temas forman parte de la línea de investigación que desarrollarán los autores en futuras investigaciones.

Finalmente, otra limitación del trabajo son los datos sobre los presupuestos. Tal y como se mencionó en el apartado correspondiente, no existe un registro consolidado de los presupuestos ejecutados de las entidades que considere la posible doble contabilidad por las transferencias interinstitucionales.

Resultados

A partir de la metodología descrita anteriormente, en esta sección se detallan los principales resultados del estudio a lo largo de tres apartados. El primero realiza una descripción histórica de la infraestructura estatal que atiende el desarrollo productivo en Costa Rica. El segundo analiza a profundidad la taxonomía de esta institucionalidad considerando como unidad de análisis las entidades públicas. Finalmente, la última parte estas entidades con una perspectiva de ecosistema utilizando análisis de redes.

Infraestructura estatal heterogénea: ¿cómo llegamos hasta aquí?

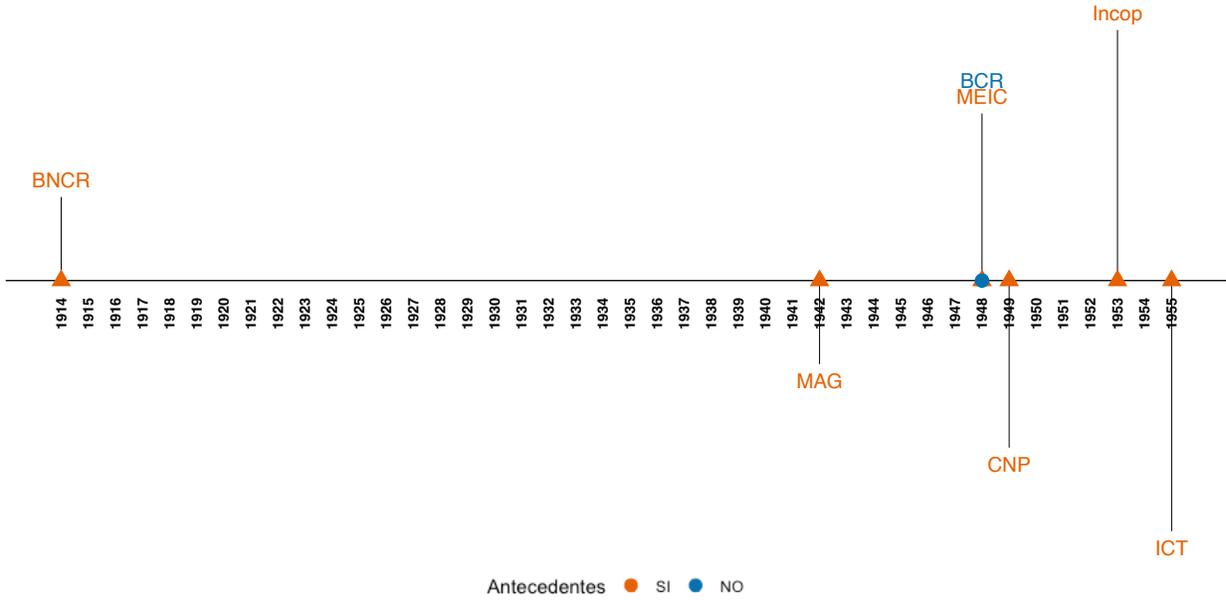
Al 2022 existen en Costa Rica 41 entidades dedicadas a atender el desarrollo productivo, la mayoría fueron creadas durante el siglo XX. La institucionalidad que existe actualmente es el resultado de un proceso histórico que, como se indicó en una sección previa, alcanzó su mayor dinamismo en el último tercio del siglo pasado.

Las instituciones con más trayectoria (gráfico 1), por haber sido creadas antes que el resto son el Ministerio de Agricultura (MAG; 1942) y el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC; 1948), con excepción del Banco Nacional de Costa Rica. Fueron establecidas durante un periodo en el que la estructura productiva del país estaba concentrada en actividades agrícolas. En 1950, el sector primario (agricultura, ganadería y pesca) representaba el 41% del PIB, dentro del cual destacaba la producción del café y banano (IICE,2021). Durante esta y décadas anteriores, el sector público se enfocaba en la prestación de servicios de seguros y banca pero

poco a poco fue generando más apoyo en términos de acciones para apoyar la actividad productiva (Villasuso, 2000).

Gráfico 1

Línea de tiempo de las entidades públicas que atienden el desarrollo productivo: 1914-1955, según antecedente



Fuente: Elaboración propia con datos de la base de Entidades Públicas de Centroamérica del PEN.

De las 41 entidades vinculadas con la atención al desarrollo productivo, 23 tienen antecedentes de otras entidades o instituciones públicas. En el caso del periodo previo a la década de los sesenta, de las 7 entidades creadas, únicamente el BCR (el cual originalmente era un banco comercial privado, nacionalizado en 1948) no tiene antecedentes. El antecedente más antiguo del BNCR es el Banco Internacional de Costa Rica, mientras que el MAG es el resultado de una amplia transformación, por medio de una gran cantidad de antecedentes²⁶, iniciando como un órgano adscrito a la Secretaría de Fomento a inicios del siglo XX. El MEIC, por su parte, nace como la conjunción de funciones de la Dirección General de Economía del Ministerio de Hacienda, Economía y Comercio²⁷ y la adscripción de la sección de Industrias, originaria del Ministerio de Agricultura e Industria.

²⁶ El Ministerio de Agricultura y Ganadería apareció por primera vez como adscrito a la Secretaría de Fomento como una cartera más. En 1900, algunas funciones pasaron a la Granja Nacional de Agricultura a través de la ley 28. Más tarde en 1910, se establece la Sociedad Nacional de Agricultura con la ley 8 la cual sentaría las bases para la creación del Departamento Nacional de Agricultura en la Secretaría de Fomento. Posteriormente, el Departamento y la Escuela Nacional de Agricultura (creada por la ley 43 de 1926) se fusionarían en el Centro Nacional de Agricultura. Este Centro se separaría en 1940 con la ley 362 que pasa la ENA a la UCR. El decreto ejecutivo 1 de 1942 crea por primera vez a la Secretaría de Agricultura y Ganadería. Pero en 1948, la ley 1, que funda la Junta Fundadora de la Segunda República crea al Ministerio de Agricultura e Industria. Este ministerio se dividió en 1960 con la ley 2656 que creó el Ministerio de Agricultura y Ganadería. El MAG obtuvo su ley orgánica hasta 1987 con la 7064. Posteriormente, en 1990, la ley 7152 le separa algunas direcciones para adscribir las al recién formado Ministerio de Recursos Naturales, Energía y Minas (MINEREM), luego MINAE.

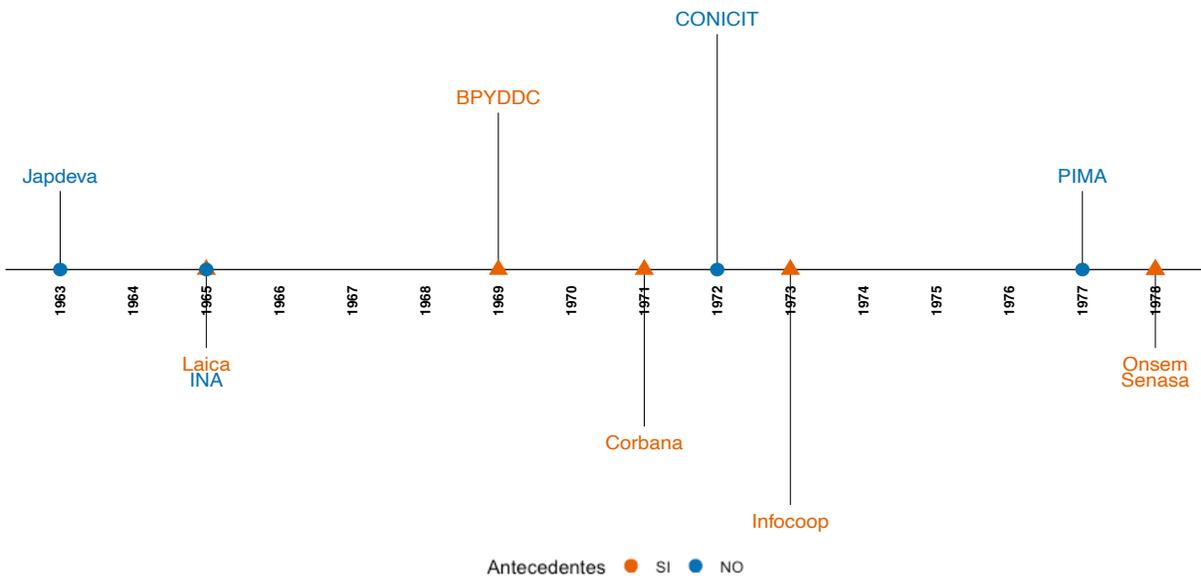
²⁷ DE 16 de 1956, 1 de 1948, respectivamente.

El CNP, por otro lado, tiene sus orígenes en la creación de la Secretaría de Fomento Agrícola del BNCR en 1943. Gran parte de estas entidades fungieron como el sostén institucional durante el auge de la producción agrícola de la época. En la década de los cincuentas también se fundó el Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico (Incop; 1953), y el Instituto Costarricense de Turismo (ICT; 1955), cuyos primeros antecedentes son el Instituto Autónomo del Ferrocarril Eléctrico al Pacífico (1953) y la Junta de Nacional de Turismo e Inmigración (1931), respectivamente.

El modelo agroexportador que se había concebido durante las décadas anteriores concentraba gran parte de la producción en pocos productos y generaba una alta vulnerabilidad ante eventos externos. Esto llevó a repensar la estrategia de modelo productivo en país, y se impulsa un proceso de industrialización a partir del Modelo de Sustitución de Importaciones (Villasuso, 2000). Durante este proceso, en las décadas de los sesentas y setentas se crearon instituciones que apoyaban el auge agrícola también (gráfico 2). Entre ellas se encuentra la Liga Agrícola Industrial de la Caña (Laica; 1965), Corporación Bananera Nacional (Corbana; 1971), Programa Integral de Mercadeo Agropecuario (PIMA; 1977) y la Oficina Nacional de Semillas (Onsem; 1978). A inicios de la década de los sesentas, se crea el Mercado Común Centroamericano, por lo que esto implicó que medidas para la promoción de la actividad industrial se inscribieran dentro de acuerdos de integración.

Gráfico 2

Línea de tiempo de las entidades públicas que atienden el desarrollo productivo: 1960-1979, según antecedente



Fuente: Elaboración propia con datos de la base de Entidades Públicas de Centroamérica del PEN.

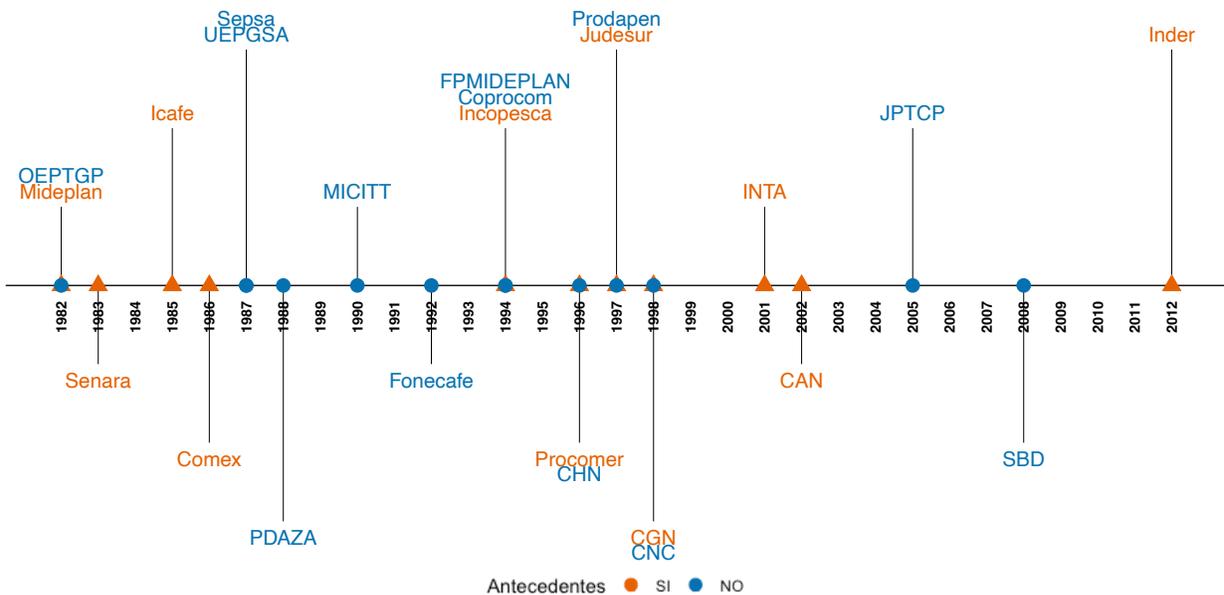
El impulso al proceso de industrialización al amparo de la Estrategia de Sustitución de Importaciones de estas décadas ampara la creación de la Junta Administrativa Portuaria y Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica (Japdeva; 1963), del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA; 1965) y el Consejo Nacional para Investigaciones Científicas y Tecnológicas (Conicit; 1972). Al igual que el PIMA, ninguna de ella contaba con antecedentes, mientras que el

Banco Popular y de Desarrollo Comunal (BP; 1969) tiene como primer antecedente el Monte Nacional de la Piedad de inicios del siglo pasado. Por su parte, el Instituto Nacional de Fomento Cooperativo (Infocoop; 1973) tiene como antecedente el Departamento de Cooperativas del BNCR.

Posterior a la crisis económica de 1980, se crearon 24 entidades que atienden el desarrollo productivo, de las cuales 45% tenían antecedentes. En el período más reciente, el país creó una nueva generación de instituciones agrícolas no estatales, pero con un mayor enfoque sectorial y con alta participación de grupos gremiales (gráfico 3). Entre estas entidades destacan: la Corporación Ganadera Nacional (CGN; 1990), el Fondo Nacional de Estabilización Cafetalera (Fonecafe; 1992), la Corporación Hortícola Nacional (CHN; 1996) y la Corporación Arrocera Nacional (CAN; 2002). En el caso del café, lo que ocurrió fue una modernización de la antigua institución, creada en la primera mitad del siglo veinte, con el establecimiento del Instituto del Café de Costa Rica (Icafé; 1985).

Gráfico 3

Línea de tiempo de las entidades públicas que atienden el desarrollo productivo: 1980-2012, según antecedente



Fuente: Elaboración propia con datos de la base de Entidades Públicas de Centroamérica del PEN.

Visto en su conjunto, durante la segunda mitad del siglo XX, el sector agrícola costarricense experimentó una fuerte transformación y diversificación productiva que parece haber sido acompañado con una diversificación institucional, en un contexto de reducción de su importancia relativa dentro de la economía nacional: entre 1950 y el 2020, el sector primario pasó de representar un 41% a un 5% de la producción total (BCCR, 2022). Aunque el café sigue siendo un importante producto dentro de la economía, hoy los principales bienes agrícolas son el banano y la piña. Sumado a lo anterior, algunos bienes agrícolas que se exportaban hace cincuenta años hoy se exportan con mayor valor en el mercado internacional por ciertas especializaciones productivas. Es importante considerar que, aunque la producción agrícola

representa en promedio un porcentaje bajo en la economía, en algunos cantones específicos es la principal fuente de producción y empleo. Durán Monge et al. (2021) identifican que, en los cantones de Matina y Nandayure, el sector primario significa más del 40% de la economía local.

Paralelamente a la creación de entidades agrícolas no estatales, en la década de los ochenta y noventa también se desarrollaron instituciones con una mayor orientación al mercado externo y a la planificación económica. Entre estas destacan la creación del Ministerio de Planificación (Mideplan; 1982), mediante una transformación de la antigua Oficina de Planificación Nacional (creada en 1965), el Ministerio de Comercio Exterior (Comex; 1986) y la Promotora de Comercio Exterior (Procomer; 1996).

Durante el siglo XXI el país creó cinco nuevas entidades que buscan atender el desarrollo productivo, estas son: Instituto de Desarrollo Rural (Inder), el Instituto Nacional de Innovación y Transferencia Tecnológica Agropecuaria (Inta), Corporación Arrocera Nacional (CAN), Junta Promotora de Turismo de la Ciudad de Puntarenas (JPTCP) y el Sistema Banca para el Desarrollo (SBD). Es importante destacar que las tres primeras corresponden al sector de agricultura.

En síntesis, una gran proporción de las entidades que atienden el desarrollo productivo vigentes tienen funciones que ya existían previamente. Se considera como antecedente cualquier departamento o dependencia institucional que realizara funciones similares o parciales a las que efectúa la entidad pública. Así, el Inder se origina en 1960 con la creación del Instituto de Tierras y Colonización (ITCO) que posteriormente en 1982 se transformó en el Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) y luego se transforma en el Inder en el 2012.

De las entidades creadas más recientemente y de mayor relevancia para el desarrollo productivo destaca el Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD). Esta institución fue establecida en el 2008 como un mecanismo de financiamiento de proyectos para impulsar la transformación hacia una economía más moderna y fortalecer la competitividad del país.

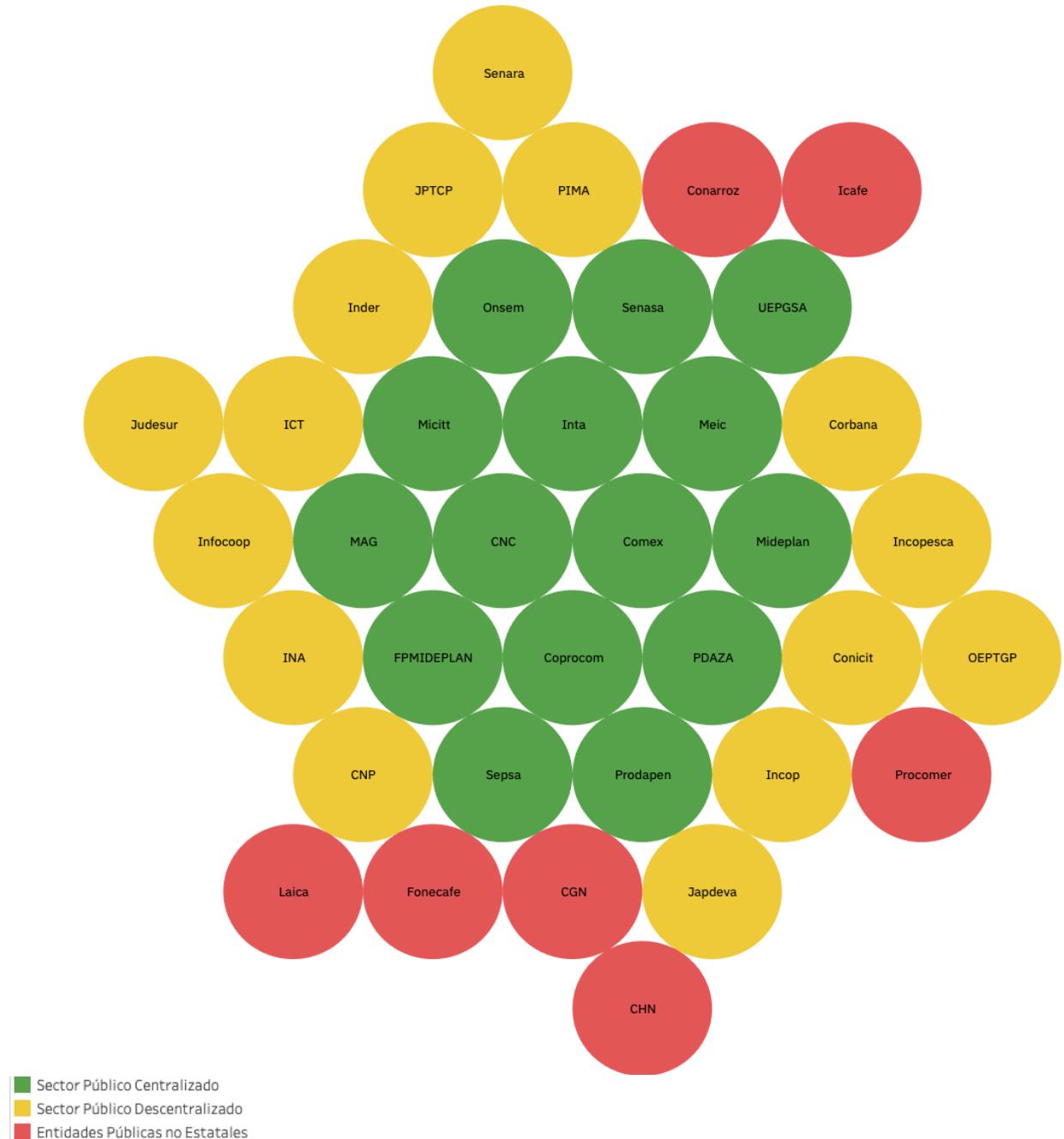
Taxonomía del sector institucional que atiende desarrollo productivo

El ecosistema que atiende el desarrollo productivo es heterogéneo y complejo. En la actualidad, los estados son muy distintos al diseño de tres poderes concebido por Montesquieu (Vargas Cullerl y Durán Monge, 2016). Desde un punto de vista conceptual, incluye una variedad de tipos de instituciones que gozan de autonomía con respecto a los poderes de la República por medio de diversos estatutos de gobierno funcional.

De los 37 organismos analizados en este estudio, un 59% gozan de algún tipo de autonomía como entidades descentralizadas o no estatales. El gráfico 4 muestra la distribución de las entidades según su naturaleza jurídica con una escala de colores tipo semáforo: verde representa aquellas en las que el Estado tiene mayor injerencia (centralizadas), en amarillo en donde la naturaleza jurídica es intermedia (descentralizadas) y en rojo las entidades más autónomas como las públicas no estatales. Solo un 41% de las entidades son centralizadas, lo cual evidencia el estrecho margen de acción que puede ejercer la persona que ejerce la presidencia de la República en materia de desarrollo productivo.

Gráfico 4

Entidades públicas que atienden el desarrollo productivo según naturaleza jurídica



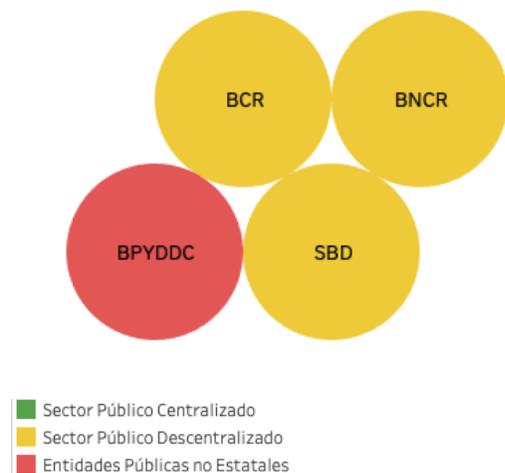
Fuente: Elaboración propia con datos de la base de Entidades Públicas de Centroamérica del PEN.

En el ámbito de las entidades que prestan servicios financieros para el desarrollo productivo el Banco Popular es el que tiene mayores niveles de autonomía como ente público no estatal, mientras que el resto forman parte del sector público descentralizado (gráfico 5). Es importante mencionar que de acuerdo con las buenas prácticas internacionales sobre empresas públicas estatales se recomienda que este tipo de entidades tengan plena autonomía operativa para

alcanzar sus objetivos (OCDE, 2020). Esto significa que el Gobierno puede actuar como propietario activo, pero en temas estratégicos o de objetivos de política general.

Gráfico 5

Entidades públicas que prestan servicios financieros para el desarrollo productivo según naturaleza jurídica



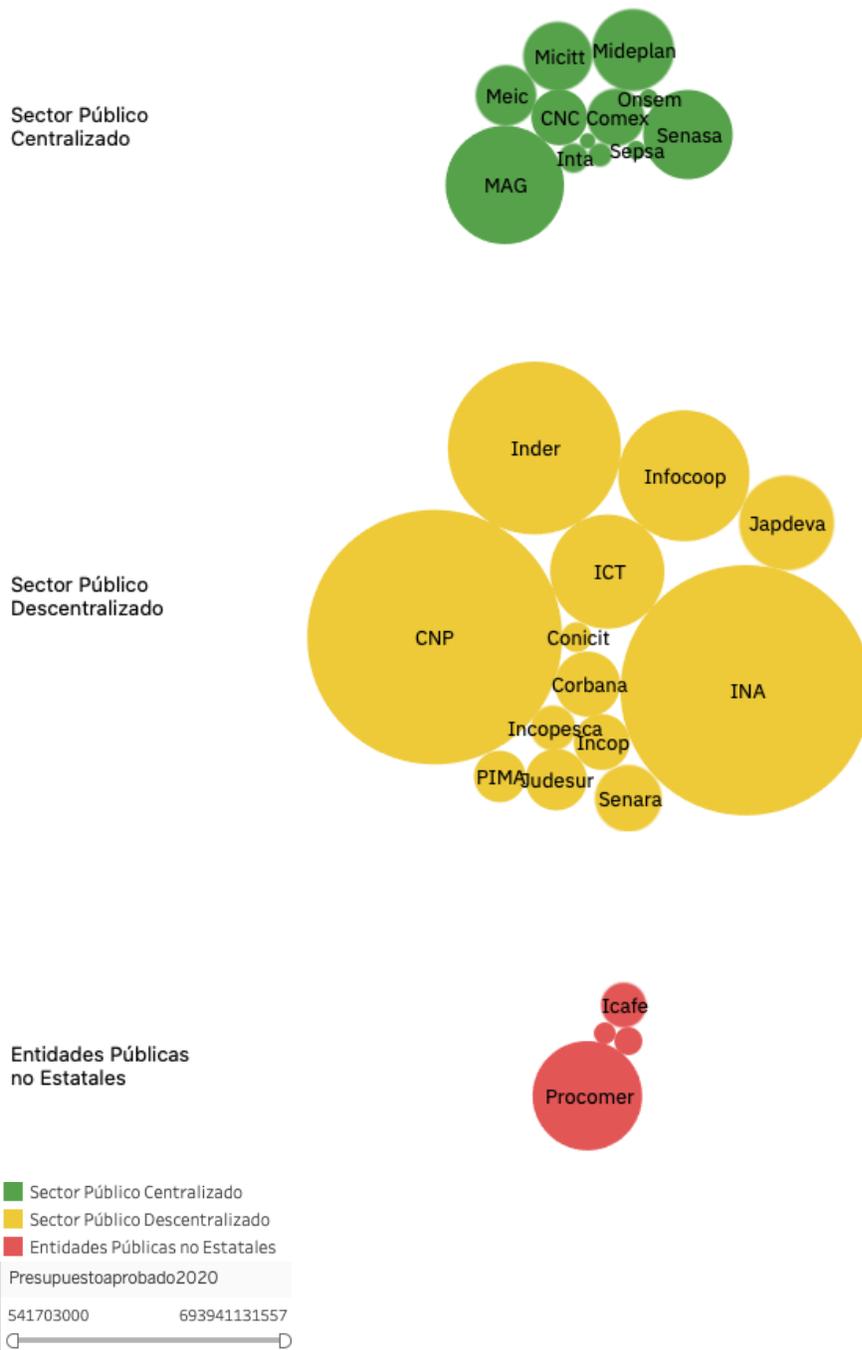
Fuente: Elaboración propia con datos de la base de Entidades Públicas de Centroamérica del PEN.

La autonomía jurídica que tengan las instituciones determina el mayor o menor ámbito de acción para actuar de forma independiente del Poder Ejecutivo. Sin embargo, en la práctica, estas decisiones están sujetas a los recursos que tengan disponibles para efectuar sus funciones. No es lo mismo una entidad con gran autonomía pero con un presupuesto pequeño, que otra con un presupuesto grande. Ésta tiene, en la práctica, más capacidad de incidencia en el fomento productivo que la otra.

El gráfico 6 muestra las entidades públicas que atienden el desarrollo productivo según el tamaño del presupuesto aprobado en el 2020. La entidad con el presupuesto más elevado es el CNP, que para el 2020 ejecutó 124.110 millones de colones. Las otras tres instituciones con más recursos fueron el INA (119.867 millones), Inder (57.150 millones), Infocop (32.856 millones) y el MAG (26.807 millones). A partir de este estudio se puede identificar que el sector público descentralizado concentra un 78% del presupuesto total de las entidades de desarrollo productivo, mientras que el sector público centralizado representa un 16%. Esto evidencia un hallazgo fundamental del estudio: la mayor parte de los recursos disponibles para las políticas de desarrollo productivo está concentrado en entidades con mayor autonomía del Gobierno Central.

Gráfico 6

Entidades públicas^{a/} que atienden el desarrollo productivo por tamaño del presupuesto ejecutado 2020, según naturaleza jurídica



a/ Este análisis excluye a nueve entidades para las cuales no fue posible identificar el presupuesto aprobado en el 2020, ver nota 1 para más detalles.

Fuente: Elaboración propia con datos de la base de Entidades Públicas de Centroamérica del PEN, el Ministerio de Hacienda y la Contraloría General de la República.

Si se consideran solo las entidades centralizadas, el MAG es la más importante en términos presupuestarios; sin embargo, una mirada más amplia revela que algunas entidades del sector tienen presupuestos mayores a los Ministerios rectores. Destaca el caso de Senasa, la cual

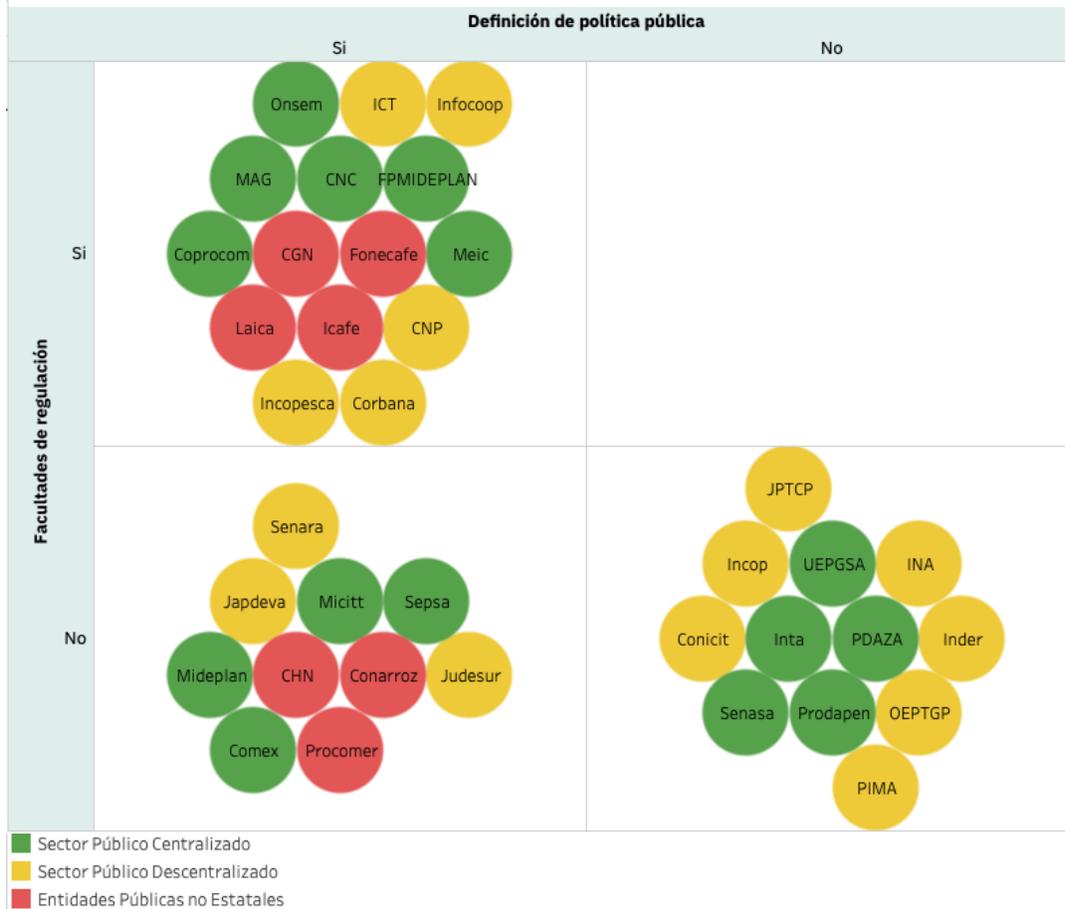
cuenta con un monto ejecutado en el 2020 de 15.281 millones de colones, más del doble que lo disponible para el MEIC y 1,7 veces el presupuesto del Micitt.

Las entidades que prestan servicios financieros para el desarrollo productivo cuentan con niveles de presupuesto mucho más elevados que el resto. Por ejemplo, la suma de los recursos aprobados para Mideplan, Comex, MAG, Micitt y MEIC equivalen a menos de la quinta parte del total del presupuesto del BCR. Debe recordarse que la manera cómo se financian estas entidades es distinta, pues los ministerios dependen del presupuesto de la República y el BCR de la captación del público

La cantidad de entidades o el tamaño del presupuesto son factores importantes en la gestión de las políticas públicas; sin embargo, existen otros elementos que influyen sobre la capacidad de conducción del Estado. Un 68% de las entidades tienen capacidades de definir políticas o regular mercados, de las cuales la mayoría son del gobierno central (gráfico 7). Dentro del 32% restante que no tienen capacidades de definir políticas o regular mercados se identifican varias que prestan servicios claves en materia de desarrollo productivo, tales como el INA y el Conicit: la primera tiene como principales funciones la promoción y desarrollo y formación profesional de los trabajadores en todos los sectores de la economía y la segunda, en 2020 antes de su liquidación, tenía como principal fin la promoción de las ciencias y tecnologías por medio de la investigación y apoyo financiero a entes o personas. En la actualidad el Conicit fue sustituido por la Promotora Costarricense de Innovación e Investigación.

Gráfico 7

Entidades públicas que atienden el desarrollo productivo por facultad de definir políticas y regular mercados, según naturaleza jurídica



Fuente: Elaboración propia con datos de la base de Entidades Públicas de Centroamérica del PEN.

En los cuadrantes que se definen en la matriz que combina la facultad de definición de política pública con la de regulación de mercado, la situación más favorable sería que la mayor parte de las entidades cuenten con capacidades robustas para regular o definir políticas (cuadrante superior izquierdo). Ello evidenciaría un importante margen de maniobra desde el Poder Ejecutivo para la ejecución de sus planes de Gobierno. Sin embargo, solo 15 cumplen con este criterio. Este estudio identifica que la mayoría de las entidades analizadas tienen algún tipo de estas competencias y en próximas investigaciones se analizará la materialización de estas políticas según la capacidad de articulación interinstitucional, dado que podrían existir competencias redundantes y conflictos de competencias.

El dilema de la conducción política de la institucionalidad

El diseño de la institucionalidad es determinante en las capacidades que pueda ejercer el Estado para implementar sus políticas. Un Estado con múltiples tipos de entidades, cada una con diferentes niveles de autonomía para el gobierno funcional y con fuentes de ingreso propias que no dependen del presupuesto nacional administrado por el Ministerio de Hacienda, puede ser

más complejo para articular desde el punto de vista del Poder Ejecutivo. Esta complejidad institucional podría no ser tan problemática si la persona que ejerce la presidencia tiene poderes robustos sobre la forma en cómo se eligen a los máximos representantes legales y en la asignación de recursos; sin embargo, la evidencia muestra que este son pocos casos en el país.

Para medir con mayor detalle el poder de conducción del Poder Ejecutivo, en este apartado se analizan dos dimensiones adicionales: el poder de nombramiento y el poder del tesoro. Respecto al primero, este se define como la potestad que tiene la persona en la presidencia para nombrar los máximos jerarcas (Vargas Cullell y Durán Monge, 2014). El segundo consiste en qué medida el financiamiento de la entidad depende del presupuesto nacional que establece el Ejecutivo.

El gráfico 8 muestra el vínculo entre el poder del tesoro y de nombramiento que tiene el Estado sobre las entidades, según su nivel de autonomía. En el primer cuadrante (esquina superior izquierda) se observa que solo sobre cinco entidades (MEIC, MAG, Comex, Micitt y Mideplan) el Ejecutivo tiene fuertes capacidades de ejercer poder. Conforme las entidades se alejan de este escenario, el poder del Ejecutivo se diluye. Destacan nueve que no dependen del presupuesto nacional y cuyo máximo representante no es nombrado ni por la Presidencia de la República ni por un alto jerarca del Ministerio. De estas, solo el INTA corresponde al sector público centralizado, el resto tienen mayor autonomía.

Las entidades en las que la Presidencia tiene menor poder de nombramiento y de tesoro son: CGN, Judesur, Fonecafé, Procomer, JPTCP, OEPTGP y PIMA. El nombramiento de los máximos representantes de estas es bastante ajeno a la persona que ocupa la Presidencia y los recursos no los obtienen de forma directa por el presupuesto nacional de la República. Dado este panorama, no es casual que, asociado a la crisis fiscal por la que atraviesa el Estado costarricense, la Asamblea Legislativa -a instancias del Poder Ejecutivo- ha aprobado legislación que, en la práctica, crea mecanismos de centralización de competencias y fortalecimiento del Ejecutivo vis-a-vis las entidades descentralizadas, que gozan de diversos estatutos de autonomía y Gobierno Central. En particular, la regla fiscal contenida en la Ley de fortalecimiento de las finanzas públicas de 2018 y la Ley de empleo público de 2021 trasladan importantes competencias a ministerios del Poder Ejecutivo, en concreto el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Planificación y Política Económica (Mideplan), que recortan, en la práctica, la autonomía que tenía el sector descentralizado en materia de gobierno.²⁸

Por su parte, el poder del nombramiento, tal y como fue definido en una sección previa, se ve afectado por la composición de las juntas directivas. No es lo mismo que el máximo jerarca sea nombrado por una junta directiva compuesta en su mayoría por representantes elegidos por el Poder Ejecutivo a una en que la composición sea en gran medida de representantes gremiales o de grupos privados.

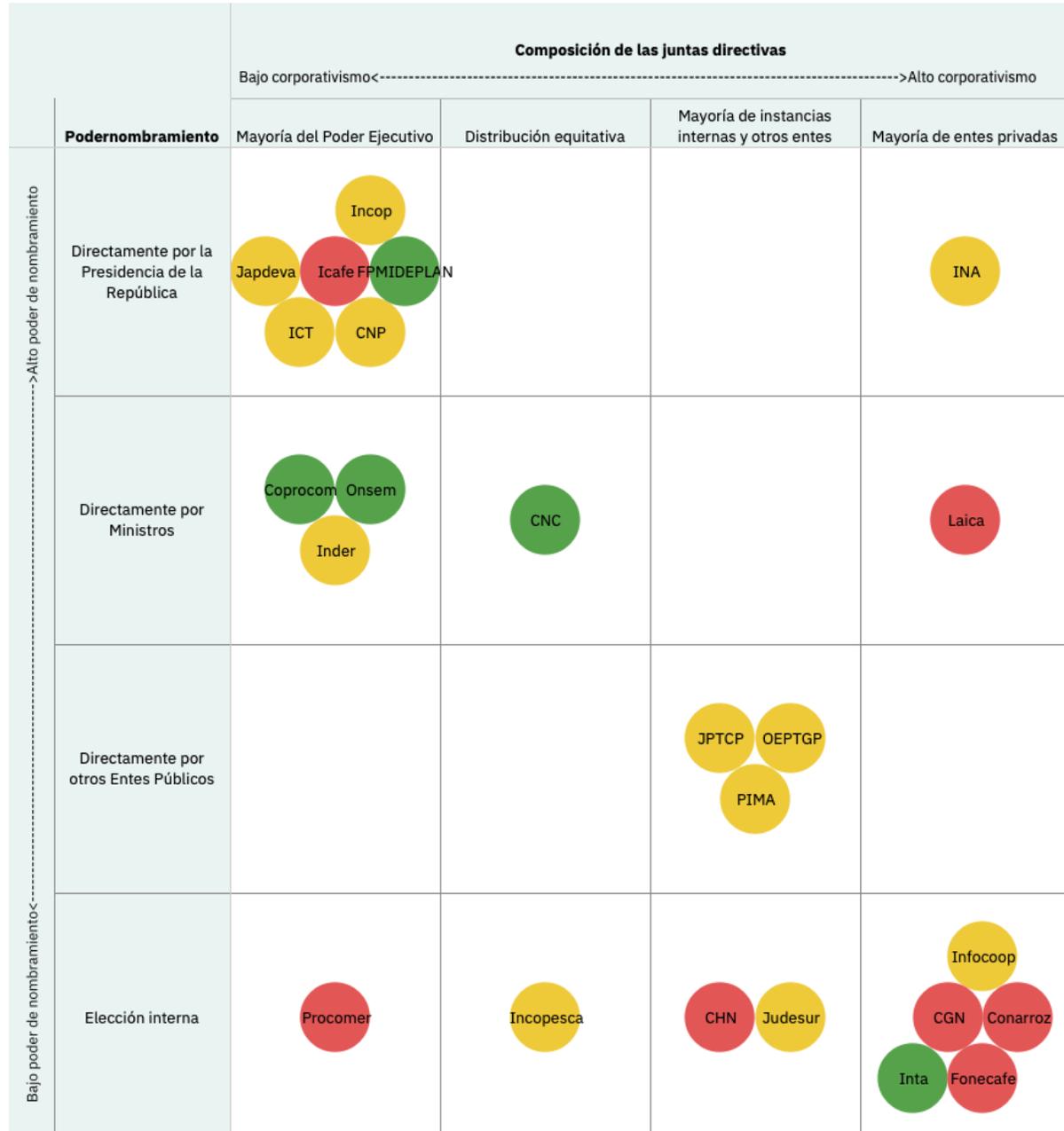
De las 37 entidades dedicadas al desarrollo productivo, 25 tienen juntas directivas y solo 19 tienen presencia de corporativismo. En otras palabras, prácticamente en la mitad de los organismos existe influencia de representantes gremiales. Es importante considerar que la presencia de grupos gremiales en entidades clave no necesariamente es algo negativo, dado que podría significar una mayor representación de la sociedad. Un problema potencial para la implementación de la política pública impulsada por el Poder Ejecutivo puede surgir cuando éste no tiene mayoría en una junta directiva, por lo que, aunque una entidad reciba financiamiento público, su orientación podría ser fuertemente influida por los intereses de grupos externos.

En el gráfico 9 se observa la composición de las juntas directivas en las entidades de fomento al desarrollo productivo y la forma en cómo se nombra el representante máximo. En el caso de las entidades en el cuadrante superior izquierdo, como Icafé, ICT, Japdeva y el CNP, el jerarca máximo es elegido por la persona que ocupa la presidencia de la República y el Ejecutivo tiene mayoría dentro de la junta directiva. En el otro extremo se encuentran las entidades en dónde el control o poder desde la Presidencia de la República es mínimo (margen inferior derecho), en entidades como Infocoop, Conarroz, Inta y la CGN el jerarca máximo es elegido a nivel interno y

²⁸ Hasta 2018, solo aproximadamente el 40% del gasto público estaba directamente supervisado por el Ministerio de Hacienda y sujeto a la aprobación política de la Asamblea Legislativa en virtud de tres procesos presupuestarios claramente distintos: (a) el del Presupuesto Nacional de la República, que el Ejecutivo somete anualmente al Legislativo para su aprobación; (b) el de las instituciones descentralizadas, cuyos presupuestos eran aprobados mediante un trámite directo entre cada entidad y la Contraloría General de la República; (c) el de las municipalidades, con un proceso similar, pero en el cual la Contraloría tenía mayor injerencia. En la actualidad, la regla fiscal introdujo importantes modificaciones, pues faculta al Ministerio de Hacienda a dar directrices concretas de gasto a las entidades descentralizadas.

en la junta directiva la mayoría es de entidades privadas. Destaca el caso del Inta, que, aunque esta entidad pertenece al sector público centralizado, en la práctica tiene un alto grado de autonomía.

Gráfico 9
Entidades públicas por composición de juntas directivas y poder de nombramiento, según nivel de autonomía



Fuente: Elaboración propia con datos de la base de Entidades Públicas de Centroamérica del PEN.

En el caso del INA y Laica se observa un patrón peculiar: aunque la Presidencia de la República tiene alto poder de nombramiento del jerarca máximo (presidente ejecutivo), en la práctica la persona elegida tendrá poco control sobre la organización dado que la junta directiva tiene mayoría de entidades privadas. Por otra parte, un ejemplo positivo de la representación gremial es Procomer: en esta entidad el jerarca máximo es elegido a nivel interno y aunque existe corporativismo (representación de cámaras privadas) el Poder Ejecutivo tiene mayoría dentro de la junta directiva.

Una primera conclusión de este análisis es la dispersión institucional que existe en el ecosistema institucional que atiende el desarrollo productivo. Este panorama no es exclusivo de Costa Rica, en un estudio realizado por la OCDE sobre la Gobernanza de Costa Rica se plantea que la fragmentación del sector público y las limitadas capacidades a nivel técnico y estratégico dificultan la toma de decisiones y reducen la efectividad de la planificación estratégica desde el “Centro de Gobierno” (recuadro 2).

Recuadro 2

Retos y oportunidades de la gobernanza pública en Costa Rica

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) ha identificado que la fragmentación del sector público, la disparidad en los niveles de autonomía y la dirección del sector público descentralizado ejerce presión sobre las capacidades que tiene el “Centro de Gobierno” para operativizar sus políticas públicas. La OCDE entiende como “Centro de Gobierno” (CdG) al Mideplan, Ministerio de la Presidencia, Ministerio de Hacienda y la Autoridad Presupuestaria, entidades a cargo de la visión, liderazgo e innovación del sector público. El CdG depende no solo de estructuras formales, sino también de su propia capacidad de liderar y motivar, estas instituciones son las que tienen a cargo la coordinación entre ministerios y la asesoría a la persona que ejerce la Presidencia de la República.

El CdG no solo enfrenta el desafío de la fragmentación institucional, sino también la existencia de limitadas capacidades técnicas y estratégicas del recurso humano que conforma el sector público. Además, la falta de políticas de Estado que vayan más allá de los planes del Gobierno de turno limita la trayectoria y la formulación de políticas. Además, la gran cantidad de agencias, órganos adscritos o entidades públicas debilitan la coordinación efectiva entre entidades. Ahora, la OCDE advierte que la reducción en la cantidad de entidades tampoco es garantía de que exista una mayor y mejor coordinación, dado que la forma en cómo se evalúa y supervisa a este tipo de órganos es determinante.

Entre las principales recomendaciones que la OCDE plantea en este panorama se encuentran: i) invertir en una mayor coordinación interinstitucional que además vincule las políticas con la implementación de las mismas, específicamente creando mecanismos de transparencia, incentivos y rendición de cuentas, ii) alinear al sector descentralizado con las prioridades del gobierno y iii) elaborar un marco para dirigir y coordinar al sector institucionalmente descentralizado, lo cual incluye instrumentos adecuados para la coordinación y una definición clara del desempeño de las dependencias.

Fuente: OCDE, 2015.

Dificultades para la conducción del Estado puede ser un limitante para la articulación de políticas

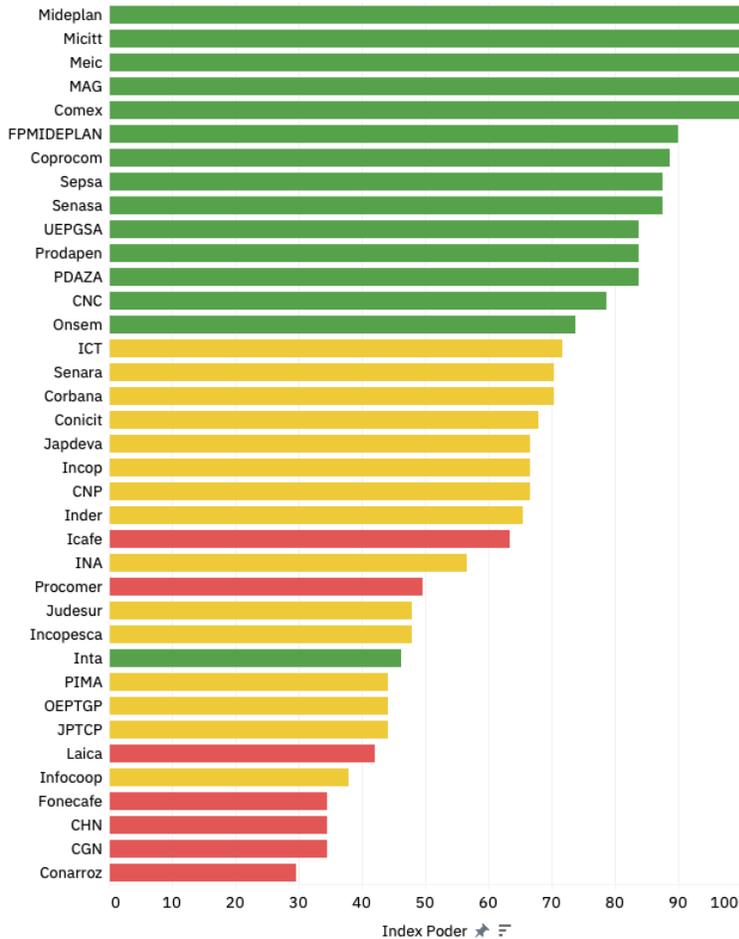
La institucionalidad del país que atiende el desarrollo productivo es altamente complejo y heterogéneo. Este documento no realiza una recomendación específica de reforma del Estado, sino que busca sintetizar algunas características de la institucionalidad. Podría darse que un estudio en profundidad concluya que el problema no es su heterogeneidad, sino la falta de estrategias que alimente la definición y evaluación de políticas públicas. O que una excesiva centralización de potestades en el Ejecutivo pudiera atentar contra la implementación de políticas de desarrollo productivo con visión de largo plazo. También, una posibilidad es que el problema de articulación se deba sobre todo a la gobernanza de las instituciones: la conformación de sus juntas directivas, cuando las hay, y los criterios y mecanismos para asegurar la idoneidad de su integración.

Con el objetivo de crear un indicador que resuma los principales condicionantes de la gestión institucional, en esta investigación se construyó un índice del poder de conducción de la Presidencia de la República (ver más detalles en el apartado metodológico). Este índice considera cuatro dimensiones que fueron ya presentadas en la sección de metodología: i) autonomía, ii) poder de nombramiento, iii) poder del tesoro y iv) corporativismo. Entre mayor sea el Índice, mayor poder tiene el Estado para implementar sus políticas (gráfico 10).

Solo en el MEIC, MAG, Comex, Micitt y Mideplan se observa que existen facilidades de conducción para el Poder Ejecutivo: pertenencia plena al Ejecutivo en materia de presupuesto, nombramiento de jefes y financiamiento. Estos cuatro ministerios se consideran rectores en materia de desarrollo productivo con competencias para emitir directrices en el sector. Existen otras entidades que, aunque también tienen rango de ministerio con competencias en materia de desarrollo productivo, ejercen “rectorías informales”, tal es el caso del Ministerio de Turismo, dado que su existencia depende de si la persona que ocupe la presidencia de la República lo nombra o no, porque no existe un ministerio como tal con una ley orgánica propia.

Gráfico 10

Índice del poder de conducción de la Presidencia de la República en las entidades que atienden el desarrollo productivo



Fuente: Elaboración propia con datos de la base de Entidades Públicas de Centroamérica del PEN.

En términos generales, se observa mayores facilidades de conducción del Estado en las organizaciones centralizadas. Sobre entidades como Coprocom, Sepesa, Senasa y el Consejo Nacional de Concesiones la Presidencia tienen altos niveles de poder de conducción, cercanos a los que se observan con los ministerios rectores. Un caso particular que se observa es el INTA, de las entidad centralizadas esta es la que tiene el menor poder de conducción en los niveles más bajos. Entre los factores que destaca es el bajo poder de nombramiento con alto grado de corporativismo. Por otra parte, existe un grupo de entidades que puntúan en un rango medio en el índice de poder de conducción tales como el ICT, Conicit, Incop, Icafé y el INA. Finalmente, las entidades en las que el Ejecutivo tiene menor poder de conducción son la Corporación Arrocera Nacional, la Corporación Hortícola Nacional, la Corporación Ganadera Nacional y Fonecafé. Todas estas instituciones están fuera del Gobierno Central.

A partir de estos resultados se puede identificar que el poder de conducción del Estado costarricense para implementar políticas de desarrollo productivo, medido por este índice, es bajo en el caso de una importante cantidad de las instituciones que actúan en este ámbito.

Ecosistema institucional disperso

Las dificultades para conducir la política pública son aún más complejas cuando se analiza la problemática desde una perspectiva del ecosistema institucional. En este caso, interesa ya no solo ver las entidades de una manera aislada, sino en la manera como se articulan funcionalmente, formando redes institucionales.

El ecosistema de instituciones tiene varias características, que se derivan de las interacciones entre las entidades y la manera como estas interacciones configuran el sistema. Desde esta perspectiva, el ecosistema institucional que atiende las políticas de desarrollo productivo tiene varias características que conviene destacar.

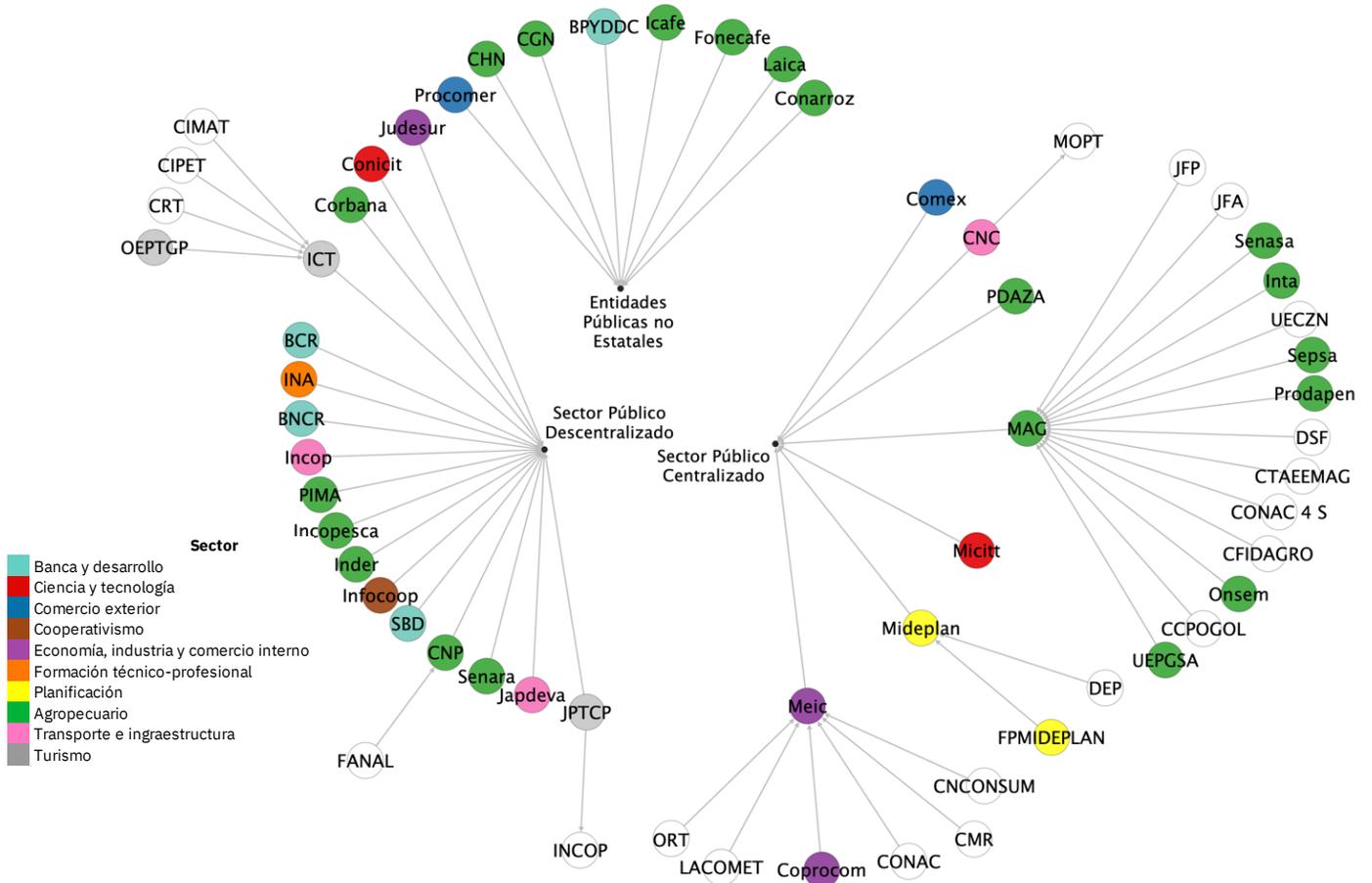
En primer lugar, un buen número de entidades son organismos adscritos de otras entidades, por lo tanto, dependen política y presupuestariamente de una entidad “madre”. El gráfico 11 permite observar estas relaciones entre entidades, donde cada círculo es una entidad pública, el color de cada una es el sector que atienden y la dirección de la flecha que los enlaza representa la relación de adscripción.

En segundo lugar, llaman la atención dos entidades, que tienen asociadas una gran cantidad de entidades: MEIC y MAG. De ellas dependen 6 y 14, respectivamente. Estas son INTA, Sepsa, Senasa, el Proyecto de Desarrollo Agrícola Península de Nicoya y la Unidad Ejecutora de Programa Ganadero de Salud Animal. El resto se dedican a otras funciones más administrativas, como la Oficina Nacional de Semillas y el Servicio Fitosanitario. Un caso particular es el Consejo Nacional de Clubes 4S, este es un órgano de desconcentración que se encarga del fomento y desarrollo de los programas de los Clubes 4-S (Salud, Saber, Sentimientos y Servicio) de Niños y Niñas, Juventud y Mujer Rural de Costa Rica, entidad que se encuentra adscrita al MAG desde el 2015.

En el caso de las unidades adscritas del MEIC, únicamente Coprocom atiende el desarrollo productivo, el resto también cumple con funciones más administrativas. Otras entidades públicas con órganos adscritos son el CNP, Mideplan y el ICT. Este último tiene a la Oficina Ejecutora del Proyecto Turístico Golfo de Papagayo (OEPTGP), Comisión Interinstitucional de Marinas y Atracaderos Turísticos (CIMAT), Centro de Investigación y Perfeccionamiento para la Educación Técnica (CIPET) y la Comisión Reguladora de Turismo (CRT).

Gráfico 11

Red de entidades que atienden el desarrollo productivo^{a/}, según naturaleza jurídica y sector



a/ Las entidades con fondo blanco corresponden a órganos adscritos que no atienden el desarrollo productivo.
 Fuente: Elaboración propia con datos de la base de Entidades Públicas de Centroamérica del PEN.

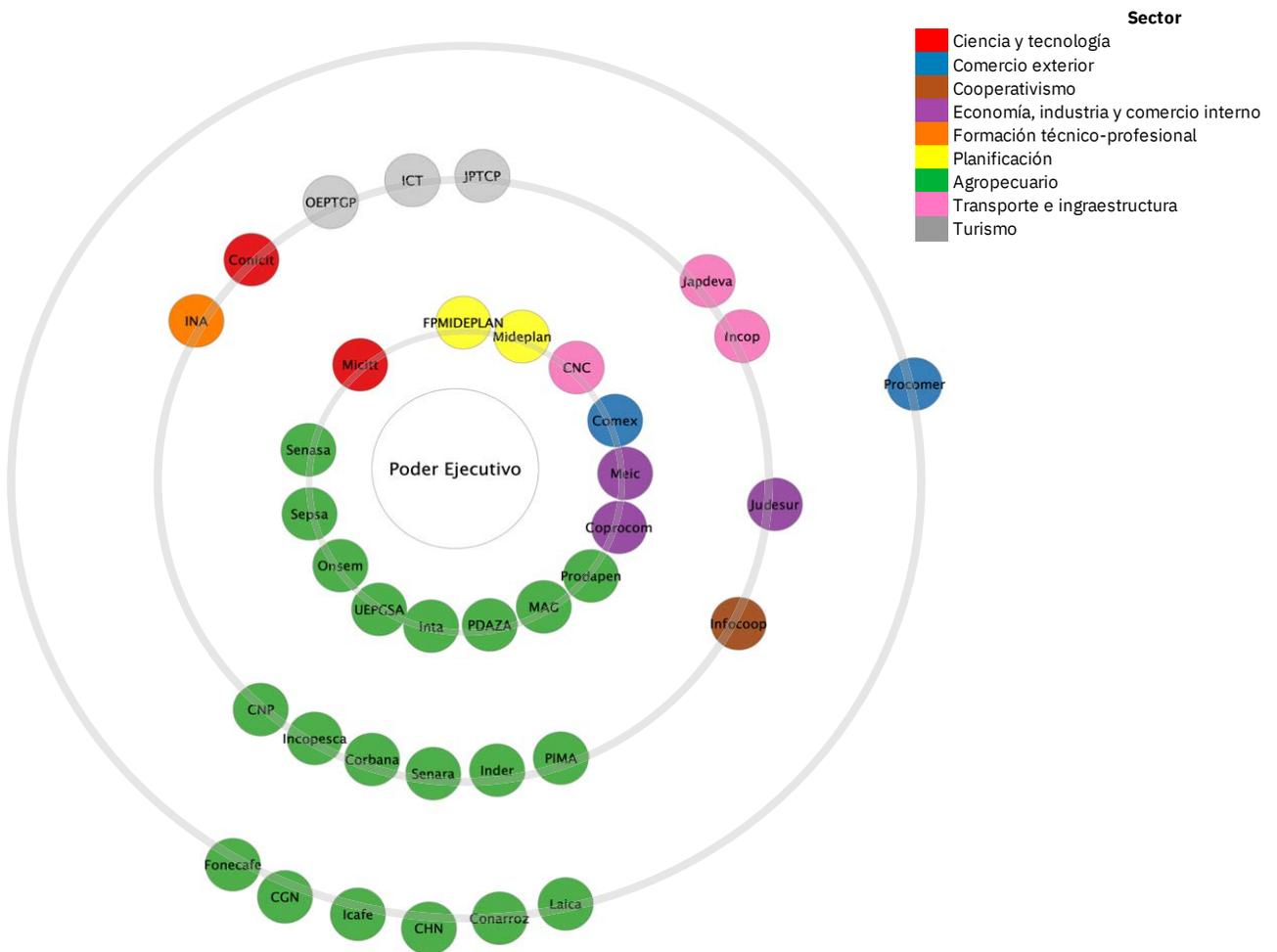
Un caso particular es el del Consejo Nacional de Concesiones, una entidad dedicada a actividades de desarrollo productivo, que está adscrita a una institución que realiza actividades muy distintas como lo es el MOPT. Situación similar se observa con la Junta Promotora de Turismo de la Ciudad de Puntarenas (JPTCP) que es un órgano adscrito del Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico (INCOP). Otro aspecto que se deriva del gráfico 11 es hay una importante diversidad de entidades que atienden el desarrollo productivo en el sector agropecuario en los tres niveles de naturaleza jurídica. Este tiene 5 entidades que son del sector público no centralizados, 6 entidades públicas no estatales y 8 del sector público centralizado.

Una perspectiva distinta el desarrollo productivo consiste en aproximar la “cercanía” de las entidades al Poder Ejecutivo según su naturaleza jurídica. Esto se ejemplifica en el gráfico 12 con una visualización tipo órbitas de un sistema solar. La distancia de cada una al círculo central que representa el Poder Ejecutivo refleja la cercanía por naturaleza jurídica, donde las entidades públicas centralizadas están más cerca, las no centralizadas a una distancia intermedia, mientras que las entidades públicas no estatales son las más alejadas.

En esta visualización el color de las entidades representa el sector económico que atienden. Las tres órbitas permiten visualizar que hay entidades de diversa naturaleza en cada sector económico que atienden. Además, existe una importante dispersión de entidades, entre los distintos sectores que atienden. Una primera lectura de la red permite identificar a las entidades más cercanas en la primera órbita del sistema, alrededor del sol (el Poder Ejecutivo). Entre ellas resaltan el Micitt, Mideplan, Comex, Meic y MAG, ministerios rectores que están más directamente conectados con el Ejecutivo. En la segunda y tercera órbita destacan otras entidades como Procomer, INA, Conicit, Infocoop.

Gráfico 12

Red de entidades que atienden el desarrollo productivo, con distancia por naturaleza jurídica, según sector



Fuente: Elaboración propia con datos de la base de Entidades Públicas de Centroamérica del PEN.

Cuando el análisis se enfoca en los sectores de actividad (color de los círculos en el gráfico 12) se observa una mayor cantidad de entidades que atienden temas agropecuarios (en verde), los cuales además están dispersos entre las tres órbitas, es decir, con gran heterogeneidad de naturaleza jurídica. En este sector se encuentra una importante dispersión de entidades en distintos niveles de cercanía al Poder Ejecutivo. Por otro lado, las entidades de banca y finanzas se encuentran únicamente en la segunda y tercera órbita, siendo el Banco Popular el más lejano. Las distintas órbitas reflejan los distintos niveles jurídicos del ecosistema que atienden el desarrollo productivo y muestra un sistema complejo.

Con el fin de profundizar en las capacidades de la Presidencia de dirigir el sistema institucional, se analizó el ecosistema con órbitas que representan el índice de poder de conducción. Las órbitas se definieron a partir de la definición de cinco niveles en la escala 0-100 del Índice de conducción (ver sección metodológica). Así, las entidades que puntúan en el nivel de mayor poder de conducción por parte del Ejecutivo se agruparon en la primer órbita y los de menor, en la quinta órbita. En la primera órbita están entidades como Micitt, Mideplan, Corpocom, Meic, Comex y MAG, entre otros. En contraste, destaca el INA como una entidad en la última órbita de poder de conducción, junto con el Banco Popular, el Infocoop, y cuatro entidades del sector agro: Conarroz, Fonecafé, CGN y CHN.

no tienen. Finalmente, la relación de adscripción entre las entidades que componen el ecosistema institucional que atiende el desarrollo productivo no siempre se da entre instituciones con temáticas similares, y en algunos casos, las entidades tienen entidades adscritas que se enfocan más en funciones administrativas que acciones para el desarrollo productivo.

Conclusiones

Una parte medular de la institucionalidad que atiende el desarrollo productivo en Costa Rica data desde inicios y mediados del siglo pasado con la creación del BNCR, el MAG y el MEIC, las cuales fueron establecidas en un periodo donde la estructura productiva se basaba en actividades agrícolas. En las décadas posteriores, la transformación productiva estuvo acompañada por una diversificación institucional y el desarrollo de instituciones con una mayor orientación al mercado externo y a la planificación económica. Este estudio destaca además que una gran proporción de las entidades que atienden el desarrollo productivo vigentes tienen funciones que ya existían previamente, es decir, tenían antecedentes legales.

Una mirada de conjunto al ecosistema institucional que atiende el desarrollo productivo destaca su heterogeneidad y complejidad. Incluye una gran variedad de tipos de entidades públicas que gozan de autonomía con respecto a los poderes de la República que se alejan de la estructura del Estado clásica. El poder de conducción del Ejecutivo sobre el ecosistema se diluye por la gran cantidad de entidades con estatutos de autonomía y gobierno funcional. De los 37 organismos que se dedican a atender el desarrollo productivo que fueron analizados en este estudio, un 59% gozan de algún tipo de autonomía como entidades descentralizadas o no estatales, lo cual evidencia el estrecho margen de acción que puede ejercer la persona que en la presidencia de la República.

Esta investigación destaca que la autonomía jurídica que tienen las instituciones determina la medida en que pueden actuar de forma independiente del Gobierno Central; sin embargo, en la práctica, estas decisiones están sujetas a los recursos que tengan disponibles para efectuar sus funciones. Solo un 16% del presupuesto total de las entidades que atienden el desarrollo productivo pertenece al sector público centralizado. En otras palabras, la mayor parte de los recursos disponibles para las políticas de desarrollo productivo está concentrado en entidades con mayor autonomía del Gobierno Central.

El diseño de la infraestructura institucional es determinante en las capacidades que pueda ejercer el Estado para implementar sus políticas. La complejidad institucional podría no ser tan problemática si la persona que ejerce la presidencia tiene poderes robustos sobre la forma en cómo se eligen a los máximos representantes legales y en la asignación de recursos; sin embargo, la evidencia muestra que son pocos casos en el país. La mayoría de los nombramientos del jerarca máximo están ajenos al control de la Presidencia.

Este documento analizó el poder de conducción del Estado, utilizando el poder nombramiento, el poder del tesoro, el nivel de autonomía y el tipo de corporativismo. El resultado es que solo sobre cinco entidades (MEIC, MAG, Micitt, Comex y Mideplan) la Presidencia tiene fuertes capacidades de ejercer sus políticas. Existen mayores facilidades de conducción del Estado en

las organizaciones centralizadas, tales como Coprocom, Sepsa, Senasa y el Consejo Nacional de Concesiones. Un caso particular que se identificó en el estudio fue el INTA, esta entidad centralizada tiene de los niveles de poder de conducción más bajos. Entre los factores que destaca es el bajo poder de nombramiento con alto grado de corporativismo. Respecto a las descentralizadas, existe un grupo en un rango medio de poder de conducción, tales como el ICT, Conicit, Incop, Icafé y el INA. Finalmente, en las entidades en las que el Estado tiene menor poder de conducción son la Corporación Arrocera Nacional, la Corporación Hortícola Nacional, la Corporación Ganadera Nacional y Fonecafé. En promedio, el poder de conducción del Estado costarricense para implementar políticas de desarrollo productivo es bajo, dada la multiplicidad de instituciones con distintos grados de autonomía presupuestaria y de funciones.

Finalmente, dentro del ecosistema existe un importante peso de los órganos adscritos, estas entidades funcionan como “satélites” dentro del sistema y son una mayor cantidad en el caso del sector agropecuario. Estas entidades tienen funciones específicas, pero con independencia jurídica y presupuestaria. En términos de poder de conducción, los Ministerios son las instituciones más cercanas, mientras que entidades sectoriales, que en su mayoría son entidades públicas no estatales, son las que se alejan más de la zona de mayor influencia de poder de conducción.

De la complejidad y heterogeneidad de la institucionalidad que atiende el desarrollo productivo, descritas en este trabajo, no se sigue ninguna recomendación específica de reforma del Estado. Sería erróneo derivar de ello, por ejemplo, una propuesta para consolidar una serie de entidades dentro de una “gran institución”; o de eliminar funciones técnicas que desarrollan ciertos entes que poseen una máxima autonomía, para trasladarlas hacia un ministerio de línea, que es por definición, una entidad política. Bien puede ser que un estudio en profundidad de esta institucionalidad concluya que el problema no es su heterogeneidad, sino la falta de estrategias que alimente la definición y evaluación de políticas públicas. O que una excesiva centralización de potestades en el Ejecutivo pudiera atender contra la implementación de políticas de desarrollo productivo con visión de largo plazo. También, una posibilidad es que el problema de articulación se deba sobre todo a la gobernanza de las instituciones: la conformación de sus juntas directivas, cuando las hay, y los criterios y mecanismos para asegurar la idoneidad de su integración. Si hay algo que sugiere este estudio es que cualquier iniciativa de reforma del Estado en el ámbito del desarrollo productivo debe partir de un conocimiento de la materia que procuraría definir y de los problemas que desea remediar.

Bibliografía

- Ackerman, B. 2000. "The New Separation of Powers." *Harvard Law Review* (113): 634-727.
- Acuña, V. H. 1986. "Patrones de conflicto social en la economía cafetalera costarricense (1900-1948)". *Revista de Ciencias Sociales* (31).
- Acuña, Víctor Hugo, et.al. 2015. *Formación de los Estados centroamericanos*. San José: PEN-CONARE, investigaciones especiales.
- Agosin, M. y Fernández-Arias, E. 2014. "Hora de repensar el desarrollo productivo". En Crespi, G. et al. (eds.).
- Alfaro, R. y A. Barrientos. 2004. *Instituciones Estatales en Costa Rica: un balance del período 1990-2003*. San José: PEN-CONARE.
- Alfaro, R. y A. Ramírez, 2005. *Partidos políticos y el diseño de la Institucionalidad pública en Costa Rica*. San José: PEN-CONARE.
- Alonso, E. 2016. *Políticas de fomento al desarrollo productivo en Costa Rica*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2016 en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: PEN, Conare.
- Araya Pochet, C. y Albarracín, P. *Historia del régimen municipal en Costa Rica*. San José, C.R. EUNED. IFAM, 1986.
- Arias Sánchez, O. 1971. *Grupos de presión en Costa Rica*. San José, Editorial Costa Rica.
- Barrios, S. 2010. "Desarrollo del Estado y la conformación de la administración pública en Costa Rica de 1823 a 1917". *Diálogos Revista Electrónica de Historia*. San José: v. 11 (1), 20-80. http://www.scielo.sa.cr/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1409-469X2010000100002&lng=en&nrm=iso. Acceso: julio 19, 2022.
- Botey, Ana María. 2019. *Los orígenes del Estado de bienestar en Costa Rica: salud y protección social (1850-1940)*. San José: Editorial Universidad de Costa Rica.
- Brenes, D. 2012. *El rol político del juez electoral*. San José: Editorial IFED-TSE.
- Carey J. y M. Shugart (eds). (1998). *Executive Decree Authority*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Castillo, C.M. 1989. *A treinta y cinco años de la política de nacionalización bancaria*. San José: ener/junio 1989. Acceso: 22 de julio de 2022. <file:///Users/jorgevargascullell/Downloads/674-Texto%20del%20art%C3%ADculo-3135-1-10-20220518.pdf>
- Clark, M. 2001. "Costa Rica: Portrait of an Established Democracy". En R. Camp (ed.), *Citizen Views of Democracy in Latin America*. Pittsburgh, University of Pittsburgh Press: 73-89.
- Cimoli, A. et al. (eds.). 2017. *Políticas industriales y tecnológicas en América Latina*. Santiago: Naciones Unidas.
- Cornick, J. et al. 2014. "La parte difícil: construir capacidades públicas". En Crespi, G. et al. (eds.).

- Crespi, G. et al. (eds.). 2014. *¿Cómo repensar el desarrollo productivo?: Políticas e instituciones sólidas para la transformación económica*. Washington D.C: BID.
- Durán, E. et al. 2021. *Estructura productiva cantonal en Costa Rica*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2021 en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: PEN, Conare.
- Facio, R. 1972. *Estudio sobre la economía costarricense*. San José, Editorial Costa Rica.
- Fallas, H. 1984. *Crisis económica en Costa Rica: un análisis económico de los últimos veinte años*. San José, Editorial Nueva Década.
- Garnier, L. 1991. *Gasto público y desarrollo social en Costa Rica*. Heredia, Costa Rica, Universidad Nacional Autónoma. Cuadernos de política económica.
- Giraudy, A. 2012. "Conceptualizing State Strength: Moving Beyond Strong and weak States", en *Revista de Ciencia Política* 32 (3).
- González, C. and V. H. Céspedes. 1995. *Costa Rica*. En: Rottenberg, S. (ed). *The Political Economy of Poverty, Equity, and Growth: Costa Rica and Uruguay*. New York, Oxford University Press.
- González, Paulino (ed). 1983. *Desarrollo institucional de Costa Rica*. San José: Editorial SECASA.
- Hanson, J. y Sigman, R. 2013. "Leviathan's Latent Dimensions: Measuring State Capacity for Comparative Political Research". En: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1899933.
- Herrero, F. y Garnier, L. 1983. *EL desarrollo de la industria en Costa Rica*. San José: Editorial de la Universidad Nacional.
- Jara, A. *Finanzas públicas en Costa Rica (1870-2000)*. San José, documento manuscrito. Acceso: <https://docplayer.es/8874754-Finanzas-publicas-en-costa-rica-1870-2000-antonio-jara-vargas.html>
- Lehoucq, F. 1992. "Conflicto de clases, crisis política y destrucción de las prácticas democráticas en Costa Rica. Reevaluando los orígenes de la Guerra Civil de 1948." *Revista de Historia* 25 (Enero-junio 1992): 65-96.
- Lehoucq, F. 1995. *La dinámica política institucional y la construcción de un régimen democrático: Costa Rica en perspectiva latinoamericana*. Identidades nacionales y Estado moderno en Centroamérica. A. Taracena. San José, Editorial Universidad de Costa Rica: 281-321.
- Lehoucq, F. 2008. "Proceso de políticas, partidos e instituciones en la Costa Rica democrática". En: Gutiérrez, M. y F. Straface (eds). *Democracia estable: ¿Alcanza?* Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo – Programa Estado de la Nación, capítulo 6: 165-200.
- León, Jorge, et. al. 2014. *Historia económica de Costa Rica en el siglo XX: crecimiento de políticas económicas*. San José: Editorial Costa Rica, Tomo 1.
- Lizano, E. 1999. *Ajuste y crecimiento en la economía de Costa Rica: 1982-1994*. San José: Academia de Centroamérica, Serie de Estudios 13.

- Lizano, E. y R. Monge. 1997. *Apertura económica e industrialización en Costa Rica*. San José: Academia de Centroamérica.
- Luna, J. y Toro, S. 2014. *State Capacity and Democratic Governance in Latin America: A Survey Data Based Approach to Measurement and Assessment*. (AmericasBarometer Insights, 102). Tennessee: LAPOP.
- Mann, M. 1894. “*The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results*”. En *European Journal of Sociology* 25(2): 28.
- Martínez, J. y Padilla, R. 2017. “Política industrial y cambio estructural en Costa Rica”. En Cimoli, A. et al. (eds.).
- Martínez Franzoni, J. 2005. *Reformas recientes de las pensiones en Costa Rica: Avances hacia una mayor sostenibilidad financiera, acceso y progresividad del primer pilar de pensiones*. San José: PEN-CONARE, ponencia para el Undécimo Informe sobre el Estado de la Nación.
- Melo, A. y Rodríguez-Clare, A. 2006. *Productive Development Policies and Supporting Institutions in Latin America and the Caribbean*. Washington: IADB.
- Meneses y Córdova. 2021. *Balance del crecimiento económico, el sector externo, y el empleo en Costa Rica 2020 y primeros meses del 2021*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2021*. San José: PEN, Conare.
- Meneses, K.; Córdova, G.; Oleas, K. y Jiménez Fontana, P. 2021. *Perfil de las actividades productivas que son parte de Cadenas Globales de Valor*. Ponencia preparada para el *Informe Estado de la Nación 2021*. San José: PEN, Conare.
- Meoño, J. 2011. *Análisis de los procesos de dirección, planificación gubernativa, políticas públicas y reforma del Estado en Costa Rica*. San José: Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica.
- Meoño, J. 2011b. “Planificación del desarrollo en Costa Rica. Lecciones de la Experiencia.” *Ciencias Económicas*: 29 (2).
- Molina, I. 2014. *Del legado colonial al modelo agroexportador*. San José: Editorial Universidad de Costa Rica, Cuaderno de Historia de las Instituciones de Costa Rica.
- Muñoz, H. A. 2005. “El TSE en Costa Rica”. San José, Programa Estado de la Nación.
- North, D. 1990. “*Institutions, institutional change and economic performance*”. Reino Unido: Cambridge University Press.
- OCDE, 2015. “Estudio de Gobernanza Pública Costa Rica. Buena Gobernanza, del proceso a los resultados”. París: OCDE
- O’Donnell, G. 2003. “Horizontal Accountability: The Legal Institutionalization of Mistrust”. En S. Mainwaring y C. Welna (eds.). *Democratic Accountability in Latin America*. Nueva York, Oxford University Press: 34-54.
- PEN-CONARE. 2015. “La construcción de la independencia del Poder Judicial durante el siglo XX”. En: I Informe Estado de la Justicia. San José: PEN-CONARE, capítulo 2, pp. 89-106.
- PEN-CONARE. 2015b. *Quinto Informe Estado de la Educación 2015*. San José: PEN-CONARE.

- PEN-CONARE. 2015c. Vigésimo Informe Estado de la Nación 2015. San José: PEN-CONARE.
- PEN. 2018. *Informe Estado de la Nación 2014 en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Programa Estado de la Nación.
- _____. 2021. *Informe Estado de la Nación 2021 en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Programa Estado de la Nación.
- Pianta. 2017. “¿Qué conviene producir? Salvaguardar la política industrial”. En: Políticas industriales y tecnológicas en América Latina. Santiago: Naciones Unidas.
- Prat, J. y Beverinotti, J. (eds.). 2016. *Una mirada al gasto social en Centroamérica, Panamá y República Dominicana: 2007-2013*. Washington D.C: BID.
- Rodríguez, J. C. 2002. “(Re)equilibrios políticos en Costa Rica: el poder constituyente y el control de constitucionalidad”. *South Eastern Latin Americanist* 45(3-4): 15-28.
- Rodríguez, Pablo. 2017. *La cuestión fiscal y la formación del Estado de Costa Rica, 1821-1850*. San José: EUCR.
- Rodríguez, Pablo. 2017b. “¿Patriotas, educadores, empresarios o burócratas? El papel de los primeros empleados públicos en la conformación del Estado costarricense, 1821-1859”. En: *Revista Pueblos y Fronteras digital*, vol. 12 (24), diciembre 2017 - mayo 2018, pp. 98-135.
- Rodríguez, Pablo. 2018. *Representaciones sociales de una burocracia estatal, 1839-1870. Contribución al debate para la comprensión de un estado postcolonial: repensando la modernidad política del Estado de Costa Rica*. San José: CICLA – UCR, avance de investigación del proyecto “Conformación de un discurso sociopolítico sobre la burocracia en la prensa y las leyes costarricenses y su papel en la definición de un ámbito de lo público, a partir de un discurso oficial de lo oficial sobre el Estado, entre 1839 y 1890”.
- Román, A. C. 1995. *Las finanzas públicas de Costa Rica: metodología y fuentes (1870-1948)*. San José, Centro de Investigaciones Históricas de la Universidad de Costa Rica.
- Rosenberg, M. 1980. *Las luchas por el seguro social en Costa Rica*. San José, Editorial Costa Rica.
- Rovira, J. 1982. *Estado y política económica en Costa Rica, 1948-1970*. San José, Porvenir.
- Saborío, R. 2001. “Proyecto de ley orgánica de la administración pública”. San José, Centro de Estudios Superiores de Derecho Público (CESDEPU).
- Salazar Xirinachs, J.M. 2022. “El patrón de cambio estructural y de desarrollo de Costa Rica, 1950-2021 y retos futuros”. En: Bielchowski, R.; Castro, M y H. Beteta (eds). *Patrones de desarrollo ec en los seis países de Centroamérica 1950-2018*. México: Sede Subregional de la CEPAL.
- Soifer, H. 2012. “Measuring State Capacity in Contemporary Latin America”, en *Revista de Ciencia Política* 32 (3).
- Sojo, A. (1984). *Estado empresario y lucha política*. San José, Editorial Universitaria Centroamericana.

- Straface, F. y J. Vargas Cullell. 2008. “Gestión pública”. En: Gutiérrez, M. y F. Straface (eds). “Proceso de políticas, partidos e instituciones en la Costa Rica democrática.” Democracia estable: ¿alcanza? Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo – Programa Estado de la Nación, capítulo 5: 97-129.
- Vargas Cullell, Jorge. 2012. El Leviatán concebido: ensayo preliminar sobre la conformación del Estado en Costa Rica. San José: manuscrito no publicado.
- Vargas Cullell, J. y Durán, E. 2016. “La institucionalidad de los Estados en Centroamérica y Panamá”. En Prat, J. y Beverinotti, J. (eds.).
- Vargas Cullell, J. y E. Villarreal. 2008. La economía política del proceso presupuestario en Costa Rica: análisis de las reglas, actores e incentivos. San José: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Vargas Cullell, J.; Villalobos, F; Merino, L. Villarreal, E.; Carro, A. y J. Cortés. 2018. Análisis de los bloqueos para la gestión eficiente de la infraestructura vial y de saneamiento ambiental en Costa Rica. San José: Informe de consultoría preparado para el Banco Interamericano de Desarrollo.
- Vargas Solís, L. P. 2020. Costa Rica en el siglo XXI: La crisis del proyecto neoliberal. Ensayos de crítica y propuesta. San José: EUNED.
- Viales, R. 2009. “El régimen liberal de bienestar y la institucionalización de la pobreza en Costa Rica 1870-1930. San José: Editorial Universidad de Costa Rica, pp.71-99.
- Villamichel, P. 2015. Análisis de los 20 años de competencia en el sector bancario costarricense. San José: PEN CONARE. Acceso: 22 de julio 2022, <https://hdl.handle.net/20.500.12337/266>
- Villasuso, J. 2000. “Reformas estructurales y política económica en Costa Rica”. Serie Reformas Económicas. Santiago de Chile, CEPAL.
- Wilson, B. 1994. “When Social Democrats Choose Neoliberal Policies”. Comparative Politics, 26 (2), enero, pp. 149-168

Anexos

Anexo 1

Cuadro 8

Clasificación primaria de la naturaleza jurídica de las Entidades Públicas

Clasificación	Definición
Sector público centralizado	Integra a todos los entes centralizados incluyendo: Poderes, Ministerios y órganos desconcentrados adscritos a Ministerios. Integra también a las entidades independientes y programas institucionales.
Sector público descentralizado	Integra a todos los entes descentralizados, incluyendo: entidades descentralizadas autónomas y semiautónomas, empresas públicas y órganos desconcentrados adscritos a entidades descentralizadas.
Entidades públicas no estatales	Integra a todos los entes públicos no estatales según definidos arriba. Esta categoría se integra por otras como: sociedades públicas de economía mixta, sociedades privadas de economía mixta, asociaciones públicas no estatales y corporaciones públicas.

Fuente: Elaboración propia, a partir del Manual de la BBDD de Entidades Públicas del ERCA, PEN.

Anexo 2

Las entidades que se dedican a la regulación o supervisión de las actividades productivas influyen de forma indirecta sobre el crecimiento económico. Entre estas destacan el Ministerio de Salud, el BCCR, la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (Setena), el Servicio Fitosanitario del Estado y las 83 municipalidades del país. Estas no fueron incluidas dentro del presente estudio, aunque forman parte de la agenda de investigación que se desarrollará más adelante.

Cuadro 9

Principales entidades que participan en la regulación o supervisión de mercados

Banco Central de Costa Rica (BCCR)	Esta entidad tiene como objetivo subsidiario promover el desarrollo de la economía costarricense con el fin de lograr la ocupación plena de recursos productivos. El motivo por el cual se excluyó el BCCR fue que este objetivo subsidiario establece que lo que busca es evitar o moderar tendencias al alza o baja en los precios. Además, los instrumentos de política del BCCR son en el ámbito monetario para el control de la inflación. Aunque el BCCR se asocia al crecimiento de la economía, las políticas de crecimiento económico de largo plazo no son parte de las funciones u objetivos de esta entidad.
Ministerio de Salud	Pendiente
Secretaría Técnica Nacional Ambiental (Setena)	Se identificó que esta entidad tiene una participación importante en el control e inspección del impacto ambiental que tienen los procesos productivos, pero no realiza tareas en el fomento productivo.
Servicio Fitosanitario del Estado (SFE)	Esta entidad se dedica a la regulación y protección fitosanitaria en el país, entonces su vínculo con la producción es más como regulador de algunos procesos, pero no tiene funciones específicas para el impulso del desarrollo productivo.

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 10

Clasificaciones sectoriales de las Entidades Públicas			
General	Clasificación secundaria	Clasificación terciaria	Descripción de clasificación terciaria
Servicios de Gobierno y Públicos Generales	Órganos Ejecutivos, Legislativos y de Asuntos Exteriores e Interiores	Legislativos	Entidades en ejercicio de potestades legislativas.
		Dirección Superior Ejecutiva	Entidades a cargo de la administración general del Presidente de la República en sus respectivos ámbitos. O bien dedicadas a la planificación nacional del trabajo institucional.
		Relaciones Exteriores	Entidades a cargo de acciones inherentes a la política exterior y del servicio consular del país. Acciones de información radiodifusión y de otro carácter destinadas a países extranjeros y atención de misiones diplomáticas extranjeras en el país.
		Relaciones Interiores	Entidades a cargo de acciones inherentes a regular las relaciones entre la Administración y las entidades autónomas con los gobiernos locales y otros entes comunales. Inclusive su apoyo y promoción.
	Administración Fiscal y Financiera	Administración Fiscal	Entidades a cargo de acciones inherentes a la programación, recaudación y fiscalización de los ingresos públicos. Programación e inversión de los fondos estatales y custodia de los bienes y del patrimonio estatal.
		Control de la Gestión Pública	Entidades a cargo de acciones inherentes al control interno y externo de la hacienda pública y al manejo de bienes y recursos y de la apropiada operación del sector público.
	Servicios Generales	Información, Investigación y Estadística Básica	Entidades relacionadas con acciones inherentes a la producción de información y del sistema de estadísticas básicas para el interés general de actores políticos, económicos y sociales.
Servicios Públicos Generales, Electorales y de Registro		Entidades relacionadas con acciones inherentes a la gestión de personal de los servicios públicos, el manejo de información de archivos nacionales, el registro de ciudadanos, propiedades muebles e inmuebles y derechos adquiridos. También incluye a entidades relacionadas con la administración de procesos electorales realizados dentro del país. Incluye también el control y regulación tarifaria de los servicios públicos.	
Servicios de Defensa Nacional, Orden Público y Seguridad	Defensa Nacional	Defensa Nacional	Entidades relacionadas con acciones inherentes a la defensa nacional con exclusión de las efectuadas por fábricas militares en su producción industrial, cartografía marítima o terrestre o previsión social, cultural, económica o educativa de individuos que participan o participaron como miembros de las fuerzas armadas del país.

General	Clasificación secundaria	Clasificación terciaria	Descripción de clasificación terciaria
Servicios Sociales	Orden Público y Seguridad Pública	Seguridad Interior	Entidades relacionadas con acciones inherentes a la preservación de la seguridad de la población y de sus bienes. Atienden la vigilancia de los límites fronterizos terrestres, costas marítimas y fluviales y el espacio aéreo. Se incluye también aquí los servicios destinadas a la preservación de la propiedad de daños naturales o sociales de diverso tipo (fuegos y desastres naturales, etc.).
		Sistema Penal	Entidades que atienden a la reclusión de personas en cumplimiento de órdenes de prisión preventiva, condena o cualquier otro tipo de disposición penal que limite el ejercicio de las libertades de personas sentenciadas.
		Tribunales de Justicia y Poder Judicial	Entidades en ejercicio de potestades judiciales y las acciones realizadas con aquellas. Incluye acciones realizadas por tribunales administrativos.
		Inteligencia Nacional y Planeamiento Estratégico	Entidades relacionadas con acciones inherentes a la obtención, reunión, sistematización y análisis de la información específica referida a hechos, amenazas, riesgos y conflictos que afecten la seguridad exterior e interior del país.
	Servicios de Salud	Servicios de Salud	Entidades vinculadas con acciones inherentes para asegurar el óptimo estado sanitario de la comunidad.
	Protección y Asistencia Social	Promoción y Asistencia Social	Entidades relacionadas con acciones inherentes a la protección y ayuda directa a personas necesitadas brindándoles aportes tanto financieros como materiales. Incluye entidades públicas con fines sociales con el objeto de promocionar el bienestar social. Comprende la prestación de protección social en forma de prestaciones en efectivo y en especie a las víctimas de la exclusión o vulnerabilidad social como, por ejemplo, las personas indigentes, los grupos de escasos ingresos, los inmigrantes, los indígenas, los refugiados, los alcohólicos o toxicómanos y las personas que han sido víctimas de actos criminales violentos.
			Seguridad Social (Pensiones y Asistencia Laboral)

General	Clasificación secundaria	Clasificación terciaria	Descripción de clasificación terciaria
			el seguro de desempleo y otras prestaciones similares a personal en actividad.
	Servicios de Educación	Servicios de Educación	Entidades relacionadas con acciones destinadas a desarrollar y perfeccionar las facultades intelectuales y morales del niño o del joven y a la difusión y enseñanza de todos los aspectos del saber humano
	Recreación, Ciencia, Tecnología y Cultura	Cultura y Recreación	Incluye entidades vinculadas con el objetivo de garantizar y organizar manifestaciones intelectuales, espirituales, deportivas y religiosas, espectáculos públicos, museos, bibliotecas, monumentos y lugares históricos como a acciones destinadas a la recreación y el esparcimiento de la población.
		Ciencia y Tecnología	Entidades relacionadas con acciones inherentes a la obtención de nuevos conocimientos a la investigación de sus aplicaciones. Incluye investigación y desarrollo y promoción de las actividades científicas y técnicas.
	Asuntos Laborales	Asuntos Laborales	Entidades relacionadas con acciones inherentes a la conciliación, armonía y equilibrio del capital y el trabajo. Promocionan las relaciones laborales y la normalización y supervisión de la legislación laboral, higiene y seguridad en el trabajo, asistencia y funcionamiento de las asociaciones profesionales de trabajadores y empleadores.
	Vivienda y Servicios Comunitarios	Vivienda y Urbanismo	Entidades relacionadas con acciones inherentes a la promoción del desarrollo habitacional con el fin de posibilitar a los integrantes de la comunidad, el acceso a unidades de vivienda. También a acciones destinadas a la promoción de infraestructura urbanística.
		Agua Potable y Alcantarillado	Entidades relacionadas con acciones inherentes a la ingeniería sanitaria de provisión y eliminación de agua potable y aguas de desecho.
		Otros Servicios Urbanos	Entidades relacionadas con acciones inherentes a otros servicios urbanos como cementerios, mercados, parques, alumbrado y limpieza urbana, etc.
Servicios Económicos	Sector Económico Primario	Agricultura, Ganadería, Pesca, Caza y Silvicultura	Entidades relacionadas con acciones inherentes a acciones inherentes a la promoción, regulación y control de la producción agrícola ganadera, avícola y apícola; de la caza comercial, suministro de semillas, erradicación de plagas, explotación acuícola. Incluye acciones para el aprovechamiento

General	Clasificación secundaria	Clasificación terciaria	Descripción de clasificación terciaria
			de65ierraas para explotación agropecuaria por medios como la defensa de la erosión y las inundaciones, así como riego y drenaje en zonas áridas.
	Sector Económico Secundario	Energía, Combustibles y Minería	Entidades relacionadas con acciones inherentes a la producción, transporte y suministro de energía eléctrica; adquisición, construcción, equipamiento y operación de embalses y sistemas para la producción, transporte y distribución de energía; explotación, extracción, adquisición, procesamiento y suministro de petróleo, gas y sus derivados; explotación y extracción de arenas, piedras, y materiales mineros no combustibles.
		Industria	Entidades relacionadas con acciones inherentes a todas las ramas de producción industrial a cargo del sector público. Incluye acciones relacionadas con la actividad industrial del sector privado. Se descartan actividades del sector secundario como producción de energía, minería y construcción
	Transporte y Comunicaciones	Comunicaciones	Entidades relacionadas con acciones inherentes a la prestación y regulación de servicios públicos de comunicaciones, acciones de medios masivos de comunicación y control técnico de los televisores y radiotransmisoras. Incluye también empresas públicas encargadas de transmitir programas de televisión y radio.
		Transporte	Entidades relacionadas con acciones inherentes al servicio público del transporte ferroviario y vial por aire, agua y tierra. Incluye la construcción, conservación, señalización, vigilancia y educación del y para el tránsito en caminos, carreteras, rutas, túneles, puentes, balsas, ríos o cursos de agua. Comprende también la infraestructura correspondiente a estaciones terminales, puertos, aeropuertos, etc.
	Sector Económico Terciario	Comercio, Turismo y Otros Servicios	Entidades relacionadas con acciones inherentes a actividades comerciales, servicios de depósito o almacenaje de bienes, acciones encaminadas a la promoción del comercio y del turismo, a través de la divulgación, promoción y conocimiento de zonas del país.
		Seguros y Finanzas	Entidades relacionadas con acciones inherentes a la actividad de seguros y reaseguros en general y todas aquellas actividades relacionadas con las finanzas, incluyendo los servicios bancarios.

General	Clasificación secundaria	Clasificación terciaria	Descripción de clasificación terciaria
		Colegios Profesionales	Incluye las organizaciones gremiales de colegios profesionales.
	Asuntos Económicos Generales	Asuntos Económicos Generales	Entidades relacionadas con acciones generales en materia económica y que no pueden reducirse en los ámbitos antes descritos.
Servicios Ambientales	Servicios Ambientales	Servicios Ambientales	Acciones inherentes a controlar y explotar los recursos naturales como bosques naturales y parques nacionales, el medio físico biológico y social del hombre y el equilibrio ecológico. Incluye el tratamiento de residuos industriales, desechos, contaminación del aire, agua y suelo.

Fuente: Elaboración propia, a partir del Manual de la BBDD de Entidades Públicas del ERCA, PEN.

Cuadro 11
Clasificación del modo de selección del jerarca institucional

	Etiqueta	Detalle
1	Directamente por el Poder Legislativo	Cuando el jerarca es seleccionado por el Poder Legislativo.
2	Directamente por el Presidente de la República	Cuando el jerarca es seleccionado directamente por el Presidente.
3	Directamente por Entes Privados	Cuando el jerarca es seleccionado directamente por algún ente privado.
4	Directamente por Ministros	Cuando el jerarca es seleccionado directamente por algún Ministro de la República.
5	Directamente por otros Entes Públicos	cuando el jerarca es seleccionado por algún ente público que no sea los planteados en los puntos a, b, c o d.
6	Elección Interna	Cuando el jerarca es seleccionado ya sea, por la Junta Directiva de la entidad o cualquier mecanismo u organismo de selección definido propiamente dentro de la entidad, por la ley o sus miembros.
7	Elección Pública	Cuando el jerarca es nombrado mediante comicios electorales.
8	Indirectamente por el Poder Ejecutivo	Cuando el jerarca es seleccionado por el Ejecutivo mediando ternas o selecciones previas de otros entes públicos y privados.
9	Otro Tipo de Nombramiento	Cuando existe alguna forma de nombramiento alternativa a las anteriores.
10	Selección entre pares	

Fuente: Elaboración propia, a partir del Manual de la BBDD de Entidades Públicas del ERCA, PEN.