

## CAPÍTULO

## INFORME ESTADO DE LA NACIÓN

## 3

## BALANCE

## Oportunidades, estabilidad y solvencia económica

## ÍNDICE

<b>Hallazgos relevantes</b>	<b>111</b>
<b>Valoración general</b>	<b>113</b>
<b>Valoración del anterior Informe Estado de la Nación 2023</b>	<b>114</b>
<b>Aspiraciones</b>	
<b>Introducción</b>	<b>115</b>
<b>Dinamismo económico sigue ampliando la dualidad estructural y genera insuficientes oportunidades laborales</b>	<b>115</b>
<b>Débil respuesta de la política pública para impulsar el desarrollo productivo del país</b>	<b>126</b>
<b>Políticas monetarias con dificultades para estimular la economía en un entorno monetario adverso</b>	<b>138</b>
<b>Política fiscal restrictiva en áreas estratégicas para el desarrollo humano con desafíos para mejorar la sostenibilidad</b>	<b>150</b>
<b>Aumentos en la inseguridad ciudadana frenan el desarrollo en los territorios más vulnerables</b>	<b>155</b>
<b>Anexo metodológico</b>	<b>161</b>

## HALLAZGOS RELEVANTES

- En 2023, el dinamismo de la economía costarricense fue de 5,1%, por encima del promedio de largo plazo; sin embargo, para el 2024 y 2025 se proyecta una desaceleración de este crecimiento.
- Los principales motores de crecimiento de la economía son el consumo de los hogares y las exportaciones de bienes, cada uno de los cuales aportó alrededor de un 45% al aumento en la demanda total en el 2023.
- En el primer semestre del 2023, el régimen especial creció un 16%, mientras que para el resto del parque empresarial este indicador fue de 4%.
- El crecimiento de la IED se ha concentrado casi en su totalidad en inversión de zonas francas en la Gran Área Metropolitana (GAM), representando un 94% del promedio 2019-2023.
- Entre las décadas de los noventa y el 2011-2021, la economía costarricense pasó de tener un sector agrícola dominante (13% a 5% del PIB) a una estructura centrada en servicios especializados que hoy representan un tercio de la producción.
- Costa Rica ha reducido en los últimos años la inversión que realiza en infraestructura física pública, especialmente en mantenimiento y reparación, al mismo tiempo que una mayor parte se financia con deuda (54%).
- A partir de una muestra de entidades públicas, se identificó que el MEIC, Comex y Procomer cuentan con trece programas dedicados al desarrollo productivo, las cuales presentan capacidades asimétricas en recursos humanos y capital. La mayoría de estos programas muestran una baja focalización territorial, además de limitaciones en transparencia y escasos mecanismos de evaluación.
- Después del fuerte aumento de precios registrado en 2022, en agosto del 2023 se experimentó una disminución histórica en la inflación que llegó a -3,3%, lo cual ubicó al país en el nivel más bajo desde que adoptó el régimen de las metas de inflación.
- Después de un 2022 caracterizado por importantes fluctuaciones cambiarias, el aumento en el excedente de divisas generó que, en el 2023, el tipo de cambio mantuviera una firme tendencia a la baja que llegó a 519 colones por dólar.
- Entre diciembre del 2021 y marzo del 2023, la autoridad monetaria incrementó la TPM de 0,75% a 9%, lo que significó la política monetaria más restrictiva en los últimos años; sin embargo, el BCCR aún tiene dificultades para lograr ubicar a la inflación dentro del rango meta.
- Entre el 2020 y 2023, el balance financiero del Gobierno Central se redujo de -8% a -3,2% del PIB; sin embargo, el país aún resuelve los desafíos estructurales de las finanzas públicas.
- El Gobierno ha implementado políticas ortodoxas con recortes en áreas estratégicas, lo cual se refleja en la disminución del crecimiento anual del gasto total que pasó de 9% a 3% entre el 2019 y 2023, respectivamente.
- La inseguridad ciudadana se refleja en una menor generación de oportunidades para los territorios: un estudio especial realizado para este Informe muestra que un aumento de un punto porcentual en la tasa de accionamiento de armas genera una caída de 0,13% en el salario del sector comercio.

## Cuadro 3.1

Resumen de indicadores económicos. 2018-2023<sup>a/</sup>

Indicador	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Promedio 2013-2023
<b>Oportunidades</b>							
Crecimiento del PIB real por persona (%)	1,6	1,6	-4,8	7,4	4,0	4,5	2,4
Crecimiento real del ingreso nacional disponible por persona (%)	0,9	1,3	-4,5	5,5	0,8	5,1	2,0
Formación bruta de capital/PIB (%)	18,0	16,1	16,3	16,7	16,1	16,5	17,5
Crédito al sector privado (% PIB)	45,9	41,9	44,5	42,2	39,2	37,6	42,5
Crecimiento de las exportaciones de bienes (dólares corrientes) <sup>b/</sup>	6,1	0,8	2,1	23,7	9,4	15,5	7,1
Tasa de desempleo abierto (%) <sup>c/</sup>	12,0	12,4	20,0	13,7	11,7	7,3	11,2
Índice de salarios mínimos reales (enero 1995=100) <sup>d/</sup>	127,5	128,6	130,9	129,3	122,8	131,2	126,4
Ingreso promedio real mensual de las personas ocupadas <sup>e/</sup>	551	565	546	548	541	575	554
Índice de términos de intercambio (2017=100)	98,3	99	99,8	94,9	88,2	91,9	95,9
<b>Estabilidad</b>							
Inflación (IPC 2020=100) (%)	2,03	1,52	0,89	3,3	7,88	-1,77	2,29
Déficit comercial/PIB (%) <sup>f/</sup>	8,5	7,1	3,8	6,2	8,2	5,0	8,3
Déficit de cuenta corriente/PIB (%) <sup>g/</sup>	3,0	1,3	1,0	3,2	3,2	1,4	2,9
Tipo de cambio efectivo real multilateral (1997=100) <sup>h/</sup>	85,8	85,8	85,0	93,5	93,1	80,5	84,6
Resultado financiero del Gobierno Central/PIB (%)	-5,7	-6,7	-8,0	-5,0	-2,5	-3,3	-5,3
<b>Solvencia</b>							
Ahorro nacional neto/PIB (%)	8,9	9,0	9,5	9,2	8,4	9,3	9,1
Reservas internacionales netas como % del PIB <sup>i/</sup>	12,01	13,84	11,58	10,65	12,35	15,28	12,96
Deuda interna del Gobierno Central/PIB (%) <sup>j/</sup>	41,2	43,8	50,8	50,8	46,9	45,1	39,7
Deuda pública externa/PIB (%) <sup>k/</sup>	10,7	12,6	16,2	16,8	16,1	16,0	12,2
Gasto público en educación/PIB (%) <sup>m/</sup>	7,1	7,0	6,9	6,4	5,6	5,5	6,8

a/ Estimaciones con datos de Cuentas Nacionales, con fecha de corte Agosto 2024.

b/ Exportaciones FOB. Incluye el valor bruto de las exportaciones de los regímenes de zona franca y perfeccionamiento activo (admisión temporal). No incluye ajuste de balanza de pagos.

c/ Cifra del cuarto trimestre de la Encuesta Continua de Empleo del INEC.

d/ Promedio del año.

e/ Deflactado con el IPC a diciembre, con año base 2023. Cifra en miles de colones.

f/ Este indicador se estima a partir de los datos de balance comercial acumulado. No incluye ajuste de balanza de pagos.

g/ Utiliza Manual de Balanza de Pagos 6.

h/ El año base es 1997. Para el cálculo de este indicador se utiliza el índice de ponderadores móviles que se ajustan conforme evoluciona el patrón de comercio bilateral de la economía. Además, se utiliza el IPC para la medición de los precios de los socios comerciales.

i/ Reservas netas del BCCR a diciembre de cada año. Las importaciones excluyen las materias primas de los regímenes de perfeccionamiento activo y zonas francas.

j/ Incluye las amortizaciones de las obligaciones estipuladas en el artículo 175 de la Ley 7558.

k/ Denominada en moneda nacional. La información sobre deuda pública externa fue proporcionada por la Dirección de Crédito Público del Ministerio de Hacienda, por lo que las cifras pueden diferir de las publicadas en informes anteriores.

m/ Los datos del 2023 son preliminares (STAP, Ministerio de Hacienda).

## Valoración general

En 2023 y los primeros meses de 2024, la economía costarricense mantuvo estabilidad macroeconómica y aplicó políticas de austeridad fiscal. Sin embargo, estos avances no resuelven los problemas estructurales para generar mejoras significativas y sostenidas en las oportunidades para el desarrollo humano sostenible. El Estado no ha logrado implementar políticas económicas efectivas que puedan impulsar la producción y el empleo de forma sostenida. La oferta de programas diseñados para fomentar el desarrollo productivo es insuficiente, asimétrica y con limitaciones en las capacidades y transparencia. La respuesta fiscal ha sido ortodoxa en áreas estratégicas como las políticas sociales, educativas, ambientales y en infraestructura. Además, el Fisco enfrentará mayores desafíos en el corto plazo por la falta de ajustes estructurales que logren unas finanzas públicas sostenibles capaces de responder a las necesidades en desarrollo humano. En este contexto, los elevados niveles de inseguridad ciudadana no solo deterioran la convivencia social, sino que también limitan el crecimiento del sector comercial, pilar de la producción y el empleo. En resumen, la estabilidad y la solvencia son necesarias, pero insuficientes para mejorar las oportunidades. Este Informe plantea que las perspectivas económicas siguen siendo negativas, no solo por la profundización de las brechas sociales y económicas, sino también porque la respuesta de la política pública ha sido insuficiente y poco estratégica.

En 2023 y la primera mitad de 2024, la economía costarricense mostró un dinamismo superior a su tendencia de crecimiento a largo plazo, con una mejora en la producción del 5,1%, superior a la del año anterior. Sin embargo, el país continúa generando insuficientes oportunidades de empleo para la población del país. Las estimaciones para los próximos años proyectan que esta tendencia se mantendrá, por lo que, a menos que se produzcan cambios económicos significativos, no se esperan mayores avances en la capacidad del aparato productivo para reducir las

desigualdades y rezagos en las oportunidades laborales y empresariales. Desde hace varios años, el Informe Estado de la Nación ha reportado la desconexión que existe entre el crecimiento de la producción y oportunidades, lo cual afecta principalmente a las personas con menores calificaciones educativas.

La desigualdad en el mercado laboral ha sido, en parte, resultado de una transformación productiva que ha llevado a una drástica caída en la agricultura y un cambio interno en la manufactura y los servicios especializados. Estos últimos sectores albergan las actividades más novedosas del país, tales como dispositivos médicos y gestión financiera. Este posicionamiento de productos nuevos no se refleja en el sector agropecuario, el cual ha mantenido en las últimas tres décadas una estructura concentrada en los mismos cultivos. Por otro lado, aunque los servicios tradicionales no tienen un dinamismo extraordinario, se mantienen como el principal sector económico del país, especialmente el comercio, salud y educación.

Un estudio especial realizado para este Informe, basado en una muestra de entidades públicas, identificó que en el país existen trece programas para atender el desarrollo productivo del país. Por su parte, se encuentra el MEIC que tiene una mayor presencia a nivel territorial, utiliza más recursos políticos y legales para su ejecución, sus programas son de carácter general y utiliza más personal en la implementación. Las intervenciones de Procomer tienen un mayor enfoque sectorial, cuentan con más recursos tecnológicos y de inteligencia comercial, se ejecutan con equipos más pequeños, tienen más mecanismos de evaluación, están más concentradas en la etapa de operaciones de las empresas y cuentan con mayor presencia en el extranjero. En general, los resultados de este estudio muestran que existe una oferta institucional con asimetrías en las capacidades, gestión y ejecución de los programas. Además, la falta de sistematización en el apoyo al crecimiento económico y sus resultados plantea no solo un desafío en términos de transparencia, sino también una debilidad para resolver los problemas productivos del país.

El país ha mantenido estabilidad macroeconómica; sin embargo, con la reducción de los precios internacionales y la fuerte política contractiva del BCCR, en 2023 se experimentó una disminución histórica de la inflación de -3,3%, el nivel más bajo desde que existen registros. Desde entonces, la Autoridad Monetaria ha adoptado una política monetaria expansiva de manera gradual, reduciendo las tasas de interés, aunque con dificultades para estimular la economía. Al cierre de esta edición, no se había corregido la desviación sistemática del rango meta observada en los últimos cuatro años.

En materia de solvencia, el Gobierno mantiene una política de austeridad ortodoxa similar a las implementadas en los años ochenta, las cuales no cuentan con objetivos explícitos de política sectorial, social, desarrollo productivo y gestión ambiental. Aunque la reforma fiscal aprobada en el 2018 permitió al gobierno desacelerar el crecimiento de los egresos y aumentar los ingresos fiscales, el país aún no ha resuelto su principal desafío estructural: la insuficiencia de ingresos para financiar la estructura de gastos. Es necesario discutir los ajustes estructurales requeridos para lograr unas finanzas públicas sostenibles que puedan apoyar una política pública alineada con las necesidades de desarrollo humano.

La respuesta de la política pública ha sido insuficiente en un momento en que el país enfrenta una crisis de inseguridad ciudadana que deteriora aún más las expectativas de inversión y producción, especialmente en el sector comercial. En esta materia, es fundamental que el país implemente estrategias de formación y educación en los territorios más vulnerables, así como programas que eviten la reincidencia.

Los resultados que se muestran en este capítulo evidencian que el país continúa experimentando retrocesos en materia de desarrollo humano y que la respuesta de la política pública, en algunos casos es escasa, mientras que en otras áreas parece estar generando mayor deterioro.

## Valoración del Informe Estado de la Nación 2023

La economía costarricense retornó a la senda de crecimiento y obtuvo los mejores resultados fiscales en catorce años. Sin embargo, se presentaron desigualdades en productividad, generación de empleo y contribución fiscal. La mejora en las finanzas estuvo ligada a recortes en política e inversión social, entre ellas educación pública, lo cual no resuelve las brechas que afectan a sectores de la población y profundiza el desgaste de las bases para el desarrollo humano. El dinamismo de la producción no es incluyente y genera escasas oportunidades para los sectores más vulnerables, además, se mantiene una limitada generación de empleo.

Entre 2012 y 2022 el pago de intereses

de la deuda pasó de representar un 2,0% a un 4,6% del PIB. Estas presiones han inducido al Estado a gastar más en este rubro que en capital, lo cual reduce el potencial de crecimiento y deteriora la competitividad. Se encontró que no existen avances en el clima de negocios para microempresas y negocios de capital nacional. Las empresas orientadas al mercado interno tienen menor expectativa de vida que las vinculadas a nivel internacional y de mayor tamaño. A su vez, para lograr mejoras en las oportunidades laborales y empresariales se requieren instrumentos que promuevan un mejor desempeño de los negocios fuera del régimen especial.

Gran parte del ingreso y de la renta se concentra en una pequeña proporción de la po-

blación lo cual limita las posibilidades de ahorro para las familias de menores recursos. El recrudescimiento de la desigualdad económica ocurrió en un entorno de altas tasas de interés y aumento en el costo de las materias primas. El BCCR en 2023 implementó una política monetaria contractiva que permitió neutralizar los efectos inflacionarios de 2022. Pero, se evidenció que las crisis que inciden en la producción y empleo golpean a los grupos más vulnerables sin la capacidad del Estado de implementar políticas anticíclicas. Dicha fragilidad se mantendrá mientras que no se fortalezcan los sectores rezagados por medio de acciones de desarrollo productivo e inversión social.

## Aspiraciones

### Crecimiento económico sostenible

Crecimiento económico sostenible, con efectos favorables en la generación de nuevos empleos “decentes”<sup>1</sup>, y en los ingresos y las oportunidades de los distintos grupos sociales, con base en la formación profesional y técnica de los recursos humanos, los niveles crecientes de competitividad “auténtica”<sup>2</sup> y el uso racional de los recursos naturales.

### Inflación reducida y menor de dos dígitos en el mediano plazo

Inflación reducida y menor de dos dígitos en el mediano plazo, fundamentada, en parte, en un déficit fiscal controlado<sup>3</sup>, pero no por causa de inversiones básicas en servicios sociales y en infraestructura.

### Estabilidad del sector externo

Estabilidad del sector externo sobre la base de un déficit “razonable” de la cuenta corriente, y de reservas internacionales que financien, en forma satisfactoria, las necesidades de importación del país.

### Generación de ahorro nacional sostenido

Generación de ahorro nacional sostenido que contribuya, de manera importante, al financiamiento de un proceso sostenible de inversión en el país<sup>4</sup>.

### Nivel prudente de deuda pública

Deudas externa e interna del Gobierno que no pongan en peligro las inversiones del Estado en infraestructura y servicios básicos para la población.

### Distribución equitativa de las libertades, oportunidades y capacidades de todas y todos los ciudadanos

Distribución más equitativa de las libertades, oportunidades y capacidades de todas y todos los ciudadanos, con especial consideración de los ubicados en los quintiles más bajos de ingreso; crecientes remuneraciones reales del sector laboral, a fin de permitir un acceso y un uso más equitativos del ingreso y de la propiedad de las fuentes de riqueza. Además, un proceso económico que propicie menores desigualdades entre regiones, sin discriminaciones étnicas, de género, religión o edad.

### Políticas económicas articuladas, sustentables y efectivas

Un Estado con responsabilidades claramente definidas en cuanto a la articulación de políticas económicas sectoriales, de protección social, ambientales y energéticas, que sean sustentables en el tiempo; dispuesto a analizar y enfrentar las condiciones económicas externas, con una disciplina de manejo macroeconómico responsable y con capacidad de ejercer controles efectivos sobre los servicios concesionados por el Estado.

### Estrategias de desarrollo incluyentes

Estrategias de desarrollo y políticas económicas elaboradas de manera incluyente y equitativa, de modo que representen los intereses y necesidades de todos los sectores sociales y regiones del país, y que incluyan la prospección *ex ante*, realizada en procesos participativos ciudadanos, sobre los efectos distributivos de cada una de las políticas.

## CAPÍTULO

## INFORME ESTADO DE LA NACIÓN

## 3

## BALANCE

## Oportunidades, estabilidad y solvencia económica

**Introducción**

Este capítulo valora el desempeño de la economía costarricense en relación con las oportunidades, la estabilidad y la solvencia económica durante el año 2023 y la primera parte del 2024. Este análisis se efectúa con una visión de mediano y de largo plazo, fundamentada en la perspectiva del desarrollo humano sostenible. Para cumplir con ese propósito, se analizan indicadores de tipo económico, social e institucional que permiten determinar si se ha avanzado o retrocedido en el logro de las aspiraciones definidas por el *Informe Estado de la Nación* en este campo.

Las oportunidades son el resultado del crecimiento económico sostenido que, a su vez, se deriva de los procesos de inversión pública y privada, la formación de recursos humanos, el incremento en la productividad y el uso racional de los recursos naturales. En ese sentido, las oportunidades reflejan el acceso de la población a bienes y servicios de calidad como resultado de la generación de empleo decente y de mayores ingresos para los diferentes grupos sociales en las distintas zonas del país, lo que también denota equidad en su distribución. La estabilidad se manifiesta en la reducción de los desequilibrios internos —déficit fiscal e inflación— y externos —balanza de pagos—, de manera que se posibilite el crecimiento sin comprometer el futuro de las nuevas generaciones. Esto se logra

con solvencia, es decir, con una sociedad capaz de atender adecuadamente sus gastos y de realizar inversiones físicas y sociales.

El dinamismo económico, la economía interna, el mercado laboral, el sector externo (exportaciones e importaciones), las finanzas públicas y las políticas monetaria y cambiaria se utilizan como ejes de análisis para valorar los aspectos antes mencionados. Cabe destacar que este capítulo no se enfoca en dar seguimiento a todos los indicadores coyunturales, sino en cómo la evolución económica y su estructura influyen en los avances y retrocesos en el desarrollo humano, particularmente en relación con las aspiraciones planteadas previamente.

Este capítulo se divide en cinco grandes secciones. En la primera, se detalla el balance de coyuntura del sector real de la economía y con perspectiva de largo plazo la transformación productiva. La segunda incluye un estudio novedoso sobre la oferta institucional de programas para atender el desarrollo productivo. La tercera sección expone la forma en la que la respuesta de la política monetaria logra mantener estabilidad, pero con dificultades para cumplir su objetivo de inflación. La cuarta sección analiza la respuesta de la política fiscal austera y ortodoxa. Finalmente, en la última parte, se explora el vínculo territorial entre inseguridad ciudadana y el dinamismo económico, mediante un estudio del comportamiento del sector comercial en los municipios del país.

**Dinamismo económico sigue ampliando la dualidad estructural y genera insuficientes oportunidades laborales**

Durante el 2023, la economía costarricense continuó con un dinamismo mayor que el crecimiento promedio de mediano plazo, producto de tres años de positiva expansión. Las estimaciones más recientes muestran una desaceleración en los primeros meses del 2024, que se espera se mantenga a lo largo del 2025. Aun así, se trata de niveles similares al de años previos. El país sigue generando insuficientes oportunidades laborales para la población en edad de trabajar y, en particular, para la fuerza laboral menos calificada.

El crecimiento sigue dependiendo principalmente del comportamiento del sector externo asociado al comercio internacional y la inversión extranjera directa. En este sector comprende un conjunto de actividades con una productividad y dinamismo muy superiores al resto del aparato productivo nacional, una situación que este Informe ha caracterizado como “la nueva economía”. El país sigue sin resolver la dualidad productiva entre estos dinámicos sectores y los orientados principalmente al mercado interno (“la vieja economía”) los cuales, aún hoy, siguen aportando la mayoría de los empleos. Un factor que permitiría escapar de esta situación es el diseño e implementación de amplias políticas públicas orientadas a promover

el desarrollo productivo y el empleo de los sectores que no han sido beneficiados por la apertura comercial y de capital. El propósito de tal propuesta no sería apagar el motor “externo”, sino encender la otra parte de la economía. Un examen de programas claves que la institucionalidad pública ofrece en este ámbito sugiere pocas capacidades para atemperar la dualidad estructural. La fuerte reducción de la inversión pública en infraestructura, sumada a la creciente dependencia del ahorro externo, también limita, al menos en el corto plazo, la posibilidad de utilizar este mecanismo para generar crecimiento y empleo en la “vieja economía”.

Esta sección analiza con detalle el balance del sector real de la economía costarricense, a partir de los trabajos de Meneses y Córdoba (2024a), Meneses y Córdoba (2024b) y Meneses et al. (2024). La primera parte profundiza en la coyuntura actual, específicamente en el crecimiento y la generación de oportunidades durante el 2023 en perspectiva comparada con los últimos años. La segunda parte analiza desde una óptica de largo plazo la transformación de la estructura económica durante los últimos treinta años.

### Crecimiento es insuficiente para mejorar oportunidades laborales y reducir brechas productivas

Después del golpe que significó la pandemia en 2020 y parte del 2021, la economía costarricense retomó la senda de crecimiento que tenía en la década previa, una senda que es cercana al ritmo de expansión económica observada en Costa Rica con perspectiva de largo plazo. Tres años después, la producción ha superado el nivel prepandémico, pero el empleo sigue rezagado; no fue sino hasta inicios de 2024 cuando logró el nivel alcanzado cinco años atrás. La evidencia disponible apunta a que la economía sigue generando insuficientes oportunidades de empleo para la población del país. Las estimaciones para los próximos años proyectan que esta tendencia se mantendrá, por lo que, a menos que ocurran cambios económicos significativos, no se esperan mayores avances en la capacidad del aparato productivo para

reducir las desigualdades y rezagos en las oportunidades laborales y empresariales, especialmente las que afectan a los grupos más vulnerables.

Esta sección presenta con detalle el panorama de crecimiento reciente de la producción del país, con una perspectiva comparada de mediano plazo. La primera parte analiza las fuentes y las brechas según régimen de producción. La segunda muestra como la insuficiente mejora en la producción se refleja en una falta de oportunidades laborales.

### Dinamismo moderado de la producción depende del impulso del sector exportador y peso relativo del consumo

En 2023 y la primera mitad del 2024, el dinamismo de la economía costarricense superó el de crecimiento promedio de largo plazo. En el 2023, el incremento en la producción alcanzó un 5,1%, superior al registrado el año anterior (gráfico 3.1). El Banco Central de Costa Rica (BCCR) proyecta que este impulso se desacelerará para finales del 2024 y que en el 2025 el indicador será cercano al 4% (BCCR, 2024a). Es claro que el país logró una reactivación económica tras la crisis de 2020. No obstante, ese dinamismo

económico es moderado y no muy distinto al experimentado en varios años de la década anterior, tal como se señaló en el *Informe Estado de la Nación 2023* (PEN, 2023b).

Los principales motores de crecimiento de la economía son el consumo de los hogares y las exportaciones de bienes, cada uno de los cuales aportó alrededor de un 45% al aumento en la demanda total en el 2023 (gráfico 3.2). Este hallazgo se explica por dos factores: primeramente, en el caso de los hogares, aunque esta actividad mantiene tasas moderadas (3%), tiene un alto peso en la economía, cercano al (49% del PIB). En cambio, las ventas externas de bienes, que significaron un 16% del PIB entre el 2015-2019, lograron altas tasas de crecimiento superiores al 7% y han aumentado de forma significativa su aporte a la economía total respecto al nivel que tenían antes de la pandemia.

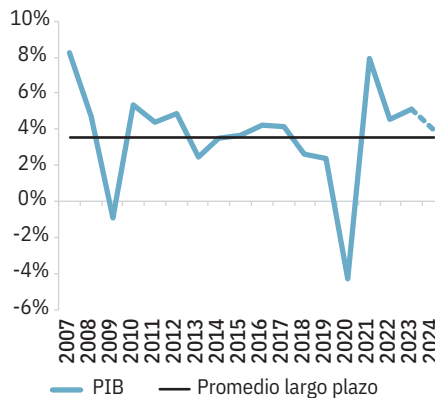
Otro dato positivo es el comportamiento de la inversión privada durante 2023, la cual creció un 10% en relación con el año anterior, es decir, el triple de lo registrado en el mediano plazo. Este crecimiento fue impulsado por nuevas construcciones, tales como vivienda, naves industriales, locales comerciales y edificios de apartamentos. Además, las exportaciones de servicios también generaron un aporte al dinamismo, particularmente las actividades profesionales y administrativas.

En contraste con estos factores dinamizadores, el gasto del Gobierno se ha reducido de forma sistemática, lo que provocó que su aporte al dinamismo actual de la economía fuera cercano a cero en 2023. Estos resultados se deben a las políticas de restricción del gasto que se intensificaron en las últimas dos administraciones de gobierno, un tema que será abordado con mayor detalle en la sección sobre política fiscal.

Las brechas en el crecimiento de los distintos componentes de la demanda se asocian con la asimetría existente de acuerdo con el régimen de producción al que están amparadas las actividades económicas. Por un lado, el régimen especial<sup>5</sup>, compuesto principalmente por las zonas francas y el perfeccionamiento

Gráfico 3.1

### Tasa de crecimiento del PIB real y potencial<sup>a/</sup> (variación interanual)



a/ Las líneas punteadas muestran la proyección para el 2024.

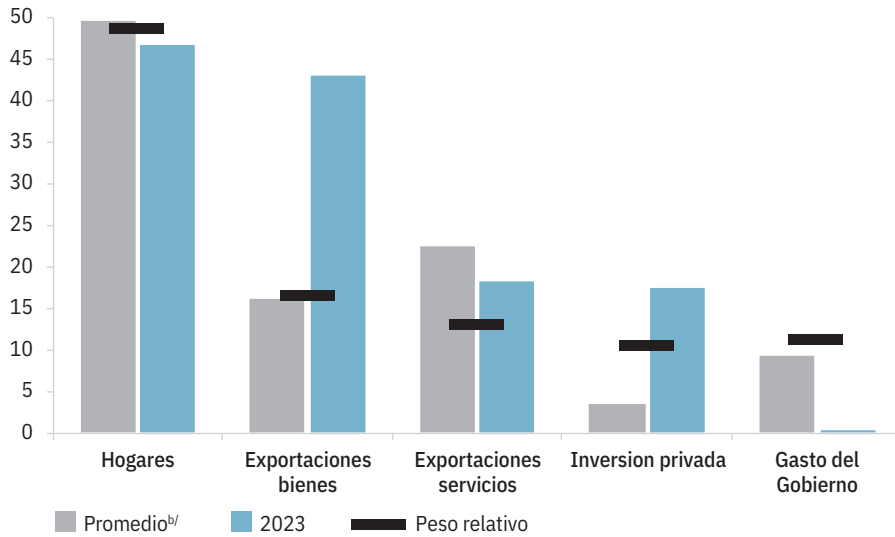
Fuente: Meneses y Córdoba, 2024b, con datos del BCCR.



Gráfico 3.2

**Aporte al crecimiento total de la economía, según principales componentes<sup>a/</sup>**

(porcentajes)



a/ Se excluye la inversión física pública, dado que tiene un bajo peso relativo (2%) y su aporte al crecimiento es nulo.

b/ Corresponde al promedio entre el 2015 y 2019.

Fuente: Meneses y Córdova, 2024b, con datos del BCCR.

activo, representó alrededor del 14% del PIB en 2023 (gráfico 3.3), una proporción mayor que la de diez años atrás debido a su notable dinamismo, que supera ampliamente el promedio nacional. Este régimen goza de una serie de beneficios e incentivos tributarios. Por otro lado, el resto de la producción se clasifica en el grupo denominado régimen definitivo que significa el 86% de la economía y mantiene un impulso moderado. Estas brechas se han mantenido en los últimos años. En el primer semestre del 2023, el régimen especial registró un crecimiento cercano al 16% y, aunque se desaceleró a finales del año, se mantuvo en niveles altos. En contraste, el crecimiento del resto del parque empresarial este indicador se mantuvo alrededor del 4%.

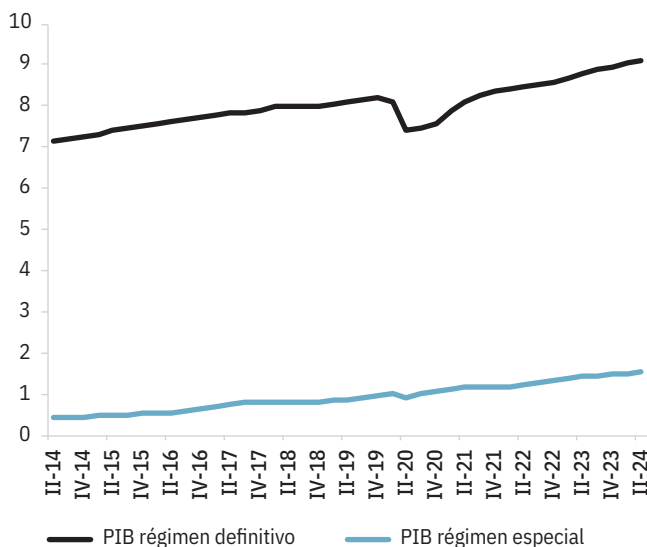
La moderada desaceleración económica registrada a finales del 2023 se prolongó durante el primer semestre del 2024, con un crecimiento de aproximadamente un 4,4%. A pesar de esta disminución, el crecimiento sigue estando por encima del promedio interanual de los primeros trimestres de la década anterior (2010-2019). Esta baja reciente en el crecimiento

Gráfico 3.3

**Evolución del PIB real, por régimen de producción, según valores absolutos y variación interanual**

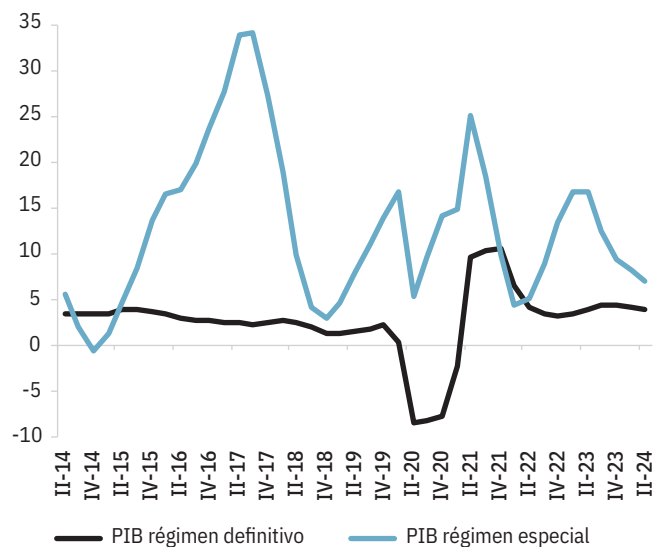
a) Absolutos

(en billones de colones)



b) Tasa de variación interanual

(porcentajes)



Fuente: Meneses y Córdova, 2024b, con datos del BCCR.

se ha observado principalmente en las exportaciones de las zonas francas; sin embargo, aunque sus tasas son menores, siguen siendo elevadas. El Gobierno mantuvo las políticas de restricción fiscal, lo que ha resultado en una disminución del gasto y de la inversión pública. Como consecuencia, la contribución del gobierno al crecimiento ha sido prácticamente nula, según las últimas estimaciones disponibles para 2024.

En términos generales, el dinamismo del país ocurre en un entorno mundial lleno de riesgos derivados de conflictos geopolíticos y amenazas proteccionistas que podrían afectar negativamente los beneficios que el país ha obtenido a través de la reubicación de empresas en Costa Rica, fenómeno conocido como *nearshoring* (recuadro 3.1). Según el último reporte de política monetaria de septiembre del 2024 del Banco Central se estimó que la economía pasará de crecer 5,1% en el 2023 a 4% en el 2024, con expectativas de que este menor dinamismo persista en 2025.

La dualidad del dinamismo económico costarricense según el régimen de producción se refleja claramente en el comportamiento de las exportaciones. En 2023, el 88% del crecimiento de las exportaciones totales de bienes fue impulsado por el dinamismo de las zonas francas. En contraste, las exportaciones bajo el régimen definitivo crecieron a un ritmo mucho menor. Aunque el país ha logrado exportar más de lo que importa en bienes y servicios, esta expansión no se ha traducido en mejoras sustanciales en las oportunidades laborales para la mayor parte de la población.

En los últimos años, el impulso de las zonas francas se ha acompañado de una fuerte entrada de inversión extranjera directa (IED). En el 2023, la IED alcanzó niveles históricos, superando los 4.000 millones de dólares, lo que representa 3,7 veces el saldo de la cuenta corriente, el valor más alto reportado en el siglo XXI. Este flujo de capital también tiene implicaciones sobre los agregados monetarios, ya que el mayor ingreso masivo de dólares puede ejercer presión para una apreciación de la moneda local. Este tema se profundizará más adelante.

### Recuadro 3.1

#### La actividad económica mundial se mantiene resiliente sin amenazas para la inflación

En 2023, la economía global mostró una mejora sin provocar presiones sustanciales sobre la inflación o el desempleo. El FMI estima un crecimiento mundial del 3,3%, impulsado por factores como el gasto público, el consumo de los hogares, una mayor participación laboral en países desarrollados y una disminución de los precios de la energía (FMI, 2024c). Para los próximos años, el FMI proyecta un crecimiento del 2,6% en 2024 y una desaceleración al 1,9% en 2025, a medida que el mercado laboral se estabiliza y el crecimiento económico se modera.

En América Latina y el Caribe, la actividad económica se desaceleró en 1,9 puntos porcentuales en 2023 debido a políticas monetarias contractivas, débil demanda externa y vulnerabilidades estructurales (Naciones Unidas, 2024). Esta tendencia continuó durante los últimos meses del 2024 como resultado de políticas de consolidación fiscal y del aumento de las tasas de interés para controlar la inflación.

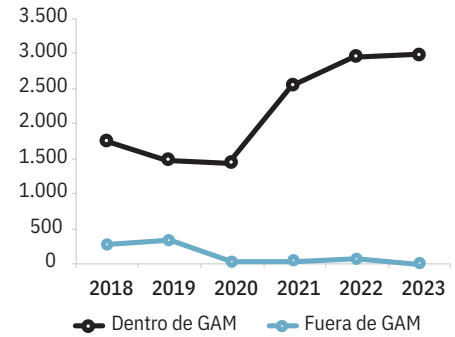
El panorama mundial presenta riesgos equilibrados. Entre los factores que podrían impulsar el crecimiento destacan el desarrollo de la inteligencia artificial y la implementación anticipada de reformas estructurales. No obstante, los riesgos incluyen posibles aumentos en los precios de materias primas debido a conflictos regionales, una inflación persistente y cambios en políticas económicas derivados de procesos electorales, lo que podría aumentar el proteccionismo (FMI, 2024a; EIU, 2024). El Índice de Riesgo de Trump estima que México, Costa Rica y Alemania son los socios comerciales de Estados Unidos más vulnerables ante posibles cambios de las políticas comerciales, de seguridad y migración<sup>6</sup> ante una posible victoria de Donald Trump (EIU, 2024).

Fuente: Meneses y Córdova, 2024b, con datos del FMI, 2024a y 2024c; EIU, 2024 y Naciones Unidas, 2024.

### Gráfico 3.4

#### Inversión Directa de zonas francas, según ubicación territorial<sup>a/</sup>

(millones de dólares)



a/ La inversión fuera de la GAM en el 2023 fue de -5,4 millones de dólares.

Fuente: Meneses y Córdova, 2024b, con datos del BCCR.

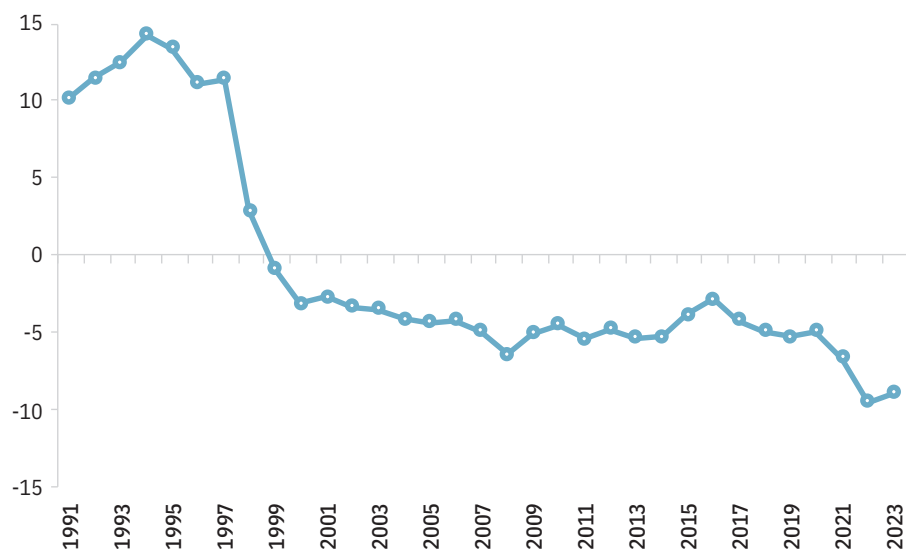
El crecimiento de la IED se ha concentrado casi en su totalidad en inversión de zonas francas en la Gran Área Metropolitana (GAM), las cuales representaron un 94% del promedio de inversión entre 2019 y 2023 (gráfico 3.4). Aunque desde 2018 se han registrado inversiones extranjeras fuera de la GAM, los flujos han mostrado una alta volatilidad e incluso una contracción en el período analizado por este informe. Esta inestabilidad se debe, en gran medida, a decisiones corporativas, tales como pagos a casa matriz, reinversión o inyecciones de capital (BCCR, 2024a).

Los crecientes flujos de la IED hacia las zonas francas han significado un aumento de los recursos que salen del país, principalmente a las respectivas casas matriz. De acuerdo con Meneses y Córdova (2024b), esta sostenida salida de ganancias se evidencia con un aumento en la brecha entre el producto interno bruto (PIB) y lo que se queda en el territorio, que se mide por del ingreso nacional disponible (IND). En 2023 la diferencia entre ambos indicadores representó alrededor de 9% del PIB, similar al del año pasado y el doble que una década atrás (gráfico 3.5). Estos resultados evidencian que la fortaleza que tiene el



Gráfico 3.5

### Brecha entre el ingreso nacional disponible (IND) y el PIB real<sup>a/</sup> (porcentaje del PIB)

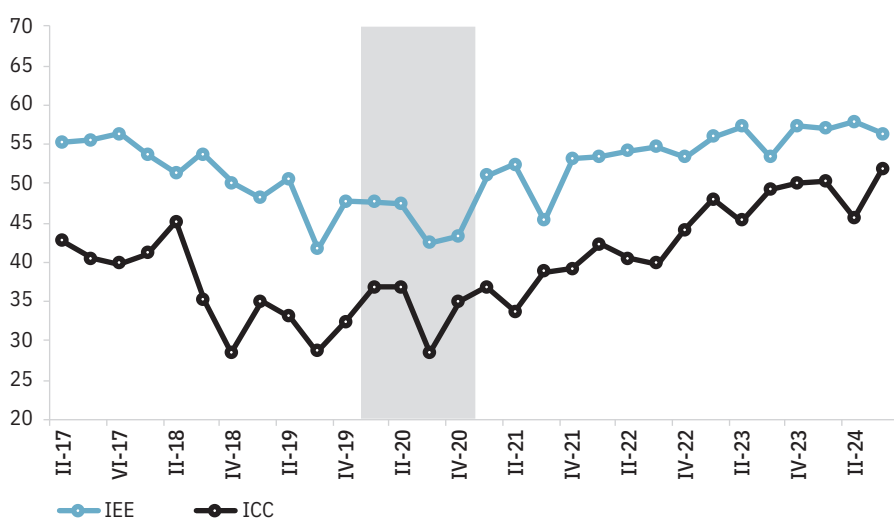


a/ Si el indicador es negativo significa que el PIB es mayor que el IND.

Fuente: Meneses y Córdova, 2024b, con datos del BCCR.

Gráfico 3.6

### Evolución del índice de expectativas empresariales (IEE) y el índice de confianza del consumidor (ICC)<sup>a/</sup>



a/ El IEE corresponde a mediciones trimestrales, mientras que para el ICC considera febrero, mayo, agosto y noviembre de cada año. El área marcada en gris corresponde a las mediciones durante la pandemia en el 2020.

Fuente: Meneses y Córdova, 2024b, con datos del IICE- UCR y la Escuela de Estadística de la UCR.

sector exportador y la IED como fuente de estabilidad externa no es suficiente para impulsar más las oportunidades laborales y el desarrollo humano en el territorio, además de que aumenta la vulnerabilidad a la economía al depender del contexto internacional y de decisiones empresariales de multinacionales.

Finalmente, el dinamismo de la inversión depende no solo de las expectativas empresariales, sino también del consumo de los hogares, que estimula la producción, y que está fuertemente influido por la confianza que tengan las familias en la situación actual y las perspectivas de la economía. Durante la pandemia se registró una importante caída en esa confianza (gráfico 3.6), pero desde entonces se ha observado una tendencia al alza como parte de un proceso de recuperación. Sin embargo, a mediados del 2023 esta tendencia se estancó y en mayo de este año la medición registró cierta involución en la confianza de las familias. Los últimos datos registrados para el 2024 muestran una recuperación. En el caso de los empresarios, la tendencia de las expectativas económicas en los años postpandemia es al alza, pero varía significativamente según sector. En los últimos meses, el mayor desgaste se observa en la industria y agricultura.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

#### SEGUIMIENTO DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO DURANTE EL 2023 Y PRIMEROS MESES DEL 2024

véase Meneses y Córdova, 2024b, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

#### Brecha entre el crecimiento de la producción y el empleo limita generación de oportunidades

Desde hace más de una década, el *Informe Estado de la Nación* ha señalado que la economía costarricense tiene una baja capacidad para generar oportunidades laborales y absorber el crecimiento de la población en edad de trabajar, especialmente para atender las demandas de trabajo de la población poco calificada.

A lo anterior se suma el deterioro en la calidad del empleo, pues cada vez son más personas que no encuentran trabajo o que se mantienen en la inactividad.

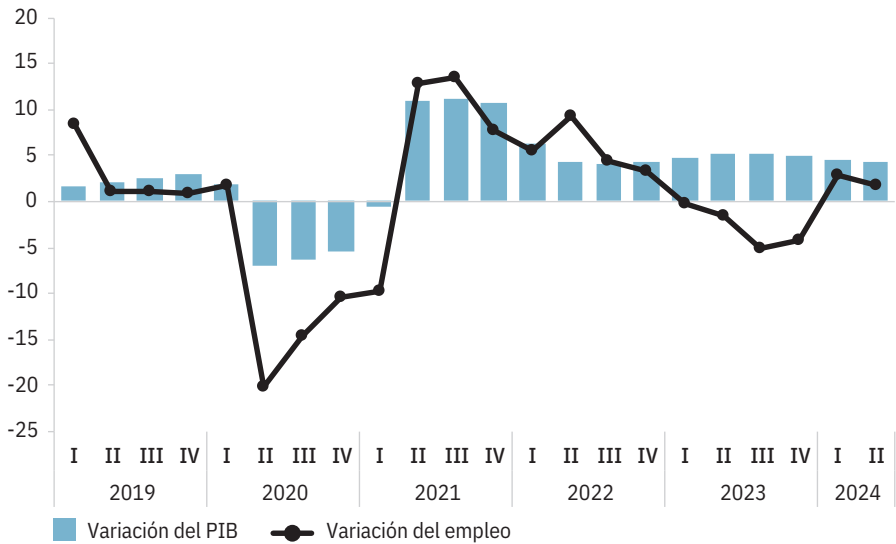
En el 2023, pese al crecimiento económico, nuevamente se registraron pérdidas de empleo (gráfico 3.7). Este deterioro no se refleja en la tasa de desempleo, un indicador que ha disminuido en los últimos años, no debido a la creación de empleo sino porque existe una mayor cantidad de personas en edad laboral que no están participando laboralmente en el mercado (véase Capítulo 2) El resultado es que a finales de 2023 aún no se lograba alcanzar la cantidad de personas ocupadas que se tenía en el 2019, un nivel que se logró en el primer cuatrimestre del 2024. Tomó casi un quinquenio llegar al nivel prepandémico. Nuevas mediciones permitirán saber si esta recuperación continuará. En cualquier caso, cabe anotar que el dinamismo en el empleo sigue siendo inferior al de la producción.

Los ingresos reales de la población han crecido gradualmente en un contexto de baja inflación (ver más adelante), como parte del proceso de recuperación de la crisis de la pandemia. Así, entre el 2019 y 2020, este indicador disminuyó de 475.000 a 435.000 colones, casi un 10%. Para el 2023 se registra una mejora al nivel de 467.000 colones por persona, un hecho positivo, pero que aún no alcanza el nivel prepandemia. La mejora se observa en todas las ramas (gráfico 3.8), especialmente en el agro —la actividad con los salarios más bajos— y los servicios.

El incremento de los ingresos de las personas ocupadas se reporta principalmente en los empleos de menor calidad y en los grupos vulnerables (mujeres y jóvenes). En realidad, más que una mejora histórica, lo observado corresponde, mayormente, a un retorno al nivel prepandemia, especialmente para las personas en ocupaciones de baja calificación, las que están en el sector informal o en empleos independientes. Aunque los ingresos de los puestos con salarios más altos no crecieron, especialmente debido al estancamiento salarial en la mayoría de los empleados públicos, los niveles se mantienen muy por encima del resto de ocupaciones. Dicho tema es analizado

Gráfico 3.7

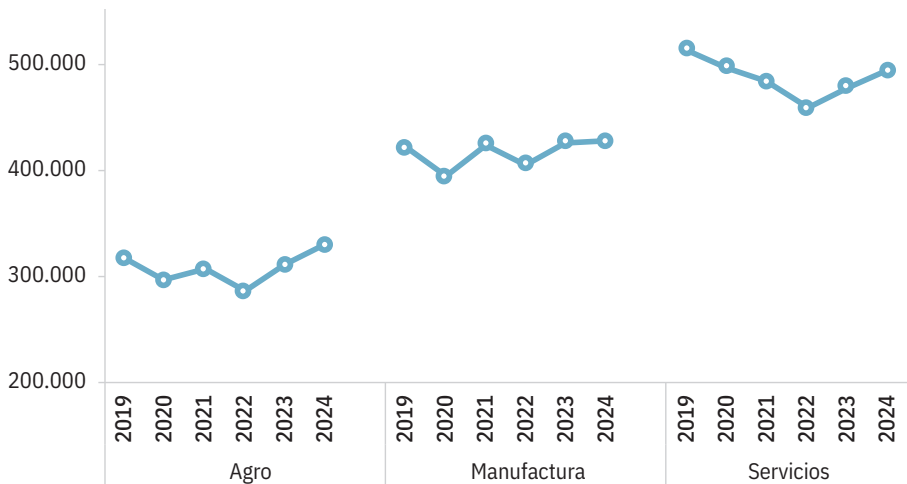
**Variación interanual del PIB y de las nuevas oportunidades de empleo**  
(porcentajes)



Fuente: Meneses y Córdova, 2024b, con datos del BCCR y la Encuesta Continua de Empleo, del INEC.

Gráfico 3.8

**Evolución del ingreso real promedio del año<sup>a/</sup> de las personas ocupadas, según rama de actividad**  
(colones reales, deflactados con el IPC, diciembre 2020=100)



a/ El año 2024 incluye únicamente el valor del primer trimestre.  
Fuente: Meneses et al., 2024, con datos de la Encuesta Continua de Empleo, del INEC.

con detalle en el capítulo de *Equidad e Integración Social*.

El análisis presentado en esta sección evidencia que, a pesar de que la economía creció dinámicamente durante el 2023,

este dinamismo sigue siendo insuficiente para mejorar las condiciones de vida de la población. La desigualdad productiva se refleja como una dificultad estructural para mejorar las oportunidades de

los grupos más vulnerables, los cuales han sido los más afectados durante los episodios de crisis a lo largo del presente siglo. Las perspectivas de una desaceleración económica relativa para 2024 y 2025 probablemente complicarán aún más este panorama.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

### SITUACIÓN DEL MERCADO LABORAL DE COSTA RICA EN 2023 E INICIOS 2024

véase Meneses, et al., 2024, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

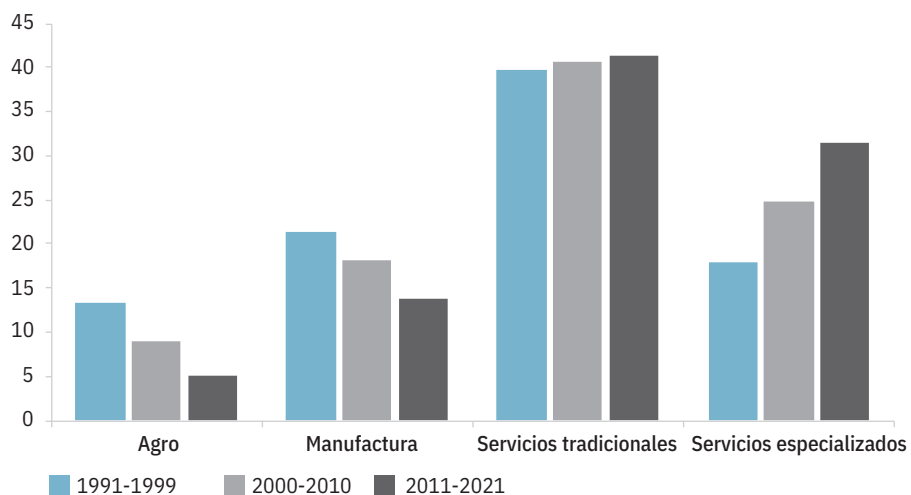
### Cambio en el estilo de desarrollo generó una transformación estructural en la economía, pero con mayores niveles de desigualdad

Hace diez años, el *Vigésimo Informe Estado de la Nación* (PEN, 2014) planteó que, después de la crisis de los años ochenta del siglo pasado, el país implementó políticas de apertura comercial y atracción de inversión extranjera directa con el fin de potenciar el crecimiento económico y la generación de empleo. Para ello, desarrolló una nueva institucionalidad dedicada a desarrollar el sector externo. Se esperaba que el auge económico derivado de la apertura comercial e inversiones se tradujera en más y mejores oportunidades de empleo para la mayoría de la población y no solo para sectores minoritarios. Sin embargo, como lo señaló ese Informe, el país no realizó reformas estructurales en las entidades dedicadas a los sectores tradicionales y al mercado local, ni implementó una política de empleo de forma paralela. El resultado fue un aumento de la inversión y el auge del sector exportador, sin que esto se reflejara en una mejora generalizada de las oportunidades laborales y empresariales para la mayoría de la población.

En esta edición del Informe se comisionó un estudio para analizar con detalle las implicaciones sociales del cambio estructural en la economía. Meneses y Córdova (2024a) analizaron las trans-

Gráfico 3.9

### Estructura productiva por grandes ramas de actividad, según década (porcentaje del PIB)



Fuente: Meneses y Córdova, 2024a, con datos del BCCR.

formaciones productivas y laborales que han caracterizado al país durante las tres últimas décadas y sus efectos sobre la desigualdad de ingresos. El análisis se basa en los datos del PIB a máxima desagregación del BCCR, el cual contiene registros de la evolución de 152 actividades económicas entre 1991 y 2021.

### Reconfiguración en la producción en los últimos treinta años acentuó las brechas entre el empleo y el crecimiento

El cambio en el estilo de desarrollo económico del país a finales del siglo significó una transformación estructural de la economía en décadas siguientes. El país pasó de una producción tradicional a una más concentrada en actividades especializadas. Este tránsito dejó rezagada a una buena parte del aparato productivo. Desde la primera década, el *Decimoquinto Informe Estado de la Nación* (2009) planteó que la “vieja economía”, compuesta por los sectores tradicionales de la agricultura y la industria, estaba siendo menos dinámica que la vinculada al sector externo, aunque concentraba la mayor parte del mercado laboral con puestos de baja remuneración y de

menor calificación educativa. Por otra parte, la “nueva economía”, que incluye las exportaciones agrícolas no tradicionales, nuevos servicios y zonas francas, presentaba desde entonces mayores tasas de crecimiento, pero con baja capacidad de absorber mano de obra. Esta dualidad se afianzó y profundizó en los años siguientes.

El resultado más evidente de la transformación productiva fue la caída en el peso relativo de la agricultura, que pasó de representar un 13% a un 5% del PIB total entre la década de los noventa y el 2011-2021 (gráfico 3.9). La segunda rama con mayor disminución es la manufactura, la cual pasó de 21% a 14% del PIB en el periodo estudiado; sin embargo, como se detallará más adelante, esto obedece principalmente a una reconfiguración interna por la caída de la industria tradicional y el auge de productos con mayor contenido tecnológico.

Los servicios más tradicionales (construcción, electricidad, comercio, comida y alojamiento) se mantienen como un pilar de la economía que representa un 41% en promedio. La estabilidad en la participación de este sector refleja la

importancia que tiene para el funcionamiento del país. En cambio, los servicios más especializados (información y comunicaciones, servicios financieros, inmobiliarios y profesionales) que significaban menos de una quinta parte de la economía en los años noventa, hoy representan casi una tercera parte de la producción. Por ramas de actividad, este tipo de servicios muestran las tasas de crecimiento más altas en los últimos años.

Meneses y Córdova (2024a) señalan que el cambio estructural tuvo fuertes implicaciones sobre la capacidad de la economía para generar nuevas oportunidades laborales. Mientras que en la década de los noventa el crecimiento económico y el empleo crecían a un ritmo similar, cercano al 3%, entre 2011-2021 la producción aumentó un 3,1% y el empleo un 0,4%. Este desfase se registró en todas las grandes ramas de actividad, pero es más pronunciado en el sector agrícola, en el que se observa un deterioro más pronunciado del empleo (gráfico 3.10). En parte, esto podría explicarse por una mejora en la productividad debido a la automatización o digitalización de la producción (Meneses et al., 2022). Vega y Jiménez (2023) afirman que en la agricultura se registró un importante incremento en la productividad entre los periodos 2006-2010 al 2011-2015, mejora que se observó especialmente en

las empresas que venden sus productos al mercado internacional. Esto implica que algunas actividades agrícolas dependan más de la maquinaria y que sean intensivas en capital, lo que reduce la necesidad de mano de obra adicional, incluso cuando la producción aumenta. De esta manera, algunos productos crecen sin que esto se traduzca en una creación significativa de empleo (Haider et al., 2023 y Sié, 2023). En el caso de la manufactura y los servicios, la brecha entre la dinámica de la producción y el empleo no se amplió y se mantuvo similar en la última década.

En términos generales, la débil conexión entre el empleo y la producción refuerza los hallazgos del *Informe Estado de la Nación* (2021) indicados por Meneses et al. (2021) que muestran cómo los bajos multiplicadores de empleo del país limitan la capacidad de generar mayores oportunidades de empleo con el crecimiento económico. Es importante considerar que parte de esta brecha se explica por las mejoras en la productividad total de los factores por mejoras en procesos de automatización; sin embargo, si esto no se acompaña de aumentos en la escala de producción, el resultado es una menor generación en las oportunidades de trabajo.

La menor capacidad de la economía para absorber a las personas dispuestas a trabajar se ha acompañado de un deterioro

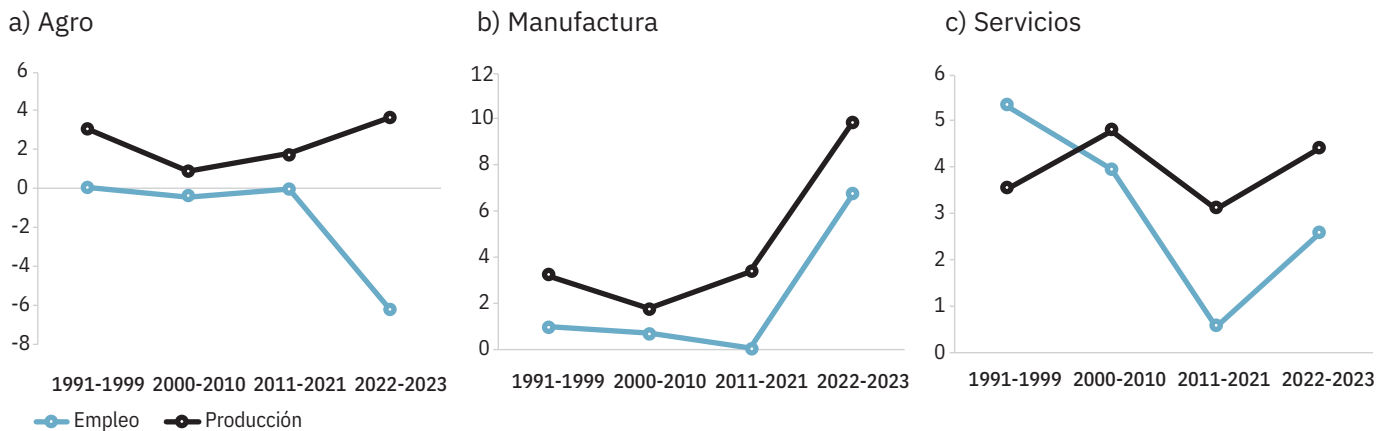
ro en la calidad del empleo, especialmente en periodos de recesión económica. En ediciones anteriores, el *Informe Estado de la Nación* ha planteado que las personas más afectadas en momentos de crisis son aquellas con menor calificación educativa, quienes también son las últimas en ser recontratadas en los años posteriores de recuperación. Las personas más jóvenes, mujeres y con menor nivel educativo son las que históricamente han tenido menores oportunidades en el mercado laboral (ver más detalles en el capítulo 2: Equidad e Integración Social).

### Nuevos productos se posicionan en la manufactura y servicios especializados, mientras que el agro se mantiene rezagado

La transformación productiva de la economía muestra una clara tendencia por grandes ramas. Sin embargo, cuando se efectúa un examen más detallado de las actividades que cada rama comprende, afloran importantes diferencias internas. Algunas actividades han logrado posicionarse como productos nuevos que no eran relevantes en la década de los noventa; otras, han perdido competitividad y dejaron de ser impulsoras de la economía. Con el fin de analizar con detalle la dinámica productiva, Meneses y Córdova (2024a) clasificaron los diez productos principales de cada rama en

Gráfico 3.10

### Variación interanual promedio de la producción y el empleo, por década, según sector productivo (porcentajes)



Fuente: Meneses y Córdova, 2024a, con datos del INEC y el BCCR.

tres grupos según su crecimiento a lo largo del período 1990 a 2021 para rastrear cambios en su importancia relativa. Estos grupos son:

- **Alto crecimiento:** aparecieron en los cinco o seis primeros lugares del ranking en la década de 1990 y hasta en la década 2011-2021
- **Sostenido:** productos que se mantuvieron, pese a oscilaciones, en la lista de los diez principales en las tres décadas analizadas

- **Debilitados:** estaban en la lista de los diez principales en la década de los noventa o 2000-2010, pero dejaron de estarlo en los últimos diez años.

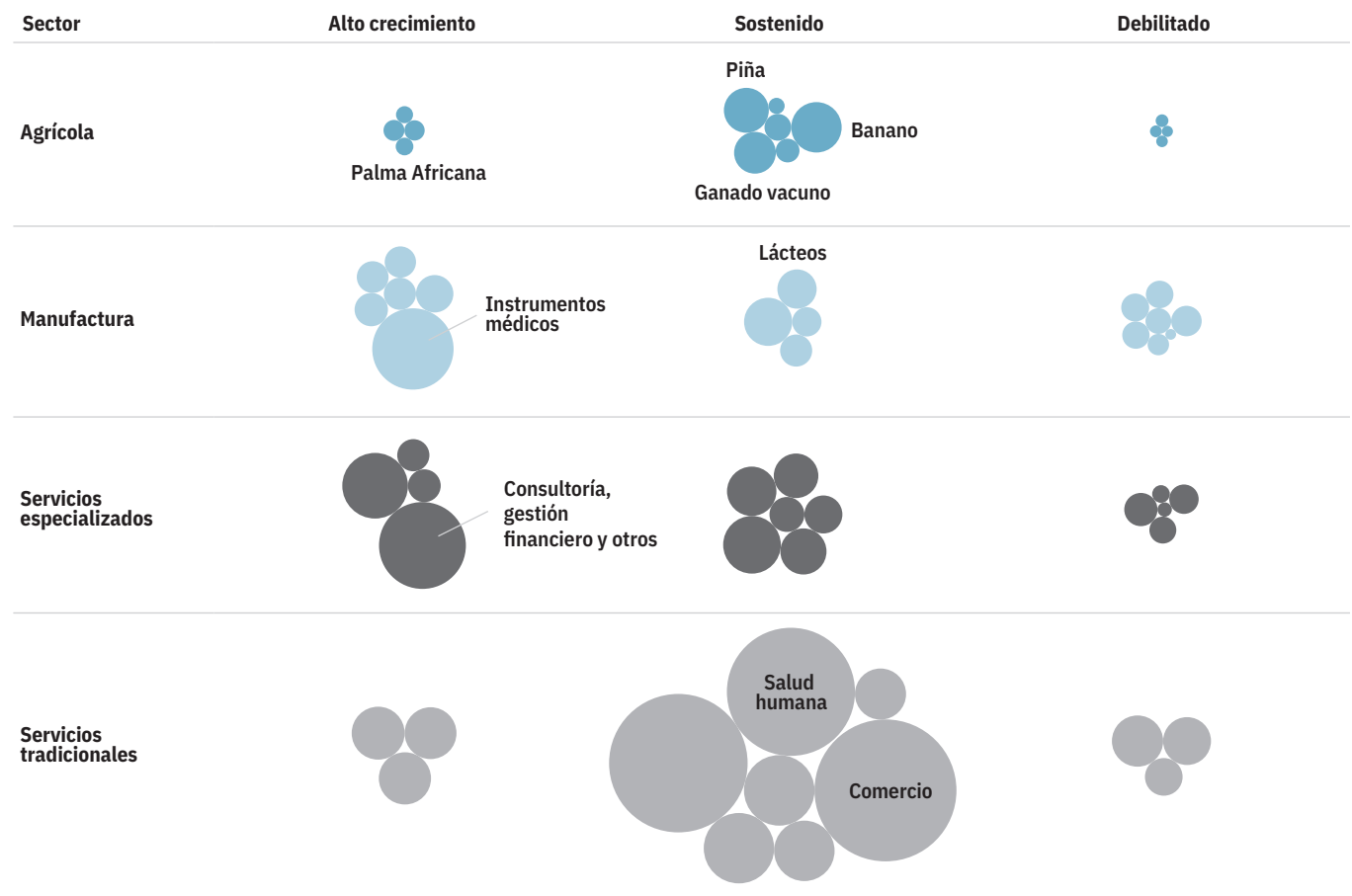
A partir de esta clasificación se pudo identificar dos grandes tendencias en las últimas tres décadas. La primera es que el sector agrícola y los servicios tradicionales concentran la mayor parte de su producción en las mismas actividades durante el período analizado; es decir, su composición es más estable. En el caso del sector agrícola, los principales productos se han mantenido. Tanto en los

noventa como en la actualidad, más del 75% de la producción se explica por los mismos diez bienes y, específicamente, solo por tres de ellos: la piña, el banano y la ganadería explican aproximadamente el 50% del declinante PIB de esta rama de actividad (gráfico 3.11).

Esta concentración se ha mantenido a pesar de la reciente pérdida de competitividad de las exportaciones de frutas en el mercado internacional, según fue reportado en años anteriores por este Informe (PEN, 2022; Meneses et al., 2022). El banano sigue siendo el principal producto del sector, aunque con un

Gráfico 3.11

Participación de las principales actividades según sector y dinamismo. 2021



Fuente: Meneses y Córdova, 2024a, con datos del BCCR.



crecimiento inestable, y la piña aumentó su participación del 11% al 16%, posicionándose como el segundo producto más importante. En cambio, el café pasó de ocupar el segundo lugar en la década de los noventa a ser el quinto entre 2011-2021, por un deterioro sostenido de su dinamismo económico. Estos cambios tienen implicaciones sobre las oportunidades, dado que el café tiene una alta capacidad de encadenar y multiplicar el empleo, mientras que la piña no la tiene.

Los productos agrícolas que más han crecido en las últimas décadas son la cría de pollos, otras frutas, tubérculos y palma africana. El auge de este último obedece a la demanda de aceite en el mercado internacional. Finalmente, entre los que han perdido presencia se encuentran el melón, los follajes y la caña y, en particular, los granos básicos, que son parte fundamental de la dieta de la población (capítulo 4 en esta edición).

Meneses y Córdoba (2024) plantean que en la década de los noventa se dio el último auge del agro en Costa Rica. A partir de esa época, se experimentó una reducción del área dedicada a los principales cultivos, cambios en el uso del suelo, el aumento de los costos de producción y la alta exposición a la variabilidad y el cambio climáticos, factores que contribuyeron a disminuir su importancia dentro de la economía costarricense (PEN, 2023b; véase capítulo 4 en esta edición). Esta evolución tiene implicaciones en materia de seguridad alimentaria, dado que la drástica caída experimentada en la producción de alimentos aumentó fuertemente la dependencia del país de las importaciones para cubrir el consumo interno, principalmente de granos básicos (Chacón y Segura, 2021; véase capítulo 4 en esta edición).

En el caso de los servicios tradicionales, estos mantuvieron una posición estable en los últimos treinta años como el sector con mayor peso dentro del PIB, con una participación alrededor del 40% de la producción. Dentro de estos, el comercio, la enseñanza y la atención de la salud humana son las más representativas, pues representan pocos menos dos tercios (60%) de la producción del sector. Aunque la mayoría de las actividades

que comprende no tienen tasas de crecimiento extraordinarias, constituyen un soporte indispensable para el desarrollo del país, lo cual puede contribuir a explicar esa estabilidad. Cabe agregar que estos servicios se prestan principalmente para el mercado interno desde el régimen definitivo. Las actividades dentro del sector que más crecen están vinculadas a las demandas de instalaciones de zonas francas, tales como construcción especializada y edificios no residenciales.

Meneses y Córdoba (2024a) destacan el cambio interno en los servicios de educación y salud<sup>7</sup>. En ambas, el sector público ha disminuido su participación en estos servicios, al pasar de alrededor de 78%, cada una, a 68% y 71%, respectivamente, en 2011 y 2021 (gráfico 3.12). Esta baja responde al mayor crecimiento de la participación de empresas privadas en relación con la registrada por las empresas e instituciones públicas que los proveen. Por ejemplo, la tasa promedio anual de la enseñanza de mercado fue del 14,5% en los noventa, frente al 2,4% de su similar de "no mercado" (públicas). Es importante considerar que se requieren más estudios a profundidad para analizar este tema, ya que el aumento en el valor de la producción del sector privado puede corres-

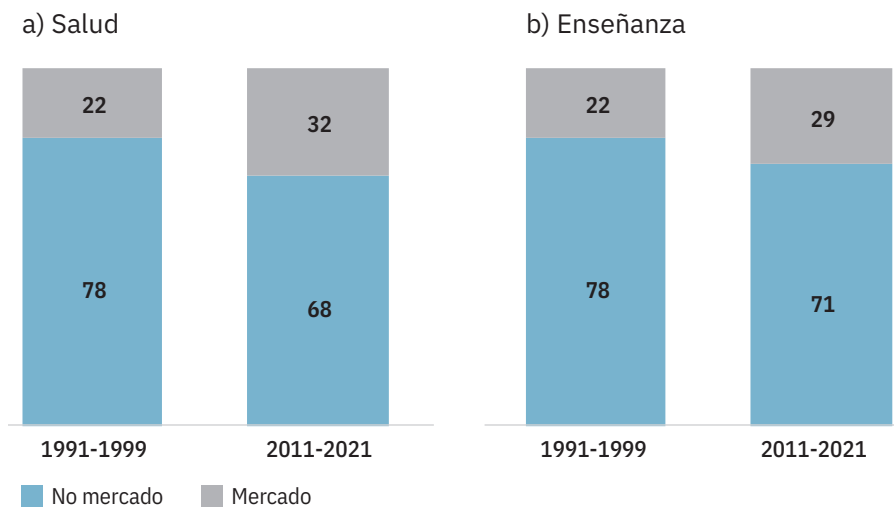
ponder a diferentes factores, como el incremento en la demanda, decisiones de política pública para restringir servicios o el precio que se cobra por la prestación del servicio, entre otras posibles explicaciones.

La segunda tendencia, contrastante con la anterior, es que en la manufactura y, en particular, en los servicios especializados, se experimentó un auge de productos con alto crecimiento que han ganado participación y que en la década de los noventa no eran relevantes. Estos resultados coinciden con lo expuesto en la sección anterior, ya que el dinamismo económico más alto se registra principalmente de este último sector.

En el caso de la manufactura, se observa una importante transformación interna en los últimos treinta años. Se migró de una producción tradicional hacia una de mayor contenido tecnológico, insertada en importantes cadenas de valor, con una fuerte participación de empresas en el régimen especial (zonas francas y perfeccionamiento activo). Esta rama tiene la mayor cantidad de productos con crecimiento alto, tales como los instrumentos y suministros médicos, la elaboración de comidas, platos preparados, cemento, procesamiento y conservación de frutas y panadería.

Gráfico 3.12

### Evolución de la participación en la producción de los servicios de salud y enseñanza, por década, según tipo (porcentajes)



Fuente: Meneses y Córdoba, 2024a, con datos del BCCR.

Existen otros bienes industriales que han logrado mantener una importancia relativa tales como la elaboración de carne y embutidos, productos lácteos, equipo eléctrico y plásticos. En su mayoría (80%) se fabrican dentro del régimen definitivo. Esto parece corresponder, en parte, a una transformación del sector primario tradicional en el sentido de desarrollar una agroindustria asociada con el fin de incorporar mayor valor agregado. En términos generales, la industria muestra una transformación hacia bienes de mayor contenido tecnológico, impulsados y bien posicionados, con una activa participación de las zonas francas, aunque con bajas capacidades de encadenar y multiplicar empleo (Meneses et al., 2021).

El estilo de desarrollo que implementó en el país desde los años noventa (PEN, 2014), sin embargo, no solo fomentó a la manufactura tecnológica, sino que también impulsó nuevos servicios, especialmente desde zonas francas. Ello dio como resultado una transformación interna de este sector. A finales de los noventa empezaron a crecer con fuerte dinamismo servicios como, por una parte, la consultoría en gestión financiera, recursos humanos y mercadeo y, por otra, las actividades administrativas y de apoyo de oficinas, que representan un 30% y 13% del sector de nuevos servicios. Esta transformación ha implicado que actividades como contabilidad, alquiler de vehículos y agencias de viajes hayan perdido importancia. En el caso de la última actividad, las ventas digitales han reducido la demanda de operadores turísticos.

En síntesis, la apuesta de crecimiento económico implementada después de la crisis de los años ochenta logró transformar la estructura productiva costarricense. La manufactura y los servicios más especializados fueron los sectores con mayor dinamismo desde entonces. Se alojaron dentro del régimen de zonas francas y perfeccionamiento activo y experimentaron importantes incrementos en la productividad, asociados a inversiones intensivas en capital y al empleo selectivo del personal con más calificación. Con la perspectiva que da una mirada de treinta

años, es posible concluir que el país no implementó estrategias para mejorar el dinamismo y la diversificación de las actividades económicas más tradicionales como la agricultura, que había sido una importante y tradicional empleadora de la población menos calificada. Este cambio estructural en el aparato productivo tuvo fuertes implicaciones sobre el empleo, pues contribuye a explicar tanto el bajo dinamismo endémico del mercado laboral como, en particular, las pocas oportunidades de empleo con las que sistemáticamente cuenta la población de baja calificación.

### Asimetría en las oportunidades laborales y empresariales aumentó niveles de desigualdad

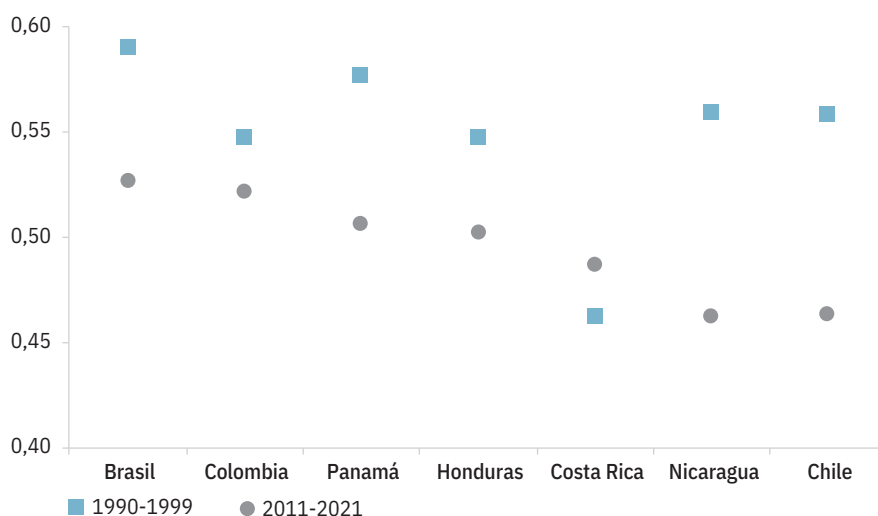
La transformación económica del país en las últimas décadas se implementó sin una política de empleo que lograra conectar el mercado laboral con el dinamismo productivo. Esta desconexión ha sido un factor estructural que contribuyó al aumento tendencial en la desigualdad de ingresos, un asunto tratado reiteradamente en distintas ediciones de este Informe.

En los últimos años, esta desigualdad se ha mantenido en niveles altos, pues el fuerte impulso de las actividades más dinámicas en el régimen especial y el estancamiento de las más tradicionales provocó que las oportunidades laborales no fueran inclusivas ni estuvieran al alcance de la mayor parte de la población. Los grupos más vulnerables, que son los que tienen mayores dificultades para conseguir trabajo, tienen una mayor participación en actividades de baja remuneración y en la informalidad.

Para aproximar los niveles de desigualdad, se utiliza el coeficiente de Gini. Este indicador estima la dispersión de los ingresos, donde 0 se interpreta como la situación de perfecta igualdad y 1 la mayor concentración de los recursos. A partir de esta medición, se identifica que Costa Rica es el único país de América Latina<sup>8</sup> (entre los 16 países analizados) que presenta mayores brechas de ingreso entre la década actual y la de los años noventa. En esta materia, el país pasó de ocupar la posición catorce en los noventa a la posición cinco en la década 2011-2021 (gráfico 3.13). Sumado a lo ante-

Gráfico 3.13

### Países con mayor coeficiente de Gini<sup>a/</sup> en América Latina, según década



a/ Este indicador estima la dispersión de los ingresos, donde 0 se interpreta como la situación de perfecta igualdad y 1 la mayor concentración de los recursos.

Fuente: Meneses y Córdova, 2024a, con datos del Banco Mundial.

rior, el *Informe Estado de la Nación 2023* mostró que el 54% de las remuneraciones se concentran en el quintil de hogares de mayor ingreso. Esta disparidad es aún mayor en las rentas de capital, de las cuales un 84% son absorbidas por las familias de mayores recursos.

Con el fin de estudiar el tema de la disparidad de los ingresos, esta edición del Informe realizó una actualización del estudio efectuado por Meneses et al. (2018), en el que se realiza una descomposición del coeficiente de Gini por rama de actividad para identificar cuánto de la desigualdad del ingreso de los ocupados se explica por la estructura productiva. El análisis muestra que más de la mitad se explica por las diferencias salariales existentes dentro y entre ramas de actividad, lo que refuerza el hallazgo de que no existen mejoras en la capacidad de la estructura productiva para reducir la desigualdad de los ingresos (Meneses y Córdova, 2024a). De hecho, los indicios apuntan hacia el aumento de esta disparidad. En la década de los noventa, el 47% de las diferencias en los ingresos se explicaba por las brechas salariales existentes en las ramas de actividad; a partir de 2011, esta proporción aumentó al 56% (el resto de la desigualdad de ingresos se debe a factores individuales) (gráfico 3.14).

Los servicios constituyen la rama de actividad con los niveles de desigualdad más altos, aunque con marcadas diferencias entre cada uno de sus subsectores. Las mayores brechas se observan en las actividades empresariales especializadas, profesionales, inmobiliarias y en el comercio. En cambio, las diferencias internas más bajas se registran en la enseñanza, las financieras y la administración pública (gráfico 3.15). Es importante destacar que no necesariamente el alto nivel de desigualdad en cada rama se acompaña de altos ingresos promedio. En sentido contrario, puede observarse que las tres actividades con menor inequidad tienen el mayor nivel de ingreso para las personas trabajadoras.

La estrategia que implementó el país hace treinta años, orientada hacia una mayor apertura comercial y la atracción de inversión extranjera directa, ha estado acompañada de un aumento en la

desigualdad entre sectores productivos y en los ingresos de las personas ocupadas. Este resultado era previsible, ya que desde el inicio no se desarrollaron programas que abordaran simultáneamente la mejora de la productividad y el crecimiento de los sectores más tradicionales, que son los principales empleadores de la población

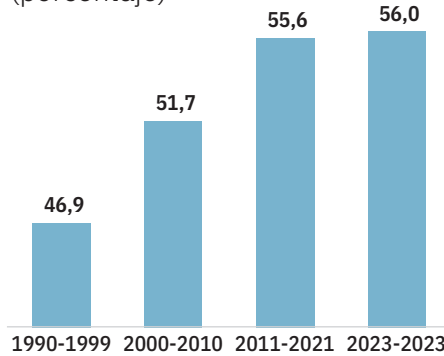
de baja calificación. Además, tampoco se implementaron políticas de empleo alineadas con una transformación en la oferta de servicios del sector educativo que permitieran mejorar las oportunidades y la calificación de los grupos más vulnerables.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

**ANÁLISIS ESTRUCTURAL DE LA EVOLUCIÓN DE LA ECONOMÍA COSTARRICENSE EN LAS ÚLTIMAS TRES DÉCADAS**  
véase Meneses y Córdova, 2024a, [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

Gráfico 3.14

**Aporte de la estructura productiva en la desigualdad<sup>a/</sup>, según periodos (porcentaje)**



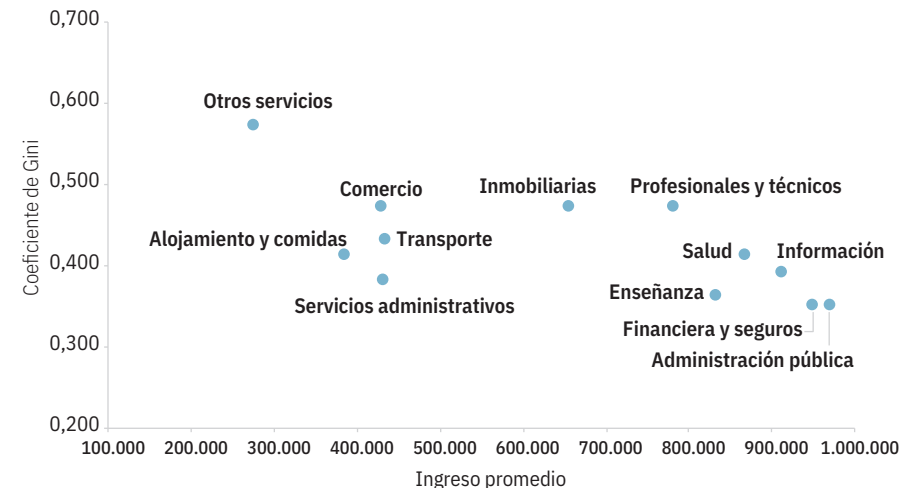
a/ Medida por el coeficiente de Gini a partir de los ingresos de la ocupación principal. Fuente: Meneses y Córdova, 2024a, con datos del INEC.

**Débil respuesta de la política pública para impulsar el desarrollo productivo del país**

Atender las brechas en las oportunidades laborales y empresariales y fortalecer de manera sostenida la producción requiere de una respuesta articulada de la institucionalidad pública con competencias en materia de políticas de desarrollo productivo. El *Informe Estado de la Nación 2023* mostró que las empresas en el país tienen dificultades para

Gráfico 3.15

**Coefficiente de Gini e ingreso promedio de las personas ocupadas del sector servicios, según actividad**



Fuente: Meneses y Córdova, 2024a, con datos del INEC.

crecer y sobrevivir a lo largo del tiempo, especialmente los negocios pequeños de capital nacional dedicados al mercado local (Jiménez Fontana et al., 2023). La intervención no puede estar concentrada en un solo bien o servicio, dado que en la actualidad no existe un sector que combine una serie de características ideales como un crecimiento robusto y sostenido, un alto peso relativo en la estructura productiva, alta capacidad de generar encadenamientos productivos, alta multiplicación del empleo y que tenga importante incidencia fuera de la región Central (Meneses y Córdova, 2017; Durán et al., 2021, Jiménez Fontana y Segura, 2019). En ausencia de sectores con un perfil ideal, la economía requiere un esfuerzo coordinado entre las políticas educativas, de empleo y productivas, especialmente con enfoque en los sectores y grupos más vulnerables.

Esta sección analiza de forma detallada las políticas públicas para el desarrollo productivo. Se alimenta de dos estudios especiales elaborados para este Informe. El primero examina la inversión en infraestructura física pública realizada en los últimos años, ya que esta es un motor para el crecimiento y la competitividad. El segundo estudio aborda la oferta institucional pública de programas del MEIC, Comex y Procomer enfocados en fomentar la economía.

### Insuficiente inversión en infraestructura pública con bajo potencial para impulsar la economía

La inversión en infraestructura pública es un motor clave de crecimiento y una herramienta de estímulo de la política fiscal (Aschauer, 1989; Farhadi, 2015; Esfahani y Ramírez, 2003; Calderón y Servén, 2003 y 2010; Xin et al., 2022). Un mayor acervo de infraestructura dinamiza la economía al fomentar la competitividad y la productividad (Sánchez y Wilmsmeier, 2002). En Costa Rica, después de la crisis económica del año 2009, se observó un rápido deterioro de las finanzas con un rápido aumento de la deuda pública y el déficit fiscal, lo que generó un fuerte estrujamiento de la inversión física pública.

El *Informe Estado de la Nación 2022* analizó con detalle este tema. Identificó que la reducción en este tipo de gasto fue acompañada de un mayor endeudamiento como fuente de financiamiento, así como una concentración de la inversión en el sector transporte. Para este Informe, se presenta una actualización de este estudio a partir del trabajo de Madrigal y Vargas Montoya (2024). Las principales fuentes de información del análisis son la Contraloría General de la República (CGR), el Banco de Proyectos del Ministerio de Planificación y Política Económica (Mideplan), el Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos (CFIA) y el Banco Central de Costa Rica (BCCR) (ver más detalles metodológicos en Madrigal y Vargas Montoya, 2024).

### País reduce gasto público en capital, pero aumenta la importancia del financiamiento con endeudamiento

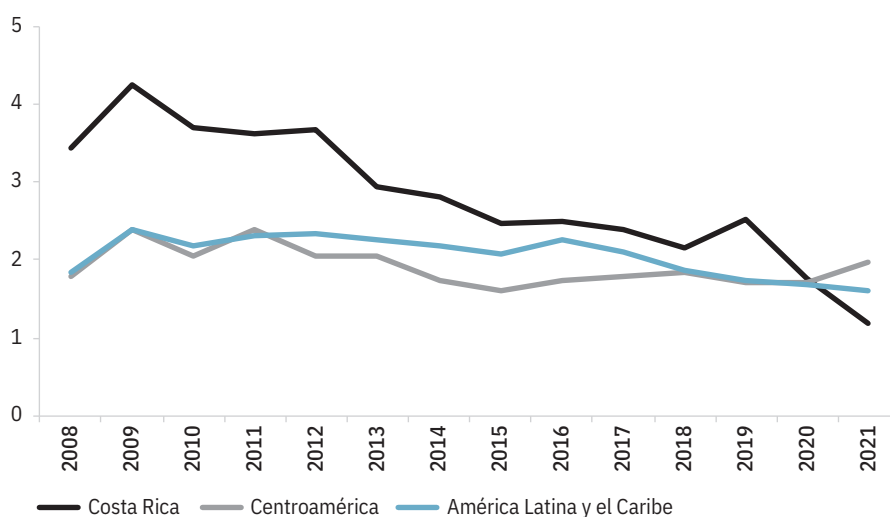
La inversión en infraestructura pública de Costa Rica ha sido el factor de ajuste, en los últimos quince años, para contener el aumento del déficit fiscal y la deuda. En el 2023, esta inversión representó un 1,3% del PIB, muy por debajo de los

niveles observados antes del 2018. Debe recordarse que entre el 2008 y 2020, la inversión en infraestructura como porcentaje del PIB fue de 2,8% en promedio, y desde entonces ha mantenido una tendencia a la baja (gráfico 3.16). Esta reducción no implica una caída en términos nominales del indicador, sino que el crecimiento de dicho gasto ha sido más lento que el de la economía en su conjunto. Este comportamiento contrasta con la respuesta de otros países latinoamericanos, que realizaron importantes inversiones como estímulo fiscal tras la crisis de 2020, manteniendo una reducción menos pronunciada posteriormente.

El país no solo ha reducido la inversión en infraestructura, sino que también ha modificado la forma de financiarla. Desde 2018 se ha registrado una disminución en el uso de recursos propios acompañada de un notable incremento en el uso de la deuda (gráfico 3.17). En el 2023, la proporción de los proyectos financiados con presupuesto nacional fue de 38%, comparado con 52% en el 2014. Durante este mismo periodo, el crédito externo aumentó del 28% a 60%. Si se considera el endeudamiento total, se observa que representó más de la mitad

Gráfico 3.16

**Inversión promedio en infraestructura económica, según región<sup>a/</sup>**  
(porcentaje del PIB)



a/ Los datos comparativos están disponibles hasta el año 2021.

Fuente: Vargas Montoya y Madrigal, 2024, con datos de de la Plataforma de Datos de Inversión en Infraestructura Económica en América Latina y el Caribe, de CAF, BID y Cepal.



de la inversión pública registrada en el Banco de Proyectos de Mideplan en el último año. Aunque en 2023 se evidenció una disminución en el uso de préstamos externos, será necesario esperar futuros reportes para determinar si esta tendencia a la baja se consolida.

El predominio del financiamiento externo en la inversión en infraestructura pública puede ser comprensible en un país pequeño como Costa Rica, que enfrenta una compleja situación fiscal. Sin embargo, el aumento de esta modalidad de financiamiento, combinado con una caída de la inversión, sugiere que, en este ámbito, el país es ahora más dependiente del ahorro externo que en el pasado, incluso cuando asigna menos recursos. Además, la disminución de los recursos propios como fuente de financiamiento refleja una caída en la prioridad fiscal de la infraestructura. Actualmente, el Estado costarricense invierte con recursos propios un nivel que es aproximadamente un 33% inferior al registrado hace una década, a pesar de que la economía ha crecido una quinta parte en ese periodo.

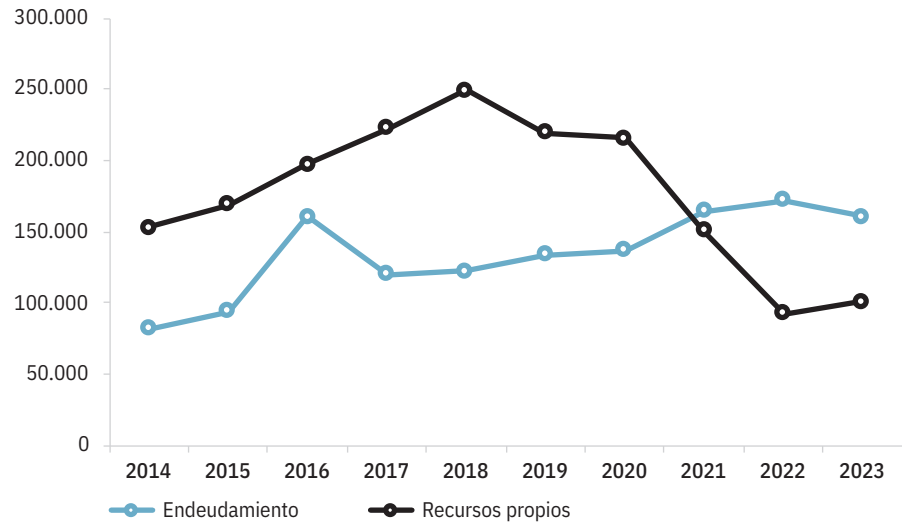
A marzo del 2024, la cartera de crédito destinada a inversión en infraestructura ascendió a los 4.493 millones de dólares, distribuidos en 23 créditos. Los principales acreedores son el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que representan un 45% y 30% del total, respectivamente. Las instituciones públicas con mayor participación son el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT) con 944 millones de dólares, la Comisión Nacional de Emergencias (CNE) con 700 millones de dólares, la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) con 690 millones de dólares, y el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA) con 568 millones de dólares (Ministerio de Hacienda, 2024).

El aumento del financiamiento con deuda incrementa las presiones sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas. Por ello, resulta esencial que el país planifique las presiones que este tipo de estrategias pueden significar en el mediano

Gráfico 3.17

### Gasto en infraestructura del sector público, según principal fuente de financiamiento<sup>a/</sup>

(millones de colones del 2017)



a/Los datos comparativos están disponibles hasta el 2021.

Fuente: Madrigal y Vargas Montoya, 2024, con datos de la Plataforma de Datos de Inversión en Infraestructura Económica en América Latina y el Caribe, de CAF, BID y Cepal.

plazo sobre el fisco, así como valorar mediante estudios técnicos que demuestren el beneficio social y el costo de los proyectos (Madrigal y Vargas Montoya, 2024).

### Recortes en el mantenimiento ponen en riesgo obra pública

De acuerdo con los datos de la Contraloría General de la República (CGR), entre el 2020 y 2023, el gasto real en construcciones, adiciones y mejoras<sup>9</sup> se redujo un 31% y, en mantenimiento y reparación<sup>10</sup>, un 45%. La desatención de este último rubro podría tener graves consecuencias para la seguridad y la vida útil de los proyectos de inversión, y derivar en mayores costos futuros para la rehabilitación de la infraestructura deteriorada.

Un aspecto notable es el aumento en la participación de las municipalidades en la ejecución de infraestructura. El gasto real en nuevas construcciones por parte de los gobiernos locales se incrementó en cerca de 37.000 millones de colones<sup>11</sup> entre el 2021 y el 2023 (gráfico 3.18). De acuerdo con Vargas Montoya y Madrigal

(2024), este incremento podría estar asociado con la excepción de las municipalidades de la aplicación de la regla fiscal<sup>12</sup>. Por otro lado, el gasto de las instituciones descentralizadas por concepto de mantenimiento también ha experimentado una recuperación desde el 2022, principalmente en carreteras.

Vargas y Madrigal (2022) agrupan los datos del gasto real en inversión en infraestructura física, tomando el 2017 como año base, en cinco sectores: social, transportes, servicios públicos y otros. El análisis muestra que, desde el 2020, hay una caída en todas las áreas, con excepción de la social (gráfico 3.19). En este último rubro, el nivel de gasto se mantuvo relativamente estable en alrededor de los 113.000 millones de colones anuales lo cual sigue siendo insuficiente para atender el rezago del país en esta materia (Esquivel y Loaiza, 2016).

En cuanto a los servicios públicos, después de considerar el valor atípico del fideicomiso de la Planta Hidroeléctrica Reventazón en el 2014, se registra una reducción gradual de la inversión de 73.000 a 36.000 millones colones



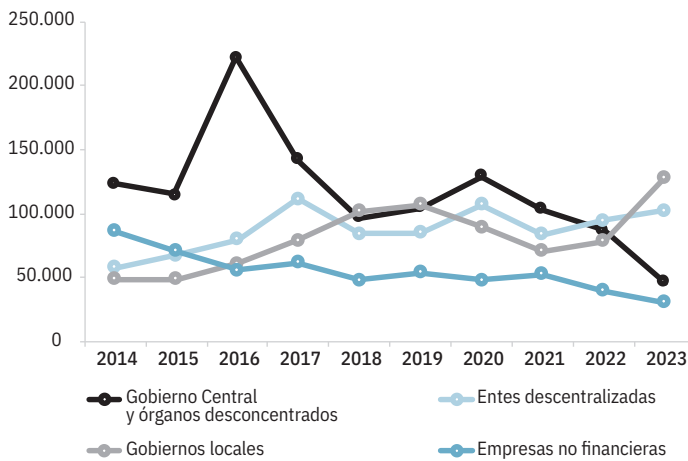
Gráfico 3.18

**Composición del gasto real en infraestructura pública, según tipo de institución ejecutora.**

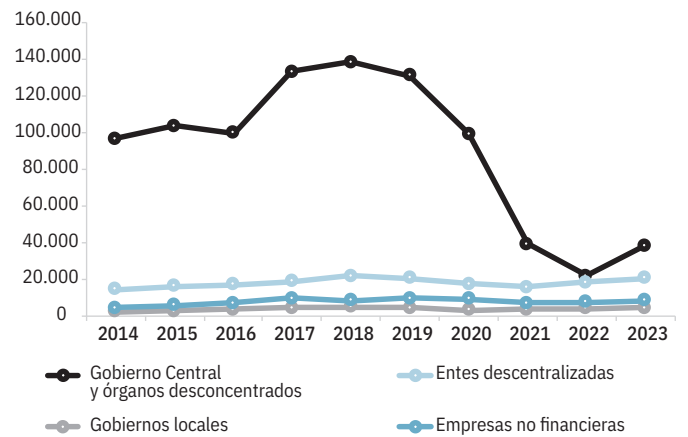
2014-2023<sup>a/</sup>

(millones de colones del 2017)

a) Construcciones, adiciones y mejoras



b) Mantenimiento y reparación de infraestructura



a/ Se agrupa el Gobierno Central y los órganos desconcentrados, ya que a partir del 2021 se consolidan sus presupuestos.

Fuente: Vargas Montoya y Madrigal, 2024, con datos de la CGR.

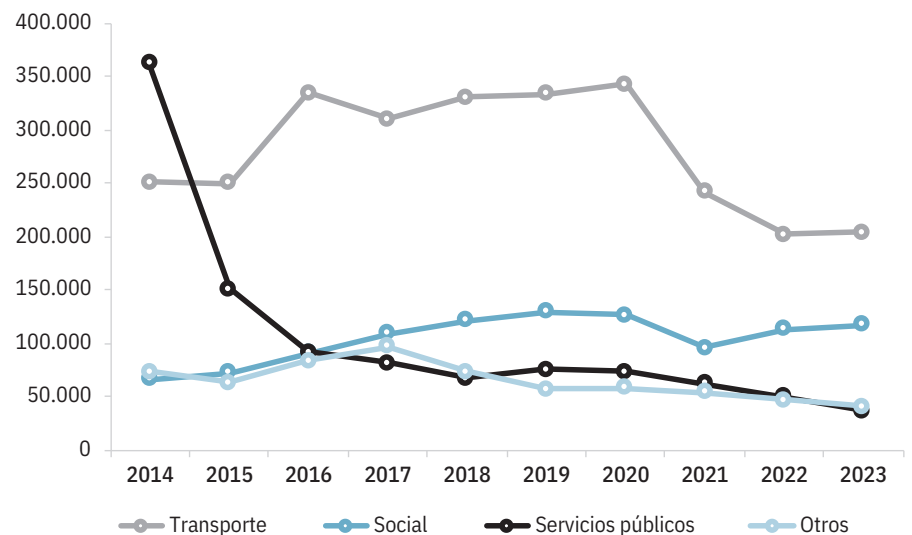
constantes entre el 2020 y 2023, lo que representa una reducción real del 50%. De forma similar, el sector transportes experimentó una disminución real del 39% en las nuevas construcciones durante el mismo período, una caída que se reflejó con mayor severidad en los gastos de mantenimiento vial. Las caídas de este último rubro se asocian con el caso conocido como “Cochinilla” que reveló hechos de supuesta corrupción en la adjudicación de las licitaciones de obras públicas y provocó la no ampliación de los contratos de mantenimiento vial vigentes<sup>13</sup>.

Madrigal y Vargas Montoya (2024) analizaron la asociación entre el PIB territorial y la construcción por tipo de infraestructura con el fin de explorar el vínculo entre esta y el dinamismo productivo. La correlación entre la inversión pública anual y la producción cantonal es positiva pero baja, con un valor de 0,33. De manera similar, las construcciones sociales, de servicios públicos y transportes, presentan correlaciones con valores que oscilan entre 0,06 y 0,16. La categoría

Gráfico 3.19

**Gasto en infraestructura física, según sector de la institución ejecutora**

(millones de colones del 2017)



Fuente: Vargas Montoya y Madrigal, 2024, con datos de la CGR.

“otros”, que incluye la construcción de edificios, locales y oficinas, muestra una relación más fuerte con el PIB cantonal (0,71), y generalmente es realizada por las economías cantonales más grandes. Como señalan Banerjee et al. (2020), se espera que la correlación entre el acervo de infraestructura pública y el crecimiento económico sea menor a nivel territorial que nacional, ya que las inversiones se tienden a concentrar en los lugares con mayor desarrollo relativo<sup>14</sup>.

El gasto público en capital puede funcionar como un instrumento de política fiscal para estimular la economía. Sin embargo, el país ha recortado sistemáticamente el aporte a este sector, lo que no solo ha reducido las construcciones estratégicas, sino que también ha implicado el deterioro en el mantenimiento de la obra que ya existe. Probablemente, además, ha debilitado su vínculo con el dinamismo productivo local.

En el caso de la inversión privada, hay una correlación fuerte y positiva con el PIB cantonal de 0,73. Este hallazgo evidencia la importancia de este tipo de inversión como motor del crecimiento económico, mostrando un mayor vínculo con la producción que la infraestructura pública en los territorios<sup>15</sup>.

#### PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

#### EVOLUCIÓN DE LA INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURA PÚBLICA EN COSTA RICA ENTRE EL 2014 Y EL 2023

véase Madrigal y Vargas Montoya, 2024, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

#### Oferta institucional dedicada al desarrollo productivo con limitaciones para lograr mejoras en sectores con mayores necesidades

El *Informe Estado de la Nación* ha subrayado la necesidad de que el país implemente políticas enfocadas en reducir las brechas en el desempeño dentro del parque empresarial, especialmente

entre el sector exportador y los negocios dedicados al mercado local. Monge González y Rivera (2022) consideran que en el país no existe una institucionalidad apropiada para mejorar el clima de negocios y promover efectivamente el desarrollo de proveedores locales de capital nacional. Cepal (2024) señala que la ampliación de la desigualdad de riqueza e ingreso, las dificultades para lograr un crecimiento sostenido y las debilidades en la institucionalidad limitan el desarrollo de los países de la región latinoamericana (recuadro 3.2). Las personas jóvenes y con baja educación, mujeres y quienes viven fuera del Gran Área Metropolitana se ven más afectados y afectadas por las carencias del mercado laboral. Además, el país carece de polí-

ticas de empleo específicas para abordar estas disparidades (PEN, 2022).

Desde hace varios años, el Programa Estado de la Nación (PEN) ha mantenido una línea de investigación sobre la institucionalidad que atiende el desarrollo productivo. Alpízar et al. (2008) analizaron la oferta institucional vigente del estado costarricense en los sectores social y productivo durante la administración Arias Sánchez (2006-2010) identificó un total de 373 tipos de oferta del sector productivo con importantes asimetrías según entidad. En esta misma línea, Alonso (2016) destacó que la falta de políticas integradas y la colaboración entre actores ha limitado la competitividad y la innovación en Costa Rica, dificultando la absorción de tecnología

#### Recuadro 3.2

#### Transformación de las políticas de desarrollo productivo en América Latina y el Caribe

La Comisión Económica para América Latina plantea que la mayor parte de países de la región enfrentan tres trampas de desarrollo: dificultades para crecer, alta desigualdad y bajas capacidades institucionales y de gobernanza. Cepal (2024) evidencia una nueva “década perdida” por el problema estructural de bajo crecimiento. Existe una brecha en inversión y productividad estancada, que incluso ha decrecido, traduciéndose en menor generación de empleo de calidad y mercados laborales dinámicos.

El estancamiento en la productividad amplía la brecha respecto a los países más avanzados. Esto se ve limitado por la escasa inversión en talento humano, baja calidad del sistema educativo, poca formación de capital fijo y entornos sociales, políticos y económicos que no contribuyen a la actividad empresarial.

De acuerdo con la Cepal (2024), América Latina requiere mejorar y escalar las políticas de desarrollo productivo. Una nueva visión requiere de políticas que aboguen por la definición de prioridades productivas a partir de sectores impulsores, alianzas con diferentes sectores, mayor inversión en

ciencia, tecnología e innovación, mejoras en la gobernanza y mayor posicionamiento de la producción en mercados internacionales. Los mecanismos de gobernanza deben buscar evitar duplicidades y mejorar la efectividad de acciones, al igual que políticas de descentralización.

El papel de los gobiernos subnacionales es esencial, ya que sus estrategias suelen ser más precisas y adaptadas a los requerimientos locales, además de que permiten la participación y contribución de distintos actores de los sectores. Algunos de los instrumentos que pueden utilizar para la implementación de políticas son programas de fomento productivo, de innovación, capacitación laboral, las iniciativas clúster, de desarrollo turístico y apoyo a la investigación científica y tecnológica. Finalmente, los espacios de diálogo regional sirven para el intercambio de mejores prácticas en el diseño e implementación de iniciativas. Además, estos son vitales los esfuerzos de mediano y largo plazo para garantizar la continuidad de las políticas a lo largo del tiempo.

Fuente: Cepal. 2024.

transferida por empresas extranjeras y la creación de capacidades endógenas para desarrollar procesos innovadores a largo plazo.

El *Informe Estado de la Nación 2022* planteó que existen 37 entidades dedicadas al desarrollo productivo en Costa Rica, con distintos niveles de gobernanza. Sin embargo, al realizar un análisis más detallado de dicha institucionalidad para identificar los servicios que ofrece, el principal hallazgo es que no existe un registro público que sistematice y detalle toda la oferta de servicios existentes. Ante esa carencia, la presente edición comisionó un estudio realizado por Jarquín Solís y Castro (2024) para profundizar en una muestra de instituciones que son, de acuerdo con el ordenamiento normativa, cuatro de las más importantes en la atención del desarrollo productivo: el Ministerio de Agricultura (MAG), el Ministerio de Comercio Exterior (Comex), el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC) y la Promotora de Comercio Exterior (Procomer). Por limitaciones en la información brindada por el MAG, este ministerio fue excluido del análisis (recuadro 3.3). En cada caso, se recopiló información para entender y caracterizar los servicios que ofrece a las empresas y los emprendimientos productivos.

En términos generales, las instituciones analizadas desempeñan un rol importante en la definición y ejecución de políticas públicas para el desarrollo productivo y la regulación de mercados, con una fuerte incidencia de la Presidencia de la República, que tiene amplios poderes de nombramiento y asignación de recursos. Aunque este análisis solo representa una parte de toda la oferta pública de servicios, se espera que en futuras ediciones se amplíe a más entidades.

Las instituciones que formaron parte del estudio presentan diferencias tanto en las competencias asignadas como en la época que fueron creadas. El MEIC fue creado en 1948 por la Junta Fundadora de la Segunda República de Costa Rica para servir como ente rector de economía, industria y comercio. Después de la crisis de los años ochenta, se fundó una nueva institucionalidad para el fomen-

### Recuadro 3.3

#### El caso del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG)

Al igual que con las otras tres instituciones en estudio, el Programa Estado de la Nación invitó al Ministerio de Agricultura a formar parte oficialmente<sup>16</sup> del estudio sobre programas institucionales. Esta institución aceptó, y al cierre de edición de este documento, se realizaron dos sesiones con personas funcionarias del MAG con una duración de casi dos horas. No obstante, no fue posible recolectar la información requerida para incluir información de la institución en el presente documento, por lo que la entidad no fue incluida. La información recolectada durante las entrevistas no cumplía con los estándares requeridos ni con el contenido solicitado. Esta limitación no fue experimentada por el resto de las entidades consultadas durante el trabajo de campo.

En la primera sesión, las personas designadas por el despacho ministerial fueron funcionarias de la Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria (Sepsa). A estas personas se les facilitó con anticipación el instrumento de consulta; sin embargo, durante la reunión indicaron que preferían que esta entrevista fuera contestada por la Unidad de Planificación Estratégica de dicho Ministerio. Posterior a ello, se contactó nuevamente al despacho ministerial para solicitar una reasignación de las personas participantes en el estudio. En la segunda sesión con participantes de la Unidad de Planificación tampoco fue

posible que identificaran de forma precisa la oferta de programas del Ministerio. Se acordó que enviarían la lista de programas y se agendaría una nueva fecha de entrevista para la cual hubieran podido recopilar la información necesaria, tal como realizaron las otras tres instituciones.

Posterior a estas dos sesiones, el MAG envió por correo electrónico la siguiente lista de programas ejecutados por la institución: Programa Servicio Fitosanitario del Estado, Programa Servicio Nacional de Salud Animal, Programa Instituto Nacional de Innovación y Transferencia en Tecnología Agropecuaria, Programa Dirección Nacional de Extensión Agropecuaria y Programa Consejo Nacional de Clubes.

No obstante, esta lista omitió un programa estratégico, “Descubre”, en el cual tanto Comex como Procomer indicaron que el MAG participa activamente, incluso en su Consejo Ministerial, donde se toman las decisiones clave. Además, el MAG no respondió en el mismo tiempo que el resto de las entidades, por lo que la información no pudo ser validada por personas expertas, un requisito indispensable para este análisis. Por estas razones, el estudio no pudo completarse para el MAG.

Fuente: Jarquín Solís y Castro, 2024.

to del sector exportador y la atracción de inversión extranjera directa. En este contexto, Comex fue creado en 1986 como el rector de la política comercial del país. Posteriormente, en 1996 se fundó Procomer, con el objetivo de promover las ventas externas y apoyar técnicamente a Comex en la administración del régimen especial (Solano, 2022).

Hasta 2023, Procomer y Comex mantuvieron una alianza con la Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (Cinde) para impulsar la producción vinculada con el sector externo. Cinde es una organización privada, apolítica y sin fines de lucro cuyo principal

objetivo es el apoyo al establecimiento de empresas extranjeras en el país y que recibía fondos públicos para sus operaciones. Sin embargo, el año pasado, el Gobierno anunció la recisión unilateral del Convenio de Cinde con Procomer y Comex, aduciendo inicialmente limitaciones presupuestarias y, posteriormente, rezagos en las inversiones fuera del GAM debido a una falta de atención por parte de Cinde (PEN, 2023b). Además, el Poder Ejecutivo encargó a Procomer la labor de atracción de inversiones, una función que no está alineada a su especialización. Hasta el momento, no se ha proporcionado una explicación clara y

completa sobre esta rescisión. Se requieren estudios más profundos para determinar con precisión las implicaciones de la ruptura de esta alianza público-privada, que fue notablemente exitosa en la atracción de inversión extranjera directa y en el desarrollo de lo que este Informe denomina "la nueva economía".

**Mayor parte de programas carecen de focalización y tienen escasos mecanismos de evaluación**

Jarquín Solís y Castro (2024) analizaron el perfil de los programas en relación con sus operaciones, capacidades, objetivos y financiamiento. Al tratarse de una investigación inicial, cuyo principal esfuerzo fue recopilar y sistematizar información dispersa, parcial y fragmentaria, el estudio no incluyó una evaluación de resultados. No obstante, esta investigación ofrece nuevo conocimiento

sobre las capacidades de la institucionalidad pública encargada de atender las políticas de desarrollo productivo y proporciona una línea base para futuros trabajos.

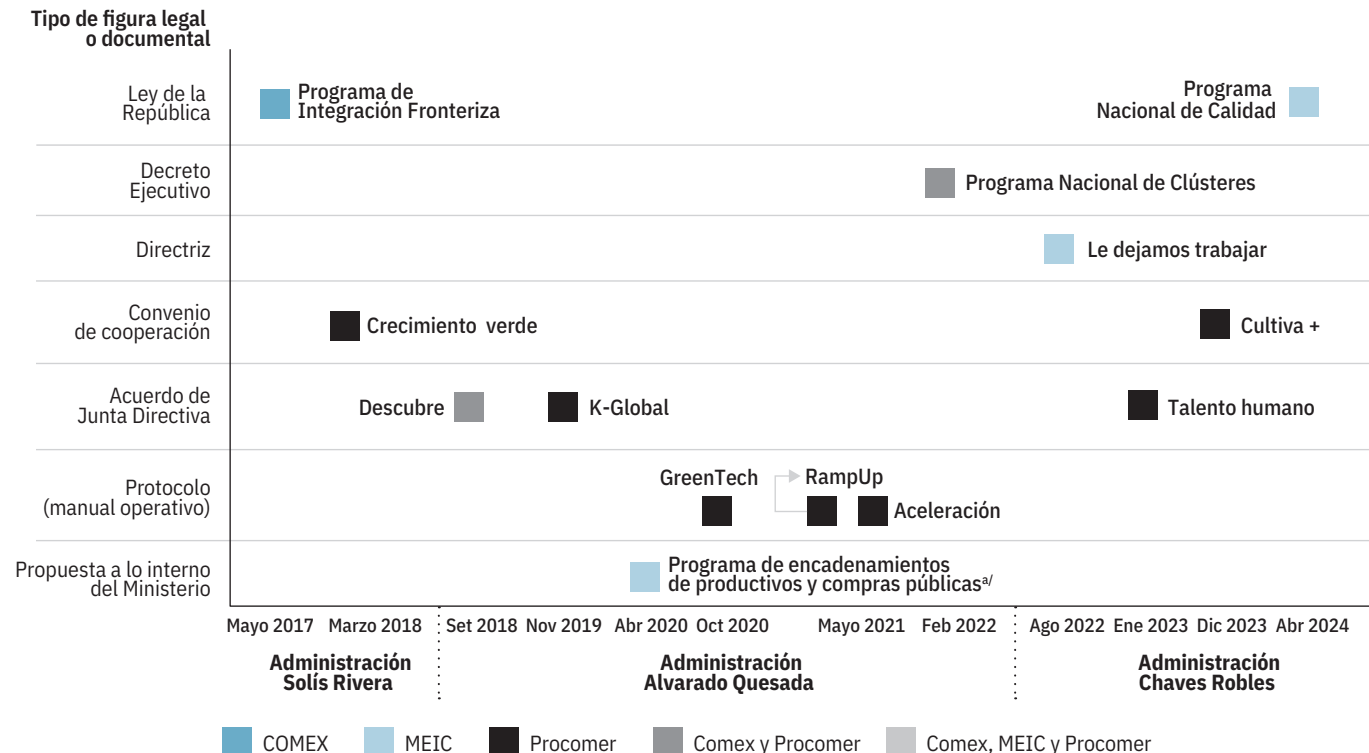
En el estudio, se llevó a cabo una primera ronda de entrevistas exploratorias que permitió constatar que no todas las instituciones trabajan con la misma definición de lo que es un "programa", algo que ya había sido identificado por Alpízar et al. (2008). Para contar con un parámetro común que permitiera el análisis, se adoptó una definición común de programa como un conjunto articulado de actividades que posee una serie de objetivos en común, con recursos claramente asignados y respaldo documental (ver más detalles en el anexo metodológico de este capítulo). La información sobre los programas fue recopilada mediante revisión documental y, en una segunda etapa, mediante

entrevistas semiestructuradas realizada a las personas funcionarias designadas por el despacho de cada entidad (Jarquín Solís y Castro, 2024)

A julio de 2024, se identificaron, en el conjunto de MEIC, Comex y Procomer, trece programas vigentes que, a través de sus servicios, atienden el desarrollo productivo de Costa Rica (diagrama 3.1). Su fundación obedece a una variedad de figuras legales y documentales, desde un acto realizado por una Dirección dentro de un Ministerio hasta una Ley de la República. Esta flexibilidad podría permitir una mayor agilidad en la generación de iniciativas, pero también puede tener implicaciones a nivel de transparencia, pues no necesariamente todos los documentos son de consulta pública como sí lo son las leyes, decretos o directrices que se publican en el diario oficial La Gaceta. Un aspecto crítico identificado en el estudio es que solo existe un

Diagrama 3.1

**Línea de tiempo de creación de programas vigentes que atienden el desarrollo productivo, según institución participante y tipo de origen. 2017-2024**



a/ Este programa inició como una propuesta de una Dirección del MEIC y posteriormente se incluyó en el Plan Nacional de Desarrollo 2023-2026. Fuente: Jarquín Solís y Castro, 2024, con base en información proporcionada por instituciones.

programa que aborda el tema de encadenamientos productivos, asentado en el MEIC, un aspecto clave para mejorar el crecimiento y empleo en el parque empresarial costarricense que ha sido reiteradamente señalado por este Informe como una debilidad de la estructura productiva nacional.

Nueve de los trece programas (69%) se originaron en administraciones gubernamentales pasadas, lo que sugiere cierta sostenibilidad a lo largo del tiempo. Por ejemplo, el programa de encadenamientos productivos del MEIC que, inicialmente, se creó como una propuesta inter-

na del Ministerio en la administración Alvarado Quesada (2018-2022) posteriormente se incluye en el Plan Nacional de Desarrollo 2023–2026. En términos generales, buena parte de la oferta que proviene de administraciones anteriores es ejecutada por Procomer, entidad en la que el Poder Ejecutivo no nombra a la autoridad máxima (tiene un poder de conducción más bajo) y cuyo financiamiento tiene un importante componente privado (menor poder del tesoro). Es necesario aclarar que la permanencia de un programa en el tiempo no implica necesariamente que sea exitoso, ya que

esta continuidad puede ser producto, también, de la inercia administrativa. Los factores que expliquen esta situación deben ser identificados caso por caso.

Jarquín Solís y Castro (2024) identificaron que el perfil de la mayor parte de los programas es similar: i) alcance nacional con escasa focalización territorial, ii) las empresas, especialmente pymes, son el principal público meta y iii) enfoque en atender la etapa de operaciones del proceso productivo de los negocios (cuadro 3.2). La escasa visión sectorial o territorial limita atender las desigualdades productivas que tienen los cantones del

### Cuadro 3.2

#### Objetivos y productos relevantes de los programas de desarrollo productivo del MEIC, Comex y Procomer. 2024

Nombre del programa	Objetivo
Programa de Integración Fronteriza	Fortalecer la competitividad mediante la modernización de los puestos fronterizos terrestres y fortalecer el proceso de integración regional a nivel centroamericano.
Crecimiento verde	Promueve, impulsa y fomenta procesos de transformación productiva de micro, pequeñas y medianas empresas con el fin de mejorar su desarrollo productivo de la mano con la sostenibilidad y con ello, su potencial exportador.
Descubre	Revalorizar la agricultura y la pesca como actividades sostenibles, además de identificar nuevos productos con potencial exportador,
K-Global	Potenciar el desarrollo del sector exportador poniendo a disposición de emprendedores y pymes costarricenses una plataforma que facilita la identificación y contacto con oportunidades de inversión directa.
Programa de encadenamientos productivos y compras públicas	Desarrollar el potencial del mercado interno mediante el impulso a encadenamientos y compras públicas para generar diferentes canales de comercialización y buscar la reactivación económica de las regiones.
GreenTech	Programa de incubación y aceleración que impulsa a startups costarricenses de tecnología verde que están buscando herramientas, acompañamiento y financiamiento para lograr un crecimiento del negocio.
RampUp	Fortalecer la gestión empresarial de pymes costarricenses con objetivos de exportación o encadenamientos, a través de asesoría personalizada enfocada en el desarrollo integral de modelos de negocios basados en las siguientes áreas de acción: finanzas, estrategia, gobierno corporativo, y sostenibilidad.
Aceleración	Acelerar el proceso de inserción y consolidación a nuevos mercados internacionales de sectores específicos
Programa Nacional de Clústeres	Desarrollar proyectos estratégicos articulando diferentes actores del ecosistema productivo (público-privado-academia y otros) para fomentar la competitividad mediante la formación de clústeres.
Le dejamos trabajar	Eliminar cuellos de botella que representan una barrera para el crecimiento de las micro, pequeñas, medianas y grandes empresas.
Talento Humano	Realizar estudios de prospección y crear programas de formación de talento humano, a través de alianzas estratégicas con diversos centros de formación, organizaciones e instituciones, tanto públicas como privadas, para formar y capacitar a profesionales altamente calificados que satisfagan la demanda de las empresas.
Cultiva +	Fomentar la innovación y tecnificación del sector agropecuario y agroindustrial costarricense, para el aumento de la productividad y la sostenibilidad de las empresas, los encadenamientos productivos y el acceso a mercados internacionales, mediante un concurso público en el que el público meta puede acceder a capital semilla no reembolsable y asistencia técnica.
Programa Nacional de Calidad en los sectores productivos especialmente pymes	Fortalecer capacidades en los sectores productivos en materia de metrología, por medio de actividades de diseminación de programas de capacitación, asesoría técnica y otros para mejorar la eficiencia de sus procesos; así como en aumentar el uso de las herramientas del Sistema Nacional para la Calidad (SNC).

Fuente: Jarquín Solís y Castro Jiménez, 2024, con base en informes, memorias institucionales y entrevistas a personal de las entidades.



país, especialmente los más rezagados. El único que reportó un enfoque subnacional es el “Programa de encadenamientos productivos y compras públicas”, que se ejecuta a través de seis oficinas que tiene el MEIC a lo largo del territorio nacional. Respecto al sector económico, se identifica que “Descubre”, “Cultiva+”, “Aceleración” y “GreenTech”, se enfocan en actividades específicas como el agro o la tecnología.

El público meta de los programas es, con sola una excepción, las empresas que producen en Costa Rica. El único que no estaba enfocado en este público es el programa “Talento humano” de Procomer que se enfoca en la formación de las personas trabajadoras. De los programas reportados no se identificaron iniciativas para impulsar negocios de grupos vulnerables, como mujeres, personas jóvenes

o con menor nivel educativo que vivan fuera del GAM. En el futuro se estudiará el caso del Sistema de Banca para el Desarrollo, cuyo mandato incluye ofrecer servicios financieros y no financieros para estas poblaciones.

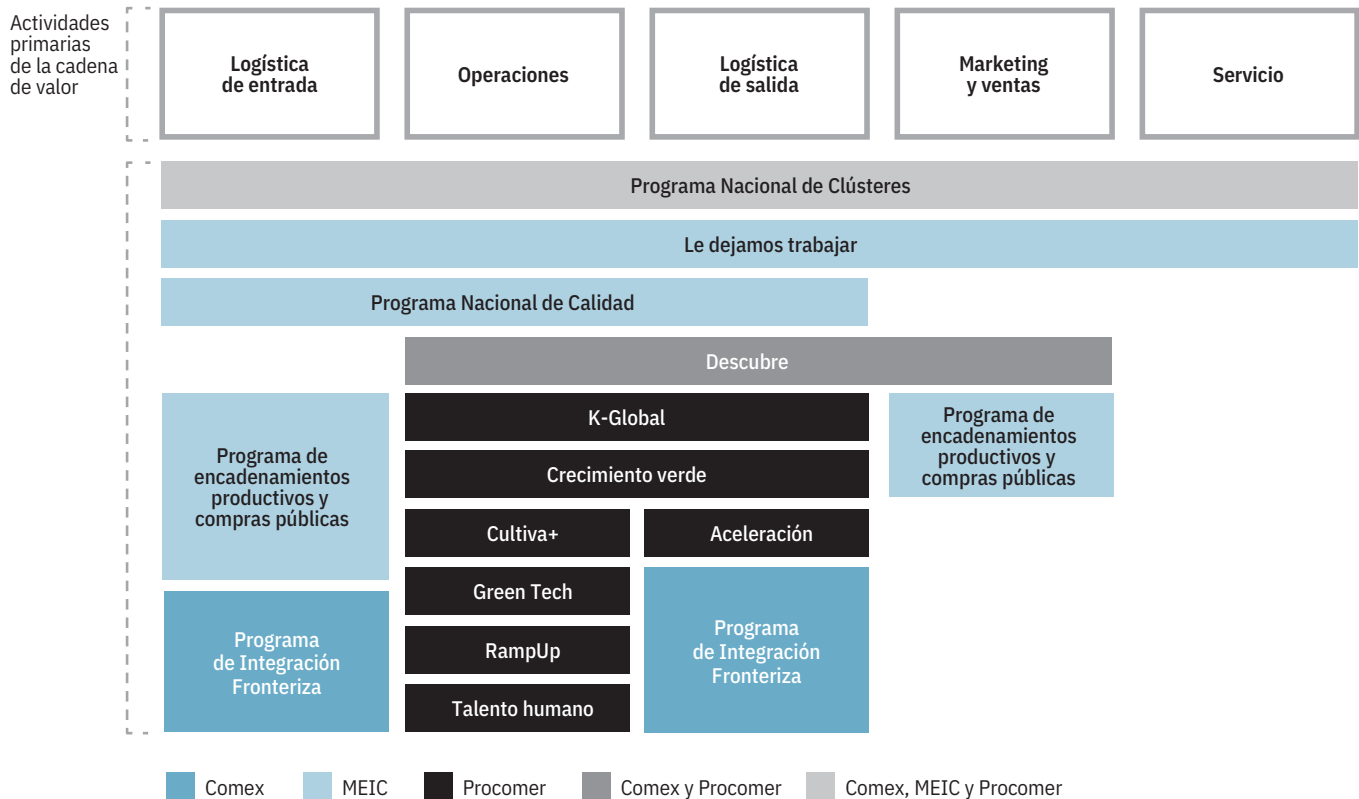
Jarquín Solís y Castro (2024) clasificaron la oferta institucional (diagrama 3.2) de acuerdo con el énfasis de su intervención dentro de una cadena de valor (Porter, 1985), con el fin de entender los objetivos y productos de cada programa. La mayoría se enfoca en la fase de operaciones, entendida como el conjunto de las actividades del proceso de producción que convierten los insumos en bienes o servicios. Esta situación se observa especialmente en Procomer, con esfuerzos como “Cultiva+”, “GreenTech” y “RampUp” que buscan cerrar las brechas para acelerar el estado de madurez

de las empresas y desarrollar sus capacidades para convertirse en suplidoras de las estructuras de abastecimiento y logística de clase mundial. Sin embargo, esta entidad tiene una menor participación en etapas como la “logística de entrada a mercados”, “venta final” y “logística de salida” como el almacenamiento y distribución del producto o servicio hacia mercados internacionales.

Jarquín Solís y Castro (2024) analizaron, además, tres aspectos fundamentales en la oferta institucional: i) la manera en la que los programas y sus resultados se nutren con consultas externas (comisiones asesoras), ii) la evaluación de resultados con la población beneficiaria y la existencia de mecanismos de seguimiento; y iii) el reporte de sus avances en el Plan Nacional de Desarrollo. Identifican que, del total de la muestra,

Diagrama 3.2

**Oferta vigente de programas según las actividades primarias de la cadena de valor de una empresa. 2024**



a/ El Programa Nacional de Clústeres y Le Dejamos Trabajar podrían tener un potencial impacto en todas las fases de la cadena dependiendo de las acciones que avancen durante su ejecución.

Fuente: Jarquín Solís y Castro, 2024, con base en Porter, 1985.

solo “Descubre” cumple con estos tres criterios. De hecho, es la única iniciativa que cuenta con una comisión asesora externa en la que existen representantes del sector privado (personal técnico de empresas y de cámaras empresariales), academia (universidades y centros de investigación) y exministros y ministras.

Los mecanismos de control y evaluación son esenciales para identificar márgenes de mejora y validar los resultados esperados. Sin embargo, de toda la oferta analizada, Procomer es la única institución que tiene mecanismos de seguimiento en todos sus programas, mediante encuestas de satisfacción, programas de seguimiento personalizado o plataformas digitales que permiten observar los avances. En el caso de Comex, el Programa Nacional de Clústeres no cuenta con este tipo de mecanismos, pero los otros dos, sí. El Programa de Integración Fronteriza reportó el empleo de encuestas, grupos focales, censos e incluso se elaboró una línea base en cuanto a tiempos que duran pasajeros y transportistas en hacer sus trámites migratorios y aduaneros con el fin de comparar el desempeño a lo largo del tiempo.

En el MEIC, se reportó que el programa “Le Dejamos Trabajar” lleva a cabo reuniones con las organizaciones a las que presta servicios, lo que le permite identificar cuellos de botella. Sin embargo, los otros tres programas ejecutados por esta institución (calidad, clústeres y encadenamientos productivos y compras públicas) no cuentan con mecanismos de seguimiento de control y evaluación, lo cual limita la transparencia y la identificación de áreas de mejora de la efectividad de los esfuerzos institucionales.

Un instrumento institucional para articular los esfuerzos es, en teoría, el Plan Nacional de Desarrollo (PND). El estudio identificó que solo los programas del MEIC, Descubre y el Programa Nacional de Clústeres, se reportan en el PND. Ninguna de la oferta exclusiva de Procomer o Comex se reporta en este instrumento de planificación, lo que evidencia las limitaciones de articulación y coordinación de los esfuerzos institucionales desde el Gobierno Central.

### Instituciones con capacidades asimétricas para fomentar la producción

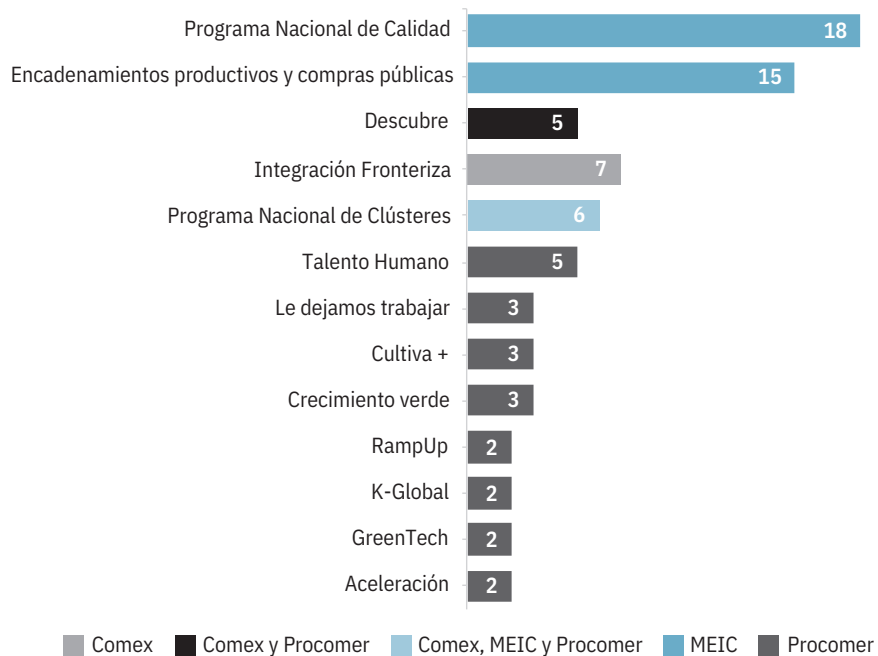
La capacidad institucional es el conjunto de recursos políticos, legales, financieros y humanos con los que cuenta un Estado para implementar decisiones y lograr los fines de política pública (Vargas Cullell y Durán Monge, 2016; Luna y Soifer, 2015; Vargas Cullell, 2013). Estos recursos son piezas esenciales en la implementación de los programas. Sin embargo, en el país no existe información sistematizada que permita una cuantificación de las capacidades institucionales de los diversos sectores del Estado. En los programas analizados se identificaron tres recursos que permiten aproximarse a una medición de las capacidades institucionales: el capital humano, los medios financieros a disposición y la infraestructura y recursos políticos y legales con que cuentan.

Los trece programas analizados tienen, en conjunto, 82 personas asignadas. Existen diferencias importantes por institución (gráfico 3.20). En promedio, un programa de Procomer es ejecutado por tres personas, mientras que en Comex y el MEIC este indicador varía entre seis y trece personas, respectivamente. Es importante aclarar que no necesariamente todas las personas reportadas están dedicadas tiempo completo. Si bien este número por sí solo no es un indicador preciso, permite realizar una primera aproximación sobre el tamaño del capital humano asignado a estas intervenciones públicas. Es necesario realizar más estudios a profundidad para comprender las áreas de especialidad y la dedicación de tiempo de este recurso humano.

Algunos programas cuentan con el apoyo de personal especializado que dan soporte a su ejecución y que no necesariamente está contabilizado en el reporte

Gráfico 3.20

### Aproximación de la cantidad de personas funcionarias colaborando en cada programa<sup>a/</sup>. 2024



a/ La cantidad de personas funcionarias es una aproximación indicada por las instituciones durante las entrevistas, y no todas las personas están dedicadas a tiempo completo a estos programas. En el programa de encadenamientos del MEIC se incluyen personas de las sedes central y regionales.

Fuente: Jarquín Solís y Castro, 2024, con base en información proporcionada por instituciones.

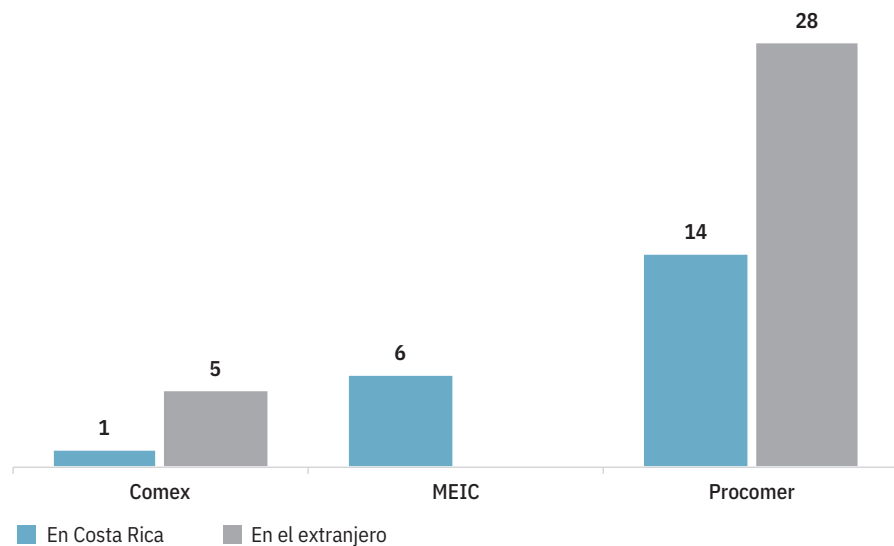
inicial. Este es el caso del Departamento de Inteligencia Comercial de Procomer, que genera información estratégica para facilitar la toma de decisiones. Este equipo identifica la demanda de los productos prioritarios del programa "Descubre", realiza estudios de mercado y brinda datos comerciales y estadísticas de exportaciones e importaciones (Solano, 2022). Otro ejemplo de ello son los departamentos legales que auxilian a las instituciones en delimitar las potestades legales para cumplir sus objetivos. Algunos entes recurren a la contratación externa de consultores o empresas que apoyan la ejecución de los programas, este es el caso de "Crecimiento verde", "RampUp", "GreenTech", "Cultiva+" y Aceleración, todos de Procomer. En el caso del MEIC no se identificó un equipo similar al Departamento de Inteligencia Comercial de Procomer que sirva como plataforma de apoyo para todos los programas.

Al examinar los recursos financieros a disposición de los programas, se observa una diversidad de tipos de financiamiento. Cinco programas se financian con presupuesto ordinario de las instituciones seleccionadas<sup>17</sup>, otros cinco se han financiado con fondos de cooperación internacional por parte de BID, Fundación Crusa y SBD. Un hallazgo importante es que, en la mayoría de los programas (siete), el presupuesto disponible se utiliza para cubrir exclusivamente gasto en remuneraciones del personal y otros asuntos operativos. Solo en los programas financiados con recursos de cooperación internacional se identificaron transferencias monetarias a la población beneficiaria. En el programa que se financia por medio de un préstamo internacional, los fondos se usan para cubrir gastos de capital (construcción de infraestructura) y otros (desarrollos informáticos, financiamiento de contratistas y consultores).

En relación con la infraestructura logística, las tres instituciones cuentan en total con una red de 54 oficinas a nivel nacional e internacional (gráfico 3.21). Destaca Procomer con la mayor cantidad de sedes en el exterior, que son esenciales para identificar oportunidades para programas como "Aceleración". Por

Gráfico 3.21

**Cantidad de oficinas de las instituciones en Costa Rica y en el extranjero<sup>a/</sup>, por institución en estudio. 2024**



a/ Para el caso de Comex, las representaciones de Bruselas y Tokio constan de un solo delegado cada una y utilizan un espacio físico en la embajada costarricense en el país respectivo. En el caso de Washington D.C., en la oficina solamente labora un funcionario.

Fuente: Jarquín-Solís y Castro Jiménez, 2024.

su parte, las cinco oficinas regionales del MEIC fuera de la GAM se utilizan para el "Programa de encadenamientos productivos y compras públicas", el único con alcance territorial. Adicionalmente, la ejecución interinstitucional impulsa el préstamo de instalaciones en varias de las intervenciones analizadas.

Finalmente, en Procomer y Comex se identificaron importantes desarrollos informáticos para facilitar la ejecución de sus operaciones. El programa "K-Global" tiene una plataforma donde las empresas se registran para realizar el preanálisis que les permitiría acceder a financiamiento. En el programa de "Talento humano", se creó una plataforma en la que se encuentra la lista de vacantes en empresas y las personas pueden subir su currículum para potenciar la coordinación entre la oferta y la demanda de recurso humano. El "Programa de Integración Fronteriza" utiliza una herramienta digital que le permite planificar a partir de una visión de gestión de proyectos. Cabe destacar que estos desarrollos también requieren personal especializado de planta para su

ejecución. En el caso del MEIC no se reportó el uso de plataformas digitales novedosas para el desarrollo de sus iniciativas.

Durante el trabajo de campo se identificó la existencia de recursos políticos y legales que ayudan a la implementación de los programas. Por ejemplo, el programa "Le Dejamos Trabajar" del MEIC fue establecido como una prioridad gubernamental y se le da seguimiento en el Consejo de Gobierno. De acuerdo con las personas funcionarias entrevistadas, esto ha permitido que el programa avance en coordinación con otras instituciones públicas<sup>18</sup> y no de forma aislada. Adicionalmente, mencionaron que estar incluido en el Plan Nacional de Desarrollo, como es el caso del "Programa Nacional de Calidad", señala su prioridad dentro de la estrategia gubernamental. Sumado a lo anterior, el MEIC reportó diferentes recursos legales como la Ley de fortalecimiento de las pequeñas y medianas empresas (8262). Además, el Decreto Ejecutivo 43580-MP le atribuye la rectoría al MEIC del sector

### Recuadro 3.4

#### Retos y oportunidades de la coordinación interinstitucional en los programas dedicados al desarrollo productivo

La coordinación interinstitucional es una estrategia que permite optimizar el uso de recursos físicos y humanos, además de otorgar un capital político que respalda la implementación de programas. El estudio de Jarquín Solís y Castro (2024) reporta que las personas entrevistadas señalaron que, en el “Programa Nacional de Clústeres”, se ha generado un enlace de comunicación y gestión entre la industria y otras áreas del Estado a las que antes el sector privado no tenía acceso. Este tipo de coordinaciones son valiosas para un aprovechamiento óptimo de los recursos, aunque su implementación no es sencilla. Estos esfuerzos generan economías de escala y un mayor aprovechamiento de los recursos; sin embargo, no son una práctica común.

Se destacan como buenas prácticas los casos de “Descubre” y el “Programa Nacional de Clústeres”, que tienen un fuerte enfoque interinstitucional. Esto ha permitido la maximización de recursos, el intercambio de conocimientos y el aumento del apoyo político a los programas. Sobresale el uso compartido de oficinas, infraestructura y espacios de trabajo. Además, el intercambio de conocimientos incrementa la presencia de equipos multidisciplinarios y favorece el intercambio de experiencias. Por ejemplo, en el “Programa Descubre”, el MAG realiza prospección de productos y analiza la capacidad agronómica, mientras que Procomer identifica si es viable el acceso a mercados.

En cuanto a los retos, las personas entrevistadas identificaron dos áreas con oportunidades de mejora: las limitaciones del diseño institucional y de los recursos disponibles. El estudio reporta que suele existir una heterogeneidad en las competencias y los recursos con los que cuentan las diferencias institucionales, especialmente porque trabajan a ritmos diferentes. Existe una necesidad por fomentar una cultura de trabajar en alianza con el sector privado. Además, hay dificultades para impulsar procesos nuevos e innovadores en instituciones de gran tamaño que tienen dificultades para la priorización. Finalmente, los cambios de gobierno pueden afectar la continuidad de las iniciativas al haber cambios de prioridad a pesar del impacto que puedan estar generando en la ciudadanía.

En lo que respecta a limitaciones de recursos, se señalaron obstáculos tecnológicos para acceder a la información de otras instituciones y poder reportar sobre un programa que comparten. También se mencionó la dificultad para acceder a datos desagregados entre instituciones, los disponibles están a nivel regional, pero no a nivel de distrito. Asimismo, se indicó que las capacidades del recurso humano son limitadas, lo que dificulta que todas las instituciones avancen al mismo ritmo. Por último, se mencionaron restricciones presupuestarias que afectan la ejecución de los programas.

Fuente: Jarquín Solís y Castro, 2024.

productivo y desarrollo regional compuesto por 19 instituciones. Las personas funcionarias indicaron que esta nueva organización les ha permitido tener una mejor coordinación y una comunicación más clara y directa con otros entes.

Los Consejos Ministeriales son otro recurso político clave. En estos foros, se toman decisiones que priorizan los enfoques de los programas y permiten la articulación de varios jerarcas para

coordinar esfuerzos. Este es el caso del programa “Descubre”, coordinado por Comex. Una vez que en dicho Consejo Ministerial se determinan los productos agrícolas prioritarios, se espera que el MAG concentre sus esfuerzos en apoyar esos productos. Otro ejemplo es el Consejo Nacional de Facilitación del Comercio (Conafac), creado para promover el cumplimiento del acuerdo sobre facilitación del comercio de la OMC.

Este órgano facilita la coordinación interna y la aplicación de compromisos adquiridos por el país. Aunque el estudio identificó programas que logran articular esfuerzos y maximizar recursos, aún existen desafíos importantes en términos de comunicación (recuadro 3.4).

En términos generales, el estudio muestra diferencias importantes en el alcance de la oferta institucional. Por ejemplo, el MEIC tiene una mayor presencia territorial, utiliza más recursos políticos y legales para su ejecución, sus programas son de carácter general y emplea más personal en su implementación. Por otra parte, las intervenciones de Procomer tienen más orientadas hacia un enfoque sectorial, cuentan con más recursos tecnológicos y de inteligencia comercial, se ejecutan con equipos pequeños, tienen más mecanismos de evaluación, se concentran en la fase operativa de las empresas y tienen mayor presencia en el extranjero. Finalmente, los programas de Comex destacan por su uso de más programas informáticos y trabajar con mayor coordinación interinstitucional.

La investigación de Jarquín Solís y Castro (2024) evidencia que en el país existe una institucionalidad con servicios de atención al sector productivo. Sin embargo, aunque los resultados son preliminares y acotados, se identifican importantes asimetrías en las capacidades, gestión y ejecución de los programas. A esto se suma la falta de sistematización sobre las acciones del Estado para apoyar el crecimiento económico y los resultados obtenidos, lo que representa un desafío en términos de transparencia y una debilidad para resolver los problemas productivos del país.

#### PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

#### OFERTA DE LOS PRINCIPALES PROGRAMAS INSTITUCIONALES QUE ATIENDEN EL SECTOR PRODUCTIVO

Jarquín Solís y Castro, 2024, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)



## Políticas monetarias con dificultades para estimular la economía en un entorno monetario adverso

La economía costarricense mantuvo en 2023 y 2024 una estabilidad macroeconómica sin turbulencias críticas en los principales indicadores monetarios, como la experimentada en 2022. En ese año, coincidieron rápidos aumentos y caídas en la inflación y en el tipo de cambio de la moneda estadounidense. Esta estabilidad es, en principio, una noticia positiva para la economía costarricense, pues contribuye a crear un entorno más predecible para la inversión y la producción privadas, así como para las economías de los hogares.

Esta estabilización no ha estado exenta de importantes problemas. La respuesta del Banco Central al "pico inflacionario" del 2022 fue la aplicación tardía de una política de restricción monetaria fuerte. Posteriormente, cuando la inflación cedió, las tasas de interés disminuyeron de manera parcial y lenta, y aún se mantienen elevadas. La fuerte apreciación de colón frente al dólar en 2023 creó tanto ganadores como perdedores. Entre estos últimos se encuentran sectores clave de la producción nacional como el agro y el turismo y, general, los sectores exportadores, que son los más dinámicos de la economía. Además, los hogares de menores ingresos fueron especialmente afectados, tanto por el aumento de la inflación, que los golpeó con más intensidad, como por los limitados beneficios durante los meses de inflación negativa.

En resumen, el país logró estabilizar sus principales macroprecios después de 2022, pero el entorno actual no favorece el crecimiento ni la inversión. Además, el Banco Central no ha resuelto la tensión entre sus intervenciones en los mercados cambiario y monetario, lo que es examinado en esta edición del Informe. A la fecha de cierre de este documento, la Autoridad Monetaria no ha logrado corregir la desviación sistemática de la inflación respecto al rango meta que ha caracterizado los últimos cuatro años.

Este capítulo analiza el uso de las herramientas de política monetaria por parte del BCCR, una entidad crucial para la

política pública en este ámbito. Además de gestionar la política monetaria del país, tiene como objetivos subsidiarios promover el desarrollo económico y fomentar un sistema financiero estable, eficiente y competitivo. Se realizó una comparación con buenas prácticas internacionales de un grupo seleccionado de países que comparten con Costa Rica haber adoptado un régimen de metas de inflación para su política monetaria, con el fin de medir el grado en que el accionar del BCCR se acerca o distancia con esas prácticas.

Esta sección analiza el panorama monetario del país. Se divide en dos acápitales. El primero analiza los contornos de la actual estabilidad monetaria y se perfilan sus fortalezas y debilidades. El segundo se enfoca en el accionar del Banco Central y su contraste con las mejores prácticas internacionales para esta gestión, a partir de los trabajos de García (2024a) y García (2024b). La sección cierra con un análisis de la conflictividad asociada a las políticas del BCCR, a partir de los resultados de una base de datos del PEN sobre las reacciones a las decisiones que adopta.

## País alcanza la estabilidad macroeconómica pero el entorno actual no estimula el crecimiento

Tras un periodo de fuertes aumentos en los precios y en el tipo de cambio a finales del 2021 y principios del 2022, Costa Rica experimentó una notable caída en estos indicadores, lo que llevó al país a un escenario de deflación histórico a lo largo de 2023, lo que dificulta aún más el estímulo de la producción y el consumo. Sin embargo, esta disminución sistemática de precios no se reflejó con la misma intensidad en el grupo de alimentos consumidos por los hogares de menores ingresos. En términos generales, el Banco Central de Costa Rica (BCCR) ha logrado mantener la estabilidad macroeconómica interna y externa, pero enfrenta mayores dificultades para promover el desarrollo de la economía, uno de los objetivos subsidiarios que se establecen en su ley orgánica (7558). Además, el escenario internacional plan-

tea mayores riesgos al alza en los precios (recuadro 3.5), lo cual se empezó a materializar en el 2024.

## Deflación en el 2023 alcanza el nivel más bajo desde que se tiene registros

Después del fuerte aumento de precios registrado en 2022, en el 2023 se experimentó una disminución histórica en la inflación, que pasó del 12% a -3.3% entre agosto de 2022 y 2023 (gráfico 3.22). Este descenso situó al país en su nivel más bajo desde que adoptó el régimen de las metas de inflación para orientar la política monetaria y, más en general, desde que se tienen registros en 1977. La caída en los precios no ocurrió por un comportamiento abrupto y efímero, sino que se desplegó a lo largo de trece meses seguidos que encadenaron

García (2024a) plantea que una deflación prolongada puede tener un impacto negativo en la demanda de los hogares y las empresas, ya que induce a posponer el consumo y la inversión. Este aplazamiento propicia un deterioro de los ingresos de los sectores empresariales, evolución que, a su vez, tiene dos consecuencias: por una parte, erosiona la capacidad de pago de las empresas, lo que genera riesgos para su estabilidad financiera y, por otra, reduce sus márgenes de ganancia, lo que podría resultar en recortes de empleos. Finalmente, una persistente deflación genera una caída en los ingresos reales de los trabajadores en caso de despidos, reducción de salarios nominales y dificultades para acordar aumentos salariales. En este sentido, la reciente vuelta de la inflación a terreno positivo (julio 2024), de mantenerse, aminora esos riesgos. Por lo pronto, es claro el desajuste, durante el período bajo análisis, del comportamiento de la inflación con el rango meta del Banco Central, como se analiza más adelante

La tendencia a la baja en los precios fue impulsada principalmente por la reducción en los costos internacionales de materias primas y transporte de contenedores. En los últimos cinco años, los cambios en los precios internacionales de las materias primas, especialmente debido a las decisiones de la



Recuadro 3.5

Contexto macroeconómico internacional con riesgos al alza en los precios

La economía mundial ha mostrado un crecimiento mixto en relación con las expectativas a inicios de 2024. Europa y Estados Unidos mantuvieron durante la primera mitad del año políticas monetarias restrictivas, con tasas de interés en sus máximos durante casi un año. Estas acciones prolongadas fomentaron el ahorro, pero también desincentivaron la producción y la inversión a nivel mundial.

Las estimaciones del FMI indican que la inflación mundial del 2023 fue de 6,7%. De acuerdo con la OCDE, la reducción reciente del precio del petróleo en los mercados internacionales se reflejó en los precios locales de los países miembros y estima que parte del ajuste a la baja podría completarse al término del 2024. Para los próximos años el FMI proyecta una disminución en la inflación en la medida en que se materialice la moderación en el crecimiento económico y se establezcan las presiones de oferta. No obstante, hay evidencia de que persisten los costos de los alimentos, servicios y energía.

Un elemento para considerar es el aumento en 2023 de los costos de transporte

marítimo desde el principal puerto de Asia, un hecho que puede afectar la producción. El Índice de Fletes de Carga Contenerizada de Shanghai pasó de 953 a 3.370 puntos entre junio del 2023 y 2024<sup>19</sup>. Los ataques a barcos en el Mar Rojo han obligado a utilizar otras rutas de transporte de mayor distancia y también ha implicado aumentos en los seguros de transporte. Pese a lo anterior, el Índice de Presión de la Cadena de Suministro Global de la Reserva Federal de Nueva York<sup>20</sup> no muestra desviaciones relevantes con respecto a su promedio histórico, lo que indica que hasta junio del 2024 no existían presiones significativas en las cadenas de suministro que se estén transmitiendo a los precios al productor en ese país.

El Banco Mundial proyecta una ligera disminución en los precios de materias primas en 2024 y 2025, con una reducción en los alimentos, al mismo tiempo que se estima un aumento en los costos del petróleo, oro y cobre. En términos generales, se esperan resultados mixtos en los principales componentes de la inflación, lo que complica la calibración de la política monetaria y resalta la importancia de los mensajes que se transmiten a empresas y consumidores. Los bancos

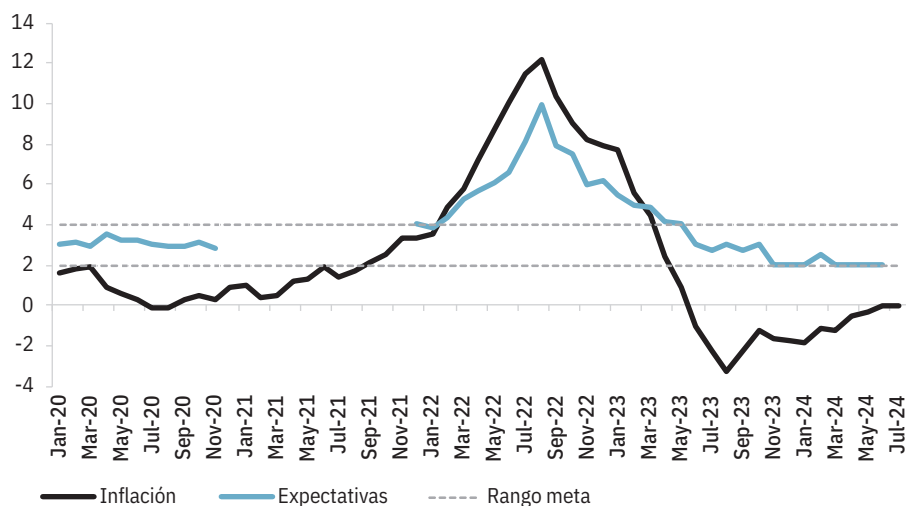
centrales de las economías avanzadas han insistido en la necesidad de proceder con cautela y balancear sus decisiones, ya que hay mensajes divergentes entre los indicadores. En este panorama internacional, y aunque ya han iniciado los ajustes en sus políticas monetarias, los bancos centrales de América han señalado algunos riesgos inflacionarios al alza, entre ellos:

- La posibilidad de que se deprecien sus monedas a causa de los diferenciales de tasas de interés.
- Componentes de inflación con resistencia a bajar y expectativas superiores a la meta de inflación.
- Traspaso de la política monetaria lento y desigual, reflejándose rápidamente en las tasas de depósitos y más lentamente en las de crédito.
- Conflictos geopolíticos, tensiones comerciales y eventos climáticos que distorsionen la oferta y el valor del transporte de mercancías.

Fuente: García, 2024a.

Gráfico 3.22

Inflación, expectativas<sup>a/</sup> y rango meta (porcentajes)



a/ Mide las expectativas a 12 meses. Entre diciembre 2020 y noviembre 2021 el BCCR suspendió la medición del indicador. Fuente: García, 2024a, con datos del BCCR.

Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), han marcado las tendencias de la inflación costarricense (García, 2024a). Además, la apreciación del colón contribuyó a la reducción de los precios internos. Los consumidores en el país continúan siendo pesimistas en este aspecto, ya que una mayor proporción de personas considera que sus ingresos aumentarán menos que la inflación en los próximos meses (Escuela de Estadística-UCR, 2024).

Los resultados de los últimos años evidencian la dificultad que ha tenido la política monetaria para mantener a la inflación dentro del rango objetivo. En los 57 meses que van desde enero del 2021 a julio del 2024, este indicador solo ha estado dentro de ese rango en seis ocasiones, poco más de una de cada diez mediciones. Estos resultados contrastan con los índices de expectativas que mide el BCCR. De acuerdo con García (2023),

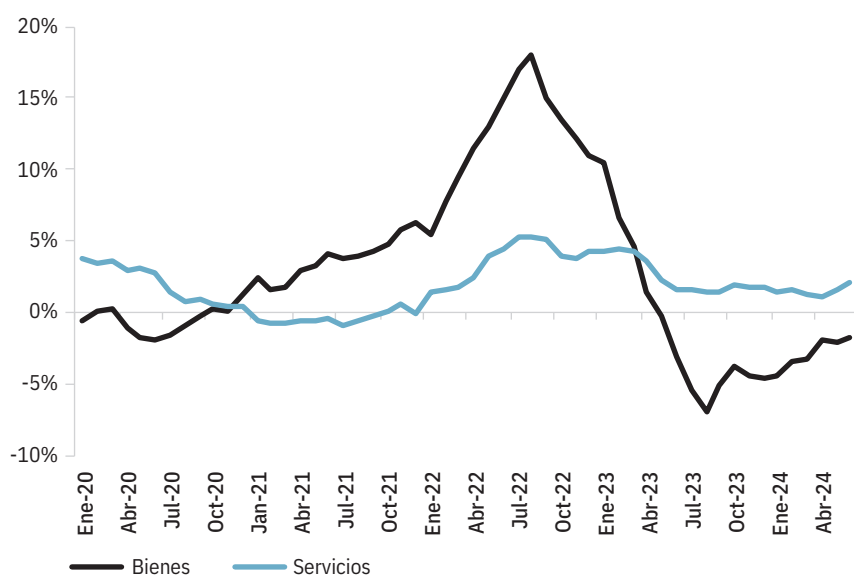
este parámetro se tiende a desviar cuando los precios aumentan, pero cuando bajan, las expectativas se anclan al límite inferior del rango.

Aunque el país adoptó formalmente un régimen de metas de inflación para la política monetaria, los precios parecen estar más determinados por lo que ocurre en los mercados internacionales que por las acciones de política monetaria. En el plano mundial, las variaciones de estos insumos se han moderado, lo que se ha reflejado con claridad en una reducción en los precios locales. La respuesta de los principales bancos centrales del mundo ha sido una gradual flexibilización de la política monetaria por medio de la disminución de las tasas de interés; sin embargo, persisten algunos riesgos al alza debido a la resistencia de algunos servicios a bajar sus precios, la vulnerabilidad a restricciones comerciales y la permanencia de conflictos geopolíticos que podrían inducir choques de oferta.

La inflación mide el promedio de las variaciones en el índice de precios al consumidor (IPC) en el país; sin embargo, existen diferencias importantes según sector productivo, estrato socioeconómico y tipo de producto. Por ejemplo, en el caso de los granos básicos se ha observado un comportamiento mixto en los últimos 18 meses, con reducciones en el precio de las leguminosas secas, principalmente frijoles, y aumentos moderados en el arroz (García, 2024a). En términos generales, los costos de los bienes han aumentado más que los servicios en los últimos cinco años, debido al efecto directo que tienen los precios internacionales de las materias primas sobre los bienes. Los servicios, por su parte, dependen más de costos locales como la mano de obra. El punto más alto de la divergencia en el nivel de inflación de los bienes con respecto a los servicios ocurrió en agosto del 2022, cuando la inflación de los bienes fue del 18%, mientras que para los servicios fue del 5,3%. A partir de esta fecha, y durante doce meses consecutivos, se registró una caída que llevó a la deflación, explicada principalmente por la fuerte reducción en el precio de los bienes. El gráfico 3.23 muestra cómo las variaciones observadas entre 2020

Gráfico 3.23

### Variación interanual en los subíndices de precios de bienes y servicios



Fuente: García, 2024a, con datos del BCCR.

y 2024 se dieron principalmente en los bienes, mientras que la tendencia en los servicios ha sido más estable.

### Familias de menores ingresos son las menos beneficiadas por reducciones de precios

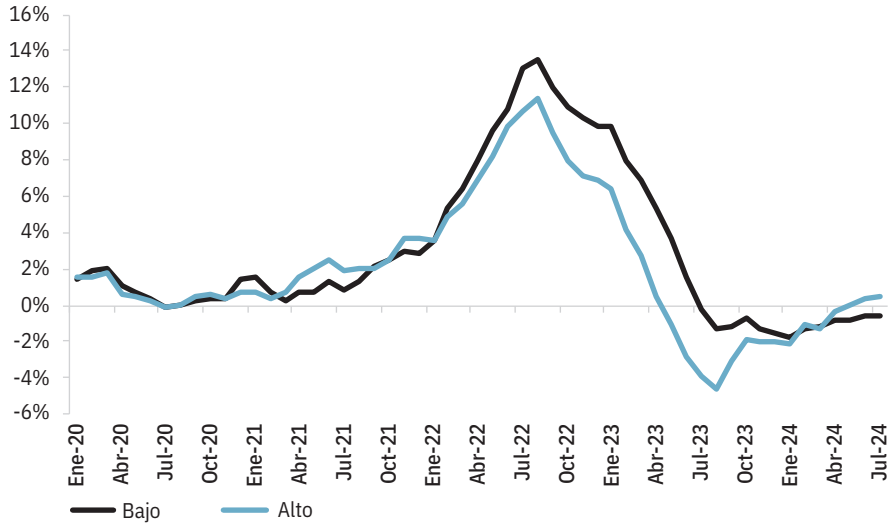
El *Informe Estado de la Nación* (2023) señaló que las variaciones en los precios afectan a las familias según sus patrones de consumo. El Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) clasifica a los hogares según su nivel de ingreso, y a partir de las estructuras de consumo identifica las variaciones en los precios para cada grupo<sup>21</sup> (INEC, 2023). En el 2022, el aumento en los precios afectó más a los grupos de menores ingresos (deciles 1, 2 y 3). En cambio, la reducción de la inflación iniciada a finales del 2022 y que continuó a lo largo de 2023 fue más beneficiosa para los hogares de mayores ingresos que experimentaron al cierre de ese año una variación promedio de -2,1%, mientras que para los del estrato bajo este indicador fue de -1,6% (gráfico 3.24). No fue hasta bien avanzado el presente año que los diferenciales de inflación se

tornaron negativos para los hogares de estrato alto.

De acuerdo con el INEC, los hogares de menores ingresos destinan más al gasto en alimentación, por lo que este grupo es más sensible ante cambios en ese tipo de productos. En cambio, las familias de mayores recursos destinan más al transporte, por lo que se ven más afectados ante variaciones en este precio. Por dicha razón, los leves aumentos de la inflación registrados desde finales del 2023, hasta salir de la zona deflacionaria a mediados del presente año, han afectado más a los hogares de mayores ingresos: se explican en gran medida por las variaciones en las materias primas que impactan directamente el costo del transporte como la gasolina (gráfico 3.25). Este tipo de producto está en su mayoría regulado, por lo que los cambios en los precios locales obedecen a ajustes automáticos según una fórmula oficial de cálculo. Los aumentos en el costo de la gasolina también presionan al alza el valor de los alimentos, lo cual se conoce como efecto de segunda ronda. Cuando eso ocurre, es esperable que generen una mayor

Gráfico 3.24

**Variación interanual en los precios de la canasta de consumo de los estratos de ingreso<sup>a/</sup>**



a/ El INEC estima las canastas de consumo según estratos de ingreso. Los hogares se ordenan según su ingreso per cápita –de menor a mayor ingreso– y se dividen en diez grupos (deciles). El estrato bajo está conformado por los deciles 1, 2 y 3, mientras que el alto está conformado por los deciles 9 y 10. La información de la variación en los precios se obtiene de las desagregaciones del IPC. Fuente: Jiménez Fontana, 2024, con datos del INEC.

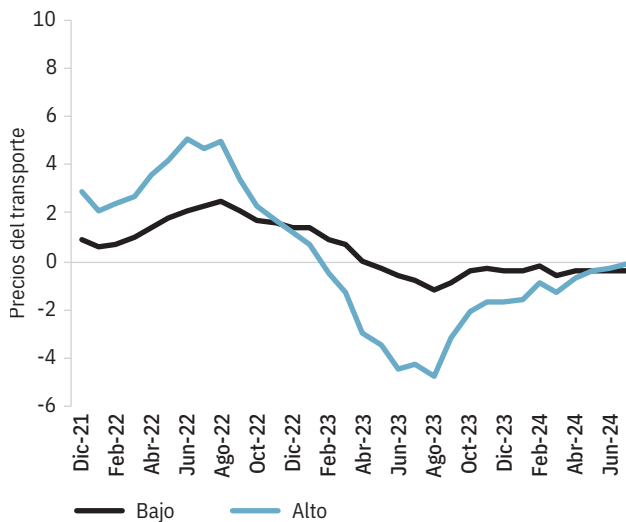
afectación a las familias de estratos más bajos. Álvarez y Esquivel (2016) plantean que el traspaso del precio de las materias primas hacia el consumidor tiene un rezago de aproximadamente tres meses y con un impacto asimétrico: los aumentos en los costos de las materias primas se transfieren con mayor magnitud y rapidez que cuando son reducciones.

Las variaciones en el tipo de cambio también inciden sobre la inflación. Los aumentos en el precio de la divisa estadounidense generan un ajuste directo al alza sobre algunos productos regulados como la gasolina y el transporte público, porque en las fórmulas de fijación de precios se incluye explícitamente este efecto cambiario. En otros casos, el impacto es indirecto a través de los insumos de producción, tales como los aumentos en la electricidad (cuando se utiliza combustible fósil), la telefonía o el transporte en autobús y taxi (García, 2023). Orane (2015) plantea que existe un efecto traspaso cuando aumenta el tipo de cambio, pues provoca un incremento en la inflación y mayores expectativas empresariales

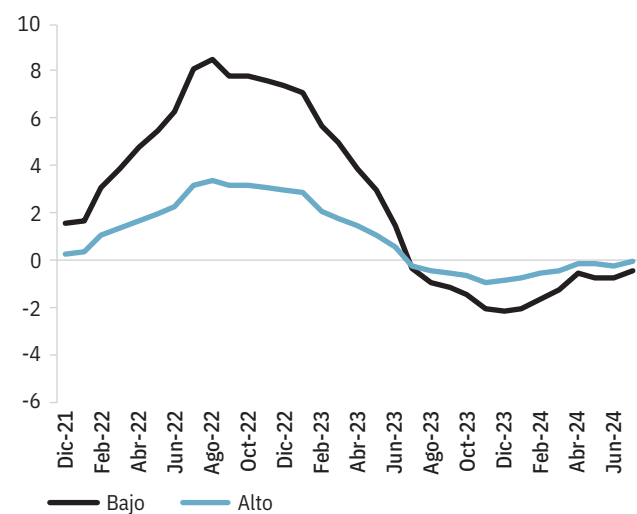
Gráfico 3.25

**Efecto de las variaciones en los precios de alimentos y bebidas no alcohólicas y el transporte sobre la inflación según estratos de ingreso<sup>a/</sup>**  
(puntos porcentuales)

a) Transporte



b) Alimentos y bebidas no alcohólicas



a/ El INEC estima las canastas de consumo según estratos de ingreso. Los hogares se ordenan según su ingreso per cápita –de menor a mayor ingreso– y se dividen en diez grupos (deciles). El estrato bajo está conformado por los deciles 1, 2 y 3, mientras que el alto está conformado por los deciles 9 y 10. La información de la variación en los precios se obtiene de las desagregaciones del IPC. Fuente: Jiménez Fontana, 2024, con datos del INEC.

y de los hogares sobre incrementos futuros de precios. Sin embargo, este efecto es menor cuando el precio de la divisa disminuye, tal y como se observa con el caso de los alimentos.

En la última década, ha crecido la percepción de que el país es cada vez más caro, tanto para hacer negocios como para vivir. Coincide esta percepción con un período en el que han predominado niveles bajos de inflación. Hace diez años, el *Vigésimo Informe Estado de la Nación* (2014) planteaba que el país era un 20% más caro que el promedio de América Latina (PEN, 2014). Recientemente, el BCCR analizó el costo de vida del país en comparación con la OCDE y las principales ciudades de Latinoamérica (Vega-Monge, 2024) con datos de Eurostat de la OCDE (2017-2020)<sup>22</sup> y la Unidad de Inteligencia de *The Economist* (2007-2020). La principal conclusión es que, en promedio, Costa Rica es caro si se compara con naciones de ingreso medio-alto de Latinoamérica, pero, cuando la referencia es la OCDE, tiene un menor costo de vida.

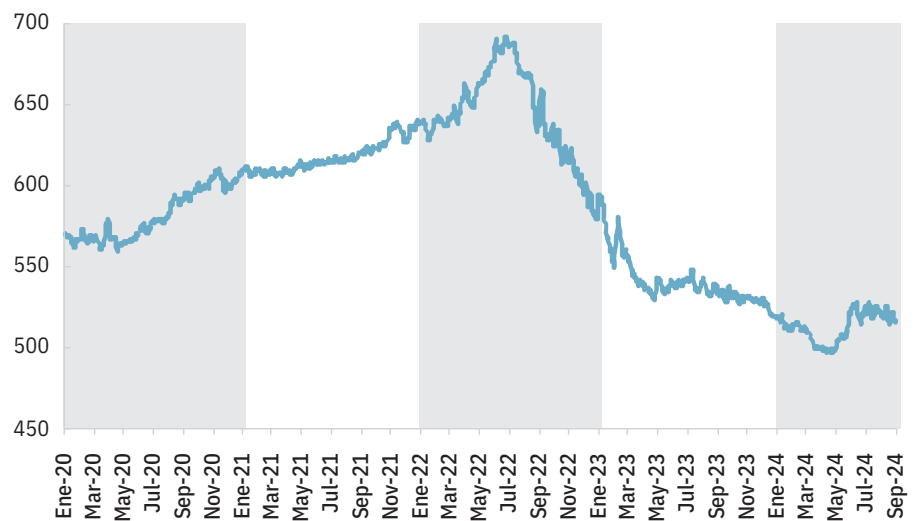
El encarecimiento relativo que se experimenta en Costa Rica no es uniforme en todos los productos. Al desagregar por grupos, el costo de artículos como pan y cereales, bebidas alcohólicas, automóviles, leche, queso, huevos, bebidas no alcohólicas y pescado es más alto en Costa Rica que en la OCDE y Latinoamérica. En contraste, los servicios de educación, salud, frutas y vegetales son caros en comparación con Latinoamérica, pero más baratos respecto a la OCDE. En términos generales, Vega Monge (2024) concluye que Costa Rica no es un país caro en todos los productos y que el impacto sobre los hogares depende de la composición de sus canastas de consumo.

### Excedentes de divisas presionan a la baja el tipo de cambio

Después de un 2022 caracterizado por importantes fluctuaciones cambiarias, en el 2023 el tipo de cambio mantuvo una firme tendencia a la baja. La moneda nacional pasó de 594 a 519 colones por dólar. Esta tendencia se prolongó hasta mayo del 2024, cuando mostró ligeras presiones al alza para luego establecerse

Gráfico 3.26

Tipo de cambio nominal promedio del Banco Central de Costa Rica<sup>a/</sup> (colones por dólar)



a/ Se utiliza el precio de compra de referencia del BCCR. El área sombreada distingue los años 2020, 2022 y primeros meses del 2024.

Fuente: Jiménez Fontana, 2024, con datos del BCCR.

en un rango que oscila mayormente entre 520 y 530 colones por dólar (gráfico 3.26). En perspectiva comparada, en la actualidad, el tipo de cambio está en los niveles más bajos dentro de los últimos cinco años. Esta situación se explica, en principio, por la fuerte entrada de capitales de inversión directa, el ingreso de dólares por turismo y los flujos para el pago de salarios de zonas francas (García, 2024a; BCCR, 2024b).

La intervención del Banco Central ha evitado una mayor apreciación de la moneda y fluctuaciones abruptas en el mercado cambiario luego de las turbulencias del 2022. La autoridad monetaria justifica estas participaciones como un medio para lograr atender sus propias necesidades de divisas, suplir los requerimientos del sector público no bancario (SPNB) a través del mercado de monedas extranjeras y, finalmente, evitar fluctuaciones violentas en el mercado. Entre el 2022 y 2024, en efecto, las intervenciones del BCCR se dieron principalmente mediante compras para atender necesidades propias, acumular reservas y suplir las necesidades del SPNB (Monex; gráfico

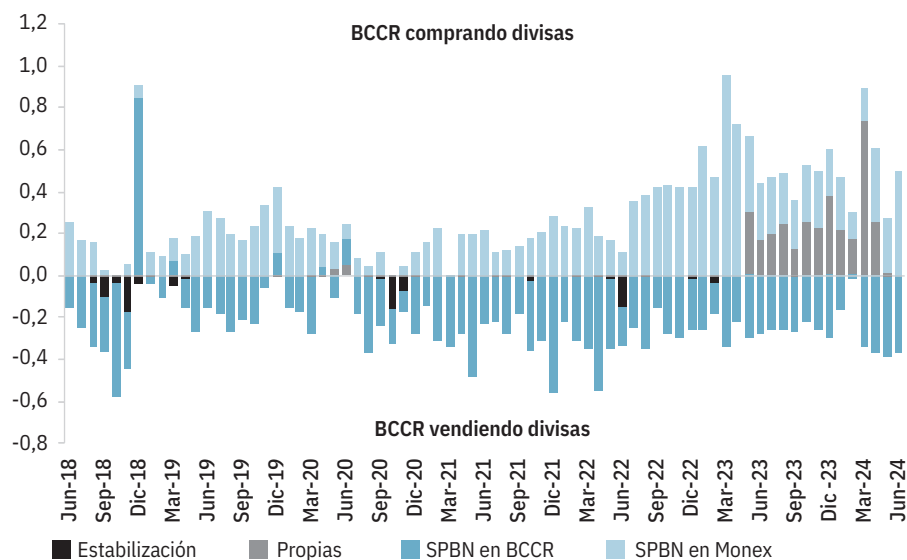
3.27). En el 2024, la participación de la autoridad monetaria ha dominado las operaciones en este mercado, que han significado entre un 60% y 81% del monto total negociado en el Monex. Estas intervenciones han sido más altas en comparación con los observado en el 2022 y 2023.

Cabe señalar que el BCCR tiene dos motivaciones adicionales para contener depreciaciones del colón de gran magnitud: mantener la estabilidad del sistema financiero y lograr el control de precios (Cubero et al., 2019)<sup>23</sup>. En el primer caso, un alto grado de dolarización de la economía expone al sistema financiero a un aumento en la moratoria de los créditos cuando el tipo de cambio aumenta. En este sentido, la reducción reciente del tipo de cambio mejora la capacidad de pago de los deudores. En el caso del control de precios, el efecto traspaso del tipo de cambio a la economía interna tiene repercusiones tanto en la inflación como en las expectativas.

La participación del BCCR en Monex mediante la compra de dólares le ha permitido acumular reservas internacionales netas (RIN). A junio del 2024, el saldo

Gráfico 3.27

### Operaciones netas del BCCR en el mercado mayorista de divisas y requerimientos del sector público no bancario (millones de dólares)



Fuente: García, 2024a, con datos del BCCR.

de las RIN ascendió a 13.743 millones de dólares, lo que equivale al 15,2% del PIB. De esta manera, la Autoridad Monetaria mantiene el nivel de reservas dentro del rango óptimo según la metodología del Fondo Monetario Internacional (FMI), lo que le permitiría enfrentar una eventual corrección en el tipo de cambio en caso de que esta ocurra de forma abrupta. El aumento de las reservas le permitió al BCCR cancelar en marzo anterior 825 millones de dólares del crédito de apoyo a la balanza de pagos que había suscrito el con el Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR) en febrero del 2022<sup>24</sup>.

Costa Rica no es el único país de la región que ha aumentado su nivel de reservas en el último año. Otros países de la región, como Uruguay, Brasil, Chile, Colombia y México han aprovechado la abundancia de dólares para mejorar su posición internacional. Sin embargo, es importante subrayar que, en Costa Rica, la acumulación de estos fondos no ha sido anunciada como parte de un programa de compra de reservas que establezca previamente el monto y los plazos, la práctica usual en años anteriores. Un

anuncio explícito de este tipo favorecería la formación de expectativas de los agentes económicos y podría reducir la incertidumbre y especulación que existe en relación con la intervención del BCCR en el mercado cambiario.

La apreciación del colón tiene efectos mixtos en la economía. Por un lado, beneficia de forma directa a deudores con créditos en dólares y las importaciones de bienes y servicios. Además, la apreciación ha contribuido a reducir gradualmente los precios de algunas materias primas y costo de alimentos. Por otro lado, las empresas exportadoras y el sector turismo han experimentado una disminución en sus ingresos en términos relativos. No se cuenta con estimaciones para establecer el impacto neto de las variaciones de tipo de cambio sobre los diferentes grupos de la población y a nivel agregado la economía.

#### Tras una estricta política monetaria contractiva, inicia un lento proceso de expansión

En un régimen de metas de inflación, el Banco Central cuenta con diversas

herramientas para mantener la estabilidad macroeconómica. De acuerdo con la normativa de esta entidad, su principal instrumento es la tasa de política monetaria (TPM), la cual se espera que sirva como señal del costo de los créditos para el mercado. Cuando el BCCR aumenta este indicador, busca reducir la cantidad de dinero en la economía, lo que se conoce como política contractiva, pues desincentiva el consumo, la inversión y, por ende, el crecimiento. En el caso contrario, cuando el instrumento se reduce se espera que propicie una expansión económica.

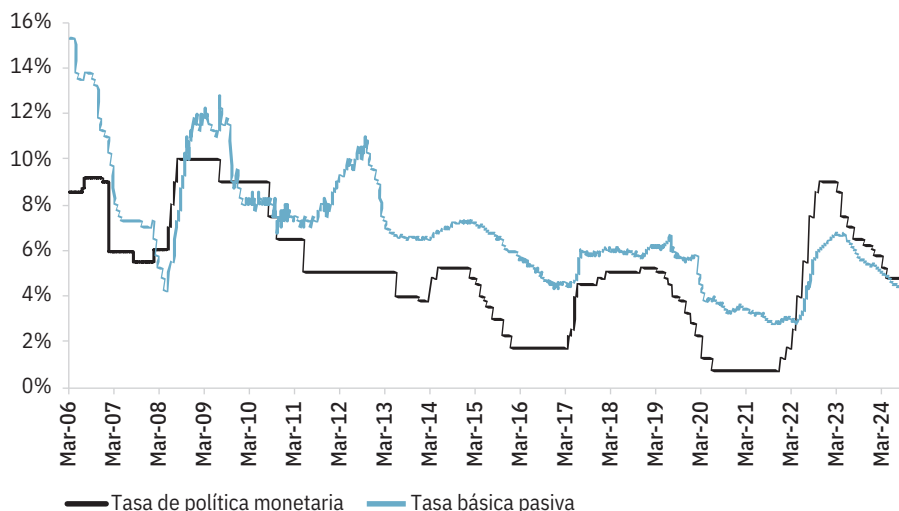
Después del impacto de la pandemia, los principales bancos centrales del mundo implementaron políticas restrictivas para evitar mayores presiones en los precios. Costa Rica empezó a registrar desde abril del 2021 un aumento sistemático en la inflación; sin embargo, la respuesta del BCCR ocurrió más de seis meses después. Así, entre diciembre del 2021 y marzo del 2023, la autoridad monetaria incrementó la TPM de 0,75% a 9%, por lo que a partir de ese momento el país vivió la política monetaria más restrictiva desde que se mantiene en régimen de metas de inflación. Fue la primera vez que se observó un aumento tan fuerte en la TPM en un periodo tan corto (gráfico 3.28). García (2024) plantea que la reacción de la política monetaria costarricense fue tardía, especialmente cuando se compara con otros países de América Latina que comenzaron el ajuste meses antes.

La reacción del BCCR no solo parece haber sido fuerte y tardía, sino también prolongada. La autoridad monetaria mantuvo la TPM elevada (9%) por varios meses, aunque en esos meses la inflación ya mostraba una clara tendencia a la baja. Fue hasta mayo del 2023 que el BCCR comenzó lentamente a suavizar su política monetaria. Para ese momento la inflación ya estaba por debajo del rango meta, en territorio deflacionario.

La política monetaria tiene un impacto directo sobre las oportunidades de inversión en el mercado, específicamente en las tasas de interés. En los últimos meses, el BCCR redujo la TPM, pero esta baja se ha reflejado más rápidamente en el

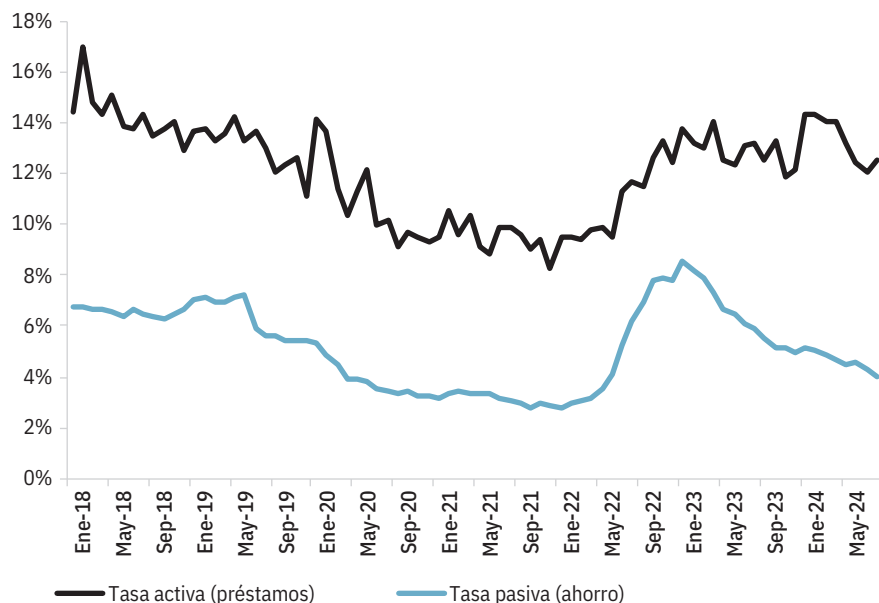


Gráfico 3.28

Tasa de política monetaria (TPM) y tasa básica pasiva (TBP)<sup>a/</sup>

a/ Considera el promedio ponderado de las tasas negociadas activa y pasiva neta en colones.  
Fuente: Jiménez Fontana, 2024, con datos del BCCR.

Gráfico 3.29

Tasas activas y pasivas negociadas en colones<sup>a/</sup>

a/ Considera el promedio ponderado de las tasas negociadas activa y pasiva neta en colones.  
Fuente: Jiménez Fontana, 2024, con datos del BCCR.

Estos resultados evidencian que la política expansiva que recientemente comenzó a implementar de manera lenta el BCCR no se ha reflejado aún en mejoras en el costo del financiamiento disponible para todos los sectores.

En el primer semestre del 2024 se observa un aumento del endeudamiento del sector privado de un 7,5%, cifra superior a la registrada en el mismo periodo del año anterior (5,8%). De esta manera, el país enfrenta un escenario monetario adverso con altas tasas reales de interés activas, lo cual impacta negativamente en la generación de oportunidades laborales y empresariales. Esta situación se combina con el estancamiento salarial de las personas trabajadoras y las elevadas tasas de desempleo, como se analizó en la primera sección del capítulo.

La combinación de estos factores no solo dificulta el consumo, sino que también encarece el crédito a los hogares, incrementando el costo de los nuevos préstamos. Ortiz (2024) estima que, en promedio, un hogar costarricense tiene una deuda de 13 millones de colones. En el caso de los créditos no hipotecarios, la cuota mensual oscila entre 450.000 y 600.000 colones, superando el salario mínimo. El estancamiento de los ingresos y el aumento del consumo podrían explicar la tendencia al alza en el peso que los préstamos tienen sobre las economías familiares. En promedio, entre 2013 y 2024, el tamaño de los créditos pasó de representar 8,9 a 12,4 veces el ingreso mensual promedio, lo que implica una transición de un endeudamiento moderado a uno alto. Los factores que explican este deterioro en las condiciones financieras de los hogares serán analizados a profundidad en próximos informes.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

**ANÁLISIS MONETARIO DE LA ECONOMÍA COSTARRICENSE: UN ENFOQUE DE DESARROLLO HUMANO**

véase Blanco, 2023, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

premio que pagan los intermediarios financieros a las personas por ahorrar (tasas pasivas<sup>25</sup>) que en las que cobran por los préstamos que otorgan (gráfico 3.29). Es importante considerar que se observan diferencias importantes en las

tasas de los créditos por sector. Mientras que, en la industria, las actividades inmobiliarias y el comercio se observan reducciones en las tasas activas, no sucede lo mismo con las tarjetas de crédito, los créditos para consumo y la construcción.

### Autoridad Monetaria enfrenta desafíos en la transmisión efectiva de su política monetaria

La política monetaria es una política pública cuyo mandato principal es mantener la estabilidad de precios. Para ahondar en el análisis de su gestión, el presente capítulo efectúa un análisis sobre las principales prácticas y recomendaciones internacionales en este ámbito, a partir del trabajo de García (2024b). Se revisan los casos de Reino Unido y Canadá como representativas de economías avanzadas y los de México, Colombia y Chile de la región latinoamericana. Estos países tienen un régimen de política monetaria similar, son miembros de la OCDE, lo que supone que todos ellos aspiran a adoptar buenas prácticas. También se incluye a Estados Unidos, cuya política monetaria tiene gran relevancia en Costa Rica, aunque no opere bajo un régimen de metas de inflación.

Esta sección se divide en tres apartados. El primero sintetiza las principales recomendaciones en la literatura internacional en materia de buenas prácticas para bancos centrales y su aplicación en Costa Rica. El segundo analiza el vínculo entre la política monetaria y cambiaria. Finalmente, el último apartado examina el tema de la comunicación, un aspecto fundamental para la efectividad de las políticas del BCCR.

### Distorsiones en el mercado y elevada dolarización restringen accionar del Banco Central

Costa Rica ha tenido éxito en la adopción de algunas buenas prácticas en la formulación y ejecución de su política monetaria. Entre las fortalezas identificadas está la adopción de un marco legal sólido que garantiza la toma de decisiones con independencia, la creación de habilidades institucionales para el seguimiento de la efectividad de la política monetaria y el uso de herramientas de política pública de manera con las metas perseguidas.

El objetivo principal del Banco Central, según la Ley Orgánica, es mantener la estabilidad interna y externa de la moneda nacional. La estabilidad interna se refiere a una inflación baja y estable,

cercana a la de los socios comerciales de Costa Rica; la estabilidad externa, por su parte, implica asegurar una posición sostenible en la balanza de pagos mediante un nivel de reservas adecuadas que respalden la actividad económica del país. Además, la ley asigna al Banco Central una serie de objetivos subsidiarios que incluyen promover el desarrollo económico ordenado para alcanzar el pleno empleo, asegurar el uso adecuado de las reservas internacionales, mejorar la eficiencia de los sistemas de pago internos y externos, y fomentar un sistema financiero estable, eficiente y competitivo. Aunque estos objetivos no tienen la misma jerarquía que el objetivo principal, siguen siendo importantes.

En la literatura sobre la política monetaria bajo un régimen de metas de inflación, se identifican prácticas de gran relevancia en relación con su diseño y ejecución efectiva. Unsal et al. (2023) proponen un índice compuesto por tres pilares para evaluar el desempeño de este tipo de políticas. Estos pilares son: i) independencia y rendición de cuentas, ii) estrategia de política y operativa y iii) comunicación (recuadro 3.6). Este índice, que se conoce como IAPOC<sup>26</sup> (por las siglas en inglés de los componentes), subraya la necesidad de que la política se base en una estrategia ajena a ciclos políticos, con herramientas e instrumentos articulados que se puedan ajustar de acuerdo con los cambios en el contexto y con una comunicación efectiva que haga converger las expectativas de la población y de los actores económicos con las metas de la autoridad monetaria. En este último ámbito, es importante que la comunicación no solo se base en los indicadores generales, sino que la Autoridad Monetaria explique de forma transparente y oportuna los factores que afectan el logro del objetivo de inflación. Lo anterior permite evitar que las expectativas se salgan del rango meta.

Unsal et al. (2023) concluyen que las autoridades monetarias en las economías emergentes y de bajo ingreso se encuentran rezagadas en comparación con las de las economías avanzadas en cuanto a la transparencia, consistencia y coherencia de sus políticas monetarias. Además,

#### Recuadro 3.6

### Independencia, estrategia y comunicación como pilares de la política monetaria

El primer pilar del índice IAPOC evalúa la independencia y rendición de cuentas, fundamentales en el diseño de una política monetaria. Garantiza que las acciones se formulen y ejecuten sin influencias externas, de forma continua y coherente con objetivos predefinidos, y que existan mecanismos claros de rendición de cuentas.

El segundo pilar, de estrategia de política y operativa, se refiere a la existencia de un plan que guía la ejecución de la política, con herramientas e instrumentos adecuados y una estructura que permita hacer ajustes conforme el contexto cambie. Las herramientas son los objetivos operativos, como la tasa de política monetaria, y los instrumentos son los mecanismos que transmiten los cambios de esas herramientas, como las operaciones de mercado abierto o las intervenciones en el mercado de liquidez.

El tercer pilar, comunicación, se enfoca en la manera en que la política monetaria se transmite al público. Una comunicación clara y periódica permite un mejor anclaje de las expectativas, lo cual incrementa la efectividad de la política. Además, es esencial que la estrategia comunicativa esté alineada con las acciones operativas para asegurar una transmisión eficiente de las políticas monetarias.

Fuente: García, 2024.

constatan que, en los países con mercados financieros menos desarrollados, la transmisión de la política monetaria es menos efectiva.

En Costa Rica, desde el 2020 el BCCR comunica a la sociedad la formulación de la estrategia de política monetaria mediante la publicación de los planes estratégicos y sus informes. Estos últimos ofrecen un análisis trimestral de las condiciones económicas, proyecciones y

el balance de riesgos que condicionan la política monetaria, así como las acciones que se ejecutarán a lo largo del año. La publicación de este informe fue un paso que acercó al país a las buenas prácticas en la formulación y seguimiento de la política monetaria<sup>27</sup>.

El Banco Mundial (2022) plantea que el sistema financiero costarricense tiene distorsiones y deficiencias que limitan el grado de competencia, lo que a su vez complica la transmisión de la política monetaria. El BCCR ha encontrado que la transmisión de la política no es simétrica por cuatro razones: los cambios se transmiten con más intensidad en las tasas de ahorro que en las de préstamos, los aumentos en la TPM se transmiten más rápidamente que las reducciones, las tasas de ahorro se ajustan más rápidamente en los bancos privados y los bancos públicos se ajustan más rápidamente a los cambios en la política monetaria (BCCR, 2020 y García, 2023). Entre los factores que explican estas rigideces destacan el elevado nivel de dolarización y la estructura oligopólica del sistema financiero, dado que algunos participantes tienen un alto poder de mercado, lo cual actúa como una barrera para la transmisión efectiva de la política monetaria (BCCR, 2017). Aunque el nivel de competencia ha aumentado en los últimos veinte años, el sistema financiero costarricense sigue teniendo un bajo nivel de competencia en comparación con países más desarrollados (Cantillo et al., 2022, Salas et al., 2015, Villamichel, 2015, Durán et al., 2009)<sup>28</sup>.

Un elemento crucial para la formulación y ejecución de la política monetaria son las expectativas de los actores económicos<sup>29</sup>. En el caso de Costa Rica, este indicador se ha mantenido dentro del rango meta desde el 2015, incluso durante el periodo de alta inflación del 2022. Este comportamiento inusual puede deberse a problemas en la medición del indicador o a una falta de alineamiento entre las expectativas y la inflación. Es indispensable realizar estudios que permitan discernir esta situación. En cualquier caso, la falta de convergencia entre expectativas y la inflación real es un desafío para el BCCR, ya que evidencia

la dificultad en la transmisión y efectividad de la política monetaria, así como en su comunicación.

La mejor práctica internacional para la ejecución de la política monetaria es el uso de operaciones de mercado abierto. Por ejemplo, el Banco de México utiliza esta estrategia para administrar la liquidez de corto plazo mediante subastas de crédito o la compra de valores. En países como Reino Unido, Canadá y Estados Unidos, los bancos centrales no emiten deuda, sino que gestionan la política monetaria mediante recompras, lo que facilita la transparencia, el seguimiento y la rendición de cuentas.

En Costa Rica, una de las principales herramientas de la Autoridad Monetaria para ajustar los excedentes es su intervención en el mercado integrado de liquidez (MIL). Entre 2023 y lo que va de 2024, el BCCR ha representado más del 80% de las operaciones en este mercado. Otra herramienta de política monetaria son los Bonos de Estabilización Monetaria (BEM) que se utilizan para controlar la cantidad de liquidez en la economía. Su aplicación ha generado un aumento en el pago de intereses por emisiones de deuda de 136.750 millones colones acumulados a junio del 2024. Finalmente, otra herramienta es el encaje mínimo legal (EML), la reserva que deben hacer las entidades en el Banco Central proporcional al monto total de los depósitos y captaciones<sup>30</sup>. En los últimos 19 años, este indicador ha estado la mayor parte del tiempo cercano a su límite máximo (15%). Sin embargo, la mayoría de los países lo utilizan como política temporal y no permanente. En el contexto costarricense actual un menor encaje podría acompañar las reducciones en la tasa de política monetaria, aunque existen excedentes de liquidez que podrían agravarse si estos recursos no se canalizan hacia actividades productivas.

El BCCR cuenta con sólidos recursos legales para mantener la estabilidad macroeconómica y controlar los precios. Sin embargo, como se mencionó atrás, entre enero del 2020 y julio del 2024, la inflación ha estado dentro del rango meta solo en seis ocasiones. Además, durante este periodo, la variación interanual de

precios ha alcanzado dos récords históricos: el nivel más alto en agosto del 2022 y el más bajo en el mismo mes del 2023. Estas situaciones sugieren que el BCCR ha tenido dificultades para lograr que su política monetaria sea efectiva. En Reino Unido, una práctica en casos de incumplimiento de la meta obliga al presidente del Banco de Inglaterra a emitir una carta abierta al Poder Ejecutivo explicando las razones del incumplimiento y las futuras acciones de corrección. En el caso de Costa Rica, no existe esta práctica u otras de carácter similar.

### Conflicto entre las intervenciones en los mercados monetarios y cambiario afecta logro de objetivos de la política monetaria

En un contexto de economías abiertas con libre movilidad de capitales y tipos de cambio flexible, la atención de la política monetaria debe considerar la intervención en mercados cambiarios. Canales et al. (2003) plantean que las intervenciones de los bancos centrales se justifican por cuatro motivos: i) moderar variaciones cambiarias y corregir desalineamientos, ii) corregir comportamientos desordenados del mercado, iii) acumular reservas internacionales y iv) proveer moneda extranjera al mercado. Adicionalmente, el Fondo Monetario Internacional, como parte del *Integrated Policy Framework*, establece que estos ajustes se deben poder realizar ante la presencia de fricciones o cambios que limiten la flexibilidad del tipo de cambio o que signifiquen riesgos para el cumplimiento de los objetivos. A estas justificaciones se deben agregar una serie de factores como el costo de la intervención de la Autoridad Monetaria en términos de pérdida de competitividad de la economía del país, la capacidad de pago, posición externa, liquidez, riesgo moral y transparencia. Además, el FMI plantea que estas intervenciones deben ser parte del marco de política general y ser complementadas con otras que permitan mejorar el desarrollo de los mercados.

La efectividad de las intervenciones de la Autoridad Monetaria debe evaluarse tanto de manera previa y como posterior tomando en cuenta los canales de

transmisión y otros aspectos operativos en su ejecución. Canales et al. (2003) mencionan que las intervenciones en el precio de la divisa tienen mayor efectividad cuando son anunciadas con antelación y debidamente justificadas y cuando la medida es asimilada por los agentes económicos como una señal de la dirección en la que se encamina la política monetaria. En cambio, si el mercado interpreta las intervenciones como una defensa del tipo de cambio sin fundamento, esto podría generar ataques especulativos contra la moneda.

La recomendación general, sin embargo, es que el grado de transparencia dependa del efecto que quiera causar el banco central. Si el banco central desea modificar expectativas y acercarse a un tipo de cambio específico, es recomendable que anuncie su participación. Aun así, no debe anunciar las tácticas de intervención para evitar especulación. Cuando se trata de acumulación de reservas, es recomendable que la intervención sea comunicada y en alguna medida predefinida. En cambio, cuando existen desalineamientos y comportamientos desordenados en los mercados es mejor que el banco central intervenga secretamente de manera que las operaciones del banco sean parte de la dinámica del mercado y corrijan más efectivamente las desviaciones (Sarno y Taylor, 2001). En general, las intervenciones del banco central pueden provocar un cambio en la tendencia del mercado, por lo que, dependiendo de la interpretación de los agentes económicos, podrían actuar en dirección opuesta a lo deseado.

Los bancos centrales de Chile, Colombia, México y Costa Rica no tienen una meta específica de intervención porque operan en un régimen de flotación libre, pero siempre tienen la facultad para intervenir de manera discrecional. En general, estos ajustes son incorporados como una variable más entre las tantas que influyen en los cambios de los precios. La recomendación del Banco de Inglaterra es que resulta indispensable entender el origen temporal o permanente de los choques que una economía enfrenta, si provienen de fuentes externas o internas o si responden a cambios

relativos en la curva de rendimiento o primas de riesgo e incorporar esta información en la toma de decisiones de política monetaria.

En el caso de México, la política de intervención cambiaria indica que, por decisión fundamentada de la Comisión de Cambios, el banco central puede intervenir mediante operaciones directas y otros mecanismos sólo en condiciones excepcionales con la finalidad de proveer liquidez y atenuar la volatilidad del precio de la divisa, pero sin pretender algún nivel. Por ley, las dependencias de la Administración Pública Federal, que no son intermediarios financieros, deben liquidar sus divisas con el Banco de México. Esta práctica ha garantizado la acumulación de reservas internacionales a partir de los excedentes del gobierno federal y de Pemex. Cuando el propósito es enfrentar situaciones de tensión y corregir distorsiones del mercado, el Banco de México dispone de mecanismos como subastas de coberturas cambiarias, subasta de dólares, ventas directas de dólares, entre otros. En específico, la política mexicana reconoce que el tipo de cambio es una variable de ajuste ante los choques que recibe la economía y que, por tanto, puede afectar la volatilidad de la actividad económica. Además, reconoce que la flexibilidad cambiaria permite utilizar la tasa de interés como un instrumento para el control de la inflación y para acercar el producto a sus valores deseados y, además, que la flexibilidad reduce los incentivos a la toma excesiva de riesgos.

En Costa Rica, desde 2015, se mantiene un régimen de flotación administrada, en el que se espera que los agentes económicos asuman los riesgos cambiarios. Este régimen opera, no obstante, en una economía parcialmente dolarizada desde los años ochenta del siglo pasado, tanto por factores estructurales relacionados con el estilo de desarrollo como coyunturales. Esta dolarización parcial debilita la efectividad de las acciones del BCCR. Además, el prolongado período de vigencia de un régimen de minidevaluaciones (desde la crisis de los ochenta hasta 2006) generó expectativas de devaluación continua de la moneda local e

incentivó el ahorro en dólares. Cambiar esta mentalidad sigue siendo un reto para la gestión de la política monetaria, debido a su interacción con el tipo de cambio y el mercado cambiario.

En el país existe normativa que autoriza el uso de instrumentos financieros para la protección contra la volatilidad del cambio, conocidos como derivados cambiarios; sin embargo, son opciones poco utilizadas. Además, como los mercados financieros en el país tienen poco desarrollo, no hay suficientes instrumentos para construir adecuadamente curvas de rendimiento y para la estandarización de productos; los volúmenes de negociación son bajos, el sistema de intermediación financiero tiene poca competencia y los márgenes cambiarios son amplios (García, 2024b). Aunque se espera que el mercado determine el valor del dólar, el BCCR tiene la potestad de intervenir para satisfacer las necesidades del Sector Público no Bancario (SPNB), en caso de variaciones cambiarias violentas o si el precio tiene una tendencia que no es acorde con las variables macroeconómicas. Esas compras y ventas de divisas podrán hacerse mediante la negociación directa o mediante los mecanismos o instrumentos que considere convenientes. Por ejemplo, en el caso de las necesidades del SPNB, el BCCR utiliza sus reservas y luego las restituye con intervenciones. De esta manera, el BCCR ha intervenido activamente en el mercado cambiario en los últimos años, como fue visto en un acápite anterior, con el fin de contener parcialmente la apreciación del colón y acumular reservas.

García (2024b) identifica algunas diferencias entre las acciones del BCCR y las buenas prácticas internacionales. Aprovechar el excedente de divisas para acumular reservas es una medida adecuada, ya que mejora la capacidad para enfrentar eventuales reversiones desordenadas en la tendencia del tipo de cambio. Sin embargo, en años recientes, la acumulación de reservas no ha sido anunciada como parte de un programa de compra, con montos y plazos definidos, como se hacía anteriormente. Esta falta de claridad ha generado incertidumbre en los agentes económicos y



ha favorecido cierta especulación sobre las motivaciones de las intervenciones. Enmarcar las intervenciones dentro de un programa de compra de reservas con características claras podría mejorar su efectividad, ya que tendría un efecto persuasivo, como sugieren Canales et al. (2003).

La intervención del BCCR en el mercado cambiario tiene un efecto de expansión monetaria, lo cual podría estar contradiciendo su propia postura de política monetaria. Al intervenir comprando dólares, el BCCR inyecta colones en la economía, lo que aumenta la liquidez. Ello, a su vez, lo obliga a intervenir más en el MIL y emitir deuda, lo que genera costos adicionales por los intereses de esa deuda y afecta negativamente la dinámica del mercado de liquidez al limitar la interacción entre los intermediarios.

De acuerdo con los principios sugeridos por el FMI para la gestión de intervenciones, las acciones cambiarias del BCCR podrían no estar considerando adecuadamente el costo en términos de pérdida de competitividad, liquidez, riesgo moral y transparencia en los mercados. Si los excedentes de divisas han surgido por las razones declaradas por el BCCR y la acumulación de reservas alcanza un límite programado, el tipo de cambio debería funcionar libremente como una variable de ajuste macroeconómico. En este sentido, los principios del FMI indican que las intervenciones cambiarias no deben sustituir los ajustes macroeconómicos necesarios para la economía.

### Estrategia de comunicación no ha reducido críticas al manejo de la inflación y la tendencia del tipo de cambio

El índice IAPOC plantea que la comunicación efectiva mejora la credibilidad de los bancos centrales, además de que permite anticipar las acciones ante las desviaciones en la inflación. La Reserva Federal de Estados Unidos, el Banco de Inglaterra y el Banco de Canadá se basan en la publicación de comunicados y detalles de las decisiones de política monetaria, la estrategia y notas complementarias, informes periódicos, videos y

transcripciones de las presentaciones de las decisiones de política y de las intervenciones públicas de los miembros de la Junta de Gobernadores. En Estados Unidos, las decisiones que toma el Comité de Mercado Abierto se publican el mismo día de la reunión en conjunto con una nota de implementación, un video y la transcripción de la conferencia de prensa. En la nota se explica de qué manera se ejecutarán las operaciones de mercado abierto para responder a la decisión tomada. En Canadá, la publicación del comunicado de decisión de política se hace un día después de tomada la decisión de política.

Uno de los elementos de comunicación que posee especial importancia son las minutas de las reuniones de política monetaria, publicadas tres semanas después en Estados Unidos y dos semanas después en Reino Unido y Canadá. Estas minutas incluyen los principales aspectos evaluados sobre las condiciones financieras y económicas y las perspectivas futuras, la visión de los participantes, la discusión de las acciones de política, los acuerdos tomados y la manera en que votaron los miembros del Comité. Este estilo de publicación ofrece más información a los mercados para identificar otros elementos que podrían dar pistas sobre las próximas decisiones de política y sobre las discrepancias entre los miembros del Comité. En Reino Unido, el mandato de publicación de minutas está establecido en el *Bank of England Act* por lo que no es opcional. Se establecen, sin embargo, algunas excepciones relacionadas con decisiones de intervención en mercados y algunas otras del Comité de Política Financiera.

México, Chile y Colombia también siguen esta práctica, publicando las minutas de sus reuniones de política monetaria en dos idiomas (español e inglés) y mostrando las divergencias en los votos de sus miembros. En Colombia, estas minutas son anónimas en cuanto a los votos.

En Costa Rica, la ley orgánica del BCCR indica que la entidad debe suministrar al público información sobre la situación económica del país y la publicación de acuerdos de la Junta Directiva.

Además, el banco publica el informe de política monetaria, la memoria anual, los informes de las operaciones cambiarias, un resumen estadístico, el informe semestral de la situación económica e información diaria sobre tipo de cambio. En línea con este mandato, desde el 2020, se ha establecido un calendario fijo para las ocho reuniones anuales de política, seguido de comunicados de prensa que detallan las decisiones adoptadas en cada reunión.

A partir de junio de 2011, el Banco Central también enriqueció su comunicación mediante la publicación mensual del *Comentario sobre la Economía Nacional*, complementando el *Informe Mensual de Coyuntura Económica*. Estas publicaciones no solo mejoran la comprensión pública de las políticas y acciones del Banco Central, sino que también fortalecen la credibilidad y contribuyen a la formación de expectativas económicas más informadas.

García (2024b) identifica, sin embargo, áreas en que el accionar del BCCR no se ajusta a las buenas prácticas internacionales. En primera instancia, se observa poca consistencia en la publicación continua de los informes de estabilidad financiera. Este documento está directamente relacionado con uno de sus objetivos subsidiarios y tiene gran importancia en la evaluación de las relaciones entre la política monetaria y financiera, su efecto en tasas de interés y en calidad del crédito, la dolarización del sistema financiero y en las valoraciones sobre la transmisión de la política monetaria mediante los canales de tasa de interés, crédito, precio de activos y tipo de cambio<sup>31</sup>. Por otro lado, la Autoridad Monetaria no publica periódicamente las minutas de las reuniones de política monetaria y no existe una disposición legal en este sentido. Se entiende que ellas pueden hacerse públicas por solicitud razonable, pero no forman parte del ciclo y estrategia de comunicación. Las buenas prácticas en los países analizados indican que los registros de las minutas de las reuniones de política monetaria ofrecen más información al público sobre el razonamiento de las decisiones y son utilizados en la formación de expectativas.



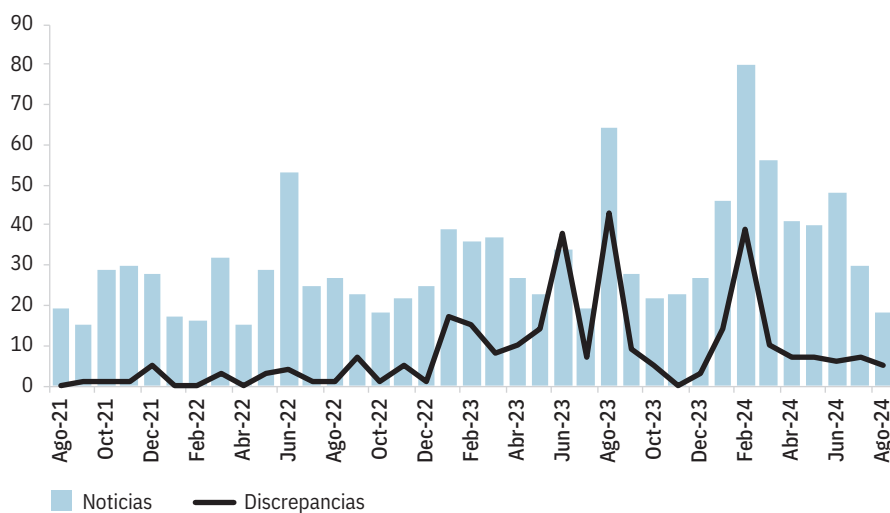
Un tercer aspecto para considerar es la anonimidad de las decisiones de política monetaria. En Costa Rica, los comunicados de política monetaria no revelan la posición de quienes forman parte de la Junta Directiva, como sí ocurre en otros —pero no en todos— países estudiados para este análisis. En algunos de ellos solo se revela la divergencia de las posiciones, sin consignar los contenidos específicos. Esta información podría favorecer la formación de expectativas al dar señales sobre la fortaleza de los acuerdos tomados y sobre la dirección que a futuro podría tomar la política monetaria. En este sentido, sería valioso para Costa Rica contar al menos con minutas anonimizadas como parte de los esfuerzos por fortalecer la comunicación de la política monetaria como se plantea en el Plan Estratégico.

Toda decisión de la Autoridad Monetaria provoca reacciones en los agentes económicos y, en particular, en los formadores de opinión que inciden en los temas y el tono de las deliberaciones públicas. Estas reacciones son señales relevantes para la autoridad monetaria, pues proporcionan información sobre la manera cómo los agentes entienden sus decisiones y valoran su efectividad. En una sociedad democrática de mercado, además, la discrepancia con la orientación de las políticas públicas es inevitable y el ámbito monetario no es la excepción. Sin embargo, cuando las reacciones de los agentes están influidas, al menos en parte, por limitaciones en la comunicación de la Autoridad Monetaria, la credibilidad, la confianza y las expectativas pueden afectarse innecesariamente.

Con el fin de analizar este tema en detalle, en los últimos años el Programa Estado de la Nación ha dado seguimiento a las discusiones públicas sobre el accionar de la política monetaria a partir de las noticias publicadas en los principales medios de comunicación escrita (Gómez Campos et al., 2023). Estas noticias se han consolidado en una base de datos denominada “Coyuntura de Política Monetaria” que no solo reporta lo publicado, sino que también identifica la posición de los actores, cuando las personas manifiestan de forma explíci-

Gráfico 3.30

### Cantidad mensual de noticias de política monetaria y discrepancias<sup>a/</sup> reportadas por agentes económicos en medios de prensa escrita



a/ Se estima como diferencias o cuestionamientos explícitos que personas externas al BCCR tienen con el manejo de la política monetaria. Incluye personas entrevistadas y artículos de opinión. Una noticia puede contener más de un agente económico que critique al BCCR.

Fuente: Castro Jiménez, 2024, con datos de la base de Coyuntura de Política Monetaria, del PEN.

ta apoyo o diferencias con la autoridad monetaria. Este enfoque permite medir el nivel de cuestionamientos de las personas formadoras de opinión o actores económicos externos sobre las acciones del BCCR, un dato relevante para medir “el sentimiento” o ambiente en el que se implementa la política.

Esta fuente de información registra, desde mediados del 2022, importantes discrepancias con el Banco Central, especialmente en el tema del tipo de cambio y el manejo de la política monetaria. Los picos más significativos se ubicaron en agosto del 2023 y el primer trimestre del 2024: el primero debido a críticas por el rápido aumento del precio de la divisa, y el segundo por la reducción del tipo de cambio a casi 500 colones por dólar (gráfico 3.30). Los actores más relevantes en los episodios más críticos han sido los gremios y los consultores financieros. En términos generales, el incremento de las discrepancias podría estar reflejando más resistencias y, probablemente, una menor credibilidad en el accionar con la

Autoridad Monetaria, que podría afectar las expectativas y formación de precios.

En resumen, Costa Rica ha tenido éxito en la adopción de algunas prácticas clave en la formulación y ejecución de su política monetaria. Entre las fortalezas están la adopción de un marco legal sólido que garantiza la toma de decisiones con independencia, la creación de habilidades institucionales para el seguimiento de la efectividad de la política monetaria y la instrumentalización de las herramientas de política en concordancia con los objetivos. No obstante, el BCCR tiene pendiente la implementación de mecanismos más efectivos de comunicación y cercanos a las buenas prácticas internacionales, que podrían favorecer la comprensión de sus acciones y mejorar con ello la formación de expectativas y la efectividad de su estrategia. Por lo pronto, pudo constatarse que las intervenciones del Banco Central en los mercados monetarios han estado asociados a importantes cuestionamientos por parte de agentes económicos y consultores.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

**GESTIÓN DE LAS POLÍTICAS MONETARIA Y CAMBIARIA EN METAS DE INFLACIÓN Y SU APLICACIÓN EN COSTA RICA**  
véase García, 2024b, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

**Política fiscal restrictiva en áreas estratégicas para el desarrollo humano con desafíos para mejorar la sostenibilidad**

Cinco años después que la Asamblea Legislativa aprobara la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, el país logró superar la aguda crisis de sostenibilidad fiscal. En este período, se registró una clara mejora en el balance financiero del Gobierno y una desaceleración en el ritmo de crecimiento de la deuda pública. La implementación de mecanismos de control del gasto y la aprobación de nuevos impuestos le dieron a Hacienda un respiro fiscal en un

momento crítico que, a finales de 2018, incluso configuró un escenario de insolvencia del gobierno para pagar sus compromisos, como lo demostró el Informe Estado de la Nación (PEN, 2019).

No obstante, más allá de la mejora en la posición fiscal del país, gracias a las políticas implementadas, la reforma fiscal, debido a sus limitaciones, no ha logrado resolver el problema estructural de las finanzas públicas: Costa Rica continúa gastando mucho más de los ingresos que recibe. Además, persisten otras condiciones adversas que, por su importancia para la economía fiscal, siguen generando una situación difícil: el esquema tributario del país no ha sido modernizado, la estructura de gasto continúa siendo insostenible, y el sector productivo que contribuye con impuestos enfrenta mayores dificultades para crecer y mantenerse. En los próximos años, se anticipa una coyuntura económica menos favorable, marcada por la desaceleración en la producción y menores reportes de ganancias en renta debido a la apreciación cambiaria. Además, los rendimientos generados por la reforma fiscal

han alcanzado su límite: no se prevé un nuevo aumento significativo en los ingresos fiscales, y no existe mayor margen para restringir aún más el gasto público sin implementar reformas profundas que garanticen la sostenibilidad del funcionamiento del Estado sin comprometer el desarrollo humano sostenible.

Esta sección analiza con detalle el balance fiscal del país. El primer apartado profundiza en la evolución del déficit fiscal y la deuda, mostrando que, a pesar de la evolución positiva de las finanzas públicas, tras de un quinquenio de austeridad fiscal, el país no ha logrado resolver desafíos estructurales para la sostenibilidad de largo plazo. La segunda parte detalla cómo la austeridad ha sido más estricta y el conflicto que se ha creado entre el cumplimiento de la sostenibilidad fiscal y los objetivos y mandatos del desarrollo humano del país.

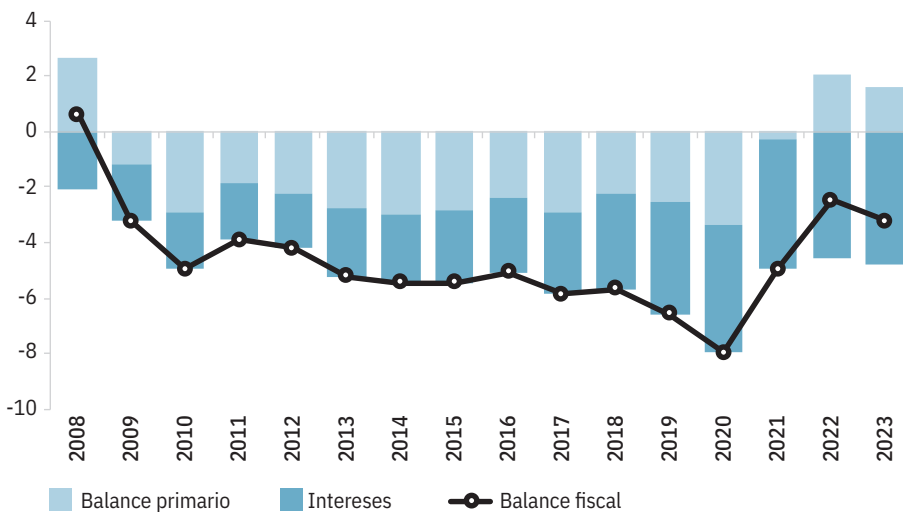
**Finanzas públicas mantienen desafíos estructurales para mejorar la sostenibilidad fiscal**

Entre el 2020 y 2023, el balance financiero del Gobierno Central se redujo de -8% a -3,2% del PIB, una disminución histórica que no hubiera sido posible sin la aprobación de la reforma fiscal en noviembre de 2018 que se comenzó a implementar en los siguientes años (gráfico 3.31). Además, con la generación de nuevas fuentes de ingreso y herramientas de control de gasto, el fisco logró reducir el acelerado crecimiento de la deuda. Estos resultados abrieron paso a mejoras en las calificaciones de riesgo de agencias internacionales como Moody's y Standard & Poor's. No obstante, a esta mejoría, los niveles actuales aún se mantienen por debajo de los niveles obtenidos por el país en 2013.

Entre el 2008 y 2020, el tamaño del crédito del Gobierno Central creció rápidamente de 24% a 67% del PIB, un sendero insostenible para las finanzas públicas, que urgía detener. No fue sino hasta el 2021, más de dos años después de la reforma fiscal, que se comenzó a registrar una desaceleración en este indicador. En 2023, la carga de la deuda se redujo a un 61% del PIB. Si el país hubiera mantenido la tendencia que traía antes de la

Gráfico 3.31

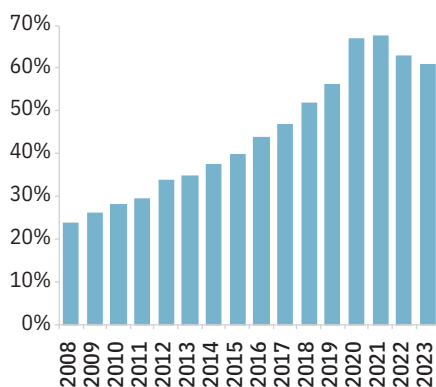
**Balance financiero<sup>a/</sup> del Gobierno Central, según principales componentes**  
(porcentaje del PIB)



a/ Se estima como la diferencia entre ingresos y gastos totales de Hacienda. Específicamente, el balance primario mide los ingresos totales menos los gastos sin incluir intereses.  
Fuente: Monge, 2024, con datos del Ministerio de Hacienda y el BCCR.

Gráfico 3.32

### Deuda pública total del Gobierno Central (porcentaje del PIB)



Fuente: Monge, 2024, con datos del Ministerio de Hacienda y el BCCR.

reforma, este indicador superaría actualmente el 70% (gráfico 3.32). La mejora en el balance fiscal, un resultado imprescindible de la reforma ha permitido al Gobierno negociar plazos más favorables e instrumentos más diversificados, como se analizó en profundidad en ediciones anteriores del Informe. Sin embargo, la deuda aún se mantiene elevada en el umbral más crítico de la regla fiscal, lo cual restringe las posibilidades de invertir.

La reforma fiscal del 2018 introdujo dos grandes cambios. El primero fue un incremento en la recaudación por el cambio del impuesto de ventas a uno de valor agregado que amplió la base tributaria a servicios que antes no pagaban impuestos. Además, se implementaron cambios puntuales en el impuesto sobre la renta. Esto generó un incremento en la carga tributaria de 13,1% a 14,8% del PIB entre el 2018 y 2022. El segundo fue el control del gasto público con la regla fiscal, lo cual ha significado la implementación de una estricta política de austeridad (recuadro 3.6).

En este Informe, se estima un escenario hipotético<sup>32</sup> que calcula el gasto público y los ingresos fiscales si entre el 2019 y 2023 se hubiera mantenido la tendencia que se tenía en años previos. Se trata de un ejercicio de índole general y exploratorio, cuyos resultados, si bien

Recuadro 3.6

### Desafíos y mejoras en la implementación de la regla fiscal para garantizar la sostenibilidad financiera

Con la aprobación de la reforma fiscal en 2018, el país dio un paso importante con la creación de una regla fiscal explícita en su legislación. Este instrumento busca limitar que el gasto no se correlacione con el ciclo económico, estabilizar la razón deuda sobre PIB y limitar el gasto público.

Sin embargo, la mera existencia de una regla fiscal no asegura la sostenibilidad de las finanzas. Paradójicamente, Ardanaz et al. (2023) muestran que el crecimiento del crédito es peor en países que tienen una regla fiscal que en aquellos que no la tienen. De acuerdo con los investigadores, lo anterior se debe a varios factores. Por ejemplo, la implementación de reglas fiscales que no cumplen con estándares de alta calidad como una amplia cobertura institucional, una base legal sólida y unos buenos mecanismos de monitoreo y cumplimiento. Además, las reglas fiscales no mejoran los resultados si se incumplen sistemáticamente. Por otro lado, el exceso de optimismo en las proyecciones socava la credibilidad de las políticas. Finalmente, algunas reglas pueden llevar a recortes en áreas como la inversión pública en áreas estratégicas.

Monge (2024) plantea que es importante prestar atención al diseño, manejo y calibración de la regla fiscal para garantizar su efectividad y que existen cuatro áreas de mejora del instrumento actual en el país que permitirían mejorar su funcionamiento, estas son:

- Garantizar el monitoreo y mecanismos de control: permite evitar distorsiones o desviaciones de los objetivos.
- Cumplimiento del límite del gasto agregado del Gobierno y no a nivel individual para cada entidad. Lo anterior requiere la definición de prioridades y planificación estratégica.
- La evaluación del cumplimiento debe basarse en el gasto ejecutado y no en el presupuesto inicial.
- Inclusión de un ancla fiscal de mediano plazo: están vinculadas al objetivo de sostenibilidad y definido en términos de una variable de stock (típicamente, la deuda pública como porcentaje del PIB). Esto implica identificar un umbral máximo de deuda para la sostenibilidad y calibrar un nivel "prudente" que incluya un margen de seguridad para mantener la deuda por debajo del límite, incluso frente a shocks adversos.
- Funcionamiento del Consejo Fiscal: supervisan el cumplimiento de las reglas fiscales y formulan informes técnicos e independientes sobre las proyecciones y el desempeño fiscal de los gobiernos. Aunque en Costa Rica existe la figura de Consejo Fiscal, no ha operado desde su creación.

Fuente: Monge, 2024.

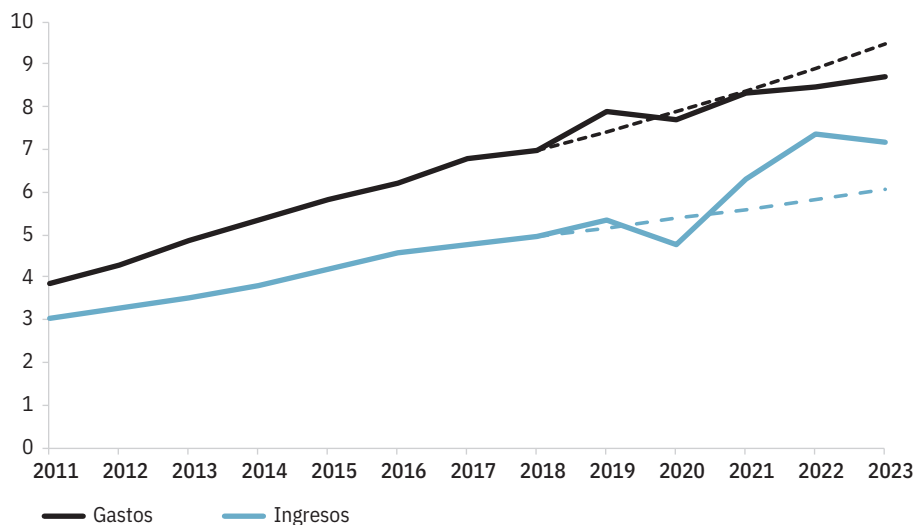
son claros, pueden ser precisados por una calibración más fina del modelo. El gráfico 3.33 muestra que, a excepción del 2020, con la reforma, el Gobierno logró desacelerar el crecimiento de los egresos y lo aumentó para los ingresos fiscales, lo cual resultó en una mejora en la solvencia. Sin embargo, es importante considerar que esto no resolvió los desafíos estructurales de las finanzas públicas, pues el país aún sigue gastando más que los ingresos que recibe.

Monge (2024) realiza una descomposición de los cambios en el balance financiero del Gobierno. Entre el 2021 y 2023, el componente que más ha contribuido a la mejora en el balance fiscal es el aumento en los ingresos (gráfico 3.34); sin embargo, algunos factores son de carácter temporal. Primero, el efecto rebote durante el 2021, posterior al golpe inicial de la pandemia, generó un crecimiento extraordinario de la economía de 7,2%, lo cual se reflejó en un fuerte aumento

Gráfico 3.33

### Evolución de los ingresos y gastos totales del Gobierno Central y escenarios<sup>a/</sup>

(billones de colones)



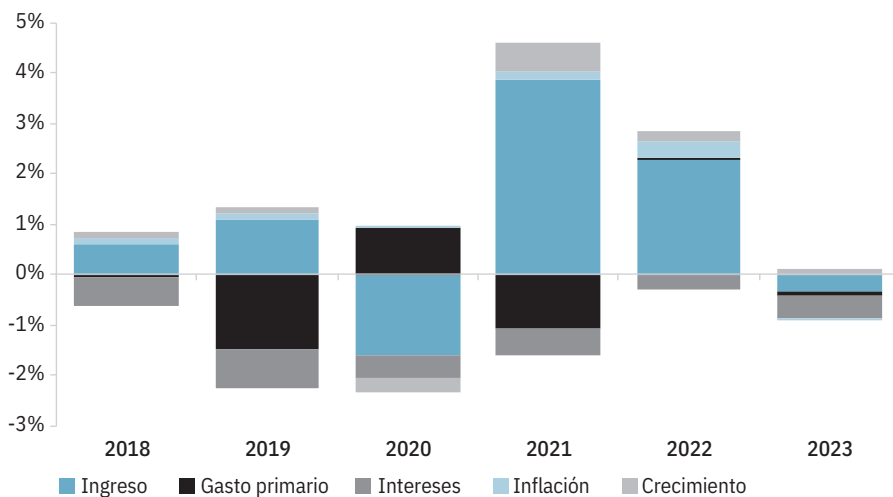
a/Las líneas punteadas estiman el escenario hipotético si el país no hubiera aprobado la reforma fiscal. Lo anterior se aproxima al calcular los gastos e ingresos entre el 2019 y 2023 a partir del crecimiento promedio que tuvieron durante el 2017 y 2018.

Fuente: Jiménez Fontana, 2024, con datos del Ministerio de Hacienda.

Gráfico 3.34

### Descomposición de los cambios en el balance fiscal, según factores principales

(puntos porcentuales)



Fuente: Monge, 2024, con datos del Ministerio de Hacienda y el BCCR.

en la recaudación que no se repitió en los siguientes años.

Otros elementos de carácter contable también mejoraron las finanzas durante el 2021 y 2022. La expansión de los ingresos no tributarios registrada en esos años fue producto, en buena medida, de la consolidación de los recursos de órganos desconcentrados al presupuesto nacional, según se estableció en la Ley de Fortalecimiento del Control Presupuestario de los Órganos Desconcentrados del Gobierno Central (ley n° 9524) y en el artículo 35 del DE-42712-H. Un ejemplo de ello fue el aumento en las contribuciones sociales producto de la inclusión del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Fodesaf) en el presupuesto del Gobierno Central. Específicamente, el 5% equivalente al pago de planillas de los trabajadores y cualesquiera de las otras fuentes de ingreso del fondo pasaron a la contabilidad del gobierno central (artículo 26, ley n° 9635). Los cambios generaron un aumento, puntual en el tiempo, en los ingresos fiscales durante el 2021 y 2022.

Hacienda estima que en el próximo quinquenio las mejoras en el balance fiscal serán menores (0,4% del PIB en 2024-2029) que lo experimentado en los últimos años (1,6% en 2021-2023). Monge (2024) plantea que incluso estas proyecciones son optimistas. Por un lado, Hacienda proyecta un crecimiento del 4,5% en los ingresos de 2024, pero las cifras muestran un crecimiento acumulado del 1% al primer semestre del año. Por otro lado, existen presiones por la amortización de deuda adquirida en periodos previos. Los principales pagos de deuda en colones se concentran en 2026 y 2028, mientras que en dólares hay pagos importantes de 2025 hacia adelante. Monge (2024) estima que la deuda pública del Gobierno Central se ubicará por debajo del 60% del PIB en el 2025 y alcanzaría el 50,8% del PIB hasta en el 2030. Será hasta ese momento que el gasto en inversión ya no estará sujeto a las restricciones de la regla fiscal.

En síntesis, los cambios que introdujo la reforma fiscal detuvieron el acelerado deterioro en las finanzas y modernizaron



algunos aspectos puntuales del esquema tributario del país. Además, algunos factores coyunturales aumentaron los ingresos de forma temporal, los cuales no se espera se repitan en los próximos años. Sin embargo, a pesar de que el país mantiene una estricta política de austeridad, un quinquenio después de la reforma del 2018, el déficit fiscal aumentó de 2,5% a 3,2% del PIB entre el 2022 y 2023.

El *Informe Estado de la Nación 2017* señaló que el país requería una reforma que modernizara el esquema tributario, diseñara una estructura de gasto sostenible, estableciera mecanismos de rendición de cuentas y mejorara la gobernanza fiscal. Las reformas aprobadas en el 2018 en materia del impuesto de renta implicaron cambios de limitado alcance, pues se mantuvo el carácter cédular y territorial del impuesto (PEN, 2019). Además, persisten tasas impositivas diferenciadas, se siguen aprobando exoneraciones fiscales sin mecanismos de control, se permite el fraccionamiento de las empresas y no existen avances en la discusión sobre el impuesto mínimo global planteado por la OCDE. En síntesis, la *Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas* (n° 9635) permitió al país tener un respiro de la crisis de solvencia que vivía el Gobierno en ese momento y crear mecanismos para controlar el gasto público. Sin embargo, cinco años después aún están pendientes de discusión y de aprobación los ajustes estructurales adicionales requeridos para lograr unas finanzas públicas sostenibles que puedan atender a una política pública acorde a las necesidades en desarrollo humano.

Finalmente, Hacienda debe considerar el vínculo entre el sector productivo y la recaudación. La mejora en la sostenibilidad fiscal no solo depende de aspectos propios de la política fiscal, sino también de las estructuras de mercado y las oportunidades laborales y empresariales. El régimen especial es el sector más dinámico de la economía, pero está exento del pago de ciertos impuestos, por lo que una gran parte del peso tributario recae principalmente sobre el resto de la producción del país, que es la que tiene mayores dificultades para crecer, como fue analizado en la primera sección de

este capítulo. Una política de desarrollo productivo que logre impulsar a las empresas de capital nacional y dedicadas principalmente al mercado local ciertamente beneficiaría la recaudación. Sin embargo, como ha sido analizado en las últimas tres ediciones del Informe, el país carece de políticas robustas en este campo y la mayoría de las empresas (PEN 2021; 2022; 2023).

Los elevados niveles de informalidad también afectan la sostenibilidad de las finanzas a través de la evasión fiscal. Esta informalidad no está solo asociada a los emprendimientos y microempresas, muchas ellas de iniciativas de sobrevivencia; también existe una informalidad de “alta gama”, de contornos difíciles de precisar, ligada especialmente la provisión de servicios especializados en la economía internacional. Las diversas modalidades de la informalidad siguen planteando retos no resueltos para la política fiscal. Finalmente, ligado a lo anterior, el desempeño del mercado laboral, que sigue generando insuficientes oportunidades de empleo y propicia lento crecimiento en el ingreso real de la población, limita las posibilidades de estimular el consumo y por ende el ingreso tributario.

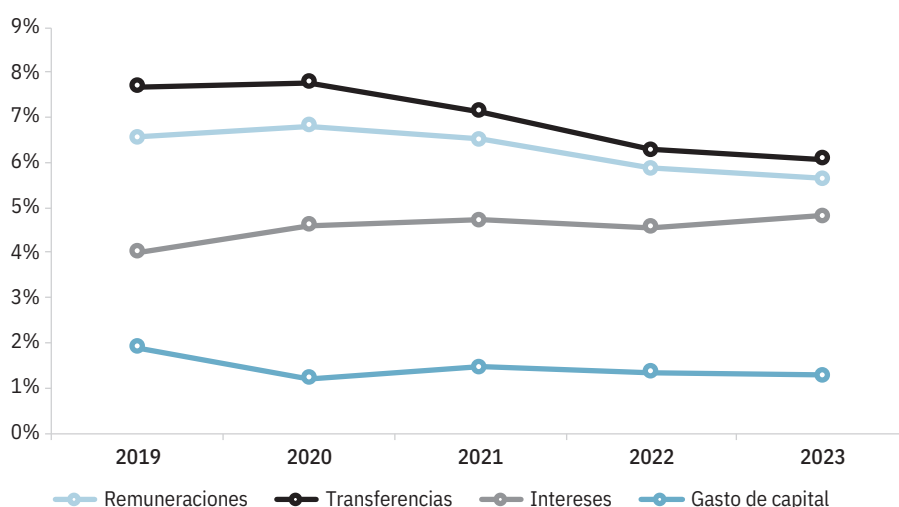
### Políticas ortodoxas con recortes en transferencias afectan gran parte de oferta pública de bienes y servicios públicos

El aumento en la base tributaria y los cambios contables que lograron mejorar los ingresos del Gobierno han estado acompañadas de fuertes medidas de austeridad fiscal. Entre el 2019 y 2023, el crecimiento anual del gasto total pasó de 9% a 3%, respectivamente. Las principales reducciones se registraron en las remuneraciones y transferencias, que hoy tienen pesos significativamente menores como porcentaje del PIB. Por su parte, el gasto de capital siguió en los crónicos niveles bajos característicos de la última década, como fue examinado en la primera sección del capítulo (gráfico 3.35). Aunque se redujo fuertemente aún más en los últimos años, su escaso peso dentro del gasto público hace que esa disminución no tuviera mayor incidencia dentro de las cuentas globales del Estado. El pago de intereses es lo que explica la mayor parte del crecimiento de los gastos en el último bienio.

Durante el 2022 y 2023 el crecimiento del gasto total fue de 1,4% y 3%, respectivamente, menor al límite estimado

Gráfico 3.35

Evolución de los principales gastos del Gobierno, por año<sup>a/</sup> (porcentaje del PIB)



Fuente: Jiménez Fontana, 2024, con datos del Ministerio de Hacienda.



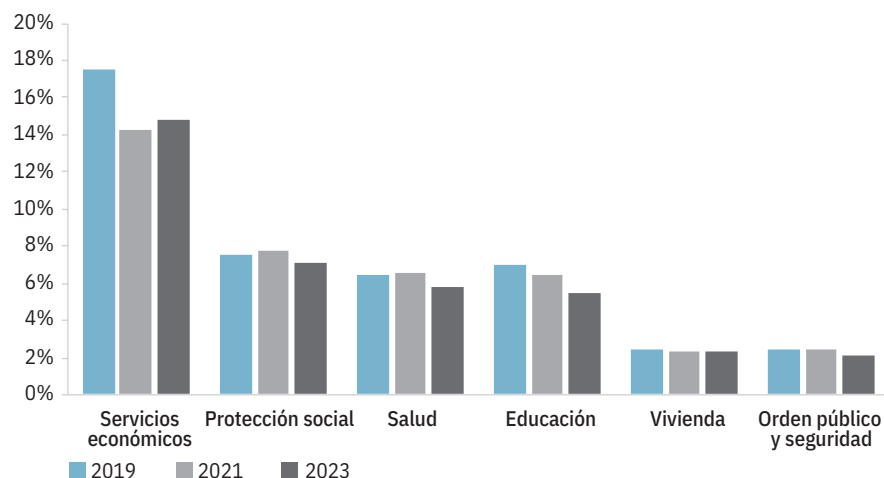
con la regla fiscal (2,7% y 3,8%). Las transferencias corrientes fueron el rubro presupuestario que experimentó el mayor recorte respecto a 2019. Si bien el Ministerio de Hacienda no publica el detalle de las partidas, de las cifras consolidadas del sector público se puede inferir que el recorte se ha dado principalmente en protección social, salud, educación, vivienda, y seguridad (gráfico 3.36). Las personas interesadas en un análisis detallado de los recortes en estos rubros del gasto social, especialmente en educación y salud, pueden consultar el capítulo 2 de este Informe.

Por lo expuesto previamente, este informe califica como “ortodoxo” el ajuste al gasto público que se ha venido aplicando en Costa Rica durante el último quinquenio. Existe una similitud importante entre las políticas de este período con los paquetes de “austeridad fiscal” del FMI implementados en muchos países del mundo durante los años ochenta y noventa del siglo pasado. Estas últimas consisten en reformas fiscales con ausencia de objetivos explícitos de política sectorial, social, desarrollo productivo y gestión ambiental. Una estrategia que contemple los temas mencionados previamente no solo permitiría manejar las inevitables tensiones que emergen entre el manejo de la austeridad y los objetivos estratégicos de desarrollo humano sostenible, sino que evitaría que el cumplimiento de los parámetros fiscales se logre a costo del abandono de los objetivos de la política sectorial. En ausencia de esta previsión, los ajustes terminan recargados en los territorios y poblaciones más vulnerables de la sociedad por los recortes de los servicios que la institucionalidad pública brinda, como sucedió hace varias décadas. Sin embargo, pese a las lecciones aprendidas por el país en el siglo pasado sobre los negativos efectos de la ortodoxia fiscal sobre el desarrollo, en términos generales, esta es la situación que actualmente está ocurriendo en Costa Rica.

En noviembre del 2022, el FMI aprueba la facilidad de crédito del Servicio de Resiliencia y Sostenibilidad (SRS) por un monto de 725 millones de dólares, el cual el país puede gastar de forma dis-

Gráfico 3.36

### Gasto funcional del sector público, según principales rubros (porcentaje del PIB)



Fuente: Monge, 2024, con datos del Ministerio de Hacienda.

crecional, aunque está sujeto al apoyo de una agenda contra el cambio climático. El FMI subraya la importancia de no afectar la inversión social y de promover el crecimiento económico “verde e inclusivo”. Sin embargo, el *Informe Estado de la Nación 2023* evidencia que la mayor parte de medidas de este acuerdo son de ámbito administrativo, como la publicación de lineamientos, simplificación de trámites, incentivos para vehículos privados de baja contaminación y creación de indicadores. No consideran otros temas de fondo como la transición de la matriz energética, transformación del sistema de transporte público o mejoras en el ordenamiento territorial (PEN, 2023b).

En junio del 2024, en la sexta revisión del Servicio Ampliado (SAF) y tercera revisión del SRS, el FMI afirmó que el país había demostrado el compromiso con un amplio programa nacional de reformas, en el que estaba logrando remodelar la economía costarricense y avanzar en la agenda climática. Además, planteó que el fisco había logrado sólidos resultados fiscales que le permitirán al país reducir la carga de la deuda y los intereses y crear espacio para la inversión social y de capital (FMI, 2024b). No obstante, la evidencia aportada en el presente *Informe Estado de la Nación* contrasta

con las declaraciones anteriores. En efecto, la aplicación de la regla fiscal a partir de 2019 ha logrado contener el ritmo de crecimiento del gasto público en comparación con un escenario inercial en el que esta disposición no hubiese existido, pese a las excepciones aprobadas por la Asamblea Legislativa. Sin embargo, no encuentra la evidencia para sostener que la austeridad fiscal haya remodelado la economía ni que haya promovido un crecimiento verde e inclusivo.

Como se demostró en la primera sección de este capítulo, el patrón de crecimiento actual no está siendo inclusivo, especialmente en la generación de oportunidades empresariales y laborales para amplios territorios y poblaciones. Diversos informes del Programa Estado de la Nación muestran que la contención del gasto ha estado asociada a un debilitamiento de las capacidades institucionales para ejecutar políticas de conservación ambiental y a la restricción de servicios prestados por políticas sociales (ver más detalles en el capítulo 2 y 4 de esta edición y PEN, 2023a). Más allá de las leyes de empleo público y de contratación administrativa, la actual Asamblea Legislativa no ha aprobado reformas a la organización de la institucionalidad orientadas a mejorar la calidad de las

políticas públicas (véase capítulo 5 de este Informe).

En este complejo panorama de una austeridad fiscal ortodoxa, el Programa Estado de la Nación, con la colaboración del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa, da seguimiento desde hace casi una década al tema del “gasto tributario” que representan las exoneraciones fiscales. Esto es un sacrificio que el Estado realiza para crear un incentivo para una actividad social o productiva que considera importante. Sin embargo, este costo presiona las finanzas públicas, un efecto particularmente sensible en la época actual.

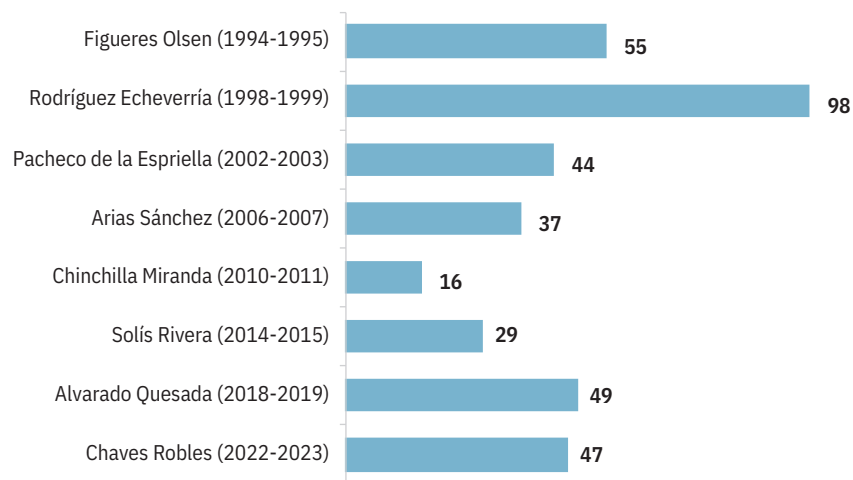
La colaboración entre ambas instituciones ha permitido levantar un inventario de todas las exoneraciones fiscales vigentes desde el año 1953. Con corte a agosto del 2024, se pudo identificar 1.231 beneficios de este tipo (Achoy, 2024a). Esta cifra es menor a reportada el año anterior, pero esto obedece a una actualización metodológica que permitió depurar del registro las exoneraciones derogadas. Por esta razón, esta cifra no es estrictamente comparable con lo reportado en ediciones anteriores.

Al analizar las exoneraciones aprobadas en las dos primeras legislaturas se muestra que la Administración Chaves Robles mantiene una tendencia muy similar al gobierno anterior (gráfico 3.37). El periodo Chinchilla Miranda sigue siendo la administración que registra la menor aprobación de exoneraciones. El Programa Estado de la Nación también da seguimiento a los impuestos aprobados y vigentes en el país. De acuerdo con Achoy (2024b), en el último año no se han aprobado nuevos cargos fiscales de este tipo.

Las exoneraciones son una herramienta de política fiscal que puede utilizarse para beneficiar sectores específicos, aunque deben aplicarse con cautela debido a la pérdida en recaudación que implican. A pesar de que el país cuenta con un código de normas y procedimientos tributarios que establece los parámetros que deben cumplir las exoneraciones, la mayoría de ellas sigue incumpliendo estos mandatos: el 49% no especifica el

Gráfico 3.37

**Cantidad de exoneraciones aprobadas en la primera legislatura, por administración en las que se aprobó (porcentaje del PIB)**



Fuente: Castro Jiménez, 2024, con datos de la base de exoneraciones fiscales del Programa Estado de la Nación y la Asamblea Legislativa.

impuesto que se exonera, el 77% no establece un plazo de vigencia y el 58% carece de mecanismos de control, como lo exige la legislación.

#### PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

#### ANÁLISIS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS A 5 AÑOS DE LA REFORMA FISCAL

véase Monge, 2024, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

#### Aumentos en la inseguridad ciudadana frenan el desarrollo en los territorios más vulnerables

El fuerte aumento de la violencia delictiva, cuyos niveles actuales superan ampliamente los de la historia reciente del país, han provocado una crisis de seguridad ciudadana. En la presente edición del Informe, se escogió esta crisis como tema especial debido a la gravedad de la situación. No solo se dedica un capítulo específico a entender la naturaleza, profundidad e implicaciones del actual

escenario y, en particular, las opciones de política pública disponibles, sino que los capítulos regulares aportan estudios sobre el tema desde la perspectiva especial de cada uno (véase PEN 2023a). En este capítulo dedicado a la valoración del desempeño del país en el ámbito de las oportunidades, estabilidad y solvencia económicas, el enfoque fue aportar elementos de juicio para empezar a dilucidar la siguiente interrogante: ¿pueden documentarse efectos negativos de la violencia social sobre las oportunidades económicas a las que las poblaciones tienen acceso?

La documentación de los efectos de la violencia social sobre el desarrollo económico implica una línea de investigación multianual debido a la complejidad y multidimensionalidad del tema. Se realizó una primera investigación acerca de los efectos de la violencia social sobre las economías locales utilizando información territorialmente desagregada sobre los niveles salariales en un sector económico clave en la mayoría de los cantones: el comercio (Vargas Montoya et al., 2024a). La principal constatación es que, en efecto, hay efectos adversos para las poblaciones que habitan en las zonas

más golpeadas por la violencia. Además, desde el punto espacial, pueden estar creando ecosistemas con menores capacidades para el desarrollo humano.

Estos primeros hallazgos están en línea con lo planteado por la literatura especializada. La inseguridad es un obstáculo para el crecimiento y desarrollo económico de los territorios (Goulas y Zervoyianni, 2012). La falta de oportunidades económicas alimenta el ciclo de violencia, lo que establece un círculo vicioso entre inseguridad y crecimiento. La criminalidad se nutre de los elevados niveles de desigualdad y de desempleo (Anser et al., 2020). Los territorios con mayores niveles de criminalidad tienen mayores dificultades de beneficiarse del crecimiento económico nacional (Detotto y Otranto, 2010; Detotto y Pulina, 2013; Carboni y Detotto, 2016) y tienen mayores dificultades para generar oportunidades (Nurbasuni y Khoirunurrofik, 2024).

En el caso de la región latinoamericana, Jaitman y Torre (2017) identifican que el costo promedio del crimen en América Latina y el Caribe es más del doble que en algunos países desarrollados como Alemania y Canadá, donde alcanza el 3,5% del PIB. Por otro lado, el Fondo Monetario Internacional advierte que la inseguridad de América Latina es de la más alta del mundo, y que si se logra cerrar la brecha de delincuencia respecto al promedio mundial permitiría impulsar el crecimiento del PIB en 0,5 puntos porcentuales (FMI, 2023).

### País alcanza segunda tasa más alta de accionamiento de armas en los últimos trece años

El aumento en la violencia en Costa Rica se refleja en la mayor parte de estadísticas oficiales sobre inseguridad ciudadana. En el 2023, el país alcanzó una cifra histórica de 17,5 homicidios por cada 100.000 habitantes. Los elevados niveles de inseguridad amenazan el impulso en el desempeño de la economía nacional, especialmente en los territorios más vulnerables. Como se analiza en detalle en el capítulo 6, el factor que explica este fuerte aumento es la violencia homicida asociada al crimen organizado.

Las fuentes de información sobre inseguridad tienen limitaciones e inconsistencias en los reportes y dificultades en el proceso de actualización. Un caso recurrente es el subregistro u omisión de información. Algunos indicadores, como la tasa de asaltos, dependen de la información que se facilite en los reportes, pero, en muchas ocasiones, no se notifica a las instancias correspondientes. En otros casos, como los homicidios, el lugar que se encuentra registrado en la base de datos no corresponde a la zona específica donde fue cometido el crimen. Por otra parte, aunque la tasa de homicidio usualmente se emplea como un indicador “resumen” de la situación de inseguridad ciudadana, no contempla factores que también abonan a esta inseguridad, como el uso de armas de fuego para resolver conflictos, aunque no tengan efectos letales.

Con el fin de evitar los sesgos descritos previamente, se utilizó el accionamiento de armas como un indicador aproximado de los niveles de inseguridad en los cantones. Este delito<sup>33</sup> consiste en activar un arma de fuego en un sitio poblado, lo cual está asociado a intentos o delitos contra la vida. Una amplia literatura especializada señala que el accionamiento de armas está asociado a mayores y más diversas manifestaciones de violencia social. Independientemente de las motivaciones y consecuencias, este delito

produce inseguridad en los hogares y comunidades donde ocurre.

Los datos empleados como fuente de información son las estadísticas policiales del OIJ para el periodo 2010-2022, las cuales se ajustan según población del cantón para obtener la tasa de delito por cada 100.000 habitantes.

Una ventaja de este indicador es que es más sencillo denunciar este tipo de delito de forma anónima y registrar el lugar con mayor precisión, lo que potencialmente reduce el sub reporte.

La tasa de accionamiento de armas tiene un comportamiento volátil. En las administraciones Chinchilla Miranda (2010-2014) y Solís Rivera (2014-2018) se registró un aumento en el indicador al inicio de ambos gobiernos, pero luego cayó al cierre de la legislatura (gráfico 3.38). La crisis reciente de violencia que vive el país se disparó después de la pausa experimentada durante el primer año de la pandemia. Entre el 2020 y 2022, la tasa accionamiento de armas pasó de 4,2 a 7,2 por cada cien mil habitantes. Aunque al cierre de edición de este informe no se cuenta con estadísticas más actualizadas, se estima que esta tendencia se mantuvo durante el 2023 (Vargas Montoya et al., 2024a).

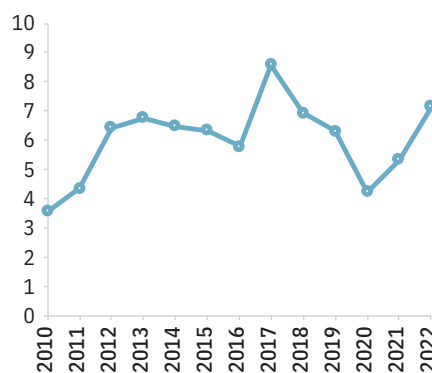
### Inseguridad ciudadana limita la generación de oportunidades de las economías a nivel territorial

Los niveles que alcanza el indicador de accionamiento de armas no son territorialmente homogéneos. Mientras que en el cantón de San José la tasa promedio de accionamiento de armas es de 23 por cada cien mil habitantes, en cantones más seguros como Grecia, Esparza, y San Mateo este indicador es de 1 (gráfico 3.39). Aunque la mayoría de las zonas más violentas están en el GAM, destacan algunos fuera de este como Turrubares, Limón, Buenos Aires y Quepos con una tasa superior a 7 por cada cien mil personas.

Para aproximar el impacto de la inseguridad en las oportunidades económicas de las que gozan las poblaciones en los diversos territorios, Vargas Montoya et al. (2024) analizaron el vínculo entre el accionamiento de armas y el salario

Gráfico 3.38

Tasa de accionamiento de armas (por cada cien mil habitantes)

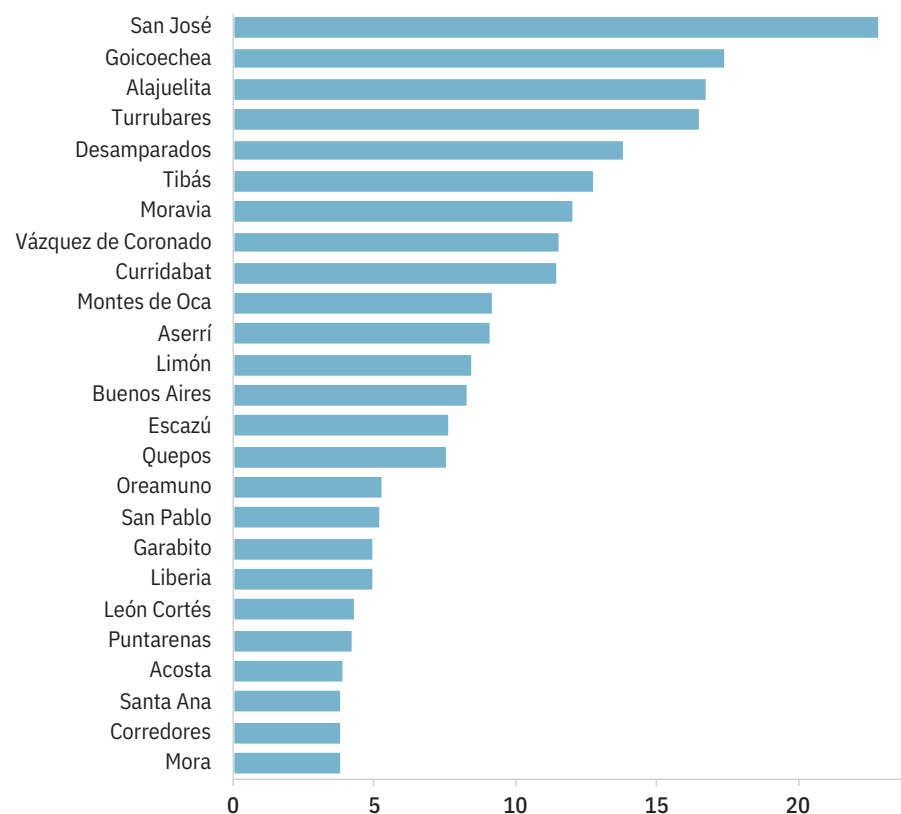


Fuente: Vargas Montoya et al., 2024a con datos del OIJ.

Gráfico 3.39

### Promedio de la tasa de accionamiento de armas en los cantones más inseguros

(por cada 100.000 habitantes)



Fuente: Vargas Montoya et al., 2024a con datos del OIJ.

promedio de las personas ocupadas en el comercio a nivel cantonal. La razón principal de esta escogencia es que el comercio es un sector que tiene un alto peso relativo en la economía del país, pues representa casi una cuarta parte del parque empresarial (23%), registra una alta participación de negocios pequeños y sirve de puente productivo entre las diversas actividades económicas y, territorialmente, entre las ciudades intermedias y la Gran Área Metropolitana (González et al., 2021). Además, dado que es una actividad que usualmente implica atención al público, es especialmente vulnerable a actividades delictivas.

Para establecer los niveles salariales cantonales promedio en el comercio, se utilizó como fuente de información el Registro de variables económicas

(Revec) del Banco Central de Costa Rica (BCCR). El procesamiento de la información requerido para generar los resultados que se presentan en este documento fue realizado bajo las condiciones de seguridad tecnológica necesarias para garantizar la integridad y la confidencialidad de la información. Para las variables de control se utilizan estadísticas de la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) y el Atlas de Desarrollo Humano Cantonal del PNUD.

Los modelos econométricos estimados por Vargas Montoya, et al. (2024) muestran la existencia de una relación negativa y significativa entre la tasa de accionamientos de armas y el salario promedio en los cantones, especialmente

cuando se incluyen variables de control como la escolaridad, la densidad poblacional, la tasa de ocupación y el valor de la construcción. Un aumento de un punto porcentual en la tasa de accionamiento de armas genera una caída de 0,13%<sup>34</sup> en el salario del sector comercio. Este resultado es consistente cuando se utilizan distintas especificaciones econométricas que consideran factores no observables, la correlación espacial entre zonas y la endogeneidad entre el crimen y el desempeño económico.

El aumento de la violencia en los territorios más afectados podría estar generando zonas con “desiertos empresariales” o baja densidad de negocios por la falta de condiciones para invertir pues genera un efecto de desbordamiento conocido como *spillover* sobre las zonas más cercanas a este tipo de violencia. Específicamente, un aumento de un punto porcentual en la tasa de accionamiento de armas ponderada por el inverso de la distancia al cantón donde ocurre el delito resulta en un incremento de 1,36% en el salario promedio de los ocupados del cantón colindante. Esto indica que las zonas más seguras pueden “absorber” las actividades de comercio de los otros territorios vecinos que experimentan incrementos en la tasa de accionamiento de armas. Desde esta perspectiva, el aumento de la violencia refuerza la desigualdad que enfrenta el país, dado que aumenta la exclusión social de los lugares más inseguros, mientras mejora las oportunidades en aquellos con mejores condiciones.

Vargas Montoya, et al. (2024b) proponen tres medidas concretas para combatir la violencia homicida y generar mayores oportunidades para poblaciones con menores oportunidades y mayor exposición a la criminalidad. La primera consiste en la focalización en la población joven en condición de vulnerabilidad, destacando el acceso a educación formal y vocacional, así como el desarrollo de habilidades para el trabajo. Además, sugieren establecer alianzas con empresas que les permitan tener un empleo digno que les aleje de la actividad criminal. La segunda medida consiste en dotar de educación formal y vocacional en las



cárceles y la formación para el trabajo. Esto reduciría la reincidencia en el crimen y aumentaría la empleabilidad, mejorando así la condición de vida de las personas que salen de la cárcel. Es esencial elaborar un plan estratégico, dotar de los recursos y capacidades necesarias y establecer alianzas con centros de ense-

ñanza y otros actores de la sociedad para que el modelo sea sostenible. Finalmente, es importante que los programas implementados incluyan mecanismos de evaluación que permitan medir su efectividad y el cumplimiento de los objetivos planteados.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

**ANÁLISIS DEL VÍNCULO ENTRE LA INSEGURIDAD Y EL DESEMPEÑO ECONÓMICO A NIVEL TERRITORIAL EN COSTA RICA**

véase Vargas Montoya et al., 2024a, en [www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)

**Investigadores principales:** Pamela Jiménez Fontana, Jorge Vargas Cullell, Karla Meneses, Juan Carlos García, Mauricio Monge, María Estelí Jarquín, Luis Vargas Montoya, Gabriel Madrigal Quesada, Gabriela Córdova, Natalia Morales, Rafael Segura y Darío Espinoza Torres.

**Insumos:** *Análisis estructural de la evolución de la economía costarricense en las últimas tres décadas*, de Karla Meneses (Universidad de Las Américas, Quito, Ecuador) y Gabriela Córdova (Universidad de Las Américas, Quito, Ecuador); *Evolución de la inversión en infraestructura pública en Costa Rica entre el 2014 y el 2023*, de Luis Vargas Montoya y Gabriel Madrigal Quesada; *Análisis monetario de la economía costarricense en el 2023 y primeros meses del 2024: un enfoque de desarrollo humano*, de Juan Carlos García; *Seguimiento del crecimiento económico durante el 2023 y primeros meses del 2024*, de Karla Meneses (Universidad de Las Américas, Quito, Ecuador) y Gabriela Córdova (Universidad de Las Américas, Quito, Ecuador); *Análisis del vínculo entre la inseguridad y el desempeño económico a nivel territorial en Costa Rica*, de Luis Vargas Montoya, Gabriel Madrigal Quesada y Darío Espinoza Torres; *Análisis de las finanzas públicas a seis años de la reforma fiscal*, de Mauricio Monge; *Revisión de prácticas y recomendaciones para la gestión de las políticas monetaria y cambiaria en metas de inflación y su aplicación en Costa Rica y América Latina*, de Juan Carlos García; *“Oferta de los principales programas institucionales que atienden al sector productivo en Costa Rica: estudios de caso”*, de María Estelí Jarquín y Stephanie Castro Jiménez; *Análisis del vínculo entre la inseguridad y el desempeño económico: Costa Rica y experiencias internacionales*, de Luis Vargas Montoya, Gabriel Madrigal Quesada y Darío Espinoza Torres y *Situación del mercado laboral de Costa Rica en 2023 e inicios 2024*, de Karla Meneses (Universidad de Las Américas, Quito, Ecuador), Natalia Morales y Rafael Segura.

**Contribuciones especiales:** *Exoneraciones fiscales aprobadas por la Asamblea Legislativa de diciembre del 2023 a agosto del 2024 e Impuestos, tasas y contribuciones especiales en Costa Rica: diciembre 2023 a agosto 2024*, de José Mario Achoy Sánchez.

**Borrador del capítulo:** Pamela Jiménez Fontana.

**Coordinación:** Pamela Jiménez Fontana.

**Edición técnica:**

Pamela Jiménez Fontana y Jorge Vargas Cullell.

**Asistentes de investigación:** Stephanie Castro Jiménez y Javier Bogantes Retana.

**Asesoría metodológica:**

Pamela Jiménez Fontana y Rafael Segura.

**Actualización y procesamientos de datos:** José Mario Achoy, Pamela Jiménez Fontana, Stephanie Castro, Rafael Segura y Javier Bogantes Retana.

**Visualización de datos y gráficos:** Pamela Jiménez Fontana y Stephanie Castro Jiménez.

Lectores críticos: Daniel Ortiz, Daniela Córdova, Geannina Sojo, Eduardo Alonso, Hazel Villalobos, Luis Liberman, Marcela Román, Melissa Vega, Pablo Villamichel, Jorge Vargas Cullell, Pamela Jiménez Fontana, Susan Rodríguez, Leonardo Merino, Dagoberto Murillo, Marco Hidalgo y María Santos.

**Revisión y corrección de cifras:**

Stephanie Castro.

**Corrección de estilo:** Diego Ugalde.

**Diagramación:** Erick Valdelomar / Insignia | ng

**Un agradecimiento especial a:** el Centro de Investigación Legislativa de la Asamblea

Legislativa, el Departamento de Servicios Parlamentarios, el INEC, el BCCR, el Ministerio de Hacienda, a la Escuela de Estadística de la UCR y el Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la UCR, por la colaboración con información estadística; el MEIC, la Procomer, el Comex, al MAG, a Jacqueline Zamora del BCCR, por su apoyo en la construcción del capítulo.

**Talleres de consulta:** Se realizaron los días 3, 8, 29 y 30 de julio, 13 de agosto y 18 de setiembre, con los asistentes: Adrián Portugués, Alberto Vindas, Alejandro Abarca, Alonso Alfaro, Ana Laura Vega, Ana Luisa Redondo, Andrea Gutiérrez, Andrés Valenciano, Arlene Méndez, Carlos C., Cecilia Cortés, Chris Camacho, Ciska Raventós, Daniel Ortiz, Daniela Córdova, Darío Espinoza, Eduardo Alonso, Evelyn Muñoz, Gabriel Macaya, Gabriel Madrigal, Gabriela Córdova, Geannina Sojo Navarro, Geovanny Barboza, Gloriana Ivankovich, Hazel Villalobos, Hugo Vargas, Ileana Jiménez, Jacqueline Zamora, Javier Bogantes, Jennyfer León, Jonathan Garita, Jorge Vargas Cullell, José Luis Arce, José Montero Flores, Juan Carlos García, Juan Gabriel Ramírez, Juan Luis Bermúdez, Juan Robalino, Karen Chacón, Karla Meneses, Karla Salazar, Karlissa Calderón, Leonardo Garnier, Leonardo Merino Trejos, Luis Liberman, Luis Vargas Montoya, Magdalena Madrigal, Manuel Alfaro, Marcela Román, Marco Hidalgo, Margarita Bolaños Arquín, María Estelí Jarquín, María Santos, Mariela Madrigal, Melissa Vega, Miguel Gutiérrez, Miguel Loría, Milagro Saborío, Mónica Núñez, Nahuel Oddone, Natalia Morales, Norberto Zúñiga, Orlando Hernández Cruz, Pablo Acuña, Pablo Sauma, Pablo Slon, Pablo Villamichel, Pamela Jiménez Fontana, Peter Martínez, Priscilla Escoto, Roberto Vargas, Rodrigo Cubero, Rolando Castillo, Rosendo Pujol, Sandro Zolezzi, Shirley Benavides, Silvia Lara, Silvia Solano, Silvia Valentinuzzi, Steffan Gómez Campos, Stephanie Castro Jiménez, Suráyabi Ramírez, Susan Rodríguez, Suyen Miranda, Valerie Lankester, Vera Brenes y Yanira Xirinachs.



## Notas

- 1 Por empleo decente se entiende el que se da en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad (OIT, 1999).
- 2 La competitividad auténtica se refiere a la presencia de ventajas productivas adquiridas (competitivas y no comparativas), unidas a la incorporación del progreso técnico y el aumento de la productividad (Hernández, 2004).
- 3 También debe estar fundamentada en la remoción de los factores estructurales que causan inflación inercial.
- 4 Contar con un clima de negocios adecuado, tanto para la empresa local como para la extranjera, es esencial para generar un proceso sostenible de inversión, y constituye un círculo virtuoso de ahorro.
- 5 El régimen especial está compuesto por las zonas francas, perfeccionamiento activo y devolutivo de derechos.
- 6 A nivel comercial se esperaría la aplicación de mayores aranceles y restricciones comerciales. En temas de seguridad una menor cooperación en defensa y a nivel migratorio, un enfoque más restrictivo. Mayor detalle en (EU, 2024).
- 7 Algunas actividades incluidas en los servicios tradicionales presentan una apertura por tipo de producción, de acuerdo con las recomendaciones del Sistema de Cuentas Nacionales (SCN), que distingue a la producción de mercado, “no de mercado” y “para uso final propio”. La producción de mercado es la que se vende en el mercado a precios que son económicamente significativos; mientras que la producción no de mercado corresponde a los bienes y servicios producidos por el gobierno o por instituciones sin fines de lucro, que se suministran de forma gratuita o a precios económicamente no significativos. Finalmente, la producción para uso final propio corresponde a los bienes y servicios, que son retenidos por las empresas u hogares para su propio uso final (que puede ser consumo final o formación de capital).
- 8 Brasil, Colombia, Panamá, Honduras, Costa Rica, Guatemala, Paraguay, México, Chile, Nicaragua, Ecuador, Bolivia, Perú, Argentina, El Salvador, Uruguay.
- 9 Incluye las subcuentas de ‘Edificios’, ‘Vías de comunicación terrestre’, ‘Vías férreas’, ‘Obras marítimas y fluviales’, ‘Aeropuertos’, ‘Obras urbanísticas’, ‘Instalaciones’ y ‘Otras construcciones, adiciones y mejoras’, de la cuenta ‘Construcciones, adiciones y mejoras’, parte de los egresos en ‘Bienes duraderos’.
- 10 Incluye las subcuentas de ‘Mantenimiento de edificios, locales y terrenos’, ‘Mantenimiento de vías de comunicación’ y ‘Mantenimiento de instalaciones y otras obras’ de la cuenta de ‘Mantenimiento y reparación’.
- 11 Estimación en términos reales de colones del 2017.
- 12 La exclusión de las municipalidades y otros gastos o instituciones se puede consultar en el texto de la Ley n° 9635 de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas.
- 13 Ver notas en prensa consultadas de Arrieta, 2024 y May, 2021.
- 14 Como encontraron Vargas y Madrigal (2022), la correlación entre la inversión pública y el crecimiento económico nacional es de 0,61; mientras que, como se muestra en el presente análisis, a nivel cantonal es de apenas 0,33.
- 15 La única categoría de inversión pública que muestra una correlación con el crecimiento cantonal similar a la privada es “Otros”, que se asocia con inversiones de naturaleza económica.
- 16 Oficio CNR-PEN-391-2024 con fecha al 24 de junio del 2024.
- 17 Algunos también son financiados por presupuesto ordinario de otras instituciones co-ejecutoras de los programas, como es el caso del INA. No obstante, se reporta en el gráfico, aunque la institución no forme parte de la selección de instituciones en estudio ya que se considera presupuesto público.
- 18 Entre el 2022 y 2023, las instituciones a las cuales se les identificaron cuellos de botella se encuentran los Ministerios de la Presidencia, Hacienda, Gobernación y Justicia, el Minae, Minsa, MAG, MOPT, CCSS, MEIC, AyA, DGME, Inder, Comex, Cuerpo de Bomberos, ICT, INS, Senara, Procomer, Incofer, Incopesca, Recope, Micitt, CNP, y el Sistema Banca para el Desarrollo.
- 19 Shanghai Containerized Freight Index es un índice que compila Shanghai Shipping Exchange y que se construye a partir del promedio ponderado de los precios efectivos del transporte en contenedores desde el puerto de Singapur hacia 15 diferentes rutas a nivel mundial.
- 20 Global Supply Chain Pressure Index es un indicador del Banco de la Reserva Federal de Nueva York que mide la intensidad de las interrupciones de la cadena de suministro global a partir de datos de diversas fuentes, incluidos los costos de transporte, índices de precios al productor en Estados Unidos, encuestas a los gerentes de producción y los indicadores otros indicadores de producción. El indicador mide la desviación con respecto al promedio histórico.
- 21 El estrato bajo incluye los deciles 1, 2 y 3, y representan un 30% de los hogares. El estrato medio incluye los deciles 4, 5, 6 y 7 y concentran un 50% de los hogares. Finalmente, los de estrato alto incluye los deciles 9 y 10 y representan un 20% de los hogares.
- 22 Para más detalle consultar Vega (2024).
- 23 De acuerdo con Cubero et al. (2019), la regla de intervención tiene parámetros por volatilidad intradía e Inter día. La primera se refiere a variaciones violentas dentro del mismo día de negociación con respecto a un parámetro de referencia. Inter día se refiere a desviaciones acumuladas por varios días o semanas en el tipo de cambio que pudieran estar desalineadas con lo que indican las variables económicas fundamentales y que se reflejarían en desviaciones del tipo de cambio real de equilibrio.
- 24 El préstamo con el FLAR fue aprobado en agosto del 2022. La operación tiene un plazo de 3 años con un año de gracia para el pago de principal. La amortización se hará en ocho pagos trimestrales a partir de noviembre del 2023. Los intereses se calculan con un margen de 201 puntos básicos sobre la tasa SOFR (Secured Overnight Financing Rate) vigente en cada período.
- 25 Se estima la tasa negociada en el plazo de 360 días en colones.
- 26 IAPOC se refiere a las siglas en inglés de los componentes del índice: *Independence and Accountability, Policy and Operational Strategy, and Communications*.
- 27 Antes del 2020, el BCCR publicaba el Informe de Inflación y el Programa Macroeconómico. Sin embargo, los informes de inflación presentaron inconsistencias en su periodicidad que fueron resueltas con el Informe de Política Monetaria.
- 28 Algunos de los indicadores utilizados en estos estudios para apoyar sus conclusiones son: Índice de Lerner, Herfindahl Hirschman, concentración de mercado en depósitos y créditos, Curva de Lorenz, Coeficiente de Gini, Indicador de Boone, modelo de Shaffer, modelo Panzar Rosse.
- 29 El cálculo de las expectativas de inflación y de tipo de cambio se realiza tomando como referencia las negociaciones de títulos de deuda interna del BCCR y del Ministerio de Hacienda en el mercado local. Específicamente las emisiones de renta fija con vencimientos entre seis meses y cinco años y bonos cero cupón con vencimientos menores a cinco años. Para más información sobre la metodología, puede consultar la nota metodológica en BCCR (s.f).
- 30 Las disposiciones regulatorias sobre encaje mínimo legal y la reserva de liquidez se encuentran en los artículos 62 al 68, 80, 116 y 117 de la Ley 7558 Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica, y en el Título III de las Regulaciones de Política Monetaria. El EML es aplicable a bancos, empresas financieras no bancarias y mutuales. El encaje tiene un límite máximo del 15% y en su aplicación solamente se puede hacer diferencia por moneda y los aumentos que acuerde la Junta Directiva del BCCR deberán realizarse de manera gradual y progresiva.
- 31 Por otra parte, es una práctica comúnmente recomendada que los bancos centrales comuniquen resultados sobre las pruebas de tensión del sistema financiero y su valoración sobre la efectividad de las políticas financieras adoptadas en el país.
- 32 Este ejercicio no se debe interpretar como una estimación precisa del contrafactual, especialmente porque en ese período el país experimentó varios eventos que dificultan la estimación, específicamente: el golpe de la pandemia en el 2020 y el efecto rebote de recuperación en 2021.
- 33 Artículo 257bis del Código Penal N°4573.
- 34 Aunque esta relación se podría considerar baja, la significancia de la relación negativa demuestra el impacto que tiene la inseguridad sobre el comercio del país.



## CAPÍTULO 3

# Anexo metodológico

## Aportes metodológicos en materia de oportunidades, estabilidad y solvencia económicas

### Análisis de la oferta de los principales programas institucionales que atienden el sector productivo en Costa Rica

Jarquín Solís y Castro Jiménez (2024) analizaron la oferta de programas vigentes para una muestra de instituciones públicas que atienden el desarrollo productivo. Se realizó un énfasis en tres instituciones: Comex, MEIC y Procomer. Se analizaron las potestades legales, al igual que los resultados y servicios que ofrecen las entidades. La unidad de análisis del estudio son los programas vigentes de dichas instituciones (propios e inter-institucionales) que atienden el fomento del crecimiento económico y la mejora de las oportunidades laborales y empresariales. Se desarrolló una definición de lo que se considera como un programa para de esta forma asegurar comparabilidad. Específicamente, se estableció que para ser considerados parte del estudio las iniciativas debían cumplir con los siguientes requisitos:

- **El objetivo del programa:** es un conjunto de proyectos y/o activida-

des que van dirigidas a fomentar de forma directa el desarrollo productivo de Costa Rica. Se entiende como desarrollo productivo las acciones que buscan mejorar el crecimiento económico, la productividad, el valor agregado y/o la mejora de oportunidades laborales y empresariales de Costa Rica (PEN, 2022).

- **Alcance del programa:** tiene un alcance territorial que puede ser nacional o subnacional (es decir, el programa no es únicamente interno a nivel institucional).
- **Público meta del programa:** va dirigido a una población objetivo determinado fuera de la institución. Por ejemplo, empresas, personas trabajadoras, productores, población en general, población específica (en desempleo, personas deudoras, etc.), entre otros.
- **Recursos del programa:** cuenta con personal asignado y con una clara fuente de financiamiento.
- **Respaldo documental del programa:** tiene un claro documento de respaldo. Por ejemplo: leyes, decretos, directrices, convenios internacionales, acuerdos, resoluciones, lineamientos, protocolos, informes, oficios, circulares y comunicados. Si una medida tiene varios documentos, se tomará como

respaldo el documento que posea un rango jerárquico mayor.

Para llevar a cabo el estudio, se implementó un proceso de investigación en cuatro etapas. La primera consistió en una revisión documental. Específicamente se revisaron los sitios *web*, memorias institucionales e informes anuales de las instituciones seleccionadas. Además, se consultó el Plan Nacional de Desarrollo 2023 – 2026. La segunda etapa consistió en el diseño de instrumentos de recolección y sistematización de la información que incluyó una *entrevista semi-estructurada* a personas funcionarias de las instituciones seleccionadas. Este formulario contiene 31 preguntas y se diseñó para ser contestado por personas funcionarias con alto nivel de conocimiento e involucramiento en el diseño y ejecución de programas institucionales que atienden el sector productivo en Costa Rica (ver más detalles en Jarquín Solís y Castro (2024)). Además, se construyó *El manual metodológico y la base de datos* que registra la información relevante sobre la oferta de programas institucionales que atienden el desarrollo productivo.

La tercera etapa fue la realización del trabajo de campo. Para esto, el Programa Estado de la Nación envió oficios dirigidos a los dos

despachos ministeriales (Comex y MEIC) y al despacho de la Gerencia General de Procomer (oficios CNR-PEN-390-2024, CNR-PEN-391-2024, CNR-PEN-392-2024, CNR-PEN-393-2024). Los dos ministros en ejercicio y la Gerente General de Procomer (o sus despachos) designaron a las personas funcionarias a cargo de participar en las entrevistas. Durante el mes de julio 2024, se realizaron seis sesiones de trabajo de campo con cada una de las instituciones seleccionadas. Dado el nivel de detalle requerido en el instrumento (fechas de lanzamientos de los programas, respaldo documental, productos, entre otros), se requirió una importante preparación por parte de las personas funcionarias en cuanto a la información solicitada para cada programa. En algunos casos, cierta información fue entregada posteriormente por correo electrónico, dado que las personas funcionarias debían realizar consultas internamente.

La quinta etapa fue la sistematización y análisis de la información en la base de datos, así como las visualizaciones y el posterior análisis incluido en esta versión del documento. Finalmente, en la última parte se realizó un taller de consulta con personas expertas que valoraron el primer borrador de esta investigación y aportaron comentarios para robustecer sus hallazgos. En el taller, participaron representantes de Comex, MEIC y Procomer (instituciones en estudio), así como del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Banco Central de Costa Rica, Universidad de Costa Rica, Cepal, Unfpa, consultores independientes, y del Consejo Consultivo y equipo de investigación del Programa Estado de la Nación.

Cabe destacar algunas limitaciones metodológicas: las instituciones seleccionadas representan solo una parte de las que atienden el desarrollo productivo, por lo que futuros estudios podrían incluir más entidades. Al considerar únicamente programas institucionales,

se excluyen servicios o proyectos. El estudio no es longitudinal, lo que significa que la muestra de programas podría cambiar en años futuros. Además, no existe un sistema público consolidado que centralice la oferta de programas de todas las entidades. Finalmente, no se evalúa el rendimiento o éxito de los programas, sino que se caracteriza la oferta para entender el diseño institucional y las dinámicas de coordinación.

### Vínculo entre la inseguridad ciudadana y el dinamismo económico

Vargas Montoya et al. (2024) realizan un análisis econométrico para robustecer el cálculo e interpretación del vínculo entre la inseguridad y desempeño económico a nivel cantonal. La investigación abarca el periodo 2010-2021 y considera 81 de los 84 cantones con los que cuenta actualmente el país. Los datos del desempeño económico se obtuvieron del Registro de variables económicas (Revec) del Banco Central de Costa Rica (BCCR). Las variables relacionadas con inseguridad (criminalidad) provienen de las Estadísticas policiales del Organismo de Investigación Judicial (OIJ); se tomó la base que cuenta con una mayor cantidad de períodos, que abarca el periodo 2010-2022. Además, los controles y determinantes del desempeño económico se obtienen de las estadísticas actuariales de la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) y el Atlas de Desarrollo Humano Cantonal del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

La variable dependiente del análisis es el salario promedio por cantón del sector de comercio. En relación con las variables de control, se seleccionaron indicadores que podrían influir en el desempeño económico de los cantones desde un punto de vista productivo, tales como la escolaridad esperada, el valor de la construcción privada, la ocupación formal respecto a la población, los habitantes por EBAIS y la densidad de la población.

El análisis econométrico se basa en la siguiente ecuación:

$$y_{it} = acc_{it} + X_{it} + \varepsilon_{it} \quad (1)$$

La unidad de observación son los cantones, especificada por  $i$  y observada en diferentes periodos anuales  $t$ ;  $y_{it}$  corresponde al salario promedio del sector comercio;  $acc_{it}$  a la tasa de denuncias de accionamientos de armas por cada cien mil habitantes y  $X_{it}$  corresponde a un conjunto de variables control. A partir de esta ecuación, se utilizan tres modelos econométricos para contrastar y verificar los diferentes resultados.

El primero es un modelo de efectos fijos, según lo desarrollado por González (2014). Asumiendo que cada cantón tiene características específicas no observables que pueden influir en la variable dependiente, se agregan efectos fijos por unidad para eliminar este sesgo. Además se asume que podrían existir efectos inobservables que varían a través del tiempo y que afectan a todos los cantones, por lo que se utilizan entonces efectos fijos de tiempo. Para robustecer las estimaciones, se incluye una especificación con errores estándar agrupados por clúster, es decir, que agrupan a los cantones en subconjuntos y que ajustan según correlaciones en cada grupo. Esto permite obtener estimaciones más robustas cuando las observaciones no son independientes entre sí.

El segundo es un modelo autorregresivo espacial que permite analizar efectos de derrame (*spillover*) sobre otras regiones (Pan et al., 2012; Torres Preciado et al., 2017; Carboni y Detotto, 2016). Este modelo incorpora una matriz espacial  $W$ , que mide el inverso de la distancia entre los centros de cada par de cantones. De esta forma, la magnitud de la variable objetivo en los cantones más distantes tiene un menor efecto sobre la variable resultado de los cantones más cercanos. Esto permite considerar la dependencia y la

correlación entre observaciones que están geográficamente cercanas.

Por último, como prueba de robustez se utiliza un modelo de variable instrumental, que permite mitigar la endogeneidad entre la criminalidad y el resultado económico. Se utilizan como instrumento las denuncias por robos, lo cual se fundamenta en las siguientes razones:

- Intuitivamente, las personas que cometen y son víctimas de robo podrían hacer un mayor uso de armas (accionamiento) para cometer el delito o para protegerse.
- A nivel de estadística descriptiva, se presenta una relación relativamente fuerte entre las denuncias por accionamiento de armas y las denuncias por robos, mientras que la relación entre el salario promedio del sector comercio y las denuncias por accionamiento de armas es relativamente baja.

Es importante resaltar que las limitaciones del uso de variables instrumentales son reconocidas: la literatura empírica resalta la dificultad de encontrar instrumentos teórica y empíricamente adecuados. No obstante, de acuerdo con lo sugerido por la literatura, se opta por el uso de este método para validar la consistencia de las estimaciones.

### Análisis de la estructura económica en los entre 1990 y 2023

Meneses y Córdoba (2024) analizan con una visión de largo plazo la transformación productiva en Costa Rica. Las tres fuentes oficiales de información son estadísticas de cuentas nacionales y la desagregación a cuatro

dígitos de las actividades económicas del Banco Central de Costa Rica, el registro de la Balanza de Pagos con el manual de la sexta edición y la Encuesta Nacional de Hogares. Toda esta información se utiliza para el periodo 1990-2023.

Para el estudio con estadística descriptiva, se emplean un conjunto de indicadores, definiciones y procesamiento de datos detallados a continuación.

- **Participación de las ramas de actividad en la producción:** cifras de cuentas nacionales corrientes.
- **Crecimiento económico:** cifras de cuentas nacionales encadenadas y se estima el crecimiento geométrico promedio para cada década.
- **Clasificación de los diez productos principales:** indicadores de participación calculadas con las cifras de cuentas nacionales corrientes. Se calcula el peso de cada rama a cuatro dígitos sobre el valor agregado total de la rama a dos dígitos y se procede a jerarquizar y seleccionar para cada década los diez productos principales. Clasificados de acuerdo con: posicionamiento sostenido, nuevos productos/servicios y productos/servicios que dejaron de estar en la lista de los principales.
- **Multiplicadores de empleo:** estimaciones basadas en Meneses y Córdoba (2021).
- **Población joven:** corresponde a la población entre 18 y 34 años.
- **Población adulta:** corresponde a la población entre 35 y 64 años.
- **Población calificada:** corresponde a la población mayor de 18 años que tiene secundaria completa o más.

- **Población no calificada:** corresponde a la población mayor de 18 años que tiene secundaria incompleta o menos.
- **Calidad del empleo:** Se aproxima por el porcentaje de los ocupados que ganan menos del salario mínimo.

El estudio incluye una descomposición de la desigualdad. Este enfoque permite valorar el efecto que aportan las diferencias entre grupos y las presentes a lo interno de cada uno sobre la desigualdad. Se emplea el siguiente modelo:

$$I = \left( \sum_{g=1}^G \phi_g \varphi_g I_g \right)_{Between} + \bar{I}_{whitin} + R_{overlap}$$

Donde:

$\phi_g$ : porcentaje de población del grupo  $g$  (ramas económicas).

$\varphi_g$ : porcentaje de ingresos del grupo  $g$ ;

$I_g$ : desigualdad entre grupos al asignar el ingreso medio de su grupo a cada individuo.

$R_g$ : residuo implícito por el traslape de ingresos.

El componente  $R$  cuantifica cuál porción del Gini se debe a efectos ajenos a la misma conformación en grupos de la población, como por ejemplo residencia geográfica, sexo, edad, desempleo, educación, crisis económica, política social, etc.



