



CAPÍTULO

DEBATES PARA EL DESARROLLO

7

/ Rutas de ejecución para la resolución de las dificultades de generar más y mejores oportunidades de empleo fuera de las Zonas Francas y el GAM

PROBLEMA DE POLÍTICA PÚBLICA



Se invitó a un conjunto seleccionado de personas vinculadas con el tema de desarrollo productivo, provenientes de los ámbitos académicos, de gestión de políticas públicas y empresarial a proponer posibles soluciones a la falta de oportunidades laborales que experimenta el país. Específicamente, el tema se les planteó en los siguientes términos:

¿En las últimas décadas Costa Rica experimentó un crecimiento económico débil, con amplias brechas productivas y de empleo entre el GAM, más desarrollado, y el resto del país. ¿Cómo generar más y mejores oportunidades de empleo fuera de las Zonas Francas y el GAM por medio de intervenciones públicas orientadas al desarrollo productivo en el mediano plazo, sin presionar las finanzas públicas y el patrimonio natural?

ALCANCE



Las ideas y sugerencias que este capítulo contiene sobre el diseño e implementación de políticas de desarrollo productivo que generen empleo fuera del GAM y las zonas francas no refleja la opinión del Programa Estado de la Nación (PEN-Conare) ni de las instituciones auspiciadoras. Es el resultado de la sistematización de un debate entre tomadores de decisión, personal de entidades públicas y privadas y sectores de la sociedad civil involucradas con el tema, que elaboraron sus posturas en torno al problema planteado.

El PEN-CONARE aportó el diagnóstico como punto de partida para las discusiones, facilitó las sesiones y consolidó los resultados de los grupos focales. El contenido propositivo responde, por tanto, a las visiones de los actores consultados.

PRINCIPALES HALLAZGOS



En los grupos focales se concluyó que no existe una política de empleo, tanto para Costa Rica en su conjunto como, en especial, para los territorios fuera del Gran Área Metropolitana (GAM) y las zonas francas. Sin embargo, las personas participantes no lograron arribar a un consenso sobre el camino que el país debe trazar en esta materia.

Un hallazgo central de la discusión es que no hay acuerdo en el enfoque que debieran tener las reformas por diseñar. Las personas participantes manifestaron que existe una falta de coordinación interinstitucional que limita la efectividad de las políticas públicas. En parte, esto podría obedecer a la ausencia de un ente rector en materia de generación de oportunidades, con las potestades para definir, diseñar, implementar y evaluar las acciones requeridas.

El alcance general de la reforma que se requiere implementar y la definición de la rectoría corresponden al primer paso que se debe atender para implementar una ruta de ejecución en materia de política de empleo.

Una revisión de la experiencia internacional identificó múltiples modelos para implementar políticas de empleo. Incluso dentro de un mismo país estas pueden corresponder a un conjunto de programas específicos para distintos grupos de la población y con diversos objetivos e instrumentos. Entre los principales elementos que se deben considerar se encuentran: el enfoque territorial, precisión en el diseño de las políticas, trabajo participativo con diversos grupos de la población, diseño con base en evidencia y evaluación de efectos e impactos.

PREGUNTAS ESPECÍFICAS



- **Normativa:**
¿Cuáles cambios considera necesarios implementar en el marco legal, normativo y regulatorio para mejorar la efectividad de los programas que atienden a los sectores productivos?
- **Reforma institucional:**
¿Qué cambios en concreto se requieren en el ejercicio de la rectoría, la coordinación y el diseño de las instituciones para lograr mayor desarrollo productivo?
- **Capacidades de la institucionalidad:**
¿Qué cambios en concreto se requieren en el ejercicio de la rectoría, la coordinación y el diseño de las instituciones para lograr mayor desarrollo productivo?
- **Priorización de recursos:**
¿Cómo mejorar la efectividad de los programas que atienden los sectores productivos con mayor potencial de generar empleo en las distintas regiones?
- **Capacidades educativas:**
¿Qué cambios en concreto se requieren en las competencias y habilidades del talento humano del país que permitan lograr mayor empate con las demandas de la producción?



CAPÍTULO

DEBATES PARA EL DESARROLLO

7

/ Rutas de ejecución para la resolución de las dificultades de generar más y mejores oportunidades de empleo fuera de las Zonas Francas y el GAM

INDICE		Introducción
Introducción	341	Este capítulo aplica una novedosa estrategia metodológica para identificar, a partir de ejercicios deliberativos, posibles ideas o rutas de ejecución para resolver un problema concreto ¹ de carácter estratégico para el desarrollo humano del país y sobre el cual existe un sustrato amplio de investigación publicada en los <i>Informes Estado de la Nación</i> :
Metodología	341	
Síntesis del diagnóstico preparado para el ejercicio deliberativo	342	
Voces de los actores: ideas para generar más y mejores oportunidades de empleo fuera de las Zonas Francas y el GAM	348	<p>¿Cómo generar más y mejores oportunidades de empleo fuera de las Zonas Francas y el GAM por medio de intervenciones públicas orientadas al desarrollo productivo en el mediano plazo, sin presionar las finanzas públicas y el patrimonio natural?</p> <p>La cuarta sección sintetiza una serie de experiencias internacionales vinculadas con los problemas y soluciones planteados en los grupos focales. Finalmente, la quinta y última sección presenta las principales conclusiones de este capítulo.</p>
Experiencias internacionales en la implementación de políticas para fomentar el empleo en regiones rezagadas	357	<p>Metodología</p> <p>La preparación de este capítulo se basa en la aplicación de tres abordajes metodológicos para cada una de sus tres grandes partes: el diagnóstico que sustenta el problema a resolver; la deliberación sobre las posibles rutas de ejecución para resolverlo y, por último, el análisis comparativo internacional.</p>
Conclusión: elementos para la discusión	364	<p>El texto se organiza en cinco secciones, además de esta introducción. La primera describe brevemente la metodología empleada para la realización del ejercicio deliberativo. La segunda sección presenta el diagnóstico en el que se sintetizan los principales hallazgos de una serie de investigaciones del PEN-CONARE sobre las dificultades del país para generar mayores oportunidades de empleo, que fue el punto de partida de las conversaciones</p> <p>La tercera sección desgrana los resultados de dos grupos focales con actores estratégicos, convocados por el PEN-Conare, en los cuales se discutieron la pertinencia y nivel de acuerdo sobre el diagnóstico, la problemática, la conceptualización general de reforma y las posibles soluciones o rutas específicas para generar más y mejores oportunidades de empleo fuera del GAM y las zonas francas.</p> <p>Para la preparación del diagnóstico sobre la situación existente en materia de empleo y producción fuera de la GAM y de las zonas francas, se efectuó una recopilación de estudios relevantes realizados por el PEN-Conare, con especial énfasis en aquellos relacionados con el desarrollo productivo. Estas investigaciones se han beneficiado del aumento en la cantidad, calidad y diversidad de las fuentes de información disponibles en el país para el estudio de las economías territoriales ocurrido en años recientes.</p> <p>El ejercicio deliberativo se efectuó mediante dos grupos focales con</p>

personas de pensamiento y trayectorias diversas, según se detalla en el recuadro 7.1. El propósito era examinar la medida en que las personas participantes podían, a partir del diagnóstico y el problema planteado, llegar a acuerdos sobre la naturaleza y alcance de las políticas productivas requeridas. Finalmente, la revisión de experiencias internacionales se basa en la investigación realizada por Madrigal Quesada y Vargas Montoya (2022), preparada especialmente para este Informe. En este estudio se sistematizaron las principales políticas de varios países (Italia, Polonia, Colombia, Turquía y España) en la implementación de políticas de empleo en territorios de menor desarrollo productivo en las respectivas economías.

Síntesis del diagnóstico preparado para el ejercicio deliberativo

Esta sección sintetiza el diagnóstico que fue entregado a las personas participantes de los grupos focales, para que sirviera como punto de partida en sus deliberaciones. Ofrece el cuadro de situación que fundamenta la definición del problema de política pública que les fue planteado.

El diagnóstico sistematiza los principales hallazgos de los estudios realizados por el PEN-Conare en materia de crecimiento, empleo y las estructuras y dinámicas productivas con enfoque territorial. Estas investigaciones han utilizado diversas fuentes de información estadística como, entre otras, la encuesta continua de empleo del INEC; cuentas nacionales; la matriz insumo producto nacional; la matriz insumo producto cantonal y el registro de variables económicas del BCCR, así como los focos de talento humano de la plataforma Hipatia del Programa Estado de la Nación (Meneses et al. (2022a), Meneses y Córdova (2021), Durán Monge et al. (2021) y Jiménez Fontana et al. (2022).

Moderado crecimiento económico es insuficiente para generar significativas oportunidades laborales

La economía costarricense mantenía, antes de la pandemia, un crecimiento

promedio moderado (3,8%) durante el período 1994-2019, un nivel por debajo del sendero de largo plazo y con una tendencia a la baja en la segunda década del siglo XXI (gráfico 7.1). Este promedio, sin embargo, esconde una importante heterogeneidad sectorial. Por una parte, las actividades más tradicionales, como el agro y el comercio, mantenían un crecimiento bajo; en cambio, aquellas más dinámicas como, entre otras, la industria manufacturera de mayor contenido tecnológico (dispositivos médicos) experimentaron tasas de hasta dos dígitos.

Después del profundo impacto económico de la contracción del 2020, el país registró una recuperación en el 2021 con un crecimiento promedio de 7,8%. Este elevado dinamismo es en gran medida producto de un efecto rebote: las proyecciones para los próximos años son de un crecimiento similar a lo observado antes de la pandemia (3%-5%). Además, la mayor parte del impulso en el 2021 se explica por la producción de las zonas francas, mientras que los sectores más tradicionales como el agro, el comercio y el turismo han tenido un lento proceso de recuperación.

Una de las limitaciones del crecimiento económico de Costa Rica es la desconexión entre éste y la generación de empleo. Como lo han reportado sucesivas ediciones del Informe, a lo largo de la década del 2010, se crearon relativamente pocas oportunidades laborales, la mayor parte de ellos de carácter informal, aún en los años de más crecimiento. Más aún, la progresiva desaceleración económica después de 2016 fue acompañada por varios años de pérdida neta de empleos. Indudablemente, esta problemática, de carácter estructural, se profundizó aún con la pandemia, que destruyó miles de empleos. Así, durante todo el 2020 y el primer trimestre del 2021 se registraron pérdidas continuas de puestos de trabajo (gráfico 7.2).

En 2021, la economía logró retomar los niveles de crecimiento económico prepandemia con una menor demanda de empleo. Ello ciertamente se traduce en promedio a un aumento de la productividad laboral, pero con importantes desafíos para generar oportunidades

Recuadro 7.1

Abordaje metodológico del ejercicio deliberativo

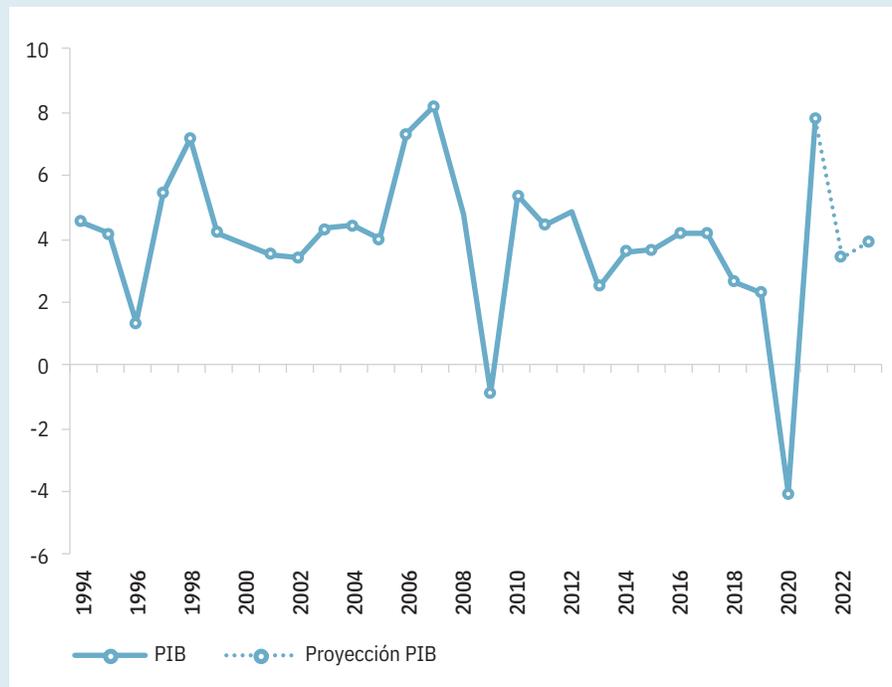
¿Qué se hizo? Se organizaron dos grupos focales con personas vinculadas con el tema de desarrollo productivo, provenientes de los ámbitos académicos, de gestión de políticas públicas y empresarial

¿Cómo se hizo? Los talleres se realizaron el 24 de mayo del 2022, uno presencial durante la mañana y el segundo fue realizado de forma virtual en la tarde. La primera sesión tuvo una duración de 2 horas y 15 minutos, la segunda duró 1 hora y 40 minutos. En el caso del primero se contó con la participación de once personas, entre las que se incluyeron tomadores de decisión, representantes del sector empresarial y académicos. En el segundo participaron seis, en el que destaca la participación de empresarios de distintas zonas fuera del área metropolitana, aunque también contó con tomadores de decisión y representantes del sector académico. A los participantes se les facilitó antes de la reunión un documento con un breve diagnóstico y el planteamiento de la pregunta general que se pretendía resolver durante la discusión. El debate fue guiado por una persona experta en la moderación de grupos focales. La sistematización de los planteamientos se realizó a partir de transcripciones de las grabaciones en audio y con notas que aportaron fueron aportadas posteriormente. Para conocer los mayores detalles de los resultados específicos de los grupos focales ver Vargas y Román (2022).

¿Cómo se analizó? Se aplicó una metodología de escalas para dar un tratamiento común a los contenidos de los grupos focales, y además dibujar “meta-relatos”. Las escalas están concebidas como tablas de la verdad, según combinaciones de presencia o ausencia de atributos deseables que definen los niveles de la escala. Las escalas están construidas a partir de los polos: presencia completa de atributos deseables / ausencia completa de atributos. A partir de estas situaciones polares, se definen los escenarios intermedios.

Gráfico 7.1

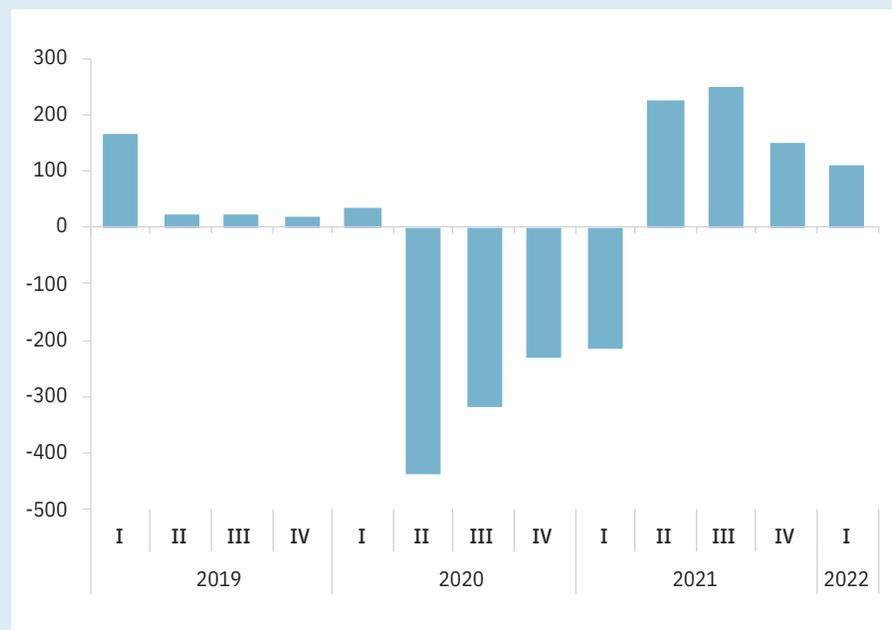
Tasa de crecimiento real del PIB
(porcentaje)



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

Gráfico 7.2

Variación neta interanual de empleo
(miles de personas)



Fuente: Meneses et al., 2022b con datos de la ECE del INEC.

para las personas que quedaron sin trabajo. La generación de nuevos puestos de empleo empezó a registrarse desde el segundo trimestre del año 2021 pero esta recuperación es todavía, en algunas ramas de actividad, insuficiente para retomar los niveles de empleo del año 2019, que ya estaban en niveles históricamente bajos (Meneses et al. 2022b).

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
**CRECIMIENTO ECONÓMICO
Y EMPLEO**

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

Falta de encadenamientos entre sectores económicos favorece poca generación de empleos

Una de las principales dificultades estructurales de la economía costarricense es la limitada capacidad de encadenar la producción entre diversos sectores, para así generar mayores y mejores oportunidades de empleo (PEN, 2015; Meneses y Anda, 2016; Meneses y Córdova, 2017). Por encadenamiento productivo se entiende como la capacidad de una actividad de arrastrar a otras, por medio de la utilización de insumos de dichas industrias, o de estimular a otros actores por su capacidad de ofrecer insumos (Schuschny, 2005). Este análisis clasifica los bienes y servicios según su capacidad de generar un efecto derrame sobre la economía. Desde esta perspectiva, pueden distinguirse cuatro grupos, siguiendo la metodología de CEPAL citada por Meneses y Córdova (2021): clave, estratégicos, impulsores e independientes (cuadro 7.1).

El 59% del PIB corresponde a sectores que tienen algún tipo de encadenamiento. De ese total, el 12% son clave, un 35% sirve como insumos para otros bienes finales (estratégicos) y el 13% restante demandan sobre todo insumos locales (impulsores). El restante 41% del PIB no

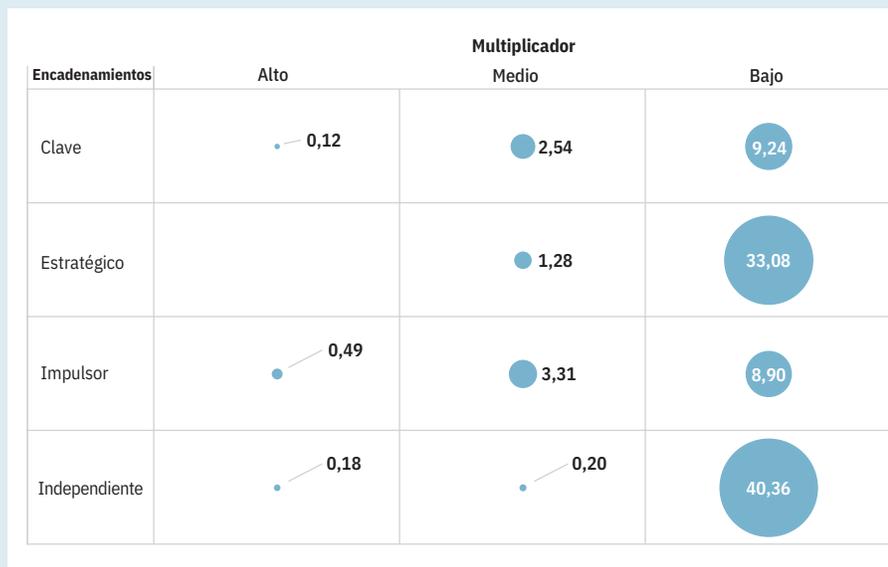
Cuadro 7.1

Clasificación de los sectores productivos, según nivel de encadenamiento

Sector	Descripción
Clave	Tiene capacidad de arrastre y de empuje en la actividad productiva, dado que demanda insumos intermedios de otros sectores y sirve como insumo intermedio para la elaboración de otros bienes finales.
Estratégico	Sirve de insumo intermedio para la producción de bienes finales, es decir, empuja la economía.
Impulsor	Demanda insumos intermedios de otras industrias para la elaboración de bienes finales, dado que tiene una fuerte capacidad de arrastre.
Independiente	Demanda y ofrece pocos insumos al resto de actividades.

Fuente: Meneses y Córdova, 2021.

Gráfico 7.3

Estructura productiva según perfil de encadenamiento^{a/} y capacidad de multiplicar el empleo (porcentaje del PIB)

a/ Para ver detalles de la clasificación de encadenamientos, véase cuadro 7.1.

Fuente: Jiménez Fontana, 2022, con datos de Meneses y Córdova, 2021 y la MIP 2017 del BCCR.

demanda insumos locales ni sirve como insumo de forma significativa para un nuevo bien final, por lo que se considera independiente en materia de encadenamiento (Meneses y Córdova 2021).

El *Informe Estado de la Nación* ha estudiado los efectos que tienen las actividades económicas sobre el empleo total (directo e indirecto), lo que técnicamen-

te se conoce como multiplicadores de empleo. De acuerdo a estos estudios, Costa Rica tiene una baja capacidad de crear mayores oportunidades laborales: un 94% de la producción se caracteriza por tener un multiplicador de empleo bajo y solo un 1% de nivel alto. Este hallazgo subraya la desconexión estructural entre crecimiento y empleo en

Costa Rica. Por ello, uno de los principales retos de la política pública en materia económica es conjuntar el dinamismo de la producción con la creación de nuevas oportunidades para la población.

La desconexión es aún más evidente cuando se cruza el análisis de encadenamiento con el de oportunidades laborales (PEN, 2016). El gráfico 7.3 muestra una matriz que permite identificar la producción según su nivel de encadenamiento y capacidad de generar empleo. La mayor parte de la economía está concentrada en actividades con poco efecto derrame en materia productiva y laboral (cuadrante inferior derecho), y aquellas que tienen algún impacto, en su mayoría, tienen un bajo impacto sobre el empleo. Estos resultados son de especial importancia, dado que las políticas que busquen fomentar los encadenamientos no necesariamente van a tener un impacto sobre el empleo.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
**ENCADENAMIENTOS
PRODUCTIVOS Y
MULTIPLICADORES DE EMPLEO**

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

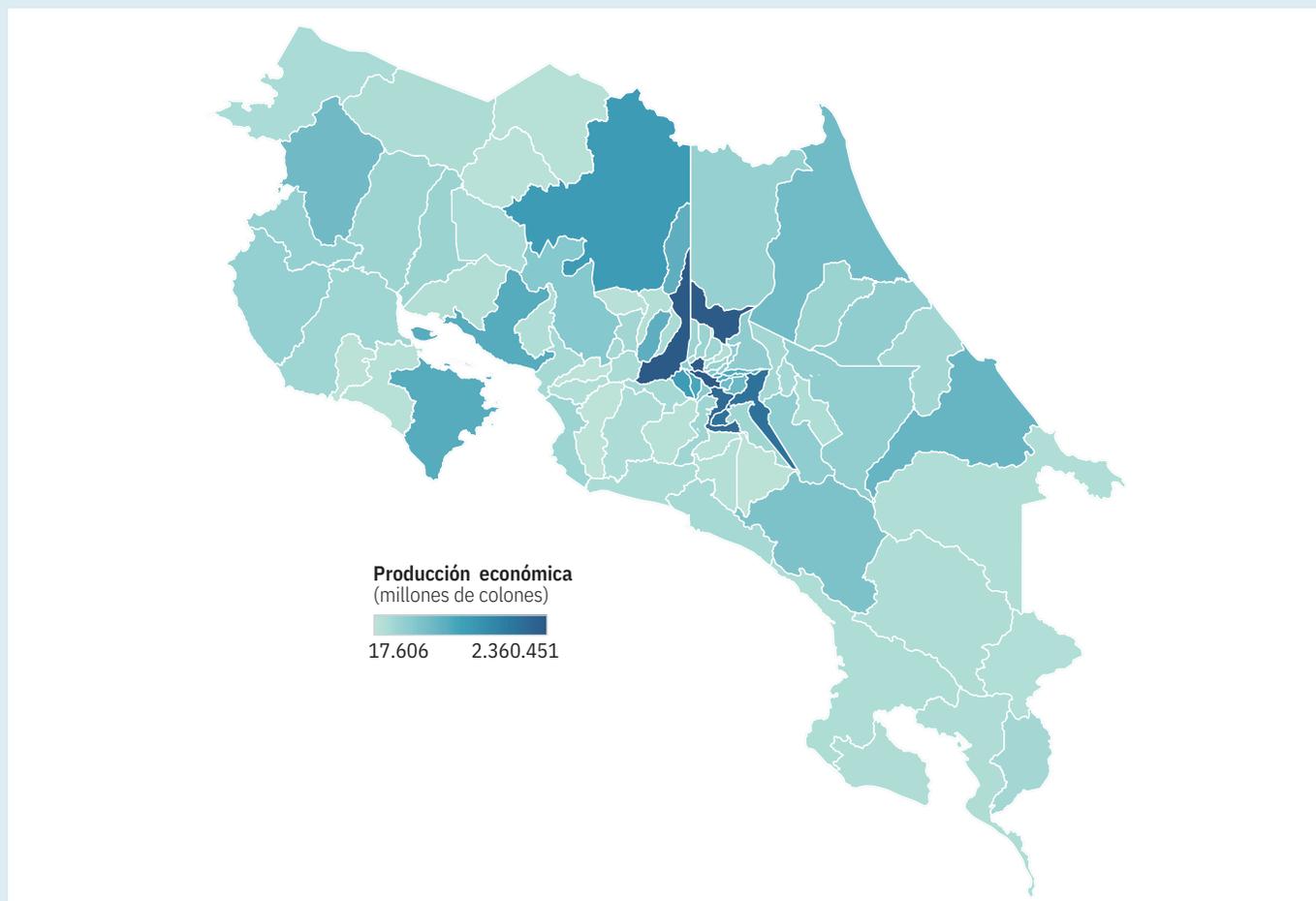
**Brechas en la estructura
productiva a nivel territorial
profundizan desconexión
entre crecimiento económico y
empleo**

La evidencia empírica muestra la desconexión estructural que existe en Costa Rica entre el dinamismo de la actividad productiva y la generación de empleo. Esta constatación es clave de considerar en el diseño e implementación de políticas públicas de desarrollo productivo: si estas no articulan el fomento económico con el empleo, por medio de intervenciones públicas explícitas, el país tendrá poca capacidad para traducir el crecimiento económico en prosperidad para la población. Sumado a lo anterior, las actividades no se distribuyen homogéneamente en el espacio, por lo que este tipo de políticas también deben considerar un enfoque territorial.

Mapa 7.1

Estructura productiva cantonal. 2017

(millones de colones)



a/ Debido a la presencia de valores extremos altos en la producción de los cantones de San José y Alajuela, para efectos de la visualización de los datos en este mapa se utiliza como valor máximo en la escala de colores el valor de la producción de Heredia, que corresponde al tercer valor más alto de producción a nivel nacional, superado únicamente por Alajuela y San José.

Fuente: Durán Monge, 2022, con datos de la MIP 2017 del BCCR y Durán Monge, et al., 2021a.

Las brechas de desarrollo económico entre el GAM y el resto del país son ampliamente conocidas; sin embargo, hasta hace poco tiempo la información sobre la producción a nivel territorial era escasa. Ello cambió considerablemente en los últimos años, lo que permitió que, en 2019, el *Informe Estado de la Nación* comenzara a realizar estudios para aproximar las brechas en la estructura productiva por regiones (Jiménez Fontana y Segura, 2020).

Recientemente, con la disponibilidad de la matriz insumo producto cantonal que publicó el BCCR en el 2020,

se puede conocer con mayor detalle la distribución territorial y sectorial del PIB. De acuerdo con Durán Monge et al. (2021a), la actividad productiva se concentra en el GAM; específicamente los cantones centrales de las provincias de San José, Heredia, Cartago y Alajuela concentran el 45% de la producción total (mapa 7.1). En el plano de la actividad económica más dinámica del país, estos municipios concentran el 70% de la fabricación de instrumentos médicos y dentales, hoy en día, además, el principal producto de exportación del país.

Otro elemento que evidencia la impor-

tancia de la visión territorial en el diseño de la política pública en desarrollo productivo son las marcadas diferencias en la estructura económica de muchos cantones fuera del GAM, respecto a los promedios nacionales. En estos territorios, las actividades más tradicionales como el agro y el turismo tienen un mayor peso. Por ejemplo, aunque el sector primario (agricultura, ganadería y pesca) es pequeño en términos promedio (6%), en trece cantones significa más de una cuarta parte de la producción total. En Matina, Nandayure, Los Chiles y Parrita, más del 40% del valor agregado se dedica al

agro. Situación similar se observa con el sector secundario, en términos promedio en el país significa 20% mientras que en catorce cantones significa más de un 30% de su producción total. El *Informe Estado de la Nación* ha planteado que dado que el promedio de la estructura productiva costarricense no es un reflejo de la composición del valor agregado en la mayoría de los cantones, las políticas públicas generales que no consideren las brechas territoriales, difícilmente tendrán un impacto en las zonas más rezagadas

Además de las importantes diferencias en la estructura productiva, las capacidades profesionales en ciencia y tecnología se concentran en el centro del territorio, especialmente en cantones con

mayor dinamismo (Durán Monge, et al., 2021b). Las zonas más desarticuladas y desconectadas de los territorios más dinámicos también tienen menor potencial en la calificación educativa de las personas en edad de trabajar. Es importante considerar que la mayoría de estas dificultades son estructurales y no fueron resueltas antes de la pandemia.

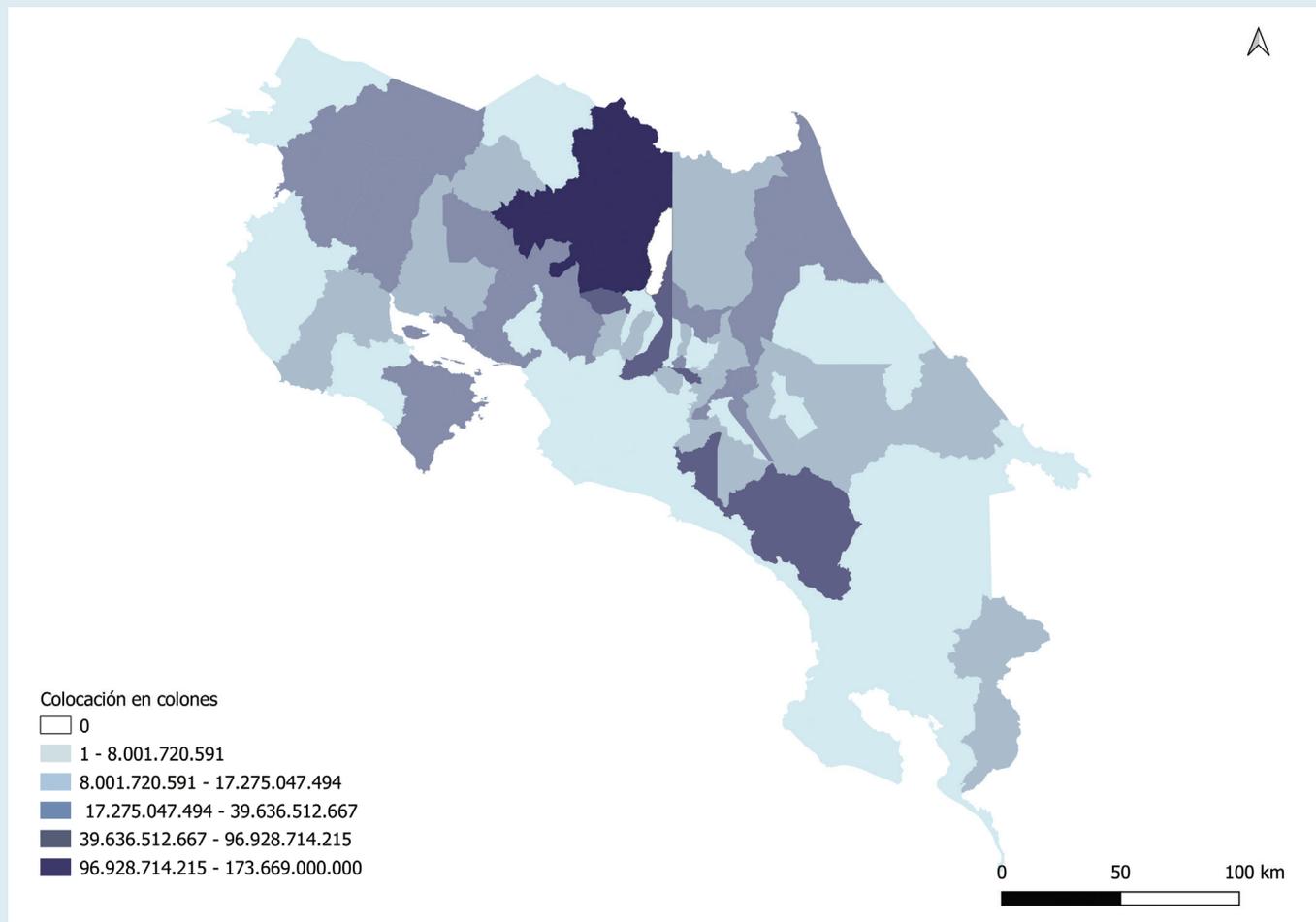
En este contexto, el financiamiento para el sector productivo es fundamental para el fomento de la inversión, especialmente en los territorios más rezagados con mayores limitaciones en materia de inclusión financiera y económica. La política pública más relevante con que cuenta el país, específicamente orientada por ese objetivo, es el Sistema de

Banca para el Desarrollo (SBD). El SBD fue creado en 2008 por la Asamblea Legislativa y su dirección está a cargo de un Consejo Rector, con el apoyo de una Secretaría Técnica. Comprende cuatro fondos² y, de acuerdo con su mandato, debe proveer crédito y otros servicios no financieros de apoyo empresarial (capacitación, mercadeo) a micro, pequeñas y medianas empresas, así como fomentar el emprendimiento y la innovación.

Entre el 2008 y 2022, el SBD había colocado aproximadamente 1.916.220 millones de colones en 574.019 créditos, de los cuales un 83% han sido a microempresas y un 80% en el sector agropecuario (mapa 7.2). A nivel territorial, los créditos del SBD se han concentrado en cinco

Mapa 7.2

Distribución cantonal de las colocaciones acumuladas del Sistema Banca para el Desarrollo. 2008-abril 2021



Fuente: González, 2022, con datos del SBD.

cantones, entre los que destacan San Carlos (13,8%), San José (7,7%), Tarrazú (4,8%), Alajuela (4,8%) y Pérez Zeledón (4,5%). De acuerdo con la Comisión Evaluadora del SBD, la mayor parte de fondos ya han sido colocados, por lo que el Sistema enfrenta un posible agotamiento de los recursos disponibles (SBD, 2022). Entre los principales retos que tiene el SBD como promotor del desarrollo productivo se encuentran: colocación de recursos en sectores más estratégicos en materia de encadenamientos, empleo, innovación y comercio internacional, mejorar la calidad del servicio al cliente y el acceso a los servicios, generar indicadores de impacto del financiamiento en los beneficiarios y búsqueda de recursos frescos.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
**ESTRUCTURAS PRODUCTIVAS
CANTONALES**

véase Durán Monge, et al., 2021,
en www.estadonacion.or.cr

**Complejidad del ecosistema
institucional que atiende el
desarrollo productivo dificulta
articulación de políticas públicas**

Los avances en materia de desarrollo productivo de un país obedecen, en parte, a las capacidades de su institucionalidad pública para resolver cuellos de botella e inducir el aprovechamiento de las nuevas oportunidades que los mercados nacionales e internacionales abren a los actores económicos. Por esta razón en 2022, el Informe realizó un estudio sobre esta institucionalidad en el caso costarricense para entender si la manera como está organizada ayuda o, por el contrario, crea dificultades para actuar concertadamente sobre la prioridad de resolver las brechas territoriales de desarrollo productivo y la desconexión estructural entre crecimiento económico y empleo (véase capítulo 3 *Oportunidades, Estabilidad y Solvencia Económicas* en este informe).

Después de las crisis de los años ochenta,

la estrategia de desarrollo productivo del país impulsó la apertura comercial y la atracción de inversión extranjera directa con el objetivo de acelerar el crecimiento de la economía. La reforma institucional más importante fue la creación y consolidación entidades de apoyo a esta apertura, sin reformar la institucionalidad pre-existente, excepto cuando fue indispensable (Jiménez Fontana, et al., 2022). Este es el caso de la reforma en materia de comercio exterior, mediante la cual se creó el conglomerado de Comex, Procomer y la alianza público-privada de Cinde. Las instituciones a cargo de promover las exportaciones y atraer inversión extranjera directa contaron con nuevas y crecientes fuentes de financiamiento, además de la posibilidad de operar con una tecnocracia altamente especializada. Por otra parte, buena parte de las entidades orientadas al mercado interno experimentaron un estancamiento o un retroceso en sus capacidades institucionales (PEN, 2014; Straface y Vargas Cullell, 2008).

De esta manera, Costa Rica diseñó para los sectores más dinámicos y vinculados al sector externo una institucionalidad moderna y con mayor efectividad en el ejercicio de la rectoría. En cambio, las actividades más tradicionales y aquellas dedicadas al mercado interno son atendidas por una institucionalidad dispersa y rezagada. Una importante excepción a este panorama fue la creación del SBD, comentada en el acápite previo.

La institucionalidad pública para el desarrollo productivo puede analizarse como un ecosistema por medio del análisis de redes, que permite ver las interacciones entre las entidades y la forma como, en su conjunto, configuran un sistema. En la figura 7.1 se visualiza en cada círculo una entidad agrupada según su naturaleza jurídica, la dirección de la flecha que los enlaza representa la relación de adscripción y el color significa el sector. El MEIC y el MAG destacan por la gran cantidad de órganos adscritos, de las cuales dependen 6 y 14, respectivamente. En el caso del MAG, estas son INTA, Sepsa, Senasa, el Proyecto de Desarrollo Agrícola Península de Nicoya y la Unidad Ejecutora de Programa

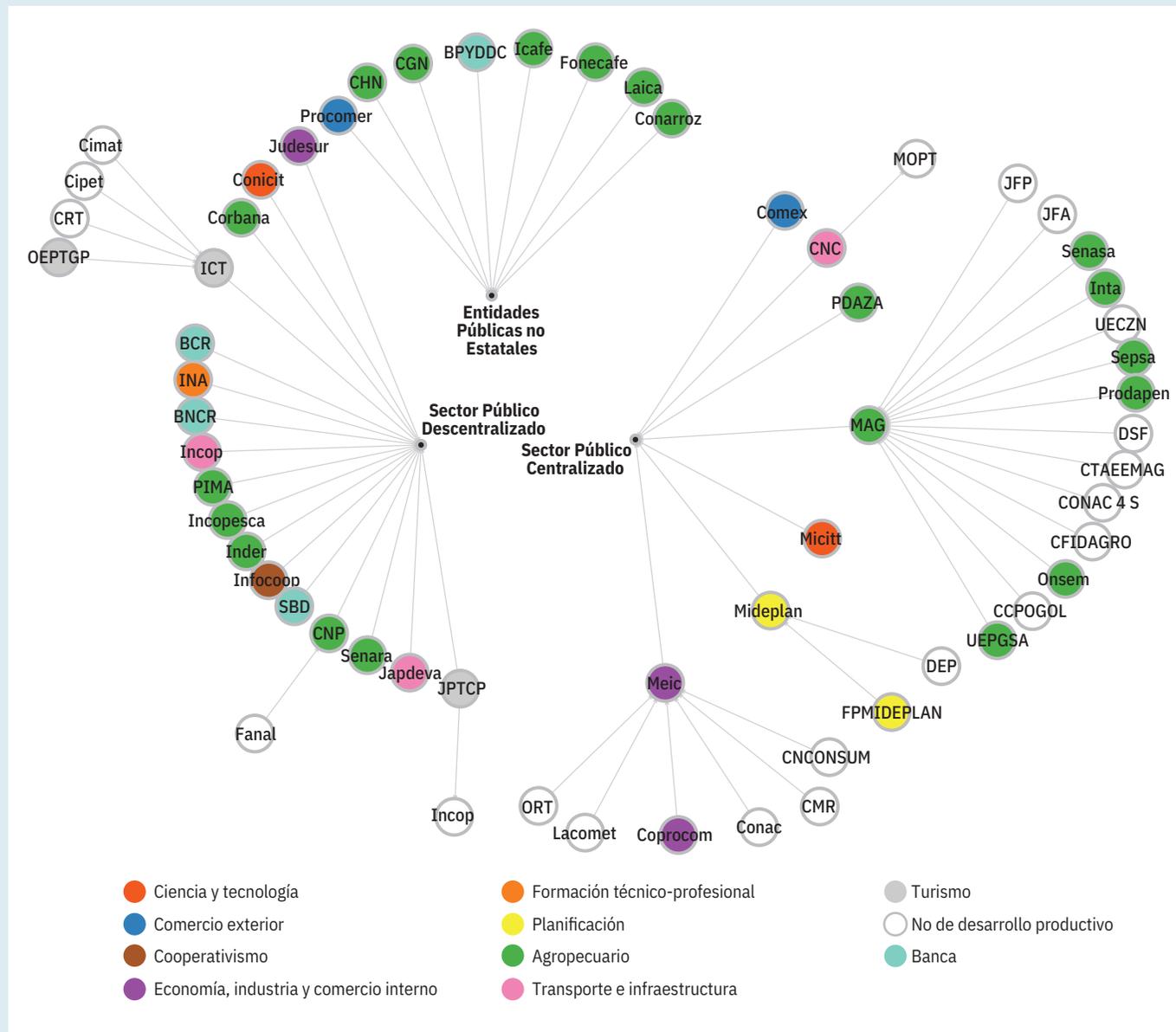
Ganadero de Salud Animal. El resto se dedican a otras funciones más administrativas, como la Oficina Nacional de Semillas y el Servicio Fitosanitario. Un caso particular es el Consejo Nacional de Clubes 4S, este es un órgano de desconcentración que se encarga del fomento y desarrollo de los programas de los Clubes 4-S (Salud, Saber, Sentimientos y Servicio) de Niños y Niñas, Juventud y Mujer Rural de Costa Rica, entidad que se encuentra adscrita al MAG desde el 2015.

Otras entidades que tienen 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). Por último, dos entidades son órganos adscritos de otras entidades que no son de desarrollo productivo: Comisión Nacional de Concesiones (CNC) que es un órgano adscrito al Mopt, y la Junta Promotora de Turismo de la Ciudad de Puntarenas (JPTCP) que es un órgano adscrito del Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico (INCOPE).

La principal conclusión de este análisis es que el ecosistema institucional que atiende el desarrollo productivo es complejo en materia de rectoría y autonomía, lo cual puede dificultar la gobernanza institucional y la efectividad de las políticas. Existen varias entidades con funciones de rectorías especializadas, con potestades que pueden generar duplicación de funciones o “áreas grises” en materia de competencias. Además, estos rectores especializados tienen organismos adscritos que poseen personería jurídica instrumental con su propia gobernanza, aunque dependan de una entidad “madre”. Finalmente, existe un amplio conjunto de instituciones que tienen estatutos de autonomía para su gobierno funcional y sus propias fuentes de ingreso y no dependen directamente del presupuesto nacional ni del Poder Ejecutivo.

Figura 7.1

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



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

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE ECOSISTEMA INSTITUCIONAL QUE ATIENDE EL DESARROLLO PRODUCTIVO

véase Jiménez Fontana et al., 2022 en www.estadonacion.or.cr

Voces de los actores: ideas para generar más y mejores oportunidades de empleo fuera de las Zonas Francas y el GAM

El diagnóstico de la sección anterior fue el insumo que fue puesto a disposición de las y los participantes de los grupos focales para sus deliberaciones sobre

posibles soluciones al problema de política pública que les fue planteado: ¿cómo generar más y mejores oportunidades de empleo fuera de las Zonas Francas y el GAM por medio de intervenciones públicas orientadas al desarrollo productivo en el mediano plazo, sin presionar las finanzas públicas y el patrimonio natural? Esta sección sistematiza los principales hallazgos de los dos grupos

focales realizados. En ésta se presentan las voces de los actores clave consultados como parte del ejercicio deliberativo. Por ello, sus sugerencias no representan la posición del PEN-CONARE sobre el tema.

En términos generales, entre las personas participantes existió acuerdo en que el problema planteado es de gran importancia para el país. Dedicaron una gran parte del espacio a discutir los principales elementos que deberían incluirse en la conceptualización de una eventual política pública que creara más empleos fuera de la GAM. Específicamente, analizaron opciones para resolver el problema propuesto. Una primera síntesis de las deliberaciones se presenta en la figura

7.2 En ella las ideas vertidas se dividen en tres grupos: aquellas ideas que deberían tomarse en consideración a la hora de diseñar una política (CON); las acciones que se deben evitar en la implementación (SIN), así como ideas sobre COMO deberían desarrollarse los esfuerzos.

En cuanto a los elementos que deberían formar parte del abordaje, las personas participantes enfatizaron:

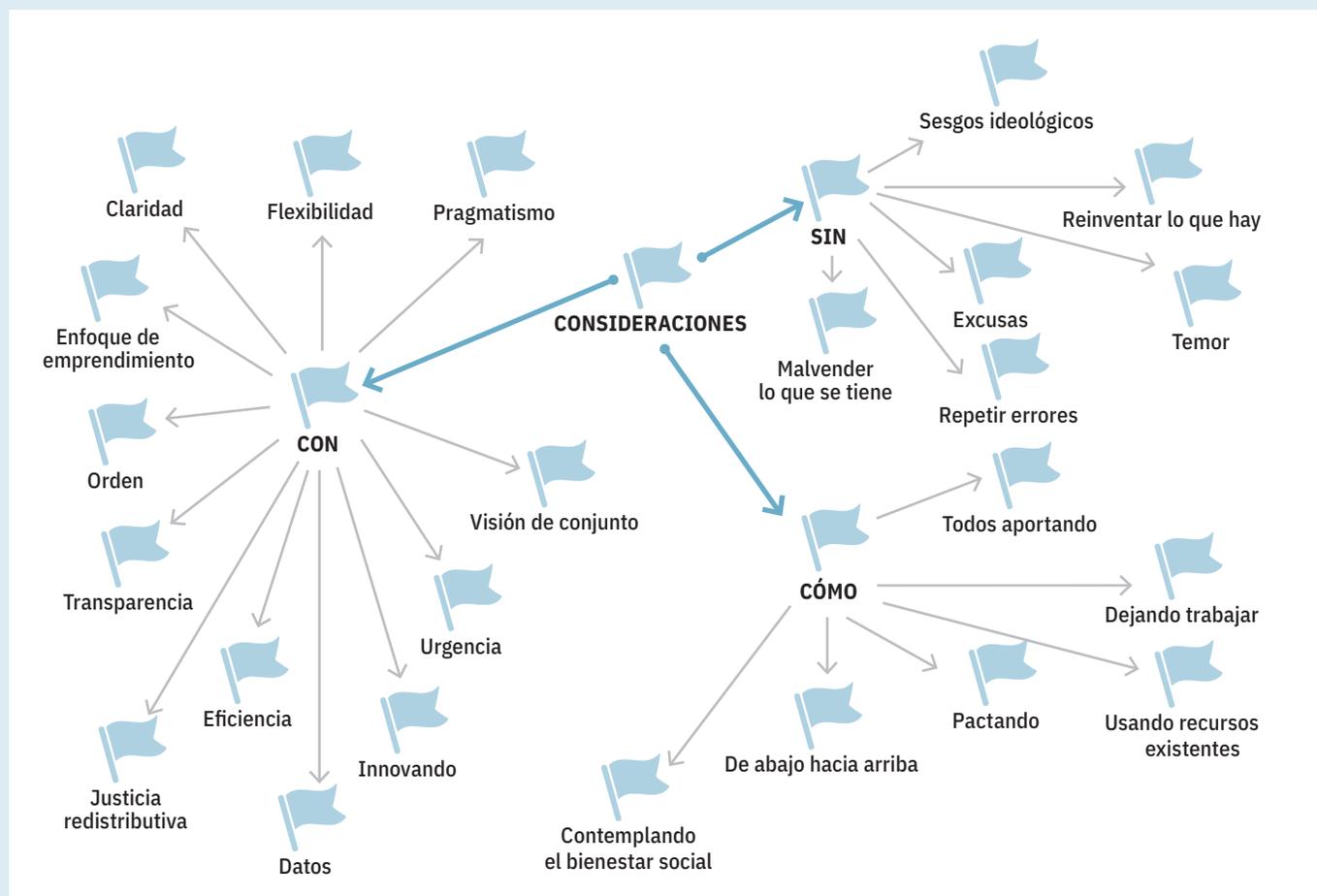
- La necesidad de establecer un orden determinado para hacer las cosas.
- La urgencia de tomar acciones dada la honda preocupación por un estallido social debido a la compleja situación económica actual.

- La importancia de la flexibilidad necesaria para adaptarse a las situaciones imperantes en las regiones.
- El pragmatismo, la claridad, la visión de conjunto y la apertura a la innovación
- La toma de decisiones con base en datos.

En las discusiones acerca del mejor abordaje del problema planteado hubo un llamado al aporte conjunto, diálogo y pactado. En ambas sesiones, entre quienes representaban al sector privado se enfatizó en eliminar obstáculos que impidan trabajar. Otro grupo -compuesto

Figura 7.2

Elementos clave en el abordaje del tema: ¿cómo generar más y mejores oportunidades de empleo fuera de las Zonas Francas y el GAM?



Fuente: Vargas y Román, 2022, a partir de los resultados de los grupos focales.

fundamentalmente por actores en regiones fuera del GAM- fue enfático en señalar que no solo debe pensarse en fortalecer la actividad económica para crear más empleo, sino también en fomentar el bienestar social en las regiones. En cuanto a los elementos que no deberían ser parte del abordaje (SIN), el primer grupo citó: sesgos ideológicos, excusas, los esfuerzos tendientes a “reinventar la rueda”, proceder con temor o reproducir los errores del pasado. Por su parte, el segundo grupo hizo hincapié en la adopción de medidas con transparencia, eficiencia y justicia redistributiva.

A partir de este marco general, los participantes de los grupos focales plantearon una variedad de propuestas, pero sin llegar a un acuerdo sobre el diseño de reformas a la organización institucional o sobre ciertas políticas públicas en particular. Esta falta de acuerdos evidencia un hallazgo fundamental: existe claridad de la importancia de generar más y mejores oportunidades de empleo fuera de la GAM y las zonas francas, pero los actores estratégicos no tienen claridad de cuáles son los mejores mecanismos para solventar esta necesidad. Pese a ello, hay temas en los que se observaron convergencias interesantes entre ambos grupos como, por ejemplo, la necesidad de trabajar la gobernanza, la articulación y coordinación interinstitucional, el desarrollo de la infraestructura y los servicios de apoyo y la capacitación y formación del talento humano.

El ejercicio deliberativo evidenció que la falta de maduración de una solución compartida a la problemática que enfrenta el país para generar mayores oportunidades fuera del GAM y de las zonas francas. Existe una amplia diversidad de propuestas en temas puntuales que se espera faciliten la generación de empleo de forma directa o indirecta. En los siguientes apartados se presentan las propuestas de las personas participantes en cinco dimensiones: el foco de una eventual reforma de la institucionalidad que atiende el desarrollo productivo; la configuración de la rectoría en este ámbito de la política pública; los parámetros de la gestión y el desempeño institucional y, finalmente, las fuentes para el financiamiento de una política estratégica de desarrollo productivo.

Cuadro 7.2

Escala para ubicar el resultado del ejercicio deliberativo en la dimensión del Foco de la reforma

Dimensión	Foco
Opción 1	No se trató
Opción 2	Sí hay enfoque y no se requieren ajustes
Opción 3	Sí hay enfoque, requiere ajustes y hay acuerdos
Opción 4	Sí hay enfoque, requiere ajustes, pero no hay acuerdo de cuáles
Opción 5	No hay enfoque, se requiere definir, pero no hay acuerdo de cuál debería ser
Opción 6	No hay enfoque y sí hay acuerdo de la definición
Opción 7	No hay y no se requiere

Foco de la reforma

El concepto de foco de una reforma de la institucionalidad que atiende el desarrollo productivo responde la siguiente pregunta: ¿qué debe cubrir una reforma y qué no? Refiere al lente que debe tener la política pública en ese campo, su objeto y principios generales: ¿cuál es el alcance general de una reforma: acotada o de amplio espectro? ¿Qué cambios legales se necesitan? ¿Cuáles deben ser los asuntos fundamentales que deben ser atendidos?

En términos generales, las personas participantes consideraron que no existe una receta ni una respuesta única al problema planteado; en otras palabras, la respuesta puede requerir diversas reformas en distintas dimensiones. Del ejercicio deliberativo se extrae que no hubo un acuerdo sobre el foco de la reforma, aunque se tiene claro que este se debe definir (cuadro 7.2).

Las propuestas sobre el foco de la(s) reforma(s) se pueden agrupar en cuatro tipos: perspectiva territorial; perspectiva sectorial; estabilidad de las políticas e incentivos para la competitividad. Respecto a la primera, se argumentó que la planificación regional y políticas públicas para el desarrollo de las regiones fuera de la GAM debe considerar que éstas no son homogéneas y que, además, difieren considerablemente del centro del país y entre sí, en materia de dotación de capital humano, estructura demográfica, recursos naturales, parque empresarial y necesidades empresariales.

“

Promover el empleo en las regiones, no tiene que ver con una medida específica de empleo, sino con una transformación de la política pública”

“

La toma de decisiones es jerárquica y está centralizada en San José”

En el grupo focal con actores fuera del GAM, se señaló que la definición de reformas no puede estar centralizada en San José, pues se termina con políticas ‘vallecentralistas’. Al respecto, se mencionó que ya existe un avance sobre el tipo de actividades con potencial en distintas regiones en el trabajo de base de la Estrategia Económica Territorial de Mideplan (EET).

Hubo una discusión acerca de la perspectiva sectorial que deberían tener las políticas públicas. En este tema se observaron dos visiones diferentes. La primera se inclinó por darle alta prioridad a los sectores tradicionales: la agricultura, el turismo y la manufactura liviana (en su mayoría mencionada por representantes del sector privado). La segunda visión se enfocó en el tema de la agregación de valor sobre las actividades existentes y la creación de nuevas economías vinculadas al Plan Nacional de Descarbonización 2020-2050. Del ejercicio deliberativo se extrae que no existe claridad sobre las actividades clave que se deben dinamizar en las regiones fuera de la GAM, aunque varios participantes mencionaron la importancia de fomentar aquellas que generen encadenamientos y empleo. Otra dificultad que ha tenido el país para definir el foco de la reforma necesaria es que en muchas ocasiones estas apuestas productivas son políticas del gobierno de turno y no políticas de Estado, lo cual limita la estabilidad de los cambios que se pretenden implementar.

Finalmente, los participantes mencionaron la importancia de realizar mejoras en la competitividad de Costa Rica, lo cual permitiría generar más empleo. Específicamente, en los grupos focales se sugirió la implementación de subsidios, exoneraciones y otro tipo de incentivos fiscales. Se advirtió la importancia de evitar que con la nueva Ley de zonas francas en territorios fuera del GAM se genere la misma dualidad estructural que existe en el centro mismo del país, pero ahora en las otras regiones. Otra tema relacionado con la competitividad fue la necesidad de mejorar la eficiencia de las entidades públicas, lo cual también podría ayudar a disminuir los costos de la producción.

Rectoría de la política pública

La segunda dimensión de las deliberaciones sobre la política pública de desarrollo productivo capaz de generar más y mejores oportunidades de empleo fuera de la GAM es la rectoría a cargo de este ámbito. Por rectoría se entiende el órgano o entidad con potestad de conducir las políticas en el ámbito de interés, su capacidad de mando de conformidad con

las competencias definidas en un mandato legal. Responde, pues, a la siguiente pregunta: ¿quién debe dirigir la institucionalidad a cargo del diseño y ejecución de las políticas? ¿Qué cambios legales o procedimentales se necesitan?

En los grupos focales las personas participantes no abordaron de manera explícita el tema de la rectoría. Sin embargo, subrayaron la falta de articulación interinstitucional y las limitaciones de las agencias regionales, temas resaltados en ambos grupos de forma espontánea. Consideraron que la falta de coordinación entre las distintas entidades y grupos que operan en las regiones afecta su funcionamiento, atomiza los esfuerzos y minimiza su impacto. Aunque el tema es señalado como grave por la gran mayoría de los participantes, no hubo claridad sobre cómo resolverlo. Es por esto por lo

“

No hay una estructura sólida, pero sobran instancias y los funcionarios públicos se la pasan de una a otra sin tiempo para hacer nada más”.

que, a partir de la discusión de las personas participantes se consideró que no existe un acuerdo sobre la configuración específica de la rectoría en materia de las políticas de desarrollo productivo y de empleo ni sobre las funciones específicas que debería tener esta rectoría (cuadro 7.3).

Hubo acuerdo en valorar que la actual arquitectura del ecosistema institucional es compleja y que la coordinación que existe actualmente es insuficiente, por lo que es necesario simplificarla para mejorar la ejecución de los proyectos específicos; sin embargo, no se observó acuerdo sobre propuestas específicas. En la primera sesión grupal se planteó que el modelo de gobernanza que orienta al Programa Nacional de Clústeres, conocido como gobernanza experimentalista, considera la inclusión de representantes de las tres “hélices” del modelo (sector público, sector privado y academia). A partir esta triple hélice se diseña un plan estratégico de trabajo en muy corto tiempo que se puede ir revisando y ajustando periódicamente. Con este tipo de gobernanza es fundamental la flexibilidad institucional.

Un tema discutido por varios representantes es la experiencia con los Coredes (Consejos Regionales de Desarrollo). Se señaló que estos órganos reúnen a una gran cantidad de actores, pero no logran concretar acciones específicas. Con la nueva Ley de Desarrollo regional, estas organizaciones se transformaron

Cuadro 7.3

Escala para ubicar el resultado del ejercicio deliberativo en la dimensión de Rectoría

Dimensión	Rectoría
Opción 1	No se trató
Opción 2	Sí hay rectoría y no se requieren cambios
Opción 3	Sí hay rectoría, pero se requieren cambios y sí hay acuerdo sobre ubicación o funciones
Opción 4	Sí hay rectoría, pero se requieren cambios y no hay acuerdo sobre ubicación o funciones
Opción 5	No hay, se requiere crearla y no hay acuerdo sobre ubicación y funciones
Opción 6	No hay, se requiere crearla y hay acuerdo sobre ubicación o funciones
Opción 7	No hay y no se requiere

en las Agencias de Desarrollo Regional (Aredes) y tienen aún mayor poder de decisión sobre recursos económicos. Varios participantes hicieron un llamado para que la articulación sea con base en las competencias institucionales y no por representación sectorial, puesto que esto hace engorroso cualquier proceso de decisión.

“

Mideplan debería ser el llamado coordinar todo esto, pero va a defender a sus Aredes, que son parte del problema”

“

Las Coredes son un "quéjese aquí", no definen nada porque sientan a setenta actores de las comunidades y así no se puede llegar a nada”

Gestión institucional

La tercera dimensión abordada por las deliberaciones sobre la política de desarrollo productivo y empleo fuera de la GAM fue la gestión institucional. En este plano, interesaba que las personas participantes respondieran las siguientes preguntas: ¿quiénes deben ejecutar las políticas y qué roles o funciones deben tener? ¿Qué cambios legales o procedimentales se necesitan?

La principal conclusión de las discusiones fue que, aunque en la actualidad existen distintos mecanismos de gestión ins-

Cuadro 7.4

Escala para ubicar el resultado del ejercicio deliberativo en la dimensión de Gestión institucional

Dimensión	Gestión institucional
Opción 1	No se trató
Opción 2	Sí hay un esquema y no se requieren cambios
Opción 3	Sí hay un esquema, requiere cambios y hay acuerdo sobre cuáles
Opción 4	Sí hay un esquema, se requieren cambios y no hay acuerdo sobre cuáles o en qué sentido
Opción 5	No hay un esquema, se requiere definirlo, pero no hay acuerdo sobre cuál o cómo
Opción 6	No hay un esquema, se requiere definirlo y sí hay acuerdo sobre cuál o cómo
Opción 7	No hay y no se requiere

titucional, la mayoría de ellos requieren ser reformados. Sin embargo, tampoco en este tema se llegó a un acuerdo sobre los cambios específicos que debieran ser impulsados (cuadro 7.4). En el debate sobre cuál debiera ser el órgano más propicio para la articulación y coordinación regional, se formaron tres bandos: un grupo se enfocó en órganos que ya existen; por ejemplo, algunos participantes elogiaron los Consejos Territoriales de Desarrollo Rural del Inder por ser una iniciativa “de abajo hacia arriba” e involucrar a las personas que finalmente son las que llevarán a cabo los acuerdos. Sin embargo, la crítica que se le hace a estos consejos es la falta de recursos propios para operar. Otras personas argumentaron que las Agencias de Desarrollo Económico Local (ADEL) han creado vínculos con actores relevantes dentro de los territorios, aunque su margen de acción es sobre zonas pequeñas en proyectos puntuales. También se mencionaron los Consejos Regionales Agropecuarios como una alternativa, pero varios panelistas argumentaron que se limitan a un reducido número de actividades. Finalmente, otros participantes plantearon el Programa Nacional de Clústeres como un ejemplo de gobernanza; sin embargo, en la actualidad cuentan con poco recurso humano y acotados a pequeños territorios.

Durante la discusión, varios participantes plantearon la necesidad de crear nuevas entidades. Una sugerencia fue replicar el funcionamiento de la tríada Comex-Procomer-Cinde dentro de los territorios y crear Consejos de competitividad a nivel cantonal. En términos generales, aunque se propusieron algunos mecanismos de gestión institucional, no existe claridad ni consenso sobre la ruta de ejecución en esta materia.

“

El problema es que aquí todos jalamos la manguera para un lado diferente. No hay una arquitectura institucional que coordine y dirija los esfuerzos hacia las regiones”

Desempeño institucional

La cuarta dimensión trabajada en las sesiones deliberativas fue el desempeño institucional. Este refiere a las capacidades que las entidades deben tener para ejecutar sus funciones: ¿deben mejorar su ejecución presupuestaria? ¿fortalecer sus capacidades técnicas y humanas? ¿Introducir sistemas de monitoreo y evaluación? ¿Qué cambios legales o procedimentales se necesitan?

El tema del desempeño institucional fue ampliamente discutido por los participantes. A partir del ejercicio deliberativo se extrae que hubo acuerdo general en que se requieren cambios significativos en el desempeño institucional, pero las personas tampoco lograron llegar a coincidencias sobre los cambios fundamentales que debieran ejecutarse (cuadro 7.5).

Esta dimensión fue de las que más concentró la discusión de los actores. Aunque no hubo un acuerdo general sobre los cambios requeridos, se plantearon propuestas que, en términos generales, se pueden agrupar en cuatro ejes temáticos (figura 7.3). El primer eje corresponde a la capacidad de gestión. En esta materia se insistió en la importancia que las y los funcionarios a cargo de las políticas tengan herramientas y habilidades para gestionar inversiones y recursos, así como manejar los recursos disponibles de la mejor manera e indicadores de desempeño. A partir de lo anterior se reiteró la importancia de capacitar a los funcionarios con el fin que puedan tener una mejor comprensión y manejo del desarrollo regional.

El segundo eje refirió a la importancia de contar con servicios públicos eficientes y de calidad una condición indispensable para la producción y la productividad. Este tema fue uno de los más discutidos en los grupos focales, especialmente la relación entre el costo y la calidad en los servicios de agua, electricidad y conectividad a internet. En el caso del primero, se argumentó que no necesariamente existe un problema de escasez, sino en la continuidad del servicio. Los cortes del suministro limitan la operación de empresas, especialmente en zonas costeras. En esta materia se propuso la instalación de plantas desalinizadoras,

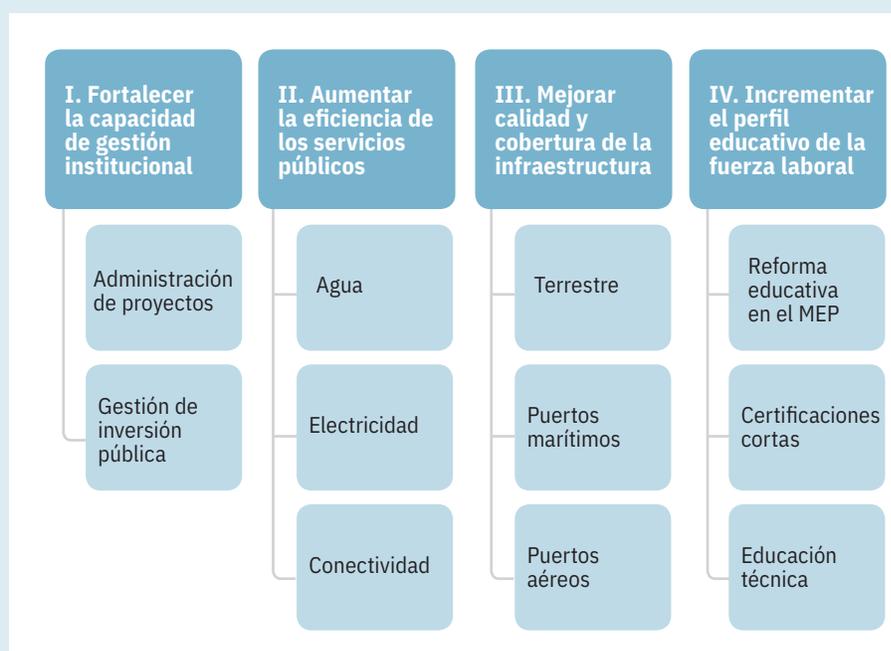
Cuadro 7.5

Escala para ubicar el resultado del ejercicio deliberativo en la dimensión de Desempeño

Dimensión	Desempeño
Opción 1	No se trató
Opción 2	No se requieren cambios
Opción 3	Se requieren cambios y hay acuerdo general sobre estos
Opción 4	Se requieren cambios y hay acuerdo parcial
Opción 5	Se requieren cambios pero no hay acuerdo

Figura 7.3

Principales temas de discusión en la dimensión de desempeño



Fuente: Vargas y Román, 2022, a partir de los resultados de los grupos focales.

sin profundizar en la reforma que esto implicaría.

En el caso de la energía eléctrica se observa una situación similar a la del agua, por las desconexiones frecuentes y las deficiencias en la atención de los proveedores. A todo esto, se le sumó la discusión no solo de los costos que significa la intermitencia en los servicios, sino también las tarifas que mantienen las entidades públicas. Entre las propuestas que se mencionaron se encuentra la

implementación de tarifas diferenciadas según la época del año, generación de empleo y aporte al desarrollo. También se sugirió como alternativa la autogeneración de energía solar o de otras fuentes renovables.

Varios participantes mencionaron que para propiciar mayores avances en materia de crecimiento y empleo es necesario mejorar la conectividad a internet digital. En esta materia se argumentó las dificultades de financiar mayores

inversiones con los fondos de Fonatel, por lo que surgió la alternativa de implementar alianzas público-privadas. Un elemento que se mencionó es que las municipalidades identifiquen los sitios dentro de sus cantones que requieren banda ancha, dado que actualmente no existe claridad de estas necesidades.

La gobernanza se trató puntualmente. Se indicó que dentro del proceso de alineamiento de la acción institucional hacia las regiones deben generarse indicadores de desempeño que permitan medir el progreso o retroceso que se deriven de las acciones coordinadas, con el objetivo de incrementar la eficiencia, identificar dónde se requieren más recursos, incluidos los de capacitación del propio personal de las instituciones.

El tercer eje temático de las deliberaciones sobre el desempeño institucional correspondió a la infraestructura física en las regiones. Se mencionó que esta es determinante para trasladar los productos de zonas alejadas a los puertos o puntos de comercio. Una persona participante del grupo focal fue enfática sobre la necesidad de desvincular los proyectos de este tipo del Consejo Nacional de Concesiones y buscar otros mecanismos que permitan concretar los proyectos de construcción.

Finalmente, en los grupos focales se insistió en la importancia de fortalecer las capacidades educativas de las personas que se incorporan a la fuerza laboral, el cuarto eje temático de la discusión sobre desempeño institucional. En esta materia se plantaron distintas reformas necesarias sin concretar cambios específicos.

Entre otras, se mencionó la importancia de desarrollar programas para solventar las brechas por el “apagón educativo”³, aumentar la oferta de certificaciones cortas (cuatro a seis meses), fortalecer la educación dual y establecer al bilingüismo como una meta en las zonas turísticas y que reciben IED. Sumada a estas propuestas puntuales, también se mencionó la necesidad de implementar una reforma del Ministerio de Educación Pública, aunque no se establecieron criterios específicos.

Financiamiento de la política pública

La quinta dimensión abordada en las deliberaciones de los grupos focales fue el financiamiento de una política pública para la generación de empleos fuera de la GAM y las zonas francas. En este tema se buscaba responder a las siguientes preguntas: ¿qué recursos se requieren para llevar a cabo los objetivos? ¿de cuáles fuentes? ¿cómo se podrían obtener? ¿Qué cambios legales o procedimentales se necesitan?

De acuerdo con el ejercicio deliberativo se identifica que existen claras fuentes de financiamiento, pero es necesario realizar reformas, aunque no existe un acuerdo de cuáles son las que se requieren (cuadro 7.6). Es importante mencionar que, aunque este tema no salió espontáneamente al inicio de las sesiones,

“

Es necesario superar la etapa de la queja (habitual en los distintos consejos) y las reuniones sin metas de las mesas de trabajo, para avanzar hacia una mayor eficiencia en la planificación del desarrollo regional.”

“

En Limón el INA sigue ofreciendo capacitaciones en gestión de talleres textiles, cuando es algo que no se necesita”

“

Hay serias limitaciones a la capacidad de gestión en las regiones y en parte eso es porque no entienden lo que es hacer empresa en las condiciones locales”

“

La agenda académica de las universidades en las regiones, así como la de investigación y extensión, no se sabe a qué responde.”

“

Pese que se ha hablado desde hace tiempo de la producción de energías limpias en Guanacaste, la oferta de carreras de apoyo es muy reducida.”

apareció conforme se iban analizando oportunidades y obstáculos al desarrollo económico y del empleo en las regiones. A la postre, terminó siendo uno de los puntos más relevantes en ambos grupos.

Las principales propuestas de reforma en materia de financiamiento se enfocaron en mejorar la gestión de los recursos existentes y obtener recursos con nuevas fuentes (figura 7.4). Respecto al primero, hubo un consenso entre varios participantes de que en Costa Rica no existe un problema de escasez de recurso en el sistema bancario, sino de deficiencias que evitan que estos se canalicen de la mejor manera. Las propuestas abarcan desde reducción de costos en los trámites para la solicitud de créditos hasta modificaciones en las entidades encargadas. Respecto a las nuevas fuentes, varias propuestas se enfocaron en el aprovechamiento de fondos diversos para la conservación ambiental, tales como el pago de servicios ecosistémicos marinos y el financiamiento verde.

“
No es que falte plata, aunque podrían explorarse otras fuentes. ¡Plata hay!, pero está parqueada por todos lados”

Cuadro 7.6

Escala para ubicar el resultado del ejercicio deliberativo en la dimensión de financiamiento

Dimensión	Financiamiento
Opción 1	No se trató
Opción 2	Sí hay financiamiento y no requiere cambios
Opción 3	Sí hay financiamiento, se requieren ajustes y sí hay acuerdos sobre cuáles
Opción 4	Sí hay financiamiento, se requieren ajustes, pero no hay acuerdo sobre cuáles
Opción 5	No hay financiamiento, se requiere crear, pero no hay acuerdos
Opción 6	No hay financiamiento, pero sí existen acuerdos de cuáles crear

Figura 7.4

Principales temas de discusión en la dimensión de financiamiento



Fuente: Vargas y Román, 2022, a partir de los resultados de los grupos focales.

“
Toda negociación es tortuosa y tardada y hace que algunos inversores interesados en proyectos en las regiones desistan de apoyarlos.”

Síntesis: mirada general sobre los resultados de la deliberación

Una mirada de conjunto de las discusiones en cada una de las dimensiones permite valorar la medida en que las personas participantes en los grupos focales fueron capaces de acordar rutas de ejecución para el diseño e implementación

de políticas públicas capaces de generar más y mejores oportunidades de empleo fuera del GAM y de las zonas francas. En este sentido, la principal constatación es que, pese al consenso acerca de resolver el problema que se les planteó y la importancia de actuar en cada una de las cinco dimensiones, no lograron definir una ruta clara de reformas específicas para la reorganización de la institucionalidad y el rediseño de políticas públicas (cuadro 7.7).

Las personas participantes fueron enfáticas en detallar sus consideraciones sobre la manera general en que debe abordarse el problema propuesto, los elementos que deben tenerse en cuenta a la hora de diseñar soluciones y los factores que no deberían pesar en este ejercicio. Sin embargo, aunque algunas formularon propuestas específicas de reforma, ninguna logró acuerdo unánime y ni siquiera mayoritario dentro de alguno de los grupos focales. La principal conclusión es que falta bastante camino por recorrer,

nuevos ejercicios de deliberación política, antes de que se pueda definir una hoja de ruta para resolver el problema de la generación de empleo fuera del GAM y las zonas francas. Si los grupos focales son indicativos, pareciera que el país aún no tiene madura una respuesta que posea amplio acuerdo entre distintos sectores para atacar este problema.

En parte, la dificultad para definir una reforma en el ámbito de interés se podría explicar por la falta de un acuerdo sobre el enfoque sobre lo que se espera debe o no cubrir la política pública en ese campo. Las personas reconocieron que existe una gran cantidad de propuestas de acciones puntuales en temas específicos, pero sin un abordaje integral sobre el foco de la política que oriente las estrategias. Aunque ningún participante mencionó la importancia de crear o definir un ente rector, hubo una amplia discusión sobre los problemas de la coordinación interinstitucional y de la falta de un trabajo armonizado

Cuadro 7.7

Ejemplo para la construcción de un meta-relato de una ruta de ejecución

Dimensiones	Opciones						
	1	2	3	4	5	6	7
	No se trató	Sí hay, no requiere ajustes	Sí hay, requiere ajustes, hay acuerdo	Sí hay, requiere ajustes, no hay acuerdo	No hay, requiere ajustes, no hay acuerdo	No hay, requiere ajustes, hay acuerdo	No hay y no se requiere
Foco					No hay enfoque, se requiere definir, pero no hay acuerdo		
Rectoría					No hay rectoría, se requiere, no hay acuerdo		
Gestión institucional				Sí hay un esquema, se requieren cambios y no hay acuerdo			
Desempeño					Se requieren cambios pero no hay acuerdo		
Financiamiento				Sí hay financiamiento, requiere ajustes, no hay acuerdo			

entre entidades. Existen esfuerzos diversos desde distintas entidades públicas de coordinación regional, pero no hay un ente rector que conduzca y operativice una política de empleo en los territorios fuera del GAM con resultados tangibles. Además, las personas participantes de los grupos focales manifestaron la inestabilidad de algunos esfuerzos con los cambios de gobierno, dado que la mayoría de las políticas son de Gobierno no de Estado.

Un punto de acuerdo fue que la actual organización institucional, con múltiples órganos que coordinan a nivel regional, no ha obtenido los resultados esperados en materia de empleo fuera del Valle Central y las zonas francas. Durante las sesiones se discutió de forma amplia sobre la falta de capacidad de gestión en la administración de proyectos y de la obra pública, pues la generación de oportunidades laborales en los territorios depende de la infraestructura pública que permita trasladar los productos. Además, en estos cantones existen problemas en la prestación de agua, electricidad y conectividad.

Las brechas educativas en la población también limitan la posibilidad de generar empleo fuera del GAM. En esta materia se propusieron algunas alternativas, sin especificar, tales como una reforma general al MEP, mayores programas de certificaciones cortas y fortalecimiento de la educación técnica.

Finalmente, hubo acuerdo entre los actores que la generación de oportunidades fuera del GAM y las zonas francas requiere inversión privada en estos territorios. Al respecto se indicó que, aunque existe una suficiente cantidad de recursos en las entidades bancarias, estos no se canalizan de la mejor forma. Sumado a lo anterior, las dificultades en materia de tiempo y costo para acceder a los recursos bancarios es una importante limitación para la inversión privada.

Experiencias internacionales en la implementación de políticas para fomentar el empleo en regiones rezagadas

La presente sección identifica, con una perspectiva comparativa, experiencias internacionales relevantes en la implementación de políticas públicas, con enfoque territorial, orientadas a generar mayores oportunidades laborales. Esta sección se efectuó a partir de una revisión de la literatura especializada en este ámbito. La perspectiva comparativa se aplicó a las cinco dimensiones abordadas en los grupos focales: foco de una reforma, rectoría, gestión institucional, desempeño y financiamiento. Un punto de interés era identificar otros temas e ideas relevantes ejecutadas que no fueron consideradas durante los grupos focales. Esta sección se enfoca en los casos de Turquía, Polonia, Francia, Italia, España y Colombia. No son los únicos países que han desarrollado políticas de empleo para zonas de menor desarrollo económico, pero todos comparten una amplia trayectoria en esta materia.

La mirada internacional complementa los hallazgos del ejercicio deliberativo realizado por este Informe. Las experiencias en otros países que han logrado adelantos en problemas similares pueden dar valiosas pistas para avanzar en una reforma de la institucionalidad y políticas públicas.

Políticas con objetivos, enfoque e instrumentos definidos

Este apartado analiza con detalle las experiencias internacionales en la definición del “foco” de las políticas que buscan incentivar el empleo y la transformación productiva en regiones de menor desarrollo relativo. En términos generales, los casos analizados comparten el objetivo de aumentar el empleo en territorios rezagados económicamente, o apoyar la inserción de grupos demográficos específicos al mercado laboral. En estos países, algunas zonas estaban pasando por un proceso de transformación productiva o fueron fuertemente golpeados por crisis económicas en años anteriores y fue posible identificar políticas enfocadas en generar mayores oportunidades de empleo (cuadro 7.8).

En Turquía se implementó un programa de subsidios al empleo como una medida anticíclica frente a la crisis financiera internacional del 2008. El objetivo del programa fue incentivar la contratación de trabajadores de grupos desaventajados en el mercado laboral, específicamente los hombres de 18 a 29 años y las mujeres mayores de 18 años. Además, se aplicaron subsidios específicos para regiones, de manera que, las empresas se beneficiaron de distintas exoneraciones en los pagos de las contribuciones sociales dependiendo de la región donde se localizaron (Balkan et al., 2016).

Colombia también aplicó una estrategia similar para fortalecer el empleo juvenil entre los 16 y 35 años de edad. Otros programas implementados fueron el de Trabajemos Unidos, cuyo objetivo era reducir la pobreza mediante el incremento en la empleabilidad con énfasis en empleos formales, y el de Jóvenes Rurales Emprendedores, que promovía la empleabilidad de jóvenes mediante la generación de nuevos negocios en los sectores agroindustrial, comercio y servicios rurales. Por último, la Estrategia Nacional para el Fomento de la Formación Dual tenía como principal objetivo fomentar la integración de las empresas en programas de formación para combatir el desempleo juvenil (García, 2022).

En Polonia, Francia e Italia se definieron zonas o regiones específicas para la promoción de inversión y empleo. Por ejemplo, las Zonas Francas Urbanas (ZFU), fueron creadas en 1996 con el fin de impulsar la creación de nuevas empresas, facilitar la relocalización y evitar la salida de empresas existentes de las zonas más vulnerables (Légifrance, 2022; Givord et al., 2013). Otro ejemplo son los Pactos Territoriales (PT) de Italia, los cuales se concibieron con el objetivo de fomentar el crecimiento económico y el empleo en las regiones rezagadas. A este programa se le suman los Pactos Territoriales de Empleo (PTE), los cuales corresponden a diez pactos del sur de Italia, seleccionados para recibir asistencia técnica y financiamiento directo de la Comisión Europea, con el fin de promover objetivos de desarrollo y empleo compartidos, en lugar de medidas específicas (Gambaro et al., 2004).

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE
VOCES DE LOS ACTORES
 véase Vargas y Román, 2022
 en www.estadonacion.or.cr

Cuadro 7.8

Experiencias internacionales en la definición del “foco” de políticas para generar mayores oportunidades laborales

País	Programa	Objetivo	Focalización
Colombia	Red de Prestadores de Servicios Públicos de Empleo, Familias en acción, Empleo en acción y Jóvenes en acción, entre otros	El enfoque de estos programas no fue “antipo-breza”, sino la generación de oportunidades y la formación de capital humano para las familias en condición de vulnerabilidad.	Mejorar la empleabilidad de los jóvenes en la periferia del país, particularmente entre los 16 y 35 años de edad
Turquía	Subsidios al empleo	Incentivar la contratación de personas con menores oportunidades laborales	Las medidas se implementaron a nivel regional y también se enfocaron en poblaciones en desventaja en el mercado laboral. Se aplicaron subsidios dependiendo de la región donde se localizaban las empresas.
Polonia	Zonas Económicas Especiales	Evitar pérdida de empleo en territorios rezagados	Se definieron catorce zonas administrativas que abarcan un área específica para el establecimiento de empresas. Cada ZEE cuenta con su propia administración, y los territorios que las conforman no necesariamente son contiguos.
Francia	Zonas Francas Urbanas	Crear mayores inversiones privadas	Se seleccionaron territorios con base en un índice compuesto de varios indicadores locales: tamaño de la población, desempleo, proporción de menores de 25 años, proporción de población mayor de 15 años sin diploma y potencial fiscal de las autoridades locales.
Italia	Pactos Territoriales y Pactos Territoriales de Empleo	Fomentar el crecimiento económico y el empleo en las regiones rezagadas	Se definieron áreas que se caracterizan por tener un PIB per cápita menor al 75% del promedio de la UE, o por ser regiones remotas y con baja densidad poblacional.
España	Política de Desarrollo de Clusters	Estrategia de transformación productiva compuesta	La política se estableció sobre la comunidad Autónoma del País Vasco.

Fuente: Madrigal Quesada y Vargas Montoya, 2022.

Por último, en la Comunidad Autónoma del País Vasco en España, se implementó una estrategia de transformación compuesta por múltiples programas. La Política de Desarrollo de Clústeres (PDC) adoptada en los años noventa surgió con el objetivo de fortalecer las empresas locales frente a las crisis económicas como las de los años ochenta y noventa, y para enfrentar los retos que suponía la integración en la Unión Europea. Este programa estuvo también acompañado de políticas para incentivar la investigación, desarrollo e innovación, desarrollar el capital humano y apoyar el desarrollo empresarial, entre otras políticas productivas (Monge González y Salazar-Xirinachs, 2016).

Es importante mencionar que la mayoría de programas analizados se dirigían a zonas geográficas específicas, generalmente las más rezagadas económicamen-

te. En Italia, la mayoría de los Pactos Territoriales se ubicaron en áreas que se caracterizan por tener un PIB per cápita menor al 75% del promedio de la Unión Europea, o por ser regiones remotas y con baja densidad poblacional. Otra posibilidad de focalización fue la ejecutada en Turquía, donde las medidas no solo se implementaron a nivel regional, sino que también se enfocaron en poblaciones en desventaja en el mercado laboral (Balkan et al., 2016).

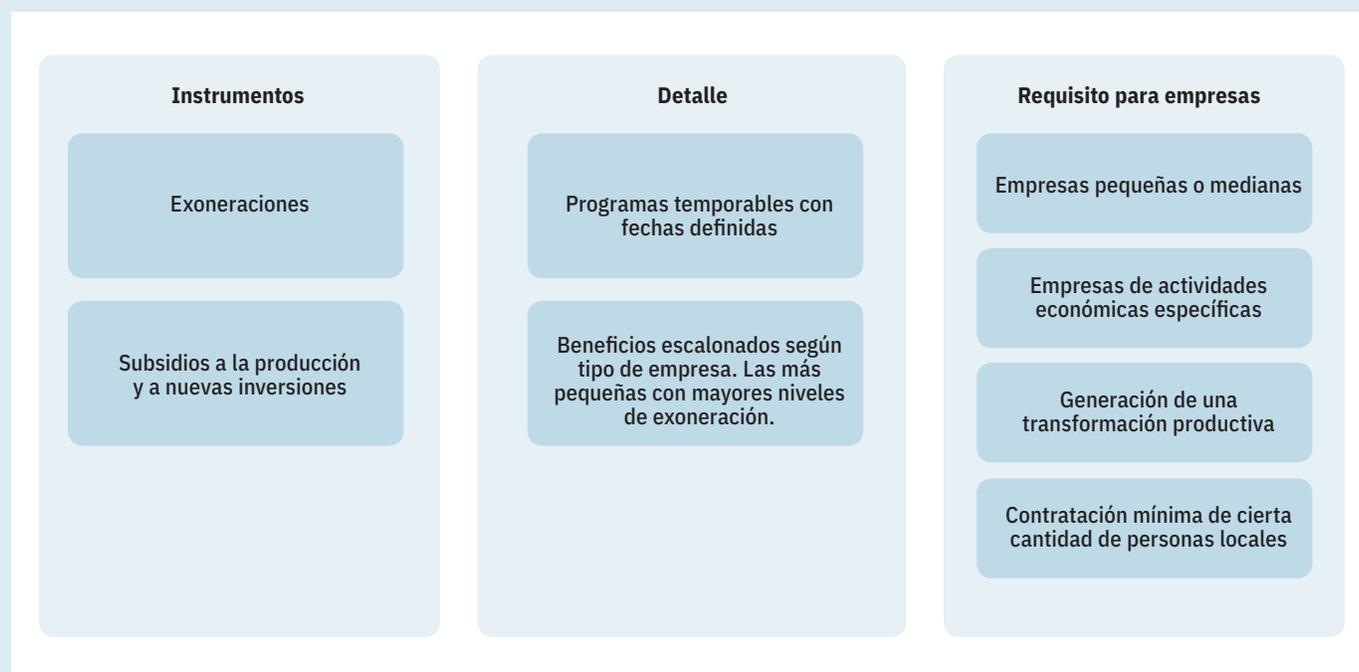
Las exenciones fiscales y subsidios a las empresas constituyen la herramienta más utilizada para implementar las políticas analizadas. Los casos de estudio evidencian que estos no son programas generales, sino que se establecen requisitos específicos para las empresas que pueden aplicar y plazos de vigencia definidos (figura 7.5). Si bien las condiciones, los montos y los plazos de las exoneraciones

varían de un programa a otro, la mayoría de los incentivos pretenden impulsar el empleo vía fomento de la producción.

En el caso de Polonia, se ofrecieron inicialmente exenciones fiscales totales a las empresas de ciertos sectores que invirtieran en las zonas designadas. Las exenciones han disminuido paulatinamente conforme las regiones convergen al ingreso promedio nacional, y el monto de la exención varía dependiendo de la zona en que se ubique la empresa, el tamaño y la inversión realizada (EMCC, 2021; Jensen, 2018). En los costos elegibles para recibir ayuda estatal, se incluyen las inversiones en activos tangibles e intangibles para nuevos establecimientos, la extensión, diversificación o transformación de la producción de establecimientos existentes y los costos por cargas sociales de dos años de nuevos empleos creados.

Figura 7.5

Experiencias internacionales en la definición de instrumentos de política fiscal para generar mayores oportunidades laborales



Fuente: Madrigal Quesada y Vargas Montoya, 2022.

En el caso de Francia, las exoneraciones de la ZFU están dirigidas a empresas con menos de 50 empleados, y que además deben cumplir ciertas condiciones en cuanto a ingresos, sector productivo, contratación local y propietarios de la empresa. La exención es aplicada por cinco años y es total sobre los impuestos locales, de propiedad y de renta, y parcial sobre las contribuciones a la seguridad social (Légifrance, 2022; Givord et al., 2013).

En Turquía, en cambio, se optó por una vía distinta: subsidios al empleo para los hombres de 18-29 años y las mujeres de 18 y más que no estuvieran empleadas formalmente durante los seis meses previos a la aplicación de la ley y que fueran contrataciones adicionales a la planilla promedio anual de la empresa, para evitar el reemplazo de otros trabajadores.

El enfoque del País Vasco fue más integral. Además de incorporar políticas de subvenciones al empleo y la inversión se desarrollaron programas para mejorar

las habilidades del capital humano. Adicionalmente, se le dio énfasis a la construcción de un ecosistema de innovación que permitiera desarrollar y compartir conocimiento entre las instituciones públicas, las universidades y las empresas. Otro componente importante fue la creación de instituciones resilientes, capaces de ejecutar la estrategia de desarrollo, usualmente con participación del gobierno local, el sector empresarial, la academia y la sociedad civil. Todos estos elementos fueron esenciales para el desarrollo de los clústeres y para la orientación tecnológica e innovadora de la industria de esta región (Magro et al., 2022; Monge González y Salazar-Xirinachs, 2016).

En Colombia el país implementó una variedad de programas que apuntaran atender el tema de empleo desde distintos frentes y los instrumentos de políticas se alejaron del enfoque “tradicional” de política fiscal de exenciones o subsidios. En la mayoría de los programas, parti-

cularmente los dirigidos a jóvenes, la formación de los beneficiarios y el enlace con los puestos de trabajo constituyeron la principal herramienta de acción. En estos programas, la formación dual fue de particular interés como mecanismo para aportar una educación para el trabajo. Estas políticas se complementaban con transferencias monetarias condicionadas, subvenciones y contrataciones temporales para la construcción de infraestructura pública, principalmente los que buscaban contrarrestar los efectos de la crisis económica del 2000.

Ministerios con rectoría para definir e implementar políticas

Parte del éxito de una política depende de la definición de una rectoría a cargo del diseño y evaluación de las acciones que se pretenden implementar. Se trata de un órgano u entidad con las competencias legales, de liderazgo y capacidad de ejecución en el diseño de las políticas y en la supervisión y evaluación de

cumplimiento, aunque necesariamente en la ejecución de las acciones.

En Polonia e Italia, el ministerio encargado de la economía es el designado para regir las ZEE y los PT: el Ministerio de Desarrollo, Empleo y Tecnología y el Ministerio de Desarrollo Económico, respectivamente. Los PTE tienen la particularidad de que la Comisión Europea participa en los procesos técnicos de capacitación y canalización de recursos estructurales a través del Ministerio del Tesoro en Italia, por lo que la rectoría recae en ambos entes. En el caso polaco, una vez definidas las áreas y los parámetros de inversión para recibir subsidios, las administraciones de las ZEE son las que expiden permisos en nombre del ministerio. En Italia, al ente rector le corresponde apoyar los pactos previamente conformados y velar por que tengan un plan de desarrollo elaborado. Por otro lado, el ente encargado de las Zonas Francas Urbanas es el ministerio encargado de la planificación territorial. Actualmente, esta tarea le corresponde al Ministerio de la Transición Ecológica y Cohesión de los Territorios. Además, dado que las exoneraciones también se aplican sobre los impuestos locales, el gobierno nacional compensa a las autoridades locales por la pérdida de ingresos.

En la Comunidad Autónoma del País Vasco, la ejecución de la política de desarrollo de clústeres involucró a múltiples agencias del gobierno regional. La rectoría y enlace del gobierno con las Asociaciones Clúster recae sobre el Departamento de Desarrollo Económico y Competitividad y la Sociedad para la Promoción y Reversión Industrial (SPRI). La SPRI recibe las solicitudes para el Programa de Ayudas a los clústeres del gobierno, verifica el cumplimiento de los requisitos para recibir las ayudas y da seguimiento al cumplimiento de los planes de acción anuales que presentan los clústeres.

En Colombia, el Ministerio de Trabajo (MinTrabajo) fue la principal institución rectora de los programas de empleo, con la participación de la Agencia Pública de Empleo (APE) y el Sistema Nacional de Aprendizaje (SENA). El MinTrabajo tiene un rol regulatorio y de coordinación

en la formulación e implementación de las políticas de empleo, y tiene autoridad sobre la planificación y gerencia de los servicios de empleo del país.

Diversidad en los modelos de gestión

La gestión de las políticas productivas y de empleo es una dimensión clave para el alcance de los objetivos trazados en cada caso. Aspectos como la gestión presupuestaria, las capacidades técnicas y humanas, los sistemas de monitoreo y evaluación pueden ser determinantes para aplicar exitosamente los instrumentos de los programas.

Las instituciones gestoras de los PT y PTE de Italia, así como las asociaciones clúster en el País Vasco, involucran actores del sector público y del sector privado. Para las PT, la autoridad coordinadora local, que puede ser pública o privada, está encargada de promover coordinación, castigar comportamiento no cooperativo y conciliar conflictos entre los participantes. Los PTE son gestionados por una sociedad de responsabilidad limitada llamada Sujeto de Intermediación Local, con participación pública mayoritaria.

Las asociaciones clúster del País Vasco no tienen fines de lucro y su Asamblea General de socios y la Junta Directiva se encargan de administrar y gobernar cada clúster. Generalmente, estas instancias incluyen representantes de las empresas, la academia, la banca y el sector público, provinciales o del gobierno regional. Otras instituciones administran las redes de conocimiento entre la academia, el gobierno y las empresas, que es otro eslabón importante en la transición hacia una economía basada en el conocimiento.

En Polonia, la gestión de las ZEE le corresponde a una administración con representación del gobierno nacional y gobiernos regionales/locales. Estas administraciones están a cargo de proveer los permisos a las empresas en nombre del Ministerio rector. En muchos casos, las administraciones compiten entre sí para atraer empresas e inversión a sus zonas, lo cual ha llevado a una profesionalización de los administradores y a la sofisticación de los servicios que proveen a las empresas.

De manera similar, en Francia existen los Comités de dirección y seguimiento, encargados de evaluar las condiciones de aplicación de las ZFU en relación con sus objetivos. Estos comités están compuestos por diversos actores políticos, desde las autoridades locales hasta diputados y senadores que representan las zonas. En el caso de Colombia, la gestión de los programas de empleo en Colombia recajó sobre una variedad de instituciones parte de la Red de Servicios de Empleo.

Presupuesto nacional y alianzas público-privadas están entre las principales fuentes de financiamiento

El financiamiento es otro elemento fundamental para la ejecución de las políticas públicas. En los casos analizados, la mayoría de exoneraciones de impuestos son cubiertas con presupuesto nacional; en el caso de Francia también se dan compensaciones a las autoridades locales por los ingresos perdidos. En Turquía, los recursos para subsidios provenían del Fondo del Seguro contra el Desempleo. La primera implementación de los subsidios al empleo de hombres jóvenes y mujeres, cubría solamente el valor de las cuotas de seguridad social del salario mínimo. Posteriormente, se eliminó el tope del subsidio.

En el País Vasco, tanto el sector público como el privado participan en el financiamiento de las actividades de los clústeres y de los mecanismos complementarios que constituyen la estrategia productiva de la región. Inicialmente, el gobierno regional financiaba el establecimiento de las asociaciones clúster. Con el tiempo, la contribución pública disminuye y le corresponde a la membresía de cada asociación asumir los costos de operación. Otros de los entes, como las redes de conocimiento, reciben fondos del gobierno regional, de la Unión Europea y de la venta de servicios a las empresas. En Colombia, la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo fue la encargada de buscar recursos de los presupuestos públicos y de otras fuentes alternativas.

El diseño de incentivos y el ecosistema territorial e institucional son determinantes en el desempeño de las políticas para generar más empleo

La evaluación de impacto de los programas es un elemento de suma importancia para definir las políticas que se podrían aplicar en Costa Rica. De la experiencia internacional puede inferirse que los resultados de las políticas productivas analizadas depende, en buena medida, de las condiciones preexistentes en los territorios. Por lo general, los incentivos a empresas no son suficientes para impulsar un ciclo de desarrollo económico sostenido, pues los efectos positivos desaparecen una vez terminadas las intervenciones.

En Polonia, Jensen (2018) evaluó el impacto sobre la tasa de empleo de las municipalidades de territorios con y sin Zonas Económicas Especiales. El estudio encuentra un efecto promedio sobre la tasa de empleo de alrededor de 60% de los territorios con ZEE respecto a los que no estaban en el programa.

En Italia, Accetturo y de Blasio (2012) evaluaron el impacto de los PT entre 1996 y 2007. Con base en esta evaluación, no se encuentra evidencia de que hayan sido efectivos para mejorar el nivel de empleo o el número de plantas en los municipios participantes. En este análisis se identifican a los programas como lentos, burocráticos y politizados. De igual manera, los autores concluyen que el límite de 50 millones de euros dedicados a cada PT pudo haber sido insuficiente para impulsar un proceso de desarrollo local. En cambio, los Pactos Territoriales de Empleo (PTE) fueron inicialmente efectivos, ya que los recursos fueron asignados y ejecutados rápidamente y contribuyeron a mejorar las relaciones entre los actores locales y la política pública (Gambaro et al. 2004). No obstante, algunas dificultades de este programa surgieron de la gobernanza política, pues los cambios de autoridades podían terminar relegando los programas a un rol menor dentro de las administraciones.

En Francia, las políticas de las Zonas Francas Urbanas propiciaron un aumento en la actividad económica producto

del incremento en el número de empresas nuevas y relocalizaciones (Givord et al. 2013). En cuanto al empleo, las ZFU tuvieron un impacto positivo significativo en el 2007 de alrededor de 12 puntos porcentuales, no así para los años previos. Givord et al. (2013) identifican un efecto perverso sobre el establecimiento de empresas en el área alrededor de una ZFU, lo que podría indicar que las ganancias de las ZFU son compensadas por pérdidas en los territorios vecinos. Los autores también señalan que un aumento en los empleos no necesariamente implica una reducción en las personas desempleadas locales, particularmente en zonas donde los residentes no poseen las calificaciones necesarias. En estos casos, combinar programas de incentivos fiscales con el entrenamiento del capital humano podría mejorar el impacto laboral de la política.

Sobre los subsidios al empleo en Turquía, Balkan et al. (2016) muestra que el programa logró una reducción del desempleo, un aumento de la formalidad y del trabajo en jornada completa para los beneficiarios. Sin embargo, sugieren que el programa pudo haber sido más efectivo para formalizar empleos existentes que para crear nuevos empleos y mayor actividad económica.

La estrategia de transformación productiva del País Vasco es ampliamente reconocida como un caso de éxito de desarrollo regional. Mientras que en 1980 el PIB per cápita de la región era el 80% del promedio de los 15 países de la Unión Europea, para el 2014 representaba el 102%. El sector industrial aportó un 26,3% del PIB de la región y 20,1% de los empleos en el 2016, ambos por encima del promedio europeo. Además, el énfasis en el desarrollo de un ecosistema de innovación impulsó el gasto anual en I+D de un 0,07% del PIB en 1980 a un 1,93% en el 2014, uno de los más altos de la UE (Magro et al., 2022; Monge González y Salazar-Xirinachs, 2016).

En síntesis, los casos de éxito de Polonia y el País Vasco tienen la particularidad de que ya existía una base industrial en los territorios, tanto de infraestructura como de conocimiento, sobre la cual las políticas productivas podían actuar. Para

Francia, las condiciones favorables implementadas en algunos territorios tuvieron el efecto de absorber las empresas de zonas vecinas sin que esto representara una mejora en el empleo de la población beneficiaria. En ambos casos, las condiciones deficientes de infraestructura, transporte o capital humano, impidieron que las políticas desencadenaran un desarrollo local robusto. En Italia, como mencionan Accetturo y de Blasio (2012), es posible que los recursos económicos destinados a cada pacto hayan sido insuficientes, especialmente porque estos debían cubrir no solo las inversiones públicas sino también una porción de las inversiones privadas. La institucionalidad de los pactos pudo haber sido otra limitante para la efectividad de la política, y ciertamente afectó la permanencia de los programas en algunas regiones. Estas conclusiones sugieren la importancia de ponderar cuidadosamente las condiciones preexistentes en las regiones de interés a la hora de diseñar los instrumentos de política

Un caso de interés: el diseño e implementación de programas para la generación de oportunidades en Colombia

Colombia es pionera en la creación de modelos de asociación público-privado para la prestación de servicios de empleo con un modelo cuyo principal objetivo es propiciar los mecanismos para conectar la oferta y demanda laboral. Esta política opera bajo la figura de la Red de Prestadores de Servicios Públicos de Empleo (en adelante, la Red) (OIT, 2015). La Red, bajo la coordinación del Ministerio de Trabajo de Colombia, está compuesta por 236 bolsas y agencias de empleo (70 públicas y 166 privadas), que operan en los 92 departamentos administrativos del país.

Esta política cuenta con la Unidad Administrativa Especial del Servicio Público de Empleo (UAESPE) como su brazo ejecutor, la cual establece métodos, instrumentos y parámetros comunes para la Red y proporciona asesoramiento técnico a los prestadores de servicios de empleo para asegurar niveles de calidad consistentes y evitar brechas en la

operación. Esta Unidad también es la responsable de obtener fondos del presupuesto público y de buscar otras fuentes de financiación. (OIT, 2015)., La Red funciona como una asociación público-privada con participación de actores en los diferentes niveles de planificación: nacional, provincial y local.

Colombia ha venido apostando a los planes locales de empleo (PLE) como el marco para el diseño e implementación de políticas de creación de empleo e inclusión laboral. Según la OIT, los PLE son un mecanismo para una mejor coordinación del trabajo de agencias y programas gubernamentales, con el fin de

mejorar las condiciones laborales de las poblaciones más desfavorecidas. Los PLE son formulados por actores estratégicos de las comunidades y organizaciones a nivel nacional, de regiones y municipios. También, tienen en consideración el plan de desarrollo, los programas de gobierno, el plan de ordenamiento territorial y el sistema de información (MinTrabajo, 2012). Los PLE responden a las necesidades de los distintos territorios colombianos y sus grupos de población, mientras que anteriormente tenían un ámbito nacional.

A principios de la década del 2000, Colombia puso en marcha diferentes

programas sociales a través de la Red de Apoyo Social (RAS) con tres iniciativas de carácter temporal: Familias en Acción, Empleo en Acción y Jóvenes en Acción. Estos programas tenían esquemas de subsidios para grupos de la población más vulnerable. Otros buscaban promover la generación de empleo en los territorios que lo componen son: el Programa de Enganche Laboral Trabajemos Unidos, el Programa Jóvenes Rurales Emprendedores y Estrategia nacional para el fomento de la formación dual en las empresas de Colombia. La cuadro 7.9 presenta una síntesis de los principales programas implementados en este país.

Cuadro 7.9

Principales programas para la generación de empleo implementados en Colombia

Programa	Detalle
Empleo en acción	<p>Objetivo: generación de empleos intensivos en mano de obra, como construcción de infraestructura pública urbana y social. Duración máxima de cinco meses a personas desempleadas.</p> <p>Financiamiento: compartido entre el gobierno nacional y las municipalidades.</p> <p>Condiciones: el subsidio fue condicionado y con foco en la empleabilidad, no fue ejecutado por las instituciones gubernamentales tradicionales de combate a la pobreza, tuvo una amplia participación público-privada y los proyectos de infraestructura fueron propuestos por agentes territoriales.</p> <p>Resultados: Aumento promedio de 8,6 horas laborales en las personas beneficiarias, un incremento de 39% en el ingreso mensual y un aumento de 9% en el consumo. Los empleos creados no desplazaron otros empleos formales en la región.</p>
Jóvenes en acción	<p>Objetivo: generar empleos formales semicalificados para personas entre los 16 y 24 años registrados como beneficiarios en programas de reducción de pobreza y que cuentan con el primer ciclo de secundaria y a estudiantes de secundaria superior que quieran adquirir formación para trabajar.</p> <p>Beneficio: tres meses de formación teórica y tres meses de formación en el lugar de trabajo y durante su participación reciben una subvención para alimentación y transporte. Una vez que completan la formación, las personas participantes reciben asesoramiento para buscar trabajo o generar su propio emprendimiento.</p> <p>Resultados: 90% de las personas participantes en el programa aumentan su capacidad de emplearse formalmente y que tiene un efecto más significativo en la empleabilidad.</p>
Programa Jóvenes Rurales Emprendedores	<p>Objetivo: personas desempleadas entre los 16 y 35 años de bajos ingresos y a personas vulnerables de todas las edades y que residen en zonas urbano marginales y rurales.</p> <p>Promover nuevos negocios en los sectores agroindustrial, comercio y servicios rurales.</p> <p>Condiciones: formación teórico-práctico de máximo dos años según las necesidades de las comunidades. Las decisiones sobre el contenido de la formación incorporan un proceso de consulta con empleadores locales y están sustentadas en información sobre el mercado de trabajo.</p> <p>Resultados: efectos positivos en el empleo y expectativas laborales de las personas beneficiarias y que 75% de las personas participantes ha creado su propio negocio y mejorado su capacidad de gestión.</p>
Estrategia nacional para el fomento de la formación dual en las empresas de Colombia	<p>Objetivo: fomentar la integración de las empresas en programas de formación para combatir el desempleo juvenil como uno de los principales retos sociales del país. Las personas estudiantes en el centro de los procesos formativos, de manera que puedan beneficiarse del aprendizaje tanto en los centros educativos como en las empresas en forma simultánea, lo que posibilita una mejor articulación y adaptación.</p> <p>Retos: diseño e implementación de procesos de monitoreo y evaluación de resultados, los cuales, son clave para implementar procesos de mejora continua.</p>

Colombia ha venido impulsando la formación dual desde el año 2001. No obstante, estos programas se han concentrado únicamente en formación terciaria (técnica y universitaria) y con alta concentración y bajo alcance en cuanto a instituciones educativas, áreas de formación, empresas y alumnado. Adicionalmente, la formación dual se ha concentrado en el Distrito de Bogotá (55% de las personas inscritas) y en 10 de los 32 departamentos colombianos, destacando el caso de Antioquía (13%). La preocupación del limitado y concentrado alcance de la formación dual llevó a una reforma para implementar un marco normativo que permite la ampliación de la oferta a una mayor cantidad de entidades (García, 2022).

Un reto más que tiene por delante la estrategia es el diseño e implementación de procesos de monitoreo y evaluación de resultados, los cuales, son clave para implementar procesos de mejora continua. Es importante resaltar que, dado que el programa de formación dual de Colombia fue reestructurado recientemente, aún no se cuenta con evaluaciones respecto a los resultados obtenidos en relación con los objetivos inicialmente planteados.

Principales lecciones en el diseño y abordaje de una política para generar mayores oportunidades de empleo

En esta parte final del análisis comparativo se efectúa una síntesis de las principales lecciones aprendidas partir de la experiencias internacional, la cual podría ser de utilidad en la búsqueda de una hoja de ruta para el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas en Costa Rica, orientadas a la generación de empleo fuera de las zonas francas y la GAM.

El diseño de políticas con un enfoque territorial explícito contribuye a la implementación de acciones que respondan más adecuadamente a las necesidades y oportunidades de cada territorio, lo que posibilita un mejor alineamiento entre la oferta y demanda laboral. La participación de actores nacionales y territoriales en su diseño e implementación contribu-

ye con a mejores definiciones. Además, los planes se alinean con instrumentos de planificación nacional y territorial y con el quehacer de instancias clave para su adecuada implementación, todo esto bajo una rectoría previamente establecida.

Desde esta perspectiva, la promoción de desarrollo productivo en territorios no metropolitanos ha tenido un alto impacto en la generación de empleos y en el desarrollo socioeconómico de los territorios. Destaca la importancia de diseñar e implementar instrumentos de política que generen los incentivos y condiciones habilitantes necesarias para atraer inversiones, entre ellas, infraestructura de transportes y servicios básicos, la formación de capital humano, el marco jurídico-institucional para ofrecer seguridad jurídica, entre otras. Además, es importante el involucramiento de las instancias territoriales (públicas, privadas, académicas y de la sociedad civil) en el diseño de las políticas orientadas al diseño e implementación de esquemas territoriales de desarrollo.

Por su parte, la precisión de las poblaciones meta de las políticas permite identificar a los grupos de población con mayor vulnerabilidad en materia laboral y los determinantes que inciden. Ello hace posible el diseño posterior de acciones concretas que respondan a las condiciones específicas de estas poblaciones y la evaluación de resultados con base en parámetros más claros. Este diseño debe sustentarse en análisis y evidencia que permita identificar áreas y territorios prioritarios para las intervenciones. El fin último de estos estudios técnicos es la optimización en el uso de los recursos destinados a políticas laborales, buscando impactar la mayor cantidad de personas y territorios y al menor costo posible. Un elemento central del análisis técnico es la adecuada definición de metodologías estandarizadas, las cuales, tienen el reto de ser completas, claras, concluyentes y al mismo tiempo de fácil implementación.

La creación de condiciones de empleabilidad debe constituirse como un eje transversal de la política pública orientada al desarrollo productivo y la generación de empleo. La experiencia inter-

nacional subraya la importancia de procurar que las inversiones de capital, ya sea físico, humano, social o cultural, consideren como parte de su foco generar mayores tasas de empleabilidad. Más allá de los beneficios directos de contar con más y mejores empleos, existen beneficios indirectos que se traducen en mayores niveles de bienestar para la población.

Las asociaciones público-privadas son una valiosa herramienta de política pública para alinear la oferta y demanda laboral. Ello implica trabajo participativo entre las empresas privadas, que son las principales generadoras de empleo, y el sector público. Entre los instrumentos aplicados destacan la creación de agencias y bolsas de empleo que operan en diferentes territorios y sectores y que pueden ser administradas por cualquier organización debidamente inscrita en el ente rector correspondiente. Además, la creación de una red de agencias y bolsas de empleos posibilitan ampliar la capacidad de ejecución de las instancias a cargo de generar y ocupar puestos de trabajo, a su vez que permiten definir criterios estandarizados que se traducen en mayor eficiencia y seguridad jurídica para las personas trabajadoras y empresas.

Ligado al trabajo con las asociaciones público-privado está el impulso a modelos de trabajo con asociaciones empresariales de pequeñas y medianas empresas. Ello facilita el acceso a nuevos mercados y ahorros en costos de transacción, que se traducen en mayor crecimiento y generación de más y mejores empleos. Además, facilitan la generación de encadenamientos con empresas tractoras (mayor tamaño y consolidadas en el mercado) con otras más pequeñas y medianas. Las asociaciones empresariales también posibilitan una ejecución más eficiente de la política productiva con una atención a un conglomerado.

El uso de incentivos fiscales fue una constante en las experiencias analizadas. Usualmente éstos se asocian con costos incrementales para el erario público. Sin embargo, pueden ser más que compensados si las políticas implementadas generan empleo, disminuyen la carga de los programas de asistencia social y posibilitan la movilidad social. Los incentivos

pueden ir dirigidos tanto a empresas en marcha como emprendimientos y tienen una lógica temporal y no permanente, de manera que, los territorios y personas adquieran las condiciones necesarias para desarrollar modelos autosuficientes. Estos programas también están orientados a generar nuevos empleos en la formalidad, lo que a su vez es un mecanismo compensatorio en materia fiscal y de seguridad social.

La educación dual surge como una forma de conectar de forma directa al sistema educativo con el sector productivo. De la experiencia internacional se observa que los esquemas de educación dual se extienden a diferentes niveles (secundaria y terciaria -esta última incluye técnica y universitaria-) y distintas áreas de especialización: agroindustrial, turismo, mecánica de precisión, ingeniería aeroespacial, entre otros. La búsqueda de un modelo de educación dual más inclusivo podría permitir un mayor aprovechamiento de los distintos recursos y vocaciones productivas con los que cuentan los territorios y de las capacidades de los distintos grupos de población.

La evaluación de impacto es un aspecto medular en la puesta en marcha de programas orientados a la generación de más y mejores empleos es evaluar sus efectos directos e indirectos sobre la población beneficiaria. Estas permiten validar el cumplimiento o no de las metas originalmente definidas, así como diseñar las acciones correctivas pertinentes y, en algunos casos, inclusive implica ajustes o suspensión de la política.

PARA MÁS INFORMACIÓN SOBRE EXPERIENCIAS INTERNACIONALES PARA LA GENERACIÓN DE EMPLEO

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

Conclusión: elementos para la discusión

Este capítulo aplicó una metodología para la deliberación sobre propuestas para el diseño e implementación de posibles rutas de ejecución para la generación de más y mejores oportunidades laborales fuera de las zonas francas y el GAM. Esta estrategia combinó tres elementos: un diagnóstico de la situación actual, a partir de la síntesis de las investigaciones realizadas por el PEN-Conare sobre el tema; ejercicios de deliberación con personas expertas para identificar posibles soluciones y, finalmente, un análisis comparado de experiencias internacionales en la aplicación de políticas de empleo, especialmente para grupos de la población más rezagados.

Las personas convocadas no lograron arribar a acuerdos generales sobre el camino que el país debe trazar en materia de políticas públicas de empleo. Entre los temas más relevantes, en los que parece que existe mayor vacío a la hora de diseñar las intervenciones, es en la falta de acuerdo sobre el foco que debieran tener las reformas institucionales y el alcance conceptual de las políticas: existe consenso de la importancia de definir ese foco, no existe claridad de cuál debería ser.

Las personas participantes subrayaron que la mayor parte de los esfuerzos en materia de desarrollo productivo y empleo son acciones que cambian con cada gobierno y no corresponden a políticas de Estado. Además, manifestaron que existe una falta de coordinación interinstitucional que limita la efectividad de las políticas que existen y que se puedan implementar en un futuro. En parte, esto podría obedecer a la falta de un ente rector en este ámbito, con las potestades para definir, diseñar, supervisar la implementación y evaluar las políticas requeridas.

Costa Rica cuenta con una amplia infraestructura institucional vinculada con el desarrollo productivo y la generación de empleo; sin embargo, no existe

claridad de los roles y funciones específicas que deben asumir cada entidad. De acuerdo con el ejercicio deliberativo, las instituciones definen y diseñan sus propios modelos de organización y esta falta de armonía y coordinación limita la gestión de las políticas. En materia del desempeño, las personas participantes de los grupos focales manifestaron diversos desafíos que limitan la ejecución de políticas y la generación de empleo, entre los que destacan las escasas capacidades para administrar proyectos de inversión pública, las dificultades de operación de la producción con las interrupciones en la prestación de servicios de agua y electricidad, y la importancia de mejorar el perfil educativo de la fuerza laboral. En su mayoría, las propuestas específicas podrían considerarse como una serie de temas puntuales en los que el país requiere mejorar.

A partir de la experiencia internacional se evidencia que existen múltiples modelos para implementar políticas de empleo, incluso dentro de un mismo país puede corresponder a un conjunto de programas específicos para distintos grupos de la población y con distintos objetivos e instrumentos liderados por un ente rector previamente definido. Entre los principales elementos que se deben considerar en esta materia se encuentran: incluir un enfoque territorial, precisión en el diseño de las políticas, trabajo participativo con diversos grupos de la población, diseño con base en evidencia y evaluación de impacto. Esta última es fundamental para no solo valorar los resultados de las acciones implementadas, sino también para realizar ajustes que permitan un mayor impacto sobre los grupos de la población objetivo.

Investigadores principales:

Pamela Jiménez Fontana, Ana Jimena Vargas, Marcela Román, Gabriel Madrigal Quesada y Luis Vargas Montoya.

Insumos: *Reporte de los principales hallazgos de las sesiones de grupo sobre la tensión económica relacionada con la generación de empleo fuera de la GAM y las zonas francas*, de Ana Jimena Vargas y Marcela Román, y *Experiencias nacionales e internacionales de generación de empleo por medio de intervenciones públicas orientadas al desarrollo productivo*, de Gabriel Madrigal Quesada y Luis Vargas Montoya.

Otros insumos: *Crecimiento y sector exportador*, de Karla Meneses (UDLA-Ecuador), Gabriela Córdova (UDLA-Ecuador) y Katherine Oleas (UDLA-Ecuador), *Perfil de encadenamientos productivo de Costa Rica: Un enfoque desde la MIP producto-producto 2017* de Karla Meneses (UDLA-Ecuador), Gabriela Córdova (UDLA-Ecuador), *Estructura productiva cantonal en*

Costa Rica de Esteban Durán Monge, Pamela Jiménez Fontana, María Santos, Amrán Aragón, y *Análisis del ecosistema institucional que atiende el desarrollo productivo en Costa Rica* de Pamela Jiménez Fontana, Marisol Guzmán Benavides y Jorge Vargas Cullell.

Coordinación: Pamela Jiménez Fontana.

Borrador del capítulo: Pamela Jiménez Fontana.

Edición técnica: Pamela Jiménez Fontana, Jorge Vargas Cullell y Leonardo Merino.

Revisión y corrección de cifras:

Stephanie Castro Jiménez.

Asesoría metodológica: Jorge Vargas Cullell.

Visualización de datos y gráficos:

Pamela Jiménez Fontana, Esteban Durán Monge, Marisol Guzmán y Vladimir González.

Diseño y diagramación:

Erick Valdelomar / Insignia | ng.

Sesiones grupales: se realizaron los días 24 de mayo a las 10am y 2pm, con los siguientes asistentes: André Garnier, Silvia Lara, Pilar Garrido, Miguel Aguiar, Yahaira Barquero, José Manuel Salazar, Dieter Gallop, Silvia Chaves, Manrique Rojas, Silvia Hernández, Xinia Chaves, Julieta Chan Blanco, Sonia María Durón, Roberto Zeledón, Rosa Jiménez, Giordano Campos y Rafael Arias.

Taller de consulta: se realizó el 28 de septiembre, con los siguientes asistentes: Eduardo Alonso, Vera Brenes, Rodrigo Calvo, Ronald Chacón, Marinela Córdoba, Héctor Fernández, Ana Isabel García, Steffan Gómez, Pamela Jiménez, Arlene Méndez, Leonardo Merino, Natalia Morales, Ciska Raventós, Giselle Rojas, Gustavo Román, Jean Paul SanLee, Rafael Segura y Jorge Vargas.

Notas

1 Un problema es una falla o rezago a remediar que crea un cuello de botella clave para el desarrollo humano, que constituye una amenaza contra la capacidad futura del país de alcanzar un alto nivel de desarrollo. Se formula en términos de una pregunta que plantea una tensión entre un objetivo deseable de resolver y un conjunto de condiciones de partidas, o restricciones, que reducen el margen de maniobra para actuar y las capacidades para atender ese objetivo deseable.

2 Estos fondos son: Fondo de Crédito para el Desarrollo (FCD), el Fondo Nacional para el Desarrollo (Fonade), el Fondo de Financiamiento para el Desarrollo (Fofide) y recursos del Credes. Los recursos de cada uno de ellos tienen distinto origen y naturaleza.

3 El Informe Estado de la Educación (2021) planteó que, entre el 2018 y 2021, Costa Rica experimentó reiteradas y significativas interrupciones de los ciclos lectivos que generaron un importante deterioro en los aprendizajes estudiantiles, lo cual fue denominado como “apagón educativo”.

