

CAPÍTULO

INFORME ESTADO DE LA NACIÓN

3

BALANCE

Oportunidades, estabilidad y solvencia económica

INDICE

Hallazgos relevantes	133
Valoración general	135
Valoración del Balance económico 2021	136
Aspiraciones	136
Introducción	137

Balance económico 137

Después de recuperarse del golpe inicial de la pandemia, la economía inicia un proceso de desaceleración con escasas oportunidades laborales 138

Altos niveles de endeudamiento presionan las finanzas públicas, pese a contención de gasto y mejoras recaudatorias 145

Fuertes presiones inflacionarias y mayor volatilidad cambiaría golpean el costo de vida 158

Miradas a profundidad 165

Baja inversión física pública se concentra en cantones poco competitivos 166

Pérdida de cuota de mercado y ventas en sectores pocos dinámicos limitan competitividad de las exportaciones de bienes 172

Ecosistema institucional complejo y heterogéneo, con dificultades para la conducción del desarrollo productivo en Costa Rica 174

Rectorías del desarrollo productivo: el caso de Comex, Procomer, MEIC y MAG 180

HALLAZGOS RELEVANTES

- En el 2021, la economía costarricense registra una recuperación con un crecimiento promedio de 7,8%; sin embargo, muestra una desaceleración durante los últimos meses de ese año e inicios del 2022.
- Cuatro ramas de actividad explican el crecimiento económico del 2021: manufactura, comercio, transporte y actividades profesionales, todas ellas con un dinamismo superior al 10%.
- Según componentes de la demanda, la recuperación estuvo concentrada en el consumo de los hogares y exportaciones de bienes, los cuales en conjunto explican el 67% del crecimiento en el 2021.
- Para el año 2021, el país no logró volver al nivel de empleo registrado prepandemia, lo cual evidencia las dificultades del mercado laboral para generar oportunidades de trabajo.
- Costa Rica alcanza un punto de inflexión en materia fiscal al reducir el déficit de 8% a 5% del PIB, lo cual se explica, principalmente, por la contención en remuneraciones y transferencias y la mejora en la recaudación.
- En un contexto de elevado déficit fiscal, durante la administración Alvarado Quesada se aprobaron un total de 104 exoneraciones fiscales, de las cuales 66 fueron iniciativa del Poder Legislativo.
- Se mantiene una deuda pública cercana al 68%, con mayores presiones de financiamiento y de pago de intereses, por lo que se continúa con la aplicación del escenario más estricto de la regla fiscal.
- Después de trece años con niveles de inflación de un dígito, se alcanzó en agosto del 2022 una nivel de 12,13%, medida por la variación interanual, el más alto registrado desde abril del 2009.
- Durante el año 2021 el tipo de cambio del dólar mantuvo una tendencia al alza explicada por una mayor demanda de divisas y, en los primeros meses del 2022, aumentó su volatilidad.
- Desde diciembre de 2021, el BCCR ha implementado aumentos sostenidos en la tasa de política monetaria, después de más de dos años de mantener niveles bajos en este indicador.
- El deterioro de las finanzas públicas restringe el financiamiento de obra pública. Entre 2010 y 2021, la proporción de proyectos de infraestructura de ese tipo realizados con recursos internos y del presupuesto nacional cayó de 93% a 42%.
- Un 13% de las exportaciones de bienes ha mejorado la cuota de participación en mercados dinámicos, mientras que un 32% ha perdido importancia relativa en el país destino.
- Un estudio que analizó a profundidad la institucionalidad que atiende el desarrollo productivo identificó un ecosistema con gran cantidad de entidades con diversos estatutos de autonomía y gobierno funcional, lo cual tiene implicaciones en el poder de conducción del Ejecutivo y la implementación de políticas públicas.

Cuadro 3.1

Resumen de indicadores económicos. 2016-2021^{a/}

Indicador	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Promedio 2011-2021
Oportunidades							
Crecimiento del PIB real por persona (%)	3,0	3,0	1,5	1,3	-5,1	6,7	2,1
Crecimiento real del ingreso nacional disponible por persona (%)	4,0	1,6	0,7	1,0	-4,3	4,4	1,9
Formación bruta de capital/PIB (%)	18,9	18,2	18,0	16,4	17,2	16,5	17,9
Crédito al sector privado (% PIB)	45,6	45,6	45,9	41,9	44,7	42,6	42,3
Crecimiento de las exportaciones de bienes (dólares corrientes) ^{b/}	7,9	7,1	6,1	0,8	2,1	23,7	6,5
Tasa de desempleo abierto (%) ^{c/}	9,5	9,3	12,0	12,4	20,0	13,7	11,3
Índice de salarios mínimos reales (enero 1995=100) ^{d/}	127,5	127,2	127,5	128,6	130,9	129,3	124,5
Ingreso promedio real mensual de los ocupados ^{e/}	521,8	523,5	519,6	532,8	514,9	517,2	517,5
Índice de términos de intercambio (2017=100)	101,6	100,0	98,3	99,0	100,9	95,2	95,9
Estabilidad							
Inflación (IPC 2020=100) (%)	0,8	2,6	2,0	1,5	0,9	3,3	2,58
Déficit comercial/PIB (%) ^{f/}	9,0	8,7	8,5	7,1	3,8	6,3	9,5
Déficit de cuenta corriente/PIB (%) ^{g/}	2,1	3,6	3,0	1,3	1,0	3,3	3,4
Tipo de cambio efectivo real multilateral (1997=100) ^{h/}	79,8	83,8	85,8	85,8	85,0	93,4	84,3
Resultado financiero del Gobierno Central/PIB (%) ^{i/}	-5,1	-5,9	-5,7	-6,7	-8,0	-5,0	-5,5
Solvencia							
Ahorro nacional neto/PIB (%)	10,8	8,9	8,9	9,0	8,8	10,1	9,1
Reservas internacionales netas como % del PIB	12,9	11,8	12,0	13,8	11,6	10,7	12,8
Deuda interna del Gobierno Central/PIB (%) ^{j/}	33,7	37,0	41,2	43,8	50,9	51,2	36,2
Deuda pública externa/PIB (%) ^{k/}	10,4	10,1	10,7	12,6	16,2	17,0	10,3
Gasto público en educación/PIB (%) ^{l/}	7,3	7,4	7,1	7,0	6,9		

a/ Estimaciones con datos de Cuentas Nacionales del 12 de setiembre 2022.

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/ Los datos de empleo corresponden a la cifra para el cuarto trimestre de la Encuesta Continua de empleo.

d/ Promedio del año.

e/ Deflactado con el promedio IPC 2021. 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/ El promedio del déficit financiero se estima a partir del 2006, dado cambios metodológicos en la base del cálculo de ingresos y gastos fiscales.

k/ 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 n° 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.

l/ El dato actualizado para 2021 no estaba disponible al cierre del informe.

Valoración general

En los primeros meses del 2021, la economía experimentó una significativa recuperación de la producción tras una de las contracciones más fuertes en la historia de Costa Rica. Esta mejora fue impulsada por el dinamismo de las exportaciones de bienes y el consumo de los hogares; sin embargo, la generación de oportunidades laborales que acompaña ese crecimiento sigue siendo insuficiente. Después de esta alza, como efecto rebote en la producción, durante los últimos meses del 2021 y primeros del 2022, se observa un proceso de desaceleración que dificulta aún más la generación de puestos de trabajo. Esta desconexión entre crecimiento y empleo se profundizó aún más con la pandemia, lo cual representa uno de los principales desafíos del país en materia económica.

Costa Rica muestra un retorno a los niveles promedio que mantenía pre-pandemia. Además, el freno en el dinamismo mundial que afecta al país es parte de una tendencia internacional que se explica por una convergencia de factores como las fuertes presiones al alza en los precios de materias primas, especialmente en los combustibles; la invasión de Rusia a Ucrania; el aumento en los costos de transporte y el endurecimiento de las políticas monetarias internacionales. Todos ellos plantean un panorama complejo para los países de la región y Costa Rica. Luego de más una década de relativa estabilidad de precios, la inflación volvió a ser de dos dígitos y en un contexto de bajo crecimiento o estancamiento de los ingresos de los hogares, se ha deteriorado el nivel de vida de muchos de ellos, especialmente los de menores ingresos. En este contexto, el Banco Central, después de varios años de políticas monetarias expansivas implementó acciones más restrictivas con una fuerte alza de las tasas de interés, sumado a políticas para reducir las variaciones abruptas en el tipo de cambio.

En el 2021 y primeros meses del 2022, periodo bajo análisis de este Informe, se

registran avances en la solvencia económica, pero con una creciente acumulación de riesgos para la estabilidad. En 2021, el Gobierno obtuvo mejoras significativas en el déficit fiscal, aunque aún se mantiene en niveles altos cercanos al 5% del PIB. Esta mejora se explica por la consolidación de la reforma de las finanzas públicas aprobada en el 2018, la recuperación de la economía en el 2021 y algunos cambios metodológicos implementados en el registro de estadísticas. Actualmente, uno de los principales retos que enfrenta el Ministerio de Hacienda es manejar una deuda pública que asciende al 68% del PIB y el pago de intereses, que sigue presionando al alza el déficit. Además, dado el contexto local e internacional, el Gobierno tiene, en el corto plazo, el riesgo de aumentos en el costo del financiamiento y la desaceleración económica que podría incidir negativamente sobre la recaudación tributaria para finales del 2022 y principios del 2023.

El balance para esta edición muestra, pues, un panorama económico negativo: a pesar de la recuperación inicial del primer golpe recibido por la pandemia. El persistente mal desempeño en el mercado laboral y los aumentos significativos en el costo de vida de los hogares ahondan las brechas productivas y sociales. Estos factores, sumados a un contexto macroeconómico adverso, puede implicar a corto plazo nuevos retrocesos en materia de desarrollo humano sostenible.

Con el fin de aportar a la formulación de acciones estratégicas en materia productiva, este capítulo incluye una serie de estudios que sirven de insumo para la implementación de políticas económicas focalizadas para mejorar la competitividad y la efectividad de la institucionalidad. El primer grupo de investigaciones analiza con detalle la infraestructura física pública de Costa Rica. En esta sección se evidencia la reducción en la importancia relativa de estas inversiones y el creciente peso del endeudamiento interno y externo para su financiamiento ante la escasez de recursos propios. A nivel territorial se observa que la infraestructura construida entre 2014-2021 está concentrada en diez cantones, entre los

cuales destacan varias ciudades intermedias, y la ausencia de articulación con otros factores de gran importancia para el desarrollo como una mejor planificación territorial, mantenimiento de vías y acceso a servicios públicos para lograr mejoras en la competitividad.

Un segundo tema detalla en las exportaciones de bienes según el dinamismo del mercado destino y la cuota de participación con el fin de identificar oportunidades de mejora en el aprovechamiento de su potencial exportador. Un 13% de estas ventas ha incrementado la cuota de participación en mercados dinámicos, mientras que un 32% reportan una pérdida en la importancia relativa en el país destino. Estos últimos son considerados como “oportunidades de mejora” en los que la política pública puede impulsar productos específicos para mejorar su competitividad. Por otra parte, una tercera parte de las ventas externas de bienes se ha enfocado en mercados estancados, en los que conviene que se diversifique y mejore su valor agregado, como es el caso de las “frutas”.

Finalmente, el capítulo presenta dos estudios sobre de la institucionalidad pública para el desarrollo productivo. El primero identifica que existen 37 entidades con competencias directas en esta materia. Además, destaca que el ecosistema institucional es complejo y heterogéneo, características que dificultan la implementación de políticas articuladas para el desarrollo productivo. El segundo presenta estudios de caso de las entidades con competencias de rectoría en este campo: el MEIC, Comex, Procomer y MAG. Evidencia la disparidad de capacidades existente entre las instituciones que se dedican al sector externo, respecto a otras como el MAG cuyas facultades de rectoría se diluyen en múltiples entes o el MEIC cuyos resultados y servicios se enfocan más en la gestión del mercado y no tanto en la política de desarrollo productivo.

Valoración del Balance económico 2021

En 2021 el país experimentó una recuperación de la actividad económica posterior a la crisis del 2020. Dicha recuperación se ha caracterizado por una asimetría entre sectores y territorios que ha incrementado desigualdades en el acceso a las oportunidades laborales y empresariales.

Los sectores más afectados producto de la contracción de la producción se recuperaron moderadamente y, para el 2021, aún no volvían a niveles prepandemia. Por otro lado, actividades en zonas francas experimentaron una menor caída y una recuperación más pronta. El Estado no posee

facilidad para implementar políticas fiscales anticíclicas y de desarrollo productivo y, a pesar de que se logró contener el ritmo de erosión de las finanzas públicas, sigue habiendo una crisis fiscal que reduce el margen de acción del sector público. Sin un sólido crecimiento económico y una reactivación generalizada de la actividad productiva, la insostenibilidad de las finanzas públicas limita la recuperación y transformación de la economía. Otro factor que influye en la asimetría de la recuperación es la brecha existente en las capacidades institucionales de gestionar las políticas de desarrollo productivo; las entidades orientadas

al sector externo son competentes y tienen altas capacidades técnicas, mientras que las instituciones orientadas al sector interno son frágiles y dispersas.

La estructura productiva del país que genera pocos encadenamientos productivos y bajos multiplicadores de empleo, la baja confianza de los consumidores y las expectativas empresariales son lo que más ha propiciado la lenta y desigual recuperación de la actividad económica del país que, de mantenerse estas tendencias, no sólo agudizarán la situación, sino que podrían generar retrocesos en el desarrollo humano.

Aspiraciones

Crecimiento económico sostenible

Crecimiento económico sostenible, con efectos favorables en la generación de nuevos empleos “decentes”¹, 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”² 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 controlado³, 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 país⁴.

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 2021 y parte del 2022. Con la información disponible en setiembre de este último año, el cierre de este Informe, la valoración del período 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 nacionales en este campo.

Las oportunidades son fruto del crecimiento económico sostenido que, a la vez, es consecuencia de los procesos de inversión pública y privada, la formación de recursos humanos, una creciente productividad y un uso racional de los recursos naturales. En ese sentido, las oportunidades evidencian el acceso que tiene 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, situación que también refleja equidad en su distribución.

La estabilidad consiste en mantener reducidos los desequilibrios internos — déficit fiscal e inflación— y externos — balanza de pagos—, que posibiliten 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.

El capítulo se divide en dos secciones. En la primera se presenta el Balance económico. En ella se estudian los principales indicadores de oportunidades, estabilidad y solvencia: inflación, tipo de cambio, tasas de interés; así como la evolución del PIB y de sus componentes: empleo, ingresos, exportaciones, déficit fiscal, exoneraciones y deuda pública, entre otros. Se analiza en detalle el proceso de recuperación de la economía durante el 2021 y primeros meses del 2022, después del golpe inicial de la pandemia. La segunda sección presenta miradas en profundidad con tres aportes de investigación. El primero muestra con detalle el comportamiento de la inversión en infraestructura física pública y su distribución territorial. El segundo es un análisis de la competitividad del sector exportador de bienes en el mercado internacional. Finalmente, se identifica y estudia el ecosistema institucional que atiende el desarrollo productivo en Costa Rica.

Balance económico

Este apartado da seguimiento a los principales indicadores económicos de Costa Rica en 2021 y primeros meses de 2022. La primera parte analiza con detalle la fuerte recuperación de la economía en 2021, después de la contracción de 2020. Sin embargo, aunque la mayor parte de las actividades económicas se lograron recuperar, el empleo se encuentra por debajo del nivel prepandemia. Al cierre de edición de este Informe, en setiembre de 2022, la economía muestra señales de desaceleración, por lo que se espera que el país volverá a los niveles de crecimiento moderado que mantenía antes de la pandemia del covid-19.

La segunda parte de esta sección analiza con detalle la significativa mejora en el balance financiero del Gobierno, que logró una reducción histórica en el déficit fiscal, en gran medida por la contención del gasto en remuneraciones y transferencias. Sin embargo, el tamaño de la deuda pública se mantiene en niveles muy elevados y con fuertes presiones por el pago de intereses, por lo que se mantendrá el escenario más restrictivo de la regla fiscal. En la tercera parte se detalla el panorama macroeconómico con fuertes aumentos en la inflación y el alza en las tasas de interés, los cuales plantean mayores retos para controlar el costo de vida de la población.

Después de recuperarse del golpe inicial de la pandemia, la economía inicia un proceso de desaceleración con escasas oportunidades laborales

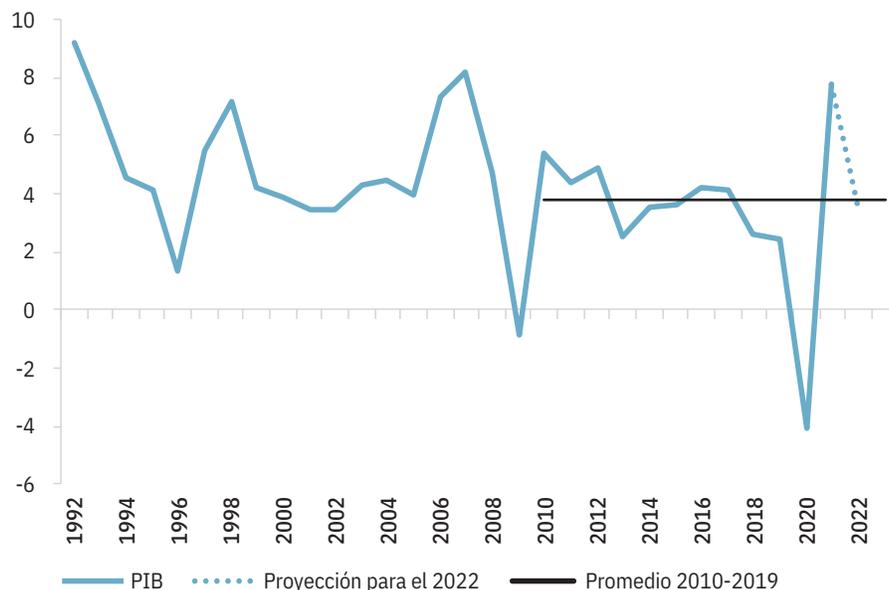
Para dar seguimiento a las oportunidades generadas durante el 2021 y principios del 2022, esta sección analiza la evolución de la economía real, específicamente el crecimiento de la producción, las exportaciones, los flujos de inversión extranjera directa y el ingreso nacional disponible. El desempeño de estas variables es fundamental en materia laboral para la población, tema que también se aborda en este apartado.

Después de la histórica contracción de la economía en 2020 (-4,1%), provocada por la pandemia de covid-19, el país registró una fuerte recuperación durante los primeros meses del 2021, que alcanzó un crecimiento del PIB de 7,8% al cierre de ese año (gráfico 3.1). Desde el año 2007, no se observaba un aumento de esa magnitud; sin embargo, este repunte obedece a un efecto rebote, dado que se parte de un año con niveles extraordinariamente bajos de producción como lo fue 2020. Por lo anterior, es de esperar que este aumento en el dinamismo no sea permanente y las proyecciones para diciembre de 2022 son cercanas al promedio que tenía la economía prepandemia (3,8%).

En 2021, con excepción de la administración pública, todas las actividades económicas tuvieron una mejora en su crecimiento; sin embargo, el mayor aporte al PIB fue generado por cuatro ramas: manufactura, comercio, transporte y actividades profesionales (gráfico 3.2), aunque, en términos generales, la mayor parte han logrado superar o estar muy cerca del nivel que tenían antes de la pandemia. La única que mantiene un rezago importante son los servicios de alojamiento y comida, vinculada al turismo (Jiménez Fontana, 2021). Al cierre del 2021, este sector tenía una producción equivalente apenas al 69% del nivel experimentado en el 2019. Estos resultados diferenciados por actividades coinciden con la dinámica que se observa en el último año en las patentes municipales (Brenes et al., 2022).

Gráfico 3.1

Tasa de crecimiento real del PIB (porcentaje)



Fuente: Meneses et al., 2022a, con datos de cuentas nacionales de julio del 2022 del BCCR.

La pandemia por covid-19 tuvo fuertes repercusiones en el empleo y su recuperación no solo es lenta, sino también desigual, como se detalla más adelante. Durante el año 2020 y los primeros meses de 2021 se registraron pérdidas continuas de puestos de trabajo y no fue sino hasta el segundo trimestre de ese último año que se observaron mejoras. En diciembre de 2021, 2.039.832 personas estaban ocupadas, lo cual equivale alrededor del 94% del empleo que tenía el país en 2019 (gráfico 3.3). Este panorama coexiste con una tasa de desempleo alta superior al 11%. Esto evidencia las dificultades que ha tenido Costa Rica para generar más oportunidades laborales después del golpe inicial de la pandemia (ver más detalles en el capítulo *Equidad e Integración Social*).

En 2021, las actividades que lograron recuperar o incluso superar la producción respecto a 2019, lo hicieron con un menor número de trabajadores (gráfico 3.4). Este es el caso del agro, manufactura, intermediación financiera, actividades profesionales y enseñanza y salud, las cuales en con-

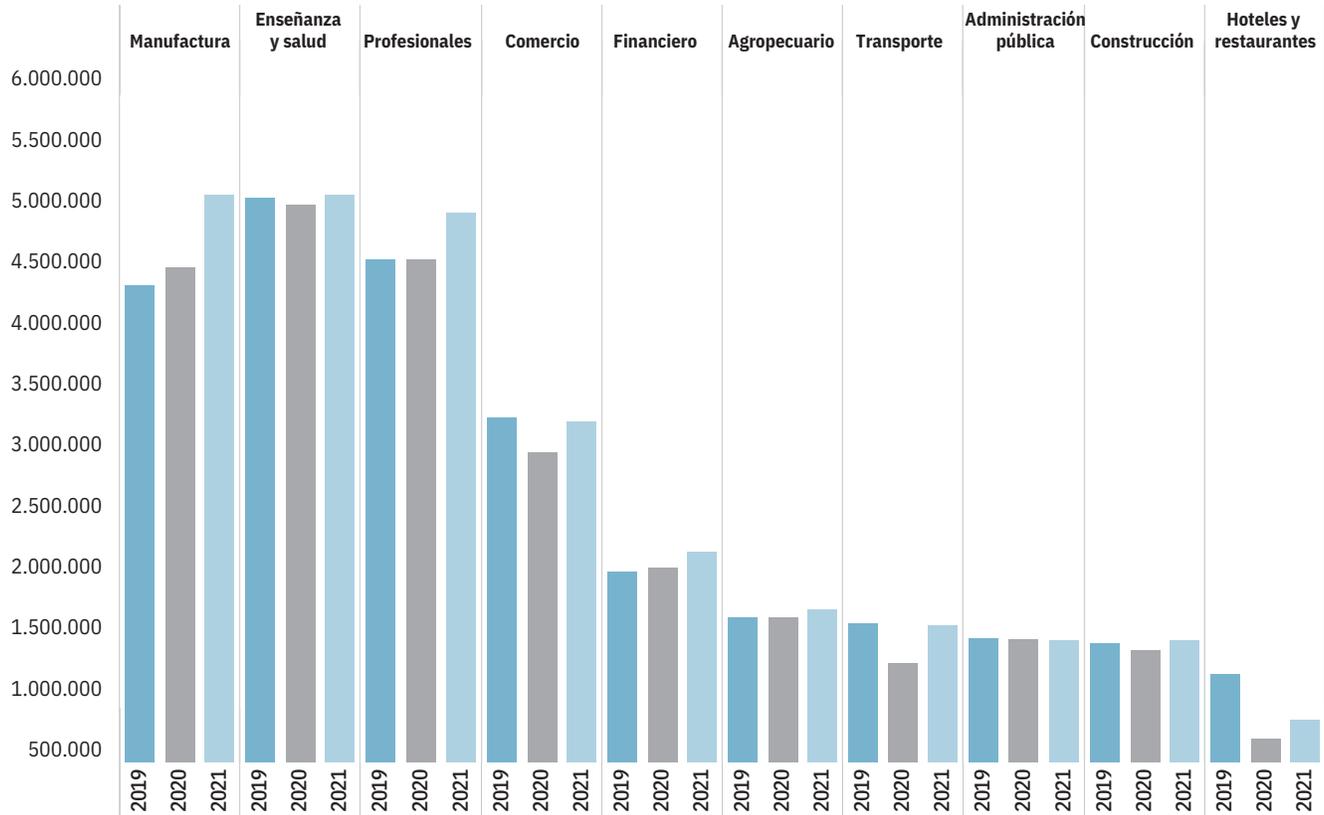
junto representan el 47% del empleo total. Solo las actividades de electricidad, agua y saneamiento (que se incluyen en “otros” del sector secundario) lograron recuperar la producción junto con el empleo.

La recuperación de la producción con menor demanda de empleo significa, en términos económicos, un aumento de la productividad laboral; es decir, se produce más con menos horas trabajadas o con menos personas. De acuerdo con la OCDE, este indicador en Costa Rica ha mantenido una tendencia al alza desde 2012, por lo que ha sido uno de los países con el crecimiento más alto en los últimos diez años (OCDE, 2022; gráfico 3.5). En el año 2000, la productividad laboral de Costa Rica significaba un 24% del nivel de Estados Unidos, mientras que para 2021 esta cifra ascendió a 32%. Respecto al promedio de la OCDE, la mejora es aún más significativa ya que pasó de representar un 32% a un 45% entre el periodo 2000 y 2021.

En el país no existe información que detalle los mecanismos que se han aplicado para lograr, en promedio,

Gráfico 3.2

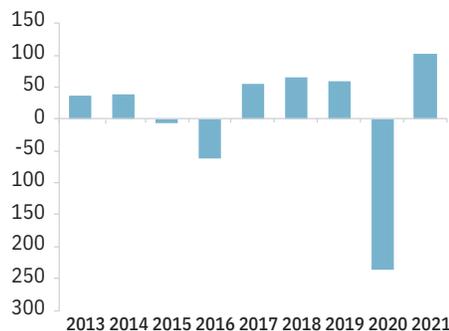
Producción de las principales ramas de actividad, por año
(millones de colones del 2017)



Fuente: Jiménez Fontana, 2022, con datos de cuentas nacionales de julio del 2022 del BCCR.

Gráfico 3.3

Promedio anual de nuevos empleos generados
(miles de personas)



Fuente: Jiménez Fontana, 2022, con datos de la ECE del INEC.

producir más con menos personal. La teoría económica plantea que la productividad puede aumentar por distintos factores; entre los principales se encuentran la disponibilidad y un uso más eficiente de los recursos naturales, capital y recurso humano, mejoras en la calificación educativa de la población trabajadora y aumentos en la inversión en tecnología. Con la pandemia, las medidas de restricción sanitaria y el distanciamiento social, probablemente las personas buscaron mecanismos digitales de consumo que podrían simplificar los costos en los procesos de producción. De acuerdo con el MEIC (2022), el 48,5% de los consumidores en Costa Rica realizan compras por algún medio electrónico.

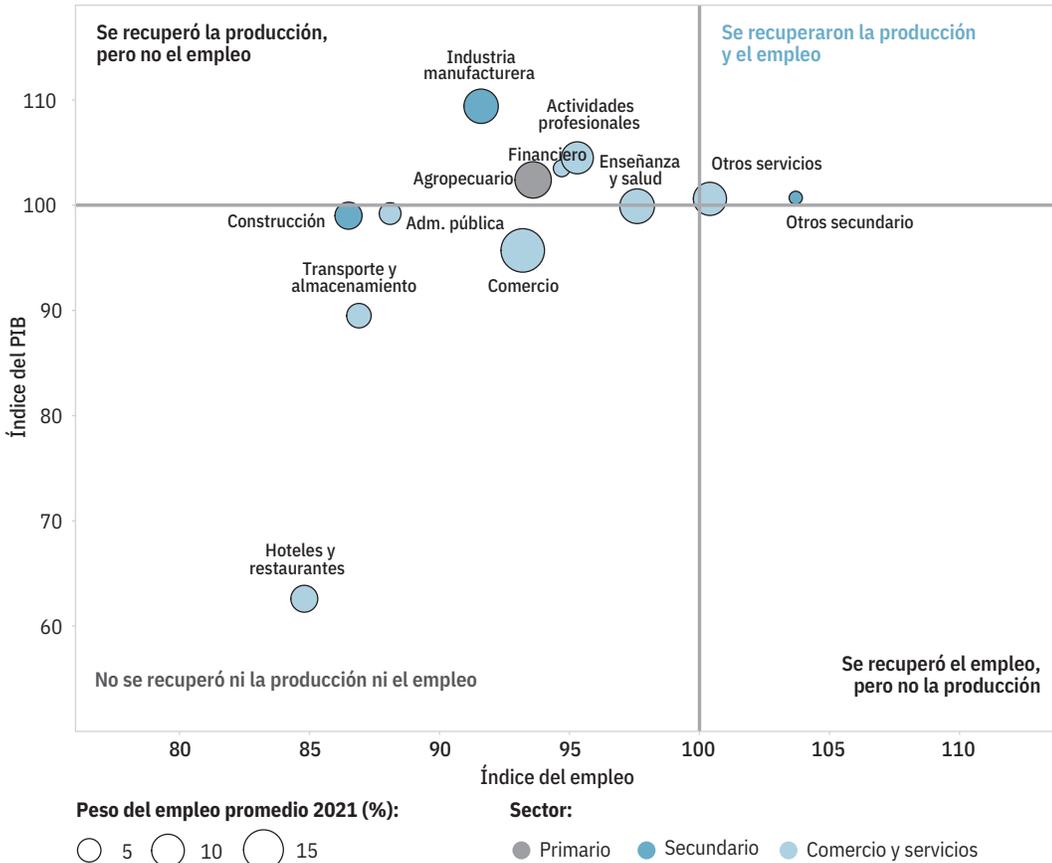
Aunque en términos agregados las mejoras en productividad son positivas para el crecimiento económico; sin

embargo, Costa Rica carece de políticas de empleo y de desarrollo productivo articuladas, lo que puede significar riesgos en materia de oportunidades (ver más detalles en el capítulo 7 *Rutas de ejecución para generar más y mejores oportunidades de empleo*). Meneses et al. (2022b) plantean que los mecanismos de automatización en múltiples empresas permitieron retomar los niveles de producción con menor demanda de trabajo. Para el caso del empleo no calificado, la digitalización puede actuar como un sustituto de la mano de obra, mientras que, en el caso de los empleos calificados, este proceso podría estar actuando como un mecanismo complementario para mejorar la productividad, sin detrimento de una menor demanda laboral.

Cepal (2021) realizó varios ejercicios que buscan estimar el riesgo de sustitución

Gráfico 3.4

Índice^{a/} del nivel de empleo y de la producción, por ramas de actividad^{b/}, según el peso del empleo^{c/}. Promedio trimestres 2020-2021 (2019=100)



a/ Un valor de 100 en el índice refleja que se mantienen los niveles reportados en el mismo trimestre del año 2019, si está por debajo de 100 indica niveles menores a los que se tenía antes de la pandemia y valores por encima reflejan la situación contraria.

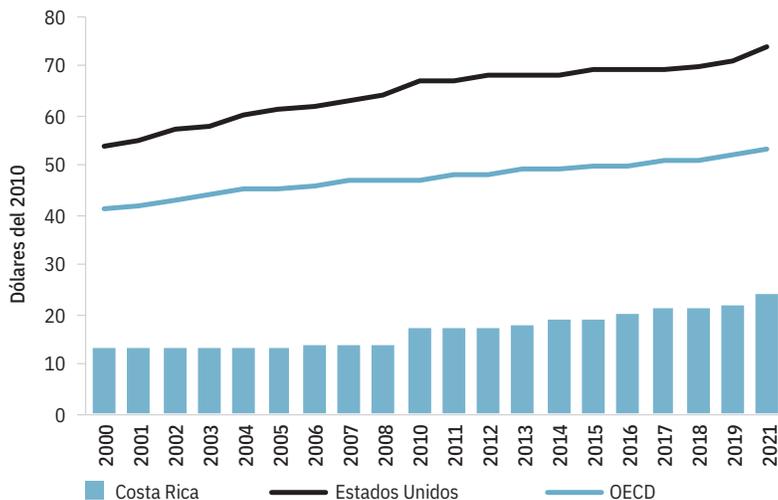
b/ Incluye explotación de minas y canteras, suministros de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado, suministros de agua, evacuación de aguas residuales y gestión de desechos y contaminación.

c/ Incluye información y comunicaciones, actividades inmobiliarias, actividades artísticas, de entretenimiento y recreativas, actividades de organizaciones y órganos extraterritoriales y otras actividades de servicios.

Fuente: Meneses et al., 2022b, con datos de la encuesta continua de empleo del INEC y PIB trimestral del Banco Central.

Gráfico 3.5

Productividad laboral^{a/} de Costa Rica, Estados Unidos y promedio de la OCDE



a/ La productividad laboral se puede aproximar como la razón entre el PIB y el total de horas trabajadas en el país. Se excluyen años de crisis (2009 y 2020) para evitar distorsiones en las series.

Fuente: Jiménez Fontana, 2022, con datos de la OCDE

del trabajo por las innovaciones y transformaciones tecnológicas, mediante la adaptación de metodologías ya existentes y las características estructurales del mercado de trabajo para economías en vías de desarrollo. Los resultados muestran que las ramas de actividad con el riesgo más alto de sustitución son los servicios financieros y empresariales, la administración pública y la industria manufacturera.

Costa Rica no solo está produciendo, en promedio, sin necesidad de contratar más personas, sino que la población que queda fuera del mercado de trabajo tiene un perfil distinto al que demandan las empresas. Eso implica una acumulación, cada vez mayor, de población desempleada que, sin cambios sustantivos en

su perfil profesional, difícilmente podrá obtener ingresos del mercado laboral para sus hogares. Esta desconexión entre producción y mercado laboral no sería tan problemática si existiera una política de empleo estratégica que permitiera mejorar las capacidades educativas de las personas con mayores limitaciones para insertarse al mercado laboral y estimular la contratación de personal en sectores clave. A pesar de lo anterior, la evidencia muestra que el país no tiene políticas en esta materia y que no existe una claridad del enfoque de las reformas que se requieren implementar (ver más detalles en el capítulo 7 *Rutas de ejecución para generar más y mejores oportunidades de empleo*).

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE EVOLUCIÓN DEL EMPLEO EN COSTA RICA

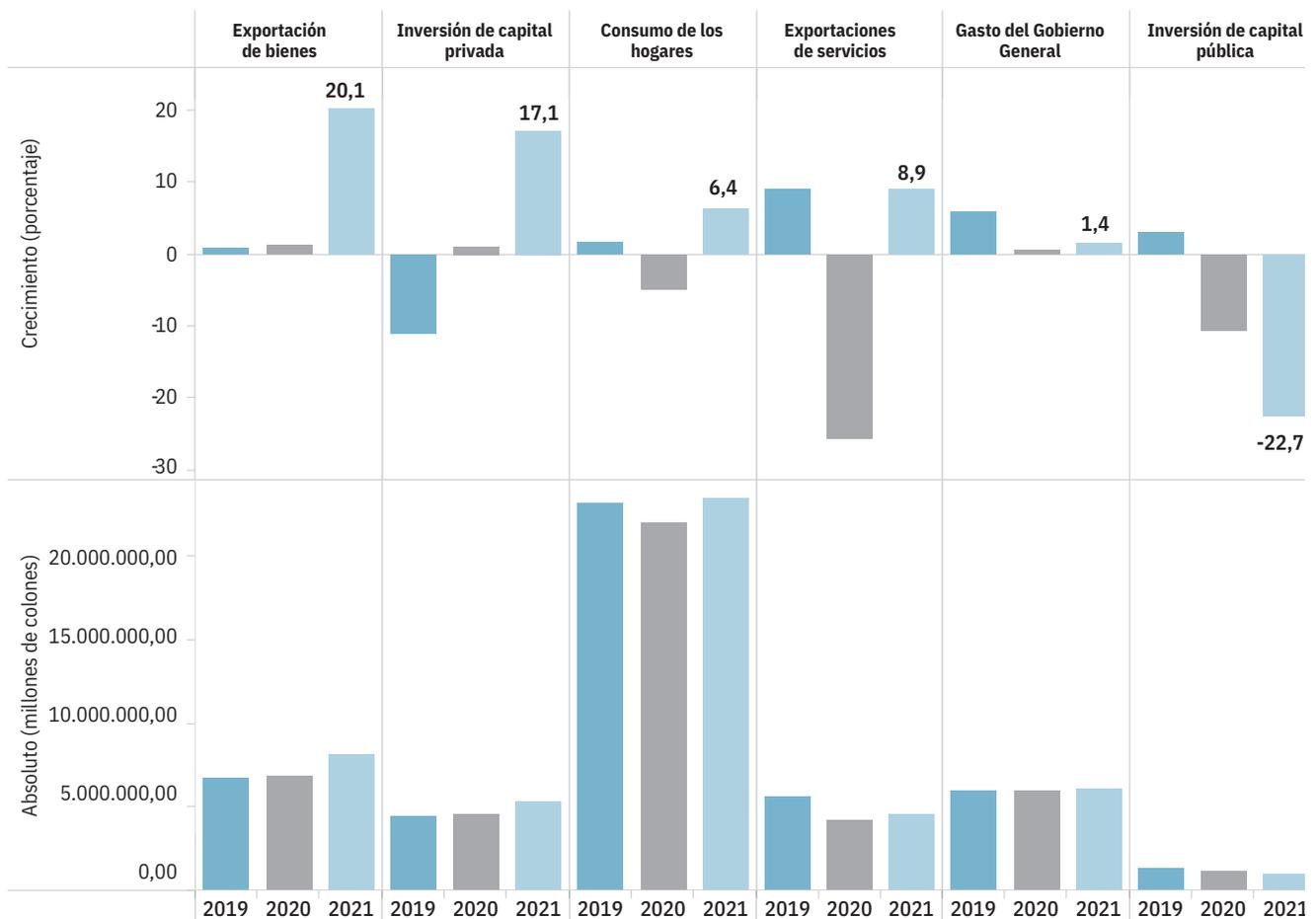
véase Meneses et al., 2022b, en www.estadonacion.or.cr

Rápida recuperación del 2021 fue impulsada por el consumo de los hogares y las exportaciones de bienes

Después de la fuerte contracción económica del año 2020, en 2021 se observa una mejora en el crecimiento de los componentes de la demanda, con excepción de la inversión física pública (gráfico 3.6).

Gráfico 3.6

Evolución de los principales componentes a la demanda total del PIB, por año (tasa de crecimiento y millones de colones reales del 2017)



Fuente: Jiménez Fontana, 2022, con datos de cuentas nacionales de julio del 2022 del BCCR.

Destacan los aumentos significativos de las exportaciones de bienes (20,1%) y la inversión de capital privada (17,1%), así como la mejora en el dinamismo del consumo de los hogares (6,4%). Las ventas externas de servicios se recuperan de la caída observada el año previo y alcanzan un nivel similar al que mantenían en los años prepandemia. Con respecto al Gobierno General, las políticas de contención han generado que el aporte de este sector al crecimiento sea pequeño, incluso en el caso de la inversión de capital público experimentó una contracción de -22,7% en el año 2021.

El aporte que realizan los distintos sectores de la economía depende no solo de la tasa de crecimiento sino también del peso relativo que tengan sobre la producción total. En 2021, el consumo de los hogares y las exportaciones de bienes crecieron 6,4% y 20,1%, respectivamente; sin embargo, su aporte a la economía total fue muy similar, cercano al 30%. Esto se explica porque el consumo representa casi la mitad de la demanda de la economía, mientras que las ventas externas de bienes constituyen una proporción mucho menor (23 y 8 billones de colones). Estos resultados evidencian que el consumo de los hogares es fundamental para el fomento de la producción.

Exportaciones vinculadas al turismo aún no se recuperan del golpe de la pandemia

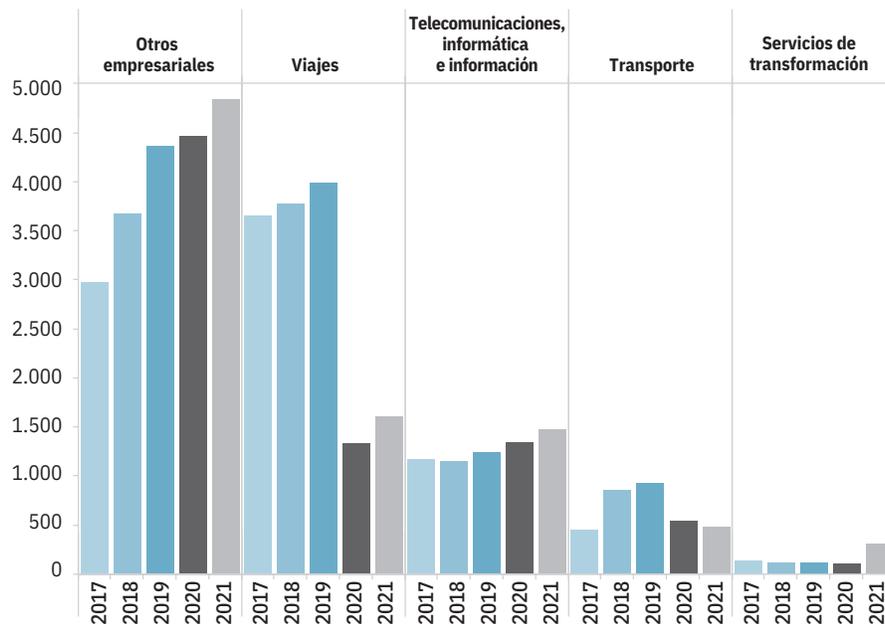
En el año 2020, con el inicio de la pandemia de covid-19, las exportaciones de servicios sufrieron la contracción más fuerte desde que se tienen registros (-25,5%). Entre 2019 y 2020, las ventas externas vinculadas al turismo (viajes) cayeron un 67% (gráfico 3.7). Aunque en 2021 se observa una mejora, el país aún está muy lejos del nivel que mantenía prepandemia. La última información disponible, referida al segundo cuatrimestre del 2022, sugiere que se mantiene la recuperación, aunque sin alcanzar todavía el nivel previo. Destacan los servicios empresariales con una tendencia al alza desde 2017.

El golpe de la pandemia en las exportaciones de servicios vinculadas con el turismo no tiene precedente. Entre

Gráfico 3.7

Evolución absoluta de las exportaciones de servicios, según tipo de servicios

(millones de dólares)



Fuente: Meneses et al., 2022a, con datos de cuentas nacionales de julio del 2022 del BCCR.

el periodo 2019 y 2020, el registro de personas no residentes que ingresaron a parques nacionales pasó de 1.266.801 a 480.154 (gráfico 3.8). Con la mayor apertura de fronteras y la vacunación por covid-19, se ha mejorado el comportamiento de esta actividad. Sin embargo, aunque se observa una mejora en las visitas a áreas silvestres protegidas, en 2021 el nivel fue equivalente al 53% de la prepandemia. Por otra parte, el turismo nacional ha tenido una recuperación más rápida y para 2021 ya había superado las cifras del 2019. Esto refuerza la idea de que el turismo local es una oportunidad para la reactivación de la economía en los territorios fuera del GAM, especialmente por su potencia de encadenar (Meneses et al., 2019).

En las últimas dos décadas, la inversión extranjera directa (IED) ha sido un importante motor de la economía costarricense, no solo por el ingreso de divisas, sino también por la generación de empleo y el dinamismo de la producción. Aunque en el año 2020, la IED sufrió

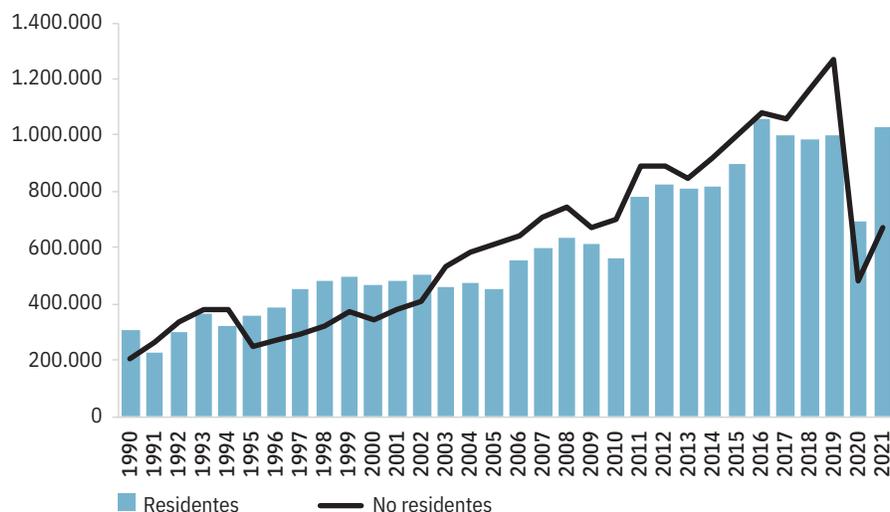
una contracción histórica de 23%, se recuperó rápidamente y en 2021 alcanzó un nivel de producción de 131% superior al que tenía antes de la pandemia. Esta rápida respuesta aumenta la capacidad de financiamiento de la economía y también aporta a la estabilidad externa del país (gráfico 3.9).

Es importante considerar las disparidades según la fuente de IED. En los últimos años, el mayor peso lo han tenido las divisas provenientes de zonas francas, que representan un 73% del total. Aunque este sector también se vio afectado por la pandemia, ha sido el que más rápido se recuperó y en 2021 registró 2.065 millones de dólares, un crecimiento de 45% respecto al mostrado en 2019. En cambio, la IED de empresas regulares e inmobiliarias aún mantienen el rezago (gráfico 3.10).

La trayectoria de recuperación de la IED observada desde el año 2020 evidencia una profundización de las brechas estructurales de la economía. Aunque esta inversión significa mayor capital en

Gráfico 3.8

Evolución del registro de visitas a parques nacionales, según tipo

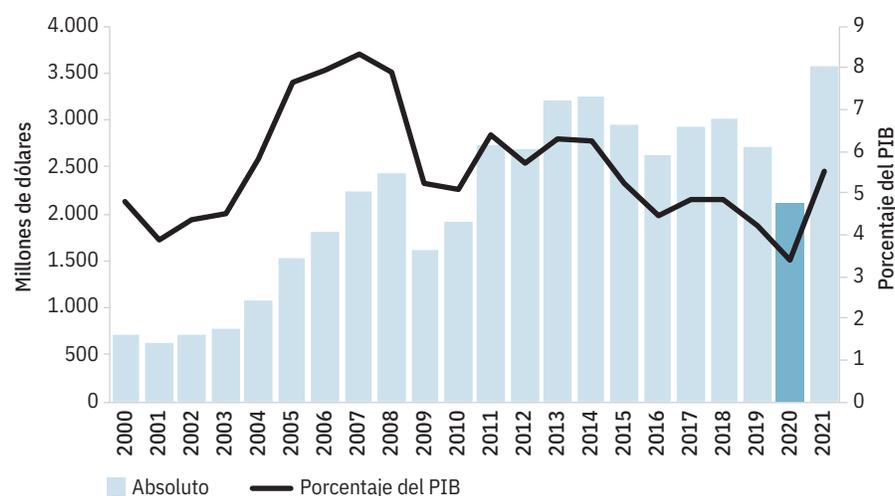


Fuente: Jiménez Fontana, 2022, con datos de Sinac-Minae.

Gráfico 3.9

Evolución de los flujos de inversión extranjera directa (IED)

(millones de dólares y porcentaje del PIB)



Fuente: Meneses et al., 2022a, con datos del BCCR.

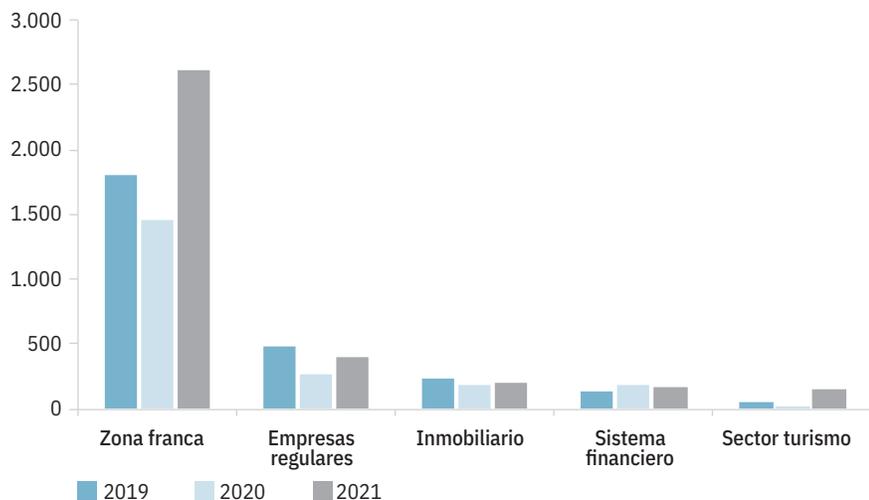
el país, al mismo tiempo implica salida de recursos por transferencias y rentas enviadas al exterior como pago a factores externos. La relación entre entradas y salidas se puede medir por medio de la comparación entre el producto interno bruto (PIB) y el ingreso nacional disponible (IND). Mientras que el PIB estima la producción total realizada, el IND permite identificar la proporción que se queda efectivamente en Costa Rica.

En 2021, el dinamismo del PIB fue mucho mayor que el mostrado por el IND, por lo que la brecha entre ambos se amplió (gráfico 3.11). Meneses y Anda (2015) plantearon que esa creciente brecha es esperable en economías abiertas en las cuales el sector exportador tiene un alto componente de IED y hay un lento progreso en la creación de encadenamientos productivos que permitan reducir la alta dependencia de insumos importados. Esta característica estructural se refuerza con la recuperación de estos indicadores, puesto que la IED y sector exportador lideran el crecimiento y, por lo tanto, los pagos a factores externos también se incrementaron.

Los hallazgos presentados en esta sección evidencian la importancia de realizar esfuerzos para mejorar los encadenamientos productivos de las empresas locales, especialmente aquellas vinculadas con el mercado externo. De acuerdo con Procomer (2022) existen nueve grandes áreas que requieren atención para mejorar tanto el posicionamiento de la oferta exportable como los encadenamientos con la economía local. Estas son: i) habilidades empresariales, ii) infraestructura, iii) logística, iv) acceso a financiamiento, v) tramitología, vi) dispersión y desarticulación institucional, vii) acceso a la innovación, viii) talento humano y, ix) costos de producción. Otro de los factores que dificultan un mayor avance en esta materia es la alta concentración de empresas exportadoras de bienes en la Gran Área Metropolitana (GAM; Procomer, 2022). En 2021, de las 2.407 empresas exportadoras solo el 25% se encontraban fuera de la GAM. Estos hallazgos evidencian las limitaciones de la producción vinculada con el sector externo en los territorios fuera del centro

Gráfico 3.10

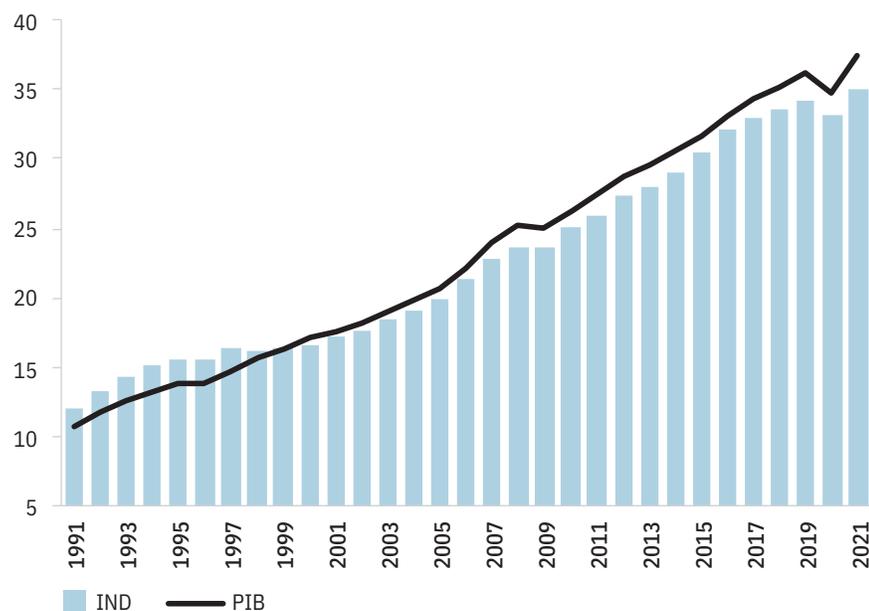
Evolución de la inversión extranjera directa, según régimen (millones de dólares)



Fuente: Meneses et al., 2022a, con datos de cuentas nacionales de julio del 2022 del BCCR.

Gráfico 3.11

Evolución del PIB y del ingreso nacional disponible (IND) (billones de colones reales del 2017)



Fuente: Meneses et al., 2022a, con datos de cuentas nacionales de julio del 2022 del BCCR.

del país, lo cual se dificulta aún más la generación de oportunidades de empleo en estas zonas (ver más detalles en el capítulo 7 *Rutas de ejecución para generar más y mejores oportunidades de empleo*).

Economía se desacelera en 2022 con menor optimismo de los hogares

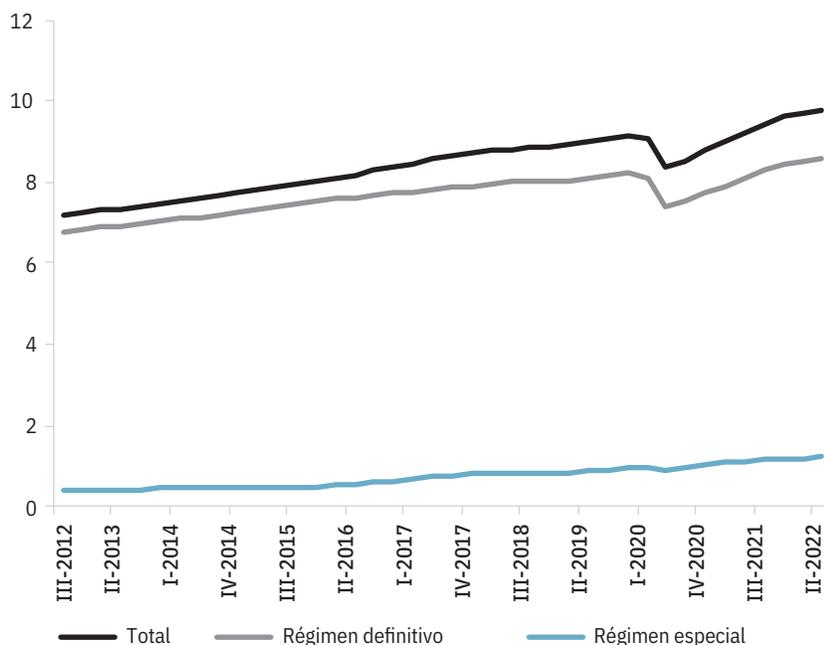
Entre el segundo trimestre de los años 2020 y 2021, el régimen especial (zonas francas y perfeccionamiento activo) mostró una fuerte crecimiento que pasó de 3,2% a 25,2% (gráfico 3.12). Este impulso en el dinamismo es importante para la economía, pero tiene dos limitaciones. La primera es que el régimen especial tiene un peso relativo bajo en la economía, pues representa alrededor de un 12%. Segundo, las zonas francas tienen en promedio una baja capacidad de generar encadenamientos, con poco efecto “derrame” sobre la economía (Meneses et al., 2021). El resto de la producción, el régimen definitivo, que se vio más afectado por la pandemia, tuvo un proceso de recuperación más moderado, con una tasa del 9% para el segundo trimestre del 2021.

Desde julio del 2021, la economía costarricense muestra una desaceleración, tanto en el régimen especial como el definitivo. En este contexto, el BCCR (2022) proyecta para el 2022 y 2023 un crecimiento promedio cercano al 3,3%, similar al promedio prepandemia (2011-2019). Este fenómeno se acompaña también de un freno en el optimismo de las personas consumidoras desde febrero de 2022, que se mantuvo hasta el cierre de edición de este Informe (gráfico 3.13). Esta tendencia se podría explicar por la desmejora en el crecimiento mundial en un contexto internacional adverso, el alza de la inflación y una mayor incertidumbre para los próximos años (recuadro 3.1). Por otra parte, en promedio, los empresarios mantienen una tendencia optimista sobre el país, lo cual se explica principalmente por aquellos que pertenecen al sector servicios. En cambio, los pertenecientes del sector agropecuario muestran desde el segundo trimestre del 2022 una tendencia pesimista.

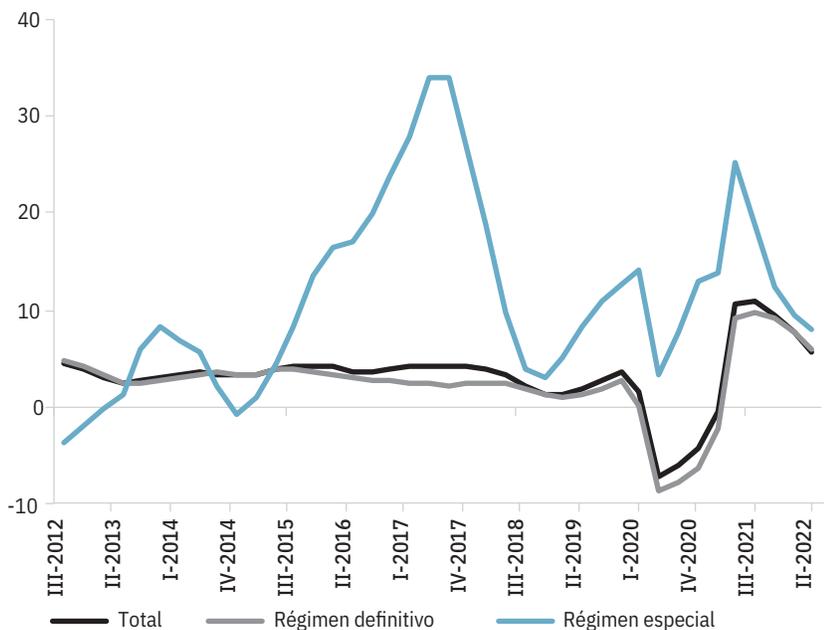
Gráfico 3.12

PIB trimestral, por tipo de régimen de comercio

a) En billones de colones reales



b) Tasa de variación interanual (porcentaje)



Fuente: Meneses et al., 2022a, con datos de cuentas nacionales de julio del 2022 del BCCR.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
**BALANCE DEL SECTOR REAL
DE LA ECONOMÍA**

véase Meneses et al., 2022a,
en www.estadonacion.or.cr

**Altos niveles de endeudamiento
presionan las finanzas públicas,
pese a contención de gasto y
mejoras recaudatorias**

La solvencia es un pilar fundamental de las políticas económicas, dado que de esto depende la posibilidad que tenga la sociedad costarricense de realizar las inversiones requeridas en materia de desarrollo humano. Para dar seguimiento a este tema, el *Informe Estado de la Nación* analiza la capacidad del Gobierno de solventar sus gastos y el nivel de endeudamiento que mantiene.

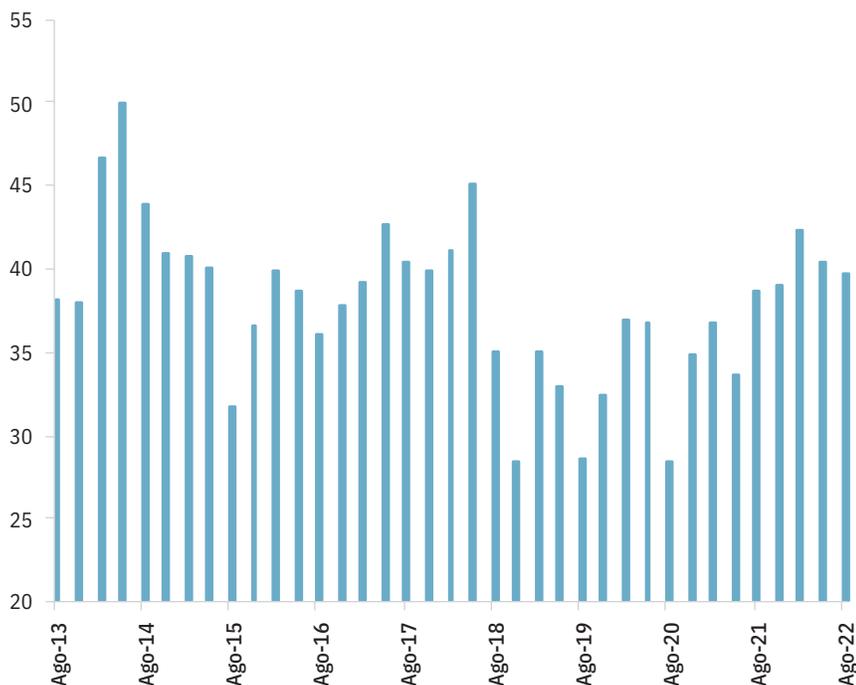
Entre los años 2020 y 2021, el país alcanzó un punto de inflexión en materia fiscal al reducir el déficit del Gobierno Central del 8% al 5% del PIB. Esta disminución se explica por factores coyunturales y estructurales (gráfico 3.14). Con respecto a los primeros, el más importante fue el fuerte crecimiento rebote observado en 2021 en la producción, que permitió una mejora significativa de la recaudación, que en 2022 podría ser menor debido a la desaceleración económica ya comentada en la sección anterior y el contexto internacional adverso. Además, se han aplicado cambios metodológicos en la contabilización de las entidades desconcentradas que significó mejoras en los ingresos no tributarios durante 2021, aunque este efecto no se espera que se repita para los próximos años.

En el balance financiero del Gobierno hay un cambio estructural importante que se debe destacar. Hace diez años, el principal problema fiscal que enfrentaba el país era que los ingresos eran insuficientes para pagar los gastos primarios (remuneraciones y transferencias, principalmente). El desafío que enfrenta el Gobierno actualmente tiene una naturaleza muy distinta ya que la mayor parte del déficit fiscal se explica por el

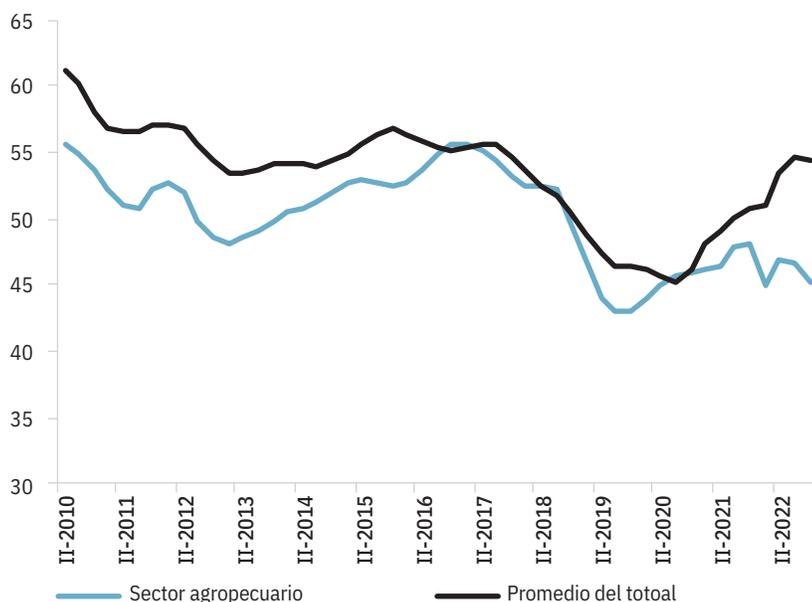
Gráfico 3.13

Evolución de las expectativas de consumidores y empresarios, por trimestres

a) Índice de Confianza del Consumidor (ICC)



b) Índice de Expectativas Empresariales (IEE)



Recuadro 3.1

Panorama mundial con mayores incertidumbres para el 2022 y 2023

En 2021 se dio una recuperación mundial de la producción de 6,1%, posterior a la caída de -3,1% del 2020. Ese cambio, fue impulsada en gran medida por las políticas expansivas en las principales economías, así como por el comportamiento del comercio internacional. La disponibilidad de vacunas, así como las políticas de apoyo fiscal, propiciaron la mejora desde el lado de la demanda. De acuerdo con los últimos pronósticos del FMI, disponibles a julio del 2022, se estima una desaceleración mundial de 3,2% en 2022 y 2,9% en 2023. Estas estimaciones implican un mayor pesimismo respecto a lo proyectado en abril de 2022, lo cual se explica por el menor crecimiento esperado en China y Estados Unidos, las presiones inflacionarias al alza y las consecuencias de la guerra entre Rusia y Ucrania (FMI, 2022c). Los débiles resultados de los dos primeros trimestres de Estados Unidos y el posible impacto del endurecimiento de la política monetaria por parte de la Reserva Federal también presionan a la baja las estimaciones.

Según el FMI (2022c), se prevé una desaceleración mayor del volumen de comercio, con un incremento de 4,1% (frente al 10,1% de 2021), por la reducción de la demanda mundial. El panorama presenta una elevada incertidumbre. El FMI (2022c) señala varios riesgos cuyo desarrollo marcará el ritmo de la recuperación, entre los que destacan: i) nuevos incrementos de precios de la energía, ii) inflación elevada, iii) endurecimiento de la política monetaria, iv) condiciones financieras más restrictivas, v) persistente desaceleración en China, vi) aumento del malestar social e vii) incremento de la fragmentación de la economía mundial.

Con este panorama, para 2022 se espera una desaceleración de los países de Centroamérica y República Dominicana, con una tasa de 4,9%, como resultado del menor dinamismo productivo esperado de los principales socios comerciales, la mayor inflación y las políticas implementadas para enfrentarla; así como por las restricciones en las cadenas de suministros globales.

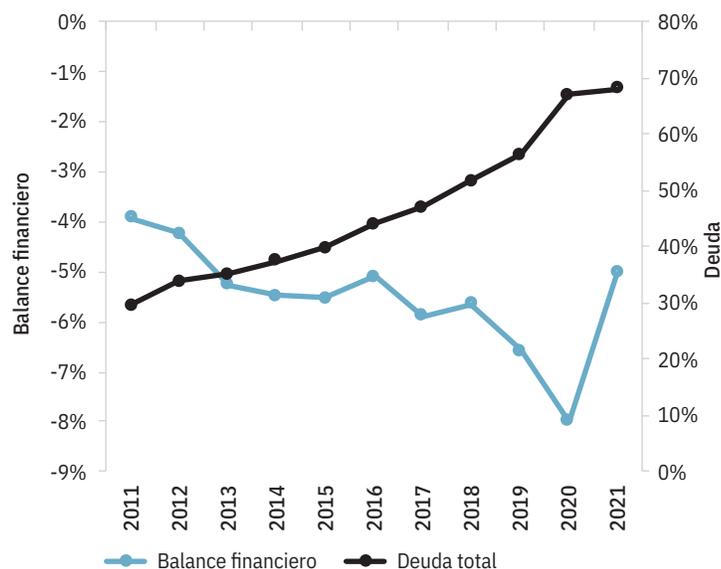
Fuente: Meneses et al., 2022a, con datos del FMI.

Fuente: Jiménez Fontana, 2022, con datos del IICE-UCR y la Escuela de Estadística de la UCR.

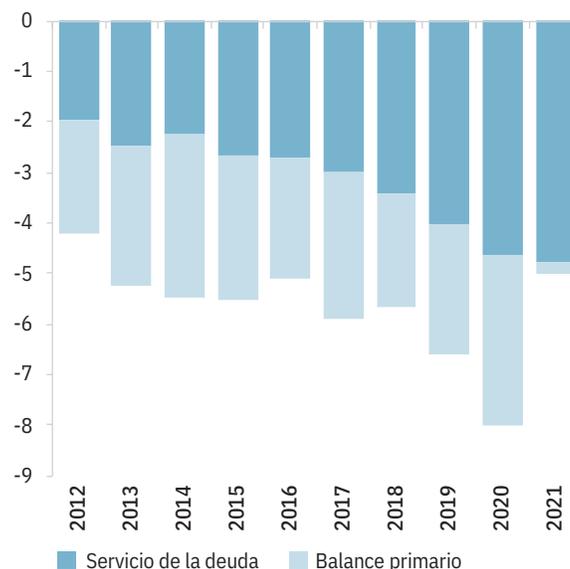
Gráfico 3.14

Indicadores del balance fiscal del Gobierno Central

a) Balance financiero y deuda pública
(porcentaje del PIB)



b) Balance primario y servicio de la deuda
(porcentaje del PIB)



Fuente: Meneses et al., 2022a, con datos de cuentas nacionales de julio del 2022 del BCCR.

pago de intereses. Aunque el peso de la deuda no ha aumentado de manera significativa entre los años 2020 y 2021, esta se mantienen en niveles históricamente altos, por lo que el Ministerio de Hacienda enfrenta mayores riesgos debido al aumento en las tasas de interés y la depreciación del tipo de cambio, que encarecen el costo de pedir préstamos.

En el periodo 2015 y 2019, Costa Rica tuvo el déficit financiero más elevado de los 38 miembros de la OECD, pero para el 2020 este panorama cambió. Fue uno de los países que menos aumentó el gasto público durante la pandemia y para el año 2021 logró un balance primario superado solo por Luxemburgo y México (gráfico 3.15). A pesar de este buen resultado, el país tiene la mayor proporción del PIB dedicado a pago de intereses de su deuda en la OECD, lo cual evidencia las presiones fiscales que enfrenta el Ministerio de Hacienda.

Recuperación en la producción y cambios metodológicos explican mejoras en los ingresos fiscales

Entre 2020 y 2021, los ingresos fiscales pasaron de 13% a 15% del PIB, por lo que no solo el país superó la pérdida sufrida por la contracción durante el primer año de pandemia, sino que se mejoró el nivel recaudatorio que se tenía en 2019. Este aumento fue generalizado en todos los rubros (gráfico 3.16) y en gran medida se explica por el fuerte incremento “rebote” en la actividad económica. En el caso de la recaudación en ventas, la mejora se explica por la transformación de este impuesto a uno de valor agregado (IVA) con la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas y de una ampliación de la base imponible que incluyó servicios previamente exentos.

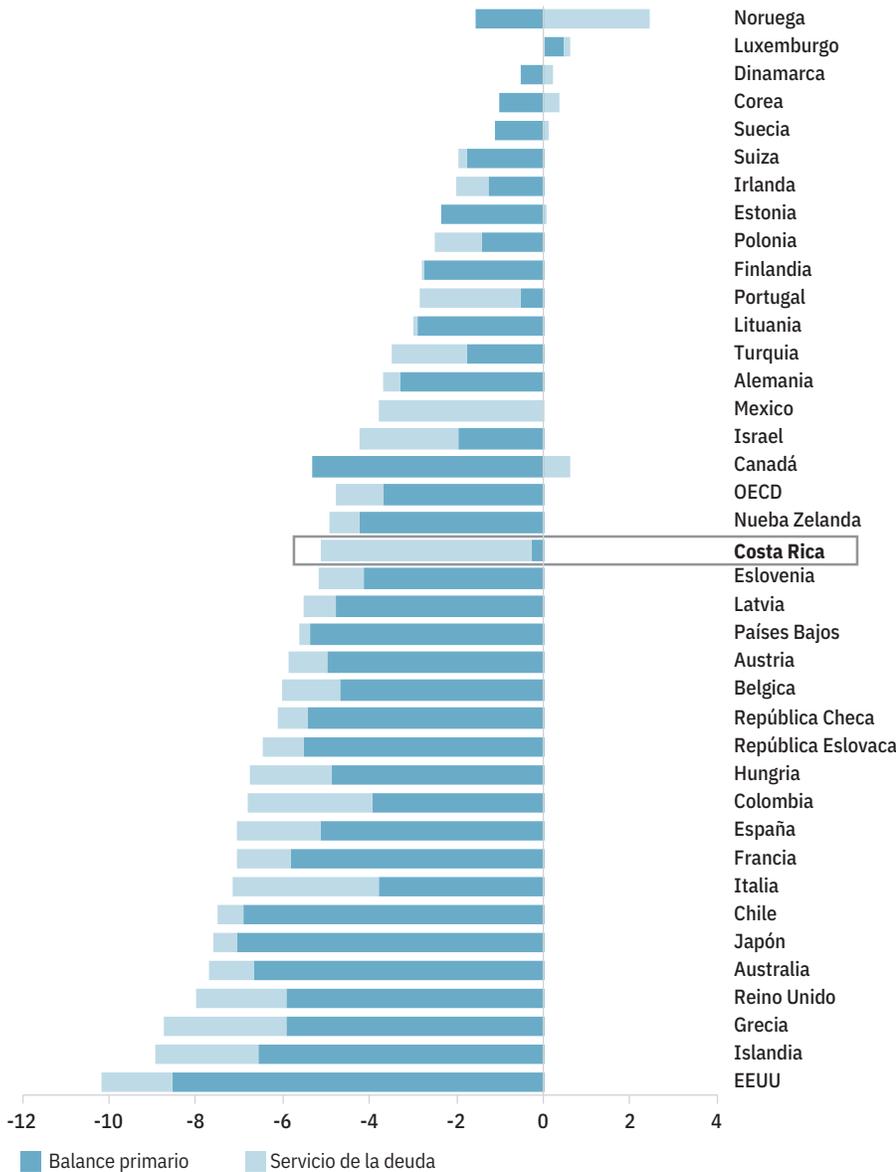
En el caso de las reformas en el impuesto sobre los ingresos y utilidades, mediante la ley ya citada, el país aprobó cambios puntuales, tales como un nuevo

gravamen sobre las ganancias y sobre las rentas de capital y la inclusión de nuevas escalas impositivas para las utilidades de las pequeñas y medianas empresas (5%-20%), así como nuevos rangos (20% y 25%) para los salarios más altos superiores a 2,1 millones. Adicionalmente, la factura electrónica posiblemente ha permitido un mejor control cruzado de información entre transacciones y las declaraciones mensuales del IVA.

Entre 2020 y 2021, los ingresos no tributarios se duplicaron y aportaron 28% al crecimiento total, muy por encima de la tendencia fiscal de los últimos diez años. De acuerdo con Villamichel y Ching (2022), este cambio se explica por la consolidación contable del Gobierno Central con las entidades desconcentradas, que incluye otros recursos que estas tenían disponibles (recuadro 3.2), por lo que no se espera que este efecto se repita en los próximos años.

Gráfico 3.15

Balance primario y servicio de la deuda de los países de la OCDE. 2021
(porcentaje del PIB)



Fuente: Villamichel y Ching, 2022, con datos del FMI-WEO abril 2022.

La reducción del déficit fiscal ha sido acompañado de la aprobación de nuevas exenciones. El *Informe Estado de la Nación* da seguimiento a las exoneraciones aprobadas y vigentes en Costa Rica desde 1953, con la colaboración del Departamento de Servicios Parlamentarios y el Centro de Investigación Legislativa, de la Asamblea Legislativa. De acuerdo con la última actualización de esta base de datos, realizada para este Informe, existen 1.462 vigentes, 44 más de lo que se reportó en la edición anterior (gráfico 3.17). Durante la administración Alvarado Quesada se aprobaron un total de 104 exenciones a impuestos, de las cuales 66 fueron iniciativa del Congreso.

Las exoneraciones fiscales sirven como un instrumento de política fiscal para incentivar o beneficiar sectores específicos, aunque esto signifique una pérdida en la recaudación o gasto tributario. El país tiene un código de normas y procedimientos parlamentarios, que establece requerimientos mínimos que deben tener este tipo de exenciones. Del total aprobadas durante la administración Alvarado Quesada, un 61% no define claramente el impuesto exento, un 89% no tiene plazo de vigencia y un 79% no tiene mecanismos de control.

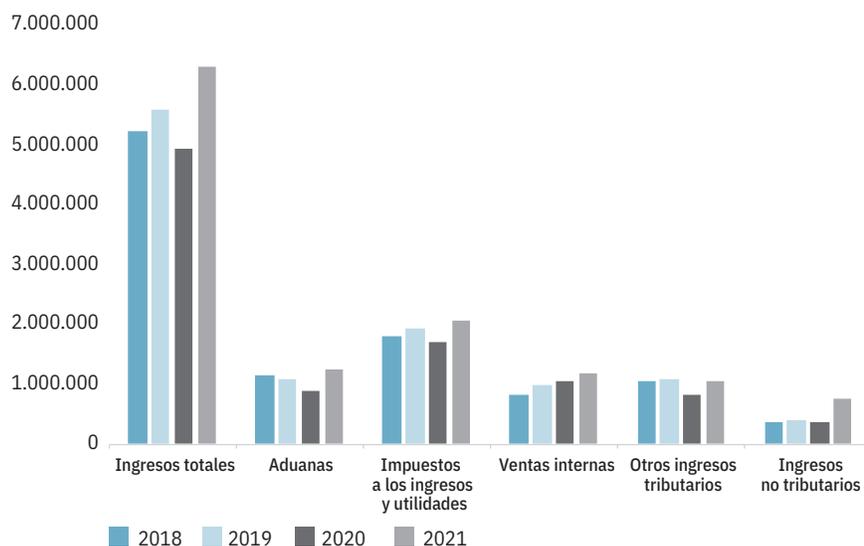
En el país se han discutido distintas alternativas para mejorar la recaudación y la generación de nuevos tributos. Cabe señalar que el país carece de un registro oficial actualizado que contabilice todos los impuestos vigentes. Con el fin de aportar a la discusión técnica y promover un diálogo informado, el Programa del Estado de la Nación (PEN) construyó⁶ una nueva base de datos que registra todos los impuestos, tasas y contribuciones especiales en vigentes desde 1885, creadas a través de leyes ordinarias, especiales o por medio de reformas fiscales integrales. Con este nuevo instrumento el PEN pone a disposición de la ciudadanía, nueva información para discutir con mayores bases técnicas las maneras para lograr mayor ordenamiento tributario.

En Costa Rica existen 199 tributos vigentes en la legislación y, en promedio, se aprueban tres por año (gráfico 3.18). Los periodos en los que se aprobaron más fueron en las administraciones

Gráfico 3.16

Evolución de los ingresos tributarios del Gobierno, total y principales categorías

(millones de colones reales^{a/} del 2021)



a/ Cifras deflactadas con el IPC de diciembre del 2021.

Fuente: Jiménez Fontana, 2022, con datos del Ministerio de Hacienda.

de Calderón Fournier 1990-1994 (33), Oduber Quirós 1974 y 1978 (24) y Rodríguez Echeverría 1998-2002 (22). Es importante mencionar que el Poder Legislativo es el principal proponente: un 66% de los tributos se formularon por iniciativa de dicho poder de la República. Un hallazgo importante de Achoy (2022b) es que los gobiernos locales se encargan del 43% de los impuestos que se deben recaudar. Este nuevo inventario de impuestos permite identificar una estructura tributaria que está recargada en la venta de bienes y servicios, aunque no todos se cobran. De acuerdo con los informes de la CGR (2022b), aproximadamente un 15% de los tributos vigentes no se recaudan.

Contención en transferencias y remuneraciones pierde peso con aumentos en el pago de intereses y excepciones a la regla fiscal

En 2021, el gasto total del Gobierno creció en términos reales un 5%, muy por

Recuadro 3.2

Cambios metodológicos mejoran balance financiero del Gobierno

A partir del año 2021, la Ley de Fortalecimiento del Control Presupuestario de los Órganos Desconcentrados del Gobierno Central (n° 9524) incorporó en la aprobación legislativa del presupuesto nacional los ingresos y gastos de los órganos desconcentrados. Ese cambio amplió la definición del Gobierno Central para incluir a dichas instituciones, que le brindan servicios directos al Poder Ejecutivo. Al cierre de edición de este Informe, el Ministerio de Hacienda no había publicado una serie histórica armonizada de las estadísticas fiscales detalladas, lo cual limita el análisis comparativo de las finanzas públicas.

Sin embargo, Villamichel y Ching (2022) realizaron para esta edición un análisis de los presupuestos, para estimar una serie histórica comparable para el periodo 2006-2020, con base en la información de las liquidaciones presupuestarias se publica de manera anual en el Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP) de la CGR.

Para realizar el ejercicio, los autores utilizan varias premisas:

- Como que las entidades desconcentradas se financian principalmente con transferencias provenientes del propio Gobierno Central, se eliminan la doble contabilización que se puede generar.
- Se incluyen los ingresos provenientes de superávits de años anteriores, que se incorporan a la caja única del Estado, pero que pueden ser reclamados y utilizados por las entidades desconcentradas en ejercicios presupuestarios posteriores.

A partir de lo anterior, Villamichel y Ching (2022) estiman que el incremento del ingreso consolidado del Gobierno Central fue, en promedio, de 1,7% del PIB. Este aumento se explica por los ingresos no tributarios provenientes de contribuciones sociales que administra el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Fodesaf), los cuales incrementaron en 1% del PIB. El aumento

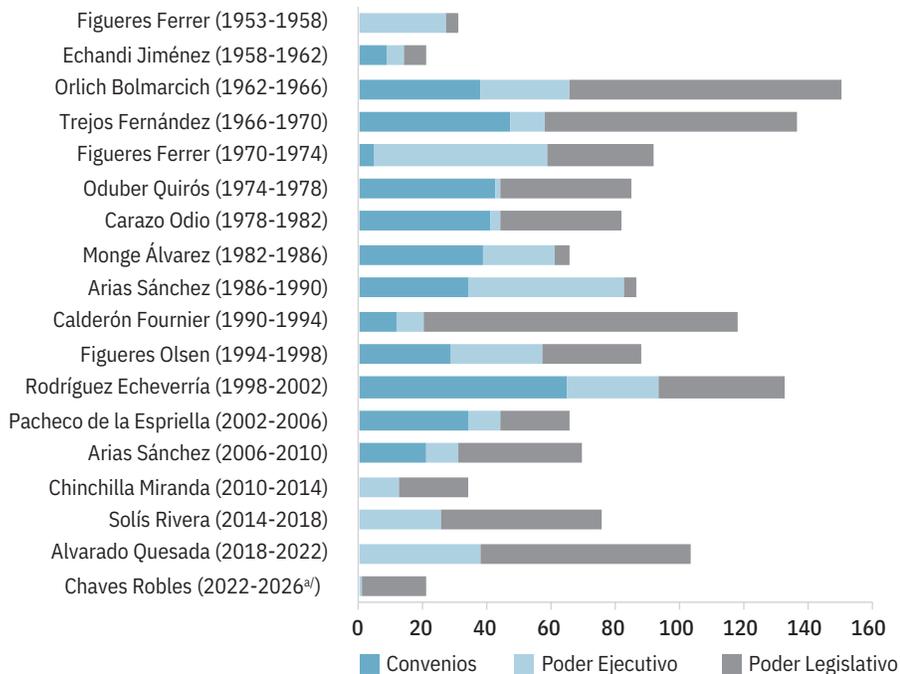
en los ingresos tributarios y otros no tributarios explican 0,3% del PIB, mientras que los recursos de años anteriores un 0,7%. De acuerdo con la nueva normativa, en adelante los órganos desconcentrados no podrán solicitar utilizar recursos de periodos anteriores, por cuanto pasan a ser parte del Tesoro Público.

En materia de gasto, la conciliación también resulta en un aumento neto del gasto equivalente a 1% de PIB promedio. El incremento proviene de las transferencias al sector privado y las remuneraciones que erogan las entidades desconcentradas. Respecto a la deuda, estas entidades solo cuentan con un endeudamiento marginal que no afecta el pago por intereses consolidado. El resultado neto sobre los déficits primario y financiero consolidado es por 0,7% PIB en promedio, asociado a gastos financiados con recursos de años anteriores.

Fuente: Villamichel y Ching, 2022, con datos del Ministerio de Hacienda y la CGR.

Gráfico 3.17

Cantidad de exoneraciones fiscales aprobadas, según proponente y periodo administrativo. 1953-2022



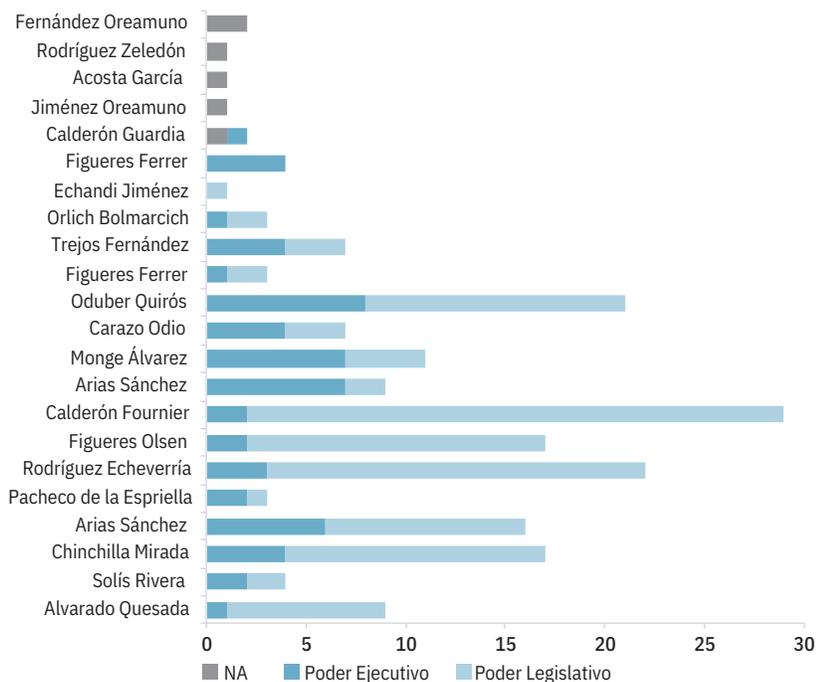
Fuente: Jiménez Fontana, 2022 con información de Achoy, 2022 y la base de datos de exoneraciones fiscales del Departamento de Servicios Parlamentarios de la Asamblea Legislativa y el PEN.

debajo del que tenía en el 2019 (11%). El rubro que más aportó al crecimiento fue el pago de servicio de intereses por la deuda, que explica un 41% (gráfico 3.19). Por otra parte, las remuneraciones se incrementaron un 2,4%, mientras que las transferencias decrecieron un 2%. Estas variaciones del gasto primario (remuneraciones y transferencias, principalmente) están muy por debajo del que se tenían antes del 2016, pues desde entonces el país mantiene una fuerte política de contención del gasto. Esto, sumado a la consolidación de la reforma fiscal aprobada en 2018, ha permitido reducir de manera significativa el peso de estos rubros sobre las finanzas públicas.

La aplicación estricta de la regla fiscal es una de las principales causas de la contención del gasto público al imponer topes en función a variables como el crecimiento económico y el tamaño de la deuda del Gobierno Central; sin embargo, también genera tensiones y limitaciones en aspectos claves de ese gasto que pueden tener otras repercusiones. En el primer año de aplicación, el país se ubicó en el tercero de cuatro escenarios posibles

Gráfico 3.18

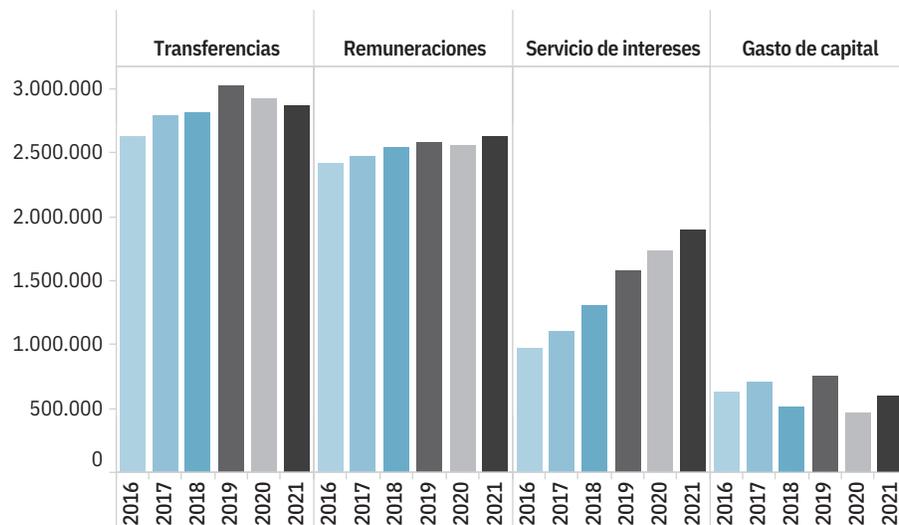
Cantidad de impuestos, tasas y contribuciones especiales aprobadas por administración, según proponente^{a/}



a/Los proyectos de ley más antiguos no consta en las actas los proponentes, por lo que en estos casos se indica no aplica o NA. Fuente: Jiménez Fontana, 2022, con la base de impuestos del PEN.

Gráfico 3.19

Evolución de los principales componentes del gasto público (millones de colones reales^{a/} del 2021)



a/ Cifras deflactadas con el IPC de diciembre del 2021.

Fuente: Jiménez Fontana, 2022, con datos del Ministerio de Hacienda.

Cuadro 3.2

Rangos de la regla fiscal que determinan el crecimiento del gasto

Escenarios	Condición de la regla fiscal ^{a/}	Límite al crecimiento interanual del gasto corriente ^{b/}
1	Deuda menor a 30% o que el gasto corriente sea igual al 17% del PIB	Solo se pueden realizar gastos igual al promedio del crecimiento del PIB nominal
2	Deuda igual o superior a 30% pero menor a 45%	85% del crecimiento promedio del PIB nominal
3	Deuda igual o superior a 45% pero menor a 60%	75% del crecimiento promedio del PIB nominal
4	Deuda igual o superior a 60%	65% del crecimiento promedio del PIB nominal

a/ La condición se basa en el nivel de deuda como porcentaje del PIB al cierre del ejercicio presupuestario.

b/ Se utiliza como referencia el crecimiento promedio del PIB de los últimos cuatro años

Fuente: Elaboración propia con información del BCCR y la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas (n° 9635).

(cuadro 3.2), por lo que el gasto corriente tenía un límite de crecimiento de 4,7% que corresponde al 75% del dinamismo promedio del PIB nominal de los últimos cuatro años.

En 2021, la deuda superó el 60% del PIB por lo que el país se ubicó en el cuarto escenario de la regla fiscal. Entre el 2018 y 2021, el crecimiento promedio del PIB fue de 3,3%, por lo que para el 2022 el gasto público no podía superar el 65% de este monto, que corresponde a 2,1%. Solo las pensiones podrán ajustarse por costo de vida; pero se restringe la suscripción de préstamos o créditos destinados a gastos corrientes adicionales; no se permite el incremento de salarios; se prohíben los subsidios, rescates financieros o erogaciones al sector productivo.

Es importante detallar que, en la práctica, la regla fiscal no aplica a todo el sector público dado que desde la creación de la *Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas* se incluyeron excepciones como los bancos públicos comerciales, las empresas públicas que participen en régimen de competencia y los recursos de Recope correspondientes al pago de la factura petrolera (cuadro 3.3).

Desde la aprobación de la regla fiscal, se han realizado varias modificaciones para excluir diversas entidades. Por ejemplo, con la emergencia nacional que el país vivió con el covid-19 se aprobaron reformas a la ley n° 9635 para exceptuar a otras que eran clave para la atención de la pandemia, tales como el Instituto Mixto de Ayuda Social, Cuerpo Nacional de Bomberos y el Ministerio de Trabajo (cuadro 3.4). Otras que han tenido dificultades para mantener sus operaciones con la regla fiscal también fueron eximidas de su cumplimiento, tales como Fonaffo y los recursos correspondientes al censo de población a cargo del Instituto Nacional de Estadísticas (INEC). Más recientemente, se otorgó la del Sistema de Emergencias 911 mediante un resello⁷ de 44 congresistas, después de que el Presidente de la República Rodrigo Chaves Robles lo había vetado.

Aunque la regla fiscal establece un límite global para el gasto público, dada la complejidad presupuestaria en este sector, en la práctica las instituciones aplican

Cuadro 3.3

Entidades exceptuadas de la regla fiscal desde la creación de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas

Entidad	Detalle	
Banco Nacional de Costa Rica	Instituciones del sector público financiero	
Banco de Costa Rica		
Banco Central de Costa Rica		
Banco Popular y de Desarrollo Comunal		
Banco Hipotecario de la Vivienda		
Sistema de Banca para el Desarrollo		
Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS)		Únicamente en lo que se refiere a los recursos del régimen de invalidez, vejez y muerte (IVM) y el régimen no contributivo que administra dicha institución.
Instituto Costarricense de Electricidad (ICE – telecomunicaciones)	La Ley no incluye a empresas públicas que participen de forma directa en cualquier actividad abierta al régimen de competencia	
Empresa de Servicios Públicos de Heredia (telecomunicaciones)		
Instituto Nacional de Seguros (INS)		
Correos de Costa Rica		
INS-Red de Servicios de Salud		
Radiográfica Costarricense		
Empresa Hidroeléctrica Los Negros		
Refinadora Costarricense de Petróleo (Recope)		Únicamente en lo que corresponde a la factura petrolera

Fuente: Villamichel y Ching, 2022, con datos de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas (9635).

de forma diferenciada la Ley para cada programa en específico. En otras palabras, no existe un diseño estratégico desde el Poder Ejecutivo para realizar un ajuste contable considerando las prioridades del país, sino que cada entidad determina para cuáles programas se aplica la normativa. Al respecto, la Contraloría General de la República (2022a) determinó en un informe que el Gobierno Central y 21 instituciones incumplieron con la regla fiscal en el 2021.

El 22 de junio del 2022, el nuevo gobierno realizó mediante decreto otra modificación a la regla fiscal en la cual se instruye a realizar la verificación de cumplimiento respecto al presupuesto del año anterior y no con el gasto ejecutado. Con este decreto se permite dentro de cada entidad un mayor margen de gasto, lo cual en ese momento permitió la ejecución de recursos del PANI que había reportado dificultades para transferir recursos a otras organizaciones que atienden a la niñez. Este decreto fue

cuestionado por la Contraloría General de la República (CGR, 2022a) por la inconsistencia que pueda generarse entre el Gobierno Central y el sector público descentralizado. La CGR presentó una acción ante el Tribunal Contencioso Administrativo para suspender la aplicación, que al cierre de edición de este Informe se encuentra pendiente la resolución.

Para el 2023, el panorama del país parece aún más complejo en materia fiscal. Las estimaciones de crecimiento y nivel endeudamiento hacen que solo sea posible aumentar nominalmente el gasto en 2,6%, en un contexto nacional e internacional más adverso, con un crecimiento económico bajo, inflación de dos dígitos y aumentos en las tasas de interés. Además, la tendencia al alza en el costo de vida incrementa las presiones para subir los salarios del sector público, más si se considera que las remuneraciones se han mantenido congeladas desde hace varios años (2020).

Condiciones externas presionan al alza el costo de la deuda pública

Entre 2020 y 2021, la deuda pública del Gobierno pasó de 24 a 27 billones de colones con un crecimiento de 12%, levemente por encima del incremento general de la economía. Por ello, aunque en términos absolutos la deuda aumentó, su relación con el PIB se mantuvo muy similar (68%; gráfico 3.20). Además, aunque en 2021 la mejora en la recaudación y la contención del gasto primario han contribuido a reducir las presiones sobre las necesidades de financiamiento, el alza en el servicio de la deuda es, hoy, el principal factor desestabilizante de las finanzas públicas, como ya se explicó en secciones anteriores.

Dadas las restricciones para colocar deuda en el exterior, históricamente la mayor parte (51% del PIB) está en manos del mercado local, tanto en colones como dólares. El sector privado en el mercado de valores concentra un 40,4% de la

Cuadro 3.4

Entidades fuera de la Regla Fiscal posterior a la creación de la Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas

Entidad	Detalle	Ley	Fecha de inicio
Municipalidades y Consejos municipales de distrito	Se busca apoyar al contribuyente y reforzar la gestión financiera de las municipalidades ante la emergencia nacional por la pandemia de covid-19	N° 9.848	20 de mayo, 2020
Comités cantonales de deportes			
Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura (Incopesca)	Excluir de la aplicación de la regla fiscal todos los gastos derivados del Programa de Desarrollo Sostenible de la Pesca y Acuicultura en Costa Rica, financiados con el empréstito suscrito con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y con contrapartida estatal.	N° 10.037	14 de septiembre, 2021
Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC)	Únicamente en lo referente a los recursos para realizar el Censo Nacional de Población y de Vivienda	N° 10.084	12 de noviembre, 2021
Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (Fonafifo)	Exceptuar programa por pago de servicios ambientales	N° 1.0253	6 de mayo, 2022
Inamu	Únicamente en lo que se refiere a los recursos dirigidos para el funcionamiento del Centro Operativo de Atención a la Violencia Intrafamiliar y Violencia contra las Mujeres	N° 10.158	8 de marzo, 2022
Sistema 9-1-1			
Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica (Japdeva)	Únicamente en lo que se refiere al gasto y las transferencias financiadas con los recursos provenientes de los cánones establecidos mediante el contrato de Concesión de la Terminal de Contenedores de Moin. De igual forma quedarán exentos de la aplicación de la regla fiscal relativa a estos recursos los gastos que con ellos realicen las entidades receptoras. Estos fondos solamente podrán utilizarse en gastos de capital	N° 10.157	8 de marzo, 2022
Instituto Costarricense sobre Drogas (ICD)	Únicamente en lo que se refiere a la distribución de los dineros decomisados y comisados que tienen como destino específico el cumplimiento de los programas preventivos, programas represivos y sobre el mantenimiento y aseguramiento de bienes comisados y decomisados	N° 10.252	8 de mayo, 2022
Instituto Costarricense de Turismo (ICT)	Gasto máximo autorizado del año 2022 se calculará con base en el gasto total autorizado del año 2020 más la tasa de crecimiento aprobada para el año 2022. Para cada uno de los años de la serie 2023-2029, el gasto total o gasto corriente, según corresponda, se calculará sobre la base del año anterior más la tasa de crecimiento dispuesta por el Ministerio de Hacienda. A partir del año 2030 será conforme a lo dispuesto en la presente Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas.	N° 10.161	25 de marzo, 2022
Fondo Nacional de Avales	Busca exonerar los tres aportes patrimoniales anuales del Poder Ejecutivo, para el apoyo a las empresas afectadas por el covid-19.	N° 10.161	14 de enero, 2022
Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Fodesaf)	Según lo establece Ley de fortalecimiento de la competitividad territorial para promover la atracción de inversiones fuera de la Gran Área Metropolitana		23 de mayo, 2022

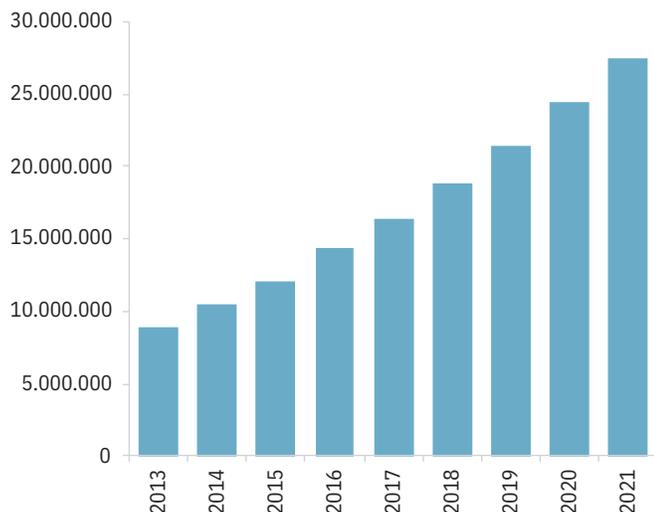
Fuente: Villamichel y Ching, 2022, con datos del Sistema Costarricense de Información Jurídica.

Gráfico 3.20

Saldo de la deuda pública

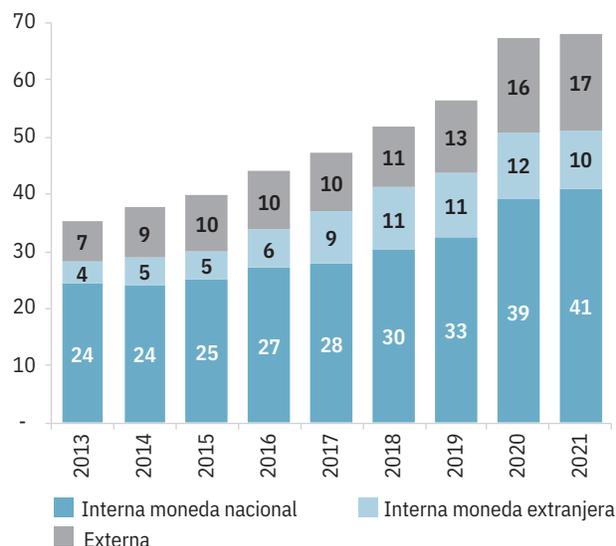
a) Total

(millones de colones)



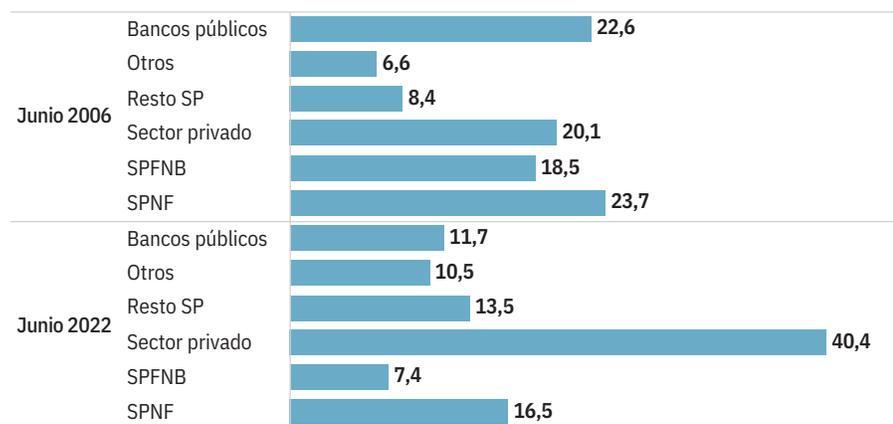
b) Estructura

(porcentaje del PIB)



Fuente: Villamichel y Ching, 2022, con datos del Ministerio de Hacienda.

Gráfico 3.21

Distribución de la tenencia de la deuda pública interna^{a/}
(porcentaje)

a/ El SPFNB se refiere al sector público financiero no bancario que incluye al INS, IFAM y a la Junta de Pensiones del Poder Judicial. El SPNF consiste en el sector público no financiero que incluye a la CCSS, CNP, ICT, Inder, INA, JPS y Recope. y Resto SP: Resto del sector público.

Fuente: Villamichel y Ching, 2022, con datos del Ministerio de Hacienda.

deuda pública interna, mientras que los bancos públicos, el sector público financiero no bancario y el resto del sector público un 49,1% (gráfico 3.21).

En materia de endeudamiento público, el Gobierno tiene tres mecanismos de financiamiento: i) mercado interno, ii) emisiones internacionales (conocidos como Eurobonos) y iii) préstamos directos con entidades internacionales. En el caso del primero, se autoriza dentro de las leyes de presupuesto. Por otra parte, la deuda en el exterior y con organismos internacionales se realiza por medio de legislación específica que deben ser aprobadas por mayoría calificada, y posteriormente estos recursos deben ser incorporados en los proyectos de presupuesto que se discuten todos los años en la Asamblea Legislativa y se vuelven a aprobar.

Cabe señalar que la participación de la deuda externa ha incrementado en el tiempo, especialmente por la última aprobación de eurobonos en 2019 y los préstamos con organismos internacionales.

Los primeros son una forma de financiamiento importante utilizada durante los últimos Gobiernos. Las administraciones Chinchilla Miranda (2010-2014) y Alvarado Quesada (2018-2022) emitieron 4.000 y 1.500 millones de dólares, respectivamente. El Gobierno actual solicitó en julio de 2022 a la Asamblea Legislativa la aprobación de endeudamiento externo por 6.000 millones de dólares, con la particularidad que adicionalmente incluyó la aprobación de un monto similar en el mercado interno para cancelar el vencimiento de la externa cuando esta venza.

El endeudamiento en el exterior difiere del local en el plazo y el costo. Mientras que el externo tiene un promedio de financiamiento de 11 años, en el interno es de aproximadamente 5 años. Las tasas de la deuda externa tienden a ser menores por estar denominadas en dólares, ronda en promedio el 4,3%, mientras que la interna supera el 8,7% (gráfico 3.22). Otro elemento para considerar son las variaciones en el tipo de cambio que afec-

tan el saldo total en moneda extranjera (local e internacional) que ya fue adquirida. De acuerdo con Villamichel y Ching (2022), para mediados del 2022, el costo total del endeudamiento incluyendo el efecto cambiario es de 10,9%.

Es conveniente determinar con criterios técnicos los aspectos a favor y en contra del endeudamiento en el mercado interno y externo, con el fin de mejorar la eficiencia de la gestión financiera del gobierno. Entre otros, se deben considerar lo siguiente:

- El endeudamiento interno en moneda local tiende a incrementar las tasas de interés locales y a apreciar el tipo de cambio.
- La deuda interna en moneda extranjera puede aumentar las tasas de interés locales en moneda extranjera y puede tender a atraer capitales internacionales.
- El endeudamiento internacional y local en moneda extranjera tiende a

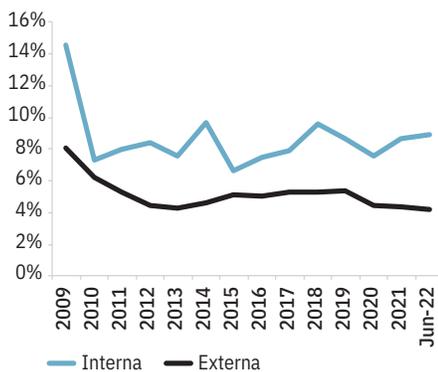
generar presiones para apreciar el tipo de cambio debido a que el Gobierno gasta mayoritariamente en moneda local y por lo tanto debe vender los dólares.

Mejora el balance fiscal en los primeros meses del 2022, pero con limitaciones en la transparencia por la vulneración de los sistemas informáticos de Hacienda

De acuerdo con los informes presentados por el Ministerio de Hacienda, las mejoras en el balance financiero del año 2021 se mantienen durante el primer semestre de 2022, con lo cual se confirma la tendencia a la reducción del déficit primario (gráfico 3.23). Destaca que, para este último periodo, los ingresos fiscales fueron muy superiores al gasto en remuneraciones, transferencias y bienes y servicios, lo cual le permitió al país un superávit primario de 1,4% del PIB. A pesar de esto, aún se experimenta un déficit fiscal por las presiones del gasto en

Gráfico 3.22

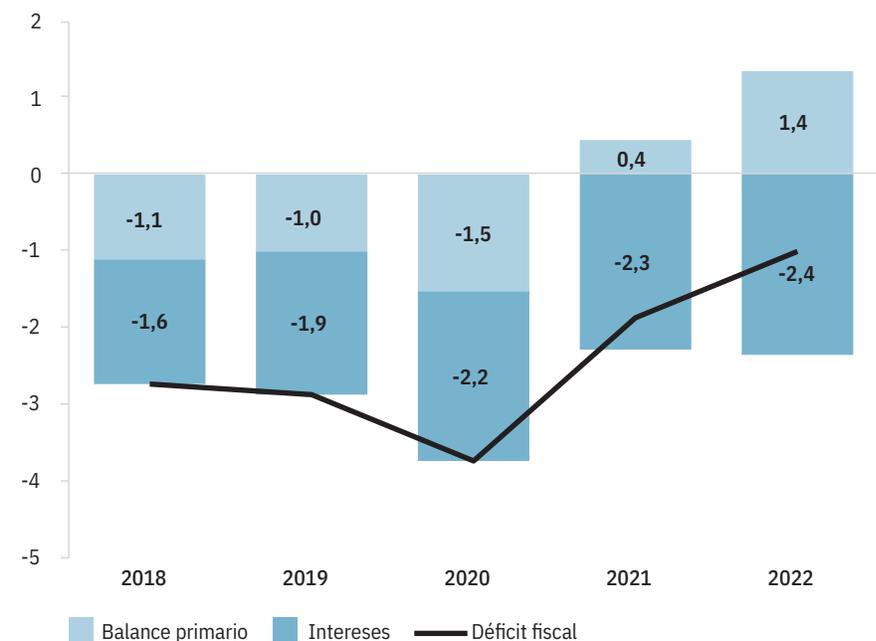
Tasa de interés promedio ponderada de la deuda del Gobierno Central



Fuente: Villamichel y Ching, 2022, con datos del Ministerio de Hacienda.

Gráfico 3.23

Déficit fiscal, balance primario y pago de intereses del Gobierno Central. Primer semestre de cada año (porcentaje del PIB)



Fuente: Villamichel y Ching, 2022, con datos del Ministerio de Hacienda.

el servicio de la deuda o pago de intereses, como ya se comentó anteriormente. Además, la coyuntura local e internacional plantea mayores riesgos en materia fiscal por los aumentos en las tasas de interés y la depreciación cambiaria.

Los ingresos totales del Gobierno en el primer semestre de 2022 aumentaron 0,4% del PIB, al compararlos con el mismo período del año 2021. Nuevamente el incremento se concentra en los ingresos tributarios; sin embargo, no es posible conocer una desagregación más detallada por el ciberataque del Ministerio de Hacienda, que no permitió el funcionamiento normal de los procesos tributarios ni la publicación de los resultados fiscales por más de cinco meses. Fue hasta septiembre del 2022 que el Gobierno publicó cifras preliminares para junio de 2022, en las que se definió rubros denominados “Otros ingresos tributarios diversos internos” y “Otros ingresos tributarios diversas aduanas” para contabilizar temporalmente la recaudación.

En abril del 2022, el Gobierno de Costa Rica sufrió de un ciberataque realizado por el Grupo Conti a varias entidades públicas, que obligó a suspender diversos sistemas informáticos y servicios públicos. Entre las instituciones afectadas se encontraba el Ministerio de Hacienda, el cual tuvo que suspender de manera temporal sus plataformas tecnológicas más importantes como la Administración Tributaria Virtual (ATV) y el sistema de Tecnología de Información para el Control Aduanero (TICA). Ello aplazó los trámites del Sistema Nacional de Aduanas y las declaraciones de impuestos, ya que muchos de estos debían declararse alrededor de esa fecha. Para el mes de junio del 2022 se logró restablecer la plataforma de ATV; sin embargo, el Ministerio aún desconocía las cifras fiscales del país en términos de ingresos, gasto y balance fiscal. Moody's, la agencia internacional de calificación de riesgo, advirtió sobre las consecuencias negativas que podía tener esta la situación. El ciberataque revela serias debilidades institucionales en los sistemas informáticos y en ciberseguridad (recuadro 3.3).

Recuadro 3.3

País requiere mejoras en transparencia fiscal con estándares internacionales

El Ministerio de Hacienda sufrió un ciberataque en todos sus sistemas informáticos el 18 de abril de 2022 que afectó todas sus plataformas y servicios digitales, pero además dejó en evidencia las debilidades y falencias de la entidad en materia de transparencia de estadísticas fiscales. Estos temas son claves para la rendición de cuentas a los mercados, las organizaciones multilaterales acreedoras y los ciudadanos. El Gobierno Central estuvo varios meses sin reportar estadísticas fiscales y el levantamiento de algunos de los servicios de Hacienda se fueron realizando de forma paulatina con un reporte tardío en la mayoría de indicadores. Al cierre de edición de este Informe, no se habían restablecido la publicación histórica de estadísticas fiscales.

A partir de esa situación, se evidenció que el Ministerio de Hacienda carece de un sistema unificado de reportes de estadísticas que incluya información de ingreso, gasto y deuda desde una misma plataforma. Con el ciberataque, la disponibilidad y apertura de la información fiscal no solo es más limitada, sino que, a la fecha, no se han logrado reestablecer los registros históricos.

De acuerdo con INEC-SEN (2022), la actividad estadística en cualquiera de sus dimensiones debe tener como fin último una producción fidedigna y oportuna para la toma de decisiones y esto afecta tanto en el ámbito público como privado. Este compromiso debe ser acatado por las

29 entidades que conforman el Sistema Estadístico Nacional (SEN), entre las que se encuentra el Ministerio de Hacienda.

La gestión integral en la producción estadística se enmarca en el *Código de Buenas Prácticas Estadísticas* del SEN, que postula entre otros principios, que los datos estadísticos oficiales y públicos deben ser presentados en una forma entendible y accesible, de fácil lectura, apoyados de metadatos y cualquier guía de apoyo que se requiera, así como la disponibilidad para atender dudas y cualquier otra consulta que la sociedad civil demande. Además, existe un amplio conocimiento desde la ciencia de datos en la forma y gestión de información, así como la publicación, tratamiento, visualización y acceso de datos.

En este panorama, el país requiere mejorar sus estándares en la publicación de información fiscal. Con el *Código de Transparencia Fiscal* del FMI (2014) se busca fortalecer la supervisión fiscal, la formulación de políticas y la rendición de cuentas de los países. Este comprende un conjunto de principios construidos en torno a los pilares de: i) informes fiscales; ii) previsión fiscal y elaboración de presupuestos; iii) análisis y gestión del riesgo; y iv) gestión de ingresos por recursos.

Fuente: Villamichel y Ching, 2022, y Segura, 2022.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE BALANCE DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

véase Villamichel y Ching, 2022,
en www.estadonacion.or.cr

Acuerdo con el FMI permite obtener recursos para el financiamiento de deuda con una serie de condiciones

Dados los elevados niveles de endeudamiento público y las presiones del déficit fiscal, en los últimos años, los préstamos con organismos internacionales han sido importantes fuentes de financiamiento que además permiten reducir las presiones en el mercado local. Para esta

edición del Informe se realizó un análisis a profundidad del préstamo “Servicio Ampliado” (SAF) que realizó Costa Rica con el FMI, dado que ha sido el más relevante por su peso económico en los últimos dos años. Este fue adquirido después de que al país esta entidad le había aprobado un financiamiento rápido por 504 millones de dólares, para atender las necesidades de la pandemia covid-19.

El SAF fue aprobado en julio de 2021 por la Asamblea Legislativa con una vigencia de tres años, sujeto a una serie de condiciones. Además, tiene implicaciones de política económica y social a mediano y largo plazo que van más allá de solucionar problemas de financiamiento del Estado costarricense. Es importante mencionar que la firma de este acuerdo era una señal importante de confianza al mercado, que además estaba respaldada por otros organismos internacionales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.

Las relaciones entre Costa Rica y el FMI tienen precedentes conflictivos como la ruptura de negociaciones en la administración Carazo Odio. El último apoyo financiero que la institución le da al país fue en 1995, por medio de un acuerdo stand-by (Picado, 1999). En ese entonces, tanto la realidad mundial como las políticas y objetivos prioritarios del FMI eran muy diferentes a los actuales. En la década de los ochenta, el FMI tenía políticas de ajuste más estrictas que tuvieron fuertes implicaciones sociales y económicas en varios países.

Actualmente, el FMI está conformado por 190 países y Costa Rica es parte de los miembros originales desde 1945. Además de ser un prestamista de última instancia, provee apoyo técnico y ejerce un rol “consultor”. Por esto, la entidad tiene un papel más notorio con el impacto económico del covid-19 en el mundo, dado que empezó a brindar más apoyo financiero de emergencia a sus diferentes miembros. De marzo 2020 a la fecha, la asistencia promedio que ha brindado la entidad es de aproximadamente 170.570,29 millones de dólares a noventa países.

La idea central de los acuerdos del FMI suele ser proveer financiamiento en tiempos de crisis. Sin embargo, los

ajustes necesarios para superarlas, así como su naturaleza suelen ser variables. La entidad ofrece diferentes instrumentos que dependen de las necesidades de cada nación. Cuando un país suscribe un acuerdo, según su elegibilidad y la valoración que hagan las autoridades pertinentes, debe escoger las opciones por medio de las cuales va a solicitar el apoyo. Las condiciones como la duración máxima, la sobre tasa, el límite de crédito, la tasa de interés, entre otros, están dadas por la entidad y los países deben tomarlas o dejarlas, al igual que cuando una persona solicita un crédito comercial. Sin embargo, los acuerdos suelen venir acompañados de un compromiso por parte de las autoridades para cumplir metas cuantitativas y aplicar políticas orientadas a resolver los problemas que ocasionaron la crisis. Su establecimiento, las metas, los procesos de control y seguimiento, sí suelen ser parte de un diálogo continuo entre las autoridades nacionales y el FMI (Cubero, 2022).

Muchas de las condiciones que ofrece el FMI son iguales o similares entre países. Las principales diferencias se dan en los plazos, la duración del acuerdo y los límites de crédito, las cuales nacen de la necesidad de atender diferentes contextos. Por ejemplo, el servicio de facilidad ampliada (SAF) requiere más tiempo en ser implementado y en dar réditos que las atenciones a crisis (stand by); al mismo tiempo, si el problema de balanza de pagos se da por un *shock* exógeno imprevisto (IFR), no siempre resulta necesario

implementar medidas para resolverlo, basta con proveer la liquidez necesaria.

Costa Rica optó por solicitarle al FMI un acuerdo de servicio ampliado, en febrero de 2021, que se aprobó en julio del mismo año (cuadro 3.5). Esto se acompañó de los planes específicos y las políticas económicas a implementar para alcanzar las metas del acuerdo. Al cierre de edición de este Informe se realizaron dos desembolsos, el primero de 296,5 millones de dólares, que se desembolsó al momento de la aprobación y el segundo 284 millones de dólares, aprobado el 25 de marzo de 2022.

La aprobación del SAF facilitó otras ayudas financieras bilaterales y multilaterales para el país. Posterior a que se concretó el apoyo financiero, el BID otorgó un crédito por 250 millones de dólares, bajo la modalidad de financiamiento especial para el desarrollo y el Banco Mundial aportó uno paralelo de 300 millones dólares. Posterior a la firma del acuerdo con el FMI, el Gobierno tuvo una mayor facilidad para colocar deuda soberana, por lo que, en efecto, el acuerdo fue también una señal de confianza que facilita el acceso al crédito.

Las reformas estructurales de los acuerdos del FMI se evalúan de una manera global, es decir, hay un seguimiento del contexto político y de la situación económica general del país. Estas suelen ser menos restrictivas en comparación con los acuerdos de las décadas de los ochenta y los noventa. En efecto, si bien las condiciones financieras del empréstito

Cuadro 3.5

Características del acuerdo de servicio ampliado (SAF) solicitado por Costa Rica al FMI en 2021

Condición	Detalle
Monto del crédito	1.237,49 millones DEG (1.778 millones de dólares), realizados en diferentes desembolsos tras conclusión y aprobación de revisiones
Plazo de reembolso	10 años y 4 años de gracia
Tasa de interés equivalente en dólares	2,51% al momento de aprobación
Comisión anual	0,3% del monto programado a desembolsar
Comisión por desembolso	0,5% del desembolso

Fuente: FMI, 2021.

son dadas, las políticas públicas asociadas a los acuerdos suelen ser el resultado de un diálogo continuo y bilateral que se establece entre el Fondo y las autoridades de Gobierno, como se indicó anteriormente.

El acuerdo SAF de Costa Rica con el FMI planteó iniciativas de política organizadas en tres pilares: i) la aplicación gradual de reformas fiscales equitativas para garantizar la sostenibilidad de la deuda, protegiendo al mismo tiempo a los más vulnerables, ii) mantener la estabilidad monetaria y financiera, al mismo tiempo que se continúa reforzando la autonomía operativa y la gobernanza del Banco Central y se abordan las vulnerabilidades financieras estructurales; y iii) avanzar reformas estructurales claves para promover el crecimiento inclusivo, ecológico y sostenible. El cuadro 3.6 detalla los compromisos específicos vinculados a estas políticas.

Para monitorear el progreso de estas políticas, el acuerdo incluye un Memorandum Técnico de Entendimiento. El seguimiento se da a través de metas cuantitativas (criterios de desempeño “duros” y metas indicativas “suaves”) y medidas estructurales (puntos de referencia), los cuales, dependiendo de la importancia que tengan para el cumplimiento, pueden ser determinantes en los desembolsos del acuerdo (Cubero 2022). Precisamente uno de los puntos de referencia estructurales de gran importancia para el cumplimiento de las metas fue la aprobación de la Ley de Empleo Público, aprobada el 7 de marzo de 2022.

Los acuerdos con el FMI suelen tener una cláusula de política monetaria que establece dos límites inferiores y dos superiores en los que se debe mantener la inflación cada año. El incumplimiento de la meta dentro de la banda interna obliga una revisión del equipo del FMI, mientras que con el incumplimiento de la externa deriva en una consulta con la Junta Directiva. Esta cláusula se cumplió por los primeros dos trimestres del acuerdo; sin embargo, en diciembre del 2021, la inflación fue superior al límite interior de la banda. Esto obligó a una reunión con el equipo del FMI que concluyó en un aumento de la tasa de política

monetaria de 0,75% a 1,75% (FMI, 2022a). Otra cláusula “dura” que usualmente se incorpora es la de no poseer moras en la deuda extranjera, la cual se ha cumplido hasta la fecha en las revisiones.

En el caso de la evaluación realizada en marzo del 2022, la Junta Directiva del FMI aprobó el segundo desembolso, aunque algunas metas indicativas y puntos de referencia estructurales no se cumplieron en su totalidad. El Fondo concluyó que Costa Rica había mostrado una respuesta proactiva a la pandemia, con un aumento sostenido de las exportaciones, por lo que estimaba que la economía se iba a recuperar más rápido de lo esperado. El documento también reportó aunque las finanzas públicas mostraban una mejora, la situación del país aún era vulnerable a *shocks* por lo que considera que existe espacio para hacer el sistema financiero más progresivo y eficiente.

Durante los meses de septiembre y octubre del 2022, el FMI realizó la tercera revisión del programa de reformas económicas de Costa Rica del Servicio de Facilidad Ampliada. Al cierre de edición de este Informe, el equipo técnico del FMI y las autoridades del Gobierno habían llegado a un acuerdo, aunque sus detalles aún no se habían publicado. Es importante destacar que el acuerdo SAF es un documento que puede cambiar a lo largo del tiempo; es decir, como las evaluaciones consideran diferentes factores, cada una representa una oportunidad para presentar medidas alternativas o replantear las existentes, siempre y cuando se cumplan los criterios de desempeño y las metas estructurales fuertes.

Una novedad en la última visita con el FMI (septiembre y octubre del 2022) fue la negociación que realizó Costa Rica para acceder a recursos del nuevo Fondo Fiduciario para la Resiliencia y la Sostenibilidad (SRS), por un monto aproximado de 710 millones de dólares. El SRS busca apoyar a los países que quieran implementar una agenda para lograr una transición hacia una economía carbono cero y resiliencia al cambio climático. El detalle dependerá de la evaluación final que realizará el directorio ejecutivo del FMI.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE

ACUERDO CON EL FMI

véase Ching, 2022,

en www.estadonacion.or.cr

Fuertes presiones inflacionarias y mayor volatilidad cambiaria golpean el costo de vida

En el 2021, con el levantamiento de las restricciones impuestas por la pandemia, el fuerte crecimiento económico generó presiones al alza interna en los precios. A ello se le sumaron disparadores internacionales, como el aumento en el costo de las materias primas y los problemas en las cadenas globales de suministros. La consecuencia de estos fenómenos derivó en una inflación mundial de 4,7%⁸, alimentada también por los esfuerzos fiscales para mitigar los efectos causados por la pandemia y estimular la recuperación. La expansión del gasto mundial no tuvo precedentes, con una inyección mayor a 17 billones de dólares entre enero de 2020 y septiembre de 2021 (Cepal, 2022). Por su parte, la política monetaria expansiva de los bancos también aportó a la dinámica de aumento en la inflación. Aunque en los últimos meses de ese año, con la mejora de la producción, las tasas de política monetaria han tendido al alza como parte del proceso de normalización⁹ (Cepal, 2022).

A nivel mundial, los gobiernos están tomando medidas para proteger a sus economías del aumento en los costos internacionales de la energía y los alimentos. Algunos países han limitado el alza de los precios internos con recortes de impuestos o subsidios en forma de donaciones, lo que podría exacerbar el desequilibrio entre la oferta y demanda (FMI, 2022c). Adicionalmente, los elevados aumentos de los costos de las materias primas, semejantes a los experimentados en los años setenta, han provocado especulaciones respecto a la “estanflación”, lo cual se define como un periodo de poco crecimiento y elevada inflación. Sin embargo, es importante indicar que

Cuadro 3.6

Políticas macroeconómicas del acuerdo con el FMI

Tipo de compromiso	Detalle
Impuestos	• Continuar la implementación de la ley 9635
	• Eliminación de la exención del impuesto a la renta a los premios de lotería.
	• Eliminación de la exención del impuesto de renta al salario escolar de los empleados públicos.
	• Armonizar las ganancias de capital y el impuesto a la renta al 15%.
	• Permitir la distribución de dividendos de las empresas estatales al Gobierno Central.
	• Globalizar la renta personal entre trabajadores independientes y asalariados y reducir el mínimo no imponible de 10 millones a 8,2 millones de colones.
	• Reemplazar el impuesto solidario a la propiedad por un impuesto a la propiedad de lujo
	• Dar transferencias compensatorias a los deciles más pobres de la población.
Gastos	• Continuo cumplimiento de la regla fiscal.
	• Congelamiento de la base salarial, nuevas contrataciones estatales y eliminación de vacantes.
	• Reducción de los componentes temporales del salario en 8,5%.
	• El congelamiento de las pensiones a los empleados del sector público.
	• El recorte y reducción del gasto en servicios y bienes públicos y una reducción temporal de los gastos de capital (periodo 2021-2025, según regla fiscal y proyección de deuda).
Flexibilidad	• Permitir un nivel prudente de ejecución presupuestaria con un crecimiento anual máximo de 0,51% en las transferencias del gobierno central (neto de la emergencia de COVID-19).
	• El programa permitía además ajustes en caso de necesitar más fondos para atender la emergencia.
Políticas de mediano plazo	• Plan de empleo público
	• Plan de mejora de cumplimiento.
	• Digitalización y centralización del sistema de pagos para transferencias sociales.
	• Modernización del proceso de compras públicas.
Manejo de la deuda	• Búsqueda de financiamiento externo.
	• Establecer un departamento de crédito público para proveer guía estrategia y supervisar la coordinación entre agencias relacionadas con el manejo de deuda.
	• Estrategia de deuda a medio plazo con apoyo del Banco Mundial y el FMI. Fortalecer la contabilidad y ejecución del presupuesto en los procesos de pago de deuda del Ministerio de Hacienda.
	• Desarrollo del mercado doméstico, específicamente enfocarse en el desarrollo de bonos estándar de tasa fija con vencimientos selectivos
Estabilidad Monetaria y Financiera	• Mantener una política monetaria de baja inflación basándose en un esquema de metas.
	• Fortalecer la independencia y transparencia del Banco Central.
	• Mantener un nivel adecuado de reservas, permitiendo que el tipo de cambio se ajuste en línea con los fundamentos y las condiciones de mercado.
	• A nivel financiero, el documento detalla una serie importante de políticas, algunas de las cuales ya se han tomado, tales como:
	• El requerimiento de los bancos de actualizar las calificaciones de crédito de sus prestatarios para poder reestructurar los préstamos.
	• El establecimiento de un Comité de Estabilidad Financiera.
	• Tomar medidas desde la Superintendencia General de Entidades Financieras para reducir el riesgo de dolarización, entre otros.
• También se promete introducir, con el apoyo de las asistencias técnicas del FMI, regulaciones para fortalecer la supervisión de grupos financieros.	
Crecimiento inclusivo ecológico, sostenible	• Proteger a los más vulnerables del impacto de la crisis, apoyando la inclusión y promoviendo una mayor participación femenina en la fuerza laboral.
	• Aumentar la productividad eliminando barreras para la formalización, la inversión y la creación de empleos.
	• Promover una recuperación verde, fortalecida por el Plan nacional de Descarbonización con la meta de tener emisiones netas cero para 2050.

Fuente: Ching, 2022, con información del FMI.

las condiciones económicas actuales son muy diferentes a la de esa época, dado que la magnitud del incremento en el costo del petróleo es menor y la política monetaria nace de bancos centrales más independientes y con mayor credibilidad.

En países en los que las regulaciones del mercado laboral son altas, las personas trabajadoras podrían exigir mayores remuneraciones por incrementos pasados del costo de vida. De acuerdo con Meneses et al. (2022b), dependiendo del manejo que realicen las empresas de sus márgenes de ganancias, el resultado puede ser una mayor inflación y un mayor riesgo de que se desencadene un aumento en espiral de precios y salarios. La revisión a la baja del crecimiento mundial contempla una expansión de la producción a niveles previo a la pandemia (3,5%), aunque aún existe incertidumbre sobre el panorama económico. En estos casos es fundamental el papel de la política monetaria para mantener controladas las expectativas.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE INFLACIÓN EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL

véase Meneses et al., 2022a, en www.estadonacion.or.cr

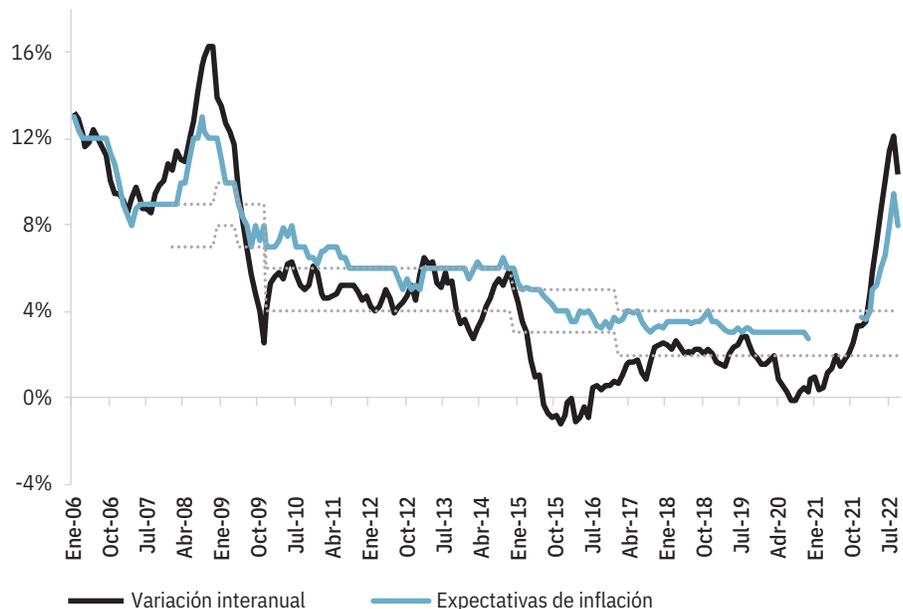
Después de un largo periodo de bajas presiones en los precios, el país registra inflación de dos dígitos

En el año 2022 la economía costarricense experimentó un fuerte aumento en el costo de vida y del consumo que afecta los hogares, especialmente los más vulnerables. Este año se caracteriza por uno de los entornos internacionales más retadores en materia de estabilidad macroeconómica: debido a la invasión de Rusia a Ucrania, los altos costos de transporte y los fuertes aumentos en las materias primas presionan el tipo de cambio, las tasas de interés y la inflación al alza.

El golpe inicial de la pandemia covid-19 no generó presiones sobre los precios; al contrario, la inflación observada durante el 2020 fue de 0,89%, pero el año

Gráfico 3.24

Tasa de inflación, expectativas inflacionarias y rango meta



Fuente: Jiménez Fontana, 2022, con datos del INEC.

2021 fue un punto de inflexión. (gráfico 3.24). La variación interanual del índice de precios al consumidor (IPC) fue de 3,3% y, aunque este nivel se encontraba dentro del rango meta del BCCR, fue el más elevado desde el 2014. Parte de este comportamiento obedece a la rápida recuperación de la economía costarricense entre el 2020 y 2021. En ese sentido, la tendencia al alza en los precios estuvo alineada con las expectativas de inflación; sin embargo, tanto el índice esperado como el observado se mantuvo por encima del límite superior de la meta establecida por la Autoridad Monetaria (4%).

La situación cambió en los primeros nueve meses del año 2022. Después de trece años con tasas de inflación de un dígito, entre junio y septiembre, se mantuvo superior a 10%. Aunque para septiembre se observa una leve reducción como resultado de una baja en los precios internacionales de materias primas, el costo de vida de los hogares, especialmente los más vulnerables, se ha visto afectado por la inflación acumulada durante el período. En efecto, las mayores presiones al alza provienen de los productos regulados¹⁰, los cuales durante el 2021 aumentaron

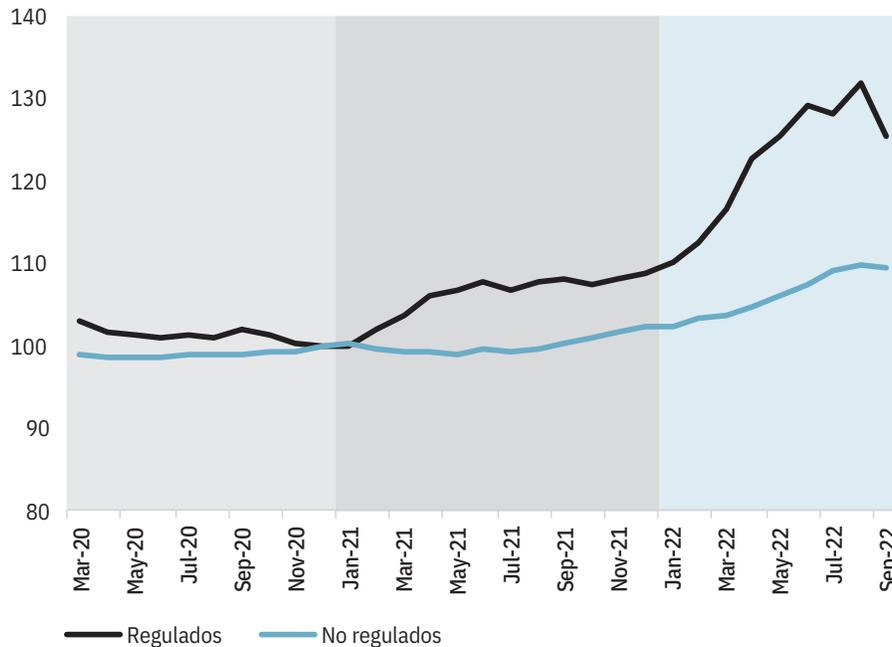
un 8,9% y en los primeros nueve meses del 2022, 14% (gráfico 3.25). En el caso de los no regulados¹¹, la magnitud del aumento fue mucho menor.

Como ya fue señalado, en 2021, las mayores presiones sobre los precios se explican por los aumentos en el costo del transporte, en especial de la gasolina que explica el 40% de la inflación de ese año (gráfico 3.26). Este tiene un efecto traspaso sobre los alimentos que se materializa de forma rezagada, en este caso lo hizo durante 2022. Así, entre enero y septiembre de 2022, la inflación acumulada fue de 8,4%; donde transporte y alimentos y bebidas no alcohólicas explican un 29% y 45%, respectivamente. Aunque para septiembre del 2022 se observa una reducción en la inflación, el mayor impacto del alza en los precios sigue afectando a los grupos más vulnerables. En el capítulo de Equidad e integración social se analizan los efectos de esta situación sobre los niveles de pobreza por ingresos en el país.

El Informe Estado de la Nación 2019 evidenció cómo los aumentos en la inflación afectan de forma diferenciada los hogares, según sus estructuras de consumo. Por ejemplo, las familias de ingreso

Gráfico 3.25

Índice de precios al consumidor (IPC) de productos regulados y no regulados, por mes^{a/}
(base diciembre 2020)



a/ Los colores del fondo del gráfico marcan los años calendario.
Fuente: Jiménez Fontana, 2022, con datos del INEC.

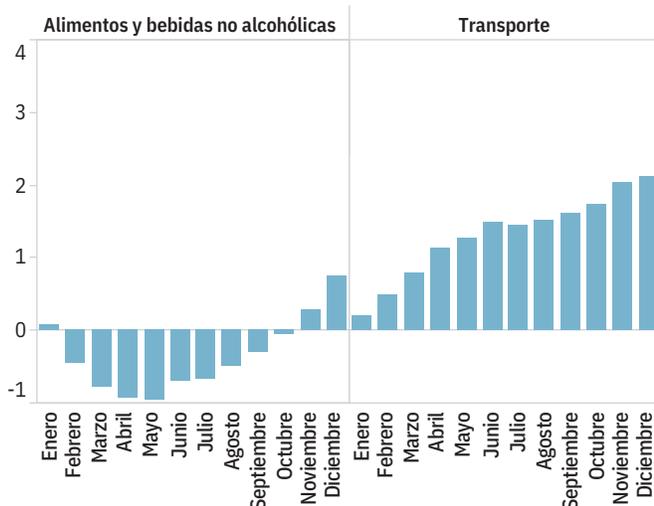
alto dedican el 21% al transporte y el 13% a los alimentos y bebidas no alcohólicas, mientras que para las de menores recursos la relación es inversa (9% y 35%, respectivamente). Por lo anterior, los incrementos en el costo de la gasolina durante el periodo 2021 y 2022 podrían tener un efecto más alto en las familias de mayores ingresos, pero conforme se trasladaron al costo de los alimentos, los hogares de menores recursos se podrían haber visto más afectados. Este tipo de análisis se puede estudiar con mayor detalle con las series de “Variación interanual de precios, según estructuras de consumo por estrato de ingreso” que publica el INEC; sin embargo, al cierre de edición de esta investigación estas estadísticas no habían sido actualizadas.

En términos comparativos, la inflación de Costa Rica ha sido similar al promedio de los más de 40 miembros de la OCDE, ocupa el lugar 15 (gráfico 3.27). Destaca que el país mantuvo durante el segundo trimestre de 2022 una variación interanual en los precios muy similar a la de Estados Unidos, principal socio comercial. Estos hallazgos evidencian que el

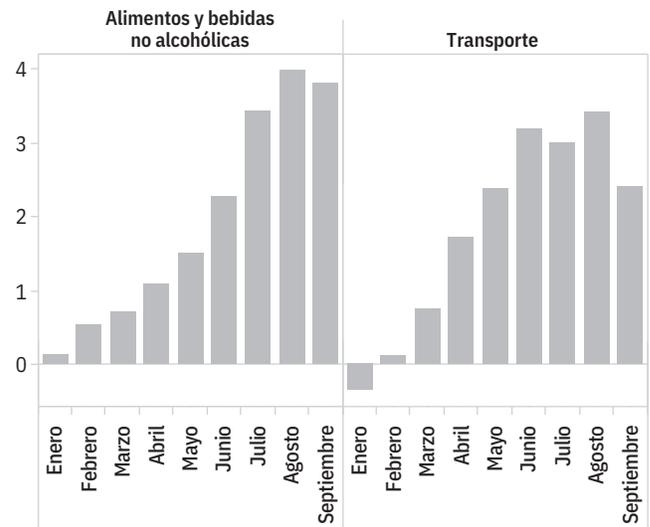
Gráfico 3.26

Efecto acumulado del índice de precios al consumidor (IPC) de los principales grupos de bienes y servicios a la inflación

Enero-diciembre 2021



Enero-septiembre 2022



Fuente: Jiménez Fontana, 2022, con datos del INEC.

golpe inicial en los precios de materias primas tuvo una naturaleza principalmente externa, aunque sus implicaciones se pueden convertir en endógenas según el manejo que se realice de la política monetaria.

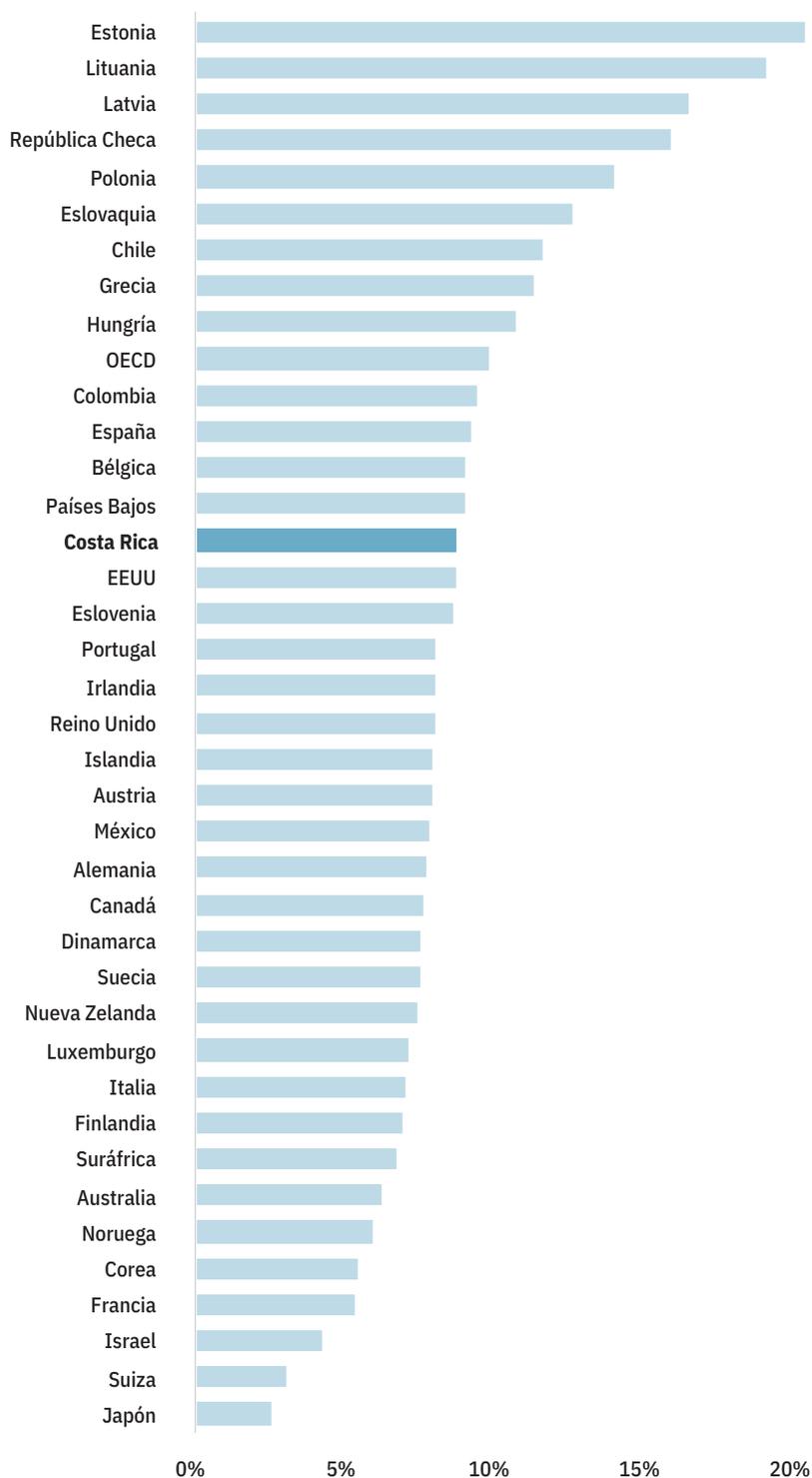
Presiones al alza en los precios e incertidumbre generaron fuerte depreciación del colón

El tipo de cambio es uno de los determinantes de la capacidad de consumo de productos nacionales y extranjeros. En el primer año de la pandemia, el precio de la divisa mantuvo una tendencia al alza: pasó de 576 a 617 colones por dólar entre enero y diciembre del 2020 (gráfico 3.28). Este comportamiento se explica en gran medida por la menor disponibilidad de dólares debido a la contracción del turismo y a la baja en la IED. Esta tendencia se mantuvo durante 2021 (BCCR, 2022) e incluso en los primeros meses de 2022 hubo una mayor volatilidad. En este caso, los factores fueron distintos: una mayor demanda de dólares por el incremento de la factura petrolera, de los precios internacionales de materias primas y los costos de transporte. Algunos elementos de coyuntura política que podrían haber contribuido al aumento en el tipo de cambio son la invasión de Rusia en Ucrania, incertidumbre política durante el periodo de elecciones nacionales que se realizaron en dos vueltas (tema que puede ser revisado a profundidad en el Capítulo 5 de este Informe), celebradas en febrero y abril de este año (2022), y el hackeo a los sistemas informáticos del Ministerio de Hacienda en abril del 2022, que ya se indicó anteriormente.

Otro factores que generaron presiones al tipo de cambio corresponden a temas estructurales. Por ejemplo, la demanda de divisas del sector público no bancario y de las operadoras de pensiones, ambas generan significativas variaciones en el mercado de divisas. Con respecto a la primera, aunque la Autoridad Monetaria gestiona estas necesidades desde el 2014 por medio de sus reservas internacionales y que las restituye de manera posterior, en este tipo de intervenciones existen importantes desfases en el mercado. En el *Vigésimo Segundo Informe Estado de*

Gráfico 3.27

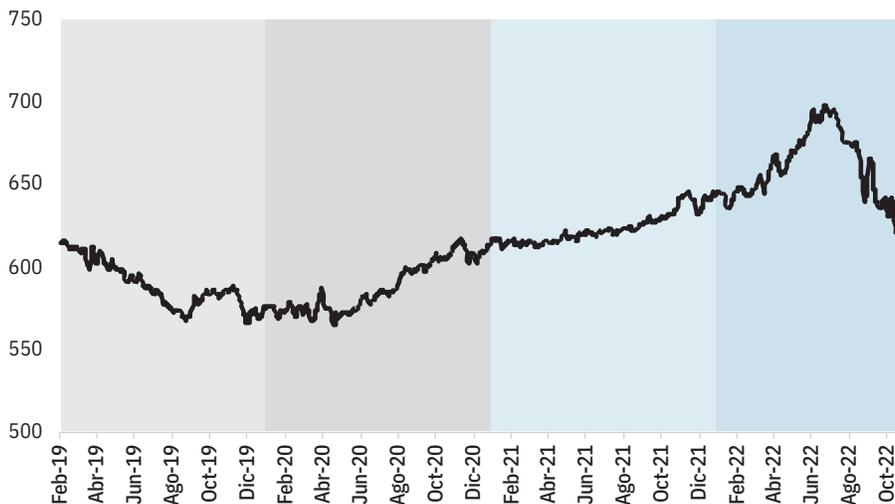
Inflación en los países de la OCDE^{a/}. Segundo trimestre del 2022



a/ Excluye a Turquía por tener tasas de inflación extremas superior al 60% en el periodo analizado.
Fuente: Jiménez Fontana, 2022, con datos de la OCDE.

Gráfico 3.28

Tipo de cambio diario de referencia del Banco Central de Costa Rica^{a/} (colones por dólar)

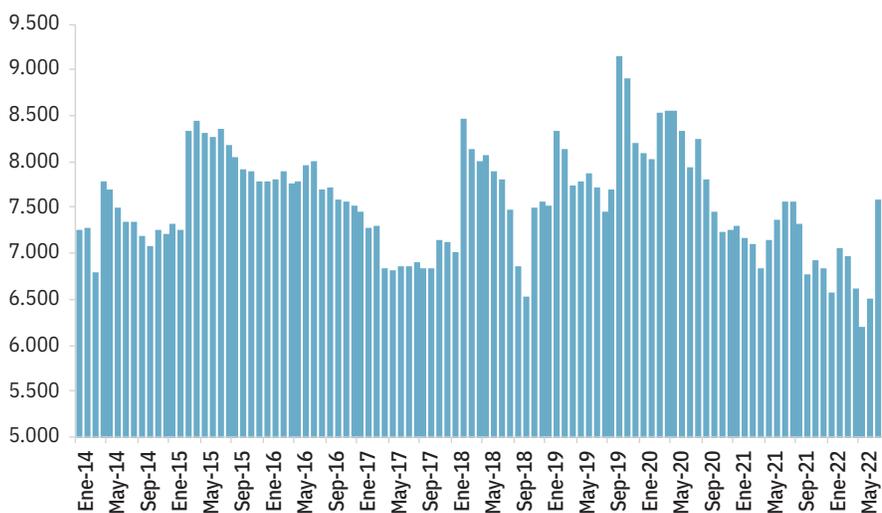


a/ Los colores del fondo del gráfico marcan los años calendario.

Fuente: Jiménez Fontana, 2022, con datos del BCCR.

Gráfico 3.29

Reservas netas del Banco Central de Costa Rica, por mes (millones de dólares)



Fuente: Jiménez Fontana, 2022, con datos del BCCR.

la Nación se planteó que, aunque en el mediano plazo el resultado neto de las intervenciones puede estar balanceado, en los primeros días después de efectuadas podrían estar generando distorsiones importantes (PEN, 2016). Estas dificultades para restituir los dólares que se emplean para esos fines ha generado una reducción de las reservas monetarias internacionales: entre junio del 2021 y 2022 pasaron de 7.375,9 a 6.510,8 millones de dólares (gráfico 3.29). Es importante mencionar que para julio y agosto del 2022 se observa una recuperación en el nivel de este indicador.

En relación con la demanda de dólares de las operadoras de pensiones, esta responde a un cambio en la normativa que aumentó el tope de inversiones en el mercado internacional. En 2019, las autoridades competentes autorizaron el aumento del límite de la participación de emisiones en el mercado externo de 25% a 50%. Aunque la proporción efectiva podría estar afectada por decisiones coyunturales, esto crea un nuevo escenario de mediano plazo para estos inversionistas. Consecuentemente, se ha experimentado una expansión de las inversiones del régimen de obligatorio de pensiones complementarias (ROP) en el mercado internacional que ha aumentado la demanda de dólares de las operadoras de pensiones, lo cual a su vez presiona al alza el tipo de cambio. Actualmente, la participación de emisiones se encuentra cercana al 35%. Si las operadoras continúan con la dinámica de los últimos años, el BCCR (2022) proyecta que en el segundo semestre de 2023 alcancen el límite del 50%, lo que generará mayores presiones al alza.

En este contexto, han surgido innovaciones en materia monetaria para realizar transacciones financieras fuera de los esquemas oficiales. Este es el caso de los criptoactivos, que intentan cumplir la función de dinero. Su objetivo inicial era realizar transacciones digitales entre dos partes sin que mediara una entidad financiera (recuadro 3.4). Además, buscan mantener el anonimato de las partes involucradas, para facilitar la compra y venta en actividades económicas, incluyendo, posiblemente, las ilegales (Alfaro,

2022). Las autoridades de supervisión de Costa Rica han tenido una perspectiva de tolerancia vigilante. En todo momento se ha recordado al consumidor que su participación en estos mercados ocurre bajo su propio riesgo, y que no constituyen una moneda de curso legal.

Autoridad Monetaria comienza política monetaria contractiva para atenuar las presiones inflacionarias

Desde diciembre de 2021, el BCCR implementó acciones para atenuar las presiones cambiarias y cambios abruptos

en el mercado cambiario, después de más de dos años de una política monetaria expansiva con tasas de interés bajas y con pocas fluctuaciones. Así, entre noviembre de 2021 y septiembre de 2022, la tasa de política monetaria (TPM) pasó de 0,75% a 8,5% (gráfico 3.30). Este aumento se

Recuadro 3.4

Nuevos activos digitales: consideraciones para Costa Rica

Los desarrollos tecnológicos de las últimas décadas han fomentado el surgimiento de aplicaciones que han facilitado, entre otros muchos beneficios, la integración financiera y la ampliación y mayor eficiencia de los sistemas de pago. El dinero en la actualidad es, en una altísima proporción, una expresión digital del dinero fiduciario¹². Algunos ejemplos de dinero digital son las cuentas bancarias a las que se puede acceder mediante dispositivos tecnológicos, las reservas de los bancos comerciales que se resguardan en las cuentas de un banco central y los monederos electrónicos. Gracias a las innovaciones que ocurren día a día, el dinero se moviliza bilateralmente cada vez con mayor facilidad y a menor costo. Una muestra de esto es el uso de transferencias bancarias en tiempo real. En un inicio se utilizaron las transferencias entre cuentas cliente, y actualmente con mayor frecuencia por medio Sinpe Móvil, que durante el período pandémico de la covid-19 multiplicó su uso. Su nombre forma parte del lenguaje común del costarricense, y no es extraño poder realizar ese tipo de pagos desde el supermercado hasta un tramo de feria del agricultor.

La criptografía y la tecnología conexas que permite la descentralización de los sistemas de registro de transacciones, han apoyado el surgimiento de activos digitales privados y descentralizados (el primero y más notorio, el bitcoin), que durante los últimos trece años se han incorporado al entretejido financiero y tecnológico mundial. Desde su concepción, estos activos han sido llamados por el público “criptomonedas” o criptoactivos, como se le llama en algunos ámbitos por no poder cumplir en la práctica las funciones del dinero¹³.

En particular, el dinero debe servir como depósito de valor y como unidad de cuenta y debe ser aceptado de manera amplia por el público como un medio de pago. En algunas ocasiones, esto surge a partir de mandatos legales o constitucionales dentro de cada país (como la moneda local que se utiliza en cada nación) por la confianza institucional que se tiene en el emisor o por una aceptación generalizada, o aun cuando no constituya el medio de pago oficial (por ejemplo, el uso del dólar estadounidense en Costa Rica o los euros en países cercanos a Europa). A pesar de que los criptoactivos privados tienen la misma antigüedad que las tabletas electrónicas¹⁴, el alcance de su uso para el consumidor promedio alrededor del mundo es sumamente limitado y son pocos los usos cotidianos. Incluso, en casos donde su uso se legalizó y se promovió desde el Gobierno, como en El Salvador, la penetración de la tecnología en la cotidianeidad ha sido muy reducida. Álvarez et al. (2022), reportan que en este país su uso se concentra casi exclusivamente en la población masculina, joven, bancarizada y de alta educación, mientras que la mayor parte de la población no lo utiliza.

Es preciso notar que la mayoría de las transacciones que ocurren son en realidad de carácter especulativo (Eswar, 2022), característica de la cual surgen la mayor parte de las críticas hacia este tipo de activos. En primer término, tienen una oferta limitada en cada momento del tiempo, a pesar de que se crean continuamente. Cuando un bien o activo tiene una oferta limitada, provoca una alta volatilidad en el precio. Una segunda crítica es que hay muy pocos casos de uso: los usuarios no han podido incorporar los criptoactivos privados en el menú de medios de pago, especialmente por los requerimientos tecnológicos para realizar una transacción.

Adicionalmente, casi cualquier opción de uso que se propone tiene una alternativa menos complicada al utilizar los medios de pago usuales, ya sea efectivo, transferencias bancarias o uso de tarjetas de débito o crédito. En general, por estas y otras limitaciones, la mayoría de los especialistas consideran que este activo no tiene ningún valor “fundamental” (Chicago Booth, 2022).

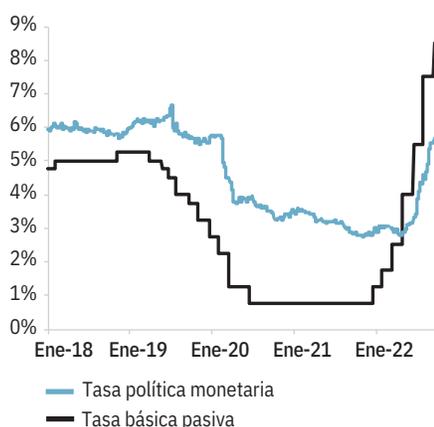
Adicionalmente, se indica el uso desmedido de energía para este sistema como una desventaja, ya que, aunque puede ser seguro y descentralizado, utiliza una gran cantidad de poder computacional distribuido en el mundo para lograr una alta redundancia para validar una transacción. Este consumo energético, sumado al uso de *chips* de computadora, es desmedido cuando se le compara con otros sistemas y registros de pagos.

Algunas alternativas de uso han sido planeadas recientemente, como el uso de monedas digitales de banca central (CBDC por sus siglas en inglés), han generado interés por el potencial que tiene esta nueva tecnología en un contexto de altísima penetración de servicios móviles para incrementar la inclusión financiera en países donde esto representa una barrera. Del mismo modo, un esquema internacional de transacciones con CBDC podría facilitar pagos en las fronteras, una innovación que sería muy apreciada por migrantes y empresas que necesitan realizar movimientos de dinero de manera rápida y a bajo costo.

Fuente: Alfaro, 2022.

Gráfico 3.30

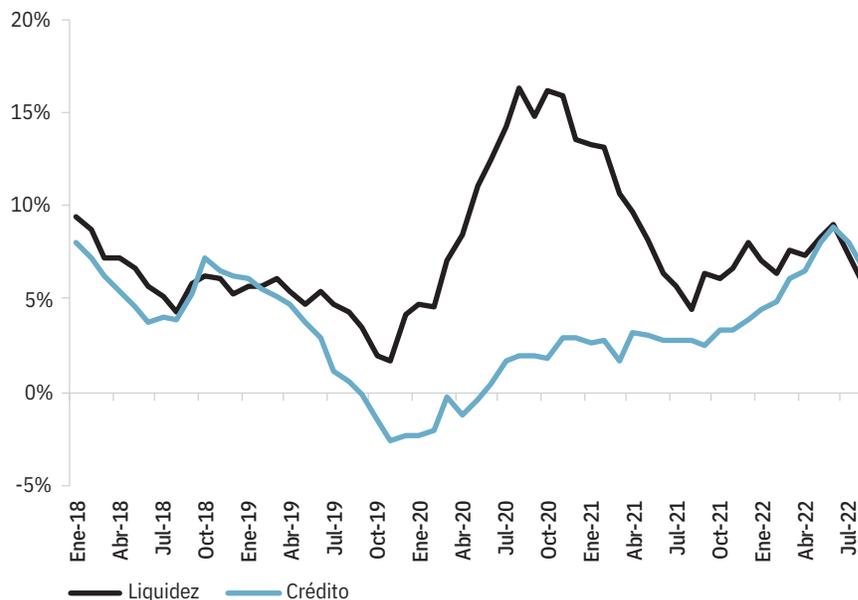
Tasa de política monetaria y tasa básica pasiva



Fuente: Jiménez Fontana, 2022, con datos del BCCR.

Gráfico 3.31

Tasa de variación interanual de la liquidez total y el crédito al sector privado no financiero



Fuente: Jiménez Fontana, 2022, con datos del BCCR.

han traducido rápidamente en incrementos en las tasas de interés en los mercados nacionales. La tasa básica pasiva, indicador de referencia del costo promedio de los préstamos en el sistema bancario, alcanzó un nivel de 5,68%. Dado el efecto rezago que tiene el traspaso de la política de la Autoridad Monetaria al mercado, es de esperar que este indicador aumente aún más en los próximos meses.

El BCCR implementó otras medidas para contener las presiones inflacionarias como el aumento del encaje mínimo legal¹⁵ (EML) de 12% a 15% y el incremento en la reserva de liquidez en moneda nacional que deben mantener las cooperativas, asociaciones solidaritas y otras entidades exentas del EML, entre otras. Estas acciones buscan reducir la cantidad de liquidez o recursos financieros en el mercado. Con respecto a los cambios abruptos del mercado cambiario, la Autoridad Monetaria aplicó varias medidas de forma complementaria, entre las que destaca limitar el horario disponible para el Monex, con el fin de concentrar el mercado y la fijación del tipo de cambio. Además, solicitó un crédito al

Fondo Latinoamericano de Reservas por 1.000 millones de dólares para fortalecer las reservas monetarias internacionales.

A pesar del aumento en las tasas de interés y el endurecimiento de la política monetaria, se observa una mejora en el crecimiento interanual del crédito al sector privado. Este incremento alcanzó en julio del 2022 una tasa interanual de 8,9%, la cifra más alta que se observa en el país desde finales del 2017 (gráfico 3.31). Esta mejora se explica por un efecto rezago de los agentes económicos por el repunte de la actividad productiva en 2021; sin embargo, esto se puede revertir, dado que las condiciones para solicitar préstamos son más adversas.

Los aumentos en la inflación, el tipo de cambio y las tasas de interés aumentan el costo de vida de la población, especialmente para los hogares más vulnerables (ver más detalles en el capítulo *Equidad e Integración Social*). Esto plantea un panorama complejo para el país, especialmente considerando la desaceleración en el crecimiento de la economía y la insuficiente generación de empleo.

Miradas a profundidad

Desde hace varias ediciones, el *Informe Estado de la Nación* mantiene una línea de investigación para estudiar a profundidad las estructuras económicas a nivel territorial, los focos de talento humano, las dinámicas productivas de las ciudades intermedias, las cadenas globales de valor, entre otros temas clave. El propósito de este esfuerzo ha sido aportar nueva información relevante para la formación de política pública en desarrollo productivo.

En este marco, la presente edición incluye cuatro estudios que identifican aspectos clave en este campo. El primero realiza un análisis detallado de la distribución territorial de la inversión en infraestructura, un tema poco explorado, pero de vital importancia para la creación de oportunidades laborales y empresariales y la competitividad. El segundo, muestra el desempeño de las exportaciones de bienes en el mercado internacional por producto y país de destino, específicamente de las cuotas de mercado y la participación en mercados dinámicos. Esta investigación es útil porque

identifica oportunidades no aprovechadas por el dinámico esfuerzo exportador. El tercero estudia la institucionalidad pública encargada de atender las políticas de desarrollo productivo, un tema de especial importancia ya que permite una primera aproximación al examen de las capacidades en este campo. Finalmente, el último apartado incluye un estudio a profundidad de cuatro rectorías clave en materia económica (Comex, Procomer, MEIC y MAG), que puede verse como un complemento de la investigación anterior. Todos ellos pueden consultarse en el sitio web estadonacion.or.cr.

Baja inversión física pública se concentra en cantones poco competitivos

La inversión en capital es un importante instrumento de política fiscal para promover el crecimiento económico (FMI, 2022b). Aunque la infraestructura es un pilar clave del dinamismo productivo y la competitividad, los elevados niveles de endeudamiento y déficit fiscal de Costa Rica han limitado el gasto de capital

durante la última década. Por ello, los recursos que logren destinarse a la inversión deben enfocarse en actividades que tengan el mayor impacto en estas áreas del desarrollo, al mismo tiempo que busquen reducir los atrasos en infraestructura en las regiones más rezagadas.

En este Informe se incluye un estudio novedoso sobre la infraestructura pública en Costa Rica cuyo fin es contribuir al diseño de una política de inversión de capital focalizada a nivel territorial y sectorial, que fue realizado por Vargas Montoya y Madrigal (2022) con información de la CGR, Mideplan y el Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos (CFIA). En Costa Rica, no existe una fuente de información oficial que sistematice lo referente a los presupuestos, tamaño de la construcción, localización y otros detalles de la infraestructura pública. Para efectos de este Informe se hizo el esfuerzo de consolidación y sistematización de los datos de inversión pública a nivel cantonal, a partir de diversas fuentes (recuadro 3.5).

Presiones fiscales reducen inversión física pública y aumenta el peso relativo de nuevos mecanismos de financiamiento

La inversión en capital en Costa Rica mantiene una tendencia a la baja como porcentaje del PIB desde la crisis 2008-2009. Entre el 2009 y el 2021, la inversión pública pasó, en términos reales, de 5,1% a 2,6% del PIB (gráficos 3.32). Desde un punto de vista temporal y utilizando este indicador como base, el país invierte menos que a inicio de la década de los noventa. Ello no significa que durante las últimas décadas el monto de la inversión se haya contraído, dado que en términos absolutos se observan incrementos durante varios periodos.

El deterioro de las finanzas públicas ha restringido el financiamiento de obra pública, como se comentó al inicio de este apartado. Entre el 2013 y 2021, la proporción de proyectos financiados con recursos internos y del presupuesto nacional cayeron de 78% a 42% (gráfico 3.33). Para resolver esta

Recuadro 3.5

Anotaciones metodológicas para el análisis de infraestructura física pública

Una de las complejidades de realizar análisis de infraestructura es que no existe una fuente de datos exhaustiva que identifique el gasto que realizan todas las instituciones públicas en esta materia y con una desagregación cantonal. Vargas Montoya y Madrigal (2022) utilizan información del Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP) de la Contraloría General de la República (CGR), el Banco de Proyectos de Inversión Pública (BPIP) de Mideplan, el Administrador de Proyectos de Construcción (APC) del CFIA¹⁶ y el BCCR, para analizar su evolución.

A partir de los datos del SIPP, se realizó una clasificación de la construcción según tipo de sector:

- transportes, que incluye los metros construidos principalmente por el Mopt, Conavi, Incofer y Cetac;

- servicios públicos, agrupa lo realizado por CNFL, INAA y los fideicomisos de plantas hidroeléctricas;
- infraestructura social, considera al MEP, CCSS, universidades públicas y el IMAS;
- y otros, que agrupa a las municipalidades, la Presidencia de la República, el Poder Judicial, entre otros;

En el plano cantonal, la base de datos de planos de construcción del CFIA permite identificar las obras. En esta investigación se utilizan únicamente aquellas que corresponden a construcciones nuevas, ampliaciones y renovaciones. En segundo lugar, se aproxima la infraestructura pública por medio de la variable de exención, es decir no deben pagar el total o una parte del monto tasado por el CFIA. Por último, se realiza una clasificación en infraestructura de transportes, servicios

públicos y social, según el tipo de subobra consignada en los permisos.

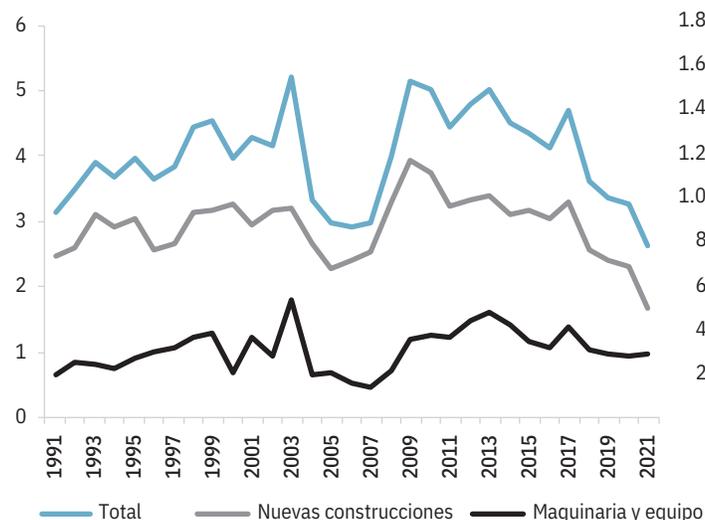
Es importante considerar que este trabajo no valora la calidad de la infraestructura, ya que no hay una base de datos que permita evaluar la calidad o condición de los activos físicos del Estado costarricense. Existen algunos esfuerzos como la clasificación de la red vial nacional que realiza el MOPT y Lanamme, pero no existe un inventario centralizado y accesible al público. Otro elemento importante es que, aunque el BPIP permite comparar las diferencias entre los montos programados y los ejecutados de los proyectos cada año, no se tiene certeza de que reflejen los sobrecostos incurridos, particularmente si estos se constituyen en nuevos proyectos.

Fuente: Vargas Montoya y Madrigal, 2022.

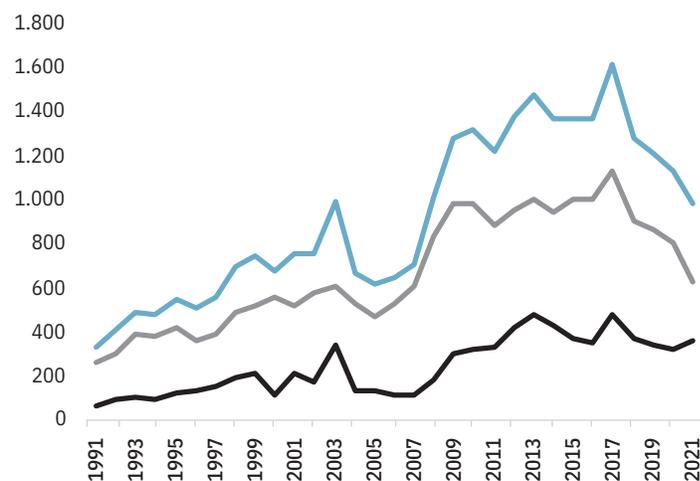
Gráfico 3.32

Inversión pública real^{a/}, por tipo

a) Como porcentaje del PIB



b) En miles de millones de colones de 2017

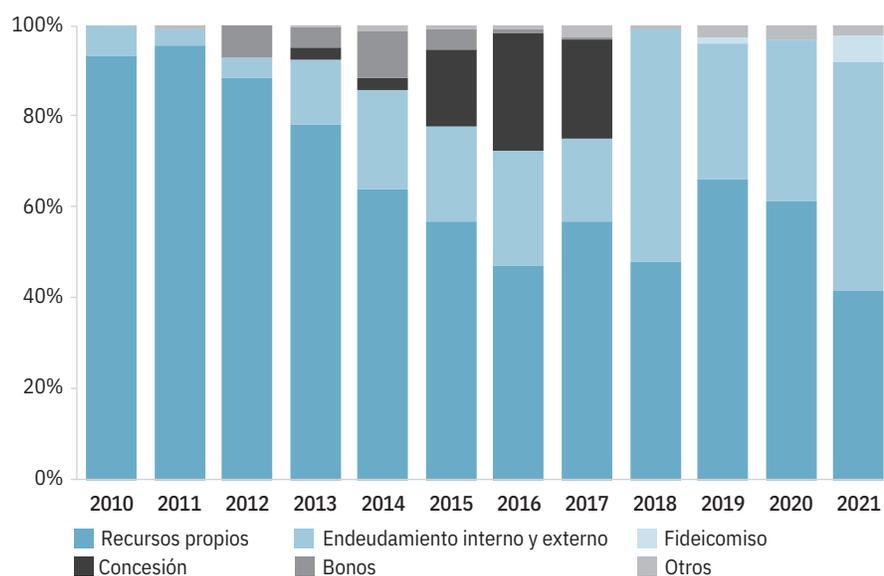


a/ Se mide como la formación bruta de capital fijo pública, que estima el BCCR e incluye a todo el Gobierno General.

Fuente: Jiménez Fontana, 2022, con datos del BCCR.

Gráfico 3.33

Composición del gasto de inversión del sector público, según fuente de financiamiento



Fuente: Vargas Montoya y Madrigal, 2022 con datos de Mideplan.

limitación, el país ha buscado mecanismos alternos como el endeudamiento con organismos internacionales, entre los cuales destacan créditos con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE). Desde el año 2018, el endeudamiento financia alrededor de la mitad de la inversión física pública.

Entre el 2015 y el 2017, el modelo de concesión también ha sido utilizado. Ejemplo de ello es la construcción de la Terminal de Contenedores Moín, la cual significó más del 20% del gasto en ese periodo. Los fideicomisos de titularización de plantas de generación eléctrica también fueron un mecanismo importante para captar recursos de inversión entre el 2012 y el 2015.

En los últimos años, Costa Rica ha implementado algunas alianzas público-privadas (APP) que tienen varios retos, entre los que destaca adecuada planificación y gestión, dado que deben contemplar los procesos de pre-inversión y los recursos asociados al mantenimiento de las obras, así como estudios técnicos

que demuestren el beneficio social de los proyectos Villalobos (2021).

Vargas Montoya y Madrigal (2022) muestran que, en años recientes, la mayor parte de la inversión en infraestructura no proviene del Gobierno Central. Los órganos desconcentrados, las instituciones descentralizadas no empresariales y las municipalidades ejecutaron el 68% del gasto en construcciones en el 2020 (gráfico 3.34). Una ventaja de estas entidades es que podrían tener menores restricciones administrativas y financieras para la ejecución de obra pública.

Según el tipo de entidad que se considere, existe una importante concentración en el gasto ejecutado. En 2020, el Consejo Nacional de Vialidad (Conavi) realizó el 64% de los egresos de los órganos desconcentrados, mientras que la CCSS representó el 62% para las instituciones descentralizadas. En el caso de los gobiernos locales, la Municipalidad de Alajuela y de Escazú tienen el mayor gasto ejecutado en construcciones.

El gráfico 3.35 muestra las categorías según el tipo de actividad que realizan las instituciones ejecutoras, en las cuales transporte y servicios públicos representan la mayor parte del gasto de construcción a lo largo de todo el período, típicamente entre 200 y 300 mil millones de colones por año. Los datos de la CGR muestran que la infraestructura de trans-

Gráfico 3.34

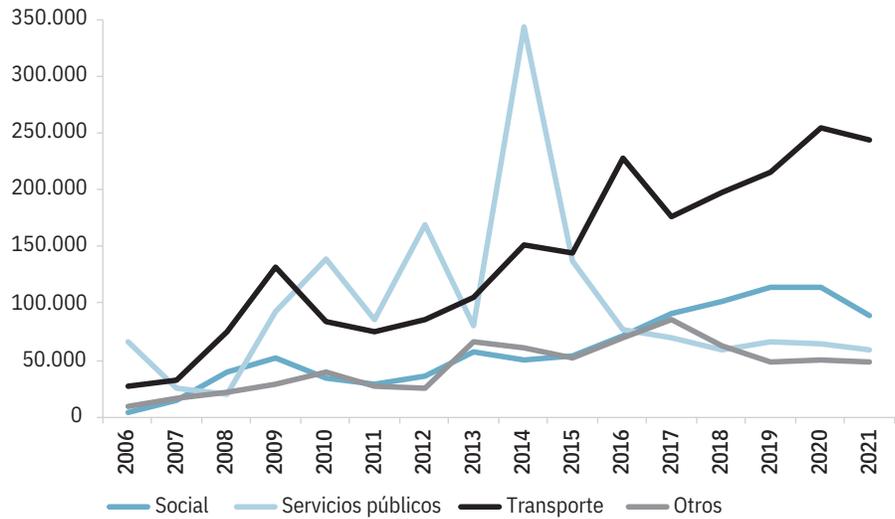
Composición porcentual del gasto en construcciones, adiciones y mejoras, según tipo de entidad. 2020



Fuente: Vargas Montoya y Madrigal, 2022 con datos de Mideplan.

Gráfico 3.35

Gasto en construcciones, adiciones y mejoras, según sector de la institución ejecutora
(millones de colones)



Fuente: Vargas Montoya y Madrigal, 2022, con datos de la CGR.

portes concentra al menos el 25% de las inversiones realizadas durante todo el periodo analizado, lo que aproximadamente representa un promedio anual del 0,3% del PIB.

La infraestructura en transporte se concentra en carreteras (91,4%), mientras que el monto invertido en puentes y demarcaciones es inferior a 7% (gráfico 3.36). En el caso de servicios públicos, aproximadamente la mitad se enfoca en la generación de acueductos, un 38,5% en plantas de tratamiento y una décima parte en proyectos hidroeléctricos. Respecto a la infraestructura social, el monto invertido se compone en gran medida de viviendas de interés social (68,4%) y un poco menos de la décima parte de los recursos en centros de enseñanza, escuelas y colegios.

La inversión que realiza el país en materia de infraestructura física pública no es suficiente para atender el rezago acumulado en las últimas décadas (Esquivel y Loaiza, 2016). La situación es aún más crítica cuando se considera la falta de inversión en mantenimiento para una adecuada operación de las obras

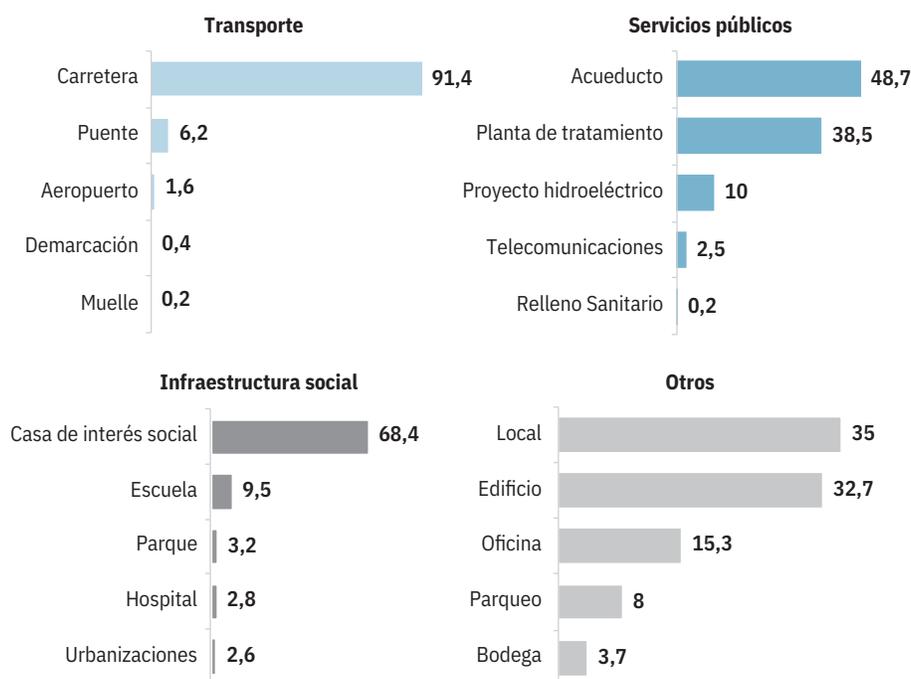
(Villalobos, 2021). Además, tampoco se consideran las inversiones requeridas para atender demandas emergentes como la acelerada urbanización, el cambio climático y los desastres por eventos naturales (Serebrinsky, 2014; recuadro 3.6). Sobre el tema de la falta de previsión en la gestión del riesgo ambiental, pueden consultarse los análisis desarrollados en el Capítulo 4 de este informe.

Diez cantones acumulan la mitad de la inversión en infraestructura física pública

El mayor acceso a infraestructura posibilita la conectividad y habilitación productiva entre distintos territorios, especialmente entre las regiones metropolitanas y sus ciudades intermedias. En el caso de Costa Rica, durante el periodo 2014 y 2021 diez cantones concentraron el 55% del total del área de infraestructura física pública construida en metros cuadrados, entre los que destacan importantes ciudades intermedias, como Limón, Liberia, San Carlos, Pérez Zeledón, Puntarenas y Pococí (gráfico 3.37). Este resultado obedece al

Gráfico 3.36

Principales tipos de obras, por categoría de infraestructura pública. 2014-2021 (porcentaje)



Fuente: Vargas Montoya y Madrigal, 2022, con datos del CFIA.

desarrollo de obras de gran magnitud, como la ampliación de la ruta 1, del anillo de circunvalación (ruta 39) y la ruta 32 y la construcción de la Terminal de Contenedores de Moín (TCM), lo que podría generar un sesgo en favor de los cantones que albergan la mayor parte del área donde se desarrollan estas obras¹⁷.

Por su parte, la inversión en infraestructura del sector transporte, principalmente carreteras, se concentra Puntarenas, Buenos Aires, Limón, San Carlos y San José (mapas 3.1), todos municipios cuya función es conectar distintos territorios del país (González et al., 2021). En la zona norte, la carretera de Bajos de Chilamate-Vuelta de Kooper conecta los cantones de Sarapiquí, Río Cuarto y San Carlos. En Naranjo, Puntarenas, Bagaces y Liberia, se dieron proyectos de rehabilitación y ampliación en distintos tramos de la ruta Interamericana Norte. En Limón, se registra la ampliación de la ruta 32. Por último, Buenos Aires y Osa presentan construcciones importantes en sus redes cantonales, posiblemente como parte del segundo paquete de obras financiado por el BID.

Recuadro 3.6

Inversión en infraestructura ante desastres por eventos naturales en Costa Rica

El índice mundial de riesgo 2021 ubica a Costa Rica como el doceavo país más vulnerable ante desastres por eventos naturales, del total de 181, superado solo por Dominica, Antigua y Barbuda, Guyana y Guatemala, en América Latina y el Caribe. En esta medición, los países que ocupan las primeras posiciones son aquellos que cuentan con mayor riesgo por exposición.

Esta condición se evidencia en las estimaciones de pérdidas por desastres de Mideplan, la cuales ascienden a 1.091.243 millones de colones en el periodo 2008-2017, lo que equivale a 3,9% del PIB de Costa Rica en 2017. Entre los eventos que han generado mayores pérdidas destacan los hidrometeorológicos, en particular el Huracán Otto y la tormenta tropical Nate,

ocurridas en noviembre de 2016 y octubre de 2017, respectivamente. El otro evento que ha generado mayores pérdidas es de tipo sísmico, el terremoto de Cinchona, en enero de 2009.

Entre enero y septiembre de 2017, se llevaron a cabo nueve obras para la reconstrucción de infraestructura por los estragos del huracán Otto, que implicaron una inversión de 1.503 millones de colones. Entre los principales proyectos se identifica la limpieza y canalización del cauce de ríos, restauración de diques y puentes y rehabilitación de caminos. Posterior a la tormenta tropical Nate, entre octubre 2017 y diciembre 2019, se realizaron 62 obras que se concentraron en las zonas más afectadas por estos dos desastres hidrometeorológicos. Estas significaron una

inversión de 19.046 millones de colones. En estos dos años, los proyectos se concentraron en puentes, caminos, cauces y diques de ríos.

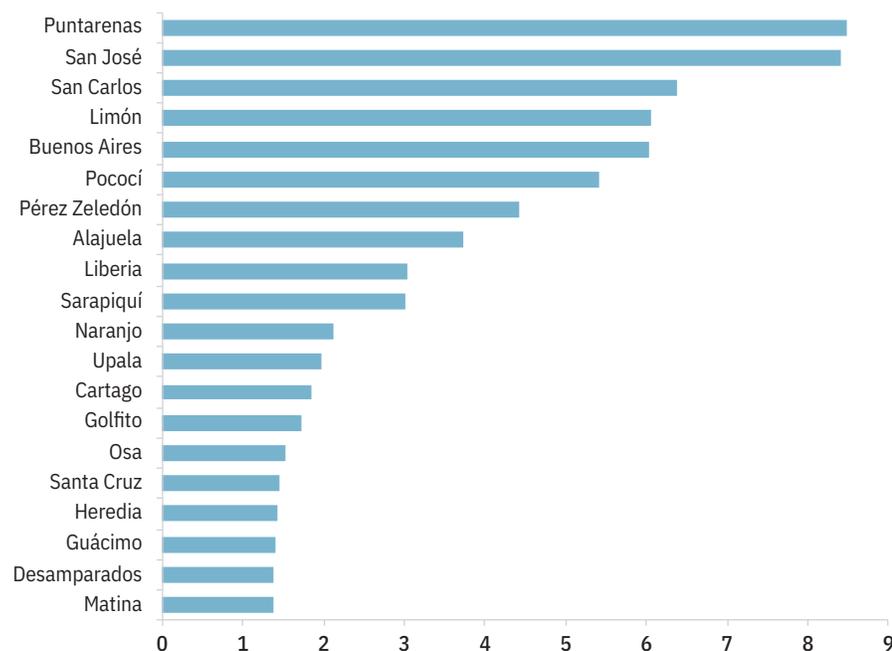
Es importante mencionar que los lentos avances en ordenamiento territorial y planificación urbana contribuyen al impacto de los eventos naturales sobre la infraestructura en Costa Rica. La ausencia de estos genera que las comunidades sean más vulnerables a fenómenos hidrometeorológicos, especialmente en comunidades con menores niveles socioeconómicos, mayor incidencia de la pobreza, baja inversión en infraestructura, entre otros (Merino, 2022).

Fuente: Vargas Montoya y Madrigal, 2022.

Gráfico 3.37

Cantones con mayor inversión en infraestructura física pública. 2014-2021

(porcentaje del total)



Fuente: Vargas Montoya y Madrigal, 2022 con datos del CFIA.

La infraestructura física destinada a servicios públicos (agua potable y alcantarillado principalmente) presenta un patrón de concentración más pronunciado, con un 39% de lo construido en San José. Ello obedece a la ejecución de grandes proyectos como el alcantarillado sanitario para conectar la planta de saneamiento Los Tajos o las obras relacionadas con el proyecto hidroeléctrico Reventazón, en Siquirres. Destacan los cantones guanacastecos de Carrillo y Santa Cruz, cuyo desarrollo inmobiliario generó problemas en relación con el suministro de agua potable e implicó inversiones remediales.

La inversión construida en infraestructura social es la que presenta la mayor dispersión territorial. Cinco cantones fuera de la GAM son los que concentran la mayor construcción en metros cuadrados de este tipo. En orden descendente, estos cantones son Pococí, San Carlos, Pérez Zeledón, Puntarenas y San José.

Debido a la concentración territorial que existe en esta materia, las inversiones

de este tipo deben estar acompañadas de una planificación óptima que procure la mayor incidencia en el crecimiento económico y la competitividad. Para analizar este tema, se utiliza el índice de competitividad de la infraestructura cantonal del Consejo de Promoción de la Competitividad (CPC), que se publicó en 2022. Esta medición estima la competitividad a partir de parámetros como la calidad de la red vial, distancia a puertos y aeropuertos, el tiempo promedio de circulación en carretera, los atascos, el acceso a agua potable, electricidad y cobertura de servicios públicos. Sería de esperar que la inversión física pública esté acompañada de otro tipo de proyectos complementarios que garanticen su correcto funcionamiento y mejoren la calidad de vida de la población.

El gráfico 3.38 muestra, sin embargo, que no existe una relación directa entre la inversión física pública per cápita y la competitividad de la infraestructura. En este análisis se utiliza la clasificación por

conglomerados productivos territoriales realizada en la edición anterior de este Informe (PEN, 2021). Los casos más evidentes de desconexión son los de los cantones de Buenos Aires, Puntarenas y Limón, que, aunque concentran los niveles más altos de inversión física pública, se encuentran en los niveles más bajos de competitividad. Ninguno de estos pertenece a la llamada médula económica del país que es como se le llama a los perfiles de mayor competitividad territorial. Es importante resaltar que muchas de las grandes obras de infraestructura tienen como principal objetivo conectar distintos territorios del país, y no necesariamente mejorar la competitividad de cantón en específico.

Estos hallazgos confirman la importancia de incluir mejoras en la calidad, mantenimiento y accesibilidad de las obras realizadas en los cantones para impulsar la competitividad, pues la inversión en infraestructura física no es por sí misma una condición suficiente. Además, el país requiere priorizar en proyectos que demuestren con estudios técnicos que contribuyan con el desarrollo económico de más territorios. Para terminar, el desarrollo de un plan de inversión en infraestructura pública con enfoque territorial puede servir de política de estímulo fiscal. Para ello, es necesaria la concertación de actores de los diferentes sectores público, privado, académico y de la sociedad civil, quienes podrán aportar sus conocimientos y experiencia al desarrollo y ejecución de la política.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE INFRAESTRUCTURA FÍSICA PÚBLICA

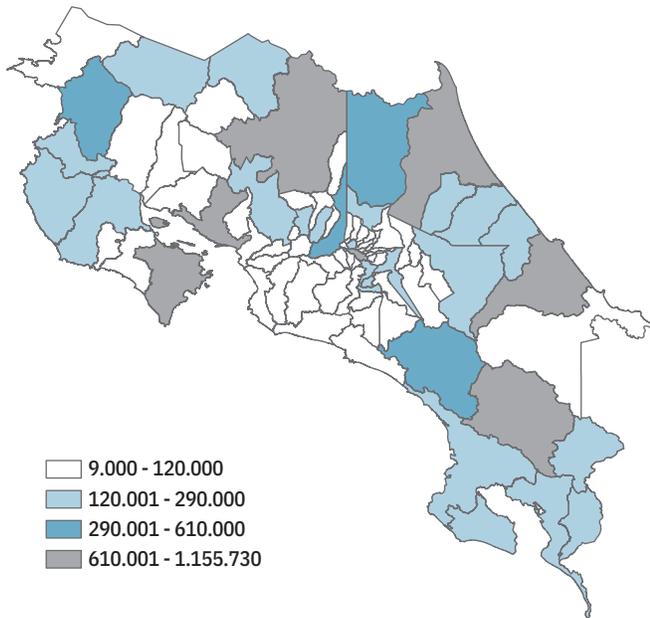
véase Vargas Montoya y Madrigal, 2022, en www.estadonacion.or.cr

Mapas 3.1

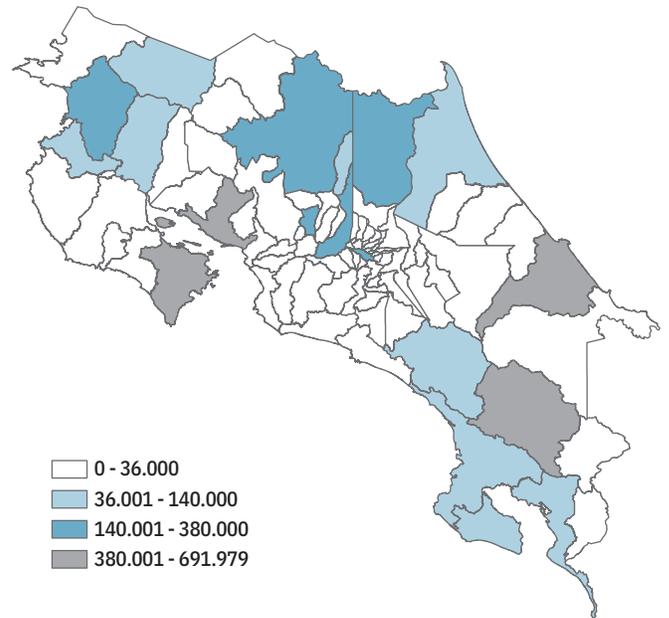
Inversión en infraestructura física pública acumulada a nivel cantonal, por sectores económicos. 2014-2021

(metros cuadrados)

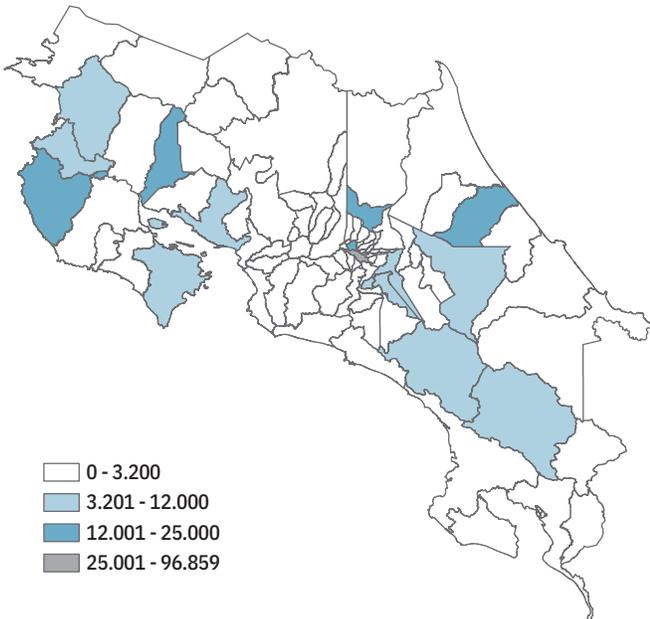
a) Total



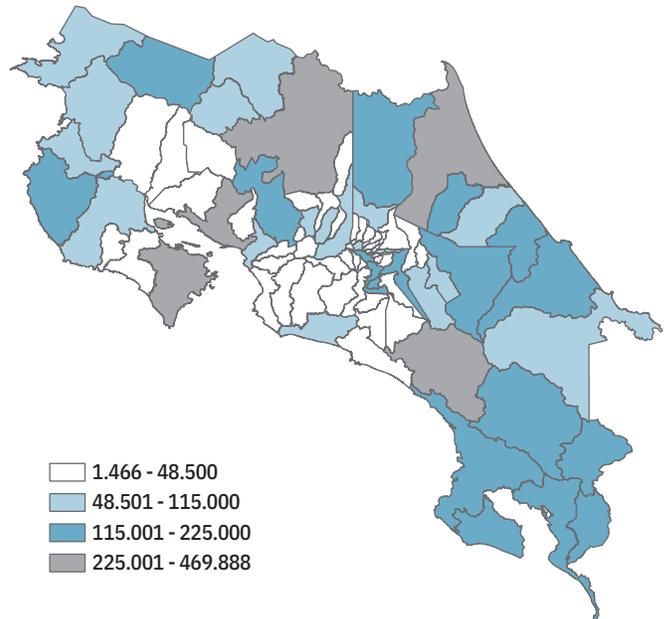
b) Transportes



c) Servicios públicos



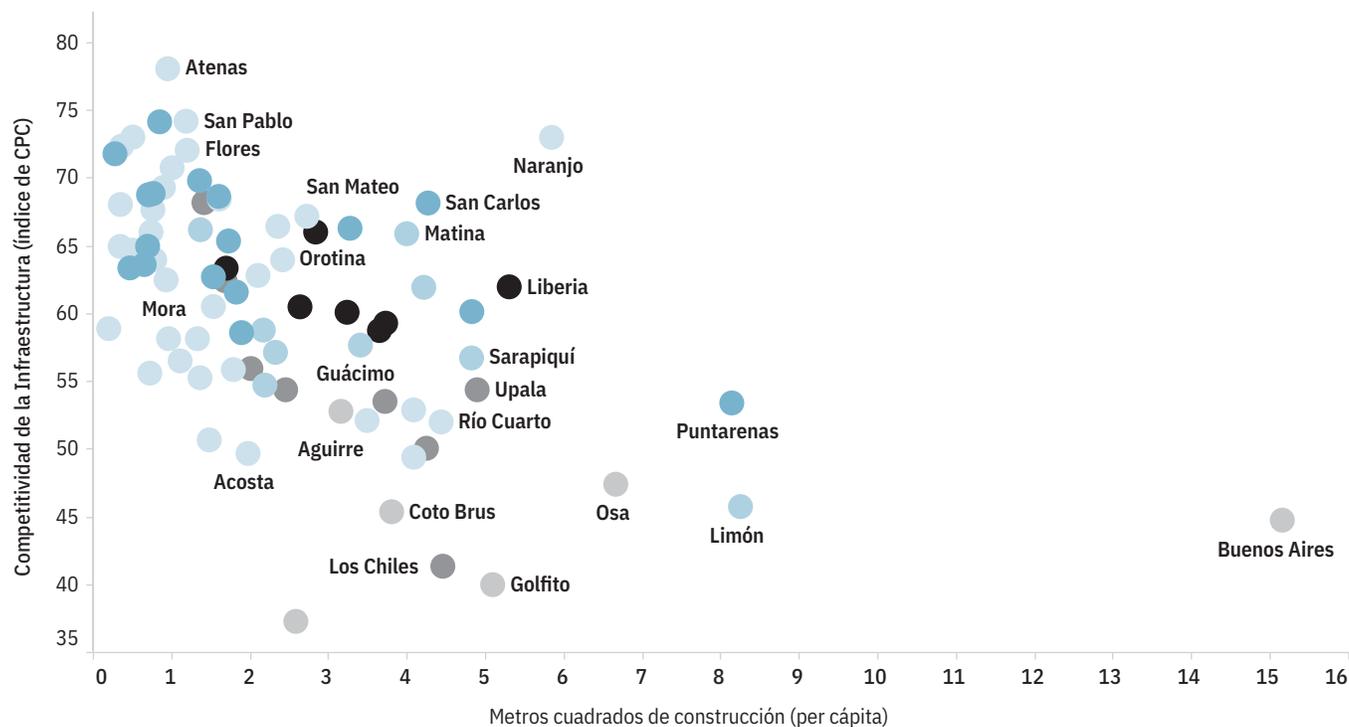
d) Social



Fuente: Vargas Montoya y Madrigal, 2022 con datos del CFIA.

Gráfico 3.38

Relación entre la inversión física pública per cápita y la competitividad de la infraestructura, según conglomerado productivo^{a/}



a/ Para más detalles de los conglomerados productivos ver Durán Monge et al., 2021.

Fuente: Jiménez Fontana, 2022, con datos del índice de competitividad cantonal del CPC, CFIA y Vargas Montoya y Madrigal, 2022.

Pérdida de cuota de mercado y ventas en sectores pocos dinámicos limitan competitividad de las exportaciones de bienes

El segundo estudio de la sección “Miradas a profundidad” se enfoca en el sector externo de la economía costarricense, uno de los principales motores del dinamismo durante los últimos diez años, especialmente las exportaciones de bienes. Además, luego del golpe inicial de la pandemia, fue clave en el proceso de recuperación. Debido a estas constataciones, las políticas en materia de comercio exterior son de gran importancia para el país, pues ayudan a fortalecer la oferta externa de productos y adaptarse a las nuevas condiciones del mercado internacional, lo cual puede significar un mayor crecimiento económico y oportunidades para la población. Para esta edición del Informe (2022), se incluye un análisis

detallado de la competitividad de las exportaciones de bienes de Costa Rica según productos y destino a partir de la metodología de Cepal (2017), con base en el trabajo desarrollado por Meneses et al. (2022a).

Tercera parte de las ventas externas de bienes tiene oportunidades de mejora en materia de competitividad

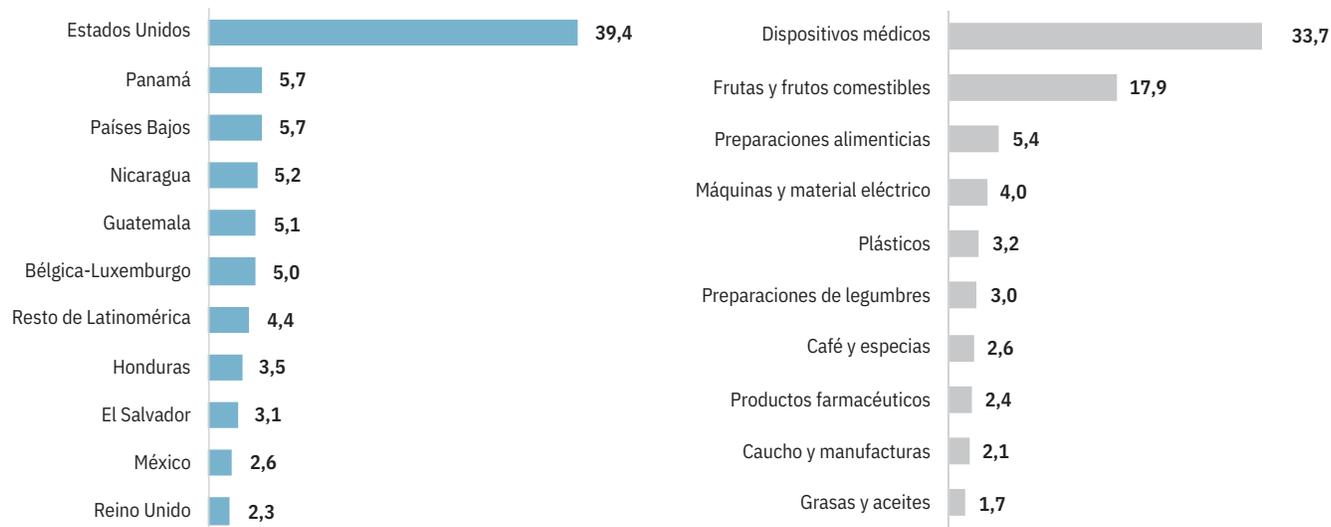
Las exportaciones de bienes de Costa Rica se caracterizan por una importante concentración en pocos productos y destinos. Estados Unidos recibe en promedio el 39,4% de las ventas de bienes totales; ningún otro país concentra una proporción mayor al 6% (gráfico 3.39), pese a que Europa y Centroamérica destacan por ser destinos importantes para la oferta comercial. Por su lado, los dispositivos médicos representan, en promedio, una tercera parte de las ventas externas

de bienes y constituyen el principal producto de exportación. En segundo lugar están las frutas y frutos comestibles, seguidos por otro tipo de manufactura tradicional o de tipo agro.

Cepal (2017) desarrolló una metodología para el estudio de la competitividad de las exportaciones de bienes que analiza dos dimensiones. La primera es la cuota de mercado para cada producto específico que tiene en un destino determinado; la segunda examina si la participación de ese bien ocurre en un mercado dinámico que está creciendo o está estancado. Con esto se identifica si existe un alineamiento entre el aumento relativo de las ventas, visto desde la perspectiva del país de origen y el incremento de la demanda de ese bien en el resto del mundo. Los resultados de este análisis sirven como un insumo para una política de promoción comercial, pues ayuda a la focalización en productos y destinos con mayores

Gráfico 3.39

Estructura de la oferta exportable, según destino y grupo de producto (promedio 2012-2019)



Fuente: Meneses et al., 2022a con datos de Procomer y BCCR.

necesidades de impulso productivo y con potencial de crecimiento económico para Costa Rica.

La metodología distingue cuatro situaciones. El cuadro 3.7 detalla la clasificación de las categorías resultantes. Lo deseable es que la mayor parte de la oferta exportable se ubique en mercados crecientes y, además, con mejoras en la participación del país. Esto se denomina como “Florecente”; en cambio, el escenario opuesto -pérdida de participación en sectores que se están contrayendo- se clasifica como “Retroceso”. “Menguate” ocurre cuando la exportación está ganando participación internacional, pero en mercados globales que están estancados. Finalmente, se clasifican dentro de la situación de “Oportunidades de mejora” los productos que participan en mercados internacionales crecientes, pero en los que la cuota del mercado del país se ha venido reduciendo. Se toma como referencia el tipo de clasificación de competitividad promedio de los tres años antes de la pandemia (2017-2019)¹⁸. Por falta de información, no se puede realizar un análisis similar para años más recientes ni para las ventas de servicios¹⁹.

Cuadro 3.7

Clasificación de competitividad de Cepal

Cuota de mercado del país en el destino	Dinamismo de la demanda internacional	
	↑ Aumenta	↓ Disminuye
	↑ Aumenta	Florecente ^{a/}
↓ Disminuye	Oportunidades de mejora ^{c/}	Retroceso ^{d/}

a/ La metodología de Cepal clasifica a este rubro como “Estrellas nacientes”, pero dado que consiste en productos que están participando en mercados dinámicos y mayor cuota de mercado, para efectos de esta investigación se simplificó el nombre a “Florecente”.

b/ La metodología de Cepal clasifica a este rubro como “Estrellas menguantes”, pero dado que consiste en productos con mayor cuota de mercado, pero en mercados menos dinámicos, para efectos de esta investigación se modificó el nombre a “Menguentes”.

c/ La metodología de Cepal clasifica a este rubro como “Oportunidades perdidas”, pero dado que consiste en productos que están participando en mercados dinámicos, para efectos de esta investigación se modificó el nombre a “Oportunidades de mejora”.

d/ También se conoce como “Retirada”.

Fuente: Meneses et al., 2022a, y Cepal Magic-Plus, 2022.

Solo un 13% de las exportaciones de bienes de Costa Rica se encuentra en la situación ideal de participación en mercados dinámicos con mejora en la cuota (florecente). Un tercio (32%) clasifican como “oportunidad de mejora”, pues han perdido participación en

mercados con alto dinamismo (gráfico 3.40). Ello sugiere un importante margen de acción para la política pública de comercio exterior. Por otra parte, un 28% de las ventas externas se encuentra en actividades estancadas, pero en los que el país ha mejorado su cuota de mercado.

Para este tipo de casos es importante analizar con detalle las estrategias para diversificar la producción hacia otros destinos más dinámicos, o al menos identificar posibles vulnerabilidades que se pueda experimentar.

Es importante aclarar que un mismo producto puede tener distintos perfiles de competitividad según el destino de la exportación: en un país puede ser “florecente” y en otro una “oportunidad de mejora”. El gráfico 3.41 muestra el detalle del perfil de competitividad para cada producto y destino. En el caso de dispositivos médicos, principal bien de exportación, la mayor parte (63%) se vende en Estados Unidos, donde se ubica como una oportunidad de mejora; situación similar se observa en Bélgica (11%). En cambio, este mismo producto es “florecente” en Países Bajos (9%), Japón (6%) y Canadá (1%) porque en ellos Costa Rica ha ganado participación de mercado. El análisis permitió identificar, además de los dispositivos médicos, otras ventanas de oportunidad como es el caso de las exportaciones de “Preparaciones alimenticias” cuyo principal destino es Centroamérica. En Honduras y Guatemala estos rubros se clasifican como “florecente”, mientras que en Panamá, El Salvador y Nicaragua son “Oportunidades de mejora”.

Por otra parte, se observa varios productos de exportación en mercados estancados. Este es el caso de las “Frutas”: en la mayoría de los países de destino ha reducido su dinamismo. En Estados Unidos, Bélgica, Italia, Portugal y Alemania las ventas de estos bienes quedan en la categoría de “retroceso” debido a la pérdida de cuota de mercado de Costa Rica. En cambio, en Reino Unido y España se consideran como “menguantes” en materia de competitividad. En estos casos las acciones de política podrían tener un enfoque distinto, por ejemplo, podrían considerar una transformación productiva para generar mayor valor agregado como el procesamiento de las frutas o procesos de certificación. Una situación similar se observa en el caso del café, dado que en la mayoría de los destinos el mercado ha perdido dinamismo.

A manera de cierre, debe recordarse que, aunque las exportaciones de bienes

tienen un alto potencial de impulsar el crecimiento económico, aproximadamente el 41% de la producción tiene una baja capacidad de generar encadenamientos productivos lo cual se analizó en ediciones previas de este Informe (Meneses et al., 2021). En gran medida esto se explica porque las empresas transnacionales que se establecen en el país traen definida la cadena de suministros y distribución, por lo que no requieren insumos locales, y no hay políticas que hayan logrado que eso cambie.

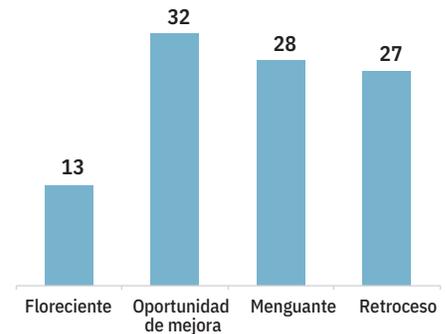
PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
**COMPETITIVIDAD DE LAS
EXPORTACIONES DE BIENES**
véase Meneses et al., 2022a,
en www.estadonacion.or.cr

Ecosistema institucional complejo y heterogéneo, con dificultades para la conducción del desarrollo productivo en Costa Rica

El ecosistema institucional que atiene de el desarrollo productivo del país es determinante en las capacidades con que se cuenta para la implementación de políticas públicas, programas y proyectos. Para esta edición del *Informe Estado de la Nación 2022*, se incluye un análisis a profundidad de las capacidades que existen actualmente en el Estado costarricense en esta materia, a partir del trabajo desarrollado por Jiménez Fontana et al. (2022), los cuales utilizan como principal fuente de información la base de datos de entidades públicas de Centroamérica generada por el PEN y la actualizan varios indicadores para Costa Rica hasta agosto de 2022 (recuadro 3.7). Este estudio parte de la premisa de que el diseño institucional es una condición que es usualmente obviada en las discusiones sobre el desarrollo de un país. Sin embargo, no plantea una recomendación específica sobre cómo debe ser el rediseño del Estado, sino que se enfoca en entender los atributos y características del ecosistema institucional existente, que sirva de insumo

Gráfico 3.40

Perfil promedio de la competitividad^{a/} de las exportaciones de bienes. 2012-2019



a/ Ver más detalles de la clasificación de la competitividad en el cuadro 3.7.

Fuente: Jiménez Fontana, 2022, con datos de Meneses et al., 2022a, y Cepal.

para cualquier reforma que se pretenda implementar. En próximas ediciones del Informe se profundizará en este tema.

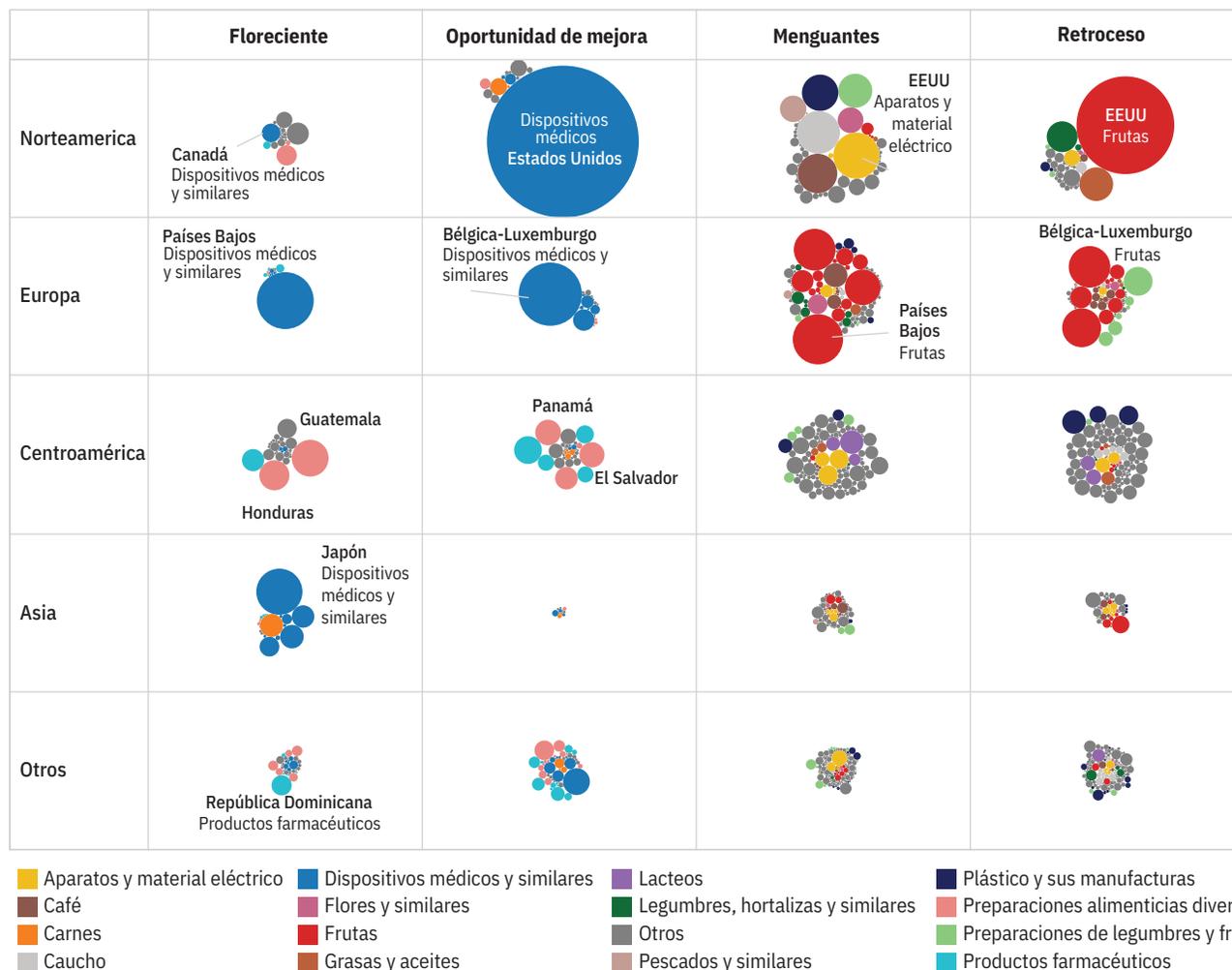
Infraestructura estatal y arquitectura del Estado costarricense: apunte histórico

Una condición necesaria para el funcionamiento de un Estado es que tenga fuertes capacidades para poder ejercer sus funciones (Luna y Toro, 2014), lo cual le facilitará la provisión de bienes públicos, el crecimiento económico y la sostenibilidad de la democracia (Giraudy, 2012). Para efectos de este trabajo se entiende el concepto de capacidades como el acervo que se tiene de recursos técnicos, humanos, financieros y legales para desarrollar las funciones de un país (Vargas Cullell y Durán Monge, 2016). La combinación de estos factores aproxima el concepto de poder infraestructural de un Estado y según Mann (1984), este determina la capacidad de implementar sus políticas a lo largo y ancho del territorio (Soifer, 2012).

Desde esta perspectiva, el ecosistema institucional está compuesto por diversas entidades, cada una con sus propios recursos técnicos, financieras y humanas. Sus interacciones están organizadas a partir de mandatos constitucionales y legales

Gráfico 3.41

Perfil de competitividad de las exportaciones de bienes, según producto y país de destino^{a/}
(promedio 2012-2019)



a/ El tamaño de los círculos muestra el porcentaje de la producción que se desarrolla según cada perfil de encadenamiento.
Fuente: Jiménez Fontana, 2022, con datos de Meneses et al., 2022a, y Cepal.

que especifican sus competencias, estatutos de autonomía, formas de organización y relaciones de mando entre ellas. El análisis del ecosistema institucional permite, en síntesis, identificar la forma en que se organiza el aparato público de acuerdo con lo definido en la normativa y legislación del país.

La fotografía del poder infraestructural de un Estado en un momento dado es siempre un resultado del ejercicio del poder político en épocas históricas previas (recuadro 3.8). Además, existen otros elementos que inciden sobre las

capacidades para actuar más allá de la infraestructura existente. Por ejemplo, la eficacia en el uso de estas herramientas, las voluntades políticas, los conflictos sociales, la capacidad de obtener financiamiento y la provisión de un entorno estable por medio de políticas de seguridad ciudadana. Además, es importante considerar que en el análisis de la infraestructura institucional se debe separar la capacidad de proveer servicios a la población, de la calidad de su prestación, que puede depender de otros factores tales como la ideología política, la experiencia

y pericia de los actores a cargo de las políticas públicas.

A finales de siglo XX e inicios del XXI se implanta en Costa Rica el estilo de promoción de exportaciones y atracción de inversión extranjera. Las reformas más significativas a la institucionalidad para el fomento productivo en ese período no tocaron lo pre-existente, excepto cuando fue indispensable, y, más bien, el Estado se expandió, al menos desde un punto de vista de la cantidad de entidades con competencias ligadas a esa materia (recuadro 3.9). En este proceso hay una

Recuadro 3.7

Metodología para analizar las entidades públicas

Jiménez Fontana et al. (2022) utilizan como fuente de información la base de datos entidades públicas de Centroamérica del PEN y la actualizan hasta agosto de 2022. Contiene un inventario de los ministerios, instituciones autónomas, descentralizadas, empresas públicas, que se distinguen no solo por el grado de autonomía orgánica, funcional y patrimonial, sino también por la forma en la que se nombran los jerarcas y la composición de las juntas directivas.

Para el análisis de la autonomía se usó la variable naturaleza jurídica agrupada en tres sectores: sector público centralizado, descentralizado y entidades públicas no estatales.

Los datos de los presupuestos institucionales se actualizaron principalmente con información de la Contraloría General de la República (CGR), a partir de dos fuentes: el sistema de ingresos, gastos y resultados del sector público (SIPP) que tiene el detalle para las entidades descentralizadas y algunas entidades públicas no estatales y la base de datos de egresos para la información relacionada con los Ministerios.

En esta investigación se procura trazar un mapa sobre la estructura y capacidades de la institucionalidad a cargo de las políticas de desarrollo productivo en Costa Rica en dos niveles de análisis. El primero es la entidad específica, es decir, todo órgano de la administración pública que posea personería jurídica que le permite autonomía patrimonial, presupuestaria y funcional o una de tipo instrumental. Esta definición no incluye unidades, programas, dependencias y departamentos que no tengan personería que los separe del órgano al cual pertenecen. El criterio de selección para identificar las entidades de interés para el estudio fue que estuvieran encargadas de temas vinculados de forma directa con el desarrollo productivo.

El segundo nivel de análisis es ecosistema de la institucionalidad en su conjunto. En este ámbito, interesó discernir cómo las entidades con competencias en este ámbito se relacionan y organizan entre sí, proveyendo al Estado costarricense de una determinada infraestructura para implementar las prioridades de política pública que los gobiernos puedan tener. Se aproximó mediante el análisis de redes.

Una red se conforma a partir de nodos (o círculos) que representan las distintas entidades y de las conexiones de los nodos entre sí. En los diagramas que representan la configuración del ecosistema, la dirección de la flecha específica hacia donde es la relación de adscripción.

La taxonomía empleada en ambos niveles de análisis es la misma: la clasificación de las unidades, los criterios de selección y las variables analizadas no difiere.

Fuente: Jiménez Fontana et al., 2022.

Recuadro 3.8

Capacidades institucionales y arquitectura del Estado costarricense: apunte histórico

El estudio del ecosistema institucional para las políticas productivas en Costa Rica no puede verse aisladamente del contexto más amplio de la organización básica del Estado costarricense (Alfaro Redondo y Ramírez, 2005; Straface y Vargas Cullell, 2008; Alfaro y Barrientos, 2004). Esta organización, que puede denominarse la arquitectura del Estado, moldea las relaciones políticas, gerenciales y financieras dentro del cual se inscribe dicho ecosistema. La actual organización y capacidades políticas, técnicas y financieras de la institucionalidad pública encargada de fomentar el desarrollo productivo en Costa Rica refleja, en un ámbito particular de la actividad pública, la transformación constitucional e institucional experimentada por el Estado desde inicios del siglo XX. Desde esta perspectiva, la distribución de competencias y centros de decisión en una amplia gama de entidades públicas, con diversos grados de autonomía frente al Poder Ejecutivo, frecuentemente superpuestas o en tensión entre sí, es producto de decisiones políticas que priorizaron reformas graduales de la institucionalidad en detrimento de esfuerzos por refundar la organización estatal. Como consecuencia de ello, una lectura detallada revela las distintas capas históricas del Estado costarricense, en el que coexisten entidades, viejas y nuevas, creadas en distintos momentos históricos.

El hecho de que buena parte de las entidades con responsabilidades directas en el desarrollo productivo estén solo parcialmente bajo la égida política y financiera del Ejecutivo no es, sin embargo, el resultado de un “desorden creativo”. Esta descentralización de poderes tiene su origen en las decisiones deliberadas del proceso constituyente de 1949 orientadas al debilitamiento del Ejecutivo y la creación de amplias esferas públicas con autonomía de gobierno político y funcional. Por otra parte, el activismo público en materia de fomento productivo es aún más antiguo, pues hunde sus raíces en las primeras décadas de la vida independiente del país. En efecto, desde muy temprano los actores políticos procuraron la intervención pública como estrategia para crear o desarrollar nuevas actividades productivas, casi siempre en manos privadas. Aún durante la época liberal, hubo poco *laissez faire*, un antecedente que ayuda comprender la expansión.

Fuente: Jiménez Fontana et al., 2022, con base en Alfaro Redondo y Ramírez, 2005; Straface y Vargas Cullell, 2008 y Alfaro y Barrientos, 2004.

Recuadro 3.9

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

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

Pianta (2017) plantea que las nuevas políticas industriales pueden estar enfocadas en generar no solo mejoras en términos económicos, sino también tener objetivos sociales, medioambientales y políticos. La incorporación de la dimensión social es fundamental, dados los aumentos en

la desigualdad social que se observan en los últimos años y que se discuten en el capítulo 2 de este Informe. Respecto al tema medioambiental, Pianta (2017) indica que las economías deberían aspirar a una transformación ecológica que permita una producción más sostenible.

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

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

Fuente: Jiménez Fontana et al., 2022.

reforma sectorial de gran importancia: la reorganización de las entidades ligadas al fomento del comercio exterior. Mediante esta reforma se creó la tríada Comex, Procomer y la alianza público-privada de Cinde.

Esta estrategia introdujo un contraste dentro el ámbito de la institucionalidad

de fomento al desarrollo productivo. Por una parte, resulta posible identificar un enclave de modernidad conformado por las entidades vinculadas al mercado externo, que contaron con nuevas y crecientes fuentes de financiamiento y la posibilidad de crear una tecnocracia altamente especializada. Por otra, buena parte de las

que estaban a cargo del fomento del mercado interno experimentaron un estancamiento o un retroceso en sus capacidades (PEN, 2014; Straface y Vargas Cullell, 2008).

Un ejemplo de ello es el debilitamiento en la institucionalidad de apoyo y promoción de sectores productivos tradicionales como el agropecuario e industrial. Ello no ocurrió por la vía del cierre de entidades, sino por una reducción en el financiamiento (Straface y Vargas Cullell, 2008)²². En este sentido, podría pensarse que el dualismo estructural de la economía tuvo su correlato en un creciente diferencia en la dotación de capacidades técnicas y financieras dentro de las entidades con responsabilidades de fomentar el desarrollo productivo.

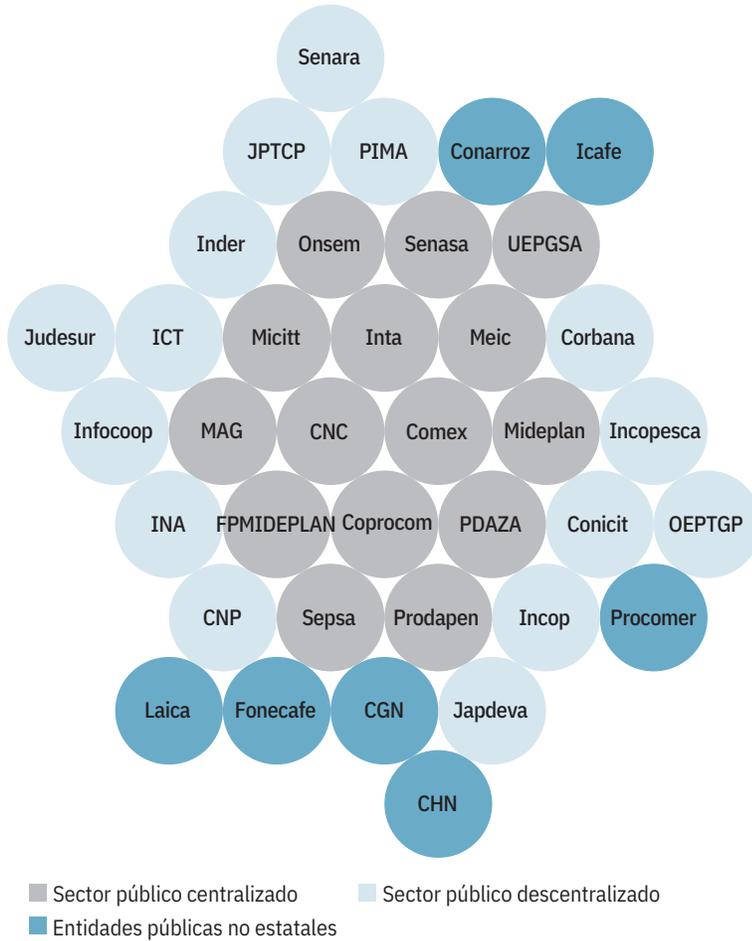
Heterogeneidad en la autonomía y presupuesto de la institucionalidad que atiende desarrollo productivo

La institucionalidad a cargo del desarrollo productivo del país se compone por un grupo heterogéneo de entidades con niveles diferentes de autonomía, presupuesto y facultades para definir políticas. A partir de la revisión detallada de la base de entidades públicas del PEN, fue posible identificar la existencia de 37 instituciones dedicadas al desarrollo productivo. El gráfico 3.42 muestra la distribución de las entidades según su naturaleza jurídica con una escala de colores tipo semáforo: verde representa aquellas en las que el Estado tiene mayor injerencia (centralizadas), en amarillo en donde la naturaleza jurídica es intermedia (descentralizadas) y en rojo las entidades más autónomas, que pertenecen a las públicas no estatales. Solo un 41% de las entidades son centralizadas, lo cual evidencia el margen de influencia directa relativamente reducido para el Poder Ejecutivo.

La autonomía jurídica de las instituciones determina, en principio, el mayor o menor ámbito de acción para actuar de forma independiente del Poder Ejecutivo. Sin embargo, en la práctica, los aspectos jurídicos son solo parte de la historia. Deben considerarse los recursos que tengan disponibles para efectuar sus

Gráfico 3.42

Entidades públicas que atienden el desarrollo productivo, según naturaleza jurídica^{a/}.2020



a/ Ver siglas al final de este informe.

Fuente: Jiménez Fontana et al., 2022, con datos de la base de entidades públicas de Centroamérica del PEN.

funciones, ya que no es lo mismo una entidad con gran autonomía con un presupuesto pequeño, que otra con mayores recursos.

Desde esta perspectiva, CNP es la que tiene el presupuesto más elevado. En 2020, ejecutó 124.110 millones de colones (gráfico 3.43). Las otras tres con más recursos fueron el INA (119.867 millones), Inder (57.150 millones), Infocoop (32.856 millones) y el MAG (26.807 millones). A partir de este análisis se puede identificar que el sector público descentralizado concentra un 78% del presupuesto total de las entidades de desarrollo productivo, mientras que el

del centralizado representa un 18%. Esto evidencia un primer hallazgo relevante: la mayor parte de los recursos disponibles para las políticas de desarrollo productivo está concentrado en entidades con mayor autonomía del Poder Ejecutivo, lo cual evidencia la importancia de la coordinación interinstitucional.

El MAG es la institución con el mayor presupuesto dentro del sector centralizado, excluyendo los recursos que debe trasladar a unidades adscritas. Sin embargo, una mirada más amplia revela que algunas de estas tienen presupuestos mucho mayores que varios ministerios a los que pertenecen. Destaca el caso de Senasa,

la cual ejecutó en 2020, un monto de 15.281 millones de colones, más del doble que lo disponible para el MEIC y 1,7 veces del Micitt.

La cantidad de entidades o el tamaño del presupuesto son factores importantes en la gestión de acciones estratégicas en materia del desarrollo productivo; sin embargo, existen otros elementos que influyen sobre la capacidad de conducción por parte de una autoridad central. El gráfico 3.44 presenta una matriz con cuadrantes que combina la facultad de definición de política pública con la de regulación de mercado. La situación más favorable sería que la mayor parte de las entidades cuenten con capacidades robustas para regular o definir políticas (cuadrante superior izquierdo), lo que evidenciaría un importante margen de maniobra desde el Poder Ejecutivo para la ejecución de sus programas. Debe recordarse que la capacidad que tenga este Poder para definir políticas y regular mercados es fundamental para el desarrollo productivo de un país. En Costa Rica, solo quince de las 37 entidades con responsabilidades de fomentar la producción cumplen con este criterio.

Algunas entidades que no definen políticas o regulan el mercado se dedican a la prestación de servicios claves en materia económica, tales como el INA y el Conicit. La primera tiene como principales funciones la promoción y desarrollo y formación profesional de los trabajadores en todos los sectores de la economía y la segunda, en 2020 antes de su liquidación, tenía como principal fin la promoción de las ciencias y tecnologías por medio de la investigación y apoyo financiero a entes o personas. En la actualidad el Conicit fue sustituido por la Promotora Costarricense de Innovación e Investigación.

Coordinación de institucionalidad con diversos modelos de gobernanza es clave para la implementación de políticas

Un Estado con múltiples tipos de entidades, cada una con diferentes niveles de autonomía y con fuentes de ingreso propias que no dependen del presupuesto nacional administrado por el Ministerio

Gráfico 3.43

Tamaño del presupuesto ejecutado^{a/} por las entidades públicas^{b/} que atienden el desarrollo productivo, según naturaleza jurídica. 2020

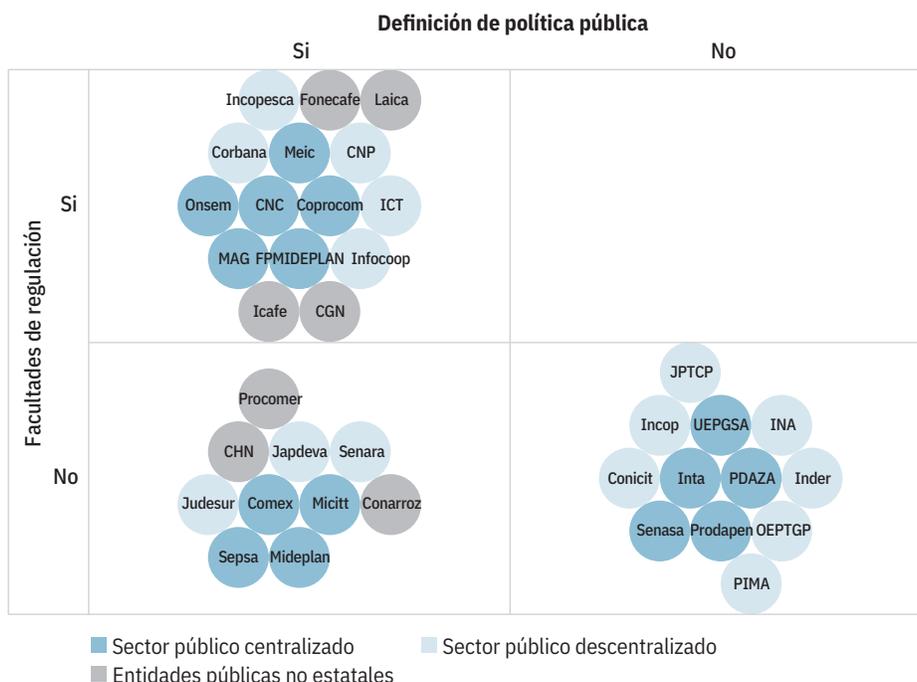


a/ El tamaño de los círculos representa el presupuesto ejecutado en el 2020. Excluye a siete entidades para las cuales no fue posible identificar esta variable.
 b/ Ver siglas al final de este informe.

Fuente: Jiménez Fontana et al., 2022, con datos de la base de entidades públicas de Centroamérica del PEN, el Ministerio de Hacienda y la CGR.

Gráfico 3.44

Entidades públicas^{a/} que atienden el desarrollo productivo, por facultad de definir políticas y regular mercados, según naturaleza jurídica. 2020



a/ Ver siglas al final de este informe.
 Fuente: Jiménez Fontana et al., 2022, con datos de la base de entidades públicas de Centroamérica del PEN

de Hacienda, puede ser más complejo para articular desde el punto de vista del Poder Ejecutivo. Para medir con mayor detalle el poder de conducción desde el Gobierno Central, en este apartado se analizan dos dimensiones: el poder de nombramiento y el poder del tesoro. El primero se define como la potestad que tiene el Ejecutivo para nombrar los máximos jerarcas de una entidad (Vargas Culléll y Durán Monge, 2014). El segundo consiste en la proporción del financiamiento del ente que depende del presupuesto nacional, lo que en principio le daría a esta mayor capacidad de influencia en la gestión de la entidad.

El gráfico 3.45 muestra el vínculo entre el poder del tesoro y de nombramiento que tiene el Estado sobre las entidades, según su nivel de autonomía. En el primer cuadrante (esquina superior izquierda) se observa que en cinco entidades (MEIC, MAG, Comex, Micitt y Mideplan) el Ejecutivo tiene más facilidades de conducción pues el máximo jerarca es nombrado directamente por la Presidencia y su presupuesto depende enteramente del Ministerio de Hacienda. Conforme las entidades se alejan de este escenario, se debe maniobrar con las distintas fórmulas de gobernanza de la institucionalidad para implementar sus políticas de desarrollo productivo. Las entidades en las que la Presidencia tiene menor poder de nombramiento y de tesoro son: Corporación Ganadera Nacional (CGN), Junta de Desarrollo Regional de la Zona Sur (Judetur), Fondo Nacional de Estabilización Cafetalera (Foncafé), Procomer, Junta Promotora de Turismo de la Ciudad de Puntarenas (JPTCP), Oficina Ejecutora del Proyecto Turístico Golfo de Papagayo (OEPTGP) y Programa Integral de Mercadeo Agropecuario (PIMA).

El poder del nombramiento, tal y como fue definido anteriormente, se ve afectado, a su vez, por la integración de las juntas directivas, máxima instancia jerárquica en una institución. No es lo mismo que esta autoridad sea nombrada por una junta directiva compuesta en su mayoría por representantes elegidos por el Poder Ejecutivo a que sea nombrada por una junta con mayoría de representantes de

grupos de los sectores privados y sociales cuyos asientos en la directiva fueron establecidos por mandato de Ley.

De las 37 entidades analizadas, veinticuatro tienen juntas directivas y en diecinueve de ellas hay presencia de representantes de sectores privados y sociales. Es importante considerar que el que haya grupos gremiales no es algo negativo, pues podría significar una oportunidad para que la sociedad tenga participación en la gestión de una entidad. También, podría reflejar el hecho de que una institución desarrolla funciones eminentemente técnico-científicas que el legislador consideró aislar de influencias político-partidarias. No obstante, puede ser origen de un problema potencial para la implementación de la política pública impulsada por el Poder Ejecutivo, cuando éste no tiene mayoría en una junta directiva, aunque una entidad reciba financiamiento del presupuesto nacional, es evidente que tiene que entrar en negociaciones con otros actores.

En el gráfico 3.46 se observa la composición de las juntas directivas en las entidades analizadas y la forma en cómo se nombra el representante máximo. En el caso de las entidades en el cuadrante superior izquierdo, como Icafé, ICT, Japdeva y el CNP, el jerarca máximo es elegido por el Poder Ejecutivo y éste tiene mayoría dentro de la junta directiva. En el otro extremo se encuentran las entidades en las que el control desde el Ejecutivo es mínimo (margen inferior derecho). Así, en entidades como Infocoop, Conarroz, Instituto Nacional de Innovación Y Transferencia Tecnológica Agropecuaria (Inta) y la CGN el jerarca máximo es elegido a nivel interno y la mayoría de la junta directiva representa a entidades privadas o sociales. Destaca el caso del Inta, pues, aunque esta entidad pertenece al sector público centralizado, en la práctica tiene un alto grado de autonomía. En el caso del INA y Laica se observa un patrón peculiar: aunque la Presidencia de la República tiene alto poder de nombramiento del presidente ejecutivo, en la práctica la persona elegida tendrá poco control sobre la organización dado que la junta directiva tiene mayoría privada. Por otra parte, en Procomer el jerarca máxi-

mo es elegido a nivel interno y, aunque existe corporativismo el Poder Ejecutivo tiene mayoría dentro de la junta directiva.

Una primera conclusión de este análisis es la dispersión institucional que existe en el ecosistema institucional que atiende el desarrollo productivo. En un estudio realizado por la OCDE (2015) sobre la gobernanza de Costa Rica se plantea que la fragmentación del sector público y las limitadas capacidades a nivel técnico y estratégico dificultan la toma de decisiones y reducen la efectividad de la planificación desde el “Centro de Gobierno” (recuadro 3.10). No obstante, una excesiva centralización en el Ejecutivo puede dar origen a una excesiva influencia de los intereses político-partidarios de corto plazo en el diseño y ejecución de políticas de desarrollo productivo.

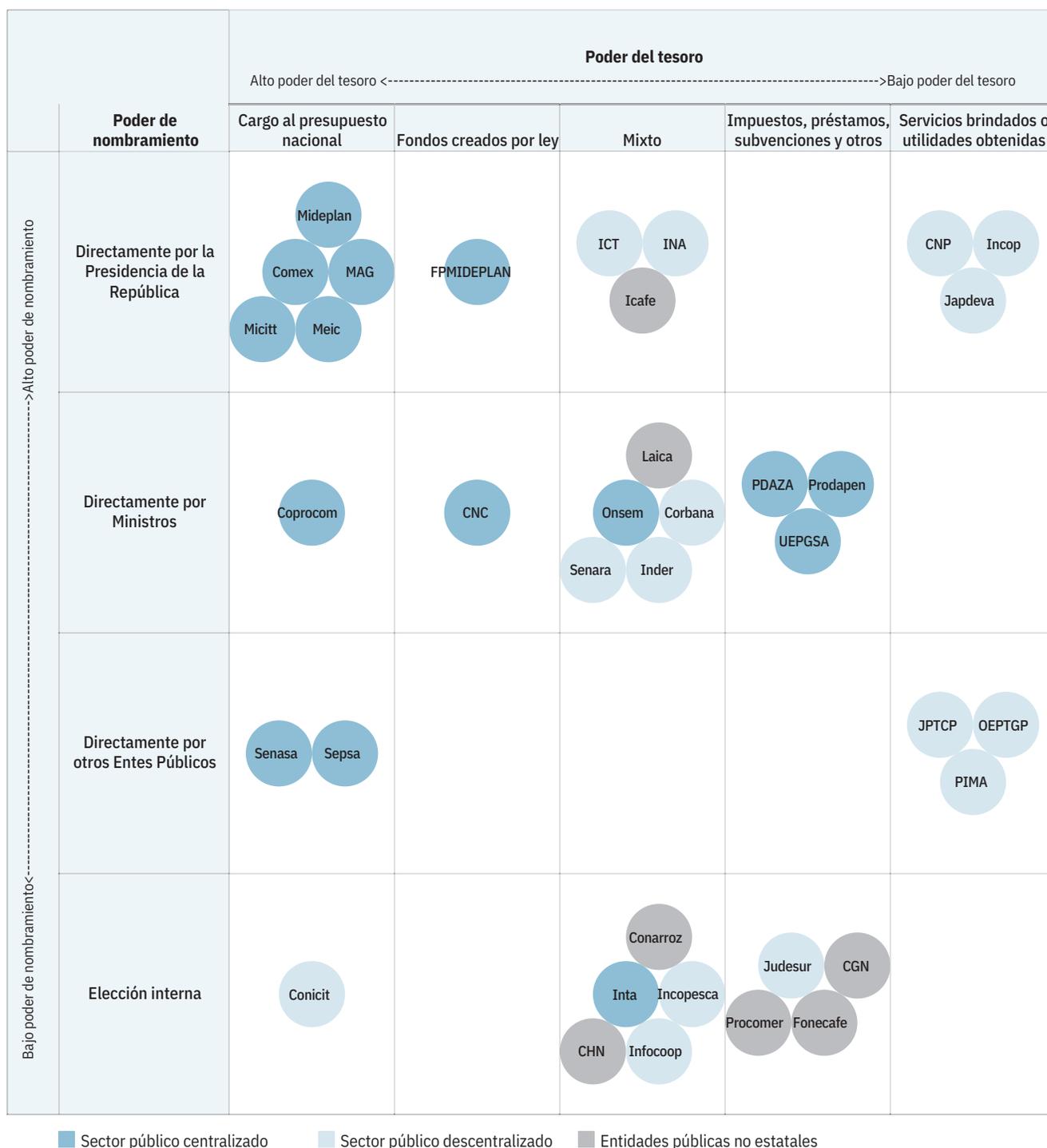
Rectorías con múltiples órganos adscritos diluyen conducción de políticas

Las dificultades para conducir la política pública quedan en manifiesto cuando se analiza la problemática desde una perspectiva del ecosistema institucional. En este caso, interesa ya no solo ver las entidades de una manera aislada, sino entender las maneras como se articulan funcionalmente, en redes institucionales. El gráfico 3.47 permite observar este ecosistema mediante una representación gráfica en la que cada círculo es una entidad pública, su color identifica el sector productivo al que atienden y la dirección de la flecha que los enlaza representa la relación de adscripción (entidad madre-órgano adscrito).

Una primera constatación es la existencia de un amplio número de organismos adscritos que dependen política y presupuestariamente de una entidad madre. El MAG, por ejemplo, cuenta con catorce entidades adscritas, entre las que destacan el INTA, Sepsa, Senasa, el Proyecto de Desarrollo Agrícola Península de Nicoya y la Unidad Ejecutora de Programa Ganadero de Salud Animal. El resto se dedican a otras funciones más administrativas, como la Oficina Nacional de Semillas y el Servicio Fitosanitario. Un caso particular es el Consejo Nacional de Clubes 4S, un órgano de desconcen-

Gráfico 3.45

Clasificación de las entidades públicas^{a/} que atienden el desarrollo productivo, según el poder de nombramiento^{b/} y del tesoro^{c/} y la naturaleza jurídica. 2020



a/ Ver siglas al final de este informe.

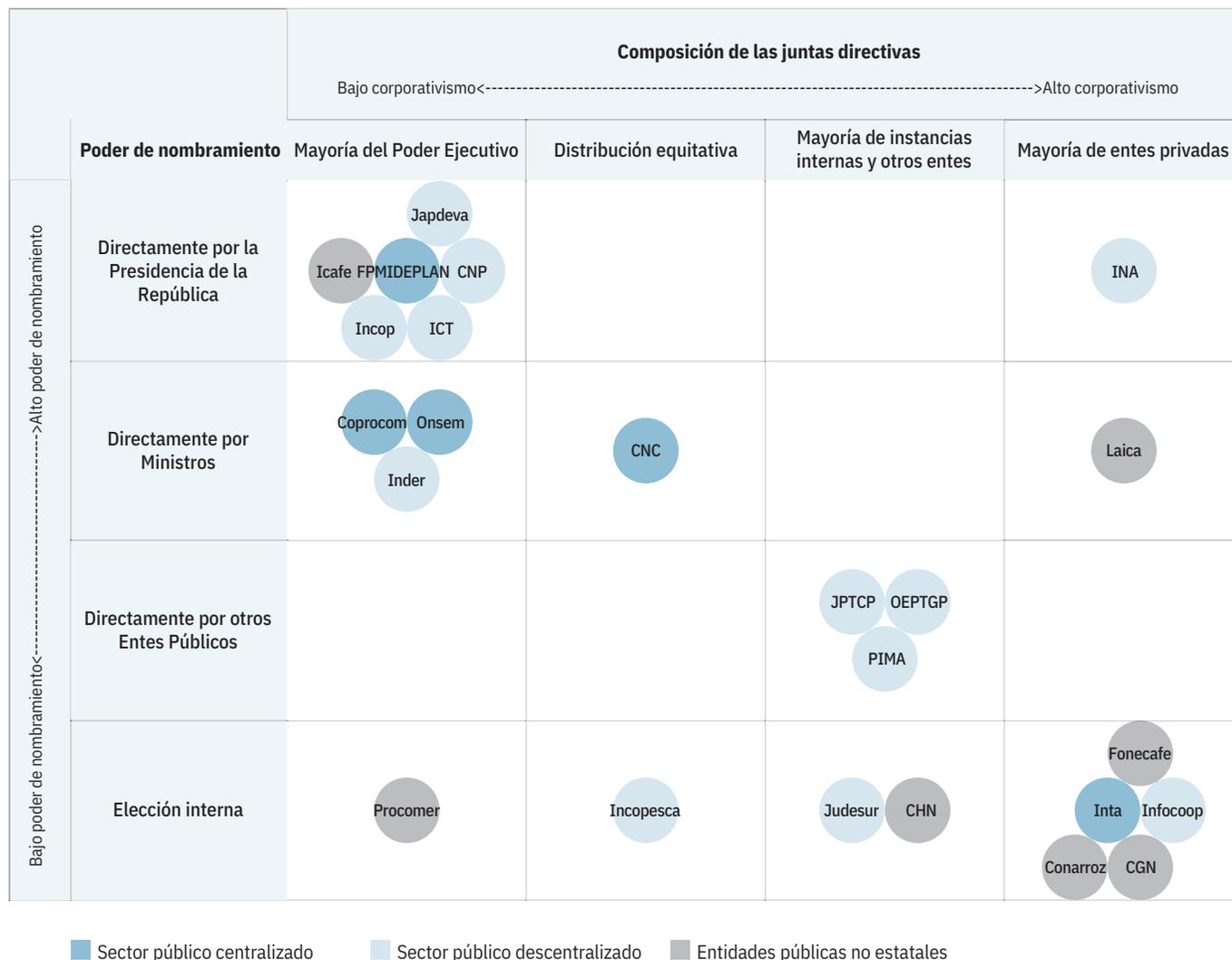
b/Se refiere a la potestad que tiene el Ejecutivo para nombrar los máximos jefes de una entidad.

c/Dependencia que tiene la entidad del financiamiento del presupuesto nacional.

Fuente: Jiménez Fontana et al., 2022, con datos de la base de entidades públicas de Centroamérica del PEN.

Gráfico 3.46

Entidades públicas^{a/} que atienden el desarrollo productivo, por composición de juntas directivas y poder de nombramiento^{b/}, según nivel de autonomía. 2020



a/ Ver siglas al final de este informe. En este análisis se excluye a Conicit, dado que en la actualidad se transformó en la Promotora Costarricense de Innovación e Investigación.

b/ Se refiere a la potestad que tiene el Ejecutivo para nombrar los máximos jefes de una entidad.

Fuente: Jiménez Fontana et al., 2022, con datos de la base de entidades públicas de Centroamérica del PEN.

tración adscrito al MAG que se encarga del fomento y desarrollo de los programas de los Clubes 4-S (Salud, Saber, Sentimientos y Servicio) de Niños y Niñas, Juventud y Mujer Rural de Costa Rica. En el caso de las unidades adscritas del MEIC, únicamente Coprocom atiende el desarrollo productivo, el resto cumple con funciones más administrativas.

Otras entidades públicas con órganos adscritos son el CNP, Mideplan y

el ICT. Este último tiene a la Oficina Ejecutora del Proyecto Turístico Golfo de Papagayo (OEPTGP), Comisión Interinstitucional de Marinas y Atracaderos Turísticos (Cimat), Centro de Investigación y Perfeccionamiento para la Educación Técnica (Cipet) y la Comisión Reguladora de Turismo (CRT).

Destaca el Consejo Nacional de Concesiones que tiene como mandato

atender infraestructura clave para el desarrollo productivo. Sin embargo, actualmente se encuentra adscrita a una institución que realiza actividades muy distintas como lo es el MOPT. Otro aspecto que se deriva del análisis de esta red es la diversidad jurídica de las entidades que atienden el sector agropecuario: seis entidades no centralizadas, seis públicas no estatales y ocho centralizadas.

En resumen, una mirada de conjunto al

Recuadro 3.10

Retos y oportunidades de la gobernanza pública en Costa Rica

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

El CdG no solo enfrenta el desafío de la fragmentación institucional sino también la existencia de limitadas capacidades técnicas y estratégicas del recurso humano en el sector público. Además, la falta de políticas de Estado que vayan más allá de los planes del Gobierno de turno limita la

trayectoria y la formulación de políticas. Finalmente, la gran cantidad de agencias, órganos adscritos o entidades públicas debilitan la coordinación efectiva entre entidades. Sin embargo, la OCDE advierte que la reducción en la cantidad tampoco es garantía de que exista una mayor y mejor coordinación. La forma en cómo se evalúa y supervisa a este tipo de órganos es determinante.

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

Fuente: OCDE, 2015.

ecosistema institucional a cargo del desarrollo productivo destaca su heterogeneidad y complejidad. Incluye una gran variedad de tipos de entidades públicas que gozan de autonomía con respecto a los poderes de la República que se alejan de la estructura del Estado clásica. La conducción del Ejecutivo sobre el ecosistema tiene que maniobrar con la diversidad jurídica de entidades que poseen estatutos de autonomía y gobierno funcional.

De la complejidad y heterogeneidad de la institucionalidad que atiende el desarrollo productivo, descritas en esta investigación, no se sigue ninguna recomendación específica de reforma del Estado. Sería erróneo derivar de ello, por ejemplo, una propuesta para consolidar una serie de entidades dentro

de una “gran institución”; o de eliminar funciones técnicas que desarrollan ciertos entes que poseen una máxima autonomía, para trasladarlas hacia un ministerio de línea. Bien puede ser que un estudio en profundidad concluya que el problema no es su heterogeneidad, sino la falta de estrategias que alimente la definición y evaluación de políticas públicas. O que una excesiva centralización de potestades en el Ejecutivo pudiera atentar contra la implementación de políticas de desarrollo productivo con visión de largo plazo. También, una posibilidad es que el problema de articulación se deba sobre todo a la gobernanza de las instituciones: la conformación de sus juntas directivas, cuando las hay, y los criterios y mecanismos para asegurar la idoneidad de su integración. Este estudio evidencia que

cualquier iniciativa de reforma del Estado en el ámbito del desarrollo productivo debe partir de un conocimiento de la materia que procuraría definir y de los problemas que desea remediar (Jiménez Fontana, et al., 2022).

Rectorías del desarrollo productivo: el caso de Comex, Procomer, MEIC y MAG

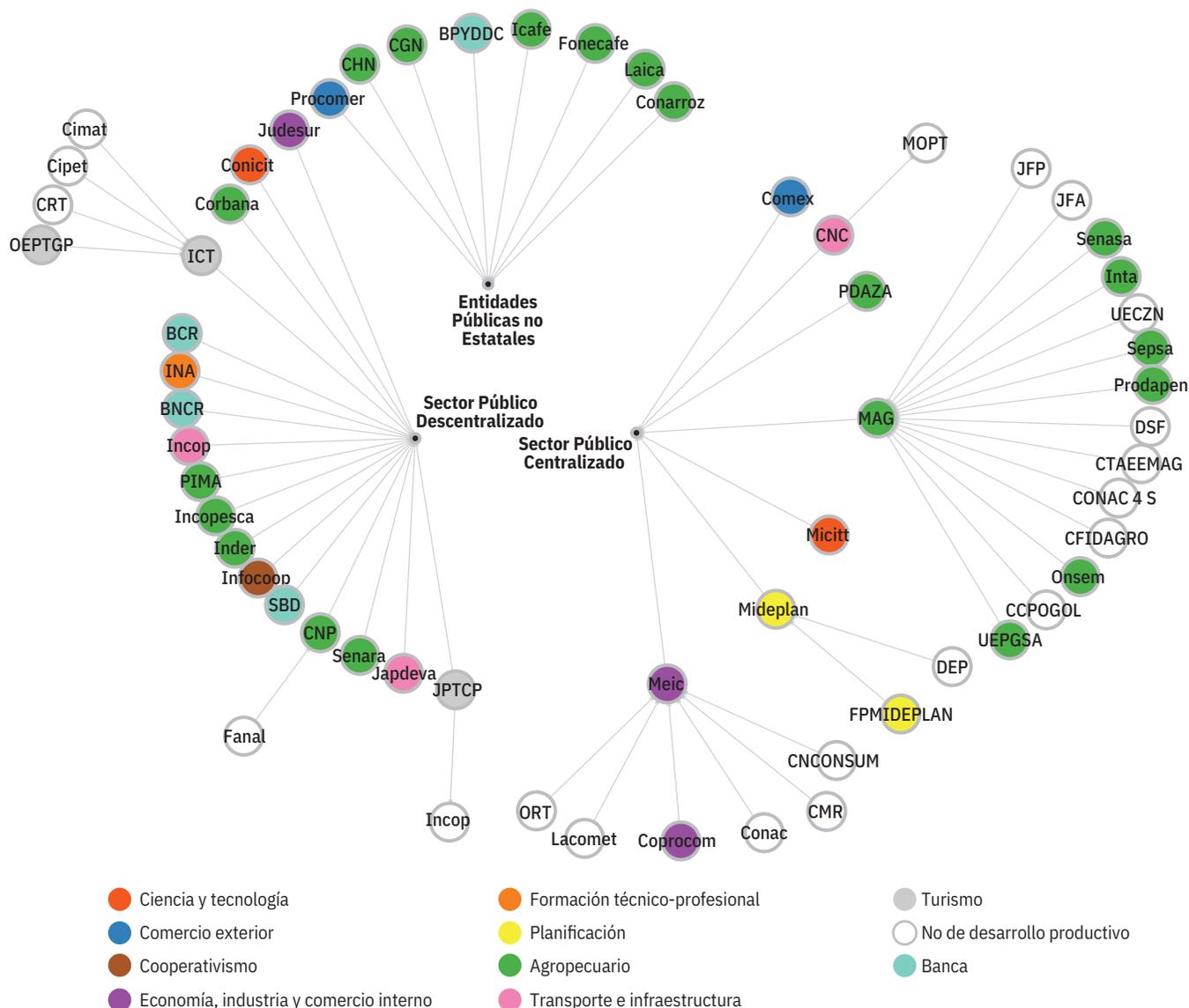
En este apartado final de la sección de “Miradas a profundidad” se ahonda en el tema de rectorías de política pública, ya planteado en la sección anterior mediante el estudio de cuatro casos: MEIC, Comex, Procomer y MAG. La fuente de información en la investigación realizada por Solano (2022) para este Informe. Para cada caso se analizan dos dimensiones: la primera es el marco normativo y responde a la siguiente interrogante: ¿qué establece la legislación sobre las potestades de la entidad? La segunda dimensión estudia los resultados y servicios que prestan, según los reportes contenidos sus respectivos informes de gestión. En esto es importante precisar que no se consideran planes o proyectos que al cierre de edición de este Informe (setiembre 2022) no hayan sido puestos en ejecución. Las principales fuentes de información fueron el marco normativo, las leyes constitutivas, reglamentos, informes de gestión, memorias institucionales, presupuestos y planes estratégicos.

Amplia rectoría en la legislación del MEIC contrasta con la ejecución de funciones registrales y administrativas

El MEIC está concebido en el Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo como el ministerio rector con las potestades más amplias en materia de desarrollo productivo, pues está a cargo del sector economía, industria, comercio y turismo. Sin embargo, en la práctica, estas funciones se traslapan con otras instituciones que también son rectoras, tales como el Ministerio de Comercio Exterior (Comex), el Ministerio de Agricultura y el Instituto Costarricense de Turismo. Las funciones del MEIC son mucho más acotadas según su Ley constitutiva, en la que se establece que se concentra

Gráfico 3.47

Red de entidades que atienden el desarrollo productivo^{a/}, según naturaleza jurídica y sector. 2020



a/ Las entidades con fondo blanco corresponden a órganos adscritos que no atienden el desarrollo productivo. Fuente: Jiménez Fontana et al., 2022 con datos de la base de entidades públicas de Centroamérica del PEN.

en el comercio interno y la formulación de política económica. Esta revisión del marco normativo evidencia que la rectoría del MEIC es difusa y además no establece los vínculos interinstitucionales entre entes rectores.

El MEIC cuenta con ocho direcciones, entre las que destaca la Dirección

General de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa (Digepyme) encargada de coordinar, promover y evaluar los programas de fomento y apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas, así como el emprendedurismo nacional. Además, esta funge como la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Emprendimiento.

En el 2019, elaboró la *Política Nacional de Empresariedad 2030* (PNE) cuyo objetivo es generar mayores oportunidades para las personas costarricenses y mejorar el posicionamiento competitivo de los emprendimientos.

El MEIC tiene cuatro órganos adscritos: la Comisión Nacional del

Consumidor, Comisión de Promoción de la Competencia (Coprocom), Laboratorio Costarricense de Metrología y la Secretaría Ejecutiva del Consejo Nacional para la Calidad. Las funciones de estos se enfocan en facilitar un comercio más equitativo.

Al analizar los principales resultados y servicios que el mismo MEIC reporta (cuadro 3.8), se constata que, en la práctica, esta institución pareciera tener funciones más vinculadas con el registro comercial y buenas prácticas, y no tanto en la promoción del desarrollo productivo. Este hallazgo evidencia que, aunque el marco normativo otorga al MEIC amplias competencias rectoras, en la práctica tiene sus actividades tienen un alcance mucho más limitado.

Finalmente, respecto a la coordinación interinstitucional, en el MEIC existen diversos convenios con otras entidades, especialmente por el traslape de la población objetivo. Entre estas debe mencionarse las acciones con Procomer y el MAG, con las que el MEIC mantiene alianzas para atención de los emprendimientos y sector agropecuario; sin embargo, sus metas están más enfocadas en el registro de empresas y la regulación de la actividad económica (MEIC, 2021).

Alianza entre Comex y Procomer permite dirigir y ejecutar política comercial

En el acápite anterior se señaló que Costa Rica creó una nueva institucionalidad para la promoción del sector exportador y atracción de inversión extranjera directa. En ésta Comex funciona como el ente rector, responsable de definir y dirigir la política comercial externa y de IED. Por su parte Procomer le brinda apoyo técnico para ejecutar sus políticas (cuadro 3.9); se trata de una entidad no estatal gobernada por una junta directiva con representantes de gobierno y del sector privado. Es importante resaltar que aunque Procomer es el músculo técnico y operativo de Comex, no es un órgano adscrito, pues tiene autonomía operativa y financiera y se rige bajo el código de trabajo no por el servicio civil, lo que le permite tener un mayor flexibilidad en

Cuadro 3.8

Principales resultados y servicios brindados por el MEIC

Resultados y servicios	Relación con otras instituciones
Registro y certificaciones de empresas pymes	CCSS, INS, Procomer, MAG
Registro de empresas de producción nacional	
Registro de perfil de emprendedores	
Registro de incubadoras y aceleradoras nacionales	
Registro de consorcios	CCSS e INS
Investigaciones por práctica dumping, subvenciones, anti-elusión	Comex
Evaluación de conformidad para muestras sin valor comercial	
Autorización de venta a plazo o cambios de proyectos inmobiliarios	

Fuente: Solano, 2022 con información de MEIC, 2022 y CNT, 2022.

los procesos de contratación y gestión del talento humano. Aunque Comex es el ente rector, mantiene una planilla mucho menor a la de Procomer: mientras que la primera cuenta con alrededor de 90 funcionarios, la segunda, aproximadamente 220.

Comex se financia con el presupuesto nacional. Del gasto ejecutado en 2022, que correspondió a 8.163 millones de colones, un 77% pertenece al programa política comercial externa y el restante a las denominadas actividades centrales (Comex, 2022). En el caso de Procomer, se observa una mayor variedad de fondos, con un importante componente privado. Esta entidad se financia con presupuesto que proviene de la liquidación de la Corporación de la Zona Franca de Exportación S.A. y del Centro para la Promoción de las Exportaciones y de las Inversiones; también se alimenta de aportes de los sectores exportadores e importadores constituidos por las contribuciones obligatorias y donaciones aprobadas por la Junta Directiva. Además, existen dos convenios relevantes por medio de los cuales Procomer financia a otras entidades. El primero establece que la Junta Directiva de Procomer debe destinar una parte de su presupuesto anual para brindar ayuda financiera a Comex. El segundo, que Procomer debe destinar de su presupuesto una única suma y fija anual de 3.000.000 de dólares para

Cinde, desembolsados en tramos trimestrales (Comex, 2015).

Las acciones de Procomer se orientan a la creación y consolidación de oferta exportable, encadenamientos y simplificación de trámites, mientras que Comex se dedica principalmente a temas vinculados con la política de comercio exterior. Esta articulación es posible, también, por la coincidencia en el público meta de ambas entidades: personas empresarias exportadoras o con potencial exportador y las zonas francas. Es importante destacar el trabajo conjunto y estratégico que desarrolla Comex y Procomer en conjunto con la Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (Cinde). Esta tríada institucional ha permitido que Comex se ocupe mayoritariamente de asuntos estratégicos para el posicionamiento del país, apoyándose técnicamente en Procome²⁴, con el apoyo del sector privado por Cinde (Gómez, Zolezzi, & Monge, 2018).

Comex también tiene relación estrecha con otros ministerios, tal como lo indica las atribuciones en el artículo 2 de su ley de creación: “(1) participar, con el MEIC, el MAG y el Ministerio de Hacienda, en la definición de la política arancelaria; (2) establecer mecanismos reguladores de exportaciones, cuando sea necesario por restricciones al ingreso de bienes costarricenses a otros países. Para ejecutar los mecanismos, Comex podrá

Cuadro 3.9

Principales resultados y servicios brindados por Comex y Procomer

	Resultados y servicios	Relación con otras instituciones
Comex	Fortalecimiento de la competitividad de Costa Rica mediante la modernización de sus puestos fronterizos terrestres	Dirección General de Migración y Extranjería
	Generación de Contingentes: aplicación de aranceles preferenciales para garantizar un acceso mínimo a los mercados	
	Acuerdos sobre facilitación del comercio	Dirección General de Migración y Extranjería, MREC y Procomer
	Acreditar empresas como potenciales beneficiarios del servicio de ventanilla única para empresas de la Dirección General de Migración y Extranjería	Dirección General de Migración y Extranjería, Procomer, MEIC y MAG
	Atracción de inversión extranjera	Cinde, Procomer, MEIC
	Otorgamiento de certificaciones	Procomer
Procomer	Formación al exportador: Brindar capacitaciones para impulsar la exportación	Comex, MEIC y Cinde
	Desarrollar en las pymes las capacidades necesarias para convertirse en suplidoras de empresas multinacionales (encadenamientos) que formen parte de las estructuras de abastecimiento y logística de clase mundial	Comex, Cinde, Cámaras empresariales, academia, MAG, MICITT
	Consolidación y promoción de nuevos exportadores	Comex, Cinde y ITC
	Apoyar con estudios de mercado, estadísticas de exportación e importación, información logística y todo tipo de datos comerciales que faciliten la toma de decisiones	Comex, MEIC y Cinde
	Simplificación y facilitación de trámites de importación y exportación	Comex, Ministerio de Hacienda, BID, SIECA, BCCR, Red interamericana de ventanillas únicas de comercio exterior
	Ventanilla única de comercio exterior	
	Ventanilla única Inversión (VUI)	
	Otorgamiento Marca País: licenciamiento de la marca país	ICT, Cinde, MREC, Comex, MCJ
	Administración del régimen de zona franca	Comex, Ministerio de Hacienda

Fuente: Solano, 2022, con datos de Comex y Procomer.

apoyarse en el MEIC y MAG, según el caso; y (3) determinar, en consulta con el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto y los ministros rectores de la producción nacional (MEIC y MAG), las represalias comerciales que se deriven de los acuerdos internacionales suscritos por Costa Rica.” Además, destaca la alianza con el MAG, Procomer, Cinde y SBD para la ejecución del programa Descubre.

Compleja rectoría del sector agropecuario debe lidiar con múltiples entidades con distintos grados de autonomía

El MAG es el ente rector del desarrollo agropecuario y rural encargado de formular y ejecutar las políticas públicas que guiarán el accionar de las diferentes instituciones y órganos del sector (decreto

ejecutivo n° 38.536). Este ministerio está conformado por catorce órganos adscritos a los cuales les traslada alrededor del 70% de su presupuesto total. En conjunto, el MAG está compuesto por 1.727 funcionarios: de las entidades analizadas es la que cuenta con mayor personal, aunque la mitad pertenecen a Senasa y al SFE.

La Ley de Fomento a la Producción Agropecuaria Fodea y Orgánica del MAG establece cinco principales mecanismos de coordinación del sector: el Consejo Agropecuario Nacional (CAN), Sepsa, el Comité Técnico Sectorial Agropecuario, los Comités Sectoriales Regionales Agropecuarios y los Comités Sectoriales Locales. Entre estos mecanismos, el CAN es uno de los más importantes ya que sirve como órgano de consulta, asesoría y coordinación sectorial, y es ahí

donde se presenta y se aprueba el Plan de Desarrollo Agropecuario y su presupuesto (decreto ejecutivo n°37.298). En el caso de Senasa y el Servicio Fitosanitario del Estado, estos fueron creados como instrumentos técnicos que permitieran cumplir con requerimientos y medidas sanitarias exigidas en su momento por ciertos mercados internacionales.

La mayor parte de resultados y servicios brindados por el MAG se vinculan con la gestión de permisos y registros para la operación de la actividad agropecuaria (cuadro 3.10), no tanto en el diseño, formulación y fomento del desarrollo productivo del sector. Ejemplo de ellos son el registro de productores agropecuarios, las certificaciones para la comercialización de productos de origen animal o registros sanitarios.

Cuadro 3.10

Principales resultados y servicios brindados por el MAG

Resultados y servicios	Relación con otras instituciones
Formación y capacitación a empresarios agropecuarios	MEIC, academia.
Registro de pequeños y medianos productores agropecuarios	Ministerio de Hacienda.
Registro de sustancias y organismos de uso agrícola (SFE)	Minae, MEIC y Comex
Solicitud y registro de importadores de vegetales y productos de origen vegetal (SFE)	
Registro de exportadores, empacadores, productores y comercializadores de productos de origen vegetal. (SFE)	
Permiso sanitario de exportación e importación de animales y productos relacionados para el consumo (Senasa)	
Certificado de origen para exportar productos y subproductos de origen animal para consumo humano. (Senasa)	
Certificado y aprobación oficial para exportación e importación de productos y subproductos de origen animal (consumo humano). (Senasa)	
Certificado de Libre Venta de Medicamentos Veterinarios y Productos Afines (Senasa)	MEIC
Registro Sanitario de Establecimientos que fabrican, comercializan, fraccionan o almacenan medicamentos para uso veterinario y productos afines realizado por Senasa	
Registro de fincas orgánicas efectuado por el SFE	Minae
Inspección de uso de suelo realizado por el Inta	
Permiso para Quemadas Agrícolas Controladas realizado por Senasa	
Registro Sanitario de Productos utilizados en la Alimentación Animal efectuado por Senasa	
Certificado Sanitario de Exportación de Productos destinados a la Alimentación Animal del Senasa	MEIC y Comex

Fuente: Solano, 2022, con datos del MAG.

Internamente el MAG se compone de dos direcciones, siete unidades staff, siete departamentos, ocho oficinas regionales, además de cuatro órganos adscritos y un total de 1.727 funcionarios (incluyendo los órganos adscritos). El papel del ministerio en las instancias adscritas es variable, en el caso de INTA preside la

Junta Directiva, mientras que en Senasa y SFE es un miembro dentro las juntas. Además, la persona a cargo del MAG debe coordinar con once instituciones y cinco instancias de establecidas por ley, lo cual puede dificultar la rectoría del sector. Esto evidencia como, aunque el MAG está a cargo sector agropecuario,

su rectoría se diluye en instituciones con diversos grados de autonomía. Esto se ve reflejado incluso en la asignación de presupuesto, el presupuesto del MAG en el 2022 era de 54.265 millones de colones del cual el 74% está destinado a sus órganos adscritos.

Investigadores principales: Pamela Jiménez Fontana, Karla Meneses Becheli (UDLA-Ecuador), Pablo Villamichel Morales, Luis Vargas Montoya, Silvia Solano Mora, David Ching Vindas, Gabriela Córdova Montero (UDLA-Ecuador), Gabriel Madrigal Quesada, Marisol Guzmán Benavides, Natalia Morales Aguilar, Jorge Vargas Cullell, Katherine Oleas (UDLA-Ecuador) y Rafael Segura Carmona.

Insumos: *Crecimiento y sector externo*, de Karla Meneses Bucheli (UDLA-Ecuador), Gabriela Córdova Montero (UDLA-Ecuador) y Katherine Oleas (UDLA-Ecuador); *Recuperación del empleo en Costa Rica*, de Karla Meneses (UDLA-Ecuador), Natalia Morales y Rafael Segura; *Análisis de las finanzas públicas y gestión de la deuda en Costa Rica*, de Pablo Villamichel y David Ching; *Análisis del acuerdo de servicio de facilidad ampliada entre Costa Rica y el Fondo Monetario Internacional*, de David Ching; *Estudios de caso sobre los modelos de gestión de las principales instituciones que atienden el desarrollo productivo en Costa Rica*, Silvia Solano Mora; *Inversión pública en infraestructura física en Costa Rica: un análisis con enfoque territorial en la última década*, de Luis Vargas Montoya y Gabriel Madrigal Quesada y *Análisis del ecosistema institucional que atiende el desarrollo productivo en Costa Rica*, de Pamela Jiménez Fontana, Marisol Guzmán Benavides y Jorge Vargas Cullell.

Contribuciones especiales: *Exoneraciones fiscales aprobadas por la Asamblea Legislativa del 15 de enero al 15 de agosto del agosto 2022 y Impuestos, tasas y contribuciones especiales en Costa Rica: 1985-2021*, de José Mario Achoy Sánchez y *Nuevos activos digitales: consideraciones para Costa Rica*, de Alonso Alfaro.

Borrador del capítulo: Pamela Jiménez Fontana.

Coordinación: Pamela Jiménez Fontana.

Edición técnica:

Pamela Jiménez Fontana y Jorge Vargas Cullell.

Asistente de investigación:

Stephanie Castro Jiménez.

Asesoría metodológica:

Pamela Jiménez Fontana y Rafael Segura.

Actualización y procesamientos de datos:

José Mario Achoy, Pamela Jiménez Fontana, Stephanie Castro y Rafael Segura.

Visualización de datos y gráficos:

Pamela Jiménez Fontana, Esteban Durán y Marisol Guzmán.

Lectores críticos:

Gloriana Ivankovich, Eduardo Alonso, Andrés Valenciano, Ronald Alfaro, Dagoberto Murillo, María Santos, Susan Rodríguez, Leonardo Merino, Federico Villalobos, Pablo Sauma y José Luis Arce.

Revisión y corrección de cifras:

Stephanie Castro.

Un agradecimiento especial a: Departamento de Servicios Parlamentarios y al Centro de Investigación Legislativa de la Asamblea Legislativa, el INEC, el BCCR, el MEIC, a Omipymes-UNED, el Ministerio de Hacienda, Procomer, la Escuela de Estadística de la UCR, la Contraloría General de la República, el Centro de Promoción de la Competitividad y el Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la UCR, por el acceso a sus bases de datos; a Alonso Alfaro, Pablo Villamichel, Hannia Vega, Andrés Fernández, Jesús Rosales Valladares (Cedil-AL), Isabel Zúñiga Quirós (Cedil-AL), Luis Guillermo

Vargas Quesada (DSP-AL), Verónica Cerdas Benavides, Rodrigo Cubero, Rafael Segura y Karen Chacón, por su apoyo en la construcción del capítulo.

Talleres de consulta:

Se realizaron los días 25 de mayo, 29 y 30 de junio, 5 de julio, 23 y 30 de agosto, y 3 de octubre, con los siguientes asistentes: Alonso Alfaro, Ronald Alfaro, Eduardo Alonso, Luis Renato Alvarado, Marcela Aragón, José Luis Arce, Ivannia Arguedas, Mauricio Arroyo, María Leonela Artavia, Alberto Barreix, Shirley Benavides, Margarita Bolaños, Guillermo Bonilla, Vera Brenes, Johathan Calderón, Rodrigo Calvo, Miguel Carabaguiaz, Stephanie Castro, Isaac Castro, Mauricio Castro, Karen Chacón, Adriana Chacón, David Ching, Marinela Córdoba, Mauricio Corrales, Rodrigo Cubero, Geannina Dinarte, Esteban Durán, María Lourdes Echarri, Marta Esquivel, Helio Fallas, Andrés Fernández, Carlos Fernández, Roberto Gallardo, Pilar Garrido, Steffan Gómez, Miguel Gutiérrez, Marisol Guzmán, Victoria Hernández, Silvia Hernández, Gloriana Ivankovich, Pamela Jiménez, Valerie Lankester, Silvia Lara, Pablo Lizano, Kerry Loaiza, Miguel Loría, Gabriel Madrigal, Luis Gerardo Mata, Karla Meneses, Leonardo Merino, Ricardo Monge, Natalia Morales, Alejandra Morice, Evelyn Muñoz, Laura Navarro, Laura Ortiz, Daniel Ortiz, Luis Oviedo, Priscilla Piedra, Rosendo Pujol, Federico Rivera, Juan Robalino, Susan Rodríguez, Yair Rodríguez, Alexander Rodríguez, Rodolfo Romero, José Manuel Salazar, María Luz Sanarrusia, María Santos, Alexander Sánchez, José Fulvio Sandoval, María Santos, Pablo Sauma, Silvia Solano, Mauricio Soto, Rebeca Torres, Manuel Ureña, Andrés Valenciano, Jorge Vargas, Olman Vargas, Luis Vargas, Hannia Vega, Federico Villalobos, Francisco Villalobos, Pablo Villamichel, Roberto Zeledón, Sandro Zolezzi y Norberto Zúñiga.

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 FMI divide al mundo en economías avanzadas y en economías de mercados emergentes y en desarrollo. En el primer grupo se encuentran Estados Unidos, la zona euro, Japón, Reino Unido, Canadá y otras economías avanzadas. Las economías de mercados emergentes y en desarrollo incluyen a América Latina y el Caribe, a la Comunidad de Estados Independientes, a Economías emergentes y en desarrollo de Asia (que incluye a China e India), a las economías de mercados emergentes y en desarrollo de Europa, a África Subsahariana y, a Oriente Medio, Norte de África, Afganistán y Paquistán.
- 6 Este trabajo inició en el marco del abordaje de investigación del Informe Estado de la Nación 2022. Durante el proceso de construcción de la base de datos se recibió una solicitud del Despacho del Diputado Eliecer Feinzaig para colaborar con asesoría técnica tanto en la definición de este manual como en el proceso de recolección de datos, en especial con la construcción de las variables referentes al monto de recaudación por impuesto.
- 7 El resello es un mecanismo que tiene el Congreso para rechazar un veto presidencial y volver a votar una Ley.
- 8 No incluye a Venezuela. Datos del FMI de julio de 2022.
- 9 Se refiere al paulatino incremento de las tasas de interés de los bancos centrales, que alcanzaron mínimos históricos. En términos de política monetaria también implica la reducción de la compra de títulos de gobierno (realizada por varios bancos centrales).
- 10 Esto incluye autobús interurbano, autobús urbano, diésel, gas licuado, gasolina, revisión técnica de vehículos, servicio de agua, servicio de electricidad, servicio de internet, servicio telefónico celular prepago, servicio telefónico celular postpago, servicio telefónico residencial fijo, entre otros.
- 11 Incluye todo el resto de bienes y servicios que no se consideran en el grupo regulado.
- 12 El dinero que tiene valor por la confianza que se tiene en él, por mandato legal o por la seguridad que se tiene en su emisión. Por ejemplo: euro, dólar estadounidense, y colón costarricense.
- 13 Para más detalle consultar Alfaro Ureña y Muñoz Salas (2019) y Cubero Brealey (2021).
- 14 Las primeras tabletas Android salieron al mercado en el 2009 y el iPad hizo su debut en el 2010.
- 15 Porción de depósitos de un banco que debe ser mantenido en el BCCR.
- 16 Esta base de datos recopila los tipos y subtipos de obras, los metros cuadrados y la exoneración de las construcciones a partir de los permisos de construcción que se tramitan en el CFIA. Si bien se trata de permisos para construir y no construcciones ejecutadas, los análisis del CFIA indican que alrededor del 95% de las obras se materializan. También, existen diferencias entre el momento de trámite del permiso y la ejecución de la obra, por lo que se presentan los datos agregados para el período completo y no anualmente.
- 17 Una de las limitaciones de la base de datos del CFIA es que las obras se registran en un territorio (en este caso, cantones), aún si la obra atraviesa varios territorios. Por ejemplo, si la ampliación de la Ruta 1 que atraviesa varios cantones podría haberse registrado en Puntarenas y con ello crear un sesgo positivo en el registro de inversión en transporte en el cantón.
- 18 Para perfilar los productos se usa la clasificación de comercio del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías de grupo de productos a dos dígitos. Se cuenta con información para 95 grupos de productos.
- 19 Las exportaciones de servicios representan el 54,6% de la oferta exportable total.
- 20 El nombre completo para la clasificación de Cepal es Instrumentos, aparatos de óptica fotografía cinematografía de medida control o precisión; instrumentos y aparatos medicoquirúrgicos; partes y accesorios de estos instrumentos.
- 21 El nombre completo para la clasificación de Cepal es Frutas y frutos comestibles; cortezas de agrios (cítricos) o melones.
- 22 En 1993, los recursos del CNP eran menos de una tercera parte de los que disponía en 1990 y este nivel se mantuvo con pocos cambios durante la primera década del siglo XXI. El MAG, pese a contar con más órganos adscritos, tuvo una leve declinación en sus presupuestos (en términos reales) en la década de los noventa y primer lustro del siglo XXI –con excepción de los años 1993 y 1994–. Por su parte, el MEIC mantuvo su bajo peso presupuestario dentro del Poder Ejecutivo. Esta situación no fue privativa a las instituciones de promoción y apoyo productivo: una situación similar de reducción de los recursos reales, pese a la proliferación de entidades, puede ser observada en el sector de protección y gestión ambiental (Straface y Vargas Cullell, 2008).
- 23 Considerando la disponibilidad de fondos y con base en la solicitud de apoyo financiero que presente Comex.
- 24 Dicha coordinación interinstitucional está amparada bajo en un convenio de cooperación suscrito entre las tres entidades cuyo objetivo es establecer una alianza para el diseño, ejecución y seguimiento de un programa de atracción de inversión extranjera y directa, que permita combinar y potenciar los recursos públicos y privados existentes. Los mecanismos de coordinación que han establecido van desde definición conjunta de metas hasta reuniones trimestrales de avance y seguimiento con las Juntas Directivas de Cinde y Procomer (presidida por el ministro de Comex; OCEX, 2020).

